

POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO ÀS CRIANÇAS E ADOLESCENTES ACOLHIDAS: NOVAS DIRETRIZES PARA ACOLHIMENTO FAMILIAR

Gláucia Borges
Ismael Francisco de Souza

INTRODUÇÃO

SUMÁRIO

O advento da Proteção Integral, devidamente firmado pelas Nações Unidas na Convenção dos Direitos da Criança, em 1989, trouxe uma série de mudanças no ordenamento jurídico brasileiro, passando a reger todas as normas e atos do Estado, impondo a este, juntamente com a família e a sociedade, a responsabilidade pelo cumprimento e garantia dos direitos da população infantoadolescente.

É indiscutível, portanto, que desde então as crianças e os adolescentes se tornaram verdadeiros sujeitos de direitos, possuindo especial proteção em decorrência do seu peculiar estado de desenvolvimento e passando a ser detentoras de prioridade absoluta, o que foi reconhecido pelos Estados-membros que ratificaram a Convenção.

Nessa lógica, mesmo sendo incontestáveis as diretrizes da teoria, bem como por já terem se passado quase 30 anos desde o surgimento da Convenção, ainda assim nos deparamos com diversas violações de direitos desse grupo social.

Apesar de ser uma regra geral, que disciplina todos os atos da tríplice responsabilidade compartilhada, ou seja, do Estado, da família e da sociedade, temos que os serviços de proteção especial de alta complexidade da Assistência Social merecem extraordinário cuidado, por se tratarem de serviços que demandam peculiar proteção, como o próprio nome adotado revela.

Por essas razões, ao analisar a Família Acolhedora, que é um serviço advindo das políticas públicas da Assistência Social, no campo dos ditos serviços de proteção especial de alta complexidade, verificamos que o Estatuto da Criança e do Adolescente pouco (ou quase nada) o regulamenta, deixando em aberto às entidades e municípios que o implantarem estabelecerem suas próprias normas, o que, presumivelmente poderá ser uma inobservância da teoria da Proteção Integral no campo da normatização dessa política pública, vez que incorre em desproteção e falta de garantias às crianças e adolescentes.

Para possibilitar a verificação dessa consideração, o trabalho será dividido em três partes, sendo que, na primeira, será tratado sobre as políticas públicas para as crianças e adolescentes acolhidas, na segunda, sobre o acolhimento familiar em si e seu surgimento, adentrando no recém-reconhecido em lei, serviço de Família Acolhedora como resultado da política de acolhimento e, por fim, se averiguará se a falta de normatização do acolhimento desrespeita os preceitos da teoria da Proteção Integral.

O método aplicado foi o dedutivo e, os de procedimento, histórico e monográfico, utilizando-se para tanto da pesquisa bibliográfica.

AS POLÍTICAS PÚBLICAS E AS CRIANÇAS E ADOLESCENTES ACOLHIDAS: AS POLÍTICAS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Para fins de concretização e garantia dos direitos consagrados em âmbito nacional e também das normas internacionais recepcionadas no ordenamento jurídico brasileiro, é imprescindível nos preocuparmos com o sistema de políticas públicas.

As políticas públicas são como ferramentas das decisões do governo e, qualquer teoria a respeito deve explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade, pois repercutem diretamente nessas relações. Trata-se de um campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação

e propor mudanças no rumo ou curso dessas ações, se necessário for (SOUZA, 2007).

Apesar de muitos doutrinadores não terem formulado um conceito único sobre as políticas públicas, podemos dizer que são:

[...] diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Nem sempre, porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas. Devem ser consideradas também as 'não-ações', as omissões, como formas de manifestação de políticas, pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos. (TEIXEIRA, 2002, p. 2).

Para analisar as políticas públicas é importante compreender que estas são um ciclo deliberativo, formado por vários estágios (definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação) e se constituem num processo dinâmico e de aprendizado bem como se dividem em: políticas distributivas, nas quais as decisões do governo privilegiam certos grupos sociais ou regiões; políticas regulatórias, sendo mais visíveis e que envolvem burocracia, políticos e grupos de interesse; políticas redistributivas, que atingem a grande maioria, impondo perdas a curto prazo para certos grupos e ganhos futuros para outros; e, por fim, políticas constitutivas, as quais definem as regras do jogo político, lidando com os procedimentos (SOUZA, 2007).

As políticas públicas possuem como objetivo “[...] ampliar e efetivar direitos de cidadania, também gestados nas lutas sociais e que passam a ser reconhecidos institucionalmente.” (TEIXEIRA, 2002, p. 3) e, segundo Souza (2007), depois de formuladas, se transformam em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informações e grupos

de pesquisa e, quando em andamento, são submetidas a sistemas como os de acompanhamento e avaliação.

Nesse sentido, as políticas públicas são desenhadas para a garantia e a efetivação dos direitos ou resolução de problemas, que seguem uma trajetória na formulação, delimitando o papel dos indivíduos, grupos e instituições que estão envolvidos e que por ela serão afetados (SOUZA, 2007), sendo uma importante ferramenta do governo.

Alcançando essa compreensão sobre as políticas públicas de maneira geral, passaremos ao foco principal deste trabalho, quer seja, as políticas públicas destinadas às crianças e adolescentes acolhidos. De acordo com Veronese (2015), falar de direito das crianças e dos adolescentes é, entre outros, falar em políticas públicas.

Dentro do Sistema de Garantias de Direitos das crianças e dos adolescentes, no Estatuto da Criança e do Adolescente, temos as políticas de prevenção (art. 70 ao 85), das políticas de atendimento (art. 86 ao 97), de proteção (art. 98 a 140) e de promoção e justiça (art. 141 e seguintes).

No campo das políticas públicas para as crianças e adolescentes acolhidos é importante entendermos que se encontram dentro das Políticas de Proteção da Assistência Social, conforme preceitua o artigo 203, da Carta Magna¹ e das medidas de proteção do artigo 98, do Estatuto.²

Por muito tempo as Políticas da Assistência Social foram vistas sob o viés da caridade e clientelismo. Apesar de existir desde o Brasil Colônia, muito foi confundida com um dever moral, religioso, de práticas eleitoreiras, de caridade, assistencialismo, ao invés de ser considerada um dever do Estado e um direito de todos os cidadãos, o que passou a mudar com o advento da Constituição Federal de 1988 (PEREIRA, 2007). Na qual,

¹ Art. 203 A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; [...]

² Art. 98 As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados: I - por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; II - por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; III - em razão de sua conduta.

[...] a assistência social foi definitivamente reconhecida como um direito do cidadão e dever do estado com os objetivos de proteção à família, à maternidade, à infância, adolescência e à velhice, a garantia de proteção e integração ao mercado de trabalho, a proteção e o atendimento às pessoas com deficiência, bem como, a garantia de benefícios àqueles que enfrentam as condições de pobreza com vistas à universalização dos direitos sociais básicos. (CUSTÓDIO; SOUZA, 2013, p. 200).

Foi, portanto, um grande avanço recepcionar a Assistência Social como “[...] direito de cidadania, política pública, prevendo ações de combate à pobreza e promoção do bem-estar social, articulada às outras políticas, inclusive a econômica.” (TEIXEIRA, 2002, p. 9). Contudo, não há como deixar de destacar que, apesar dos avanços, muitos ainda as entendem apenas como assistencialismo e não como um direito universal, mas “[...] caridade e filantropia representam o avesso do reconhecimento de direitos e tendem a aprofundar os processos de desigualdade econômica,” (CUSTÓDIO, 2013, p. 18), o que pode representar um retrocesso.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) divide sua organização entre a proteção social básica e a especial e essa última se divide ainda em média e alta complexidade.

A proteção social básica embarca no campo da prevenção de situações de risco e vulnerabilidade, operacionalizando por meio dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e, de maneira indireta, nas entidades e organizações de assistência social, com programas e serviços específicos de atendimento, sendo exemplo os serviços que potencializam a família como unidade de referência, fortalecendo seus vínculos internos e externos de solidariedade (CUSTÓDIO; SOUZA, 2013, p. 202-203).

Já a proteção social especial, como o próprio nome já diz, refere-se a atendimentos especializados e está ligada ao atendimento assistencial posterior a violação dos direitos, nas situações de risco pessoal e social, como o abandono, os maus tratos, o uso de substâncias

psicoativas, situação de rua, prática de ato infracional, entre outras, por meio dos Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS) (CUSTÓDIO; SOUZA, 2013, p. 204).

Como dito, esta última se divide ainda em serviços de média e de alta complexidade. Extraindo o conceito da Norma Operacional Básica do SUAS, por proteção social especial de média complexidade entende-se como “[...] aqueles que oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos.” (BRASIL, 2005, p. 38) e, de alta complexidade “[...] aqueles que garantem proteção integral [...] para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário.” (BRASIL, 2005, p. 38).

Nesse caso, as políticas públicas de proteção às crianças e aos adolescentes acolhidos, seja em acolhimento familiar ou institucional, se encontram nos serviços de proteção especial de alta complexidade, diante do rompimento dos vínculos familiares.

Das políticas públicas de acolhimento familiar, adveio o serviço que aqui será discutido, Família Acolhedora, que trata do acolhimento de crianças e adolescentes que se encontram com o poder familiar suspenso, encaminhando-as para famílias devidamente cadastradas, ao invés de submetê-las imediatamente ao acolhimento institucional.

Para esse tipo de serviço, as equipes da Assistência Social são definidas conforme as características específicas do serviço, implicando na necessidade de profissionais específicos, sendo que, para a Família Acolhedora, se faz imprescindível equipe de atendimento psicossocial vinculada ao órgão gestor (CUSTÓDIO; SOUZA, 2013).

Destaca-se, assim, a relevância e o grau de peculiaridade do tema, diante da posição que é colocado o serviço, como especial e de alta complexidade, merecendo não somente a atenção prioritária e integral do Estado, como todas as demais políticas públicas voltadas às crianças e adolescentes já merecem, mas uma ainda maior cautela e zelo.

ACOLHIMENTO FAMILIAR: NOVAS DIRETRIZES

Não faz muito tempo que o Direito à Convivência Familiar e Comunitária sequer existia e, anteriormente, como regra, a população infantojuvenil em situação de abandono foi marcada pela institucionalização (LIMA; PAGANINI, 2017). Nossa Carta Magna, em seu artigo 227³, consagra esse direito às crianças e aos adolescentes, dispondo que deve ser assegurado pela tríplice responsabilidade compartilhada, quer seja, a família, a sociedade e o Estado, com prioridade absoluta. Já o Estatuto da Criança e do Adolescente, dedicou um capítulo inteiro a este tema, dentro do título dos direitos fundamentais, confirmando a sua devida importância.

O Direito à Convivência Familiar e Comunitária nada mais é do que uma preocupação do legislador com as relações afetivas e familiares de todas as crianças e adolescentes, surgindo como uma garantia a estes (PAGANINI; VIEIRA, 2015).

Nos últimos anos, o Estatuto sofreu uma série de inclusões, emendas e vetos, especialmente nos títulos destinados à matéria dos Direitos à Convivência Familiar e Comunitária; em especial, destacam-se as alterações trazidas pela Lei n. 12.010 de 2009, que possibilitou que o Direito à Convivência Familiar ocorresse de maneiras diversas das anteriormente previstas. Foi então, com o advento dessa normativa, que tivemos o surgimento do acolhimento familiar feito por famílias substitutas, antes sem previsão legal.

Apesar da nomenclatura recebida de “Lei da Adoção”, foi a Lei n. 12.010/2009 que elegeu a família natural como prioridade (art. 1º, parágrafo 2º), dispondo que, apenas em caso de absoluta impossibilidade de manutenção com esta, mediante decisão judicial fundamentada, a criança ou o adolescente serão colocados em acolhimento familiar ou institucional (parágrafo 1º) (BRASIL, 2009a), trazendo maiores incentivos

³ Art. 227 É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

à manutenção da criança ou do adolescente com sua família natural que para a adoção em si (ARPINI, 2016, p. 125), certamente buscando prevenir a quebra dos vínculos biológicos sem a devida fundamentação, depois da formulação deste novo tipo de acolhimento, diverso do institucional.

Foi por meio das medidas de proteção do Sistema de Garantias das crianças e dos adolescentes que a Lei n. 12.010/2009 trouxe a possibilidade do acolhimento familiar.

Conforme o artigo 98, inciso II, do Estatuto da Criança e do Adolescente, as medidas de proteção serão aplicadas sempre que os direitos reconhecidos no Estatuto forem ameaçados e violados por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsáveis. Prosseguindo, nas medidas específicas de proteção, o artigo 101, inciso VIII do Estatuto dispõe que, em caso de ocorrência de qualquer das hipóteses trazidas pelo artigo 98, é medida aplicável a inclusão da criança ou do adolescente em acolhimento familiar, conforme redação dada pela Lei n. 12. 010/2009 (BRASIL, 1990).

O acolhimento familiar é uma medida protetiva, excepcional e provisória, que se dá diante da impossibilidade de manutenção da criança ou do adolescente em sua família natural ou extensa (BRASIL, 1990), visando, antes de tudo, que estes mantenham preservado o Direito à Convivência Familiar e Comunitária enquanto o processo judicial de suspensão ou perda do poder familiar esteja em andamento.

Quanto às políticas públicas às crianças e adolescentes, em situação de acolhimento, que estão dentro dos serviços de proteção social especial de alta complexidade da Assistência Social, tomado pela possibilidade dada no artigo 101, inciso VIII, do Estatuto, foi reconhecido em lei o acolhimento familiar, direcionado a crianças e adolescentes cujo poder familiar dos genitores se encontre suspenso, sendo enviadas ao acolhimento familiar.

Ocorre que, apesar da complexidade da situação que se encontram as crianças e adolescentes acolhidos por Família Acolhedora, quer seja, de vulnerabilidade, apenas os parágrafos 2º, 3º e 4º do artigo

34,⁴ e o parágrafo 3º do artigo 197-C,⁵ todos do Estatuto, tratam especificamente sobre o acolhimento. No que diz respeito ao acolhimento familiar, de maneira geral, encontramos outros dispositivos pelo código, mas, sobre o Família Acolhedora em si (regras, disposições, formas de funcionamento) quase não há.

Assim, das únicas regras expostas no Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990), dispõe o artigo 34, parágrafo 2º, que o acolhido poderá ser recebido mediante o instituto da guarda. O parágrafo 3º informa que a implementação do acolhimento familiar, enquanto política pública que é, deverá ter o apoio da União, impondo a necessidade de equipe que organize o acolhimento temporário, determinando que as famílias sejam selecionadas, capacitadas e acompanhadas. Além do mais, essas famílias não podem estar no cadastro de adoção, ou seja, não serve como preparação para adoção. O parágrafo 3º, ainda, deixa a cargo das equipes a organização da Família Acolhedora (BRASIL, 1990).

O parágrafo 4º, do artigo 34, trata sobre os recursos e, por fim, o parágrafo 3º, do artigo 197-C, aduz que as crianças e adolescentes acolhidas por Família Acolhedora deverão ser preparadas por equipe multidisciplinar antes de serem incluídas nas famílias adotivas (BRASIL, 1990), ou seja, preparação apenas posterior e para serem deslocadas para outra família (nesse caso, a terceira), não havendo determinação de preparação prévia para colocação na própria Família Acolhedora, que seria de grande importância, diante do caráter de provisoriedade que

⁴ Art. 34 [...]

§ 2º Na hipótese do parágrafo 1º deste artigo a pessoa ou casal cadastrado no programa de acolhimento familiar poderá receber a criança ou adolescente mediante guarda, observado o disposto nos arts. 28 a 33 desta lei.

§ 3º A União apoiará a implementação de serviços de acolhimento em Família Acolhedora como política pública, os quais deverão dispor de equipe que organize o acolhimento temporário de crianças e de adolescentes em residências de famílias selecionadas, capacitadas e acompanhadas que não estejam no cadastro de adoção.

§ 4º Poderão ser utilizados recursos federais, estaduais, distritais e municipais para a manutenção dos serviços de acolhimento em família acolhedora, facultando-se o repasse de recursos para a própria Família Acolhedora.

⁵ Art. 197-C. [...]

§ 3º É recomendável que as crianças e os adolescentes acolhidos institucionalmente ou por Família Acolhedora sejam preparados por equipe interprofissional antes da inclusão em família adotiva.

o serviço possui, fazendo-se necessário que as crianças e adolescentes sejam preparadas a ponto de entender que os vínculos que lá serão formados serão temporários.

Não há nenhuma regulamentação do tema na Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), sendo que a Família Acolhedora é apenas citada duas vezes como um serviço oferecido pela proteção social especial.

No mais, foi criado em 2009 o Manual de Orientações Técnicas sobre os Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes do Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome, que trata sobre o acolhimento de crianças e adolescentes de maneira geral e, dentro desse contexto, define o Família Acolhedora como um serviço e dispõe sobre algumas regras de aplicação, sendo a única orientação que traz um pouco mais de regras ao acolhimento familiar. De todo modo, ainda tratamos, aqui, apenas de um manual e não de legislação competente.

Por esse motivo, apesar do reconhecimento que o serviço em Família Acolhedora visa a garantir o Direito à Convivência Familiar e Comunitária, sendo uma forma de execução da nova perspectiva de acolhimento trazida pela Lei n. 12.010 de 2009, que é diversa da temida institucionalização, diante da alta complexidade advinda da situação de vulnerabilidade que se encontram as crianças e adolescentes acolhidas e, em observância as normas e princípios que regem os direitos das crianças e adolescentes no Brasil, a insuficiente regulamentação existente pode se tornar ineficaz, conforme se verá a seguir.

INEFICIÊNCIA NO CAMPO DA NORMATIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA: INOBSERVÂNCIA DA TEORIA DA PROTEÇÃO INTEGRAL

A Constituição Federal Brasileira de 1988 é uma importante representação das mudanças na forma de proteção das crianças e adolescentes, uma vez que recepcionou a teoria da Proteção Integral e seguiu os preceitos da Convenção Internacional dos Direitos da Criança

(LIMA; PAGANINI, 2017), influenciando todo o nosso ordenamento, que abandonou a Doutrina da Situação Irregular exposta nos códigos menoristas, se reordenou e rompeu culturas e estigmas. Posteriormente e por sua vez, o advento do Estatuto foi construído sob o alicerce da teoria, assegurando seu conceito já em seus primeiros dispositivos.

Fundamentalmente, portanto, com base na Convenção sobre os Direitos das Crianças (recepcionado pelo Brasil por meio do Decreto n. 99.710/1990), em nossa Constituição e no Estatuto, crianças e adolescentes são sujeitos de direitos, passando de sujeitos “menores” (estigma dos códigos menoristas) para sujeitos cidadãos, diante do seu peculiar estado de desenvolvimento (VERONESE, 2015), o que determina comprometimento de todas as legislações, políticas públicas, programas, projetos, etc.

A Proteção Integral fez com que a população infantoadolescente se tornasse prioridade absoluta, o que determina, “[...] pela análise gramatical de seus termos, a primazia incondicional dos interesses e direitos relativos à infância e à juventude.” (SILVEIRA; VERONESE, 2015, p. 116).

Trouxe, também, o advento do princípio do melhor interesse da criança e do adolescente, preconizando que todos os atos, seja da família, da sociedade ou do Estado, devem ser feitos em benefício das crianças e dos adolescentes.

Contudo, apesar de todas estas melhorias, “[...] a sociedade pouco a pouco passou a compreender que não mais é suficiente que o ordenamento jurídico contemple direitos, antes é imprescindível que estes sejam efetivados [...]” (VERONESE, 2015, p. 35) e, “[...] a concretização de direitos sociais depende objetivamente de políticas públicas sociais que sejam capazes de transformar ideias em realidade.” (CUSTÓDIO, 2013, p. 9).

Assim, atentando-se aqui para os preceitos da Proteção Integral, que determinam especial atenção do Estado às crianças e adolescentes e, principalmente, prioridade absoluta, não haver ainda a devida regulamentação do Serviço em Família Acolhedora é uma forma de desatenção à teoria.

Apesar de a Lei da Adoção incorporar de maneira diferente o Direito à Convivência Familiar e Comunitária, criando essa modalidade de acolhimento que não apenas o institucional, o Estatuto da Criança e do Adolescente não explica como se darão os processos de acolhimento pela Família Acolhedora, deixando em aberto (até hoje, ou seja, quase 10 anos depois do advento da Lei n. 12.010/2009) os encaminhamentos para cada município ou entidade, conforme o parágrafo 3º do artigo 34 do Estatuto, o que se mostra uma grande ineficiência no campo da normatização da política pública de acolhimento.

Daí surge a necessidade de se fixar novas bases para pensar estratégias de políticas públicas brasileiras que possam garantir a concretização dos princípios e regras constitucionais alicerçados no princípio da dignidade da pessoa humana e da preservação da garantia de condições adequadas de desenvolvimento humano integral. (CUSTÓDIO, 2013, p. 8).

A normas da Constituição possuem eficácia plena e imediata e, por isso, devemos nos atentar que as crianças e adolescentes já possuem prioridade e devem estar em primeiro lugar na preocupação dos nossos governantes, o que independe de qualquer norma infraconstitucional para sua validade (SILVEIRA; VERONESE, 2015), o que inclui a preocupação na regulamentação de programas, para que eles sejam eficientes e não violem duplamente os direitos das crianças e/ou dos adolescentes que já se encontram em situação de vulnerabilidade.

Dessa maneira, o Estado se abstém de sua responsabilidade compartilhada, focalizando a mesma na família (nesse caso, a acolhedora) e na sociedade o que, segundo Sposati (2012, p. 51):

A inexistência desse conjunto de serviços tende a onerar a família e a desonerar o Estado, o que torna a primeira uma gente de proteção substitutivo ou mesmo editando uma nova forma de subsidiariedade. A antiga subsidiariedade do Estado, exercida junto a entidades sociais, passa a ser, também, diretamente exercida pelas famílias. Portanto, ao mesmo tempo em que

é significativa a ruptura com as instituições totais, é preciso entender que isto provoca uma nova demanda de proteção social para as famílias que precisa ser examinada.

Além do mais, deixando à lei federal a possibilidade de que cada entidade ou município regulamente por si o serviço, o Manual de Orientações Técnicas sobre os Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes criado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome poderá não ser acolhido, ficando em aberto como cada criança e/ou adolescente acolhido será tratado.

Essa liberdade dada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente para que cada município que resolva implementar o serviço em sua cidade e crie sua própria legislação, faz com que haja regulamentações esparsas e diferentes por todo o território brasileiro, o que pode configurar desproteção às crianças e adolescentes. Mesmo que diante do princípio da descentralização político-administrativo, deve-se ter em conta que, para questões complexas como essas, cabe à união definir diretrizes claras dentre a ótica da proteção integral.

A propósito, foi a própria Lei da Adoção que também incluiu na redação do Estatuto, no capítulo sobre as medidas especiais de proteção, os princípios que regem a sua aplicação:

Art. 100 [...]

Parágrafo único: [...]

I - **condição da criança e do adolescente como sujeitos de direitos**: crianças e adolescentes são os titulares dos direitos previstos nesta e em outras Leis, bem como na Constituição Federal;

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

III - **responsabilidade primária e solidária do poder público**: a plena efetivação dos direitos assegurados a crianças e a adolescentes por esta Lei e pela Constituição Federal, salvo nos casos por esta expressamente ressalvados, é de responsabilidade

primária e solidária das 3 (três) esferas de governo, sem prejuízo da municipalização do atendimento e da possibilidade da execução de programas por entidades não governamentais;

IV - **interesse superior da criança e do adolescente:** a intervenção deve atender prioritariamente aos interesses e direitos da criança e do adolescente, sem prejuízo da consideração que for devida a outros interesses legítimos no âmbito da pluralidade dos interesses presentes no caso concreto; [...] (BRASIL, 1990b, grifo nosso).

De fato, não seria necessário o reforço desses princípios no título sobre as Garantias dos Direitos, especialmente no capítulo das medidas especiais de proteção, afinal, todo o Estatuto é regido pela teoria da Proteção Integral, que já garante às crianças e aos adolescentes a determinação da cobertura desses direitos transcritos, e o próprio nome das medidas já deixa claro que são especiais e demandam atenção da tríplice responsabilidade compartilhada.

Contudo, volta-se a afirmar, tão especiais e complexas são as situações das crianças e adolescentes acolhidas, que a Lei n. 12.010/2009 resolveu estampar mais uma vez a regência dos princípios, todavia, ainda notamos a falta de cuidado do Estado no que diz respeito à ineficiente regulamentação do serviço em Família Acolhedora.

Adentrando nesse debate sobre as Garantias dos Direitos, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) elaborou a Resolução 113, em 19 de abril de 2006, dispondo sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (BRASIL, 2006).

O parágrafo 1º, do artigo 1º, da Resolução, impõe que o sistema de garantias deve se articular com todos os demais sistemas nacionais de operacionalização de políticas públicas, citando especialmente algumas áreas e, dentre elas, a da Assistência Social (BRASIL, 2006). No entanto, frisa-se: a Resolução do CONANDA (2006) veio antes mesmo da Lei da Adoção (2009), o que se conclui por mais uma norma desrespeitada. Nessa ótica, então, “[...] é preciso entender que proteção social como direito

significa a provisão de cuidados e serviços, e isto não está absolutamente viabilizado.” (SPOSATI, 2012, p. 52).

Percebemos, assim, que apesar da nossa legislação, em especial, a Carta Magna e o Estatuto, tratar os direitos das crianças e adolescentes como fundamentais, esses “[...] continuam ainda sendo violados, sendo meninas e meninos desrespeitados diariamente, caracterizando um regresso tanto para o ordenamento jurídico brasileiro quanto para a sociedade em geral.” (PAGANINI; VIEIRA, 2015, p. 162-163).

Portanto, percebe-se que, apesar de todos os princípios e diretrizes que estruturam e disciplinam a área da infância e da adolescência, especialmente a teoria da Proteção Integral, mesmo estando devidamente consagrados em nossa Constituição, no Estatuto da Criança e do Adolescente, em legislações pertinentes, resoluções, entre outros, ainda não são de todo respeitados e a falta de regulamentação específica do acolhimento familiar é um desrespeito à teoria, que determina que crianças e adolescentes sejam prioridade absoluta e detenham proteção integral, o que pode resultar em consequências às próprias crianças e adolescentes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de todos os avanços apresentados pela legislação brasileira nos últimos anos, em virtude dos apontamentos trazidos, verifica-se que muito ainda temos para aprimorar na questão relativa ao amparo, garantias e cuidados com relação às crianças e adolescentes.

Levando-se em consideração esses aspectos, vemos que políticas públicas devem ser bem alicerçadas e fundamentadas para que seu resultado principal seja alcançado. Percebe-se que, ao ser criado um serviço como o da Família Acolhedora para cumprir com as novas modalidades de acolhimento familiar e garantir o Direito à Convivência Familiar e Comunitária, deve ser atentado que as crianças e adolescentes acolhidos já estão vulneráveis diante da ruptura dos laços familiares e que esta modalidade deveria se dar como forma de proteção, o que necessita de maior cautela para que mais direitos não sejam violados.

Contudo, tendo em vista que o Estatuto da Criança e do Adolescente pouco regulamenta o acolhimento familiar, acaba deixando crianças e adolescentes atendidos pelo Serviço em Família Acolhedora a mercê de milhares de vozes e opiniões divergentes bem como deixa de garantir a este tratamento igualitário e até mesmo garantidor.

Nesse sentido, tal fragilidade legal se mostra como verdadeira inobservância da Proteção Integral que determina que as crianças e adolescentes sejam prioridade absoluta por serem sujeitos de direitos especiais, merecendo peculiar atenção.

Dado o exposto, entende-se que é imprescindível que todos se conscientizem (família, sociedade e Estado) de que é preciso dar a devida atenção às crianças e adolescentes, especialmente àquelas que necessitam de serviços de proteção de alta complexidade, por já terem tido direitos violados, não podendo o Estado se abster de controlar a forma como serão tratadas.

REFERÊNCIAS

ARPINI, D. M. Proteção Social de Crianças e Adolescentes em Serviços de Acolhimento: contam-se boas-novas histórias no acolhimento. *In*: MOREIRA, J. de O.; SALUM, M. J. G.; OLIVEIRA, R. T. **Estatuto da Criança e do Adolescente**: refletindo sobre sujeitos, direitos e responsabilidades. Brasília, DF: CFP, 2016.

BRASIL. Constituição 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.html. Acesso em: 10 jul. 2018.

BRASIL. **Decreto n. 99.710, de 21 de novembro de 1990**. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. 1990a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm. Acesso em: 4 jul. 2019.

BRASIL. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF, 1990b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.html. Acesso em: 10 jul. 2018.

BRASIL. **Lei n. 12.010, de 3 de agosto de 2009**. Dispõe sobre adoção; altera as Leis n^{os} 8.069, de 13 de julho de 1990; Estatuto da Criança e do Adolescente, 8.560, de 29 de dezembro de 1992; revoga dispositivos da Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002; Código Civil, e da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1^o de maio de 1943; e dá outras providências. Brasília, DF, 2009a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12010.htm#art3. Acesso em: 10 jul. 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS), Norma Operacional Básica NOB/SUAS**. Brasília, DF: MDS, 2005. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acesso em: 10 jul. 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome. **Orientações técnicas: serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes**, publicada em junho de 2009b. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-edolentes/programas/pdf/orientacoes-tecnicas.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2018.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (CONANDA). **Resolução 113, de 1^o de abril de 2006**. Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília, DF, 2006. Disponível em: http://www.crpsp.org.br/portal/comunicacao/diversos/mini_cd/pdfs/Res_113_CONANDA.pdf. Acesso em: 12 jul. 2018.

CUSTÓDIO, A. V. Avanços e obstáculos à concretização das Políticas Públicas Sociais no Brasil. *In*: COSTA, M. M. M. da; LEAL, M. C. H. (org.). **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos. vol. 13**. Santa Cruz do Sul: Unisc, 2013.

CUSTÓDIO, A. V.; SOUZA, I. F. de. O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças e Adolescentes de 6 a 15 anos no contexto do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). *In*: COSTA, M. M. M. da.; TAMIR, H. R. (org.). **Direito e políticas públicas VIII. vol. 8**. Curitiba: Multideia, 2013.

LIMA, F. da S.; PAGANINI, J. O direito à convivência familiar e comunitária no Brasil: uma análise da garantia de direitos às Crianças e Adolescentes instrumentalizados pela Política Nacional de Assistência Social. *In*: LIMA, F. da S.; VERONESE, J. R. P.; VIEIRA, R. de S. (org.). **Estado, política e direito: políticas públicas, democracia e direitos sociais**. vol. 6. Curitiba: CRV, 2017.

PAGANINI, J.; VIEIRA, R. de S. Os direitos fundamentais da Criança e do Adolescente no Brasil: um estudo do princípio da desjurisdicionalização como mecanismo de sua efetividade. *In*: VIEIRA, R. de S.; PRÉVE, D. R.; PILATI, J. I. (org.). **Estado, política e direito: políticas públicas, gestão pública e direitos fundamentais**. vol. 5. Curitiba: CRV, 2015.

PEREIRA, P. A. P. A assistência social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 206, p. 63-83, 2007.

SILVEIRA, M; VERONESE, J. R. P. Normas constitucionais de proteção à Criança e ao Adolescente: uma questão de eficácia ou de desrespeito? *In*: VERONESE, J. R. P.; ROSSATO, L. A.; LÉPORE, P. E. (coord.). **Estatuto da Criança e do Adolescente: 25 anos de desafios e conquistas**. São Paulo: Saraiva, 2015.

SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em Políticas Públicas. *In*: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

SPOSATI, A. Proteção social e família: um desafio para a política pública de assistência social. **Revista Fonseca**, Brasília, DF, v. 1, p. 44-53, 2012.

TEIXEIRA, E. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Bahia: AATR, 2002. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf. Acesso em: 11 jul. 2018.

VERONESE, J. R. P. O Estatuto da Criança e do Adolescente: um novo paradigma. *In*: VERONESE, J. R. P.; ROSSATO, L. A.; LÉPORE, P. E. (coord.). **Estatuto da Criança e do Adolescente: 25 anos de desafios e conquistas**. São Paulo: Saraiva, 2015.