



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
CURSO DE SERVIÇO SOCIAL**

ALIENE BARZOTTI KOHLRAUSCH

**O ACOLHIMENTO FAMILIAR COMO MODALIDADE DE GARANTIA DO
DIREITO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E
COMUNITÁRIA**

**FLORIANÓPOLIS
2012**

ALIENE BARZOTTI KOHLRAUSCH

**O ACOLHIMENTO FAMILIAR COMO MODALIDADE DE GARANTIA DO
DIREITO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E
COMUNITÁRIA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Serviço Social, orientado pela Prof.^a Dr.^a Regina Celia Tamasso Mioto

**FLORIANÓPOLIS
2012**

Aliene Barzotti Kohlrausch

**O ACOLHIMENTO FAMILIAR COMO MODALIDADE DE GARANTIA DO
DIREITO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E
COMUNITÁRIA**

Este Trabalho de Conclusão de Curso é requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Serviço Social e foi julgado e aprovado no Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina pela Comissão constituída dos membros:

Profª Drª Regina Célia Tamaso Miotto
Profª do Departamento de Serviço Social – UFSC
Orientadora

Profª Drª Helenara Silveira Fagundes
Profª do Departamento de Serviço Social – UFSC
1ª Examinadora

Assistente Social Cenir Grunthal Ramos
Assistente Social do CREAS – Garopaba/SC
2ª Examinadora

Florianópolis, 06 de agosto de 2012.

“Toda criança e adolescente merece ser cuidada com respeito à sua verdade, porém protegida e cuidada para que possa entender que muitas vezes seus pais não ‘conseguem’ oferecer-lhes isso.” (Janete Aparecida Giorgetti Valente)

AGRADECIMENTO

À minha família de origem: pelo amor incondicional, pela educação que me deram, por terem acreditado em meu potencial, por terem me incentivado em todos os momentos e por não me deixarem desistir nunca. E especialmente a minha mãe: pelo apoio dado no momento que mais precisava e pela famosa frase de incentivo "VAI DAR TUDO CERTO".

Aos meus irmãos Dani, Adri, Carol, Fabi e Caco: pelo carinho, apoio e incentivo durante o processo de conclusão deste trabalho.

Aos meus sobrinhos Luara, Tabata, Olivia e Ruda: pelo simples fato de existir e encher minha vida com a mais pura alegria.

Ao meu namorado: pelo amor e paciência.

À minha família acolhedora: Hilda, Marcelo e Vitória, por me acolherem no momento em que mais precisei de forças para lutar pelo meus sonhos. Obrigada por não me deixarem desistir.

À minha amiga Nicky: que mesmo distante sempre me apoiou e torceu por mim.

À minha amiga Jô: que me incentivou e apoiou, enviando energias positivas mesmo a distância.

À minha mais nova amiga Rosi (Lelê): por ser uma pessoa especial e sempre estar disposta a me ouvir.

Aos amigos que conquistei durante a vida acadêmica: Dineia, Gabriele, Kelli, Késsia, Michaeli e Hilda, por saber que posso contar com cada uma em momentos inesperados. Vocês terão sempre um lugarzinho especial do meu coração. Em especial à Hilda, que se revelou uma ótima ouvinte dos meus "desabafos" durante o curso e principalmente nesta etapa final e é claro pelas reflexões que fomos construindo juntas nesses 4 anos.

À minha orientadora, Regina Célia Tamasso Miotto: obrigada por não me deixar desistir e pelas orientações quando estava confusa.

Às examinadoras Cenir, Helenara e Regina: por aceitarem o convite para participar da banca e pelas contribuições e empenho com que examinaram este trabalho.

Enfim, a todas as pessoas que passaram pela minha vida e que de alguma forma contribuíram para a concretização deste trabalho, principalmente aos que por tantas vezes me ouviram pronunciar a sigla TCC, meu sincero

MUITO OBRIGADAAAAAAA!!!! Eu consegui!!!

RESUMO

O presente trabalho tem por finalidade analisar, discutir e aprofundar numa perspectiva sócio-histórica a construção dos direitos da criança e do adolescente no Brasil, enfatizando o direito da criança e adolescente à convivência familiar e comunitária destacando os programas de família acolhedora no Brasil como proposta de efetivação deste direito. O embasamento se dará através das seguintes propostas: a) resgatar a construção histórica do direito da criança e do adolescente de 1927 até o ECA/90; b) contextualizar, mediante o Plano Nacional de promoção, proteção e defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC), o reconhecimento do direito da criança e adolescente à convivência familiar e comunitária, aprofundando o acolhimento familiar; e c) apresentar alguns projetos existentes dos Programas de Famílias Acolhedoras encontrados na internet dos municípios: São Bento do Sul/SC, Arujá/SP e São Leopoldo/RS; e analisar se estes projetos atendem ou não ao PNCFC e se eles consistem em experiências importantes para a efetivação da política. A metodologia utilizada para sua realização compreende pesquisa bibliográfica e pesquisa exploratória. Através do desenvolvimento dessas propostas conclui-se que enquanto não houver comprometimento de todos e principalmente dos gestores das políticas públicas com a efetivação do direito à convivência familiar e comunitária, modalidade acolhimento familiar, este não se concretizará.

Palavras-chave: Direito da Criança e do Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária; Família; Acolhimento Familiar.

ABSTRACT

This study aims to analyze, discuss and develop a socio-historical construction of the rights of children and adolescents in Brazil, emphasizing the right of children and adolescents to family and community programs highlighting the welcoming family in Brazil as proposed realization of this right. The basement will be through the following proposals: a) to recover the historical construction of the right of children and adolescents from 1927 until ECA/90 b) context, through the National Plan to promote, protect and defend the Rights of Children and Adolescents the family and Community (PNCFC), recognizing the right of children and adolescents to family and community, deepening the host family, and c) present some existing projects Cozy family Programs found on the Internet of municipalities: São Bento do Sul/SC, Arujá/SP and São Leopoldo/RS, and consider whether or not these projects meet the PNCFC and if they consist of important experiences for effective policy. The methodology used for its realization includes literature and exploratory research. Through the development of these proposals it is concluded that while there is no commitment from everyone and especially the managers of public policies with the realization of the right to family and community life, foster care mode, this will not happen.

Keywords: Right of the Child and the Adolescent Family and Community, Family, Family Home.

LISTA DE SIGLAS

CEAS – Centro Arujaense de Apoio às Ações Sociais

CF – Constituição Federal

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

CPF – Cadastro de Pessoa Física

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

FEBEM – Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor

FIA – Fundo para Infância e Adolescência

FUNABEM – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor

ONG – Organização Não-Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PFA – Programa de Família Acolhedora

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PNBEM – Política Nacional de Bem-Estar do Menor

PNCFC – Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária

RG – Registro Geral

SAM – Serviço de Assistência aos Menores

SAPECA – Serviço de Acolhimento e Proteção Especial à Criança e ao Adolescente

SGD – Sistema de Garantia de Direitos

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1 RESGATE HISTÓRICO DO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO BRASIL: DA PROTEÇÃO E VIGILÂNCIA DA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA À PROTEÇÃO ESPECIAL DOS SUJEITOS DE DIREITOS	10
1.1 De abandonados ou infratores vigiados pela autoridade pública à menor em situação irregular: Os códigos de 1927 e 1979.....	10
1.2 A Quebra do Paradigma: de Menor Infrator a Cidadão de Direito. A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e Adolescente (1990)	19
2 O RECONHECIMENTO DO DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA.....	28
2.1 O Fortalecimento do Direito a Convivência Familiar e Comunitária: O PNCFC em foco.....	28
2.2 O Fortalecimento do Direito a Convivência Familiar e Comunitária: O Programa de Famílias Acolhedoras em foco	45
3 COMPREENDENDO A DINÂMICA DO PROGRAMA DE ACOLHIMENTO FAMILIAR	49
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	59
REFERÊNCIAS	62

INTRODUÇÃO

O interesse em discutir o direito da criança e adolescente à convivência familiar e comunitária modalidade acolhimento familiar é decorrente da experiência no campo de estágio junto ao programa Família Acolhedora de Garopaba. Tal interesse surgiu ao tomar conhecimento, pela primeira vez, da existência deste tipo de medida de proteção e os desafios que ela impunha para sua operacionalização. Isso despertou a necessidade de aprofundar o debate dessa questão, pois já nas discussões que participava, como estagiária, essa seria a melhor forma de contrapor-se ao acolhimento institucional.

A minha hipótese, na esteira de muitos autores, é que a modalidade do acolhimento familiar se constitui como a opção mais adequada para a efetivação do direito da criança e do adolescente enquanto ser em desenvolvimento. É nessa linha de pensamento e com o objetivo de aprofundar o conhecimento sobre a estruturação dessa medida no bojo da história do tratamento de crianças e adolescentes no Brasil é que se propõe o presente trabalho.

O trabalho desenvolve-se a partir de um processo de revisão bibliográfica de obras de autores que tem sido referência para o debate dos direitos da criança e do adolescente. Através da leitura atenta e reflexiva dos textos o trabalho está organizado em três capítulos. No primeiro, realiza-se o resgate da construção histórica do direito da criança e do adolescente, enfatizando a importância das normatizações desde a origem e as alterações ocorridas ao longo do tempo. No segundo, efetiva-se a contextualização do direito da criança e adolescente à convivência familiar e comunitária, aprofundando o acolhimento familiar. Para isso apropriou-se do que preconiza o Plano Nacional de promoção, proteção e defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC), na maneira de: o que fazer, como fazer e por que fazer, focado no conceito ampliado de família. E no terceiro, apresenta-se alguns projetos do Programa de Famílias Acolhedoras situados nos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo, discriminando suas formas de organização e funcionamento, seguidas de análise baseada nos critérios de concordância com o PNCFC e concluindo se consistem em experiências que possam ser replicadas.

Este estudo se propõe também instigar os atores sociais na busca de propostas e no aprofundamento das discussões para obtenção de resultados cada vez mais em conformidade com as necessidades das crianças e dos adolescentes que se encontram em situação de risco, para que as ações sejam efetuadas na esfera da prevenção e não somente quando o problema estiver instalado.

1 RESGATE HISTÓRICO DO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO BRASIL: DA PROTEÇÃO E VIGILÂNCIA DA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA À PROTEÇÃO ESPECIAL DOS SUJEITOS DE DIREITOS

Neste primeiro capítulo, pretende-se apresentar o histórico sobre a origem do direito da criança e do adolescente nas esferas legal e assistencial no Brasil. Para isso fez-se necessário um resgate histórico, a partir de 1927, das leis e ações para crianças e adolescentes, a fim de entender no que consiste a mudança de paradigma da doutrina de situação irregular para a doutrina de proteção integral. Para tanto o presente capítulo está estruturado em dois tópicos, sendo o primeiro *“De abandonados ou infratores vigiados pela autoridade pública à menor em situação irregular: Os códigos de 1927 e 1979”* na qual se aponta algumas características de cada época e algumas diferenciações entre estas legislações. No segundo tópico *“A quebra do paradigma: de menor infrator a cidadão de direito. A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto de Criança e Adolescente”* aborda-se a passagem da doutrina de situação irregular para a doutrina de proteção integral.

1.1 De abandonados ou infratores vigiados pela autoridade pública à menor em situação irregular: Os códigos de 1927 e 1979

A construção histórico-social da criança e do adolescente no Brasil se desenhou a partir de inúmeras formas e aspectos em cada período da história do país. As políticas sociais voltadas à criança e ao adolescente perpassam as doutrinas legais na área da infância e da adolescência no Brasil a partir do Código de Menores de 1927, posteriormente com o Código de Menores de 1979, até a construção do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e suas políticas de atendimento segundo a Doutrina da Proteção Integral.

As crianças e adolescentes somente passaram a ser vistas como merecedoras de direitos, mesmo que de forma relativa, a partir do Código de Menores de 1927, que foi o primeiro a legislar de forma oficial sobre a infância no Brasil sintetizando leis e decretos que desde 1902 “propunham-se a aprovar um mecanismo legal que desse uma especial atenção à criança e adolescente”. (VERONESE, 1999, p. 26) Segundo Veronese, neste código o termo menor “foi utilizado para designar aquele que se encontrava em situações de carência material ou moral, além das infratoras” (1997, p. 11). Somente nessas situações o Estado se

responsabilizava pela situação de abandono dos menores e aplicava-lhes corretivos necessários para impedir a delinquência, onde muitas vezes os tornavam menos cidadãos¹.

Com a legislação do Código de 1927, a realidade da infância foi revista, passando a classificar os menores de sete anos como expostos e os menores de 18 como abandonados, categorizando de menor os que representavam o conjunto da população infantil estigmatizada e excluída pela sociedade, especialmente de suas políticas públicas. A partir de então a institucionalização abateu-se com maior intensidade sobre estes.

No entanto, este código, também conhecido como Código de Mello Mattos, trouxe algumas regulamentações em favor da infância, que no artigo 101, por exemplo, aponta a proibição absoluta do trabalho a menores de 12 anos, alegando que “é proibido em todo o território da Republica o trabalho nos menores de 12 anos”. (BRASIL, 1927) Da mesma forma o artigo 109 proíbe o trabalho noturno aos operários menores de 18 anos.

Art. 109. Não podem ser empregados em trabalhos nocturnos os operários ou aprendizes menores de 18 anos.

Parágrafo unico. Todo trabalho entre sete horas da noite e cinco horas da manhã é considerado trabalho noturno. (BRASIL, 1927)

Outra regra, que podemos apontar como avanço, foi a elevação da idade de responsabilidade penal, que passou de 12 para 14 anos. Essas questões foram de inegável valor devido á cultura existente na época, pois mesmo que os menores ainda não fossem considerados sujeitos de direitos, essas mudanças serviram de base para fundamentar as conquistas futuras.

Art. 68. O menor de 14 anos, indigitado autor ou cúmplice de facto qualificado crime ou contravenção, não será submetido a processo penal de, especie alguma; a autoridade competente tomará somente as informações precisas, registrando-as, sobre o facto punível e seus agentes, o estado physico, mental e moral do menor, e a situação social, moral e econômica dos paes ou tutor ou pessoa em cujo guarda viva. (BRASIL, 1927)

Outra conquista foi o comprometimento do Estado em assistir os menores, conforme relata Veronese:

¹ O contexto histórico de 1927 obedecia às características de uma sociedade na qual a tranquilidade fazia parte das preocupações estatais, sendo os indivíduos submetidos ao modelo social que nesse período visava à harmonia. Os que porventura não se enquadravam neste modelo, deviam ser corrigidos para que o bem-estar da população não fosse prejudicado.

O Código de Menores institucionalizou o dever do Estado em assistir os menores que, em face do estado de carência de suas famílias, tornavam-se dependentes da ajuda ou mesmo da proteção pública, para terem condições de se desenvolver ou, no mínimo subsistirem no caso de viverem em situações de pauperização absoluta. (1999, p. 28)

Esse foi um avanço enorme, porque até então o Estado não se comprometia com essas questões. Mesmo que esse comprometimento tenha sido embrionário, pois o Estado somente se responsabilizava pela proteção aos carentes e abandonados e pela vigilância (através do juiz) aos que cometiam atos infracionais ou delinquentes, como, por exemplo, o artigo 54 quando dispõe que: “Os menores confiados a particulares, a instituto ou associações, ficam sob a vigilância do Estado, representado pela autoridade competente” (BRASIL, 1927), não podemos desconsiderar sua respeitável importância para a construção de uma consciência nova para a época.

O Código também substituiu concepções como discernimento, culpabilidade, penalidade, responsabilidade, pátrio poder, previstos na legislação penal que o antecedeu, e assumiu uma perspectiva educacional. Sobre essa questão Veronese afirma que: “A tônica predominante desta legislação menorista era corretiva, isto é, fazia-se necessário educar, disciplinar, física, moral e civilmente as crianças oriundas de famílias desajustadas ou da orfandade.” (1999, p. 28) Ou seja, essa legislação rompeu com a postura de reprimir e punir de forma policialesca, para assumir a postura, mesmo que discutível, de regenerar, educar, disciplinar, física, moral e civicamente.

Com esse código pretendia-se alcançar todos os menores de 18 anos, pois trazia em seus capítulos II, VI, VII, X art. 93, questões relacionadas a todos menores, não somente aos delinquentes e abandonados, pois ampliava o conceito de menor. Infelizmente o que sobressaiu nos atendimentos desta época foi a visão higienista, baseada na segregação e confinamento do menor que fosse considerado doente pela sociedade, pois era visto como ameaça social e por isso o atendimento visava corrigir e regenerar para devolver ao convívio social sem periculosidade. Nesse sentido Rizzini (1997) preconiza que após “Examinada sob todos os ângulos, classificada de acordo com o seu estado de abandono e grau de periculosidade, diagnosticada e finalmente submetida ao tratamento que a 'regene', essa criança invariavelmente filha da pobreza, será transformada em menor”. (1997, p. 142)

Desta forma, o Código de Mello Mattos, estabeleceu as primeiras regras de proteção,

mas devido a utilização do termo menor, esta proteção segundo Oliveira, destinava-se apenas ao atendimento daqueles “que estavam à margem da sociedade, em razão da carência ou da prática de condutas contrárias à lei” (2010, p. 394), portanto tratados como delinquentes e abandonados. Este código também, segundo a autora, “era caracterizado por sua prática intervencionista e assistencialista, pelo poder arbitrário do juiz e por considerar os menores como objetos (e não sujeitos) de proteção”. (OLIVEIRA, 2010, p. 394)

Porém, apesar dos avanços a Declaração Universal dos Direitos da Criança, adotada pela Assembleia das Nações Unidas de 1959, suscitou críticas sobre o Código de 1927, quanto à ideia de uma reforma que garantisse o respeito aos direitos da criança. Entretanto, o cenário político da época no Brasil (golpe militar de 1964) não permitiu a concretização desse ideal.² Conforme Oliveira, a declaração:

[...] se constitui em um novo episódio fundamental na afirmação dos direitos da criança, inaugurando uma nova forma de pensar a criança e o adolescente, destinando-lhes um tratamento diferenciado e prioritário ao serem considerados seres humanos em desenvolvimento. (2007, p.16)

No Brasil ela contribuiu para alavancar muitas críticas em relação ao Código de 1927 e, no final da década de 1970 ele recebeu nova roupagem. De acordo com Veronese (1999, p. 35), o Código de 1979 surgiu num cenário em que o número de crianças marginalizadas havia aumentado, devido à política institucional ineficiente, que o país havia assumido.³ Acrescenta também que o código se propôs a “atualizar o conceito dos direitos dos menores, bem como a criação de novas garantias, ante as profundas transformações ocorridas no corpo social entre 27 e 79.” (1999, p. 38) Entretanto, continuou classificando a questão do abandono ou da delinquência como uma situação de classe social, voltado para crianças pobres.

Nesta perspectiva, no seu artigo segundo estabelece a doutrina da situação irregular, onde define quais são as situações consideradas irregulares, estipulando seis categorias que retratam situações de perigo que poderão levar o menor a uma marginalização mais ampla, formalizando assim o processo estigmatizante que se abateu sobre as crianças pobres:

² Esta questão será aprofundada no item 1.2.

³ A transição do Código de Menores de 1927 para o de 1979 deu-se mediante a criação, durante uma ampla reforma ocorrida no período do golpe militar de 1964, da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM). Esse órgão foi criado para substituir o Serviço de Assistência ao Menor (SAM) e modelar a criação das Fundações Estaduais de Bem-Estar do Menor (FEBEMs). As FEBEMs e a FUNABEM foram criadas a fim de terem autonomia financeira e administrativa, incorporando todas as estruturas do SAM, incluindo aí o atendimento tanto aos carentes e abandonados quanto aos infratores.

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. (BRASIL, 1979)

A expressão situação irregular “referia-se as diversas qualificações casuísticas atribuídas a criança: abandonada, exposta, carente, delinquente, com desvio de conduta, infratora, etc.” (VERONESE, 1999, p. 36), ou seja, estariam em situação irregular os menores de dezoito anos que se encontravam abandonados materialmente, vítimas de maus tratos, em perigo moral, desassistidos juridicamente, com desvio de conduta e autores de infração penal. De acordo com Oliveira:

Assim as crianças e os adolescentes eram vistos como incapazes, sendo recolhidos os que vagavam pelas ruas e colocados em institutos de “menores” independentes de serem infratores, abandonados ou vitimados pela família. Construindo-se socialmente, a visão de que criança e o adolescente eram indivíduos incapazes, visando, entretanto com a doutrina de Situação Irregular, à contenção desses sujeitos, violando e restringindo seus direitos. (2007, p. 15)

Deste modo, mesmo que nunca tenha cometido infração, a criança ou adolescente que estivesse nas situações de abandono, poderia ser privada de liberdade perdendo também seus vínculos familiares e comunitários somente por serem considerados menores em situação irregular. Na aplicação das medidas para menores neste tipo de situação (art. 14), estavam:

I - advertência;

II - entrega aos pais ou responsável, ou a pessoa idônea, mediante termo de responsabilidade;

III - colocação em casa de semiliberdade;

IV - internação em estabelecimento educacional, ocupacional, psicopedagógico, hospitalar, psiquiátrico ou outro adequado. (BRASIL, 1979)

Logo, essas medidas tinham a finalidade de recuperação e controle dos menores por

meio da internação e repressão ‘a criminalidade. Rizzini et al. assim sintetiza este cenário histórico de mescla entre menorismo e processo institucionalizante:

No Brasil, a prática de encaminhar crianças e adolescentes pobres para os chamados “internatos de menores” ganha força a partir do final do século XIX. A fácil retirada da criança de sua família para estas instituições criou uma verdadeira cultura da institucionalização. Isso porque, a despeito do discurso sobre a internação de crianças e adolescentes como um último recurso, a prática permaneceu recorrente até o final do século XX. (2007, p. 31)

Observa-se que a partir da apropriação desta concepção, a criança foi tratada como objeto. Um exemplo disso é o fato de que, quando submetida a processo, não tinha direito ‘a defesa, enquanto o adulto, considerado sujeito, podia se defender. Isso acontecia porque o adulto era julgado pelo código penal, enquanto a criança, mesmo tendo uma legislação especial, não era protegida por esta. Por esse mesmo motivo existia a prisão cautelar para menores, medida que não era aplicada aos adultos.

Art. 99. O menor de dezoito anos, a que se atribua autoria de infração penal, será, desde logo, encaminhado à autoridade judiciária.

§ 1º. Para os efeitos desta Lei, deve ser considerada a idade do menor à data do fato.

§ 2º. Sendo impossível a apresentação imediata, a autoridade policial responsável encaminhará o menor a repartição policial especializada ou a estabelecimento de assistência, que apresentará o menor à autoridade judiciária no prazo de vinte e quatro horas.

§ 3º. Na falta de repartição policial especializada, o menor aguardará a apresentação em dependência separada da destinada a maiores de dezoito anos.

§ 4º. Havendo necessidade de dilatar o prazo para apurar infração penal de natureza grave ou em co-autoria com maior, a autoridade policial poderá solicitar à judiciária prazo nunca superior a cinco dias para a realização de diligências e apresentação do menor. Caso defira o prazo, a autoridade judiciária determinará prestação de assistência permanente ao menor.

§ 5º. Ao apresentar o menor, a autoridade policial encaminhará relatório sobre investigação da ocorrência, bem como o produto e os instrumentos da infração. (BRASIL, 1979)

O menor também podia ser detido fora do flagrante e sem ordem judicial, enquanto que para o adulto pelo menos um desses era necessário. Outro detalhe muito importante é que não havia tempo mínimo de cumprimento da pena para os menores⁴, enquanto que para os adultos havia, ou seja, “quando se tratava de menor de idade, o trancafiamento legal não estava condicionado a prazo fixo, como o é para o adulto, podendo aquele ficar recluso indefinidamente, semelhantemente a uma prisão perpétua.” (VERONESE, 1999, p. 40)

⁴ Art. 41. O menor com desvio de conduta ou autor de infração penal poderá ser internado em estabelecimento adequado, até que a autoridade judiciária, em despacho fundamentado, determine o desligamento, podendo, conforme a natureza do caso, requisitar parecer técnico do serviço competente e ouvir o Ministério Público.

Códigos de 1927 e 1979: quadro comparativo

Aspectos	Código de 1927	Código de 1979
Objetivo	Proteção e vigilância dos menores	Profissionalização e normalização das condutas sociais dos menores.
Autoridade	Varas Criminais	Varas Especializadas
Visão sobre a infância	Menor abandonado ou delinquente	Menor em situação irregular
Visão da transgressão	Culpabilização da família	Culpabilização da família, da sociedade e do Estado

Fonte: elaboração da autora

Considerando o contexto histórico esses dois códigos propiciaram uma grande conquista social e merecem respeito, pois avançaram na proteção e assistência ao menor e iniciaram as discussões e legislações sobre a infância. Apesar disso, acabaram estigmatizando as crianças e adolescentes, pois as rotularam como menores em situação irregular e as percebiam como objeto de tutela. Outra questão importante abordada por eles é o fato de terem dado poderes ilimitados aos juízes, no tratamento da questão do menor.

Art. 147. Ao juiz de menores compete: I) processar e julgar o abandono de menores de 18 anos, nos termos deste Código e os crimes ou contravenções por eles perpetrados; II) inquirir e examinar o estado physical, mental e moral dos menores, que comparecerem a juízo, e, ao mesmo tempo a situação social, moral e econômica dos paes, tutores e responsáveis por sua guarda; III) ordenar as medidas concernentes ao tratamento, colocação, guarda, vigilância e educação dos menores abandonados ou delinquentes; IV) decretar a suspensão ou a perda do pátrio poder ou a destituição da tutela, e nomear tutores; V) suprir o consentimento dos paes ou tutores para o casamento do menores subordinados á sua jurisdição; VI) conceder a emancipação nos termos do art. 9º, paragrapho único, n. 1, do Código Civil, aos menores "sob sua jurisdição ; VII) expedir mandado de buscar a apprehensão de menores, salvo sendo incidente de acção de nulidade ou anulação de casamento ou do desquite, ou tratando-se de casos da competência dos juizes de orphãos; VIII) processar e julgar as infracções das leis e dos regulamentos de assistência e protecção aos menores de 18 anos; IX) processar e julgar as acções de soldada dos menores sob sua jurisdição; X) conceder fiança nos processos de sua competência; XI) fiscalizar o trabalho dos menores; XII) fiscalizar os estabelecimentos de preservação e de reforma, e quaesquer outros em que se achem menores sob sua jurisdição. tomando as providencias que lhe parecerem necessárias; XIII) praticar todos os actos de jurisdição voluntaria tendentes já protecção e assistência aos menores de 18 anos, embora não sejam abandonados, ressalvada a competência, dos

juízes de orphãos; XIV) exercer as demais attribuições pertencentes aos juízes do direito e comprehensivas na sua jurisdição privativa; XV) cumprir e fazer cumprir as disposições deste Código, applicando nos casos omissos as disposições de outras leis, que forem adaptáveis ás causas cíveis e criminaes da sua competência: XVI) organizar uma estatística anual e um relatório documentado do movimento do juízo, que remeterá no Ministro da Justiça e Negócios Interiores. (BRASIL, 1927)

Art. 7º. À autoridade judiciária competirá exercer diretamente, ou por intermédio de servidor efetivo ou de voluntário credenciado, fiscalização sobre o cumprimento das decisões judiciais ou determinações administrativas que houver tomado com relação à assistência, proteção e vigilância a menores.

Parágrafo único. A fiscalização poderá ser desempenhada por comissários voluntários, nomeados pela autoridade judiciária, a título gratuito, dentre pessoas idôneas merecedoras de sua confiança.

Art. 8º. A autoridade judiciária, além das medidas especiais previstas nesta Lei, poderá, através de portaria ou provimento, determinar outras de ordem geral, que, ao seu prudente arbítrio, se demonstrarem necessárias à assistência, proteção e vigilância ao menor, respondendo por abuso ou desvio de poder. (BRASIL, 1979)

Para uma compreensão mais detalhada dos problemas desses dois códigos é necessário trazer para discussão a cultura da institucionalização, as concepções sobre família, como também algumas distorções existentes quanto às instituições, percorrendo os aspectos do modelo assistencialista adotado historicamente. A cultura da institucionalização foi provocada pela “antiga prática de recolher crianças em asilos” do século XIX. Por esse motivo, no século XX surgiram muitas instituições para o tratamento destes menores abandonados, ou que de alguma forma estivessem “ameaçando a ordem pública”. (PILOTTI; RIZZINI, 2009, p. 19-20) Portanto o que se viu neste período foi “um modelo assistencialista que historicamente marcou o atendimento a essa população, mantendo-a na pobreza e sujeita a políticas clientelistas.” (RIZZINI, et al., 2007, p. 19)

As distorções criadas sobre a família (principalmente sobre as famílias pobres) e a culpabilização desta, também contribuíram com as práticas de institucionalização de crianças e adolescentes no país. Conforme Miotto, a relação estabelecida entre o Estado e a família, ao longo da história, foi de controle e de normatização da família:

[...] a construção histórica dessa relação foi permeada pela ideologia de que as famílias, independente de suas condições objetivas de vida e das próprias vicissitudes da convivência familiar, devem ser capazes de proteger e cuidar de seus membros. Essa crença pode ser considerada, justamente, um dos pilares da construção dos processos de assistência às famílias. Ela permitiu se estabelecer uma distinção básica para os processos de assistência às famílias. A distinção entre famílias capazes e famílias incapazes. (2005, p.51)

Entendia-se que para proteger a criança era necessário protegê-la da própria família, afastando-a do convívio com a mesma devido a sua condição desestruturada. A partir desta

perspectiva, observa-se que o que motivou e fundamentou as práticas de institucionalização de crianças e adolescentes foram estas representações negativas sobre as famílias, e as práticas assistencialistas e individualizantes assumidas pelos profissionais que trabalhavam com as mesmas. Neste período as soluções propostas pelos especialistas eram moralizadoras, ou seja, enquadravam a família numa perspectiva que polarizava o conceito de família como normal ou desestruturada⁵. Neste sentido, “o Estado também passou a zelar pela defesa da família monogâmica e estruturada” (PILOTTI, 2009, p. 349), e desta forma se desresponsabilizando sobre tais questões. Esta é outra crítica sobre os códigos, pois ignoraram a responsabilidade do Estado pela situação em que as crianças e adolescentes se encontravam quando considerava como únicos causadores desta situação os pais ou responsáveis, e por isso não existia, nas legislações, mecanismos jurídicos que cobrassem do Estado suas funções. A situação não era tratada como um problema social/público, mas sim como um problema da família (perspectiva individualizante), pois ela é que era considerada em situação irregular, ou seja, desestruturada. De acordo com Franco:

O Código de Menores foi marcado por seu caráter discriminatório, e comumente associava a 'delinquência' à pobreza, encobrendo as reais causas das dificuldades vividas pelas classes menos favorecidas, a crescente desigualdade de renda e a falta de alternativas de sobrevivência. Dessa forma, os aparelhos estatais tratavam os mais pobres como se estes tivessem um comportamento desviante e uma certa 'tendência natural à desordem', portanto, inaptos ao convívio social. (2007, sem página)

O poder público não pautava suas omissões como causadoras daquelas situações em que a família vivia, e culpabilizava-as sem ao menos dar-lhes mínimas condições de criação e sobrevivência. Tanto um código como o outro, utilizava medidas para tratar o problema e não para evitá-lo, cuidando somente do conflito instalado e não da prevenção. Eram instrumentos de controle social da infância e do adolescente, vítimas de omissões da família, da sociedade e do Estado em seus direitos básicos. Portanto, crianças e adolescentes não eram sujeitos de direitos, mas sim objeto de medidas assistencialistas. Como observa Pilotti, havia

[...] uma preocupação explícita sobre as causas que originam a irregularidade, razão pela qual se enfatiza a assistência protetora e reabilitadora em detrimento da ação preventiva. O resultado para a criança afetada consiste na aplicação de um modelo assistencialista obsoleto que privilegia a institucionalização indiscriminada em internatos para proteção e/ou reabilitação. (1995, p. 41)

⁵ Nota-se que este enquadramento persiste até os dias atuais.

Nesse sentido Veronese (1999) conclui que

[...] uma criança ou adolescente, sobre a qual se entendeu como tendo uma conduta desviante, mesmo que jamais tivesse cometido ato anti-social, poderia ser privada de sua liberdade de ir e vir, e perder os vínculos familiares e comunitários, pelo simples fato de estar em situação irregular. (1999, p. 41)

Tais medidas resultaram na falta de condições para um desenvolvimento sadio da criança e do adolescente, pois ao interná-los em regime fechado os privavam do convívio familiar e comunitário.

Finalizando essa discussão sobre as legislações antecessoras a CF e ao ECA, pode-se concluir que o Código de 1927 foi um documento de detalhada elaboração e preocupações sociais avançadas para sua época e que seu sucessor, o Código de 1979, trouxe poucas modificações em relação a seu conteúdo, pois a criança e o adolescente continuaram sendo tratadas como objeto e não sujeito de direito. Somente com a CF, mais especificamente com o ECA, rompeu-se com o paradigma estabelecido pelos antigos códigos, quanto ao tratamento dado ao menor irregular.

1.2 A Quebra do Paradigma: de Menor Infrator a Cidadão de Direito. A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e Adolescente (1990)

Os debates internacionais e os movimentos sociais foram determinantes para as mudanças ocorridas nacionalmente. Para a criança e o adolescente serem concebidos como sujeitos de direito, buscou-se reverter a legislação existente substituindo o sistema tutelar por um sistema garantidor de direitos, e com isso o Estado precisou reconhecer sua importância social, como também reconhecer sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. Segundo Marcílio (2010):

Esta ação coordenada iniciou-se sob influência dos documentos internacionais e da Frente Parlamentar pela Constituinte. Em 1987 constituiu-se a Comissão Nacional da Criança e Constituinte, instituída por portaria interministerial e por representantes da sociedade civil organizada. Criou-se a Frente Parlamentar Suprapartidária pelos Direitos da Criança e multiplicaram-se por todo o país os Fóruns de Defesa da Criança e do Adolescente. Foram estes esforços conjugados do governo e da sociedade civil que garantiram a redação dos três artigos da Constituição de 1988 que defendem os direitos da criança.

Esse momento marca a participação efetiva da sociedade organizada na conquista das garantias constitucionais na área da infância.

O direito da criança e do adolescente somente foi reconhecido com a Constituição Federal de 1988, representando um marco no julgamento de uma série de novos direitos que foram resultado da participação ativa de toda sociedade, como, por exemplo, o art. 6 que denomina quais são os direitos sociais e inclui a proteção à infância como um deles⁶. Já o artigo 7, inciso XXXIII, proíbe o trabalho noturno aos menores de 18 anos e proíbe o trabalho a menores de 16 anos, salvo em condições de aprendiz a partir dos 14 anos⁷. Além disso, passaram também a ter direitos políticos, pois obtiveram direito a voto facultativo a partir dos 16 anos⁸. Entretanto, a maior inovação da Constituição, devido à amplitude em que trata dos direitos, é o que ela propõe com absoluta prioridade, que sejam garantidos os direitos da criança e do adolescente, incluindo o de convivência familiar e comunitária, foi o art. 227, que dispõe:

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. (BRASIL, 1988)

Portanto, esses direitos são absoluta prioridade para que as crianças e adolescentes sejam definitivamente tratados como sujeitos de direitos e criam a possibilidade da responsabilização compartilhada entre família, sociedade e Estado pelo descumprimento de tais direitos, ou seja, responsabilidade pela criação e pela implementação de políticas sociais referentes a esse direito. Neste mesmo artigo constam avanços de grande importância para a questão da criança e adolescente, pois especificam sobre: proteção especial; punição ao abuso, violência e exploração sexual; adoção; e reconhecimento de filiação aos filhos havidos ou não da relação de casamento ou por adoção.

⁶ Art. 6. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 1988)

⁷ Art. 7º. São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: XXXIII - proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre aos menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de quatorze anos, salvo na condição de aprendiz;

⁸ Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: § 1º O alistamento eleitoral e o voto são: II - facultativos para: c) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos.

Após varias críticas aos códigos de 27 e 79, pois eram voltados ao atendimento de menores pobres que se encontravam em situação irregular, a lei 8.069, intitulada Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), rompe com a visão menorista originando a doutrina de proteção integral. A proteção integral preconiza que o atendimento deve ser voltado a todas as crianças e adolescentes, independente da condição financeira, ética e social, e caracteriza-os como sujeitos de direitos amparados pelo Estado. Ou seja, esta lei não faz discriminação chamando de menor a criança pobre, mas garante igualdade de direitos a todas crianças e adolescentes sem discriminação. Vê a criança e o adolescente como: pessoa em condição peculiar de desenvolvimento; cidadãos de direitos; e prioridade absoluta para a família, sociedade e estado. Esta doutrina surgiu sob a influência da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança da ONU (1989) que trouxe para o universo jurídico a doutrina de proteção integral, pois conforme Veronese a convenção:

Situa a criança dentro de um quadro de garantia integral, evidencia que cada país deverá dirigir suas políticas e diretrizes tendo por objetivo priorizar os interesses das novas gerações; pois a infância passa a ser concebida não mais como um objeto de 'medidas tuteladoras', o que implica reconhecer a criança sob a perspectiva de sujeito de direito. (1997, p. 13)

Logo é um documento que expressa a responsabilidade de todos com o futuro das crianças e adolescentes e por isso teve efetiva influencia referencial para a elaboração do ECA. Esse último aprovou os princípios desta convenção e os desenvolveu, pois reconheceu que a criança e o adolescente são merecedores de direitos especiais por estarem em condição de pessoa em desenvolvimento e por isso necessitam proteção especial/integral. Esse reconhecimento foi alcançado devido ao artigo 227 da CF que já havia sintetizado os 54 artigos da convenção, fundamentando todas as ações que asseguram a cidadania da criança e do adolescente. Segundo Veronese a convenção

[...] ratifica o que as Nações Unidas proclamaram e acordaram na Declaração Universal dos Direitos Humanos e nos Pactos Internacionais de Direitos Humanos, determina que toda pessoa, sem qualquer tipo de distinção, seja de raça, cor, sexo, idioma, crença, opinião política ou de outra índole, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição, possui os direitos enunciados nesses documentos.” (VERONESE, 1999, p. 96)

Entretanto, Oliveira expõe em sua tese que:

A Convenção se destaca não só por ter sido forjada no cenário internacional, mas também por ostentar importância prática, uma vez que obrigou os países signatários a assumirem o compromisso de inserir o seu conteúdo normativo em sua legislação interna, como no caso do Brasil. Consagrando-se no principal documento internacional de Direitos da Criança” (OLIVEIRA, 2007, p. 17)

Desta forma se diferenciou da Declaração Universal dos Direitos da Criança, pois essa sugeria princípios de natureza moral sem nenhuma obrigação para os Estados, já a convenção possui natureza coercitiva, ou seja, exigia de cada Estado Parte que a ratificou um determinado posicionamento. (VERONESE, 1999, p. 97)

Retomando o cenário brasileiro, o ECA é considerado fruto de uma indignação nacional e foi construído em conjunto com a sociedade através de propostas, sugestões e abaixo assinados dos movimentos sociais, sendo seu caráter participativo um grande diferencial entre os códigos anteriores. Este documento apresenta uma nova concepção de direitos e caminha em direção aos princípios da doutrina da proteção integral, e a partir desta concepção “a proteção deixa de ser obrigação exclusiva da família, o Estado e a sociedade passam a ser igualmente responsáveis pela tutela dos direitos da criança e do adolescente.” (OLIVEIRA, 2007, p.16)

Segundo Veronese esta lei veio aprofundar a CF de 1988, pois:

Apesar de toda a inovação no que tange à assistência, proteção, atendimento e defesa dos direitos da criança e do adolescente, constantes na Constituição Federal, estes não poderiam se efetivar se não regulamentados em lei ordinária. Se assim não fosse, a Constituição nada mais seria do que uma bela mas ineficaz carta de intenções. (VERONESE, 1999, P. 47)

Portanto, por mais que a Constituição seja a lei maior, para que ela seja efetivada precisa se transformar em uma lei ordinária, ou seja, em uma lei que regulamenta o que já está posto na Constituição⁹, para que tudo que está nela se efetive. Logo, o ECA veio para regulamentar todos os artigos já citados acima.

O surgimento desta lei foi fundamental, porque mudou radicalmente o enfoque dado pelo Código de 1979, rompendo com a cultura de institucionalização (extinguindo a FUNABEM), com a doutrina de situação irregular e com a expressão menor, substituindo-as pela doutrina de proteção integral e pela expressão criança e adolescente, que foi assumida a

⁹ Segundo site <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/294692/lei-ordinaria> é uma “lei comum, de natureza interna, que regula as relações jurídicas de ordem privada”

partir da Constituição Federal de 1988, em razão da conotação negativa que o termo menor adquiriu, porque os tratava como incapazes. Para Pilotti: “Esta lei representa, tanto em sua forma de produção como em seu conteúdo, uma verdadeira ruptura com a tradição anterior da irregularidade, assim como um caso de aplicação rigorosa do novo paradigma da proteção integral, consagrado pela Convenção.” (2009, p. 31) Por isso tornou-se uma lei mais compatível com a realidade brasileira, na qual vivem muitas crianças e adolescentes num quadro de exploração, miséria e de abandono. Em seu art. 1, formaliza a adoção da doutrina de proteção integral, onde informa que “Esta Lei dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente.” (BRASIL, 1990) A doutrina da proteção integral tem como conteúdo o dever de garantir a satisfação de todas as necessidades das pessoas até 18 anos.

O Estatuto passa a considerar a criança e o adolescente como cidadãos, possuidores de direitos, na condição peculiar de pessoas em fase de desenvolvimento, eliminando assim a rotulação de menor, infrator, carente, abandonado etc., e classificando todos como crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social. Por isso distingue, em seu artigo segundo, como crianças indivíduos menores de 12 anos e como adolescentes, indivíduos maiores de 12 anos e menores de 18 anos, para com isso delimitar, de acordo com as características de cada faixa etária, a política de proteção a que a criança ou o adolescente precisa para suprir suas necessidades.

Essa distinção demonstra diferentes etapas existentes no processo de desenvolvimento do ser humano. A ambas categorias o Estatuto assegura, em regra, os mesmos direitos fundamentais; para confirmar essa assertiva basta a leitura do Livro I; todavia, o tratamento passa a ser diferenciado quando há incidência da prática de atos entendidos como delitos ou contravenções pelas leis penais. (VERONESE, 1999, p. 103)

Dessa forma, passou a garantir-lhes os direitos pessoais e sociais, através da criação de oportunidades e facilidades que possibilitassem o desenvolvimento físico, mental, psíquico, moral, espiritual, afetivo e social, em condições de liberdade e dignidade.

O artigo quatro vem para dar fim às situações que ameaçavam os direitos das crianças e adolescentes. Este reafirma o que já está disposto na Constituição Federal, no artigo 227, ou seja, que a família, juntamente com o poder público e com a sociedade em geral, tem o dever de assegurar todo o conjunto de direitos que garanta o pleno desenvolvimento de suas crianças e adolescentes, e o direito à convivência familiar e comunitária volta a ser explicitamente descrito. Em seu parágrafo único especifica como se dará a garantia de

absoluta prioridade:

- a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude. (BRASIL, 1990)

O Estatuto também estabelece várias medidas referentes à prevenção, proteção, inclusive medidas para pais e responsáveis. As medidas de prevenção servem para situações de ameaça ou violação dos direitos da criança e adolescente, e estão expostas no seu artigo 70 que: “É dever de todos prevenir a ocorrência de ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente.” (BRASIL, 1990) Já as medidas de proteção são aplicáveis sempre que os direitos das crianças e adolescentes forem ameaçados ou violados, seja por ação, omissão ou abuso dos pais, da sociedade, do Estado ou até por sua própria conduta. Estas condições estão expostas no seu artigo 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. (BRASIL, 1990)

Assim as regras de proteção constantes no ECA visam proteger as crianças e adolescentes, através de direitos e garantias, de forma a que se alcance a realização de seus direitos fundamentais, tais como: direito à vida, à saúde, educação, liberdade, lazer, convivência comunitária, integridade física, mental, social, etc.

Quando algum dos direitos acima for comprometido, medidas específicas de proteção (art. 101) são utilizadas. Um exemplo de determinação deste tipo de medida pode ser: a orientação, apoio e acompanhamento temporários (inciso II); inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente (inciso IV); acolhimento institucional ou familiar (inciso VII e VIII); etc.

Existem também medidas sobre o ato infracional (art. 112), que são determinadas quando um adolescente comete algum ato que seja considerado crime. Um exemplo de determinação deste tipo de medida pode ser: obrigação do reparo (inciso II); liberdade assistida (inciso IV); internação em estabelecimento educacional (inciso VI); etc. No caso de internação, o adolescente não poderá exceder 3 anos (art. 121) e essa será compulsória aos 21

anos. Essa medida era aplicada de forma diferente pelo código de menores de 1979, pois o adolescente poderia passar vários anos internados se o juiz julgasse necessário e após completar 21 anos passava a ser julgado pelo código penal.

Art. 41. O menor com desvio de conduta ou autor de infração penal poderá ser internado em estabelecimento adequado, até que a autoridade judiciária, em despacho fundamentado, determine o desligamento, podendo, conforme a natureza do caso, requisitar parecer técnico do serviço competente e ouvir o Ministério Público.

§ 1º. O menor sujeito à medida referida neste Artigo será reexaminado periodicamente, com o intervalo máximo de dois anos, para verificação da necessidade de manutenção de medida.

§ 2º. Na falta de estabelecimento adequado, a internação do menor poderá ser feita, excepcionalmente, em SEÇÃO de estabelecimento destinado a maiores, desde que isolada destes e com instalações apropriadas, de modo a garantir absoluta incomunicabilidade.

§ 3º. Se o menor completar vinte e um anos sem que tenha sido declarada a cessação da medida, passará à jurisdição do Juízo incumbido das Execuções Penais.

§ 4º. Na hipótese do parágrafo anterior, o menor será removido para estabelecimento adequado, até que o Juízo incumbido das Execuções Penais julgue extinto o motivo em que se fundamentara a medida, na forma estabelecida na legislação penal. (BRASIL, 1979)

Art. 121. A internação constitui medida privativa da liberdade, sujeita aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

§ 1º Será permitida a realização de atividades externas, a critério da equipe técnica da entidade, salvo expressa determinação judicial em contrário.

§ 2º A medida não comporta prazo determinado, devendo sua manutenção ser reavaliada, mediante decisão fundamentada, no máximo a cada seis meses.

§ 3º Em nenhuma hipótese o período máximo de internação excederá a três anos.

§ 4º Atingido o limite estabelecido no parágrafo anterior, o adolescente deverá ser liberado, colocado em regime de semiliberdade ou de liberdade assistida.

§ 5º A liberação será compulsória aos vinte e um anos de idade.

§ 6º Em qualquer hipótese a desinternação será precedida de autorização judicial, ouvido o Ministério Público.

§ 7º A determinação judicial mencionada no § 1º poderá ser revista a qualquer tempo pela autoridade judiciária. (BRASIL, 1990)

Já as medidas pertinentes aos pais e responsáveis são uma das novidades existentes no ECA, onde constam que:

Art. 129. São medidas aplicáveis aos pais ou responsável:

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

II - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;

III - encaminhamento e tratamento psicológico ou psiquiátrico;

IV - encaminhamento a cursos ou programas de orientação;

V - obrigação de matricular o filho ou pupilo e acompanhar sua frequência e aproveitamento escolar;

VI - obrigação de encaminhar a criança ou adolescente a tratamento especializado;

VII - advertência;

VIII - perda da guarda;

IX - destituição da tutela;
X - suspensão ou destituição do poder familiar. (BRASIL, 1990)

Essas medidas têm como finalidade dar suporte para que as famílias cumpram sua função social, como por exemplo: encaminhando a família a programas de auxílio à família; mas também tem a finalidade de cobrar que estas cumpram esse papel, como por exemplo: obrigando a matrícula dos filhos em estabelecimento educacional e seu devido acompanhamento. Segundo Veronese:

A possível efetividade do art. 129 está a exigir a criação de programas de promoção à família, de tratamento e orientação a alcoólatras e toxicômanos, e ainda exige as condições necessárias para que se possa realizar, quando necessário, o tratamento psicológico ou psiquiátrico, caso em que, mais uma vez, será necessária a conscientização e mobilização da sociedade civil na conquista desses serviços, imprescindíveis para que o Estatuto da Criança produza seus efeitos no mundo fático, que não o abstrato e perfeito das normas jurídicas.” (1999, p. 87)

Finalizando a discussão sobre o direito da criança e do adolescente na CF e no ECA, pode-se concluir que o final do século XX representa, portanto, o grande avanço nos direitos das crianças e adolescentes, pois através destes mecanismos, a infância passou a ser vista de uma forma diferente. É com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990, que se materializa a mudança de paradigma, quando se rompe com a doutrina da situação irregular e se promulga a doutrina da proteção integral. Também é através desta mudança, que se intensificaram os movimentos de superação da concepção institucionalizante que historicamente e culturalmente permearam as políticas e programas destinados às crianças e adolescentes.

Somente após a aprovação dessas duas grandes legislações que houve a elaboração de políticas públicas de proteção, promoção e defesa de tais direitos, diante da descoberta e do reconhecimento da condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, que precisa da proteção integral da família, da sociedade e do Estado para sobreviver e crescer com dignidade. Tanto um quanto outro foi fruto de uma longa luta da sociedade civil em busca de seus direitos. Contudo somente a CF não seria suficiente para que esses direitos, principalmente os ligados a criança e ao adolescente, fossem realmente efetivados. Por isso o surgimento do ECA tanto foi fundamental para que as crianças e adolescentes deixassem de ser considerados menores e passassem a ser considerados cidadãos, quanto revolucionou o modo como a família, a sociedade e o Estado encaram as questões relacionadas com a criança e o adolescente. Mesmo

com as contribuições da CF, as concepções e práticas relacionadas a esta fase da vida não haviam sido rompidas. Fica evidente que a estrutura não muda pelo fato de existir uma lei, por esse motivo ainda é necessário unir a essas leis a implantação de políticas sociais capazes de assegurar os direitos já positivados, garantido desta forma acesso de todos aos direitos fundamentais. (VERONESE, 1997, p. 18)

2 O RECONHECIMENTO DO DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA

Esse capítulo versa sobre o direito à convivência familiar e comunitária expresso, atualmente no Brasil, no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito da Criança e Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC) e destaque especial será dado ao Programa de Família Acolhedora, considerando a temática desse trabalho. Para tanto o presente capítulo está estruturado em dois subtítulos, sendo o primeiro “*O Fortalecimento do Direito à Convivência Familiar e Comunitária: O PNCFC em foco*” no qual estão brevemente enunciadas as questões centrais referidas no plano. No segundo subtítulo “*O Fortalecimento do Direito à Convivência Familiar e Comunitária: O Programa de Famílias Acolhedoras em foco*” abordam-se especificamente os aspectos que envolvem esta modalidade de acolhimento.

2.1 O Fortalecimento do Direito a Convivência Familiar e Comunitária: O PNCFC em foco

Como já tratado no capítulo anterior, a Constituição Federal de 1988 garantiu, ao lado de outros direitos fundamentais, o direito da criança e do adolescente à convivência familiar e comunitária e o ECA reforçou esse direito em seu texto normativo. Ambos os instrumentos normativos também preconizam que é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar os direitos fundamentais da criança e do adolescente, incluindo a convivência familiar e comunitária¹⁰, neste sentido, esse direito é idealizado como algo primordial para o desenvolvimento de crianças e adolescentes, sendo que ele deve estar associado ao seu contexto sociocultural e principalmente a sua família. Estas legislações tem como princípio fundamentador a Proteção Integral, e de acordo com Carvalho:

A Doutrina da Proteção Integral estabelece que a família é o ambiente natural para o crescimento e o bem estar de todos os seus membros e, em particular da criança e do jovem que deve receber a proteção e assistência necessária a fim de poder assumir plenamente suas responsabilidades dentro da comunidade. (2006, p. 362)

Quando o Estatuto apresenta a teoria da proteção integral, incluindo como direito

¹⁰ Artigo 227 da Constituição Federal de 1988 e artigo 4 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

fundamental da criança e do adolescente o convívio familiar e comunitário, reconhece a inadequação das práticas históricas da institucionalização. Hoje se tem como ponto de partida que a família e a comunidade consistem nos espaços mais adequados ao desenvolvimento integral de crianças e adolescentes.

Por *convivência familiar e comunitária*, entende-se a possibilidade da criança permanecer no meio a que pertence. De preferência junto à sua família, ou seja, seus pais e/ou outros familiares. Ou, caso isso não seja possível, em outra família que a possa acolher. Assim, para os casos em que há necessidade das crianças serem afastadas provisoriamente de seu meio, qualquer que seja a forma de acolhimento possível, deve ser priorizada a reintegração ou reinserção familiar – mesmo que este acolhimento tenha que ser institucional. (RIZZINI et al., 2007, p. 22)

Por esse motivo, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), aprovaram, em 2006, o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC), complementando e regulamentando a garantia de direitos já enunciados pela Constituição Federal (CF) de 1988 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990. Estas legislações formam o marco legal, essencial para definir os deveres e responsabilidades da família, sociedade e Estado. O PNCFC começou a ser formulado em 2004 e, “é resultado de um processo participativo de elaboração conjunta, envolvendo representantes de todos os poderes e esferas de governo, da sociedade civil organizada e de organismos internacionais” (BRASIL, 2006, p. 17), comprometidos com os direitos da infância e juventude do país para constituir um novo patamar conceitual que orientará a construção de políticas para que mais crianças e adolescentes tenham seus direitos assegurados e encontrem em suas famílias os elementos necessários ao seu pleno desenvolvimento.

Este Plano constitui um marco nas políticas públicas no Brasil, ao romper com a cultura da institucionalização de crianças e adolescentes e ao fortalecer o paradigma da proteção integral e da preservação dos vínculos familiares e comunitários preconizados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. 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. 17)

É neste plano que estão sistematizados os conceitos que devem nortear as políticas públicas voltadas para esta faixa etária e suas famílias e para isso foi organizado da seguinte maneira: antecedentes; marco legal; marco situacional; marco conceitual; diretrizes; objetivos;

resultados programáticos; implementação, monitoramento e avaliação e; Plano de Ação.

Nos *antecedentes* o PNCFC faz referência à história social das famílias pobres que eram consideradas incapazes e desestruturadas (exposto no capítulo 1), suscita discussões e introduz uma nova forma de pensar a família sem estigmatizá-la.

Ao longo de muitas décadas, a [incapacidade da família de orientar seus filhos] foi o argumento ideológico que possibilitou Poder público o desenvolvimento de políticas paternalistas voltadas para o controle e a contenção social, principalmente para a população mais pobre, com total descaso para a preservação de vínculos familiares (BRASIL, 2006, p. 19).

Todavia, é preciso compreender que esse processo de mudança de paradigmas - referente às responsabilidades, atribuições e articulações da família e do Estado - é lento. Esse novo modelo busca dar ênfase à família, sem jamais acusá-la de “incapaz” pela condição de pobreza, abandonando a ideia de “família desestruturada” e destacando a importância do convívio familiar e comunitário. (RIZZINI et al., 2007, p. 18-19)

O plano, como já citado a acima, reitera no seu *marco legal* a CF ao afirmar que “a família é a base da sociedade” (art. 226) e que a criança ou adolescente tem direito à “convivência familiar e comunitária” (art.227), e também o ECA ao afirmar que “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” (art. 19); reforçando o papel da família na vida da criança e do adolescente como elemento fundamental dentro do processo de proteção integral e como parceira do Estado nessa proteção.

No *marco situacional*, o plano retrata a situação das crianças e adolescentes e suas famílias no Brasil, apresentando dados sobre: o trabalho infantil, a violência doméstica, as entidades de acolhimento institucional e a adoção.

Em relação ao seu *marco conceitual* é interessante assinalar que o PNCFC refere-se aos conceitos de família que são basilares para a compreensão do direito a convivência familiar e comunitária. Segundo Silva (2010, p. 106) os conceitos trabalhados no PNCFC se agrupam em três níveis:

- a) em relação aos sujeitos: “Família: definição legal e contexto sócio-cultural”, “A criança e o adolescente como sujeitos de direitos” e “Condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento”;
- b) em relação aos direitos: “A convivência familiar e comunitária”, “Ameaça ou

violação de direitos da criança e do adolescente no contexto da família”, “Violação de direitos, coresponsabilização do Estado e da família e intervenções necessárias”;
 c) em relação às medidas protetivas: “Programas de auxílio e proteção à família”, “A decisão de afastamento da criança ou do adolescente da família”, “A prestação de cuidados alternativos à criança e adolescente afastados do convívio da família de origem” e “Adoção”.

Quando o PNCFC trabalha os conceitos em relação aos sujeitos, retoma o conceito de família, já tratados na CF e no ECA que reconhecem a família como alicerce, ambiente fundamental e privilegiado para o desenvolvimento completo dos indivíduos, pois de acordo com a primeira: “A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado” (art. 226). Estas legislações trouxeram a importância da família, mas não absolutizaram a família natural como única forma de assegurar à criança e ao adolescente o direito a convivência familiar e comunitária¹¹ e por esse motivo o Plano orienta que:

Estas definições colocam a ênfase na existência de vínculos de filiação legal¹², de origem natural ou adotiva, independentemente do tipo de arranjo familiar onde esta relação de parentalidade e filiação estiver inserida. Em outras palavras, não importa se a família é do tipo “nuclear”, “monoparental”, “reconstituída” ou outras. (BRASIL, 2006, p. 26)

Dessa forma, independente do tipo de arranjo familiar, não importando se a família seja classificada como “nuclear, monoparental ou reconstituída”, a ênfase está na existência de vínculos de filiação de origem natural ou adotiva, conferindo-lhe igualdade de direitos. Este formato, seguramente, propõe superar o modelo “ideal de família”, que tem ênfase na “estrutura” para enfatizar a sua capacidade de exercer a função de proteção, de socialização e de cuidados das suas crianças e adolescentes, considerando também outras possibilidades de arranjos.

O mais interessante do Plano é que expressa que, apesar desta definição ser suficiente do ponto de vista legal, não supre a amplitude e complexidade dos vínculos familiares e por isso ele traz que “torna-se necessário desmistificar a idealização de uma dada estrutura familiar como sendo a ‘natural’” (BRASIL, 2006, p. 26), pois essa idealização fortalece a visão de desestrutura, e desmistificando-a estaremos fortalecendo a capacidade de a família exercer sua função (de cuidado e socialização) em seus diversos arranjos. O respeito, e a

¹¹CF art. 226, parágrafo 4º: “Entende-se, também, como entidade familiar a comunidade formada por qualquer dos pais ou descendentes”. ECA art. 25: “Entende-se por família natural a comunidade formada pelos pais ou qualquer deles e seus descendentes”.

¹² Nota rodapé PNCFC: Vale lembrar, embora não caiba aqui discutir, que, perante a lei, é também considerada “família” a unidade formada pelo casal sem filhos, quer em união livre ou legalizada.

compreensão mútua, servem como base para desmistificar o que foi construído culturalmente, nos levando ao longo do tempo a entender e aceitar somente o modelo da família tradicional que é formada pelo casamento entre um homem e uma mulher. É a partir dessa estrutura que vem surgindo os novos arranjos, e todos muito importantes na integração do homem à sociedade.

Por isso esta deve ser considerada e respeitada em todas as suas diversidades, considerando que o modelo tradicional de família nuclear patriarcal (pai, mãe e filhos), concebido historicamente como “ideal”, de nenhuma forma encontra correspondência com a grande variedade de famílias constituídas atualmente no Brasil. Para que essas novas representações familiares sejam respeitadas por toda a sociedade, é necessário conhecer e compreender cada uma delas. O modelo de família que prevalece no imaginário coletivo é a família nuclear – constituída por pai, mãe e filhos com estrutura hierárquica e papéis definidos. No entanto, podemos identificar atualmente uma diversidade de famílias. Isto é, podemos encontrar famílias tradicionais, mas elas coexistem “[...] com uma diversidade de outros arranjos familiares que, geralmente, são desqualificados por não corresponderem ao padrão familiar valorizado socialmente.” (SILVA et al., 2004, p. 237) Ou seja, o conceito de família adotado pelo Plano ganhou uma definição mais flexível do que a proposta pela própria Constituição Federal¹³, pois chama a atenção para as diversas possibilidades de organização e arranjos familiares que temos hoje, indo além dos laços de sangue, para mostrar que é preciso reconhecer a diversidade de organizações familiares, indicando que:

[...] torna-se necessária uma definição mais ampla de “família” com base sócio-antropológica. A família pode ser pensada como um grupo de pessoas que são unidas por laços de consangüinidade, de aliança e de afinidade. Esses laços são constituídos por representações, práticas e relações que implicam obrigações mútuas. Por sua vez, estas obrigações são organizadas de acordo com a faixa etária, as relações de geração e de gênero, que definem o *status* da pessoa dentro do sistema de relações familiares. (BRASIL, 2006, p. 27)

Diante de todo o contexto social essa definição vem ganhando novas proporções, e fazendo surgir diferentes concepções de família. É preciso compreender a diversidade de organizações familiares, a complexidade e riqueza dos vínculos familiares e comunitários. Mais do que isso, é preciso superar o modelo estático e reconhecer um modelo dinâmico. O que podemos observar é que esses novos conceitos independem da hereditariedade, e que

¹³ Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado. § 4º Entende-se, também, como entidade familiar a comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes.

atualmente, a maior relevância é a afetividade entre as pessoas, que na sua maioria, compartilham determinadas relações. Deste modo, o conceito de família abrange as relações de cuidado e um nível de parentesco que vai além de pais e filhos, ampliando este para a chamada família extensa (avós, tios, primos etc). O Plano ainda expõe a importância de considerarmos que também existem aquelas relações de caráter simbólico e afetivo, construídas pela presença, amizade, convivência ou apadrinhamento, que são consideradas formas de apoiar as famílias vulneráveis. Essas relações são chamadas no PNCFC de redes sociais de apoio, e são definidas como grupos de pessoas sem laço de parentesco, mas com uma função social de auxílio, como por exemplo, alguns vizinhos muito ligados à criança ou adolescente. Ou seja, com a ampliação do conceito de família, o Plano propõe a compreensão para além do espaço físico, assumindo um modelo que reconhece e valoriza a rede de vínculos.

O PNCFC entende que a família deve ser considerada em todo o seu contexto sócio histórico, diretamente relacionada com as constantes transformações da sociedade, rejeitando discriminações que teriam por base o conceito de família “normal”. Além disso, é observado no país, “[...] o aumento do número de famílias monoparentais, das famílias compostas pelos cônjuges e filhos de casamentos anteriores, de famílias compostas por membros de várias gerações, dos domicílios multifamiliares [...]” (SILVA et al., 2004, p. 214), formando-se, ainda, família por meio da união estável, homoafetiva, entre outras organizações. Em vista disso, o respeito e a valorização das diversas famílias são fundamentais para a manutenção dos vínculos e para a consequente garantia do direito à convivência familiar e comunitária. Esta diversidade de famílias pode se representar de forma econômica, social ou cultural, ou também na sua forma de organização, pois como já vimos, atualmente coexistem diversas organizações familiares. Abaixo estão mencionadas algumas delas:

- ▲ a nuclear: constituída por pai, mãe e filhos (do mesmo pai e da mesma mãe);
- ▲ a de recasados (ou reconstituída): constituída pelo pai ou pela mãe, vivendo uma nova união com companheiros que podem ou não ter filhos e que podem ou não viver juntos;
- ▲ a monoparental: chefiadas apenas pela mãe ou pelo pai;
- ▲ a homoafetiva: constituída por casais homoafetivos;
- ▲ a com membros de diferentes gerações: constituída por famílias que moram juntas e podem ser compostas por duas ou mais gerações;
- ▲ a de pais ausentes: constituída por avós ou tios que se tornam responsáveis pelos

menores de 18 anos;

- ▲ a extensa: com membros de várias gerações, estando ou não dentro do mesmo domicílio.

Dada à relevância do direito à convivência familiar e comunitária e independente dos arranjos familiares, a família é de suma importância na vida dos sujeitos. Por esse motivo, a família natural, deve ser pensada e trabalhada como melhor lugar para a criança e o adolescente, e como determina as legislações, somente quando não existir mais possibilidades de retorno, após intenso trabalho multidisciplinar e intersetorial das políticas públicas, é que a possibilidade de família substituta pode ser cogitada.

Ainda na construção dos conceitos em relação aos sujeitos, o Plano incorpora, na sua plenitude, a doutrina de proteção integral decretada pelo ECA, alegando o reconhecimento da criança e do adolescente enquanto sujeito de direitos que é resultado de um processo historicamente construído.

A palavra “sujeito” traduz a concepção da criança e do adolescente como indivíduos autônomos e íntegros, dotados de personalidade e vontade próprias que, na sua relação com o adulto, não podem ser tratados como seres passivos, subalternos ou meros “objetos”, devendo participar das decisões que lhes dizem respeito, sendo ouvidos e considerados em conformidade com suas capacidades e grau de desenvolvimento.

O fato de terem direitos significa que são beneficiários de obrigações por parte de terceiros: a família, a sociedade e o Estado. (BRASIL, 2006, p. 28)

Neste sentido, estes sujeitos de direitos, necessitam que o Estado, a sociedade e a família os protejam, e precisam, ainda, estar no seio de uma família que propicie condições para o seu pleno desenvolvimento. Quando incorpora a doutrina de proteção integral, também reconhece que a criança e o adolescente estão em condição peculiar de desenvolvimento, e fica claro, no desenrolar deste conceito, que é amplamente reconhecida a importância da família no cuidado e no bem estar de seus integrantes, uma vez que é ela o âmbito privilegiado e primeiro a proporcionar a garantia da sobrevivência, o aporte afetivo fundamental para o pleno desenvolvimento dos membros, a adesão a valores éticos e de conduta, a introdução dos indivíduos na cultura e na sociedade em que está inserida. Entretanto chama a atenção de que é fundamental compreender que, para que a família possa desenvolver suas responsabilidades e funções de cuidado, afeto e socialização de seus membros e também compreender e superar suas possíveis vulnerabilidades, ela precisa ter acesso aos direitos contemplados no artigo 6º da CF (educação, saúde, trabalho, alimentação,

lazer, segurança, previdência e assistência social), legitimando as políticas sociais como direito, e sob esta ótica, comprometer o Estado como garantidor das políticas públicas.

Atualmente, o conceito de família está muito mais relacionado com a ideia de afeto do que com o padrão de família tradicional. Silva et al., acrescentam que a família é

O aporte afetivo fundamental para o desenvolvimento infanto-juvenil e para a saúde mental dos indivíduos; a absorção de valores éticos e de conduta; bem como a introdução das crianças na cultura da sociedade em que estão inseridas. (2004, p. 211)

Por esse motivo a importância da atualização do conceito da instituição família, reconhecendo sua dinâmica, a diversidade da organização familiar, as possibilidades de novos arranjos, a complexidade e riqueza de vínculos, superando o modelo tradicional, deslocando o foco da importância da estrutura familiar para concebê-la como espaço de aprendizagem de afetos, socialização e construção de identidades. Desta forma, o conceito de família precisa considerar o respeito aos valores e crenças, bem como à condição dos sujeitos que participam do processo histórico. O PNCFC trabalha esta questão afirmando que: “A relação afetiva estabelecida com a criança e os cuidados que ela recebe na família e na rede de serviços, tem consequências importantes sobre sua condição de saúde e desenvolvimento físico e psicológico”. (2006, p. 28) Alega também que a família é o principal núcleo de socialização da criança quando expressa que “A família tem papel essencial junto ao desenvolvimento da socialização da criança pequena” (2006, p. 29), pois devido sua situação de vulnerabilidade e imaturidade durante os primeiros anos de vida, as crianças são dependentes do ambiente em que vivem e de seus pais ou responsáveis, por isso a convivência com estes é tão fundamental. Sobre esta perspectiva o Plano também cita que especialistas em desenvolvimento humano destacam:

[...] a importância fundamental dos primeiros anos de vida, concordando que o desenvolvimento satisfatório nesta etapa aumenta as possibilidades dos indivíduos de enfrentarem e superarem condições adversas no futuro, o que se denominou resiliência. (BRASIL, 2006, p. 29)

Por isso, a importância da criança e do adolescente permanecer convivendo com sua família (seja natural ou extensa) e em sua comunidade, para seu desenvolvimento físico, mental e social, e com isso proporcionando condições necessárias para a construção de sua identidade.

Nas conclusões destes três conceitos (em relação aos sujeitos), o PNCFC sempre enfatizou que para concretização e fortalecimento destes conceitos é necessário que exista a responsabilidade da família, da sociedade e do Estado para que haja a efetivação do direito a convivência familiar e comunitária.

Quando o Plano trabalha os conceitos em relação aos direitos, afirma a importância do convívio em família, pois é através desta convivência que “os indivíduos constroem seus primeiros vínculos afetivos, experimentam emoções, desenvolvem a autonomia, tomam decisões, exercem o cuidado mútuo e vivenciam conflitos”. (2006, p. 31) De acordo com o PNCFC também é necessário investimento no fortalecimento e no resgate dos vínculos familiares em situação de vulnerabilidade, pois afirma que cada família é capaz de se reorganizar diante de suas dificuldades e desafios.

[...] como tem sido enfatizado, o fortalecimento e o empoderamento da família devem ser apoiados e potencializados por políticas de apoio sócio-familiar, em diferentes dimensões que visem à reorganização do complexo sistema de relações familiares, especialmente no que se refere ao respeito aos direitos de crianças e adolescentes (BRASIL, 2006, p. 32)

Diante do exposto, destacamos que o PNCFC ratifica o direito que crianças e adolescentes de serem criadas no âmbito de uma família natural. De acordo com o PNCFC “a segurança sentida na convivência familiar e comunitária oferecerá as bases necessárias para o amadurecimento e para a constituição de uma vida adulta saudável”. (2006, p. 33) Isto é, a segurança, o afeto e o acesso aos serviços, contribuirão para a capacidade da criança e do adolescente de construir novos vínculos e sua identidade. Outro aspecto que requer observação cuidadosa, ainda reconhecendo a família como lugar de proteção, segurança e cuidado, é que ela também pode tornar-se o foco do conflito, revelando-se como o espaço silencioso da violação de direitos da criança e do adolescente. (BRASIL, 2006, p. 33), e dispõe que:

Nessas situações, medidas de apoio à família deverão ser tomadas, bem como outras que se mostrarem necessárias, de modo a assegurar-se o direito da criança e do adolescente de se desenvolver no seio de uma família, prioritariamente a de origem e, excepcionalmente, a substituta [...] (BRASIL, 2006, p. 33)

Em situações de vulnerabilidade de vínculos e risco social, deverão ser realizadas ações que possibilitem a permanência da criança e do adolescente na família natural ou

ampliada, e não havendo mais alternativas de manutenção da criança e do adolescente na família, preconiza possibilidades de inserção da criança e do adolescente em família substituta, que deverá acontecer somente quando representar a melhor medida para a proteção de crianças e adolescentes.

Outro conceito trabalhado foi o da convivência comunitária, que segundo o plano também é significativo por facilitar o estabelecimento de novos vínculos e relações.

Durante a infância e a adolescência o desenvolvimento é continuamente influenciado pelo contexto no qual a criança e o adolescente estão inseridos. [...] Os espaços e as instituições sociais são, portanto, mediadores das relações que as crianças e os adolescentes estabelecem, contribuindo para a construção de relações afetivas e de suas identidades individual e coletiva.

Esta convivência deve ser efetivada pela garantia de acesso às famílias aos serviços oferecidos na comunidade, bem como por meio da participação das crianças e dos adolescentes em atividades oferecidas pela sociedade, tais como: educação, lazer, esporte, religião e cultura. De acordo com Silva et al., a garantia de acesso aos serviços “proporciona a convivência comunitária, evitando-se a alienação e inadequação à vida em sociedade”. (2004, p. 234) Ou seja, o acesso da criança e do adolescente a esses serviços auxilia tanto nas relações que esses estabelecem com a comunidade e com a família, quanto na inserção social dessas, e desta maneira fortalece-se seus vínculos familiares e comunitários.

A comunidade pode ser entendida como um grupo social que partilha um mesmo espaço físico, possui interesses e objetivos em comum ou não, e relacionam-se com as instituições e com os espaços sociais. Por isso o PNCFC chama atenção que não é somente no seio da família que ocorrem violações de direitos, pois na utilização de espaços e nas relações entre a comunidade, a família pode estar exposta a tensões que violem seus direitos e que podem até fragilizar seus vínculos.

A violência, a discriminação, o consumismo veiculado na mídia, a intolerância e a falta de acesso às políticas sociais básicas – aspectos, relacionados à própria estruturação da sociedade brasileira – acabam repercutindo sobre a possibilidade de uma convivência familiar e comunitária saudável. (BRASIL, 2006, p. 34)

Ainda na construção dos conceitos em relação aos direitos, o plano trata da ameaça e violação dos direitos da criança e do adolescente no contexto familiar, pois como já exposto anteriormente esse não é somente um lugar de cuidado, pois pode ser também um ambiente de

violações devido a situações de risco vividas pela família, que podem ser causadas pela vulnerabilidade desta diante dos seus direitos. Por isso o PNCFC expõe que “torna-se fundamental refletir sobre as situações caracterizadas como violação de direitos de crianças e adolescentes no contexto familiar, com o impacto sobre os vínculos e as formas de atendimento devidas em cada caso.” (BRASIL, 2006, p. 35)

Sobre esta questão, reforça a co-responsabilização do Estado, da família e da sociedade diante dos direitos de crianças e adolescentes, mas também a co-responsabilidade destes nas situações de violação e no esforço para sua superação desta. Discorre sobre a responsabilidade de todos com essa questão¹⁴, e frisa também que: “Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais.” (BRASIL, art. 5) Nesta perspectiva, o plano também preconiza que a negligência, o abandono e a violência doméstica, merecem atenção e intervenção da sociedade e do Estado, mas alerta que existem questões que podem contribuir para que estas situações ocorram contra crianças e adolescentes, quais sejam: pobreza, desemprego, exposição à violência urbana, situações não assistidas de dependência química ou de transtorno mental, violência de gênero, etc. Ou seja, o PNCFC admite que cabe à sociedade e ao Estado, reconhecer a ameaça ou a violação dos direitos e intervir para assegurar ou restaurar os direitos ameaçados ou violados. Sobre a questão da negligência e/ou abandono, o PNCFC propõe, para a equipe técnica, que quando se depararem com uma destas situações, devem:

[...] sempre levar em conta a condição sócio-econômica e o contexto de vida das famílias bem como a sua inclusão em programas sociais e políticas públicas, a fim de avaliar se a negligência resulta de circunstâncias que fogem ao seu controle e/ou que exigem intervenção no sentido de fortalecer os vínculos familiares. (BRASIL, 2006, p. 37)

Também segundo este documento, em casos de ameaça ou violação de direitos, deve-se “intervir para assegurar ou restaurar os direitos ameaçados ou violados” (2006, p. 36) Para tanto este também relata que são necessárias algumas condições para que esse objetivo seja alcançado, tais como: estruturação da rede de serviços; difusão de uma cultura de direitos; superação de padrões culturais; capacidade dos cidadãos reconhecerem os sinais de violência

¹⁴ Art. 18 do ECA: “É dever de todos velar pela dignidade da criança e do adolescente, pondo-os a salvo de qualquer tratamento desumano, violento, aterrorizante, vexatório ou constrangedor”.

contra a criança e o adolescente e denunciarem; estruturação dos conselhos tutelares; a oferta de serviços de cuidados alternativos à criança e ao adolescente que necessitem ser afastados da família de origem; oferta de serviços de apoio psicossocial à família visando à reintegração familiar. (BRASIL, 2006, p. 36) O PNCF também reforça a importância dos serviços de apoio sociofamiliar, porque entende este serviço como importante caminho para o resgate dos direitos e fortalecimento dos vínculos familiares.

Finalizando a compreensão sobre o marco conceitual, serão analisados os conceitos em relação às medidas. O primeiro conceito trabalhado foi o dos programas de auxílio e proteção à família. Sobre esta temática o plano expõe a “importância das medidas voltadas à inclusão da família em programas de auxílio e proteção, expressas no inciso IV do artigo 101¹⁵, no artigo 23 Parágrafo Único¹⁶ e no inciso I do artigo 129¹⁷ do ECA”. (BRASIL, 2006, p. 38) Reforça que quando estes programas estão bem estruturados, as famílias podem ultrapassar os momentos de dificuldade de uma forma menos dolorida. O PNCFC traz os programas de apoio sociofamiliar como um exemplo disso, pois tem como objetivo fortalecer a família na sua singularidade, ou seja, estabelece um plano de trabalho de acordo com as necessidades de cada família de forma individual, valorizando suas capacidades de superação. O plano também traz algumas dimensões que esses programas devem abranger:

- ▲ superação de vulnerabilidades sociais decorrentes da pobreza e privação – incluindo condições de habitabilidade, segurança alimentar, trabalho e geração de renda;
- ▲ fortalecimento de vínculos familiares e de pertencimento social fragilizados;
- ▲ acesso à informação com relação às demandas individuais e coletivas;
- ▲ orientação da família e, especialmente, dos pais, quanto ao adequado exercício das funções parentais, em termos de proteção e cuidados a serem dispensados às

¹⁵ 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 ou 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.

¹⁶ Art. 23. A falta ou a carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou a suspensão do poder familiar. *Parágrafo único: Não existindo outro motivo que por si só autorize a decretação da medida, a criança ou o adolescente será mantido em sua família de origem, a qual deverá obrigatoriamente ser incluída em programas oficiais de auxílio.*

¹⁷ Art. 129. São medidas aplicáveis aos pais ou responsável: I) *encaminhamento a programa oficial ou comunitário de proteção à família*; II) inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; III) encaminhamento a tratamento psicológico ou psiquiátrico; IV) encaminhamento a cursos ou programas de orientação; V) obrigação de matricular o filho ou pupilo e acompanhar sua frequência e aproveitamento escolar; VI) obrigação de encaminhar a criança ou adolescente a tratamento especializado; VII) advertência; VIII) perda da guarda; IX) destituição da tutela; X) suspensão ou destituição do pátrio poder.

- crianças e adolescentes em cada etapa do desenvolvimento, mantendo uma abordagem dialógica e reflexiva;
- ▲ superação de conflitos relacionais e/ou transgeracionais, rompendo o ciclo de violência nas relações intrafamiliares;
 - ▲ integração sócio-comunitária da família, a partir da mobilização das redes sociais e da identificação de bases comunitárias de apoio;
 - ▲ orientação jurídica, quando necessário. (2006, p. 38)

O PNCFC também traz outros pontos importantes a serem considerados para um bom funcionamento dos programas de apoio sociofamiliar, quais sejam:

- ▲ a importância do arcabouço teórico-metodológico e de uma equipe capacitada para trabalhar as demandas atendidas pelos programas e serviços ofertados;
- ▲ a importância de ações interdisciplinares e intersetoriais que devem articular diferentes políticas sociais básicas (saúde, assistência e educação) sem prejuízo de outras políticas (habitação, trabalho, esporte, lazer e cultura, etc);
- ▲ a importância da consolidação de políticas públicas universais e de qualidade e da integração entre o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o Sistema Único de Saúde (SUS), o Sistema de Garantia de Direitos (SGD) e o Sistema Educacional.

Quando o plano trata da questão de afastamento da criança ou adolescente da família, expõe que esta medida somente deve ser recomendada através de um diagnóstico elaborado por equipe técnica qualificada, por que:

O estudo diagnóstico deve incluir uma criteriosa avaliação dos riscos a que estão submetidos a criança ou o adolescente e as condições da família para a superação das violações e o provimento de proteção e cuidados, bem como os recursos e potencialidades da família extensa e da rede social de apoio, que muitas vezes pode desempenhar um importante papel na superação de uma situação de crise, ou dificuldade momentânea da família. (BRASIL, 2006, p. 40)

Ainda sobre a questão do diagnóstico, o PNCFC reforça a importância de ouvir todos os envolvidos (principalmente a criança e adolescente) e que para um diagnóstico a favor do afastamento da criança e adolescente do convívio com a família de origem, os profissionais envolvidos devem ter consciência de que essa decisão irá refletir no desenvolvimento também de todos envolvidos e que quando isso ocorrer, os trabalhos com a família de origem não devem cessar, para que esta medida seja o mais provisória possível. Por isso devem-se priorizar as medidas de proteção que visem o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, como nos programas de apoio sociofamiliar, para que seja garantida a continuidade do acompanhamento da criança ou do adolescente e de sua família, tanto durante

o período de afastamento, quanto após o retorno à família de origem. Entretanto, o que leva crianças e adolescentes serem afastados de suas famílias? Segundo Rizzini et al.:

As principais causas que levam ao afastamento da família são situações classificadas como violações de direitos da criança, mencionadas no Estatuto da Criança e do Adolescente. É o caso da violência intra-familiar, como abuso físico, negligência, abuso sexual, exploração pelo trabalho infantil, entre outros. Superados esses problemas, com frequência, a situação de pobreza que se mantém acaba sendo um obstáculo à permanência da criança junto aos seus. Além disso, há outros fatores que dificultam a permanência da criança em casa, tais como a inexistência ou ineficácia das políticas públicas, a falta de suporte à família no cuidado junto aos filhos, as dificuldades de gerar renda e de inserção no mercado de trabalho e a insuficiência de creches e escolas públicas de qualidade, em horário integral, com que os pais possam contar em quanto trabalham. O problema, portanto, é parte do quadro brasileiro mais amplo de desigualdade socioeconômica, comprometendo a garantia de direitos básicos de todos os cidadãos e, em particular, das crianças e dos adolescentes (2007, p. 23).

Sobre a prestação de cuidados alternativos às crianças e adolescentes afastados do convívio com a família, o PNCFC determina que quando for detectada a necessidade do afastamento da criança e do adolescente da família de origem, estes deverão ser atendidos em serviços que ofereçam cuidados e condições favoráveis ao seu desenvolvimento saudável, trabalhando no sentido de viabilizar a reintegração à família de origem ou, na sua impossibilidade, o encaminhamento para família substituta. O que não se pode esquecer é que a pobreza da família jamais pode ser motivo de perda ou suspensão do poder familiar, pois “[...] a cada criança com problemas corresponde uma família em dificuldades. Ninguém tem o direito de orfanizar a criança pobre.” (VICENTE, 1994, p. 56). Portanto, a família que se encontre nessa situação deve ser inserida imediatamente em programas de auxílio do Governo Federal.

O plano também traz que os serviços que podem ser ofertados para as crianças e adolescentes afastados do convívio familiar são: o Acolhimento Institucional ou os Programas de Famílias Acolhedoras¹⁸.

O acolhimento institucional, de acordo com o ECA é entidade de atendimento que presta serviços, de medidas de proteção a crianças e adolescentes que foram ameaçados ou violados, na forma de internação de forma provisória e excepcional sem privação de liberdade (art. 90, 98 e 101-§1). Segundo o PNCFC o acolhimento institucional

¹⁸ O Programa de Família Acolhedora será abordado no subitem 2.2 desse capítulo.

[...] 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. (2006, p. 40)

A pretensão aqui não é conceituar cada uma dessas modalidades como o plano fez, mas deixar claro que essas entidades devem se reordenar de forma a atender os regulamentos expostos, a favor do direito a convivência familiar e comunitária, no artigo 92.

- I - preservação dos vínculos familiares;
- II - integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família de origem;
- 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.

Passando para outro item, as *diretrizes*, o plano traz que elas funcionam como princípios a serem seguidos, e são os seguintes:

- ⤴ Centralidade da família nas políticas públicas: independente de seu formato, diante de situações de risco social e vulnerabilidades essa família precisa ser apoiada pelo Estado e pela sociedade.
- ⤴ Primazia da responsabilidade do Estado no fomento de políticas integradas de apoio à família: no que se refere à efetivação do princípio da prioridade absoluta; ao favorecimento da reconstrução das relações no grupo familiar e; ao apoio às famílias com vulnerabilidade específica (com pessoas deficientes ou com necessidades específicas de saúde e ainda em situação de desemprego, pobreza e miséria).
- ⤴ Reconhecimento das competências da família na sua organização interna e na superação de suas dificuldades: admitir a família como grupo social capaz de se organizar, reorganizar dentro do seu contexto; romper com o mito que o atendimento em instituições de abrigo e reabilitação é superior ao cuidado que a própria família pode oferecer e; respeitar as famílias, seus valores e crenças.
- ⤴ Respeito à diversidade étnico cultural, à identidade e orientação sexuais, à equidade de gênero e às particularidades das condições físicas, sensoriais e mentais: respeitar à diversidade dos arranjos familiares; ir além de padrões culturais arraigados que

violam direitos e; observar o princípio da não discriminação.

- ▲ Fortalecimento da autonomia da criança, do adolescente e do jovem adulto na elaboração do seu projeto de vida: persistir no fortalecimento dos vínculos comunitários, na qualificação profissional e na construção do projeto de vida principalmente dos adolescentes, estimulando o protagonismo de sua própria realidade.
- ▲ Garantia dos princípios de excepcionalidade e provisoriedade nos programas de famílias acolhedoras e de acolhimento institucional de crianças e de adolescentes: realizar esforços para reintegrar a criança ou adolescente ao convívio da família de origem, para garantir a provisoriedade do afastamento.
- ▲ Reordenamento dos programas de acolhimento institucional: reorientar as instituições de acolhimento ao novo paradigma que passa a focar a família como centro das ações de abrigamento, entendido como medida de caráter provisório, e a conceber a criança e o adolescente como integrantes do seu contexto familiar e comunitário.
- ▲ Adoção centrada no interesse da criança e do adolescente: estimular adoções de crianças e adolescentes que se encontram privados da convivência familiar devido terem sido preteridos pelos adotantes, rompendo assim com a construção de que os adotantes escolhem seus filhos, passando agora a criança escolher a família que deseja.
- ▲ Controle social das políticas públicas: garantir os direitos fundamentais e os princípios democráticos, através da participação popular no controle social.

Nos *objetivos gerais* o PNCFC elenca a necessidade de canalizar e unificar todas as ações voltadas para a promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária, fortalecendo ou resgatando os vínculos com sua família de origem e com sua comunidade e, ao mesmo tempo, fomentar a implantação de programas de Famílias Acolhedoras em caráter temporário e reordenar os programas de Abrigo, com o devido atendimento e acompanhamento de todos os envolvidos, visando também a promoção da autonomia do adolescente egresso dos programas. Esgotadas todas as possibilidades de retorno a família de origem a criança ou adolescente é encaminhada à adoção. Não havendo concretização desta no território nacional, garantir que a adoção internacional priorize os países que ratificaram a Convenção de Haia de 1993. Para que esses objetivos sejam alcançados, é necessário que as três esferas de governo (Federal, Estadual e Municipal) se comprometam, através de suas políticas públicas (saúde, assistência social, educação,

habitação, etc), com a efetivação do PNCFC, como também a sociedade civil através do controle social, e que estes formem o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente.

Nos seus *resultados programáticos* está exposto que esperam atingir todos os objetivos propostos acima. E para que sejam alcançados efetivamente, propõe formas de *implementação, monitoramento e avaliação*. Na implementação o plano propõe que para materialização do direito à convivência familiar e comunitária, são necessárias algumas atitudes, quais sejam:

- 1) Cumprimento integral deste Plano nas três esferas de governo;
- 2) Constituição formal de Comissão Nacional Intersetorial para acompanhamento da implementação do Plano;
- 3) Elaboração de Planos Estaduais e Municipais em consonância com o Plano Nacional e constituição de Comissões Intersetoriais de acompanhamento do Plano nas esferas estaduais e municipais;
- 4) Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente nas três esferas públicas assumindo o presente Plano como prioridade, a partir de 2007, viabilizando recursos nos orçamentos, de um modo geral, e, em particular, nos Fundos da Infância e Adolescência para a sua implementação;
- 5) Participação e integração entre os Conselhos de Direitos da Criança e Setoriais nas três esferas de governo;
- 6) Co-responsabilidade entre os entes federativos no financiamento para implementação dos objetivos e ações propostos no presente Plano. (2006, p. 76)

Já o monitoramento e avaliação se darão na forma de levantamento de indicadores que auxiliarão na execução do Plano. Segundo o PNCFC esses indicadores devem expor: diagnóstico da situação de famílias com crianças e adolescentes em Programas de Acolhimento Institucional, em situação de rua e em medida socioeducativa; diagnóstico da situação de crianças e adolescentes em situação de adoção nacional e internacional; diagnóstico de situação de operação de políticas públicas de proteção às crianças, aos adolescentes e a suas famílias e; Orçamento Público.

O PNCFC é finalizado pelo *plano de ação*, onde propõe quatro eixos a serem trabalhados: 1) Análise de situação e sistemas de informação; 2) Atendimento; 3) Marcos regulatórios e normativos e; 4) Mobilização, articulação e participação. Todos os itens trabalhados no plano visam a efetivação do direito a convivência familiar e comunitária.

2.2 O Fortalecimento do Direito a Convivência Familiar e Comunitária: O Programa de Famílias Acolhedoras em foco

A medida de proteção modalidade de Programa de Família Acolhedora (PFA) é trabalhada no PNCFC quando traz, no marco conceitual, o conceito em relação às medidas de proteção intitulado “A prestação de cuidados alternativos a crianças e adolescentes afastados do convívio com a família de origem”, onde inclui o serviço de acolhimento institucional (supracitado acima) e o de família acolhedora.

O Programa de Famílias Acolhedoras caracteriza-se como um serviço que organiza o acolhimento, na residência de famílias acolhedoras, de crianças e adolescentes afastados da família de origem mediante medida protetiva. Representa uma modalidade de atendimento que visa oferecer proteção integral às crianças e aos adolescentes até que seja possível a reintegração familiar. (2006, p. 42)

O PFA pode representar a possibilidade da continuidade da convivência familiar e comunitária em ambiente sadio, capaz de satisfazer as necessidades da criança ou adolescente, para que possa expressar sua individualidade, receber carinho e afeto, como também desenvolver competências e capacidades indispensáveis para a vida adulta. Tudo isso contribui para a formação de vínculos estáveis e saudáveis entre os adultos e as crianças ou adolescentes.

Também segundo o PNCFC existem diferentes denominações para essas famílias: família de apoio, família guardiã, família solidária, família cuidadora e, Família acolhedora. (2006, p. 121) Essa modalidade oferece uma experiência de vida familiar que, em determinada situação, os pais biológicos das crianças ou adolescentes em situação de risco, não podem proporcionar. A família acolhedora recebe da autoridade judiciária um termo de guarda provisória que é solicitado pelo serviço responsável pelo programa. Ou seja, a criança ou adolescente fica sobre a guarda provisória da família acolhedora até que sua família de origem possa receber seus filhos de volta. Em casos de impossibilidade de reintegração familiar, eles serão encaminhados à família substituta na forma de adoção, como prevê o ECA. A família acolhedora, mesmo não assumindo a criança ou o adolescente de forma definitiva, representa uma medida de proteção eficiente por evitar a penalização da criança que acaba confinada numa instituição, sem tempo determinado para sair. Neste ambiente a criança ou adolescente, terá mais condições para estruturar sua personalidade.

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. É uma modalidade de acolhimento diferenciada, que não se enquadra no conceito de abrigo em entidade, nem no de colocação em família substituta, no sentido estrito, porém podendo ser entendido como regime de colocação familiar preconizado no artigo 90 do Estatuto da Criança e do Adolescente. (BRASIL, 2009, p. 76)

O acolhimento familiar se diferencia do acolhimento institucional, porque é considerada outra forma, que não seja a institucionalização, para a proteção de crianças e adolescentes, quando se faz necessário o seu afastamento temporário do convívio familiar de origem. Também se diferencia da família substituta (definida no ECA como aquela reconhecida com potencial para guarda, tutela ou adoção, em situações de perda do poder familiar), pois no período em que a criança ou adolescente fica na família acolhedora, tanto a guarda quanto a permanência são provisórias e limitadas pelo período que corresponde a suspensão do poder familiar. Neste serviço a família não estabelece nenhum vínculo de filiação, ou seja, não pode ser considerada adoção, mas sim acolhimento provisório até que estes sujeitos possam retornar as suas famílias de origem ou, excepcionalmente, serem encaminhadas para a adoção. Portanto, é uma medida de proteção onde, uma família voluntariamente, acolhe em seu espaço familiar criança ou adolescente que necessite de proteção fora do seu contexto familiar de origem, devido a ameaça ou violação de seus direitos.

Segundo o documento Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes em relação à quantidade de crianças acolhidas por família, estipula que a não ser em casos de grupo de irmãos, seja somente uma de cada vez. Em alguns municípios os programas oferecem um auxílio financeiro, por criança/adolescente, para as famílias acolhedoras. Sobre essa questão Rizzini et al. manifesta que:

O subsídio financeiro direcionado às famílias que acolhem é fundamental, já que, no Brasil, o acolhimento familiar não é considerado uma profissão e as famílias acolhedoras atuam de forma voluntária. Este recurso é destinado às despesas previstas no cuidado com a criança, tais como alimentação, vestuário, remédios, material escolar etc., levando-se em conta que as famílias acolhedoras vêm de contexto socioeconômico semelhante ao das famílias de origem. Seu valor varia de acordo as necessidades financeiras do projeto, a necessidade das famílias e a modalidade de intervenção junto a família de origem. Muitos dos entrevistados ressaltaram que o auxílio não é suficiente para assegurar todas as necessidades das crianças (2007, p. 71).

Esse subsidio é fundamental para não responsabilizar a sociedade daquilo que é responsabilidade do Estado. Observa-se que as famílias estão ocupando um lugar de destaque como importante agente de proteção social, contudo o poder público não pode simplesmente responsabilizá-las com encargos que são de responsabilidade do próprio poder público. Para exercer essas responsabilidades a família precisa tornar-se alvo de políticas, pois o principal motivo da família de origem estar em situação de vulnerabilidade é a falta ou inexistência das políticas complementares de apoio à família, como saúde, assistência, educação, emprego, habitação, etc. Segundo Silva et al (2004) o principal motivo para o abrigamento de muitas crianças e adolescentes estava relacionada à pobreza, ou seja, além da violação do direito da criança e adolescente, a família estava sendo violada também. O abrigamento era efetuado por esse motivo mesmo o ECA dispondo em seu art. 23 que: “A falta ou a carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou a suspensão do poder familiar.” Por esse motivo, cuidar da família para que não seja ameaçada nem violada em seus direitos, significa cuidar das crianças e adolescentes, porque o direito das crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária está relacionado à inclusão social de suas famílias.

Segundo o PNCFC o programa de família acolhedora prevê as seguintes metodologias:

- ▲ 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; e articulação com a rede serviços, com a Justiça da Infância e da Juventude e com os demais atores do Sistema de Garantia de Direitos. (2006, p. 42)

O documento Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes também propõe os seguintes passos para organização do serviço de Famílias Acolhedoras: ampla divulgação dos objetivos e da operacionalização do serviço na tentativa de envolver a comunidade e os atores do Sistema de Garantia de Direitos; acolhida e avaliação inicial realizada por equipe qualificada, de forma clara para evitar mal entendidos, verificando assim se a família atende aos critérios exigidos (pode também ser identificado possíveis motivações equivocadas); avaliação documental em forma de cadastramento¹⁹;

¹⁹ Documentação mínima a ser exigida constitui em documentos pessoais (RG, CPF), comprovante de residência, comprovante de rendimentos, certidão negativa de antecedentes criminais, atestado de saúde física e mental. Os documentos devem ser solicitados a todos os membros maiores de idade do núcleo familiar. (Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, 2009, p. 78)

seleção na forma de estudo psicossocial de todo núcleo familiar para avaliação²⁰; capacitação oferecida para que as famílias compreendam claramente todo processo de acolhimento; cadastramento das famílias consideradas capazes de acolherem, mas estas somente serão aptas após deferimento da Vara da Infancia e Juventude; acompanhamento de todos envolvidos (criança ou adolescente, família de origem e família acolhedora) pela equipe e pela rede de atendimento, antes, durante e após o desligamento.

É importante ressaltar, que mesmo no acolhimento da criança ou adolescente por família acolhedora, é imprescindível o trabalho com a família de origem, com foco na resolução da situação que motivou o afastamento destes, visando a reintegração familiar. Em outras palavras, o princípio da provisoriedade, atribuído pelo ECA para a medida de abrigo, deve prevalecer também para esta Modalidade de Acolhimento Familiar. A família de origem é um dos alvos de atuação do acolhimento familiar e deverá merecer um investimento técnico significativo das equipes dos programas para que se possa alcançar o objetivo da medida protetiva, que é a reintegração familiar. O atendimento à família de origem deve ter essa finalidade, por isso a necessidade de elaboração de um plano de acompanhamento traçado com a família. A manutenção dos vínculos deve ser conservada através de visitas entre a criança e a família de origem. Após reintegração familiar o acompanhamento pela equipe técnica deve continuar aproveitando a família de acolhimento como parceira do processo. Logo, essa parceria deve ser utilizada tanto para reintegração quanto pós-reintegração.

²⁰ De acordo com as Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, a equipe deve observar algumas características importantes: disponibilidade afetiva e emocional; padrão saudável das relações de apego e desapego; relações familiares e comunitárias; rotina familiar; não envolvimento de nenhum membro da família com dependência química; espaço e condições gerais da residência; motivação para a função; aptidão para o cuidado com crianças e adolescentes; capacidade de lidar com separação; flexibilidade; tolerância; pró-atividade; capacidade de escuta; estabilidade emocional; capacidade de pedir ajuda e de colaborar com a equipe técnica, dentre outras. Como também ouvir a opinião da família e indicar o perfil de criança e/ou adolescente que cada família está habilitada a acolher. (2009, p. 78-79)

3 COMPREENDENDO A DINÂMICA DO PROGRAMA DE ACOLHIMENTO FAMILIAR

A legislação²¹ que fundamenta o acolhimento familiar como prática formal preconiza a importância da intervenção do Estado quando a família não pode cuidar de sua criança e adolescente, priorizando o convívio familiar, mesmo que provisório. Nesses casos o abrigo deve ser utilizado apenas quando não houver uma família disponível para o acolhimento. Por esse motivo, neste capítulo será abordado o acolhimento familiar entendendo que essa modalidade é a mais aconselhada para a preservação do convívio familiar e comunitário. No intuito de compreender a dinâmica e como tal modalidade está sendo implementada buscou-se conhecer as experiências que estão sendo desenvolvidas no Brasil, através de uma busca pela internet. Nessa busca foram detectados programas nos seguintes municípios: Nova Trento/SC, Tubarão/SC, Itapema/SC, São Bento do Sul/SC, Balneário Camboriú/SC, Campinas/SP e Rio de Janeiro/RJ. Posteriormente foram enviados e-mails para estes municípios, não obtendo resposta (somente o Programa SAPECA de Campinas, respondeu que não possuíam projeto ou material para envio) e então se fez necessária nova busca. Nesta foram encontradas informações sobre os programas implantados em: São Leopoldo/RS, Arujá/SP e São Bento do Sul/SC aos quais dedico a apresentação e análise.

No município de São Bento do Sul no estado de Santa Catarina, o programa “Família de Apoio” foi uma iniciativa do Juizado e Promotoria da Infância e Juventude e do Grupo Gerando Amor, desenvolvendo suas atividades a partir de 2002.

No município de Arujá no estado de São Paulo, o programa “Família Acolhedora” foi uma iniciativa do Centro Arujaense de Apoio às Ações Sociais, cuja sede é no Abrigo Casa São José, que foi contemplado pelo Instituto Camargo Corrêa com o projeto “Fortalecendo laços familiares” em 2005.

No município de São Leopoldo no estado do Rio Grande do Sul, o programa “Família Acolhedora” foi uma iniciativa da Secretaria Municipal de Assistência, Cidadania e Inclusão Social, está em atividade desde 2009.

Para a continuidade da apresentação destes programas seguem algumas considerações

²¹ A Convenção das Nações Unidas pelos Direitos da Criança e o Estatuto da Criança e do Adolescente.

sobre: vínculos, financiamento, parcerias, público-alvo, objetivos, metodologia, metas e monitoramento e avaliação.

Estes projetos possuem *vínculos* diferenciados, porque em São Bento e São Leopoldo estão vinculados às prefeituras municipais, já o de Arujá é vinculado a uma Organização Não-Governamental (ONG). Segundo os projetos o *financiamento* inicial para a realização dos programas, é provindo dos seguintes órgãos: prefeituras, Fundo para a Infância e Adolescência (FIA) e de ONGs. Esses recursos são destinados às capacitações das equipes técnicas, das famílias e para o subsídio financeiro direcionado as famílias acolhedoras e em alguns casos, pagamento de pessoal. Porém, variam de acordo com as possibilidades financeiras do projeto, a necessidade das famílias e a modalidade de intervenção junto à família de origem. Em São Bento do Sul é a Prefeitura Municipal e o Fundo da Infância e Adolescência (FIA) que se responsabilizam pelo financiamento do programa; em São Leopoldo é semelhante, mas além do Fundo Municipal da Criança e Adolescente, há um co-financiamento Federal para Serviços Socioassistenciais continuados da Alta Complexidade. Contudo, no caso de Arujá, os recursos provêm de uma Associação anônima, da Prefeitura Municipal e do Centro Arujaense de Apoio às Ações Sociais (CEAS). Sobre o auxílio financeiro oferecido às famílias acolhedoras, somente em um dos programas analisados (o de Arujá/SP) não há informações de que as mesmas o recebam. O programa de São Leopoldo estipula o valor de um salário mínimo nacional por criança acolhida, sendo proporcional aos dias de acolhimento e o de São Bento do Sul não discrimina valores.

Nas *parcerias*, os programas também apresentam algumas diferenças:

- ♣ São Bento do Sul: Juizado e Promotoria da Infância e Juventude; Grupo de Estudos e Apoio à Adoção “Gerando Amor”; Conselho Tutelar; Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; Secretaria Municipal de Saúde e; Secretaria Municipal de Educação.
- ♣ Arujá: Diretamente: CEAS; Prefeitura Municipal de Arujá e; Instituto Camargo Corrêa. Indiretamente: Vara da Infância e Juventude; Ministério Público; Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente; Secretaria de Assistência Social; Secretaria de Saúde; Secretaria de Educação; Secretaria de Obras e Planejamento; Secretaria de Cultura, Esportes e Turismo; ONGs; Voluntariado e; Sociedade Civil.
- ♣ São Leopoldo: Conselho Tutelar; Juizado da Infância e Juventude; Ministério Público; Família de Origem e Família Acolhedora; Conselho Municipal de Defesa dos Direitos

da Criança e do Adolescente e; Conselho Municipal de Assistência Social.

Quando tratam do *público-alvo*, possuem características similares, pois São Bento do Sul e São Leopoldo especificam que abrangem crianças e adolescentes que tenham seus direitos ameaçados ou violados por motivo de violência ou vulnerabilidade social e necessitem ser afastados de sua família de origem. Somente o de Arujá especifica que o público-alvo será composto: diretamente, pelas crianças e adolescentes em situação de agravo e seus grupos familiares, que violados em seus direitos, necessitam ser afastados de suas famílias de origem; e indiretamente, pelas famílias que se propõe à acolher em seus lares, temporariamente, uma criança ou adolescente e a comunidade.

Em seus *objetivos* gerais os projetos apresentam pequenas diferenças, mas buscando a mesma finalidade - a reintegração familiar, fortalecendo os laços familiares para que a família de origem seja potencializada para o cuidado dos seus filhos, interrompendo assim, o processo de violência doméstica cometida contra crianças e adolescentes. No município de São Bento do Sul, o objetivo geral é: “proteger a criança, apoiar a família de origem e cuidar da família de apoio.” Em Arujá é:

Contatar, cadastrar, treinar, selecionar e capacitar famílias que, voluntariamente, tem função de acolher em seu espaço familiar, pelo tempo que for necessário, a criança ou o adolescente que, para ser protegido, foi retirado de sua família natural, respeitando 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 social e comunitária, dando-lhe oportunidade de aprender as coisas do mundo, da vida, para desenvolver suas potencialidade, saber conviver com outras pessoas e ser feliz.

Já o de São Leopoldo é: “garantir uma rede de proteção às crianças e adolescentes em situação de risco, a fim de proporcionar-lhes a convivência familiar e comunitária.”

Como objetivos específicos os projetos propõem as seguintes ações:

- △ favorecer a desinstitucionalização de crianças e adolescentes, através de alternativas mais humanizadas a estes cidadãos, através da convivência familiar e comunitária;
- △ romper o vínculo de vulnerabilidade, de violência, de risco social a que estão expostos crianças e adolescentes, oferecendo-lhes através da família acolhedora um ambiente favorável ao desenvolvimento físico e psíquico, e concomitantemente, proporcionar as famílias de origem, oportunidades de apropriação de novos modelos de relacionamento familiar, preparando-as para o retorno de seus filhos;

- ▲ fortalecer a participação da sociedade em geral na proteção da criança e do adolescente.

O interessante no projeto de São Leopoldo é que um de seus objetivos específicos é: “cumprir os objetivos e ações firmadas, junto ao Plano Municipal de Proteção, Promoção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária”. Isso é devido à implantação do projeto desse município ter sido em 2009, ou seja, após aprovação do PNCFC.

Metodologicamente, todos os projetos atuam de forma interdisciplinar, normalmente entre assistente social e psicóloga, mas em alguns projetos pode haver também interlocução entre advogados e pedagogos. Os mecanismos utilizados pelos projetos estudados apresentam a mesma vertente, pois em todos é feito uma divulgação do programa de acolhimento e, posteriormente, as famílias interessadas em acolher passam por um cadastramento, capacitação, seleção, avaliação e acompanhamento, para se tornarem efetivamente Famílias Acolhedoras e, com isso, contribuir com o direito à convivência familiar e comunitária e com a desinstitucionalização.

As equipes procuram fazer a divulgação e sensibilização nas comunidades e na rede de atendimento, através da imprensa escrita e falada, cartazes, folders, cursos, palestras e eventos, para atrair famílias aptas a acolher crianças ou adolescentes. Essa aptidão envolve a capacidade de cuidar e educar impondo limites. Os critérios, para inscrição nos Programas de Acolhimento Familiar assemelham-se nas diferentes localidades analisadas. Os acolhedores devem ter em geral: idade superior a 21 anos, pois a diferença de idade entre acolhedor e acolhido não pode ser de menos de 16 anos (mesmo requisito que para adoção); residir no município ou proximidades; todos os membros da família devem concordar a respeito do acolhimento; deve haver disponibilidade emocional para cuidar e tempo suficiente para atender às necessidades das crianças e adolescentes acolhidos; estar em condições favoráveis de saúde física e mental e; não ter qualquer pendência judicial ou problemas de alcoolismo e drogadição e; quanto ao gênero e estado civil não há restrições.

No cadastramento, a família disposta a acolher deve entregar para a equipe responsável pelo programa, os seguintes documentos: RG e CPF; comprovante de residência (em alguns casos exige-se um período mínimo de residência no município); atestado médico e de saúde física e mental; declaração de idoneidade moral e; aos demais integrantes copia de qualquer documento.

Na capacitação, a equipe trabalha com a comunidade, com a rede e com as famílias dispostas a acolher, abordando temas como: a realidade das crianças e adolescentes acolhidos em abrigos e os prejuízos da institucionalização; assuntos ligados à violência doméstica; o direito da criança e do adolescente evidenciando o ECA e o caráter provisório do acolhimento²²; noções sobre o desenvolvimento infanto juvenil; o objetivo do programa e; o papel da família acolhedora e de origem no processo de acolhimento para a reintegração familiar. Como toda família deve estar disposta a acolher, todos também devem passar pela capacitação.

O processo de seleção e avaliação é realizado através da abordagem psicossocial de todos integrantes da família. Segundo os projetos analisados, para essa avaliação, são necessários alguns instrumentos de trabalho como:

- ▲ Entrevistas: os técnicos utilizam-se da entrevista para colher informações a respeito do candidato ao programa e suas motivações para este acolhimento. Esta entrevista é feita individualmente e é estendida a todos os membros da família já que o acolhimento se dá por parte de todos os familiares.
- ▲ Visita domiciliar: os técnicos visitam o espaço onde a família vive para saber se há condições físicas para o acolhimento²³. Além disso, observa-se a dinâmica familiar e outros aspectos relacionados à convivência dos membros, tais como: o relacionamento entre pais e filhos, a receptividade da família, a disponibilidade e aceitação de todos e, a motivação para se inscrever no programa.
- ▲ Dinâmicas de grupo: os técnicos utilizam normalmente nas capacitações.
- ▲ Estudo documentação: os técnicos analisam tanto o cadastro de inscrição feito pelas famílias como todos relatórios de acompanhamento desta família até então.

É na utilização desses instrumentos, que a equipe constata qual o perfil de crianças ou adolescente que cada família deseja acolher. Esse perfil é relacionado à faixa etária, tipo de criança e adolescente que se sente em condições de receber e motivo pelo qual foi afastada de

²² O período de acolhimento não deve ultrapassar 2 anos. Essa informação foi retirada do ECA, mas nesse somente estava especificado o acolhimento institucional: “A permanência da criança e do adolescente em programa de *acolhimento institucional* não se prolongará por mais de 2 (dois) anos, salvo comprovada necessidade que atenda ao seu superior interesse, devidamente fundamentada pela autoridade judiciária.” (1990, Art. 19, § 2º, grifo da autora)

²³ Sobre a questão da quantidade de crianças ou adolescentes a serem acolhidos, os documentos estudados salientam que a família acolhedora deve acolher uma criança por vez, salvo quando for caso de grupo de irmãos, mas existem outros projetos que admitem o acolhimento de mais de uma, mesmo não sendo irmãos, mas isso somente se a família tiver condições de acolher mais de um.

sua família²⁴. Para que a avaliação seja positiva, um dos pontos que deve ficar bem claro para a equipe durante a abordagem psicossocial é que o objetivo da família deve ser somente o acolhimento temporário e não a adoção.

Após parecer favorável, a família acolhedora deve assinar um Termo de Adesão ao programa, que é enviado ao Juizado da Infância e Adolescência, juntamente com o cadastro realizado pela equipe responsável e todos os relatórios das entrevistas e visitas domiciliares, para que a família seja reconhecida como Família Acolhedora. Nos projetos estudados a guarda provisória da criança ou adolescente fica com as famílias acolhedoras, mas há casos em alguns municípios que ela é destinada aos gestores do programa. Possuindo ou não a guarda da criança, espera-se da família que acolhe que proporcione à criança ou adolescente, condições para seu desenvolvimento em todos os sentidos, pois a ela, em geral, fica responsável por todas as atribuições listadas no artigo 33 do Estatuto (assistência material, moral e educacional). Além disso, ela deve participar ativamente de todo o processo de acolhimento proposto pelo projeto e cooperar para que se concretize a reintegração. A ideia primordial é que a família que acolhe uma criança, de certa forma, também acolhe a família de origem, apoiando-a no momento de crise. A guarda provisória a família acolhedora, se estenderá pelo período de inclusão da criança ou adolescente no programa, ou seja, até que haja a reintegração com a família de origem ou, excepcionalmente, que ela seja encaminhada para adoção. Mesmo após a validação, a capacitação para o acolhimento e pós-acolhimento deve ser contínua.

O acompanhamento deve ser periódico. As famílias acolhedoras devem receber formação específica com assuntos referentes às necessidades vivenciadas e as de origem devem ser fortalecidas através do acompanhamento psicossocial, como também através do fortalecimento da rede e das políticas públicas. O interessante desse acompanhamento é que os programas estudados entendem que ele deve ser trabalhado em conjunto entre os três principais sujeitos do programa: a criança e adolescente, a família de origem e a família acolhedora, entendendo que todos são importantes neste processo. Esse é um dos pontos inovadores do programa, pois possibilita o contato entre a família de origem e a família que acolhe durante o processo de inserção no mesmo. Há uma aproximação gradativa das famílias para que não se perca a possibilidade de trabalhar a reconstrução dos vínculos familiares.

²⁴ Principalmente em casos de violência e abuso sexual, pois existem algumas famílias que não sabem como lidar com a situação.

O objetivo principal dos encontros com esses três sujeitos, é desenvolver as potencialidades da família para o retorno da criança ou adolescente. A possibilidade de troca de experiências e de busca de superação das dificuldades pessoais é considerada um grande benefício oferecido a partir da inclusão das famílias nos projetos, pois pode ajudar na compreensão e aprimoramento das capacidades individuais e para resolução de problemas relacionados à criação dos filhos. As famílias que acolhem podem exercer um papel fundamental para a manutenção dos vínculos familiares e para o bem estar da criança ou adolescente neste momento delicado. O desejo de cuidar das crianças durante o período de acolhimento também é permeado pelo afeto. Cada família acolhedora têm diferentes motivações para acolher. São famílias que querem compartilhar sua potencialidade afetiva com outras crianças. Os critérios utilizados para o retorno a família de origem guardam relação com o empenho que estas demonstram frente à nova realidade proposta. É necessário que haja uma reorganização da vida familiar para que a criança ou adolescente possa ter suprido suas necessidades básicas para um pleno desenvolvimento. Por isso faz-se necessária uma reavaliação dos conceitos de família, assim como, das formas de punição e utilização da violência como aliada na educação. Os projetos analisados tendem a valorizar a família de origem potencializando suas competências para o cuidado com seus filhos, estimulando o fortalecimento dos elos familiares e comunitários, mas fortalecer os vínculos familiares e potencializar a família de origem é um grande desafio nesse processo, assim como, isentar-se de preconceitos a respeito das diferentes formas de arranjo familiar.

A necessidade de um local adequado para criar os filhos é uma das exigências para a reintegração familiar, mas deve-se ter clareza de que essa precariedade pode ser causada pela deficiência no que se refere à geração de renda por parte dessas famílias. As famílias de origem, em geral, apresentam dificuldade de cumprir com seus deveres parentais, devido a inúmeras adversidades de natureza econômica, social e psicológica. São famílias com competências e limitações como quaisquer outras. O agravante na sua situação é o fato de estarem debilitadas por questões relacionadas à falta de emprego e renda, violência, drogas e outros fatores importantes que podem ter desencadeado os problemas familiares.

Supridas as necessidades básicas de moradia, alimentação, estabelecimento de limites, emprego e estabilidade emocional dos pais, a permanência pode tornar-se algo duradouro, pois, em alguns casos, existe uma relação de afeto entre famílias de origem e crianças. Como já exposto no capítulo 2 sobre o PNCFC, o afeto é um aspecto fundamental na criação de crianças e adolescentes, por isso é essencial para a permanência dessas em suas famílias. Ele

contribui não somente para o progresso do trabalho enquanto ainda não há o retorno, mas durante e depois da volta ao lar.

O processo de retorno à família envolve a conexão de vários atores: instituições, famílias, técnicos, rede social, políticas públicas, entre outros envolvidos no processo de acolhimento, evitando o atendimento isolado e as ações fragmentadas, porque o ideal é promover, desde o início, a reintegração o mais rapidamente possível. Ou seja, falar em reintegração é falar em políticas para família, em redes de serviços e em trabalho intersetorial. O apoio da família extensa também é relevante nesse momento para que, se necessário, esta esteja preparada para acolher a criança ou adolescente. Salienta-se que o retorno é um processo diferenciado e único, pois não envolve somente os fatores relacionados à limite, moradia ou vínculo afetivo, mas outras questões também envolvem a dinâmica familiar e são importantes no retorno e permanência. Deve-se ter claro que cada família age de acordo com suas particularidades e possibilidades afetivas, estruturais, cognitivas e motivacionais. Sendo assim, não podemos generalizar o que acontece na história de cada uma das famílias atendidas, sem primeiramente conhecê-las, por isso a necessidade de ampliar o conceito de família, assumindo os diferentes arranjos e formas de agir de cada uma delas.

O desligamento da criança ou adolescente da família e do programa ocorrerá de forma gradativa com o acompanhamento e preparação dos sujeitos em questão. Após reintegração familiar, a equipe do programa continuará com o acompanhamento psicossocial para evitar a reincidência²⁵, mas com o auxílio da rede e das políticas públicas. Vale ressaltar que características similares permeiam as famílias beneficiadas por este programa, em geral diagnosticadas como em situação de vulnerabilidade: carência econômica e residência em áreas periféricas das cidades onde os serviços públicos são geralmente escassos e deficientes; saúde debilitada, problemas familiares, entre eles, negligência e outras formas interligadas de violência intra-familiar, baixa escolaridade e pouca qualificação profissional. Esse último dificulta ou impossibilita a inserção destas famílias no mercado de trabalho, tornando assim, o tempo de permanência no programa mais prolongado do que o esperado. Essa questão torna-se um problema, pois foge do alcance da equipe responsável porque não depende somente do trabalho desses, mas sim de toda rede e principalmente de políticas públicas. Normalmente, o desemprego, a falta de recursos financeiros para prover cuidados aos filhos e também os problemas de saúde (como os psíquicos ou uso de drogas), são os principais fatores que

²⁵ A duração desse acompanhamento varia para cada projeto.

dificultam o retorno à família.

No que concerne às *metas*, o projeto de São Leopoldo determina que o número de atendimentos em sua fase inicial, seria de 10 crianças ou adolescentes, já o de Arujá, foi mais específico, apontou que, a curto prazo, pretendia acolher as 11 crianças atendidas no abrigo, a médio ampliar esse acolhimento para as crianças e adolescentes que necessitam ser afastados de suas famílias e a longo contribuir na mudança da política de atendimento do município. O documento de São Bento do Sul não refere claramente as metas do projeto.

Quanto ao processo de *monitoramento e avaliação*, nos documentos de São Bento do Sul e São Leopoldo não há referencia. Porém, o de Arujá aponta as seguintes ações:

- ♣ avaliação da equipe técnica e da diretoria do abrigo;
- ♣ avaliação da rede de atendimento;
- ♣ reuniões bimestrais para correção de rumos, aprofundamento de acertos e consolidação de aprendizagens;
- ♣ medir a resolutividade do projeto;
- ♣ detectar o grau de interesse e participação da comunidade: o que está favorecendo e o que está afastando;
- ♣ avaliar a integração dos serviços da rede ante as solicitações e necessidades do projeto e se está havendo melhoria significativa da rede de atendimento as famílias de origem e acolhedoras;
- ♣ avaliar a conquista de parcerias para a autossustentação do projeto;
- ♣ avaliar se estão ocorrendo mudanças na política de abrigamento e se as ações desenvolvidas estão favorecendo o direito a convivência familiar e comunitária;
- ♣ utilização de avaliador externo (não participante do processo) para avaliar questões, fatos e situações que não foram visíveis aos participantes;
- ♣ a avaliação é feita em dois momentos: no meio, para consolidar a compreensão das mudanças ocorridas e se necessário correção dos rumos; e no final, semelhante a do meio, mas utilizada para o processo de planejamento do ano seguinte, atingindo a cada ano patamares mais elevados de melhoria de qualidade de vida para as famílias participantes (acolhedora, de origem e para as crianças e adolescentes)²⁶.

Segundo os apontamentos da análise feita neste capítulo, os projetos que envolvem as

²⁶ Não foi encontrada nenhuma avaliação dos projetos estudados, mas provavelmente já há um estudo mais aprofundado sobre eles, visando avaliar sua efetividade. Por esse motivo, o trabalho em questão não trouxe dados quantitativos sobre resultados alcançados pelos projetos.

ações de acolhimento familiar necessitam dos seguintes investimentos: técnicos das áreas de psicologia e serviço social para atendimento às famílias e às crianças ou adolescentes; capacitação das famílias acolhedoras; capacitação dos técnicos envolvidos no programa; incentivo financeiro para as famílias acolhedoras; infra-estrutura de atendimento às famílias de origem e acolhedora; supervisão da equipe; transporte para permitir o deslocamento da equipe em visitas domiciliares e das famílias até o projeto; sistematização, avaliação e monitoramentos periódicos do projeto.

Percebe-se que os projetos estão em concordância em todos os aspectos expostos no PNCFC, e que Silva (2010) dividiu em conceitos relativos aos sujeitos, aos direitos e às medidas protetivas, já expostas no capítulo 2. Estes projetos entendem a família como lugar de cuidado e afeto para o pleno desenvolvimento, prestando-lhe auxílio e proteção quando necessário; a criança e o adolescente como sujeitos de direito e em condição peculiar de desenvolvimento, e é a eles que convergem todas as ações e cuidados alternativos quando do afastamento da família; a comunidade como referencial de vivências, experiências e agente da atenção referente a ameaça ou violação de direitos.

Depreende-se, como exposto, que estes projetos traduzem o empenho louvável, através do trabalho desenvolvido e do chamamento da comunidade e da rede de atendimento, para a futura implementação do acolhimento familiar como política pública.

Pode-se concluir também que, apesar da enorme importância, a informação a respeito do projeto, dos direitos das crianças e adolescentes, das formas de cuidados com os filhos e suas necessidades, por si só, não garantem a reintegração ou permanência da criança ou adolescente na família de origem, pois além da família não poder ser considerada sempre como um ambiente ideal, é necessário que todos responsáveis pelo atendimento se comprometam para que esse direito seja efetivamente alcançado.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve por finalidade discutir, no âmbito da construção dos direitos da criança e do adolescente no Brasil, numa perspectiva sócio-histórica, o direito da criança e adolescente à convivência familiar e comunitária destacando os programas de família acolhedora como proposta de efetivação deste direito.

Com o resgate histórico, a partir de 1927 até os dias atuais, foi possível situar o leitor quanto à importância da construção do direito da criança e adolescente no país, para que este perceba os importantes avanços contidos nas legislações. Ao observar o Código de Menores, pode-se verificar que este prevê proteção, assistência e vigilância somente àquele que se encontra em situação irregular. No entanto, o ECA assegura os direitos de todas as crianças e adolescentes sem qualquer tipo de restrição. Este resgate possibilitou a compreensão de que o ECA rompeu com muitos paradigmas sobre a criança ou adolescente e a família, pois nas normatizações anteriores, estes eram taxados como menores em situação irregular e suas famílias como incapazes ou desestruturadas. O surgimento do ECA tanto foi fundamental para que as crianças e adolescentes deixassem de ser considerados menores e passassem a ser considerados cidadãos, quanto revolucionou o modo como a família, a sociedade e o Estado encaram as questões relacionadas com a criança e o adolescente.

Somente após a aprovação da CF e do ECA é que houve a elaboração de políticas públicas de proteção, promoção e defesa de tais direitos. O final do século XX e início do XXI representa, portanto, o grande avanço nos direitos das crianças e adolescentes, pois através destes mecanismos, a infância passou a ser vista de uma forma diferente, mas devido ao modelo neoliberal assumido pelo Estado, que deve ser mínimo, a garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos no Brasil é dificultada pelo recuo deste para com a obrigatoriedade social, transferindo tal obrigação ao cidadão, à família e à sociedade.

Nos conceitos expostos no PNCFC reafirmou-se que a família deve ser um espaço fértil onde as crianças ou adolescentes tem a possibilidade de construção de laços afetivos. A própria inclusão do direito à convivência familiar e comunitária nas normativas internacionais e nacionais foi subsidiada por teorias que ressaltavam a importância dos vínculos afetivos para o desenvolvimento saudável da criança e do adolescente, como também os efeitos nocivos ao desenvolvimento causado pelo processo de institucionalização. Dessa forma, segundo Vicente (1994), o vínculo afetivo passou a ser valorizado nesses documentos e

adquiriu uma dimensão política, visto que seu desenvolvimento e manutenção, quando não ocorre na família de origem, necessitam de proteção do Estado, no sentido de assegurar essa possibilidade às crianças e adolescentes.

Percebe-se a importância do trabalho com a família de origem da criança ou do adolescente, já que se acredita que se esse trabalho acontecer de forma séria e comprometida com o objetivo de promover a autonomia e emancipação dessas famílias, o tempo de permanência destes no programa, se tornará mais breve e as relações e vínculos familiares ficarão mais fortalecidos. Depreende-se então, que para garantir a permanência da criança ou do adolescente em sua família de origem, é necessário que as políticas públicas atendam essas famílias em suas necessidades fundamentais, para que possam prover um ambiente adequado para seus filhos, e para que o direito à convivência familiar e comunitária seja contemplado, como já explicitado durante o desenvolvimento deste trabalho. Sobre essa questão o PNCFC refere que

Um Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar só será integralmente implementado num Estado efetivamente voltado ao bem comum, por governos seriamente comprometidos com o desenvolvimento de políticas públicas de promoção da equidade social e por uma sociedade que tenha, definitivamente, compreendido que a desigualdade social não é prejudicial apenas à população mais pobre, aos excluídos e “deslocados” da nossa ordem social, mas que ela atinge e prejudica a sociedade como um todo e a cada um; que ela é a violência maior onde se nutrem todas as demais violências. (BRASIL, 2006, p. 47)

Para transformar a sociedade, com vistas à justiça, à equidade social e, fundamentalmente, ao cumprimento da “doutrina da proteção integral” que o ECA preconizou para todas as crianças e adolescentes, são exigidas ações continuadas e responsáveis, uma vez que implica em mudança de uma cultura instituída no senso comum da sociedade, pois “O que é historicamente construído, pode ser historicamente desconstruído” (BRASIL, 2006, p. 47) E fica evidente que, sem agregar às leis existentes uma política social que assegure a sua efetivação, responsabilizando coletivamente toda a sociedade, Estado e família, esta transformação não se tornará real. Nessa tarefa também estarão congregados todos os profissionais operadores de direito, assistentes sociais, psicólogos e outros profissionais envolvidos na rede, fundamentando argumentos para que esse direito seja consolidado. Se não houver ações organizadas e apoiadas a nível nacional, estas continuarão a ser executadas isoladamente pelos municípios, e desta forma dificultando a efetivação do acolhimento como política pública.

Quanto a apresentação dos projetos, pode-se destacar a importância do Serviço Social nestes programas. Percebe-se que a atuação do assistente social é voltada não somente para as crianças e adolescentes, mas também para as famílias de origem e acolhedora, devido estes serem todos sujeitos destes programas. Diante do exposto, destaca-se a importância da intervenção do assistente social nos programas de famílias acolhedoras e acredita-se que se deve priorizar o atendimento às demandas advindas das crianças ou adolescentes e de suas famílias. Mas segundo Valente:

Pode-se constatar que ainda hoje muitos programas sociais de proteção têm focalizado o seu trabalho exclusivamente na criança/adolescente, assumindo equivocadamente um lugar de proteção total, despotencializando a família de seu papel de provedora e de autoridade. (2008, p. 148)

Conclui-se então que o profissional de Serviço Social é de suma importância no trabalho em programas de acolhimento, pois sua formação teórico-metodológica, técnico-operativa e ético-política, concede-lhe competência para a realização de um trabalho junto às crianças, aos adolescentes e suas famílias, no sentido de abreviar o tempo de permanência no programa e evitar o rompimento de laços afetivos, ou, em casos onde já houve esse rompimento, possibilitar e mediar a formação de novos laços com uma possível família substituta, fazendo valer o direito à convivência familiar e comunitária.

Na análise sobre a processualidade das ações existentes nos projetos de Programas de Famílias Acolhedoras estudados, pode-se compreender que estes estão colocando empenho para que o que está contemplado no PNCFC seja efetivamente alcançado, embora acreditem que mesmo o programa contemplando um conjunto de ações que priorizem a reintegração familiar, esta se torna um desafio para as equipes responsáveis enquanto não houver comprometimento de todos e principalmente dos gestores das políticas públicas com essa questão. Outra questão importante a ser considerada é que o acolhimento familiar é muito mais vantajoso, porque manter uma criança ou adolescente abrigado acaba se tornando oneroso e, muitas vezes, menos produtivo no sentido da reintegração familiar.

Diante do exposto, avalia-se que as reflexões apresentadas nesse trabalho podem contribuir para as diversas áreas e atores sociais envolvidos na temática do direito da criança e adolescente à convivência familiar e comunitária, principalmente na modalidade acolhimento familiar. E longe de esgotar todas as possibilidades, constitui-se apenas num instrumento para avançar em busca de novos desafios e soluções para os problemas já existentes.

REFERÊNCIAS

BRASIL, **Código de Menores**, Decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927.

BRASIL, **Código de Menores**, Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto constitucional de 5 de outubro de 1988.

BRASIL, **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990, com as alterações da lei 12.010 de 03 de agosto de 2009.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS). **Plano Nacional de promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária**. Brasília, 2006.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS). **Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes**. Brasília, 2009

CARVALHO, Pedro Caetano de. O conselheiro tutelar e a ética do cuidado. In: PEREIRA, Tânia da Silva; PEREIRA, Rodrigo da Cunha (Org.). **A ética da convivência familiar: sua efetividade no cotidiano dos tribunais**. Rio de Janeiro: Forense, 2006. Disponível em: http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/infanciahome_c/conselhos_fundos_orcamento/ct_doutrina. Acesso em: 26/04/2012.

FRANÇA, Marina. **Famílias acolhedoras: Preservando a convivência familiar e comunitária**. São Paulo: Veras Editora, 2006.

FRANCO, Denise Rabello de Brito. **O direito a convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no DF**. Trabalho de conclusão do curso de Serviço Social, UnB. 2007. Disponível em: http://bdm.bce.unb.br/bitstream/10483/735/1/2007_DeniseRabelloFranco.pdf . Acesso em: 26/04/2012

MARCÍLIO, Maria Luiza. **A lenta construção dos direitos da criança brasileira – Século XX**. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos da Universidade de São Paulo. Comissão de Direitos Humanos, 2010. Disponível em: www.direitoshumanos.usp.br Acesso em: 12/03/2012.

MIOTO, Regina Célia Tamasso. Novas propostas e velhos princípios: a assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sociofamiliar. In: Leal, M.C.; Matos, M.C.; Sales, M.A. (Orgs.). **Política Social, Família e Juventude: Uma questão de direitos**. Rio de Janeiro: Cortez, 2005.

OLIVEIRA, Leisa Ferreira. **A Justiça Restaurativa no Sistema de atendimento ao adolescente infrator: implicações para o processo de trabalho do assistente social**. Trabalho de conclusão de curso, Faculdade de Serviço Social, PUCRS, 2007. Disponível em: <http://reveistaseletronicas.pucrs.br/scientiamedica/ojs/index.php/graduacao/article/view/2844>. Acesso em: 29/03/2012

OLIVEIRA, Gabriela Brant de. **O direito à convivência familiar de crianças e adolescentes acolhidos - o MCA como instrumento efetivo para implementação deste direito.** In: 5º Censo da População Infanto-juvenil Acolhida no Estado do Rio de Janeiro/2010. Disponível em: http://www.mp.rj.gov.br/portal/page/portal/MCA/Censo/Quinto_Censo/09_direito.pdf. Acesso em: 12/03/2012

PILOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene (Orgs.). **A arte de governar crianças: A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil.** 2ª. Ed. São Paulo, Cortez, 2009.

RIZZINI, Irene. **O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil.** Rio de Janeiro: EDUSU, AMAIS Ed., 1997.

RIZZINI, Irene et al. (Coord.). **Acolhendo crianças e adolescentes: experiências de promoção do direito à convivência familiar e comunitária no Brasil.** 2. ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNICEF; CIESPI; Rio de Janeiro, RJ: Ed. da PUC-RIO, 2007

SILVA, Izabella Régis da. **Caminhos e (des) caminhos do plano nacional de convivência familiar e comunitária: a ênfase na família para a proteção integral de crianças e adolescentes.** Dissertação de Mestrado em Serviço Social. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010. Disponível em: <http://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/8964/286926.pdf?sequence=1>. Acesso em: 12/03/2012

SILVA, Enid Rocha Andrade da et al (coord.). **O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil.** Brasília: IPEA/CONANDA, 2004.

VALENTE, Janete Aparecida Giorgetti. **O Acolhimento Familiar como Garantia do Direito à Convivência Familiar e Comunitária.** Dissertação de Mestrado em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2008. Disponível em: http://www.mp.rs.gov.br/areas/infancia/arquivos/acolhimento_familiar.pdf. Acesso em: 12/03/2012

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

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Os direitos da criança e do adolescente.** São Paulo: LTr, 1999.

VICENTE, Cenise M. O direito à convivência familiar e comunitária: uma política de manutenção do vínculo. In: KALOUSTIAN, Sílvio M. (org.). **Família brasileira, a base de tudo.** São Paulo:Cortez, Brasília, DF: UNICEF, 1994.