

**UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE - UNESC  
UNIDADE ACADÊMICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
MESTRADO EM DIREITO**

**GLÁUCIA MARTINHAGO BORGES FERREIRA DE SOUZA**

**(DES)PROTEÇÃO AOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE EM  
ACOLHIMENTO FAMILIAR: UM ESTUDO A PARTIR DAS EXPERIÊNCIAS DE  
MUNICÍPIOS DO SUL CATARINENSE**

**CRICIÚMA  
2020**

GLÁUCIA MARTINHAGO BORGES FERREIRA DE SOUZA

**(DES)PROTEÇÃO AOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE EM  
ACOLHIMENTO FAMILIAR: UM ESTUDO A PARTIR DAS EXPERIÊNCIAS DE  
MUNICÍPIOS DO SUL CATARINENSE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado em Direito, Área de Concentração em Direitos Humanos e Sociedade, Linha de Pesquisa em Direito, Sociedade e Estado, Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Ismael Francisco de Souza.

Criciúma

2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

S729d Souza, Gláucia Martinhago Borges Ferreira de.  
(Des)proteção aos direitos da criança e do  
adolescente em acolhimento familiar : um estudo a  
partir das experiências de municípios do sul  
catarinense / Gláucia Martinhago Borges Ferreira de  
Souza. - 2020.

180 p. : il.

Dissertação (Mestrado) - Universidade do Extremo  
Sul Catarinense, Programa de Pós-Graduação em  
Direito, Criciúma, 2020.

Orientação: Ismael Francisco de Souza.

1. Acolhimento familiar. 2. Proteção integral. 3.  
Direitos das crianças. 4. Direitos dos adolescentes.  
5. Política pública. 6. Direito à convivência  
familiar. I. Título.

CDD 23. ed. 342.1637

Bibliotecária Eliziane de Lucca Alosilla - CRB 14/1101  
Biblioteca Central Prof. Eurico Back - UNESC

**GLÁUCIA MARTINHAGO BORGES FERREIRA DE SOUZA**


**“(DES) PROTEÇÃO AOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE  
EM ACOLHIMENTO FAMILIAR: UM ESTUDO A PARTIR DAS  
EXPERIÊNCIAS DE MUNICÍPIOS DO SUL CATARINENSE”**

Esta dissertação foi julgada e aprovada para obtenção do Grau de Mestre em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense.

Criciúma, 07 de fevereiro de 2020.

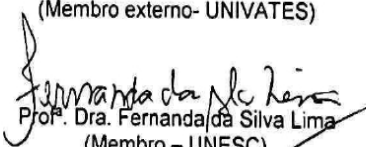
**BANCA EXAMINADORA**

  
Prof. Dr. Ismael Francisco de Souza  
(Presidente e Orientador(a) – UNESC)

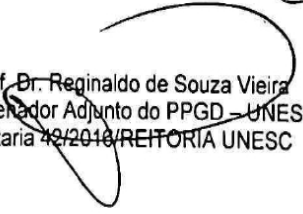
  
Prof. Dr. André Viana Custódio  
(Membro Externo – UNISC)

Prof. Dr. Reginaldo de Souza Vieira  
(Membro Suplente – UNESC)

  
Prof.ª Dra. Eliane Fontana  
(Membro externo- UNIVATES)

  
Prof.ª Dra. Fernanda da Silva Lima  
(Membro – UNESC)

  
Gláucia Martinhago Borges Ferreira de  
Souza  
(Mestrando(a))

  
Prof. Dr. Reginaldo de Souza Vieira  
Coordenador Adjunto do PPGD – UNESC  
Portaria 49/2018/REITORIA UNESC

Para que eu lembre que sou capaz e  
nunca desista de continuar.

## AGRADECIMENTOS

Ao meu marido, Felipe. Meu parceiro de vida, meu melhor amigo, meu amor. Sonhou meus sonhos, suportou nossa vida financeira sem pestanejar e me apoiou, com a certeza de que o meu crescimento pessoal já seria o maior retorno que o nosso lar poderia ter. Eu amo você. Obrigada.

À minha mãe, Vilma, que é um exemplo de força e perseverança. Que, mesmo sem entender que estava fazendo isso, sempre foi lição para mim do quão longe uma mulher pode chegar. Dedicou metade de sua vida para que eu pudesse ir, como ela costumava dizer, mais longe do que ela. Mãe, você é uma muralha e eu, seu reflexo. Me orgulho de ser igual a você. Te amo.

Ao meu pai, Adalberto. Apesar de ele não ter tido tempo sequer de me ver entrando no mestrado, sei que estaria muito orgulhoso de mim. Consigo imaginar seus olhos mareados de felicidade. Me ensinou que a maior das heranças que ele iria me deixar eram os estudos: que me levariam longe e seria a única coisa que ninguém tiraria de mim. Te ouvi, aprendi e multipliquei tua herança. Te amo e sinto muitas saudades, todos os dias.

À minha irmã, Vanessa. Foi ela que me inspirou a ingressar na carreira acadêmica. É um grande exemplo de sucesso, uma inspiração. Tenho orgulho de você e seguir teus passos é uma honra para mim. Eu amo você.

Aos meus sogros, Ana e Gladson, por se orgulharem de mim como uma filha, incentivarem a minha carreira e darem, a mim e ao Felipe, o apoio para que possamos sempre seguir com nossos sonhos. Vocês são pessoas iluminadas e eu tenho muita sorte de fazer parte dessa família. Amo vocês.

À minha sobrinha, Alexia, que é luz na minha vida e um incentivo na luta por um mundo melhor às crianças. Amo-a incondicionalmente. Aos meus cunhados Júlio e Gustavo, colegas do Direito, pessoas inteligentes e que sempre mostraram ao mundo a importância de seguir estudando. Eu os amo.

Ao meu orientador, Ismael, o qual tomo a liberdade de chamar de amigo. Você foi muito mais do que um professor. Abriu portas em minha vida, me ensinou como ser uma boa profissional e me mostrou um bom caminho de trabalho a trilhar. Sorte de quem pode ter você ao lado. Obrigada por todo ensinamento, paciência e carinho dispensado.

Às minhas amis do colégio – Kami, Guta, Lê, Memis, Aninha, Lét e Uh; às

minhas amigas da faculdade – Mila, Bea, Thalís, Mari, Maria, Carol, Manu, Isa e Jack; às minhas amigas da especialização – Camila e Camila; à minha prima Jadna; à minha advogada Helo, às amigonas Rose, Pati, Caty, Mileni, Marcela, Tuca, Elisa, Ju e Eloá, por todo carinho e amor. Independente da etapa da vida que me conheceram, foram grandes incentivadoras para que eu seguisse meus caminhos profissionais. Todas me inspiraram com palavras de carinho sobre meus esforços e sobre a minha capacidade profissional. Sou grata pelo apoio de vocês, que viveram comigo fases essenciais da minha carreira e vida pessoal. Amo vocês.

Às minhas grandes amigas e grandes amigos, Paulinha e Roraima, Soso e Cabeça, Bruninha e Cezinha, Re e Mario, Bruna e Buchetos, Cah e Lourenço, que apoiaram a mudança na minha vida profissional, me incentivaram a seguir meus sonhos e estavam constantemente interessados na minha vida de mestranda. Além, é claro, de serem grandes amigas(os) que a vida com o Felipe me proporcionou. Vocês são essenciais em minha vida e eu amo estar com vocês diariamente.

Aos meus tios/padrinhos Diço, Solange e Landa, que transbordam amor por mim e se sentem felizes com todas as minhas conquistas. Vocês são a família que eu escolho ter e a memória mais viva do meu pai. Amo vocês.

Às(aos) amigas(os) que o mestrado me deu: Joh, Natalia, Fabi, Carol, Renata, Camila, Vivian e Pedro. Sofremos juntos e vencemos juntos, foi um prazer ter vocês ao lado para compartilhar vitórias e desesperos. Levo vocês comigo.

Às minhas ex-colegas de escritório, Jana e Fê, que enfrentaram minha ausência em silêncio e muito me incentivaram. Obrigada!

Aos queridos professores: Reginaldo, Gustavo, Fernanda e Wolkmer, que além de excelentes mestres, foram grandes companheiros nesses dois anos. Foi um prazer estar aprendendo com vocês. Obrigada por tudo. E, aos(as) professores(as) André, Eliane e Fernanda, quero dizer que é motivo de muito orgulho poder contar com a análise crítica, ética e competente de pesquisadores comprometidos como vocês, obrigada. À todo o PPGD e meus colegas da turma dois, gratidão.

À FAPESC, pela bolsa concedida. Sem ela, esses dois anos teriam sido exaustivos e estressantes, sem grande aproveitamento. Sou grata pelo apoio.

E a todos os demais amigos e amigas que não citei, mas que sabem que são importantes em minha vida.

*“Jamais considere seus estudos como uma obrigação, mas como uma oportunidade invejável para aprender a conhecer a influência libertadora da beleza do reino do espírito, para seu próprio prazer pessoal e para proveito da comunidade à qual seu futuro trabalho pertencer”.*

Albert Einstein



## RESUMO

A presente dissertação analisa a proteção integral de crianças e adolescentes em acolhimento familiar. O problema norteador da pesquisa embasou-se em: considerando que o Direito da Criança e do Adolescente permite o acolhimento familiar e, analisando a teoria da proteção integral, quais instrumentos de proteção o serviço em família acolhedora adota para garantir a efetivação dos direitos da criança e do adolescente nos âmbitos municipais? Como hipótese ao problema de pesquisa delineou-se: em razão da insuficiência de regulamentação sobre acolhimento familiar, os municípios de Santa Catarina não têm adotado critérios específicos quanto ao serviço em família acolhedora, o que pode caracterizar desproteção ao direito de crianças e adolescentes. Além disso, o programa tem sido modelo de políticas públicas para municípios de pequeno porte, utilizando-se do mesmo como forma de institucionalizar a criança e o adolescente por longos períodos. Neste sentido, definiu-se como objetivo geral da presente pesquisa identificar se o acolhimento familiar se mostra como proteção ou desproteção aos direitos da criança e do adolescente, sob a ótica da teoria da Proteção Integral, a partir da análise das legislações de municípios do sul catarinense. Para atingir o objetivo geral, foram definidos quatro objetivos específicos, que correspondem a cada um dos capítulos. O primeiro apresenta os fundamentos da teoria da Proteção Integral, seus princípios estruturantes e concretizantes e o Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente. O segundo, caracteriza o Direito à Convivência Familiar e Comunitária no direito brasileiro. O terceiro trata sobre as políticas públicas de acolhimento familiar no Brasil e o serviço em família acolhedora. O quarto e último capítulo analisa as legislações do serviço em acolhimento familiar em seis municípios da AMREC, região sul de Santa Catarina, levantando critérios básicos das legislações e documentos nacionais relativos ao tema e que deveriam constar nas legislações municipais. Foi constatado, nos municípios pesquisados, a ausência de critérios específicos relacionados à aplicação de certas regras existentes no Estatuto e nos documentos nacionais, sem exceções. Especialmente com relação à legislação estatutária, poucas já são as disposições, mas mesmo assim não são totalmente contempladas nas legislações municipais pesquisadas. As leis são em maioria bricolagens, confusas e sem coerência lógica. Sob o ponto de vista da teoria da Proteção Integral e dos seus princípios estruturantes e concretizantes, podem caracterizar desproteção quando o serviço é posto em prática levando em conta a forma pela qual as regras legais estão dispostas. Já com relação a utilização do serviço como modelo de políticas públicas para municípios de pequeno porte, diante da quantidade de unidades executoras do serviço existentes no Brasil, não se confirmou a assertiva. O método utilizado foi o dedutivo e, de procedimento, os métodos monográfico e histórico, utilizando-se, para tanto, das técnicas de pesquisa bibliográfica e documental indireta.

**Palavras chave:** Acolhimento Familiar. Convivência Familiar e Comunitária. Políticas Públicas. Proteção Social. Teoria da Proteção Integral.

## ABSTRACT

This dissertation analyzes the integral protection of children and adolescents in foster care. The guiding problem of the research was based on: considering that the Law of Children and Adolescents allows family reception and, analyzing the theory of integral protection, which instruments of protection does the family care service adopt to guarantee the effectiveness of children's rights and adolescents in municipal settings? As a hypothesis the research problem was outlined: due to the insufficiency of regulation on family care, the municipalities of Santa Catarina have not adopted specific criteria regarding the service in a family care, which can characterize the lack of protection of the right of children and adolescents. In addition, the program has been a model of public policies for small municipalities, using it as a way to institutionalize children and adolescents for long periods. In this sense, it was defined as the general objective of the present research to identify if the family care is shown as protection or unprotection to the rights of the child and adolescent, under the perspective of the theory of Integral Protection, from the analysis of the laws of southern municipalities of Santa Catarina. To achieve the general objective, four specific objectives were defined, corresponding to each of the chapters. The first presents the fundamentals of the theory of Integral Protection, its structuring and concretizing principles and the System of Guarantees for the Rights of Children and Adolescents. The second characterizes the right to family and community coexistence in Brazilian law. The third deals with public policies for family care in Brazil and service in a family care. The fourth and last chapter analyzes the legislation of the service in foster care in six municipalities of AMREC, in the southern region of Santa Catarina, raising basic criteria of the laws and national documents related to the theme and which should be included in the municipal laws. It was found, in the surveyed municipalities, the absence of specific criteria related to the application of certain rules existing in the Statute and in national documents, without exceptions. Especially with regard to statutory legislation, there are few provisions, but even so they are not fully covered in the municipal legislation surveyed. The laws are mostly copies, confusing and without logical coherence. From the point of view of the theory of Integral Protection and its structuring and concretizing principles, they can characterize lack of protection when the service is put into practice taking into account the way in which the legal rules are laid out. Regarding the use of the service as a model of public policies for small municipalities, given the number of units executing the service in Brazil, the statement was not confirmed. The method used was the deductive and, of procedure, the monographic and historical methods, using, for that, the techniques of bibliographical and documentary research indirect.

**Keywords:** Family care. Family and Community Living. Public policy. Social protection Integral Protection Theory.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 01 – Principais marcos na trajetória de proteção às crianças no plano internacional no século XX.....	25
Gráfico 02 – Principais marcos no plano internacional <i>versus</i> o plano nacional no século XX.....	29
Gráfico 03 – Três principais motivos do acolhimento de crianças e adolescentes. Brasil e Regiões.....	71
Figura 01 – Esquema das possibilidades de mudanças que podem ocorrer com crianças e adolescentes em medida de proteção de acolhimento.....	110
Figura 02 – Esquema das possibilidades de mudanças que podem ocorrer com crianças e adolescentes em medida de proteção de acolhimento.....	111
Gráfico 04 – Quantidade de unidades executoras nas regiões do Brasil.....	106
Gráfico 05 – População total de 0 a 19 anos no Município de Criciúma/SC.....	122
Gráfico 06 – População total de 0 a 19 anos no Município de Forquilha/SC.....	124
Gráfico 07 – População total de 0 a 19 anos no Município de Içara/SC.....	125
Gráfico 08 – População total de 0 a 19 anos no Município de Nova Veneza/SC....	127
Gráfico 09 – População total de 0 a 19 anos no Município de Orleans/SC.....	128
Gráfico 10 – Análise dos requisitos totais.....	148
Gráfico 11 – Análise dos requisitos “não contém”.....	149
Gráfico 12 – Análise dos requisitos “contém parcialmente”.....	149
Gráfico 13 – Análise da quantidade de dispositivos que contrariam normas vigentes por município pesquisado.....	151

## LISTA DE TABELAS

Tabela 01 - Avanços no modelo organizacional e gerencial da área da Infância.....	45
Tabela 02 – Informações diversas dos Municípios pesquisados.....	129
Tabela 03 – Análise dos requisitos mínimos no município de Balneário Rincão/SC.....	132
Tabela 04 – Análise dos requisitos mínimos no município de Criciúma/SC.....	135
Tabela 05 – Análise dos requisitos mínimos no município de Forquilha/SC.....	137
Tabela 06 – Análise dos requisitos mínimos no município de Içara/SC.....	139
Tabela 07 – Análise dos requisitos mínimos no município de Nova Veneza/SC.....	142
Tabela 08 – Análise dos requisitos mínimos no município de Orleans/SC.....	143
Tabela 09 – Requisitos não contemplados nas legislações.....	150

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMREC	Associação dos Municípios da Região Carbonífera
ART	Artigo
CC	Código Civil
CF	Constituição Federal
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FIA	Fundo para a Infância e Adolescência
FNAS	Fundo Nacional da Assistência Social
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
ONU	Organização das Nações Unidas
PNBEM	Política Nacional do Bem-Estar do Menor
SAM	Serviço de Assistência a Menores
SC	Santa Catarina
SUAS	Sistema Único da Assistência Social
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>15</b>
<b>2 A TEORIA DA PROTEÇÃO INTEGRAL COMO PRESSUPOSTO PARA O RECONHECIMENTO DO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE</b> .....	<b>21</b>
2.1 A PROTEÇÃO INTEGRAL COMO PRESSUPOSTO EPISTEMOLÓGICO.....	22
2.2 PRINCÍPIOS ESTRUTURANTES E CONCRETIZANTES DO DIREITO DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES .....	32
2.3 O SISTEMA DE GARANTIAS DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.....	43
<b>3 O DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA: DOS FUNDAMENTOS À DIMENSÃO FAMILIAR</b> .....	<b>52</b>
3.1 A FUNDAMENTABILIDADE DO DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA .....	53
3.2 A CENTRALIDADE DA FAMÍLIA: O RETORNO DA DOCTRINA FAMILISTA.....	63
3.3 A CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA ÀS AVESAS: O ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL NO BRASIL.....	73
<b>4. POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACOLHIMENTO FAMILIAR NO BRASIL E O SERVIÇO EM FAMÍLIA ACOLHEDORA</b> .....	<b>84</b>
4.1. O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL NO ÂMBITO DO SISTEMA ÚNICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS.....	85
4.2. A CARACTERIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACOLHIMENTO FAMILIAR NO BRASIL.....	95
4.3. O SERVIÇO EM FAMÍLIA ACOLHEDORA COMO ALTERNATIVA PRIORITÁRIA DE ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL.....	106
<b>5. AS LEGISLAÇÕES DO SERVIÇO EM FAMÍLIA ACOLHEDORA EM SEIS MUNICÍPIOS DO SUL CATARINENSE: PROTEÇÃO OU DESPROTEÇÃO AOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES</b> .....	<b>119</b>
5.1. CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS .....	120
5.2. ANÁLISE DAS LEGISLAÇÕES QUE INCORPORAM O SERVIÇO EM FAMÍLIA ACOLHEDORA .....	130
5.3. ANÁLISE CRÍTICA DOS DADOS COLETADOS E DIRETRIZES PARA A CONSTRUÇÃO NORMATIVA DO SERVIÇO EM FAMÍLIA ACOLHEDORA.....	145
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>160</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>168</b>

## INTRODUÇÃO

A prática de cuidados de crianças e adolescentes afastados do núcleo da família natural em lares de famílias que não eram suas de origem é antiga e comum no Brasil. Através do protagonismo da sociedade civil na realização destes costumes, inicialmente formalizado como um programa, se tornou modalidade de serviço de proteção especial de alta complexidade da Assistência Social, junto à Política Nacional – PNAS, em 2004.

Ganhando maior destaque, aceitação e incidências, o acolhimento familiar foi introduzido junto ao Estatuto da Criança e do Adolescente como medida de proteção prioritária ao acolhimento institucional e alternativa para evitar a institucionalização em massa e imediata de crianças e adolescentes. Trata-se de medida provisória, utilizável como forma de transição, seja para a reintegração da criança ou do adolescente à sua família natural ou, na impossibilidade desta, para colocação em família substituta, isto é, para que a medida protetiva auxilie na garantia ao Direito à Convivência Familiar e Comunitária.

Garantir à infância o crescimento no seio de uma família, além de ser o melhor para seu desenvolvimento, trata-se de direito fundamental e dever legal, expresso na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente, além das demais legislações esparsas e correlatas. Diante do histórico brasileiro relacionado aos internatos e orfanatos, que não foram ambientes protetivos, mas repressivos e restritivos de liberdade, os acolhimentos familiares se apresentam como formas menos traumáticas, mais acolhedoras e com tratamentos individualizados, auxiliando na finalidade da medida protetiva.

Em todo o Brasil, segundo o CENSO SUAS de 2018 (BRASIL, 2019), existem 332 unidades executoras dos serviços em acolhimento familiar. Quase metade destas unidades estão na região sul do país, com maior destaque para Santa Catarina, que possui 74 unidades, sendo o estado brasileiro com o maior número de unidades de serviços em acolhimento familiar.

Apesar destes crescentes números, o Poder Público ainda não elaborou legislação específica para este tipo de serviço, mesmo sendo a Proteção Integral teoria interpretativa do Direito da Criança e do Adolescente no sistema de leis brasileiras desde 1988, em que deveriam as crianças e adolescentes serem prioridades nas ações governamentais. O Estatuto da Criança e do Adolescente,

que pouco o regulamenta, o faz de maneira esparsa. Instiga a ideia de uma verdadeira desproteção às crianças e adolescentes, mascarada sob a perspectiva de proteção, ou seja, uma falsa ideia de proteção.

Diante desta ausência de regulamentação, o estudo parte do seguinte problema de pesquisa: considerando que o direito da criança e do adolescente permite o acolhimento familiar e, analisando a teoria da Proteção Integral, quais instrumentos de proteção o serviço em família acolhedora adota para garantir a efetivação dos direitos das crianças e dos adolescentes nos âmbitos municipais?

Para responder ao problema de pesquisa delinea-se a seguinte hipótese: em razão da insuficiência de regulamentação sobre acolhimento familiar, os municípios de Santa Catarina não têm adotado critérios específicos quanto ao serviço em família acolhedora, o que pode caracterizar desproteção ao direito de crianças e adolescentes. Além disso, o serviço tem sido modelo de política pública para municípios de pequeno porte, utilizando-se do mesmo como forma de institucionalizar a criança e o adolescente por longos períodos.

O objetivo geral é identificar se o acolhimento familiar se mostra como proteção ou desproteção aos direitos da criança e do adolescente, sob a ótica da teoria da Proteção Integral, a partir da análise das legislações de municípios do sul catarinense. Para contemplar a perspectiva geral, foram definidos quatro objetivos específicos: apresentar os fundamentos da teoria da Proteção Integral e seus princípios estruturantes e concretizantes; caracterizar o Direito à Convivência Familiar e Comunitária no direito brasileiro; expor as políticas públicas de proteção social, em especial as diretrizes do serviço em acolhimento familiar no âmbito da normativa nacional; e analisar a legislação e os critérios nacionais específicos adotados pelo serviço em Família Acolhedora para garantir a proteção aos direitos de crianças e adolescentes, a partir da experiência dos municípios da AMREC.

Como o tema da pesquisa versa sobre o acolhimento familiar e a teoria da Proteção Integral, o marco teórico da presente pesquisa é a teoria da Proteção Integral, a qual reconhece especial proteção às crianças e adolescentes, orientando os direitos e garantias destes, fazendo com que se tornassem prioritários em razão do seu peculiar estado de desenvolvimento e titulares de direitos, em igualdade com os adultos. Para a salvaguarda destes direitos, formou a tríplice responsabilidade compartilhada entre a família, a sociedade e o Estado, rompendo com as doutrinas menoristas que tratavam as crianças e adolescentes como objetos, estando



devidamente consagrada na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente.

A presente pesquisa trata do conhecimento sobre o tema de garantias de direitos das crianças e adolescentes, embasando-se principalmente nos princípios pertinentes ao tema, buscando alcançar, assim, maior legitimidade na atuação e formulação de políticas públicas de atendimento, proteção, promoção e justiça para esta população. Trata-se de um tema proeminente para a proteção e resguardo dos direitos das crianças e adolescentes e, assim, insere-se na linha de pesquisa do “Direito, Sociedade e Estado”, bem como na linha de pesquisa do orientador do presente trabalho, Dr. Ismael Francisco de Souza, pois trata sobre os direitos fundamentais das crianças e adolescentes e das políticas de proteção social e famílias. A dissertação ainda se articula ao Grupo de Pesquisa em Direito da Criança e do Adolescente e Políticas Públicas, coordenado pelo prof. Dr. Ismael Francisco de Souza.

É uma importante análise sobre a responsabilidade compartilhada entre a família, a sociedade e o Estado com relação à proteção integral de crianças e adolescentes que se encontram em situação de direitos ameaçados ou violados. O tema discutido não envolve apenas o reconhecimento ou não da relevância do serviço no que diz respeito a sua intenção de garantir a continuidade da convivência familiar e comunitária. O presente estudo se dá no sentido de identificar se as poucas normativas nacionais são suficientes para influenciar a forma que estão sendo redigidas as leis municipais, a fim de analisar se os critérios adotados pelo serviço em família acolhedora vêm garantindo a proteção dos direitos da infância, sob a ótica dos princípios estruturantes e concretizantes da área.

Coadjuvante a esta questão, almeja-se com este estudo contribuir para que crianças e adolescentes que se encontram em situação de violação de direitos não passem por mais ofensas aos seus direitos, resguardando-as de sofrer outras ameaças ou violações quando o momento exige intensa cautela, que é o caso das crianças e adolescentes afastadas da família de origem.

O percurso metodológico deste estudo é o dedutivo, vez que a pesquisa parte de argumentos gerais para os particulares e tem uma teoria base para a pesquisa, posto que “a questão fundamental da *dedução* está na relação lógica que deve ser estabelecida entre preposições apresentadas, a fim de não comprometer a validade da conclusão” (MEZZAROBA, MONTEIRO, 2003, p. 65) (grifo original). O

método dedutivo é aquele que, “[...] partindo das teorias e leis, na maioria das vezes prediz a ocorrência dos fenômenos particulares” (MARCONI, LAKATOS, 2003, p. 106).

Os métodos de procedimento são o monográfico, que “consiste no estudo de determinados indivíduos, profissões, condições, instituições, grupos ou comunidades, com a finalidade de obter generalizações” (MARCONI, LAKATOS, 2003, p. 108), e o histórico, por colocar o objeto da pesquisa sob perspectivas históricas (MEZZARROBA, MONTEIRO, 2003, p. 88).

Utilizou-se técnicas de pesquisa bibliográfica, que objetiva “colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto” e “propicia o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras” (MARCONI, LAKATOS, 2003, p. 183), e a documental indireta, coletando documentos oficiais e jurídicos, “que não receberam ainda um tratamento analítico ou que podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa” (PRODANOV, FREITAS, 2010, p. 55).

A pesquisa bibliográfica foi realizada junto à biblioteca da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC), Associação dos Pesquisadores de Núcleos de Estudos e Pesquisas sobre Criança e Adolescente, Banco de Teses de Dissertações da CAPES, do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), a base de dados do Scielo e do Portal Periódicos da CAPES, bem como as publicações sobre o tema nas revistas brasileiras qualificadas no Qualis.

A pesquisa documental foi realizada junto às administrações municipais e sites oficiais dos municípios de Balneário Rincão, Criciúma, Forquilha, Içara, Nova Veneza e Orleans.

Para a seleção dos municípios destacados, considerou-se dois critérios iniciais: o primeiro quanto a definição territorial para o sul do estado de Santa Catarina, delimitando a análise para os municípios participantes da Associação dos Municípios da Região Carbonífera – AMREC; e o segundo, possuir o município legislação em vigor referente ao acolhimento familiar.

A AMREC é uma associação de municípios de região próxima, localizados no sul do estado de Santa Catarina, com a finalidade de ampliar e fortalecer a capacidade administrativa, econômica e social dos municípios, bem como promover a cooperação intermunicipal e intergovernamental para os mesmos. São participantes da AMREC doze municípios: Balneário Rincão, Cocal do Sul,

Criciúma (sede), Forquilha, Içara, Lauro Müller, Morro Da Fumaça, Nova Veneza, Orleans, Siderópolis, Treviso e Urussanga (AMREC, 2015).

Destes doze municípios, os seis eleitos foram contemplados na pesquisa por possuírem legislações específicas à implementação do serviço de acolhimento familiar. Importante frisar que, destes seis, apenas dois de fato executam o serviço e, dos demais municípios da AMREC que não possuem lei correspondente, apenas o município de Lauro Müller possui o serviço implementado. Contudo, visto que esta pesquisa não visou analisar a execução, mas sim os critérios específicos da legislação de cada município, este município que o executa sem legislação específica, foi excluído.

Os instrumentos utilizados para a realização da pesquisa foram as legislações em vigor sobre o serviço de cada município, excluindo as leis revogadas, se por ventura o município pesquisado tivesse.

A dissertação foi estruturada em quatro capítulos. O primeiro, intitula-se “a teoria da Proteção Integral como pressuposto para o reconhecimento do direito da criança e do adolescente” e traz um estudo sobre a Proteção Integral no campo teórico e normativo, enquanto teoria e princípio. Estrutura-se a partir da discussão relativa ao avanço histórico da adoção desta teoria no campo normativo, tanto no plano internacional, quanto no nacional, bem como em um levante sociológico, para se entender a dimensão do reconhecimento da criança e do adolescente enquanto sujeitos de direitos. Os princípios estruturantes e concretizantes do Direito da Criança e do Adolescente são pauta, onde se destaca seis mais relevantes para o tema pesquisado. Como resultado da influência da Proteção Integral, foi abordado, também, o sistema de garantias de direitos das crianças e dos adolescentes.

No segundo capítulo, “o Direito à Convivência Familiar e Comunitária: aspectos críticos quanto a sua aplicabilidade”, são analisados o conceito deste direito e a importância da necessidade de manutenção dos vínculos familiares e comunitários, trazendo aspectos da transformação das famílias e críticas sob duas dimensões que envolvem este direito fundamental. Foi tratado sobre o retorno da doutrina familista, que fomenta as inúmeras responsabilidades dadas aos núcleos familiares e acaba atingindo, diretamente, as crianças e adolescentes, pois pode culminar na ruptura dos laços familiares, que devem especialmente ser preservados por esse direito. Além do mais, traz à tona a discussão sobre o acolhimento institucional, abordando os principais pontos de sua transformação ao longo da

história e discutindo como estas instituições podem garantir o direito à convivência familiar e comunitária às crianças e adolescentes, bem como tratando sobre o porquê tornou-se subsidiária ao acolhimento familiar. Neste capítulo, os aspectos da negligência para as famílias com poucos recursos financeiros são levados em consideração.

O terceiro capítulo, “políticas públicas de acolhimento familiar no Brasil e o serviço em família acolhedora” contextualiza as políticas públicas de acolhimento familiar no Brasil, demonstrando seu breve histórico, em quais normativas e documentos estão previstos e quais são as regras para seu funcionamento. Foram abordadas questões que se entende ainda precárias ou frágeis com relação ao serviço de acolhimento e que merecem melhor atenção do poder público para que se efetive a proteção integral.

Por fim, no quarto capítulo “as legislações do serviço em família acolhedora em seis municípios do sul catarinense: proteção ou desproteção aos direitos de crianças e adolescentes”, são caracterizados os municípios pesquisados e é apresentada a pesquisa documental. Para realização da análise, foram levados em consideração critérios referentes aos acolhimentos familiares selecionados de acordo com as disposições do Estatuto da Criança e do Adolescente, das Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes e da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Após o levantamento e análise da existência ou não dos critérios eleitos em cada município pesquisado, se analisou criticamente os dados coletados e diretrizes para a construção normativa do serviço em família acolhedora.

Os principais resultados obtidos nos municípios pesquisados, foram de ausência de utilização de critérios específicos relacionados à aplicação de certas regras existentes no Estatuto e das orientações nos documentos da Assistência Social, sem exceções. Especialmente com relação à legislação estatutária, poucas já são as disposições, mas mesmo assim não são totalmente contempladas nas legislações municipais pesquisadas. As leis são, em maioria, bricolagens, confusas e sem coerência lógica. Sob o ponto de vista da teoria da Proteção Integral, podem caracterizar desproteção quando o serviço é posto em prática levando em conta a forma pela qual as regras legais estão dispostas.

## **2 A TEORIA DA PROTEÇÃO INTEGRAL COMO PRESSUPOSTO PARA O RECONHECIMENTO DO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

Adentrando no campo do conhecimento científico acerca dos direitos de crianças e adolescentes, constata-se um tratamento jurídico diferenciado, advindo da Proteção Integral. A Proteção Integral trata-se de uma ruptura paradigmática no âmbito internacional, que influenciou o campo interno e tornou-se teoria fundamental na análise dos direitos desta população, adotando uma estrutura de verdadeira preocupação e empenho na guarida destes. No entanto, até o seu advento e reconhecimento como teoria fundamental, a história da tutela jurídica dos direitos das crianças e dos adolescentes foi marcada pelo esquecimento.

Não há como se compreender a história da humanidade sem, antes, compreender a infância, pois, para a concepção integral do ser humano, não há como ignorar ou fazer se tornar ausente sua fase de criança (VERONESE, 2015, p. 22).

O reconhecimento da população infantoadolescente como sujeitos de direitos é recente a nível internacional e, mais ainda, a nível nacional, tendo perpassado um longo caminho até ser integrada no plano interno, devidamente estruturada pela proteção integral, que “estabeleceu-se como necessário pressuposto para a compreensão do Direito da Criança e do Adolescente no Brasil contemporâneo” (CUSTÓDIO, 2008, p. 22).

Nesse norte, a fim de compreender crianças e adolescentes como prioridades absolutas no campo jurídico, no primeiro capítulo será averiguado como ocorre a abordagem da Proteção Integral no campo teórico e normativo, enquanto teoria e princípio. Para isso, será feita uma discussão relativa ao avanço histórico da incorporação da mesma no campo normativo, especialmente no século XX, no plano internacional e interno, bem como um levante sociológico, para se entender a dimensão do reconhecimento da criança e do adolescente enquanto sujeitos de direitos. Após, serão abordados os princípios estruturantes e concretizantes do Direito da Criança e do Adolescente, elegendo seis princípios pertinentes ao tema pesquisado neste trabalho. Ao final do capítulo, será abordado o sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente, como resultado da influência da Proteção Integral.

## 2.1 A PROTEÇÃO INTEGRAL COMO PRESSUPOSTO EPISTEMOLÓGICO

Para se fazer uma reflexão acerca do Direito da Criança e do Adolescente é necessário perpassar as trajetórias ao longo do tempo, sejam elas culturais, sociais ou jurídicas (CUSTÓDIO, 2008, p. 38), a fim de se compreender a importância de cada conquista e possibilitar a análise da garantia e aplicabilidade das mesmas. Por essa razão, a exposição dos acontecimentos deste tópico se voltará especialmente para o século XX, cujas conquistas infantoadolescentes foram substanciais.

O histórico da tutela jurídica das crianças e dos adolescentes traz consigo fases de esquecimento, violações, transformação, ruptura e, finalmente, prioridade. De maneira geral, as crianças e adolescentes passaram séculos sendo deixadas de lado e obrigadas a viver como se adultas fossem. O período da infância era reduzido somente ao período primário, o qual, sozinha, a criança nada faz (ARIÈS, 1981, p. 10). Quando por si só já possuíam habilidade de se auto cuidar, passavam a ser vistas como jovens adultas. A forma pela qual a transição de fases das crianças e dos adolescentes era vista, no que tange a sua idade, tinha mais relação com as suas funções na sociedade do que com a questão biológica, o que trouxe verdadeiro desentendimento na forma que os adultos as enxergavam e tratavam, não havendo distinção entre os pequenos para com os já desenvolvidos adultos (CUSTÓDIO, SOUZA, LEME, 2016, p. 14). O adultocentrismo prosperava, colocando as crianças a serviço e como objeto dos mais velhos (VILLASEÑOR, SAUCEDO, SILVA, 2017, p. 170). Aos adolescentes, sobrara a visão de delinquência.

A aceitação desta população enquanto sujeitos de direitos ocorreu morosamente e em tempo recente, pois, até este reconhecimento junto aos âmbitos normativos, as crianças e adolescentes foram objeto de controle e repressão, passando por anos de direitos invisibilizados. Além do mais, as transformações nos âmbitos internacional e nacional se deram em momentos diferentes e, por isso, serão a seguir analisadas em dois momentos desmembrados.

A partir do século XVII, deu-se início a uma percepção acerca das crianças de todo o mundo, atentando-se para as necessidades específicas que esta fase da vida carece. A partir de então, paulatinamente as crianças começaram a ter visibilidade, conquistando um papel importante junto à família, bem como a atenção dos pais, que passaram a se preocupar com a sua educação. No século XVII, iniciou-se um período de preservação da infância (ARIÈS, 1981, p. 11-12). Porém,

foi somente no século XX que esta atenção específica relativa aos direitos das crianças se concretizou verdadeiramente (VILLASEÑOR, SAUCEDO, SILVA, 2017, p. 170).

Em âmbito internacional, a Declaração de Genebra dos Direitos da Criança em 1924 iniciou a rota do reconhecimento da necessidade de novos olhares para as regras relacionadas a garantia dos direitos das crianças<sup>1</sup>, sendo o primeiro documento internacional voltado à proteção das mesmas. Essa Declaração viu-se influenciada pelo reconhecimento jurídico internacional entabulado pela inglesa Eglantyne Jebb. Preocupada com a desolação deixada pelas Guerras Mundiais, Jebb criou o “Save The Children International Union”, em 1919, chamando a atenção das autoridades da Liga das Nações<sup>2</sup> (VILLASEÑOR, SAUCEDO, SILVA, 2017, p. 172).

A Declaração de Genebra reconheceu que: toda a humanidade deve à criança o melhor que se puder oferecer, desconsiderando questões de raça, nacionalidade ou credo, devendo dar a todas os meios necessários para o seu desenvolvimento material e espiritual; a necessidade de se dispor de alimentos, tratamentos de saúde, auxílios, recuperação para aquelas que estiverem em situação contrária a lei e socorro para as órfãs e abandonadas; trouxe a ideia de prioridade às crianças que necessitarem de socorro em tempos de aflição; a influência de que à criança deve ser dada a possibilidade de um dia se auto sustentar, bem como de ser protegida de toda forma de exploração; por fim, de que as crianças devem ser criadas tendo consciência de seus talentos (UN, 1924).

Trata-se de um documento sucinto que, em verdade, não se refere a direitos em si, mas sim a responsabilidades que os adultos deveriam ter frente às crianças, isso porque, as crianças dependiam de os adultos defenderem os seus interesses, uma vez que suas vozes e opiniões não eram levadas em consideração até então (LIEBEL, 2009, p. 27). A principal intenção da Declaração relacionava-se à defesa da população infantoadolescente, pois foi protagonista em dar ênfase às necessidades da infância (LIEBEL, 2009, p. 28).

---

<sup>1</sup> No plano internacional, considera-se criança todo ser humano com menos de 18 anos de idade, de acordo com o conceito adotado pela Convenção sobre os Direitos da Criança (UNICEF, 1989). Diferentemente do plano interno, o qual utiliza o conceito de criança à toda pessoa de até os doze anos de idade incompletos e adolescente, à toda pessoa entre doze e dezoito anos, conforme o Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990). Deste modo, quando a referência é feita a documentos internacionais, a expressão utilizada será apenas “criança” e, nacional, “crianças e adolescentes”.

<sup>2</sup> Antecessora das Nações Unidas.

No ano de 1959, ocorreu a aprovação da Declaração sobre os Direitos da Criança, pelas Nações Unidas. Esta Declaração teve por base as assertivas da Declaração de Genebra e a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, considerando que a criança necessita de cuidados especiais, com a proteção legal adequada, antes e depois do nascimento (UNICEF, 1959). Proclamada a fim de que as crianças pudessem desfrutar de uma infância feliz, estabeleceu direitos e liberdades, além de ter convocando os Estados membros e, por consequência, os pais e toda a sociedade, a reconhecerem os direitos e medidas de acordo com os dez princípios da Declaração (UNICEF, 1959).

A Declaração de 1959, por sua vez, fez-se mais ampla que a Declaração de Genebra. Reconheceu as crianças como sujeitos de direitos, incluindo não só as necessidades materiais, mas também a preocupação com o imaterial, ou seja, os aspectos relacionados ao amor e ao cuidado. Além do mais, se preocupou também com a gestação e a mãe, com a nacionalidade, a educação, o abandono e a crueldade, sendo o primeiro documento que sugeriu a necessidade de determinação de uma idade mínima para o trabalho, apesar de não ditar nenhuma específica (LIEBEL, 2009, p. 29).

Enfim, em 1989, com unanimidade, foi proclamada pelas Nações Unidas a Convenção sobre os Direitos da Criança. A Convenção trouxe cinquenta e quatro artigos reflexivos sobre a importância da cooperação internacional para a melhoria das condições de vida das crianças de todos os países, tornando-se uma das convenções mais ratificadas em todo o mundo até hoje, contando com cento e noventa e seis países (UNICEF, 1989) sendo considerada a carta magna para as crianças de todo o mundo.

Por décadas os debates acerca dos direitos das crianças se estendeu, no entanto, nunca foram tão organizados e consolidados quanto estrutura trazida pela Convenção. Ela foi o primeiro documento internacional legalmente vinculante, tendo natureza coercitiva e obrigando os Estados partes a se posicionarem, diferentemente da Declaração sobre os Direitos da Criança, que tratava apenas de sugestões ou recomendações (VERONESE, 2015, p. 31). Ademais, não se limitou somente à sua proteção e provisão, mas também a participação, tornando a população infantoadolescente protagonista de sua própria vida (LIEBEL, 2009, p. 40).

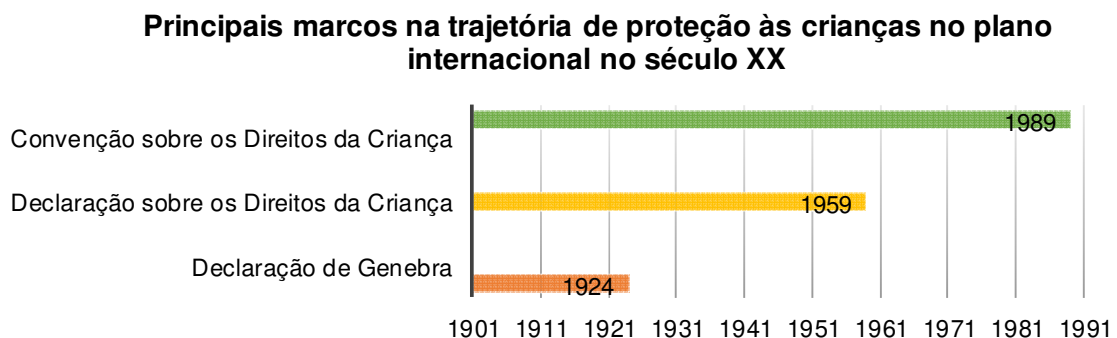


Na Convenção, os Estados partes estabeleceram compromisso com relação ao superior interesse da criança, ao seu direito à vida, sobrevivência e desenvolvimento, a não discriminação e a participação, bem como a colocar em prática um plano de ação para sua efetividade (UNICEF, 1989). É um tratado completo, que reconhece os direitos humanos das crianças de todo o mundo, o que engloba direitos econômicos, sociais, culturais, políticos e civis (BOZZI, 2011, p. 109) influenciando os países membros a alterarem suas leis internas quanto a garantia de direitos de crianças e adolescentes (LAMENZA, 2011, p. 83).

A Proteção Integral deriva do plano internacional, através da Declaração Universal dos Direitos da Criança de 1959 e, após, fortificada pela Convenção sobre os Direitos da Criança em 1989 (SOUZA, 2016, p. 67). Não se refere ou não se reduz, portanto, a um tratado ou a um documento legal, mas a “um referencial paradigmático para a formação de um substrato teórico constitutivo do Direito da Criança e do Adolescente” (CUSTÓDIO, 2008, p. 22), que influenciou inicialmente o campo normativo internacional e, posteriormente a nacional.

Os documentos acima destacados relacionados especialmente aos direitos da criança, sob a interpretação da teoria da Proteção Integral, foram os principais marcos que ressignificaram a trajetória de proteção desta população, e trouxeram mudanças significativas na forma pela qual os Estados partes passaram a tratar as crianças e os adolescentes no âmbito das normativas internas de seus países. Sob esse foco, é possível esquematizar estes três importantes tratados e seus respectivos anos, a fim de analisar as suas projeções no tempo:

Gráfico 01 – Principais marcos na trajetória de proteção às crianças no plano internacional no século XX



Fonte: Elaborado pela Autora.

Da leitura do gráfico acima é possível perceber que, do ano inicial da primeira conquista internacional com relação aos direitos da criança para o segundo marco, passaram-se trinta e cinco anos. Do segundo para o terceiro e principal marco, foram trinta anos. E mais, da Declaração de Genebra até a Convenção, foram sessenta e cinco anos. Subtrai-se desta informação, além da demora para que alguma medida inicial fosse tomada (somente em 1924), houve, ainda, morosidade na garantia dos direitos das crianças ao longo do tempo.

Já no âmbito nacional, a trajetória legal da tutela jurídica dos direitos de crianças e adolescentes perpassou períodos diferentes do internacional, mesmo quando na esfera internacional já ocorria o reconhecimento de que a mudança no cuidado de crianças e adolescentes se fazia necessária.

No Brasil, até 1927, a fonte legal relacionada à criança e ao adolescente se dava através do Código Penal de 1890, em que era verificada apenas a sua responsabilidade ou irresponsabilidade, ou seja, a capacidade de entender seus atos e não sua capacidade biológica (CUSTÓDIO, SOUZA, LEME, 2016, p. 19). A primeira Constituição que registrou certa preocupação com infância foi somente a de 1934 (LAMENZA, 2011, p. 04), isto é, 110 anos após a promulgação da primeira Constituição brasileira.

Com o advento da necessidade de se compilar em um único sistema todas as normativas que até então existiam com relação à criança e ao adolescente no Brasil, surgiu a doutrina jurídica do direito do menor (LIMA, VERONESE, 2012, p. 31). O Decreto nº. 17.943-A, que consolidou as leis de assistência e proteção aos “menores”<sup>3</sup>, instituiu o que foi chamado de primeiro Código de Menores do Brasil e da América Latina (LIMA, VERONESE, 2012, p. 31).

O Código de Menores fez com que o Estado passasse a intervir na vida desta população, institucionalizando aqueles que eram considerados abandonados, tornando-se uma verdadeira prática de controle social. Nessa fase, crianças e adolescentes eram vistas como problemas que deveriam ser resolvidos através de

---

<sup>3</sup> Após o advento da Proteção Integral, não convém mais se utilizar da expressão “menor” para se referir às crianças e adolescentes. Segundo Custódio (2008, p. 24), “a objetivação jurídica do conceito de “menor” atribuía toda uma gama de políticas de tratamento à menoridade legitimando o reforço de políticas de controle social, vigilância e repressão”, o que não condiz mais com a forma pela qual crianças e adolescentes devem ser tratadas. A expressão “menor” produziu uma estigmatização à imagem da infância, rompida pela Proteção Integral (CUSTÓDIO, 2008, p. 24).

assistencialismo<sup>4</sup> Estatal, mascarado pela assistência aos desamparados, excluindo cada vez mais aquelas cuja situação financeira da família era precária (CUSTÓDIO, SOUZA, LEME, 2016, p. 19-21). “A doutrina menorista estava calcada na representação da infância estigmatizada pela sua condição de pobreza, delinquência, mendicância e perigo. A adoção das políticas públicas era delineada por modelos de caráter repressivo e de controle” (SOUZA, 2016, p. 66). Inclusive, a estigmatização de crianças e adolescentes como “menores” foi resultado da própria intervenção Estatal (SOUZA, 2016, p. 67).

Nessa época, foram criados institutos que vieram para aumentar a atrocidade contra crianças e adolescentes. Um deles foi o Serviço de Assistência a Menores, o chamado SAM, pelo Decreto nº. 3.779, de 1941. O SAM teve por finalidade atender nacionalmente os “menores” ditos desvalidos e infratores (LIMA, VERONESE, 2012, p. 35). Em 1964 foi criada a Política Nacional do Bem-Estar do Menor – PNBEM, extinguindo o SAM, através da lei nº. 4.513/1964, na perspectiva de que o “menor” seria um problema de segurança nacional e não uma questão social (LIMA, VERONESE, 2012, p. 36). A lei que instituiu a PNBEM, autorizou a criação da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor – FUNABEM, tudo isso para resolver as questões de “delinquência”, insistindo nas institucionalizações para a promoção da segurança social (LIMA, VERONESE, 2012, p. 37), o que se conclui por uma fase difícil para as crianças e adolescentes pobres ou abandonadas por suas famílias, que eram culpabilizadas por sua situação precária.

A doutrina menorista, vigorou por anos e contribuiu para formular o segundo Código de Menores, em 1979, através da lei nº. 6.697, que adotou a doutrina jurídica da situação irregular (LIMA, VERONESE, 2012, p. 42). Este Código, oficialmente chamado pelo governo como Código de Menores, representou condições de violência e promoveu ainda mais a Política Nacional do Bem-Estar do Menor, que fora formulada a partir da ideologia da Escola Superior de Guerra (SOUZA, 2016, p. 67). Assim sendo, a mudança legislativa pouco se diferenciou para melhorar a situação da infância e da juventude no Brasil, além de criar mais categorias que precisavam de repressão governamental para a expressão “menor”, quer sejam, crianças e adolescentes em “situação de abandono, vítimas de maus-tratos, em

---

<sup>4</sup> O assistencialismo significa o cultivo do problema social, ou seja, é a estratégia de manutenção das desigualdades sociais sob a estratégia de ajuda (DEMO, 1994, 30-31).

perigo moral, desassistido juridicamente, com desvio de conduta e autor de infração penal” (LIMA, VERONESE, 2012, p. 42).

Enquanto nas normativas internacionais, no início do século XX, já havia um avanço com relação à proteção da criança, no Brasil, a mudança só ocorreu no final dos anos de 1980, por força das pressões populares. Através de processo de luta, a constituinte brasileira de 1988 abriu espaço para a transformação nacional. A Constituição da República Federativa do Brasil “representou e ainda representa um marco na história do país, pois veio para proteger e promover os Direitos Humanos e fundamentais no Brasil” (BÜHRING, 2014, p. 65). Crianças e o adolescentes brasileiros foram reconhecidos enquanto sujeitos de direitos através do resultado do conjunto internacional de tratados que influenciou, finalmente, no sistema jurídico brasileiro. Essa Constituição Federal promulgada em 1988 recepcionou o princípio jurídico da Proteção Integral, rompendo com o menorismo e levando em consideração a Declaração Universal dos Direitos da Criança (SOUZA, 2016, p. 66), vez que foi promulgada antes mesmo da aprovação da Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989.

Em caráter prioritário, a constituinte tornou as crianças e os adolescentes titulares de direitos fundamentais, que devem ser garantidos pela chamada de tríplice responsabilidade compartilhada, quer seja, a família, a sociedade e o Estado (BRASIL, 1988), adotando o sistema de proteção com base nas organizações internacionais.

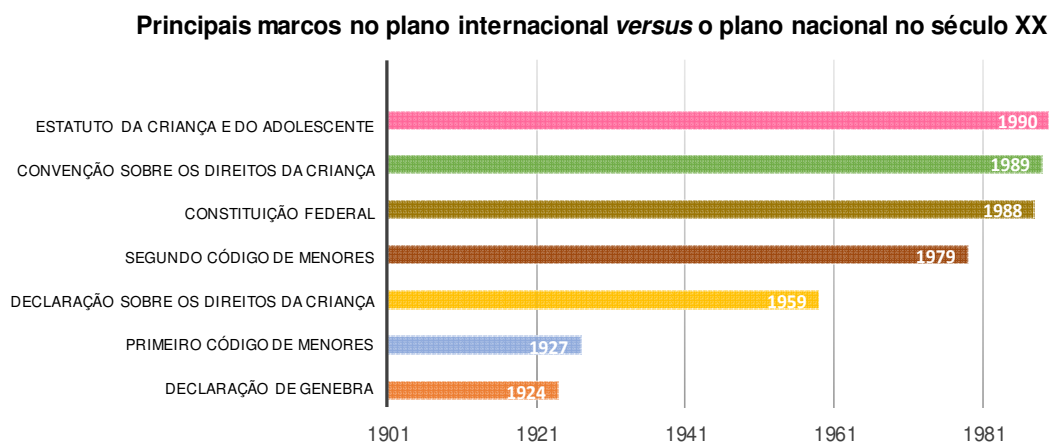
Dando sequência a mudança nacional de reconhecimento dos direitos humanos fundamentais das crianças, o segundo Código de Menores foi revogado pela lei nº. 8.069, em julho de 1990, que instituiu o Estatuto da Criança e do Adolescente. É o Estatuto que dá estrutura para os direitos preconizados na Constituição Federal, disciplinando o sistema jurídico e legislativo de proteção aos direitos desta população (ALKIMIN, VILLAS BÔAS, 2018, p. 30). O Estatuto sedimentou a nova incorporação constitucional, como norma regulamentadora dos novos direitos, fundamentada à luz da Proteção Integral. Veronese (2015, p. 33-34), aponta a legislação estatutária como uma revolução, que fez com que o texto constitucional não se tornasse letra morta. Logo após, em novembro de 1990, o Brasil ratificou a Convenção sobre os Direitos da Criança, através do Decreto nº. 99.710.

Na maioria<sup>5</sup> das legislações posteriores, a expressão “menor” foi abandonada, contudo, é necessário que a exclusão seja absoluta. Dentro de sua semântica o termo remete à inferioridade e coisificação das crianças e dos adolescentes (GALICIA, 2016, p. 53) e, pela ressignificação do direito da população infantoadolescente, não mais cabe tal estigmatização. O Direito da Criança e do Adolescente no Brasil não acumulou ou manteve raízes da época em que a doutrina da situação irregular vigorou, houve verdadeira ruptura na compreensão histórica, totalmente incompatível com a teoria atual (CUSTÓDIO, 2008, p. 23), por isso, inadmissível qualquer resquício do menorismo na legislação nacional.

A Constituição da República Federativa do Brasil e suas respectivas garantias democráticas constituíram a base fundamental do Direito da Criança e do Adolescente inter-relacionado os princípios e diretrizes da teoria da proteção integral, que por consequência provocou um reordenamento jurídico, político e institucional sobre todos planos, programas, projetos ações e atitudes por parte do Estado, em estreita colaboração com a sociedade civil, nos quais os reflexos se (re)produzem sobre o contexto sócio-histórico brasileiro (CUSTÓDIO, 2008, p. 27).

Sob este aspecto e se propondo a uma análise temporal no reconhecimento dos direitos das crianças e adolescentes no Brasil, é possível delinear as épocas as quais os principais marcos jurídicos no plano internacional aconteciam, em contrapartida com o nacional:

Gráfico 02 – Principais marcos no plano internacional *versus* o plano nacional no século XX



Fonte: Elaborado pela Autora.

<sup>5</sup> A lei nº. 11.340/2006, intitulada Lei Maria da Penha, por exemplo, utiliza a expressão “menor” para se referir à crianças e adolescentes nos artigos 22, inc. IV e 35, inc. II (BRASIL, 2006c). Assim, não há como se afirmar que a expressão foi integralmente abandonada.

O esquema acima nos traz a confirmação de que enquanto no plano internacional eram feitos avanços, no Brasil, havia retrocessos que não se deixaram influenciar pelos tratados supranacionais. Isto por que, quando já aprovada a Declaração de Genebra - o primeiro documento benéfico em prol das crianças na esfera internacional, no Brasil, três anos após, surge a primeira normativa não benéfica. Além do mais, a Declaração sobre os Direitos da Criança já estava aprovada pelas Nações Unidas vinte anos antes do segundo Código de Menores entrar em vigor no Brasil.

Mesmo o Brasil sendo signatário da Declaração dos Direitos da Criança, percebe-se que esta foi aceita somente formalmente, pois nada alterou a realidade do país e, na prática das ações políticas e normativas, não foi levada em consideração (LIMA, VERONESE, 2012, p. 38). Isto é, até a Proteção Integral ser reconhecida efetivamente pela Constituição Federal de 1988 no ordenamento jurídico, o Brasil ignorou os delineamentos das organizações internacionais por que só foi forçado a se comprometer após a Convenção de 1989.

Além de tudo, após a promulgação da Constituição Federal, foram mais quase dois anos para que o segundo Código de Menores fosse revogado, cedendo lugar ao Estatuto. Por sua vez, este último só apareceu no campo jurídico quase um ano após a Convenção sobre os Direitos da Criança, mesmo com a Proteção Integral já imperando as normativas infantoadolescentes do país desde 1988.

Apesar da demora no reconhecimento, não há como se negar que, após constituinte atual entrar em vigor, crianças e adolescentes passaram a ser reconhecidas como sujeito de direitos, o que foi um grande avanço a nível nacional. Dizer que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos é expressar que esses possuem valor em si mesmos, na fase em que se encontram e não pelo que serão no futuro (BOZZI, 2011, p. 110). Além do mais, dizer que os direitos das crianças e dos adolescentes são direitos “das” crianças e “dos” adolescentes é dizer que estes são direitos que eles mesmos podem exercer (LIEBEL, 2009, p. 25) e que passaram a ser sujeitos-cidadão (VERONESE, 2015, p. 33).

O Direito da Criança e do Adolescente não se refere a uma legislação específica, surgiu antes da legislação estatutária, devendo ser compreendido em uma dimensão transdisciplinar (SOUZA, 2016, p. 77). Por isso a importância do estudo e dos trajetos para o reconhecimento da Proteção Integral, pois para se

compreender o Direito da Criança e do Adolescente, exige-se uma teoria orientadora a fim de se levar em conta todos os valores, princípios e regras inerentes (CUSTÓDIO, 2008, p. 22). Para se entender crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, faz-se importante assimilar a grandiosidade da Proteção Integral e que, apesar destas conquistas e reconhecimentos, ainda persistem situações as quais crianças são vítimas, necessitando que a sociedade e o Estado, de fato, façam valer os preceitos da Proteção Integral, a fim de que as crianças e adolescentes possam ter um pleno desenvolvimento, através da satisfação das necessidades que são próprias desta fase (VILLASEÑOR, SAUCEDO, SILVA, 2017, p. 170-171).

A Proteção Integral é, portanto, um campo pelo qual se busca melhor entender a área do direito das crianças e dos adolescentes, pela ótica da relevância dos mesmos enquanto sujeitos de direitos, atuando como pressuposto teórico marcante no rompimento das antigas doutrinas menoristas e redefinindo a relação da família, da sociedade em geral e do Estado para com esta população, buscando a efetividade dos direitos fundamentais às crianças e adolescentes inerentes. O campo dos direitos das crianças e dos adolescentes possui um fundamento teórico bem definido, que rompeu e superou drasticamente a existência de qualquer outra anteriormente utilizada, não havendo discussões sobre sua incidência (CUSTÓDIO, 2008, p. 29-31).

Este rompimento ocorre no plano teórico e no plano jurídico-formal, não se materializando na efetivação dos direitos de todas as crianças e adolescentes em seus cotidianos. Por isso, o mais importante é que a Proteção Integral não é uma recomendação, mas sim, uma diretriz determinante em todas as relações que envolvam a população infantoadolescente. Com absoluta prioridade, deverão as crianças e adolescentes estarem “em primeiro lugar na escala de preocupação dos governantes” (VERONESE; VERONESE, 2006, p. 15). Este marco na área dos direitos da infância e da adolescência implica, sobretudo, em admitirmos que devam os infantoadolescentes sobrepôr-se em qualquer medida, em reconhecer a família como um grupo essencial para o desenvolvimento dos mesmos e, principalmente, que o princípio do melhor interesse deve ser concreto, o que obriga as autoridades públicas a criarem instrumentos que assegurem todos os direitos proclamados (VERONESE; VERONESE, 2006, p. 10).

A Proteção Integral, portanto, fez com que crianças e adolescentes fossem reconhecidas como sujeitos de direitos com prioridade absoluta em decorrência do

seu peculiar estado de desenvolvimento, devendo os seus direitos serem garantidos pela tríplice responsabilidade compartilhada, sempre levando em consideração o seu melhor interesse.

Diferentemente da doutrina menorista ou da situação irregular, a teoria da Proteção Integral não se mostra rígida, nem se estabelece como normativa estática, muito pelo contrário, se propõe a mudanças sempre que a situação se mostrar melhor para a criança ou para o adolescente (CUSTÓDIO, 2008, p. 31).

Em decorrência dessa especial proteção, a leitura das normativas voltadas às crianças e aos adolescentes não pode ser restritiva ou formalista. Uma vez que determinado direito não esteja devidamente previsto, tal não pode ser óbice para se deixar de aplicar aquilo que for mais benéfico ou de melhor interesse para a população infantoadolescente (LAMENZA, 2011, p. 24). O rol de direitos fundamentais expressados no Estatuto da Criança e do Adolescente é meramente exemplificativo, pois quando se dedica aos bens jurídicos das crianças e adolescentes, em qualquer campo, devem ser objeto de garantia prioritária (LAMENZA, 2011, p. 30). Por isso, tão importante a leitura do Direito da Criança e do Adolescente através dos princípios, o que se fará a seguir.

## 2.2 PRINCÍPIOS ESTRUTURANTES E CONCRETIZANTES DO DIREITO DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES

Dentro da teoria constitucional houve o reconhecimento dos direitos humanos das crianças, positivados como direitos fundamentais. Cumpre esclarecer que, de maneira geral, os ditos direitos humanos são aqueles de cunho internacional, associados aos documentos que trazem direitos supranacionais, com validade universal. Já os direitos fundamentais, possuem caráter nacional, sendo reconhecidos e positivados no ordenamento jurídico específico de cada país (BÜHRING 2014, p. 86-87). Em maioria, quando os direitos humanos são positivados no campo interno, passam a se chamar, também, de direitos fundamentais (LUÑO, 2010, p. 33).

Para se reconhecer as normas de direitos fundamentais, não basta identificá-las somente por aquelas que são positivadas em uma constituição, mas também compreender quando é possível “uma correta fundamentação referida a direitos fundamentais” (ALEXY, 2008, 83). Ao estudar a importância das normas de



direitos fundamentais, assim como as demais normas, vê-se que a sua relevância não está voltada tão somente aos enunciados que as expressam, ou seja, às concepções semânticas relacionadas apenas ao enunciado normativo, o qual todas possuem (ALEXY, 2008, p. 52-59). A norma está associada, também, à sua estrutura. Na questão dos direitos fundamentais, segundo Alexy (2008, p. 85), dentre tantas, a mais importante está naquela relacionada às regras e princípios.

Distinguindo princípios de regras, Dworkin (2002, p. 39) explica que estes se diferenciam logicamente, levando em conta a natureza da orientação que oferecem. Às regras se aplicam o “tudo-ou-nada”, ou seja, no fato de serem as regras válidas ou não para determinada circunstância que dela necessite. Se válida, deve ser aplicada, se não, em nada contribui para a decisão jurídica. Já os princípios, diferentemente das regras, “não apresentam consequências jurídicas que se seguem automaticamente quando as condições são dadas” (DWORKIN, 2002, p. 40). Os princípios possuem a dimensão do peso e da importância. Isso quer dizer que, se duas regras entram em conflito, uma delas não será válida, o que não precisa necessariamente acontecer com os princípios (DWORKIN, 2002, p. 41-43). Dworkin (2002, p. 46) define os princípios como tipos particulares de padrão, estando em todo momento à nossa volta.

Em diversas áreas do saber o vocábulo “princípio” é utilizado expressando a estrutura de um sistema ou conjunto de conhecimentos, seja na Filosofia, na Teologia, na Sociologia, na Política, na Física ou no Direito. Independente do campo em que é usado, se trata de estruturação de um sistema, que é capaz de reconduzir ou subordinar ideias, pensamentos ou normas (ESPÍNDOLA, 2002, p. 52-53). Princípios são padrões que devem ser observados pela “exigência de justiça ou equidade ou alguma outra dimensão da moralidade” (DWORKIN, 2002, p. 36).

Os princípios do direito podem ser interpretados em três dimensões: a primeira, como metanormas, ou seja, como regras voltadas para a orientação, a interpretação e a aplicação das normas jurídicas; a segunda, como possuidores de sentido antológico, que se remete ao ordenamento jurídico na qualidade de fontes normativas; e, terceira, os princípios podem ser entendidos também como axiológicos, ou seja, como postulados éticos que devem inspirar ou influenciar o ordenamento jurídico, independentemente da existência de uma norma concreta (LUÑO, 2010, p. 295-296). Os princípios são normas dotadas de generalidade

relativamente alta e que determinam que algo seja realizado na maior medida jurídica e fática possível (ALEXY, 2008, p. 87-90).

No direito brasileiro a inserção de princípios é comum entre os direitos e garantias fundamentais, sendo vistos ou utilizados como “direitos-garantia-limites”, ou seja, enquanto direitos-garantia, atuam em defesa de outros direitos, mobilizam a atuação do Estado e do judiciário, sendo direitos de ação, mas, enquanto garantia-limites, agem com relação ao direito de não fazer, exigindo-se que não se faça determinadas coisas (FERREIRA FILHO, 2008, p. 104-108).

Para a ordem jurídica brasileira, se reconhece os princípios com *status* conceitual e positivo de norma. Os princípios possuem “positividade, vinculatividade, são normas, obrigam, têm eficácia positiva e negativa sobre comportamentos públicos ou privados bem como sobre a interpretação e a aplicação de outras normas [...]” (ESPÍNDOLA, 2002, p. 60). Os princípios dão estrutura e funcionamento ao sistema de direitos, além de serem importantes instrumentos no conflito das normas. Os princípios “desempenham um papel fundamental nos argumentos que sustentam as decisões a respeito de direitos e obrigações jurídicos particulares” (DWORKIN, 2002, p. 46).

Somente em um sistema subordinado aos princípios é que se concretizarão os direitos fundamentais e todas as premências que as crianças e os adolescentes necessitam, chegando-se ao ideário do direito positivado (LIMA, 2001, p. 148). Para isso, no Direito da Criança e do Adolescente há um conjunto sistêmico de princípios e regras que visam garantir a Proteção Integral e materializar os direitos fundamentais a eles inerentes (LIMA, 2001, p. 107).

Intrínseca à estrutura de princípios voltados às crianças e adolescentes, segundo a tese formada por Lima (2001, p. 156) inspirado em Canotilho, concebe-se os princípios fundamentais do Direito da Criança e do Adolescente divididos entre princípios estruturantes e concretizantes.

Os princípios estruturantes são expressões objetivas do direito, dotados do mais elevado grau de essencialidade material, fornecendo parâmetros para a atribuição do sentido jurídico fundamental da teoria da Proteção Integral, interferindo nas colisões de princípios e regras, com a finalidade de superação destes conflitos, garantindo a unidade do sistema de direitos (LIMA, 2001, p. 156-160). Estes princípios estão na base do sistema jurídico, possuindo superioridade nos conflitos

de normas e outros princípios, ou seja, se encontram no topo da pirâmide normativa (SOUZA, 2016, p. 78), sendo:

[...] diretrizes metodológicas, de atuação decisiva na manutenção da organicidade, da unidade e da coerência desse sistema jurídico. No cumprimento da importante função metodológica antes mencionada, os *princípios estruturantes* atuam no sentido de assegurar a observância das fronteiras lógicas, teleológicas e axiológicas do Ordenamento Jurídico, sem prejuízo da realização dinâmica dos fins e dos valores compatíveis com a concepção de sistema aberto e ordenável aqui adotada [...] (LIMA, 2001, p. 157) (grifo original).

Com isso, o sistema não busca apenas respostas lógicas dentro das normas estabelecidas, saindo do formalismo e buscando soluções adequadas a fim de se tornar um sistema garantista. Os princípios estruturantes inserem o direito na realidade social, tornando-o um projeto viável de direito (LIMA, 2001, p. 157-158). Foram os princípios estruturantes que auxiliaram na revogação da doutrina menorista para a adoção da teoria da Proteção Integral (LIMA, 2001, p. 160).

Conforme a esquematização de Lima (2001, p. 164), dentro dos princípios intra-sistêmicos explícitos, são princípios estruturantes: vinculação à Proteção Integral (Estatuto da Criança e do Adolescente, artigos 1º e 3º); universalização (Estatuto da Criança e do Adolescente, artigos 1º, 2º e 3º); caráter jurídico-garantista (Constituição Federal, artigo 227, Estatuto da Criança e do Adolescente, artigos 3º e 4º); e interesse superior da criança e do adolescente (Convenção, artigo 3º).

Por sua vez, os princípios concretizantes buscam, literalmente, concretizar, potencializar e complementar os princípios estruturantes. São chamados de subprincípios por se efetivarem através de outros princípios, que, com eles, acabam formando um sistema, havendo, entre esses, uma relação formal e material. Os princípios concretizantes são uma expressão normativa garantidora da efetividade da Proteção Integral (LIMA, 2001, 161-162). Estes se subordinam aos estruturantes, a fim de fortalecer sua normatividade, intensificando-os no direito positivo para com as situações fáticas. Nessa subordinação, os princípios concretizantes e estruturantes formam um elo, fazendo com que aquele seja uma expressão normativa garantidora deste (LIMA, 2001, p. 162-163).

Dentro dos princípios jurídicos fundamentais intra-sistêmicos explícitos, os princípios concretizantes, na estrutura de Lima (2001, p. 164-165) são: prioridade absoluta (Constituição Federal, artigo 227; Estatuto da Criança e do Adolescente, artigo 4º); ênfase nas Políticas Sociais Básicas (Estatuto da Criança e do

Adolescente, art. 87, inc. I); descentralização político-administrativa (Constituição Federal, artigo 104; Estatuto da Criança e do Adolescente, artigo 86); participação popular (Constituição Federal, artigo 204; Estatuto da Criança e do Adolescente, artigo 86); interpretação teleológica e axiológica (Estatuto da Criança e do Adolescente, artigo 6º); integração operacional (Estatuto da Criança e do Adolescente, artigos 86 e 88, V); e, por fim, o da especialização técnico-profissional (Regras Mínimas das Nações Unidas para a Justiça da Infância e da Juventude - Regras de Beijing, Primeira Parte, 1.6, Segunda parte e Terceira parte).

Os concretizantes ainda são encontrados como princípios intra-sistêmicos implícitos (LIMA, 2001, p. 166), sendo os seguintes: desjurisdicionalização; humanização; despolicialização (descriminalização); proporcionalidade; e autonomia financeira (garantia de recursos, através dos Fundos nacional, estaduais e municipais, e de gestão de recursos através dos Conselhos Nacional, estaduais e municipais).

Para fins de debate, nessa pesquisa são destacados três princípios estruturantes e outros três concretizantes que mais se vinculam com a dimensão da família acolhedora. Dos estruturantes, serão estudados os da vinculação à Proteção Integral, do caráter jurídico-garantista e do interesse superior da criança e do adolescente. Dos princípios concretizantes, serão observados os da prioridade absoluta, da ênfase nas políticas sociais básicas e o da descentralização político-administrativa. Após a análise de cada um destes princípios, melhor ficará esclarecido o conceito da estrutura de princípios estruturantes e concretizantes.

O princípio estruturante da vinculação à Proteção Integral, de acordo com Custódio (2008, p. 32), é incontestemente o mais relevante princípio para o Direito da Criança e do Adolescente. No Brasil, está previsto no artigo 227, da Constituição Federal e nos artigos 1º e 3º do Estatuto da Criança e do Adolescente. Na Convenção sobre os Direitos da Criança, é possível encontrar a ideia da Proteção Integral ao longo do seu preâmbulo e dos artigos 2, 6, 19 e 41 (LIMA, 2001, p. 172).

Como anteriormente delineada, a Proteção Integral é uma teoria que rompeu, paradigmaticamente, com as doutrinas menoristas, dando às crianças e adolescentes especial proteção, em razão do seu peculiar estado de desenvolvimento, influenciando, inicialmente, o plano internacional e, após, o plano interno.

O princípio vinculante à proteção integral “importa no reconhecimento e na indisponibilidade de todos os direitos auferidos à criança e ao adolescente desde as garantias fundamentais até os direitos de ordem patrimonial. Essa indisponibilidade decorre da condição peculiar [...] de pessoa em desenvolvimento [...]” (MOREIRA, VERONESE, 2017, p. 285).

Em atenção a proteção, tem-se que:

Na visão sistemática do Direito da Criança e do Adolescente, este princípio está situado no plano mais elevado da pirâmide normativa, sendo o “mandamento de otimização” dotado de maior peso e importância. Desta forma, o conteúdo jurídico do seu enunciado é o que mais densamente expressa o significado geral do novo Direito. Do ponto de vista da Teoria da Interpretação, este princípio funciona como a diretriz hermenêutica que se superpõe a todo o sistema de princípios e regras do Direito da Criança e do Adolescente, pois lhe compete, de modo especial, a tarefa de garantir a organicidade e unidade deste Direito. Nesta condição de *primeiro princípio estruturante*, o seu conteúdo deve refletir-se em todas as ações de implantação e aperfeiçoamento do Direito da Criança e do Adolescente, em todos os níveis da produção jurídica (legal, institucional, político-administrativa, legislativa, executiva, judiciária, preventiva, corretiva, socioeducativa etc.), sob pena de frustrarem-se os fins sociais deste novo Direito (LIMA, 2008, p. 179).

Isso quer dizer que, com o fito de não deixar que esta peculiar proteção passe de letra morta de lei, ou que sua força se perca ao longo do tempo, ou até que forças resistentes se oponham a mesma, se faz necessário dar ênfase à vinculação à Proteção Integral (LIMA, 2001, p. 170), ganhando força de função principiológica. Assim, com a finalidade vinculativa, todos os operadores do direito devem ter compromisso com a Proteção Integral, buscando a efetiva proteção (LIMA, 2001, p. 179).

O princípio jurídico-garantista, por sua vez, advém do caráter do Direito da Criança e do Adolescente, que dá à família, à sociedade e o Estado o dever de concretizar os direitos fundamentais conquistados pelas crianças e adolescentes (CUSTÓDIO, 2008, p. 32). Isso quer dizer que não é possível à tríplice responsabilidade compartilhada escolher não atuar na efetividade dos direitos fundamentais e na proteção das crianças e dos adolescentes, ou seja, não podem optar por não fazê-lo ou priorizar garantias outras antes das destinadas às crianças e adolescentes, pois trata-se de obrigação, cuja expressão de imposição está expressa na Constituição Federal. Se há uma norma determinante, o garantismo

vem justamente para trazer segurança jurídica aos beneficiários e compromisso com a lei.

O caráter principiológico jurídico-garantista advém da teoria garantista de Ferrajoli (1995, p. 851-853). Para o autor, o garantismo é estrutura basilar na Constituição para assegurar os direitos fundamentais. Trata-se de parâmetro de racionalidade, justiça e legitimidade, para que não haja divergência entre a normatividade do modelo em nível constitucional e sua ausência de efetividade nos níveis inferiores, para que, assim, as normas não se passem por meras mistificações. O garantismo designa um modelo normativo de direito (modelo de estrita legalidade), uma teoria do direito e crítica do direito (validade e efetividade / existência ou vigência) e a filosofia política (distinção entre ser e dever ser do direito).

Para melhor ilustrar este caráter jurídico-garantista estruturante do direito das crianças e adolescentes, é possível trazer à tona o direito à educação. Para os adultos, é facultativo ao Estado a prestação do serviço educacional, assim como aos próprios adultos é de livre opção estar ou não em uma instituição de ensino apropriada a idade, quer seja, educação de ensino superior ou até mesmo educação de jovens e adultos. Já com relação às crianças e adolescentes, é obrigatório ao Estado o fornecimento de escolas em todos os níveis da educação básica, é obrigatório aos pais ou responsáveis que mantenham seus filhos na escola e, à sociedade, cabe o dever de denunciar caso identifique a violação no cumprimento deste dever, seja por parte do Estado ou da família. Assim, no caráter solidário do dever, o garantismo vem para efetivar os direitos das crianças e dos adolescentes, estruturando o sistema.

O último princípio estruturante a ser estudado é o princípio do melhor interesse da criança e do adolescente, que por vezes também é chamado de superior interesse. Este é um dos mais importantes princípios sustentadores da proteção e garantia aos direitos das crianças e dos adolescentes, pois trata-se de princípio estruturante da sistemática do direito, orientador de todas as ações voltadas a este público e deve estar presente em todas as áreas de atendimento às crianças, adolescentes e a sua família (PEREIRA, 1999, p. 90). Este princípio fez

com que fosse abandonado o caráter paternalista<sup>6</sup>, assistencialista<sup>7</sup> ou de caridade<sup>8</sup>. Fez com que fosse reconhecida a condição da criança e do adolescente em peculiar desenvolvimento e, por possuir *status* constitucional, ganha frente a outros princípios.

Essa premissa determina que:

Todos os atos relacionados ao atendimento das necessidades da criança e do adolescente devem ter como critério a perspectiva dos seus melhores interesses. Essa perspectiva é orientadora das ações da família, da sociedade e do Estado, que nos processos de tomada de decisão, sempre, devem considerar quais as oportunidades e facilidades que melhor alcançam os interesses da infância (CUSTÓDIO, 2008, p. 33).

O princípio do melhor interesse é um dos marcos do sistema jurídico da Convenção dos Direitos da Crianças e, por consequência, é um dos alicerces do Direito da Criança e do Adolescente. Trata-se de instrumento garantidor do direito das crianças e adolescentes, sendo orientador de decisões públicas, auxiliador na resolução da colisão de conflitos de normas, orientador de legislações e um mecanismo necessário e eficaz para fortalecer o princípio da prioridade absoluta (LIMA, 2001, 209-213). O superior interesse resume que todos os atos da tríplice responsabilidade compartilhada devem levar em conta aquilo que for melhor para as crianças e os adolescentes.

Orienta, além do legislador, o interprete da lei, seja para as regras já criadas ou para aquelas que ainda serão (AMIN, 2018b, p. 56). Contudo, “interesse superior ou melhor interesse não é o que o Julgador ou aplicador da lei entende que é melhor para a criança, mas sim o que objetivamente atende à sua dignidade como pessoa em desenvolvimento, aos seus direitos fundamentais em maior grau possível” (AMIN, 2018b, p. 56).

Passando para os princípios concretizantes, o primeiro a ser discutido é o princípio da prioridade absoluta, também advindo da Convenção sobre os Direitos das Crianças, reconhecido expressamente na Constituição Federal e no Estatuto,

---

<sup>6</sup> A cultura política paternalista trouxe “a ideia de que a comunidade será beneficiária das instalações e dos serviços prestados pelo Estado de forma natural e gratuita” (PASE, BITTENCOURT, 2016, p. 89).

<sup>7</sup> O assistencialismo significa o cultivo do problema social, ou seja, é a estratégia de manutenção das desigualdades sociais sob a estratégia de ajuda (DEMO, 1994, 30-31). O assistencialismo insiste que a condição do sujeito é de sua culpa exclusiva.

<sup>8</sup> Julgar pela lógica da caridade é o contrário de entender que o fornecimento de auxílio se dá pela pessoa ser, também, cidadã, ou seja, não se olha sob a perspectiva do universalismo, mas sim sob uma forma de ajuda.

tornou as crianças e adolescentes uma “obrigação jurídica de primeira ordem para todas as esferas da sociedade e do Estado brasileiro” (LIMA, 2001, 216).

Trata-se de um instrumento de efetividade para as políticas públicas, onde crianças e adolescentes “deverão estar sempre em primeiro lugar na escala das preocupações da família, da comunidade, do Poder Público e da sociedade em geral” (LIMA, 2001, 217), trazendo significado ao compartilhamento das responsabilidades e a necessária interação no dever de garantir os direitos da população infantoadolescente pela trílice responsabilidade compartilhada.

Segundo o Estatuto da Criança e do Adolescentes, a prioridade absoluta compreende: a primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias; precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas; e a destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude (BRASIL, 1990b), não sendo um rol taxativo, mas aberto a todas as possibilidades que venham a priorizar a infância.

A prioridade absoluta antepõe as crianças e adolescentes nos atendimentos dos serviços públicos ou de relevância pública, bem como nas ações governamentais, especialmente na formulação e execução de políticas públicas (ALKIMIN, VILLAS BÔAS, 2018, p. 31-32). Torna a criança uma centralidade, o que se traduz em fazê-la prioridade, assegurando os direitos fundamentais, em decorrência de seu peculiar estado de desenvolvimento (ALKIMIN, VILLAS BÔAS, 2018, p. 29). Este princípio “estabelece primazia em favor das crianças e dos adolescentes em todas as esferas de interesse. Seja no campo judicial, extrajudicial, administrativo, social ou familiar, o interesse infantojuvenil deve preponderar” (AMIN, 2018b, p. 50).

Isto é, este princípio coloca as crianças em primeiro plano de atendimentos de organismos governamentais ou não, públicos ou privados, proteção e socorro, atos de governo, políticas públicas, legislações ou destinação favorecida de recursos, e também reforça a efetividade dos direitos fundamentais e atua na solução de conflitos (CUSTÓDIO, 2008, p. 34). Além do mais, fez com que não houvesse indagações acerca do interesse infantoadolescente a ser tutelado em primeiro lugar, vez que foi adotado pela nação através da legislação constituinte (AMIN, 2018b, p. 50). Trata-se de obrigação de fazer, de determinação de ação, ação que visa prioridade. A prioridade absoluta dá azo para controle interno e



externo dos setores que estão incumbidos no trato e proteção de crianças e adolescentes de todo o Brasil (LIMA, 2001, p. 225).

O segundo princípio concretizante, da ênfase nas políticas sociais básicas,

[...] visa a promover o reordenamento institucional, provendo um conjunto de serviços de efetivo atendimento às necessidades de crianças, adolescentes e suas próprias famílias por meio de políticas de promoção e defesa de direitos, bem como, de atendimento em todos os campos destinados à efetivação dos direitos fundamentais. Isso implica também no reconhecimento da assistência social como um campo específico de políticas públicas com caráter emancipatório, desvinculado dos tradicionais laços assistencialistas e clientelistas (CUSTÓDIO, 2008, p. 35).

Consoante Lima (2011, p. 155), a ênfase nas políticas sociais básicas é de grande importância para a efetivação do Direito da Criança e do Adolescente, pois, influencia diretamente no desenvolvimento com respeito das crianças e adolescentes e estimula a formulação de políticas públicas.

Isso porque, há um conjunto de políticas sociais que são necessárias para o desenvolvimento pleno das crianças e dos adolescentes e que não se podem deixar de serem prestadas pelo Estado, uma vez que, no sentido literal da palavra, são básicas, como é o caso da educação, da saúde e da assistência social. Importante frisar que esse conjunto de políticas sociais são básicas, o que é diferente de serem políticas sociais compensatórias. Melhor dizendo, quando prestados os serviços sociais, não se pode fazê-los sob o caráter ínfimo de miserabilidade tão somente para se dizer que há a prestação dos mesmos. Básico quer dizer que estas políticas são elementares e que sua prestação deve se dar de forma suficiente para suprir as necessidades dos beneficiários, em especial para o desenvolvimento a população aqui defendida.

Por fim, o princípio da descentralização político-administrativa é um princípio constitucional inovador, que permite a divisão de competências e burocracias no nível das três esferas estatais, além das entidades beneficentes e de assistência social (LIMA, 2011, p. 152), tendo sido uma das consequências da ruptura das doutrinas menoristas, pois possibilitou modificações substanciais nas gestões para a efetividade dos direitos (LIMA, 2001, p. 257-258). Este exprime a ideia de que “[...] estamos diante da preocupação - que não pode ser minimizada – de se prevenir a nova ordem jurídica contra os fatores que podem acarretar o desvirtuamento dos

compromissos éticos e dos fins sociais que nortearam a sua construção legislativa” (LIMA, 2001, p. 258).

Além do Estatuto determinar, em seu artigo 86, que o atendimento com relação às crianças e adolescentes deve ser descentralizado entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a Constituição Federal também deixa claro, com relação à Assistência Social e todos os demais direitos fundamentais, no artigo 204, inc. I, a importância da descentralização político-administrativa.

Este princípio traz a implementação e realização das políticas públicas em âmbito local, mais próximo àqueles que serão atingidos pela política de atendimento, o que traz aproximação com a realidade social concreta de cada local (CUSTÓDIO, 2008, p. 35-36). Busca trazer efetividade e eficácia na execução das políticas públicas sociais, seja através de ações governamentais ou não.

A descentralização, operando dentro dos princípios concretizantes, atua na consolidação do próprio Sistema de Garantias (LEME, VERONESE, 2017, p. 245). A Resolução 113, do CONANDA, respeitando este princípio, traz recomendações aos estados e municípios e força vinculante com relação a esfera federal (SOUZA, 2016, p. 81). Esse princípio dá maior atenção e fortalecimento às práticas locais, pois é em âmbito local, que se efetivam as políticas públicas. Afinal, “[...] *descentralizar e municipalizar* são atitudes *político-administrativa* que exigem conhecimento da realidade com na qual se vai intervir na concretização do Direito da Criança e do Adolescente” (LIMA, 2001, p. 273) (grifo original).

Destarte, os princípios aqui levantados se mostraram como verdadeiros complementos uns com os outros e garantias de materialização do Direito da Criança e do Adolescente. De fato, os primeiros princípios estudados estruturam os direitos fundamentais adquiridos pela infância para, os demais, auxiliando na sua concretização, não deixarem essa especial proteção passar de letra morta de lei. Com relação a presente pesquisa, apontam responsabilidades normativas que devem ser efetivadas. E, com relação aos Direitos das Crianças e dos Adolescentes, são essenciais para a sua garantia.

## 2.3 O SISTEMA DE GARANTIAS DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Sistema de garantias significa integração, que guarda entre si implicações funcionais, traduzida na agregação das estruturas e funcionalidades de todas as redes de proteção (as políticas públicas de atendimento, a prevenção protetiva especial e mais as medidas legais resolutórias e adequadas), o que traz um sentido determinante às normas. São marcos objetivos de asseguramento e o rompimento desse sistema importa em perda ou restrição de direitos, garantias e princípios fundamentais (RAMIDOFF, 2008, p. 46).

O Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente é fruto da institucionalização e amadurecimento do Direito da Criança e do Adolescente, através do “[...] movimento pela democratização quando as políticas públicas de atendimento, dispersas e sem organicidade, precisavam de um referencial sistemático para sua operacionalização” (SOUZA, 2016, p. 82). Esse novo sistema contribui para a efetivação dos direitos já adquiridos e na formulação de novos.

O Estatuto, solidificando as disposições da Constituição Federal, propôs um conjunto de políticas públicas a fim de efetivar os direitos das crianças e dos adolescentes, envolvendo um conjunto de pessoas e instituições, públicas e privadas, donde veio a necessidade da criação de um sistema, diante da complexidade das ações voltadas à infância e à juventude. A dimensão desse Sistema foi trazida, então, pela constituinte e pela legislação estatutária, mas a organização deste não foi regulamentada por estas leis (SOUZA, 2016, p. 80-81).

O Sistema de Garantias, criado para fins de salvaguarda das políticas públicas na área da infância, teve os *parâmetros para a sua institucionalização e fortalecimento* dispostos na Resolução 113 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, em 2006, com caráter apenas recomendatório aos municípios e estados, diferentemente do governo federal, cujo caráter é vinculante. Esta Resolução trouxe parâmetros para a institucionalização e o fortalecimento do Sistema, estruturando-o em três grandes eixos estratégicos de atuação: defesa, promoção e controle (BRASIL, 2006a, p. 03). Segundo a resolução do CONANDA, o Sistema de Garantias se configura da seguinte forma:

O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no

funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal (BRASIL, 2006a, p. 03).

Esta articulação se dá, também, com todos os demais sistemas nacionais de políticas públicas, especialmente os da saúde, educação, assistência social, trabalho, segurança pública, planejamento, orçamentária, relações exteriores e promoção da igualdade e valorização da diversidade, sob o manto dos instrumentos normativos nacionais e internacionais de direitos humanos, além de outros correlatos (BRASIL, 2006, p. 03-04).

A integração operacional deve se constituir para agilizar o atendimento à criança e ao adolescente, preservando seus direitos através da realização de políticas públicas (BACURAU, 2018, p. 110). Articulação significa que o sistema não pode ser fragmentado, onde os setores não se comunicam e atuam de forma isolada, mas que devem se somar. Isso tudo condiz com os preceitos do Direito da Criança e do Adolescente, que é uma rede de proteção e que não é um processo isolado, mas sim um sistema conectado que reúne um conjunto de outros sistemas que dialogam entre si, quer seja, executivo, legislativo e judiciário, além de contar com a ação da família e da sociedade civil.

Com o Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente,

Novos atores entram em cena: a comunidade local, por meio dos Conselhos Municipal e Tutelar; a sociedade civil através dos organismos não governamentais que integram a rede de atendimento; a família, cumprindo os deveres inerentes ao poder familiar; o Judiciário, exercendo precipuamente a função judicante; o Ministério Público, como um grande agente garantidor de toda a rede, fiscalizando seu funcionamento, exigindo resultados, assegurando o respeito prioritário aos direitos fundamentais infantojuvenis estabelecidos na Lei Maior; sem esquecer a Defensoria Pública, os advogados, os comissários e os serviços auxiliares, através das equipes interprofissionais imprescindíveis ao cotidiano das varas da infância e juventude (AMÍN, 2018a, p. 42).

Em resumo, comparando a nova sistemática para o sistema anterior, baseado nas doutrinas menoristas, é perceptível o número de mudanças na área organizacional e no modo como repercutem na estruturação dos processos sociais e a própria racionalidade humana. O quadro elaborado por Brancher (2000, p. 126) mostra o avanço no modelo organizacional e gerencial da área da Infância, possibilitando melhor análise da importância do Sistema de Garantias na realidade atual de proteção:

Tabela 01 - Avanços no modelo organizacional e gerencial da área da Infância

ASPECTO	ANTERIOR	ATUAL
Doutrinário <sup>9</sup>	Situação Irregular	Proteção Integral
Caráter	Filantrópico	Política Pública
Fundamento	Assistencialista	Direito Subjetivo
Centralidade Local	Judiciário	Município
Competência Executória	União/Estados	Município
Decisório	Centralizador	Participativo
Institucional	Estatal	Cogestão Sociedade Civil
Organização	Piramidal Hierárquica	Rede
Gestão	Monocrática	Democrática

Fonte: Brancher (2000, p. 126).

Para o Direito da Criança e do Adolescente, o Sistema de Garantias significa “integração sistemático-protetiva de estruturas e funções em prol da infância e da juventude [...]” (RAMIDOFF, 2008, p. 46). Deve oferecer “amplo apoio, respaldo e tutela aos órgãos e entidades de atendimento governamentais e não-governamentais, através do desenvolvimento das atribuições e competências legalmente [...] previstas para a efetiva implementação dos direitos fundamentais” (RAMIDOFF, 2008, p. 47).

Na busca desta ressignificação na atenção à infância, na garantia destes direitos e na funcionalidade do novo sistema, como já acima indicado, o CONANDA estruturou o Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente em três eixos estratégicos para a sua atuação, chamando-os de eixo da defesa, promoção e controle.

Contrapondo os três eixos estratégicos de atuação delineados pela Resolução do CONANDA, Souza (2016, p. 81) explica que esta classificação se mostra insuficiente quando analisado sob a perspectiva dos âmbitos municipais, vez que:

<sup>9</sup> O termo “doutrina” não é utilizado por esta pesquisadora porque, no sentido da palavra, doutrina é um conjunto de dogmas que não podem ser questionados, diferente dos preceitos trazidos pela Proteção Integral. Entende-se que, na análise no campo do direito da criança e do adolescente, a designação ideal é de teoria, pois, o direito da criança e do adolescente é um direito autônomo, constituído por um conjunto de princípios e regras, decorrentes de normas de direito internacional, fundamental (constituição) e uma ampla legislação regulamentadora e, o direito da criança e do adolescente possui uma teoria própria que é a da proteção integral, assim como diversos outros campos do saber.

[...] ao compreender a tridimensionalidade da responsabilidade em respeito aos direitos de crianças e adolescentes, entre família, Estado e sociedade, compartilhadamente, a recomendação que se entende é que um sistema de garantia de direitos deve estar pautado em três níveis, atendimento, proteção e justiça [...]. Estas três dimensões respondem àquilo que se entende por proteção integral aos direitos crianças e adolescentes, colocando as responsabilidades aos entes federados (SOUZA, 2016, p. 82).

Estas três dimensões, delineadas por Souza, quer seja, atendimento, proteção e justiça se atentam melhor as necessidades das crianças e adolescentes e são mais utilizadas para explicar o Sistema de Garantias que os próprios eixos da Resolução 113, levando em conta inclusive a própria estruturação dada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, que é pautado nesta estrutura organizacional, a qual o Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente deve se entrosar.

As políticas de atendimento são bases para o Sistema de Garantias, visando dar integral assistência à população infantoadolescente, vez que essas políticas “compreendem um conjunto de serviços, programas e projetos de atendimento direto a crianças e adolescentes, classificado por níveis de proteção, básica e especial, fundamentado nas garantias prevista no artigo 227 da Constituição Federal” (SOUZA, 2016, p. 82). A materialização das ações se inicia nos Municípios, passa pelo Estado e, é finalizado junto à União, mas tudo isso, unido aos esforços da sociedade civil (LEME, VERONESE, 2017, p. 254).

No Brasil, no âmbito das políticas públicas para crianças e adolescentes, este processo ocorre, portanto, com a Constituição Federal e suas implicações especificadas no Estatuto da Criança e do Adolescente. Pode-se dizer que a norma estatutária trouxe um novo sistema de garantias, prevendo a ação articulada entre a família, o Estado, a comunidade e a sociedade em geral na concretização dos direitos fundamentais da infância, que, conjugado ao princípio da descentralização político-administrativa, estabeleceu competências aos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente para deliberarem sobre a política de atenção à infância no âmbito dos municípios (SOUZA, 2016, p. 87).

Segundo a legislação estatutária, as políticas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente serão feitas através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Suas diretrizes estão pautadas na municipalização do atendimento; na criação dos conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e

do adolescente; na criação e manutenção de programas específicos; na manutenção de fundos nacional, estadual e municipal; na integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social; integração operacional, dentre outros (BRASIL, 1990b).

Essa cooperação pública entre os entes governamentais e os membros da sociedade civil é importante para fins de qualificação dos serviços que são responsáveis pela execução e concretização dos direitos das crianças e dos adolescentes. Esta qualificação pode ser feita através de diagnósticos, monitoramento, controle e avaliações, que devem ser constantes (LEME, VERONESE, 2017, p. 254). A criação do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente é um destaque nas políticas de atendimento, por serem um dos principais órgãos na garantia dos direitos de crianças e adolescentes, além de serem representantes da democracia participativa (LEME, VERONESE, 2017, p. 258).

Já a dimensão da proteção, é composta por medidas traduzidas num conjunto de ações e programas para as próprias crianças e os adolescentes (MOREIRA, VERONESE, 2017, p. 279). As medidas de proteção são providências para salvaguardar as crianças e adolescentes, se traduzindo em instrumentos colocados nas mãos de agentes responsáveis pela proteção desta população, para garantia concreta da efetividade dos seus direitos (TAVARES, 2018, p. 513).

As medidas de proteção são aplicáveis sempre que os direitos forem ameaçados ou violados, seja por ação ou omissão da sociedade ou do Estado, por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsáveis, ou em razão de sua conduta, conforme dispõe o art. 98, do Estatuto (BRASIL, 1990b).

[...] com este artigo, o legislador rompe com a doutrina da “situação irregular”, que presidia o Direito anterior, e adota a doutrina da “proteção integral”, preconizada pela Declaração e pela Convenção Internacional dos Direitos da Criança. E aqui se encontra a pedra angular do novo Direito, ao definir com precisão em que condições são exigíveis as medidas de proteção à criança e ao adolescente (SEDA, 2005, p. 317).

Este dispositivo estatutário, traz a percepção de que aqueles que mais deveriam proteger as crianças e adolescentes, podem acabar violando os seus direitos e, por isso, exige-se uma política de proteção, política esta que foi modificada pela Proteção Integral (TAVARES, 2018, p. 513).

Agindo de forma diferente dos códigos anteriores, essas medidas de proteção foram inovadas. Crianças e adolescentes em situações de violação de direitos eram vistas como delinquentes ou abandonadas, fazendo com que o Estado se eximisse da responsabilidade de cuidados, por estarem em situação dita irregular. Agora, estas políticas se destinam a todas as crianças e adolescentes que dela necessitem, seja em situação de extrema pobreza, sem assistência médica ou hospitalar, fora da escola, vítimas de trabalho infantil, abandonadas, maltratadas, entre tantas outras situações de risco pessoal ou social. O Estatuto determina Proteção Integral em qualquer situação de direitos violados ou ameaçados, apontando medidas específicas de proteção a todas (MOREIRA, VERONESE, 2017, p. 279-282).

Outra inovação veio com a desjudicialização. Isso quer dizer que determinados casos permitem que as medidas de proteção tenham soluções administrativas ou, pelo menos, passem primeiro pelo cuidado dos Conselhos Tutelares, que são as instâncias primordiais na proteção da população infantoadolescente nesta dimensão do sistema (SOUZA, 2016, p. 93). O Conselho Tutelar é um órgão permanente, autônomo e não jurisdicional, com competência para zelar pelo cumprimento dos direitos de criança e adolescente no âmbito da municipalidade a ele vinculada (BRASIL, 1990b), sendo mais uma forte expressão da participação da sociedade no zelo para com a infância.

Além das acima elencadas reformas, é permitido levantar, conforme antes mencionado, que o Estatuto também responsabiliza o Estado por violações de direitos. “O Estado ameaça ou viola os direitos desta população quando não prioriza as ações necessárias para esta área, ou, quando deixa de deliberar, orçar e implementar políticas sociais públicas” (TEIXEIRA, 1998, p. 82). Antes, somente à criança, ao adolescente ou à família eram atribuídas a responsabilidade pela situação de descumprimento dos direitos.

Além, é claro, da responsabilização da sociedade, que não pode mais ser, principalmente, omissa com relação ao descumprimento dos deveres para com a infância.

Da mesma forma a sociedade, quando se omite diante da violência, crueldade, opressão, dos abusos de toda a forma; além de alimentar um processo de exclusão crescente, desenvolvendo até ódio contra alguns grupamentos, fazendo com que estes sejam vistos como monstros que precisam ser exterminados. A criança e o adolescente não são mais vistos



como ameaça à sociedade. Por esta ótica, a sociedade torna-se ameaçadora quando não garante o desenvolvimento pleno das potencialidades destes sujeitos (TEIXEIRA, 1998, p. 82-83).

Para regulamentar as medidas de proteção, então, além de estabelecer novos sujeitos beneficiários e sujeitos responsáveis, o legislador traz medidas especiais de proteção, estabelecidas no artigo 101, do Estatuto da Criança e do Adolescente. Sob os preceitos da Proteção Integral, sempre que o interesse da criança e do adolescente apresentar melhor solução, esta deve ser analisada para aplicação, contanto que devidamente justificada.

Por último, a dimensão da justiça materializa o acesso à justiça e o reconhecimento da criança e do adolescente na condição de sujeito de direitos, compartilhando as “responsabilidades entre os órgãos do sistema de justiça, em especial a Defensoria Pública, o Ministério Público e o Poder Judiciário, para defesa e garantia dos direitos humanos da criança e do adolescente” (SOUZA, 2016, p. 100). O Poder Judiciário “é chamado a assumir um novo papel mais comprometido com a efetivação dos direitos fundamentais quando estes não estiverem ao alcance necessário à sua concretização” (CUSTÓDIO, 2008, p. 16).

O sistema de justiça foi reordenado institucionalmente pelo direito da criança e do adolescente, alterando, nesse sentido, métodos de atuação, conteúdos, além da gestão das políticas públicas até então reconhecida pelo intervencionismo dos antigos “juizes de menores”. Por meio desta reformulação, houve a chamada desjudicialização, implicando o fato de as práticas tidas como administrativas não serem mais de alçada do Poder Judiciário, mas sim do Conselho Tutelar (SOUZA, 2016, p. 101).

A política de justiça, “entra em ação quando o sistema de proteção não atua imediatamente, aparecendo como um integrador entre as instâncias e os órgãos operadores do sistema de garantias de direitos” (BACURAU, 2018, p. 112). Parte das atribuições foi transferida para os Conselhos Tutelares, ficando a cargo da Justiça da Infância e Juventude casos que envolvam conflito de natureza jurídica (SANCHES, 2014, p. 128). O Ministério Público, por sua vez, tornou-se parte indispensável nos processos que envolvem crianças e adolescentes, sendo o responsável por zelar e fiscalizar a garantia dos direitos desta população, não só nos processos que tramitarem a Justiça da Infância e Juventude, mas em todos que envolverem a infância. De maneira específica, o Estatuto estabeleceu ao Ministério Público, além da competência para zelar pela concretização dos direitos

fundamentais das crianças e adolescentes, de atuar nas atribuições do artigo 201, do Estatuto, cujo rol se encontram as relevantes competências e instrumentos (SOUZA, 2016, p. 104).

Ao contrário das antigas definições, a Proteção Integral, atribuindo às crianças e adolescentes a condição de sujeito de direitos, garantiu aos mesmos meios necessários para que, dentro do sistema jurídico não houvesse mais exclusões, ainda que estes venham a cometer ato infracional. A Justiça da Infância e Juventude avançou em abandonar o caráter meramente assistencialista, dando lugar ao processo garantista, passando a interagir com programas e instituições (SANCHES, 2014, p. 128). “A ação articulada entre Defensoria Pública, Ministério Público e Poder Judiciário constitui o centro da política de justiça que se configura na última instância de concretização dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes” (SOUZA, 2016, p. 107).

A Justiça da Infância e da Juventude atua na solução de conflitos resultantes de ameaça ou violação de direitos causados pelos pais, responsáveis, sociedade ou pelo Estado, implicando na garantia e realização destes direitos. Esta deve ser acionada quando não houver solução nas demais políticas (atendimento e proteção) no conflito de interesses relativos às crianças e adolescentes (VERONESE, SILVEIRA, 2017, p. 381-383).

Além do mais, o Estatuto ainda permite a inserção de serviços auxiliares junto à Justiça da Infância, configurado em equipe interdisciplinar, fundamental na resolução de conflitos, além de reconhecer a necessidade do auxílio de outros profissionais que não só do direito na proteção das crianças e dos adolescentes, ou seja, reconhecendo a interdisciplinaridade da área (VERONESE, SILVEIRA, 2017, p. 388-390).

Para facilitar o acesso à justiça, trazendo igualdade às crianças e adolescentes que buscarem proteção jurídica, a legislação estatutária trouxe o benefício da justiça gratuita, através de defensor público ou advogado nomeado, além da isenção de custas e emolumentos aos processos de competência da Justiça da Infância e Juventude. Essa regra foi interpretada de acordo com Proteção Integral, pois “sem a necessidade de gastos com custas processuais, as pessoas terão menores dificuldades para buscar a defesa de seus direitos e a regularização das situações jurídicas” (BORDALLO, 2018, p. 558). Quanto às regras processuais, por ser o Estatuto lei especial, quando traz normas procedimentais diferentes, deve

prevalecer sobre as regras gerais (BORDALLO, 2018, p. 552), uma vez que estas regras trazem maiores cuidados às pessoas em peculiar estado de desenvolvimento.

Em resumo a estas três dimensões do Sistema de Garantias, pode-se perceber que a política de atendimento atua no campo da prevenção e da satisfação. Assim, exercendo uma boa base no cuidado para com esta população, não haverá motivos para que as crianças e adolescentes necessitem das políticas de proteção ou justiça. A política de proteção, atua na proteção intermediária, quando algum direito já foi violado ou tende a ser, buscando maiores resoluções na esfera administrativa, visando menores consequências ou traumas às crianças e adolescentes. Já a política de justiça, age como sistema protetivo de último âmbito, atuando preferencialmente após as duas outras não terem conseguido encontrar uma resolução para o caso concreto.

Atentando-se ao estudado neste capítulo, foi possível constatar que há, dentro do Direito da Criança e do Adolescente, para fins de funcionalidade e diferencial para com as demais áreas, uma estrutura interligada, seja no campo teórico ou no campo organizacional. Desde o advento da teoria da Proteção Integral no Brasil é possível se compreender melhor a nova ordenação. A teoria da Proteção Integral fez com que a população e o constituinte reconhecessem crianças e adolescentes como titulares de direitos subjetivos e sujeitos-cidadão, abandonando doutrinas que coisificavam esta população, tanto pelo governo, quanto pela própria família e pela sociedade civil em geral. A partir de então, houve um reordenamento jurídico, trazendo leis inovadoras, com óticas diferentes para com a verdadeira proteção à infância. Princípios surgem para consolidar a teoria e ajudar na efetividade dos direitos humanos fundamentais das crianças e dos adolescentes e, o Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente é um dos resultados desse reordenamento trazido pela Proteção Integral, com a finalidade de assegurar esses direitos. Não há como pesquisar a área da infância sem procurar entender o progresso deste sistema.

Até aqui, buscou-se embasar a temática a ser pesquisada, para se poder entender a importância de crianças e adolescentes no ordenamento jurídico brasileiro e discutir âmbitos específicos de tratamento. A partir de agora, levando em conta a temática do trabalho e tendo por base o aqui demonstrado, direitos inerentes ao acolhimento familiar serão suscitados.

### **3 O DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA: DOS FUNDAMENTOS À DIMENSÃO FAMILIAR**

Alicerçados no levantamento teórico trazido no capítulo anterior, quer seja, quanto a importância das crianças e dos adolescentes nos tratados internacionais e no sistema jurídico brasileiro, a pesquisa parte para um ponto mais específico. Crianças e adolescentes, estando no topo da pirâmide dos direitos, possuem reservas especiais de direitos, ditos fundamentais para seu desenvolvimento integral. Um desses importantes direitos é o da convivência familiar e comunitária, que nasce de uma preocupação básica que toda criança e adolescente deve ter assegurado o direito à convivência familiar. Trata-se de uma grande mudança para as garantias de direitos, trazendo amplos deveres e obrigações à família, à sociedade e ao Estado, buscando garantir que criança ou adolescente não seja vítima de violações de direitos.

O objetivo do primeiro tópico é minuciar o que, de fato, este direito vem tentar assegurar à infância. Para além da análise conceitual e sobre a importância indiscutível da necessidade de manutenção dos vínculos familiares e comunitários, este capítulo descreve os aspectos da transformação das famílias e críticas sob duas dimensões que envolvem este direito fundamental de importante debate para fins de salvaguarda de todas as crianças e adolescentes: de um lado, dar-se-á início a discussão sobre as situações em que crianças e adolescentes são prejudicadas e afastadas de seus lares pela situação financeira da família e, de outro, sobre a insistência de reintegração à família natural, o que pode prejudicar o seu desenvolvimento e a colocação em família substituta.

No segundo tópico, é tratado sobre o retorno da doutrina familista, que fomenta as inúmeras responsabilidades dadas aos núcleos familiares e acaba atingindo, diretamente, as crianças e adolescentes, pois pode culminar na ruptura dos laços familiares, que devem especialmente ser preservados por esse direito. Neste, os aspectos da negligência serão melhor discutidos. No terceiro tópico, a discussão será sobre o acolhimento institucional, trazendo os principais pontos de sua transformação ao longo da história e discutindo como estas instituições podem garantir o direito à convivência familiar e comunitária às crianças e adolescentes, apesar de seu caráter provisório e excepcional.

### 3.1 A FUNDAMENTABILIDADE DO DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA

A convivência familiar e comunitária é um direito reconhecido pela Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, expresso na Constituição Federal e sendo a ele, ainda, dedicado um capítulo inteiro na legislação estatutária das crianças e dos adolescentes, dentro do título dos direitos fundamentais, “procurando ressaltar a importância da vida em família como ambiente natural para o desenvolvimento daqueles que ainda não atingiram a vida adulta, valorizando esta convivência, quer na família natural<sup>10</sup>, quer na família substituta<sup>11</sup>” (PEREIRA, 2008, p. 273).

O direito à convivência familiar e comunitária apresenta-se no momento contemporâneo como uma garantia da criança e do adolescente concebida a partir de outros direitos e princípios historicamente conquistados, como o princípio da dignidade humana, da prioridade absoluta e da proteção integral. Assim, ter acesso à convivência familiar e comunitária significa compreender o protagonismo da criança e do adolescente como sujeitos de direitos, e, na sua singularidade, perceber que esses sujeitos, em seu processo de desenvolvimento humano, precisam possuir vínculos familiares de afetividade e pertencimento (LIMA, SOUZA, LINO, 2018, p. 28).

Por ser uma garantia legal contemporânea, entende-se que a pouco tempo este direito sequer existia, tendo sido introduzido no ordenamento jurídico brasileiro apenas pela Constituição Federal de 1988 (LIMA, PAGANINI, 2017, p. 136). Isso porque, como mencionado no capítulo anterior, antes do século XX a história do direito da criança e do adolescente foi marcada pelo abandono e pela repressão, quando eram tiradas do seio de suas famílias, institucionalizadas e remediadas através do assistencialismo, a filantropia ou a caridade. Superando a cultura da institucionalização, houve a necessidade da formulação de um direito que trabalhasse na defesa do desenvolvimento saudável das crianças e adolescentes, evitando-se as institucionalizações e prezando pela sua manutenção junto a família natural ou, sua colocação em família substituta. Ou seja, garantia de crescimento e desenvolvimento junto a uma família que, entre outros, também preconize sua convivência comunitária.

---

<sup>10</sup> “Entende-se por família natural a comunidade formada pelos pais ou qualquer deles e seus descendentes” (BRASIL, 1990b).

<sup>11</sup> É a família formada mediante guarda, tutela ou adoção, independentemente da situação jurídica da criança ou adolescente (BRASIL, 1990b).

O Direito à Convivência Familiar e Comunitária possui importância fundamental no ordenamento jurídico, estando elencado no mesmo nível de direitos essenciais como o Direito à Vida e à Saúde; direitos envoltos em valores como os do Direito à Liberdade, o Respeito e à Dignidade; bem como direitos básicos para o desenvolvimento e sobrevivência como o Direito à Educação, à Cultura, ao Esporte, ao Lazer, à Profissionalização e à Proteção no Trabalho.

Segundo as regras estatutárias, o Direito à Convivência Familiar e Comunitária cuida de questões relativas à manutenção ou reintegração à família natural e para que crianças e adolescentes que estiverem em situações, ditas excepcionais, de perda ou suspensão do poder familiar<sup>12</sup>, ou seja, que necessitem de acolhimento familiar ou institucional, sejam devidamente protegidos pelo Estado. Dedicase, também, às medidas de colocação em família substituta através dos institutos da guarda<sup>13</sup>, tutela<sup>14</sup> e adoção<sup>15</sup> (BRASIL, 1990b).

Trata-se de um direito-dever: direito das crianças e adolescentes de manterem a convivência com seus familiares e amigos, e um dever da família, da sociedade e do Estado de garanti-la, inclusive em situações peculiares, como quando a criança ou o adolescente estiver em instituição de acolhimento, quando os pais forem privados de liberdade ou quando a mãe for adolescente e acolhida (BRASIL, 1990b). O Direito à Convivência Familiar e Comunitária reflete a importância da formação e estreitamento dos vínculos de afinidade e afetividade entre as crianças e adolescentes e suas famílias, independente da sua

---

<sup>12</sup> “O poder familiar será exercido, em igualdade de condições, pelo pai e pela mãe, na forma do que dispuser a legislação civil, assegurado a qualquer deles o direito de, em caso de discordância, recorrer à autoridade judiciária competente para a solução da divergência” (BRASIL, 1990b).

<sup>13</sup> “A guarda destina-se a regularizar a posse de fato, podendo ser deferida, liminar ou incidentalmente, nos procedimentos de tutela e adoção, exceto no de adoção por estrangeiros” (BRASIL, 1990b). A guarda tratada pelo Estatuto “é coexistente ao poder familiar, não operando mudanças substanciais na autoridade exercida pelos genitores, mas apenas destacando o ônus da guarda e responsabilidade ao(s) detentor(es) de fato da criança ou do adolescente. Não se trata, portanto, de transferência do múnus dentro da família natural definida no art. 25 do ECA (pais biológicos) ou da família adotiva (pais civis), mas, sim, para terceiro(s), seja(m) ele(s) parente(s) ou não da criança, que o assumirá(ão) com exclusividade, ou de modo compartilhado, incluindo o direito de opor-se aos pais (art. 33, *in fine*, do ECA)” (MACIEL, 2018a, p. 199).

<sup>14</sup> A tutela é “um conjunto de poderes e encargos conferidos pela lei a um terceiro, para que zele não só pela pessoa menor de 18 anos de idade e que se encontra fora do poder familiar, como também lhe administre os bens” (MACIEL, 2018b, p. 222), sendo “medida de proteção que exige como pressuposto a extinção do poder familiar, pela morte (física ou ficta) dos genitores ou pela prévia decretação de perda, em procedimento contraditório” (MACIEL, 2018b, p. 223), conforme o Código Civil.

<sup>15</sup> “A adoção é medida excepcional e irrevogável, à qual se deve recorrer apenas quando esgotados os recursos de manutenção da criança ou adolescente na família natural ou extensa” e “[...] atribui a condição de filho ao adotado, com os mesmos direitos e deveres, inclusive sucessórios, desligando-o de qualquer vínculo com pais e parentes, salvo os impedimentos matrimoniais” (BRASIL, 1990b).

categorização (natural ou substituta), bem como com os demais membros da sociedade.

A convivência familiar é um direito de relacionar-se com ambos os pais e com a família extensa<sup>16</sup>, buscando assegurar o desenvolvimento e o crescimento das crianças e adolescentes junto a sua família natural e, em situação excepcional, em família substituta. A prioridade da manutenção no seio da família natural reflete que, à criança e ao adolescente é dado, primeiro, o direito de permanecer no meio a que pertence (RIZZINI, *et al*, 2005, p. 12), mantendo seus laços já formados, sua rotina, seu lar e tudo aquilo que, para aquela criança ou adolescente, já é conhecido e tido como seu. Mesmo que seja necessário o realocamento para uma família substituta, o principal é evitar sua institucionalização (RIZZINI, *et al*, 2005, p. 12).

Acima de tudo, mais do que a simples convivência, este direito reflete a importância de afirmar a necessidade da população infantoadolescente de ser criada em ambiente que garanta seu desenvolvimento integral, ou seja, que garanta este e todos os demais direitos, evidenciando “[...] a importância da mobilização do Estado e da sociedade para que crianças e adolescentes sejam vistos de forma indissociável de seu contexto familiar e comunitário” (LIMA, SOUZA, LINO, 2018, p. 30). Por isso, na convivência familiar, entre outras atribuições, é incumbido a mãe e ao pai o dever de sustento, guarda e educação dos filhos (BRASIL, 1990b). Pautado na lei constitucional e estatutária como um direito fundamental, este remete então a fundamentabilidade da família na vida do indivíduo, o que, segundo Weber (2005, p. 54), é o direito de ser amado e de aprender a amar o outro.

Já a convivência comunitária zela pelo ingresso na cidadania, bem como no desenvolvimento de suas relações sociais, questão importante para o desenvolvimento do ser humano. Tem-se o direito de ser criança e de ser adolescente, num espaço próprio para o desenvolvimento dentro do âmbito comunitário, com a possibilidade de exercer o *status* da titularidade de sujeito de direitos fundamentais (PEREIRA, 2008, p. 51). Encontra sua fundamentabilidade na estruturação da “personalidade da criança e dos adolescentes e da nossa contínua elaboração de conceitos e valores, pois é na convivência com o outro diferente de nós, de nossas concepções, que aprendemos, na prática, as primeiras lições de

---

<sup>16</sup> “Entende-se por família extensa ou ampliada aquela que se estende para além da unidade pais e filhos ou da unidade do casal, formada por parentes próximos com os quais a criança ou adolescente convive e mantém vínculos de afinidade e afetividade” (BRASIL, 1990b).

tolerância” (SANCHES, VERONESE, 2017, p. 144). É nessa convivência que se aprende noções como as de civilidade, a coerência e a solidariedade, importantes para a vivência de cidadãos e para criarmos a noção da importância da vida em comunidade (SANCHES, VERONESE, 2017, p. 144).

Em síntese, na convivência familiar o direito reflete mais do que uma simples relação, mas exige vínculos afetivos e um ambiente o qual a infância possa se desenvolver integralmente. Na convivência comunitária tem-se mais do que a vivência externa ao lar e simples relações sociais, mas, também, que a comunidade e o município – tomando a forma de poder público, ofereceram um ambiente saudável e que garanta o desenvolvimento absoluto das crianças e dos adolescentes.

Com o Sistema de Garantias do Direito da Criança e do Adolescente, a descentralização impera e é no âmbito municipal que as políticas públicas se efetivam. Sendo assim, é o município o espaço de comunidade local em que se desenvolvem as crianças e adolescentes, devendo os projetos, programas e iniciativas de proteção serem reforçados, sendo fundamental o papel do Estado neste ponto. A sociedade, enquanto membros da comunidade, devem estar atentos a efetividade dos direitos, fiscalizando as ações do poder público e repensar o papel que desempenha frente a população infantoadolescente (PEREIRA, 2008, p. 288-290). Segundo Sanches e Veronese (2017, p. 144), negar às crianças e adolescentes o direito à convivência comunitária não é somente comprometer sua cidadania futura, mas, também, limitar o desenvolvimento de sua personalidade.

Quando se aborda a convivência familiar e comunitária, é imperioso reconhecer, como acima dito, que os vínculos afetivos devem sobressair as inúmeras convivências que a criança e o adolescente irão ter. O afeto ganhou *status* de valor jurídico, tornando os vínculos afetivos superiores aos biológicos, uma vez que esses laços de amor se formam através da afeição e do cuidado e não necessariamente da consanguinidade. Inclusive para que seja possível a boa socialização com a comunidade, a operação do amor é necessária (PEREIRA, 2008, p. 53-54).

O direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária vem representar uma ruptura com a visão restrita do direito de família que conduzia, nas estritas normas de direito civil, as relações familiares. Ampliou deste modo o Direito da Criança e do Adolescente ao estabelecer que o interesse predominante na relação familiar é o direito fundamental de toda



criança e adolescente conviver em uma família. Assim, afastam-se as antigas ideias de infância-objeto, assentadas na perspectiva de que as famílias tinham todos os direitos sobre a criança. Aqui, de modo extremamente inovador, reconhece-se o princípio do melhor interesse sobre a criança (CUSTÓDIO, 2009, p. 50).

Foi então a ressignificação do conceito de família no mundo e no cenário brasileiro uma das grandes contribuintes para a dimensão da importância da manutenção da convivência familiar e comunitária num ambiente saudável e que proporcione afetividade entre a família e as crianças e adolescentes. Dado que, anteriormente:

O direito de família tinha três tipos de relações: entre os parceiros que coabitavam, entre pais e filhos e entre os membros da família nuclear e os da família extensa. [...]. As crianças que não fossem legítimas não eram completamente integradas na família. O divórcio era impedido ou muito limitado. Coabitação sem casamento era ignorado pelo direito. O casamento era uma união em que o homem era o pai e o chefe e, mesmo que a mulher tivesse bens ou profissão própria, o marido era o poder dominante (GLANZ, 2005, p. 03).

No Brasil, a partir da Constituição de 1988, “família não é mais exclusivamente aquela cujos membros são ligados por laços sanguíneos (biológicos), mas também incluem na entidade familiar os membros que se unem por laços de afetividade” (LIMA, PAGANINI, 2017, p. 139). A Constituição Federal também trouxe a igualdade entre os filhos, proibindo qualquer diferenciação discriminatória da sua origem. Rompeu, também, com o pátrio poder, trazendo o poder familiar como um novo exercício de cuidado dirigido com igualdade a ambos os pais para a pessoa dos filhos, em decorrência da igualdade entre os sexos. Junto ao poder familiar, em caso de inobservância dos cuidados, veio a possibilidade de suspensão ou de perda do mesmo, sempre buscando o melhor interesse da criança e do adolescente (LIMA, PAGANINI, 2017, p. 139-140).

Dentro das composições familiares, com a igualdade entre os filhos, a adoção sofreu severas transformações, pois as primeiras legislações (surgidas somente em 1828) e o Código Civil de 1916, que estava em vigor com o Código de Menores, tratavam a adoção dos “menores em situação irregular” como um ato civil de aceitação de estranhos no lar, não tendo necessariamente a mesma qualidade de filhos, pois haviam diferenciações no trato de filhos adotivos, biológicos dentro da instituição casamento e biológicos fora da instituição casamento. Os requisitos para que fosse possível adotar sofreu diversas alterações ao longo do tempo, como por

exemplo, da idade dos adotantes e dos adotados, bem como da diferenciação da idade entre estes, do tempo de casamento dos adotantes, prazo de esterilidade, direitos dos adotados, a forma de constituição do ato, anulação da adoção, divisão entre a forma simples ou plena, entre outros (SILVA FILHO, 2009, p. 35-37), buscando melhorar o instituto e modificar a imagem dada às crianças e adolescentes adotadas.

A família hoje, é a contemporânea, determinada por “um conjunto, formado por um ou mais indivíduos, ligados por laços biológicos ou sociopsicológicos, em geral morando sob o mesmo teto, e mantendo ou não a mesma residência” (GLANZ, 2005, p. 30). Família não é mais unicamente aquela dita tradicional, formada pelos pais casados entre si, com filho biológico advindo desta união. Pode ser formada por uma só pessoa (solteira, viúva, separada, divorciada, casada mas com residência diversa...), por duas pessoas ou mais pessoas, por pessoas casadas ou com união estável, hétero ou homoafetivas, com ou sem filhos, biológicos ou não, com apenas um ou ambos os pais, pessoas ligadas com relação de parentesco ou afinidade, entre tantas outras formas que possam existir (GLANZ, 2005, p. 30).

Em resumo, “reconhece-se finalmente a condição de diversidade na composição familiar e protege-se crianças e adolescentes contra quaisquer tipos de discriminação” (CUSTÓDIO, 2008, p. 50), sendo que todas estas ditas formas de família são constitucionalmente protegidas. A família contemporânea é marcada pelo afeto, uma vez que:

A relação de afeto constitui a diferença específica que define a entidade familiar. É o sentimento entre duas ou mais pessoas que se afeiçoam pelo convívio diuturno, em virtude de uma origem comum ou em razão de um destino comum que conjuga as suas vidas [...] (PEREIRA, 2008, p. 54).

Mesmo as famílias biológicas precisam criar laços de afetividade, o que cria o resultado de que toda família é socioafetiva, umas consanguíneas e outras não. O novo conceito de família se enquadra na realidade, tendo a lei se adaptado ao que os grupos sociais externaram. A família contemporânea prioriza o afeto, a solidariedade e a responsabilidade, abandonando o caráter unicamente econômico e de reprodução (PEREIRA, 2008, p. 50). Sob esse aspecto de transformação social que implicou em mudanças da estrutura tradicional de modelo familiar, a garantia do direito à convivência familiar e comunitária não se restringe a um modelo

hegemônico, evidenciando, na verdade, que as funções deste direito, quer seja, de socialização e proteção, sejam exercidas nas diversas formas de arranjos familiares e contextos sociais (SANCHES, VERONESE, 2017, p. 144), o importante é estarem as crianças e adolescentes em ambiente que lhes proporcione o pleno desenvolvimento.

Inclusive, situações de falta ou carência de recursos materiais de pais e mães não são motivos suficientes para suspensão ou perda do poder familiar (BRASIL, 1990b). Isso pautado nas repressivas retiradas de crianças e adolescentes do seio de suas famílias na época da dita situação irregular, vistas como abandonadas pela família, unicamente pela sua frágil situação financeira. Na verdade, trata-se de uma falha do Estado na prestação dos serviços básicos de assistência social, mas a família era (e ainda é) a única culpabilizada. Atualmente, o Estatuto e os órgãos do Sistema de Garantias do Direito das Crianças e dos Adolescentes trazem a possibilidade de o Estado ser responsabilizado, diante da responsabilidade solidária em garantir recursos para a subsistência dos infantoadolescentes.

O que se deseja ressaltar aqui é o equívoco na compreensão do problema, cuja origem ficou, não por acaso, reduzida à incapacidade da família. Na atualidade, ressaltam-se as competências da família, mas, na prática, com frequência, cobra-se dos pais que deem conta de criar seus filhos, mesmo que faltem políticas públicas que assegurem condições mínimas de vida digna: emprego, renda, segurança e apoio para aqueles que necessitem. Nas duas últimas décadas vem ocorrendo um processo lento de mudança de paradigmas relacionados às atribuições e responsabilidades da família e do Estado, com o advento de novas leis e diretrizes de políticas, que destacam a centralidade da família e a importância da convivência familiar e comunitária [...] (RIZZINI, et al, 2006, p. 18-19).

Atualmente, com a intenção de evitar a responsabilização do Estado, que muitas vezes se omite no atendimento às entidades familiares, é colocado nas famílias a culpa pela falta de recursos financeiros, que resulta na impossibilidade de prestar a devida proteção aos filhos, utilizando a negligência para justificar a responsabilização exclusiva sobre a família. Isto porque, a negligência é a omissão do particular no exercício de deveres fundamentais. Para as crianças e adolescentes, pode se exemplificar em situações não proporcionamento de, entre outros, cuidados básicos de higiene, alimentação, afeto e saúde, pois estes são “indispensáveis para que seu crescimento e desenvolvimento ocorram em normalidade” (PEREIRA, 2008, p. 65). Nem sempre essa negligência é feita de

forma ativa, mas muitas vezes, passiva e, no momento que é imposto à família tal penalidade como instrumento de proteção à criança ou ao adolescente, deixa-se, primeiro, de analisar o caráter sociológico da situação daquela família para poder verificar se a responsabilidade seria ou não somente do Estado.

A ineficácia de políticas públicas, a falta de Políticas socioassistenciais de atendimento à família, as dificuldades de gerar renda e de se inserir no mercado de trabalho tão competitivo, a insuficiência de creches e escolas públicas de qualidade, com disponibilidade de horário integral para que os pais possam trabalhar, entre muitos outros fatores, acabam dificultando a permanência da criança ou do adolescente em casa (RIZZINI, et al, 2006, p. 23).

Segundo Rizzini, *et al* (2006, p. 20-21), quatro mitos permeiam o afastamento das crianças e dos adolescentes de suas famílias, sendo: 1) a intervenção sobre a família e seus filhos deveria ser exceção, mas não é, situação que crianças e adolescentes alvos da justiça deveriam representar parcela mínima, mas não é isso que acontece na prática; 2) o alvo da intervenção é a família pobre, uma vez que casos semelhantes de famílias com melhores condições sociais não recebem os mesmos tratamentos; 3) confunde-se a autoria da violação, chamando a atenção para a acima relatada responsabilidade do Estado por omissão; 4) e a falta de articulação e de clareza de atribuições entre as instâncias e profissionais da rede de atendimento às crianças e adolescentes.

Crianças e adolescentes deixam de ser “moedas de troca” somente entre casais que rompem os vínculos conjugais. Tornam-se um jogo entre Estado e família, sendo a mais dura forma de intervenção estatal na instituição familiar, servindo a perda do filho como punição àquela comunidade familiar que “não se esforçou o suficiente” para ter vida em qualidade, culpabilizando-as pelas desmazelas do próprio poder público. Ou seja, engrandecendo o Estado interventor que desmoraliza as famílias financeiramente abaladas.

Por isso, necessário se faz prestar o suporte básico às famílias, levando em conta as exigências necessárias para priorizar crianças e adolescentes e também seu melhor interesse, evitando-se agir tão somente quando a situação familiar já é de vulnerabilidade e a criança e o adolescente já tiveram direitos violados (RIZZINI, et al, 2005, p. 21).

De outro norte, mesmo havendo momentos que trazem a possibilidade de analisar a retirada equivocada de crianças e adolescentes de seus lares,

institucionalizando-as enquanto possuem familiares que delas desejam cuidar, mas que por situações adversas não o conseguem, há casos em que a perda do poder familiar é medida iminente, mas a tentativa de manutenção ou reintegração na família natural por muito se estende, talvez eliminando as chances de colocação em uma família substituta que as aguardam.

A lei nº. 12.010 de 2009, denominada lei da adoção, trouxe mais dispositivos para o Estatuto visando manter criança e adolescente junto a família natural, que priorizando a colocação em família substituta. O Estatuto, atualmente, trata a colocação de crianças e adolescentes em famílias substitutas como a exceção da exceção, o que traz o entendimento, ainda que superficial, de que esta é uma situação ruim e, por ser ruim, dever ser a última das alternativas.

É sabido que o tempo em que se aplica determinada medida de proteção é vital para a sua utilidade, ou não, conforme o objeto que se busca. A idade da criança ou do adolescente, os riscos a que possivelmente se encontra exposto, e a possibilidade, ou não, da recuperação real dos pais biológicos devem ser levados em conta. Se a espera pela melhoria das condições da família biológica for grande o bastante para que gere a ineficácia da medida de proteção aplicada, é sinal de que o “tempo útil” se esgotou e que essa criança ou adolescente estará fadada a constante risco [...] (ROMAN, 2010, p. 91).

Deve-se levar em conta que a adoção é um ato de vontade e personalíssimo, assim sendo, ninguém obrigou os pretendentes a adoção a estarem no cadastro e não o fizeram em nome de outrem, significando que aquela criança ou adolescente deve ser desejada. Além do mais, “a adoção atribui a condição de filho ao adotado, com os mesmos direitos e deveres, inclusive sucessórios [...]” (BRASIL, 1990b), deixando claro que nenhum direito será retirado ou violado, uma vez que as garantias legais são as mesmas para filhos biológicos e socioafetivos e, na verdade, o que se está é garantindo o Direito à Convivência Familiar e Comunitária. Além do mais, a família substituta passará, para todos os fins, a ser a nova família natural, a qual é digna de todas as tentativas de manutenção e reintegração, assim como a primeira (biológica).

A contrário senso, o Estatuto está repleto de regras e peculiaridades, tanto com relação ao lado da criança e do adolescente, quer seja, com as inúmeras etapas até que de fato ocorra a perda do poder familiar e estes sejam disponibilizados para adoção, quanto para o lado dos pretensos adotantes, cujos procedimentos são morosos e cansativos.

Por melhor que seja a instituição de acolhimento, esta não proporcionará às crianças e adolescentes acolhidos todas as relações e vínculos que estas necessitam para o seu desenvolvimento, sem falar, é claro, no estigma da institucionalização (ROMAN, 2010, p. 102), o que prejudica diretamente as crianças e adolescentes.

A essencialidade do cuidado, advinda da incorporação do afeto como valor jurídico, já tendo sido área de aplicação junto à Medicina, Psicologia, Enfermagem, Pedagogia e outras áreas, não poderia fazer-se distante do Direito (PEREIRA, 2008, p. 50). Tão importante o Direito a Convivência Familiar e Comunitária que, advindo de exemplos sociais de atuação, projetou-se no campo jurídico de modo que o legislador se preocupou em garantir este direito, também, às crianças e adolescentes cujo poder familiar se encontre suspenso ou os tenham perdido, onde estas últimas tenham remotas chances de serem colocadas em famílias substitutas. A regulamentação veio com relação ao apadrinhamento socioafetivo e os serviços de acolhimento familiar.

O primeiro, visa proporcionar à criança e ao adolescente vínculos externos à instituição para fins de convivência familiar e comunitária, com o fito de colaborar com o seu desenvolvimento nos aspectos social, moral, físico, cognitivo, educacional e financeiro. Crianças e adolescentes em acolhimento institucional ou familiar podem participar deste programa e os padrinhos podem ser pessoas físicas maiores de dezoito anos não inscritas no cadastro de adoção ou pessoas jurídicas (BRASIL, 1990b). O apadrinhamento é voltado especialmente para crianças e adolescentes com remotas chances de reinserção na família natural ou colocação em família substituta, ou seja, cujo poder familiar tenha sido perdido ou ainda estar suspenso, e a prioridade será para aquelas culturalmente esquecidas: crianças maiores de sete anos, adolescentes, negros, deficientes e indígenas. Além do mais, o apadrinhamento socioafetivo pode ser executado tanto pelos órgãos públicos quanto pelas organizações da sociedade civil, conforme permissão do próprio Estatuto (BRASIL, 1990b).

O segundo, acolhimento familiar, que será melhor abordado no capítulo posterior, também visa garantir a convivência familiar e comunitária, sendo visto como superior ao acolhimento institucional (BRASIL, 1990b), e buscando evitar que crianças e adolescentes cujo poder familiar esteja suspenso, ou seja, cuja situação

ainda é incerta para com a possibilidade de colocação em família substituta, sejam imediatamente institucionalizadas.

Deste modo, com o advento da fundamentabilidade do Direito à Convivência Familiar e Comunitária, o legislador buscou garantir às crianças e adolescentes todas as possíveis formas de relacionamento afetivo. No entanto, em alguns momentos, coloca a família como um serviço e não como ambiente de afeto. E é sobre essa incumbência dada à família que será discutido a seguir sobre o retorno da doutrina familista.

### 3.2 A CENTRALIDADE DA FAMÍLIA: O RETORNO DA DOCTRINA FAMILISTA

Levando em consideração o papel fundamental dado à família, à sociedade e ao Estado na tríplice responsabilidade compartilhada de garantia dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes, percebe-se que, sobre a família, recai ainda a maior parte desta responsabilização. Isto porque, a função imediata de guarda dos direitos desta população é dada ao grupo familiar, cujo ambiente está mais proximamente a criança e o adolescente no cotidiano, que da sociedade e do Estado. Evidentemente, a principal e imediata responsável nesta tríade protetiva é a família, afinal, todos são solidariamente responsáveis, mas as crianças e adolescentes estão, em geral, sob a guarda da família.

O constituinte retrata a família como a base da sociedade, possuidora de especial proteção Estatal. Tanto na Constituição Federal, quanto no Estatuto da Criança e do Adolescente e nas demais leis pertinentes, quando há imposição de obrigações solidárias, a família é costumeiramente o primeiro grupo citado nas legislações, o que acaba dando maior destaque a esta na incumbência. Enquanto isso, o Estado, é normalmente o último citado.

Com relação ao Direito à Convivência Familiar e Comunitária, o dever solidário é de garantir principalmente a preservação dos vínculos familiares. Porém, na falha da garantia deste direito à criança e ao adolescente, é a família a única culpabilizada, mesmo que, segundo Lucas (2006, p. 69), existam outros contextos socializadores que influenciam diretamente a infância de forma paralela aos pais ou responsáveis. “Ao mesmo tempo em que a legislação proclama o direito à convivência familiar e comunitária em seu contexto legal, reforça a posição da

família e a primazia desta na proteção social dos seus membros” (SILVA, SOUZA, 2011, p. 15).

Conclamando que “família é a base da sociedade” (art. 226, CF) e que cabe a ela, juntamente com a comunidade e o Estado, assegurar à criança e ao adolescente o exercício de direitos fundamentais (art. 227, CF), o legislador brasileiro procurou ressaltar a importância da vida em família como ambiente natural para o desenvolvimento daqueles que ainda não atingiram a vida adulta, valorizando essa convivência, na família natural ou na família substituta (SANCHES, VERONESE, 2017, p. 143).

O grupo familiar, sendo considerado primordial no desenvolvimento das crianças e adolescentes, também é considerada o principal espaço para a proteção integral de seus membros (LUCAS, 2006, p. 69). Por esse motivo, apesar da distribuição legal de responsabilidades, antes da sociedade e do poder Estatal, se espera que a família consiga dar às crianças e adolescentes todo o necessário para seu desenvolvimento. Na lei, a distribuição é solidária, mas, na prática, a divisão ainda é subsidiária.

É importante aclarar que, para que a família possa amparar devidamente os seus membros, deve, antes, ser adequadamente apoiada pelo poder público, o que exige a garantia de programas, projetos, serviços e benefícios de proteção aos indivíduos e às famílias (CASTILHO; CARLOTO, 2010, p. 14). Sendo a família considerada pela legislação constitucional a célula *mater* no desenvolvimento e promoção dos direitos sociais dos seus membros, deveria o Estado garantir por meio de políticas públicas condições para que a mesma pudesse exercer com excelência esta função ao invés de continuar a sobrecarregá-la com novas responsabilidades (MOSER; MULINARI, 2017, p. 06).

Tal condição nos indica que a família brasileira, longe de ter sido esvaziada de suas funções, sempre foi uma família sobrecarregada, cuja sobrecarga tem aumentado à medida que as políticas públicas, além de insuficientes ao longo do tempo, passam por um processo de reorientação e encolhimento quanto aos níveis de cobertura (MIOTO, 2004, p. 138).

A inexistência da efetividade de um conjunto de serviços tende a onerar a família e desonerar o Estado, tornando a família um agente substitutivo, o que incorre em necessária nova demanda de proteção social para as famílias (SPOSATI, 2012, p. 51), pois “há um diferencial sutil entre o processo de humanização, socialização, convívio, afetivação e a ocorrência de retrocesso, negação do direito e omissão do Estado” (SPOSATI, 2012, p. 52).



O acolhimento familiar trata-se da colocação de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar de origem em lares de membros da sociedade civil, quando deveriam esta estar sob a responsabilidade Estatal. Ao invés de o Estado formular as devidas políticas públicas, com instituições competentes, equipes preparadas e locais estruturados, colocam a obrigação sobre pessoas voluntárias, famílias terceiras, o que estimula, novamente, o familismo. Isso porque, retira-se a criança/adolescente de um núcleo familiar, para coloca-la sob a responsabilidade de outro núcleo familiar, mas não do Estado. Trata-se de modelo de acolhimento que se apoia na solidariedade e no voluntarismo de outras famílias, contribuindo para a redução do papel Estatal.

A assistência social centraliza a família em todos os aspectos, sempre citando a essencialidade da família para a proteção de seus integrantes e, é justamente nos serviços de proteção, advindo das políticas de acolhimento da assistência social, que se encontra o serviço de acolhimento familiar. Dificilmente existem situações em que o indivíduo, por si só, tem os benefícios garantidos, sem que para isso toda a sua comunidade familiar não seja, antes, levada em consideração.

Antes da Constituição Federal de 1988, a assistência social era regida pelas práticas clientelistas, ancoradas pelos favores e não pelo direito, ficando entre “a caridade (mercantil e privada) e ações públicas com conotação de ajuda” (CASTILHO, CARLOTO, 2010, p. 16), potencializando os apelos pela solidariedade e voluntarismo, aumentando a visão de que assistência social era somente para aqueles indivíduos ou famílias paupérrimas.

Somente a partir da Constituição Federal de 1988, da LOAS, da PNAS/2004 e da NOB/SUAS/2005 que a assistência social “legalmente” passa a figurar no campo do direito enquanto política social. E enquanto política social, a assistência social no seu modelo protetivo elege a família para a centralidade das suas ações, objetivando a potencialização da mesma para a sua sustentabilidade e concretização dos direitos dos seus membros (CASTILHO, CARLOTO, 2010, p. 17).

Esse modelo protetivo da política da assistência social situa a família como a principal e primeira responsável pela proteção de seus membros, sendo protegida pelo Estado somente em situações de violação de direitos (CASTILHO, CARLOTO, 2010, p. 17). A exemplo, há o Benefício de Prestação Continuada. O indivíduo somente receberá a renda se a família possuir renda per capita inferior à 1/4 do

salário mínimo. Assim, se o grupo familiar não consegue garantir o sustento daquele indivíduo, o Estado o auxilia com o benefício. Ou seja, não se olha para o indivíduo necessitado, ou o direito do mesmo, mas para o grupo que o envolve (CASTILHO, CARLOTO, 2010, p. 17-18). Essa forma de concepção deixou de tornar a família uma beneficiária dos serviços da assistência social, mas sim, uma parceira (MIOTO, 2004, p. 136-137).

Embora haja o reconhecimento explícito sobre a importância da família na vida social e, portanto, merecedora da proteção do Estado, tal proteção tem sido cada vez mais discutida, à medida em que a realidade tem dado sinais cada vez mais evidentes de processos de penalização e desproteção das famílias. Esse paradoxo não é novo e não foi resolvido nem com a estruturação do Estado de Bem-Estar Social, no qual foi definido o reconhecimento da responsabilidade coletiva no enfrentamento das “dependências” individuais e familiares (MIOTO, 2004, p. 135).

Mesmo que as normas da Assistência Social apregoem que essa centralidade dada à família não diminui as responsabilidades do Estado para com os seus indivíduos e a sociedade de modo geral, a responsabilização da família ainda é maior (CASTILHO; CARLOTO, 2010, p. 20), o ente federado fica apenas como uma proteção subsidiária, que aparece somente em caso de falha das entidades familiares. Ocorre que não é isto que o Direito da Criança e do Adolescente determina quando salvaguarda os direitos das crianças e dos adolescentes.

Estas e outras práticas reforçam o retorno da doutrina familista. O familismo diz respeito a importância cada vez maior dada à família, o que, por consequência, acaba desenvolvendo programas de apoio e defesa da instituição familiar (GARZÓN, 1998, p. 102). A este debate, não cabe crítica quanto a preocupação com o instituto família, os cuidados especiais e a atenção a esta reservada, mas sim, a sobrecarga que é imposta a esta, por ser tratada como especial, o que traz impactos políticos e para os próprios membros. Isto porque, a doutrina familista representa o aumento das responsabilidades à família (SPOSATI, 2012, p. 46), além de ser o oposto ao conceito de confiança interpessoal (GARZÓN, 1998, p. 102).

Segundo Mioto (2004, p. 136), quando se dialoga sobre as políticas sociais, a questão gira em torno de duas concepções. A primeira defende a centralidade da família, asseverando a capacidade deste grupo de cuidado e proteção, o que lhe traz centralidade. A segunda diz que a capacidade de cuidado e proteção da família está diretamente relacionada ao cuidado e à proteção que lhe são garantidos através das políticas sociais, especialmente das políticas públicas. Segundo essa

última perspectiva, a instituição familiar deve ser cuidada e protegida, dando ênfase a responsabilidade pública. Por essa análise, “[...] é importante assinalar que, se por um lado, ambas se encaminham para a postulação da centralidade da família na política social, por outro, ambas se distinguem e se antagonizam em relação aos seus pressupostos” (MIOTO, 2004, p. 139).

É justamente a primeira linha que se denomina como familismo, onde somente quando houver falha deste grupo é que o Estado irá intervir e esta intervenção se dará de forma temporária. O familismo vem da construção histórica de que as famílias são capazes de cuidar e proteger todos os seus membros, independente das suas condições e embaraços da convivência familiar (MIOTO, 2004, p. 137-138). Essa perspectiva

[...] permitiu estabelecer uma distinção básica para os processos de assistência às famílias. A distinção entre famílias capazes e famílias incapazes. Na categoria das capazes incluem-se aquelas que, via mercado, trabalho e organização interna, conseguem desempenhar com êxito as funções que lhes são atribuídas pela sociedade. Na categoria de incapazes estariam aquelas que, não conseguindo atender às expectativas sociais relacionadas ao desempenho das funções atribuídas, requerem a interferência externa para a proteção de seus membros. Ou seja: são merecedoras da ajuda pública as famílias que falharam na responsabilidade do cuidado e proteção de seus membros (MIOTO, 2004, p. 138).

Esse entendimento possui a característica da focalização. Isso quer dizer que, o foco das ações do poder público será voltado para os grupos familiares em situações de vulnerabilidade social, prevalecendo as ações e programas de caráter residual (MIOTO, 2004, p. 139).

De acordo com Alves e Miotto (2015, p. 210), o familismo é o casamento entre a política social e a família no século XIX, com influências da doutrina social católica e do princípio da subsidiariedade. Garzón (1998, p. 103) explica que no século XIX a nova ordem social derivou da Revolução Francesa, cuja intenção era romper com a antiga forma de organização social (hierárquica e vertical) e construir um novo tipo de sociedades menos verticais, quer seja, sociedades democráticas e racionais. Sob este norte, a vida e o espaço doméstico foram mantidos à parte e internamente se manteve a velha ordem, isto é, fechado, hierárquico e ancorado na tradição.

No decorrer do século XIX, há progresso no desenvolvimento desta nova ordem social e, no início do século XX, essas sociedades racionais e democráticas

atingem o limite de suas possibilidades. O processo de aumento da industrialização e seu impacto nas relações sociais, a necessidade de maior abertura para manter o crescimento econômico, e crises ideológicas sucessivas, trazem não apenas uma instabilidade da ordem democrática, mas também a ordem social, despertando a consciência de que é necessário avançar e construir agora sociedades que, além de democráticas e racionais, sejam abertas e flexíveis. Passara, assim, a desenvolver programas, linhas de pesquisa e ações voltadas para a promoção de maior abertura dessas sociedades. Para dar esse novo passo, se fazia necessária a modificação da estrutura familiar (GARZÓN, 1998, p. 103-104).

A estrutura familiar é, então, criticada, argumentando que a sua forma de organização causava aos seus membros incapacidade de desenvolver em sua vida adulta as atitudes sociais básicas e necessárias para sociedades cada vez mais horizontais, relacionadas e abertas. Passa-se a uma definição mais parecida com o processo de urbanização e industrialização: a família é um núcleo em que os indivíduos interagem, não sendo nada mais do que um local que auxilie a começar o processo social da individualização (GARZÓN, 1998, p. 104).

Contudo, as novas formas de união fora do quadro civil e religioso, o aumento nas taxas de divórcio e o declínio da natalidade levaram ao pensamento de que o individualismo do modernismo sugeria o desaparecimento da família. Como resultado desse processo de modernização, a estrutura familiar como antes conhecida passava a desaparecer e foram substituídos pela busca na igualdade entre os sexos e o relaxamento dos valores morais. Houve então a substituição da família tradicional para a família nuclear, trazendo novas formas familiares, marcadas pelas necessidades individuais de auto-expressão e desenvolvimento pessoal. Chegou-se também a considerar o desaparecimento da família nuclear. Para tanto, nos anos de 1980 e, principalmente nos anos de 1990, houve uma tendência contrária a essa hipótese e passa-se a ser necessário analisar a repercussão social do renascimento de confiança e lealdade exclusiva com o grupo familiar (GARZÓN, 1998, p. 106-107).

Por isso é a doutrina familista entendida não como uma novidade, mas como um retorno, por ter sido esta corrente enfraquecida frente a importância dada ao individualismo e ter ganho nova força a partir dos anos de 1990, pela máxima designação de obrigações à instituição família (ALVES, MIOTO, 2015, p. 209).

O Direito da Criança e do Adolescente, define como pressuposto para a garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes a responsabilidade compartilhada entre a família, a sociedade e o Estado. Ainda assim, em alguns aspectos, trazem a família como dimensão de maior importância em termos de responsabilização, trazendo algumas nuances do familismo. Quando se caracterizam as responsabilidades nestas normativas, aparece com maior ênfase a responsabilidade familiar.

O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária foi formulado para contribuir com o diagnóstico, o planejamento e a avaliação das políticas públicas da área. Possui o objetivo de garantir o direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária, com a proposta de resgatar a importância do papel da família (BRASIL, 2006b, p. 15). O Plano inicia reforçando a informação de que a legislação vigente no Brasil “reconhece e preconiza a família, enquanto estrutura vital, lugar essencial à humanização e à socialização da criança e do adolescente, espaço ideal e privilegiado para o desenvolvimento integral dos indivíduos” (BRASIL, 2006b, p. 15). O próprio Plano se fundamenta na responsabilidade familiar e, somente quando a situação for de ruptura dos vínculos familiares, então aduz que será o Estado o responsável pela proteção das crianças e dos adolescentes.

O Plano aponta a centralidade da família na política pública e a intersecção da Política de Assistência Social com Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente, reconhecendo a necessidade de ações socioassistenciais para apoiar a família e garantir a convivência familiar. Entretanto, é importante desenvolver um olhar crítico sobre a forma e o contexto em que a família ganha centralidade na política pública, para que o direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária não seja ameaçado pelas históricas formas de institucionalização vigentes em políticas anteriores (SILVA, SOUZA, 2011, p. 12).

As famílias são vistas como o problema e como a solução para os riscos sociais (SILVA, SOUZA, 2011, p. 16). A contrariedade, como já dito, não é sobre a valorização da família como núcleo importante para o desenvolvimento das crianças e adolescentes, afinal, é especialmente da infância o direito a estar com uma família e quanto a importância destes vínculos não há discussão. O que se debate é o aumento das responsabilidades da família frente a sociedade e o Estado, quando a obrigação é solidária e que, este aumento de responsabilidades sobrecarrega as famílias, o que pode prejudicar as crianças e adolescentes.

Grande parte da sociedade brasileira “[...] sobrevive com poucos recursos e enorme dificuldade de atender às necessidades básicas de suas famílias, sobretudo dos filhos na primeira infância” (RIZZINI, *et al*, 2005, p. 11). Estas famílias são tidas como incapazes de cuidar de seus filhos, o que resulta historicamente em um número grande de crianças e adolescentes afastadas do convívio familiar (RIZZINI, *et al*, 2005, p. 11), o que contradiz o direito à convivência familiar. Manter a situação de dependência não é o mesmo que responder solidariamente ao cuidado, ou seja, o poder público, não agindo de forma a tentar melhorar a situação das famílias brasileiras, lhes dando condições de sustentabilidade, não apresenta seu dever solidário de auxiliar na manutenção das crianças e adolescentes junto a família natural. Agir somente quando a situação já é de violação de direitos estruturais é, sem dúvidas, agir de forma subsidiária.

De acordo com estes paradigmas, cabe ao Estado zelar pelo atendimento às necessidades da criança, principalmente quando a família está fragilizada. Entretanto, isso não mais significa substituir a família por algum equipamento estatal de “proteção” e sim garantir os direitos da família, proporcionando a ela condições de se fortalecer e desempenhar seu papel de protetora de seus filhos e filhas (RIZZINI, *et al*, 2005, p. 17-18).

A negligência, no âmbito familiar, pode ser uma violência ligada ao verdadeiro descuido dos pais ou responsáveis mas, também, dedicada à família cuja situação financeira não permite dar melhores condições às suas crianças e adolescentes, apesar do Estatuto vedar a perda ou suspensão do poder familiar pela falta ou carência de recursos.

Atentos a preocupação da sobrecarga às famílias, com o familismo e como as famílias humildes podem suportar tantas obrigações, a análise de alguns dados será importante. O Levantamento Nacional das Crianças e Adolescentes em Serviço de Acolhimento de 2009 trouxe uma visão geral sobre as crianças e os adolescentes acolhidos em Serviços de Acolhimento Institucional no Brasil:

Em 2009<sup>17</sup>, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) celebrou um Termo de Cooperação com a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) para a realização do *Levantamento Nacional de Crianças e Adolescentes em Serviços de Acolhimento no Brasil*. [...]. O Levantamento foi concluído em 2011 após visitas dos pesquisadores a 2.624 serviços de acolhimento localizados em todo o país. Os resultados têm, desde então,

---

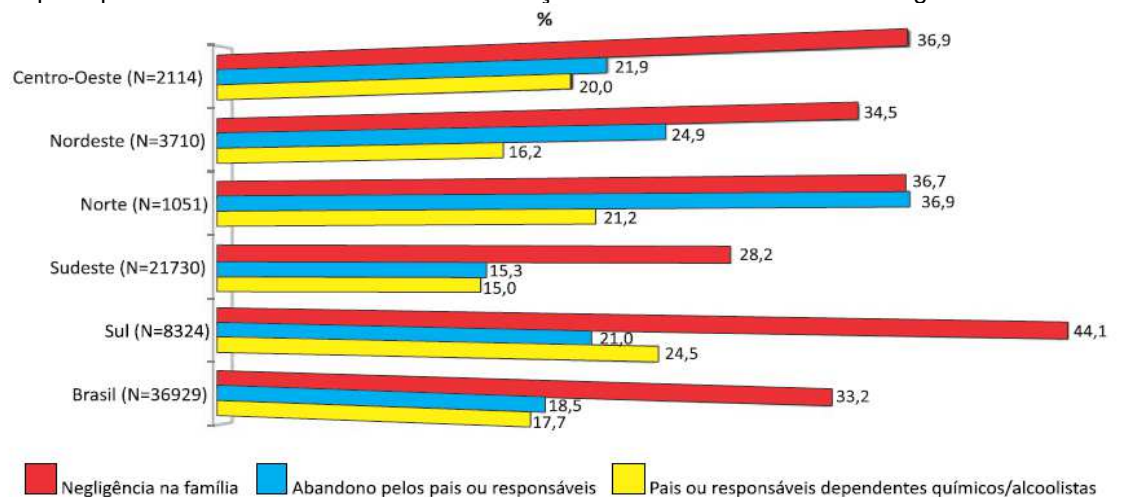
<sup>17</sup> O primeiro levantamento realizado no Brasil foi o Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes, realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, em 2003.

subsidiado o planejamento de ações pelo MDS [...] (COLIN, 2013, p. 19) (grifo original).

Uma das análises do Levantamento Nacional versou sobre as condições de vida e saúde, além dos aspectos jurídicos que permeiam o cotidiano dos acolhidos, sendo que, haviam, no período das pesquisas, um número de 36.929 crianças e adolescentes acolhidos nas instituições pesquisadas no Brasil (CONSTANTINO, ASSIS, MESQUITA, 2013, p. 160-162).

Segundo a análise dos dados levantados, os principais motivos de ingresso das crianças e adolescentes nos serviços de acolhimento podem ser constatados no gráfico abaixo, denominado na pesquisa original como “Gráfico 22” pela pesquisa. Em todas as regiões, o motivo que sobressai como um dos mais comuns é a negligência (CONSTANTINO, ASSIS, MESQUITA, 2013, p. 177):

Gráfico 03 – Três principais motivos do acolhimento de crianças e adolescentes. Brasil e Regiões.



Nota: o gráfico abrange os dados de Minas Gerais cedidos pela Sedese/MG-FJP.

Fonte: CONSTANTINO, ASSIS, MESQUITA, 2013, p. 177.

As Autoras destacam a merecida leitura cuidadosa sobre o conceito de negligência descritos pelos prontuários da população institucionalizada pois, segundo elas, há grande dificuldade em definir esse tipo de violência, vez que sua interpretação é marcada “por forte carga subjetiva do profissional que os acolhe, muitas vezes confundindo negligência dos familiares com situação de pobreza” (CONSTANTINO, ASSIS, MESQUITA, 2013, p. 177).

Dentro da pesquisa, foram constatadas situações de crianças e adolescentes em acolhimento institucional diretamente pelo motivo “carência de

recursos dos genitores”, caracterizando um total de 17,1% de acolhidos por essa razão. Sem falar, é claro, nos demais casos especificados como negligência, mas que, na verdade, podem ser também pela falta ou carência de recursos (CONSTANTINO, ASSIS, MESQUITA, 2013, p. 180). Em todas as regiões, os problemas de saúde mais apontados foram os relacionados à negligência aos cuidados, sendo citados alguns relatos em que estas doenças se deram em razão de situação financeira. Em certas situações, os próprios pais e mães pediram para deixar as crianças na instituição porque não tinham condições de nutrir a criança (CONSTANTINO, ASSIS, MESQUITA, 2013, p. 190).

Assim, um dos levantamentos sobre o conjunto de razões mencionado para o acolhimento institucional foi sobre as condições socioeconômicas da família, conforme:

a) *carência de recursos materiais*, ocupando o quinto lugar na região Norte (14,0%); sexto na região Sudeste (8,7%); sétimo nas regiões Nordeste (7,8%) e Centro Oeste (7,8%) e décimo na região Sul (7,6%);

b) *vivência de situações de rua* (10,1%), ocupando a quarta posição na região Nordeste (14%); quinta no Centro-Oeste (12,7%); sexta nas regiões Sul (9,7%) e Norte (12,3%); e oitava no Sudeste (7,2%).

Outros aspectos relacionados a violações de direitos e a vivências de violências associadas às condições de pobreza são: abandono e negligência, exploração sexual e do trabalho, indicando a relevância da desigualdade social como fator que direciona crianças e adolescentes pobres à institucionalização. Vale a pena ressaltar que existem 3.150 crianças (8,5% do total) para as quais a carência material (condição de pobreza) foi um dos motivos assinalados para o acolhimento. Delas, 875 têm a pobreza como único motivo. Dentre as crianças para as quais a pobreza foi um dos motivos para o acolhimento, os demais motivos assinalados foram: negligência (38,8%), dependência de álcool e drogas dos pais ou responsáveis (23,6%), abandono pelos pais (16,3%), situação de rua (12,4%), pais com transtorno mental (10,1%) e entrega voluntária pela família de origem nuclear ou extensa (8,8%) (CONSTANTINO, ASSIS, MESQUITA, 2013, p. 190) (grifo original).

Apesar de serem dados considerados inadmissíveis, a pesquisa também abordou que houve certas reduções frente ao primeiro levantamento feito pelo Ipea/Conanda em 2004 (CONSTANTINO, ASSIS, MESQUITA, 2013, p. 183). De todo modo, válidos são todos os esforços para a efetivação do Direito à Convivência Familiar e Comunitária. Pois,

[...] embora a cultura de institucionalização ainda sobreviva, sobrepondo-se por vezes ao modelo instituído pelo ECA, mudanças significativas vêm sendo registradas nos últimos trinta anos em direção: 1) a se garantir o direito à convivência familiar e comunitária; 2) a se estabelecer os direitos daqueles que se encontram em acolhimento; 3) a se instituir parâmetros



para a melhoria na qualidade dos serviços prestados (ASSIS, FARIAS, 2013, p. 24).

A situação da negligência é apenas um exemplo a ser levantado sobre as questões que a sobrecarga familiar acaba causando na vida de crianças e adolescentes, especialmente aquelas que nascem em famílias com poucos recursos financeiros. O Levantamento Nacional de crianças e adolescentes acolhidos demonstrou com propriedade de dados o olhar que se deve ter sobre estas questões. Somente assim, o Direito a Convivência Familiar e Comunitária será de fato garantido pela família, sociedade e Estado de forma solidária.

### 3.3 A CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA ÀS AVESNAS: O ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL NO BRASIL

As medidas de proteção à criança e ao adolescente serão aplicáveis sempre que os seus direitos forem ameaçados ou violados, seja por ação ou omissão da sociedade ou do Estado, por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsáveis, ou em razão da própria conduta da criança ou do adolescente (BRASIL, 1990b). Os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes integram os Serviços de Alta Complexidade do Sistema Único de Assistência Social e devem ser pautados nas diretrizes e princípios das normas regulamentadoras, como o Estatuto da Criança e do Adolescente, o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, a Política Nacional de Assistência Social e as Orientações Técnicas sobre os Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes.

O acolhimento institucional é uma medida específica de proteção, possuindo caráter provisório e excepcional, utilizável como forma de transição para reintegração familiar ou, não sendo esta possível, para colocação em família substituta (BRASIL, 1990b). Esta modalidade de acolhimento atua nas situações que as crianças e adolescentes precisam ser retiradas de seus lares, operando como um lugar seguro por determinado período, enquanto sua situação definitiva não é resolvida (RIZZINI, *et al*, 2006, p. 88). Trata-se de medida alternativa de proteção e não uma medida obrigatória ou exclusiva.

Quando a convivência familiar e comunitária é trazida à tona, gera-se dúvida quanto a garantia desse direito às crianças e adolescentes que se encontram em

acolhimento institucional, afastadas do convívio de sua família de origem e com perspectivas incertas quanto a um futuro reintegrador a mesma ou de colocação em família substituta. Esse é um dos motivos do porquê que o Estatuto da Criança e do Adolescente vem dando preferência ao acolhimento familiar frente ao institucional, pois assim se entende estar garantindo a manutenção da convivência familiar, ainda que provisoriamente. No entanto, nem sempre é possível ou indicado a ocorrência de acolhimento familiar e, a alternativa de proteção é o acolhimento institucional, dotado de equipe multiprofissional, preparada para o recebimento de crianças e adolescentes.

O atual acolhimento institucional, assim denominado pelo Estatuto desde a lei nº. 12.010/09, que outrora já foi chamado de maneira geral como abrigo em entidade, se opõe aos grandes internatos e orfanatos que não foram necessariamente ambientes protetivos. Entender o histórico destes serviços de acolhimento institucional é compreender o outro motivo do porquê, mesmo quando existem instituições com equipes capacitadas e regularmente fiscalizadas pelo Poder Judiciário e Ministério Público, ainda assim a legislação em vigor da preferência aos acolhimentos familiares.

Dentre o período colonial até o século XIX, as crianças e adolescentes eram tratadas sobre os caracteres assistencialista ou caritativo, feitos em maioria pelas instituições religiosas, onde crianças abandonadas eram ainda mais excluídas (SILVA FILHO, 2009, p. 34), refletindo diretamente na forma pela qual estas instituições eram regidas e como a infância era tratada.

No período da colonização portuguesa, no ano de 1551, os Jesuítas foram responsáveis pela criação da primeira casa de recolhimento de crianças no Brasil, visando acolher as crianças indígenas ou negras, separando-as dos pais para educá-las ao gosto da sua própria cultura e religião europeia. As primeiras formas de separação de crianças de suas famílias, então, foram pautadas sob a ótica da caridade, advinda das influências da religião católica, partindo da premissa de que as crianças indígenas e negras precisavam ser reeducadas, visando deixar os seus comportamentos entendidos como bárbaros pelos missionários colonizadores (CRUZ, 2006, p. 32).

O segundo grande marco na história de acolhimentos foi, sem dúvidas, a roda dos expostos, sendo “a primeira instituição oficial de assistência à criança abandonada no Brasil” (CRUZ, 2006, p. 33). Foi uma das modalidades mais

conhecidas para bebês abandonados, evitando que crianças recém-nascidas fossem abandonadas às ruas ou em portas de igrejas, surgindo no período Colonial, com base nos costumes de Portugal e França, e somente extinta no período Republicano (RIZZINI, RIZZINI, 2004, p. 23-24). Tratava-se, literalmente, de uma roda, a qual os recém-nascidos eram depositados pelo lado de fora das Santas Casas de Misericórdia. Após, as freiras giravam a roda e os pegavam, preservando o sigilo de quem desejava entregar o filho e dando oportunidade àqueles casais que estavam impossibilitados de tê-los (SILVA FILHO, 2009, p. 34).

No Brasil, a primeira Roda dos Expostos foi feita em Salvador, junto à Santa Casa, diante do grande número de crianças recém-nascidas que estavam sendo abandonadas durante a noite nas ruas da cidade. Sob a mesma realidade, a segunda Roda dos Expostos foi criada no Rio de Janeiro. A última aberta no período colonial foi em Recife, em 1789 (CRUZ, 2006, p. 34-35). No período imperial, foi criada uma roda em São Paulo, no ano de 1825. Já no período republicano, foram criadas três rodas no Rio Grande do Sul, sendo uma em Porto Alegre, em 1837, outra em Rio Grande, em 1838 e a terceira em Pelotas, no ano de 1949 (CRUZ, 2006, p. 35). Foram também criadas em Santa Catarina, em 1828, Mato Grosso, em 1833, Espírito Santo, em 1862, além de filiais novamente na Bahia, Pernambuco e Rio de Janeiro. A soma total no Brasil foi de treze rodas (MARCILIO, 1997, p. 62-64).

Eram grandes os encargos advindos da Roda dos Expostos para as Santas Casas de Misericórdias, situação que imperava a caridade da sociedade civil (CRUZ, 2006, p. 35-36). Além do mais, o número de Roda dos Expostos criadas no Brasil não eram suficientes para atender a toda a demanda de crianças abandonadas. Crianças deixadas nas ruas, portas de igrejas, praças e residências particulares, foram acolhidas sob o dever da caridade, chamados de “filhos de criação”. Outras tantas permaneceram nas ruas, em situação de total desamparo (CRUZ, 2006, p. 36-37). Em vista do alto índice de mortalidade infantil, inclusive nas próprias Casas de Misericórdia, e pela quantidade de crianças e adolescentes abandonados às ruas serem associadas ao aumento da criminalidade, as ações se voltavam para esta população, vistos como um problema econômico e político (CRUZ, 2006, p. 37-39).

A caridade abriu espaço para uma nova realidade: a filantropia<sup>18</sup>. Esta veio como uma tática de prevenção da desordem (MARCILIO, 1997, p. 76). Crianças pobres eram vistas como potencialmente perigosas ou abandonadas, situação que o Estado estava focado em tirá-las desta suposta vida delinquente, internando-as e integrando-as prematuramente no mercado de trabalho (PASSETTI, 2000, p. 355).

No final do século XIX ganharam força as ações filantrópicas em detrimento da caridade. Baseada em preceitos científicos, difundia-se a ideia de que a preocupação com as crianças abandonadas não deveria se restringir ao “espírito do ser humano” e à “salvação de sua alma”, mas devia também ser ampliada para o cuidado de seus corpos. O abandono tornou-se menos tolerado e a criança, tida como o futuro da nação, começou a ocupar um lugar de importância nas decisões políticas. Essas ações tinham, sobretudo, uma missão moralizadora e saneadora que pretendia contribuir para a construção de uma nação livre da “ignorância” e do “atraso”, segundo o pensamento da época. As famílias pobres passaram a ser vistas como incapazes de cuidar de seus filhos. As mães foram consideradas como prostitutas e os pais como alcoólatras — ambos viciosos, avessos ao trabalho, incapazes de exercer boa influência moral sobre os filhos e, portanto, culpados. As crianças pobres são então vistas como perigosas ou “potencialmente perigosas” e estigmatizadas (PRINCESWAL, 2013, p. 24).

Estas crianças e adolescentes tituladas como abandonadas ou delinquentes, ou seja, mesmo aquelas que tivessem famílias, foram institucionalizadas em grandes entidades fechadas que se chamavam orfanatos ou internatos, criando a cultura da institucionalização (RIZZINI, RIZZINI, 2004, p. 14). Para os meninos órfãos e ditos desviados foram criados colégios como os internatos e, para as meninas órfãs e desviadas, os recolhimentos femininos religiosos (RIZZINI, RIZZINI, 2004, p. 25-26). As crianças indígenas, os filhos de escravas ou os ingênuos, ou seja, aqueles nascidos livres através da Lei do Ventre Livre, pouco puderam povoar os internatos, sendo ainda mais excluídos e permanecendo ao relento das ruas (RIZZINI, RIZZINI, 2004, p. 27).

No século XX, a Década de 1920 trouxe leis que passaram a regular a vida das crianças pobres e suas famílias, com a ideia de protegê-las e, ao mesmo tempo, proteger a sociedade das consequências de seu abandono, o que se apresentava como uma medida discrepante. Em 1923 foi criado o primeiro Juízo de Menores do Brasil. Tratava-se de um órgão centralizador do atendimento oficial ao “menor” recolhido das ruas ou levado pela família do município, baseada na internação de “menores” (PRINCESWAL, 2013, p. 25).

---

<sup>18</sup> Filantropia são ações de entidades sem fins lucrativos e, a Assistência Social caracterizou-se por esses princípios com a chancela do Estado através da subsidiariedade (ROCHA, 2016, p. 51).

Nesse período, surge o termo menor, sendo construída a doutrina menorista, que embasou o primeiro Código de Menores do Brasil, em 1927 (CRUZ, 2006, p. 37-39).

Com o Código de Menores, a resposta do Estado às crianças e adolescentes foi de internação. Fundaram o Serviço de Assistência ao Menor – SAM, em 1942, além de reformatórios que se assemelhavam aos sistemas penitenciários, para abrigar os ditos delinquentes (CRUZ, 2006, p. 40-41). O SAM “consistia em atender aos ‘menores abandonados’ e ‘desvalidos’, mediante o encaminhamento às instituições oficiais, que eram poucas, e às instituições particulares, que possuíam convênios com o Governo” (PRINCESWAL, 2013, p. 25). Nesse sentido, crianças e adolescentes intitulados como delinquentes eram internados em institutos como o SAM. Outras, abandonadas e órfãs, eram encaminhadas aos orfanatos, trazendo aspectos históricos de crueldade (PASSETTI, 2000, p. 350).

A Roda dos expostos foi completamente extinta somente em 1950 e, o SAM, em 1964, após a intervenção da Política do Bem-Estar do Menor – PNBEM (CRUZ, 2006, p. 41). A PNBEM foi introduzida durante a Ditadura Militar, com a metodologia fundada no conhecimento biopsicossocial, redimensionando a periculosidade dos internados dada pelos aspectos médicos, dizendo romper com as práticas repressivas e criando um sistema que levasse em consideração outros fatores da vida dos internados, como a condição de vida, a escola, sua personalidade, entre outros. A intenção era de educar o recluso e não cessar com as práticas de reclusão (PASSETTI, 2000, p. 357).

Do referencial jurídico claramente associado ao problema, constrói-se uma categoria específica – a do menor – que divide a infância em duas e passa a simbolizar aquela que é pobre e potencialmente perigosa; abandonada ou “*em perigo de o ser*”; pervertida ou “*em perigo de o ser*”.... Em seu nome, justificar-se-á a criação de um complexo aparato médico-jurídico-assistencial, cujas metas eram definidas pelas funções de *prevenção*, *educação*, *recuperação* e *repressão*. Em discurso caracterizado pela dualidade – ora em defesa da criança, ora em defesa da sociedade – estabelecem-se os objetivos para as funções acima: *prevenção* (vigiar a criança, evitando a sua degradação, que contribuiria para a degeneração da sociedade); de *educação* (educar o pobre, moldando-o ao hábito do trabalho e treinando-o para que observe as regras do ‘*bem-viver*’; de *recuperação* (reeducar ou reabilitar o menor, percebido como *vicioso*, através do trabalho e da instrução, retirando-o das garras da criminalidade e tornando-o útil à sociedade); de *repressão* (conter o *menor delinquente*, impedindo que cause outros danos e visando a sua reabilitação, pelo trabalho) (RIZZINI, 1997, p. 29-30) (grifo original).

Substituindo o SAM, em 1964 foi criada a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor - FUNABEM, ramificada nos estados através das FEBEM's, dito como local exemplar para a educação dos denominados infratores, sem repressão. No entanto, tornaram-se lugares de torturas e espancamentos (PASSETTI, 2000, p. 358). A FUNABEM, com internatos para centenas de internos, reforçou “a prática da internação como a medida mais utilizada para ‘proteger’ a sociedade da convivência incômoda com crianças e adolescentes socialmente marginalizados — o que é descrito na época como ‘medida de segurança nacional’” (PRINCESWAL, 2013, p. 26).

Surge o Código de Menores de 1979, que consagrou a Política do Bem-Estar do Menor (PASSETTI, 2000, p. 358) e a doutrina da situação irregular. Em ambos os Códigos de menores foram recorrentes as práticas de internação de crianças e adolescentes, ora com a intenção de correção do comportamento desviado, ora propondo uma reeducação para a integração social demonstrando uma desqualificação da família nos cuidados de crianças e adolescentes (SILVA, SOUZA, 2011, p. 17).

O Código de 1979 trouxe a doutrina da situação irregular, mantendo a criança e o adolescente ditos “marginalizados” como um problema e uma patologia social. O Juiz de Menores intervinha na situação de irregularidade, privando condições essenciais para o pleno desenvolvimento. Uma das características instituições dos anos de 1980 foi a de isolamento das crianças e adolescentes (PRINCESWAL, 2013, p. 26-27).

A partir da Constituição Federal de 1988 e do advento do Direito da Criança e do Adolescente no ordenamento jurídico brasileiro, foi intensificada a construção de uma série de leis e normativas, reordenando a esfera jurídica, política e social, diretamente relacionados à institucionalização de crianças e adolescentes. Entre eles destacam-se: a Lei Orgânica da Assistência Social de 1993, a Política Nacional da Assistência Social de 2004, o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária de 2006, as Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes de 2009 e a lei nº. 12.010 de 2009.

Mudanças significativas ocorreram nos locais que atendem crianças e adolescentes que precisam ser afastadas de suas famílias. As formas antigas que as impediam de terem contato com a sociedade, ou seja, que não as deixavam

interagir com o mundo externo e que eram marcadas por um grande número de grupos, foram substituídas por espaços incentivadores de contato com a comunidade, uso de recursos e serviços (escolas, áreas da saúde e lazer) e atendimento de grupos pequenos (RIZZINI, *et al*, 2005, p. 17).

Nos novos olhares dados às formas de condução e preparo das instituições de acolhimento o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária atuou trazendo como diretriz o reordenamento institucional.

O reordenamento institucional se constitui em um novo paradigma na política social que deve ser incorporado por toda a rede de atendimento do país. Reordenar o atendimento significa reorientar as redes pública e privada, que historicamente praticaram o regime de abrigo, para se alinharem à mudança de paradigma proposto. Este novo paradigma elege a família como a unidade básica da ação social e não mais concebe a criança e o adolescente isolados de seu contexto familiar e comunitário (BRASIL, 2006b, p. 72).

Os objetivos deste reordenamento institucional são:

- 1) prevenção à ruptura de vínculos, por meio do trabalho com famílias em situação de vulnerabilidade social e/ou com vínculos fragilizados;
- 2) fortalecimento dos vínculos, apoio e acompanhamento necessário às famílias das crianças e dos adolescentes abrigados para a mudança de práticas de violação e para a reconstrução das relações familiares;
- 3) acompanhamento das famílias das crianças e adolescentes, durante a fase de adaptação, no processo de reintegração familiar;
- 4) articulação permanente entre os serviços de Acolhimento Institucional e a Justiça da Infância e da Juventude, para o acompanhamento adequado de cada caso, evitando-se o prolongamento desnecessário da permanência da criança e do adolescente na instituição; e
- 5) excepcionalmente, nos casos de encaminhamento para adoção pela autoridade judiciária, intervenção qualificada para a aproximação gradativa e a preparação prévia da criança, do adolescente e dos pretendentes, bem como acompanhamento no período de adaptação (BRASIL, 2006b, p. 73).

Em junho de 2009 foram formuladas as Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. Esta regulamentação foi uma ação prevista no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. Tendo em vista as antigas formas de internações, as Orientações Técnicas destacam que os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes não devem ser confundidos com estabelecimentos organizados para o acompanhamento de adolescentes que estejam cumprindo medidas socioeducativas de internação em estabelecimento

educacional, conforme o artigo 112, do Estatuto, bem como com estabelecimentos destinados à Educação Infantil, regidos pela lei nº. 9.394, de 1996.

As modalidades de acolhimento institucional delineadas pelo Plano, de 2006, se dividem entre abrigo institucional, casa de passagem, casa lar e república (BRASIL, 2006b, p. 77). Já as Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, de 2009, trouxe a atualização destas modalidades de acolhimento institucional, que constituem: abrigos institucionais, casas-lares e repúblicas, excluindo a casa de passagem<sup>19</sup>. Segundo as Orientações Técnicas, “a organização dos diferentes serviços de acolhimento tem como objetivo responder de forma mais adequada às demandas da população infanto-juvenil” (BRASIL, 2009, p. 61), situação que cada perfil será analisado de forma isolada.

Tanto a modalidade de Abrigo Institucional quanto a Casa-lar são serviços de acolhimento provisórios para pessoas entre 0 e 18 anos de idade, afastados do convívio familiar por meio de medida protetiva de acolhimento institucional delineado pelo art. 101, do Estatuto. Os serviços devem ter aspectos semelhantes aos de uma residência e estarem inseridos na comunidade, em áreas residenciais, oferecendo ambiente acolhedor e condições institucionais para o atendimento com padrões de dignidade. Devem, também, ofertar atendimento personalizado e em pequenos grupos e favorecer o convívio familiar e comunitário das crianças e adolescentes atendidos, bem como a utilização dos equipamentos e serviços disponíveis na comunidade local. As principais diferenças entre os dois serviços são que o Abrigo Institucional comporta o número máximo de 20 crianças e adolescentes, enquanto a Casa-lar somente 10, e, esta última, tem a presença do educador/cuidador residente<sup>20</sup> (BRASIL, 2009, p. 63-70).

A modalidade de acolhimento República se distingue das demais por oferecer apoio e moradia subsidiada a grupos de jovens entre 18 e 21 anos de idade em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social, com vínculos familiares rompidos ou extremamente fragilizados e que não possuam meios para auto sustentação (BRASIL, 2009, p. 85). Segundo as Orientações Técnicas (BRASIL, 2009, p. 85), tal serviço é particularmente indicado para o acolhimento de jovens em

---

<sup>19</sup> A casa de passagem era uma forma de acolhimento de curtíssima duração, onde se realizava diagnóstico eficiente, com vista à reintegração à família de origem ou encaminhamento para Acolhimento Institucional ou Familiar, que são medidas provisórias e excepcionais (BRASIL, 2006b, p. 127).

<sup>20</sup> Pessoa ou casal que reside na casa-lar juntamente com as crianças/adolescentes atendidos, sendo responsável pelos cuidados e pela organização da rotina da casa (BRASIL, 2009, p. 70).



processo de desligamento de serviços de acolhimento para crianças e adolescentes por terem completado a maioridade, porém que ainda não tenham conquistado a autonomia, podendo também destinar-se a outros jovens que necessitem do serviço.

Levando em consideração transformação dos acolhimentos institucionais e a convivência familiar e comunitária, é preciso entender quanto a garantia deste direito às crianças e adolescentes que se encontram institucionalmente acolhidas.

Quando crianças e adolescentes estão em acolhimento institucional, o primeiro direito violado é exatamente o da convivência familiar e comunitária, pois não é a equipe da instituição de acolhimento a nova família da criança e do adolescente institucionalizado. No entanto, isso não faz da instituição de acolhimento uma violadora de direitos. O que se precisa é separar as obrigações e entender o objetivo de cada instituto.

Isso só quer dizer que, não é essa entidade que irá garantir a convivência familiar e comunitária propriamente dita, ou seja, não se irá garantir de maneira pessoal pela equipe. O acolhimento institucional irá garantir este direito através das tentativas de reintegração na família natural ou de colocação em família substituta, junto com o Poder Judiciário e o Ministério Público. A equipe da instituição exercerá práticas de garantia deste direito, priorizando a preocupação com a integração familiar e comunitária (seja na família natural ou na substituta) e até mesmo com a promoção do programa de apadrinhamento. Ou seja, estimulará para que o ambiente externo (família natural, família substituta, padrinhos...) promovam a convivência familiar e comunitária.

A instituição de acolhimento deve se portar como uma forma de transição e excepcional (RIZZINI, *et al*, 2006, p. 89-91). Agindo a instituição de forma diferente, ou seja, atuando como a própria família, não estará firme no seu propósito, podendo trazer as crianças e adolescentes sentimentos de não provisoriedade, o que pode atrapalhar sua reinserção à comunidade familiar.

A equipe da instituição deve atuar levando em consideração sempre os princípios dos serviços de acolhimento, em especial os da excepcionalidade e da provisoriedade, priorizando o enfoque nas relações afetivas com suas famílias de origem ou na preparação para adoção (BRASIL, 2006b, p. 78).

O princípio da excepcionalidade do afastamento do convívio familiar aduz que todos os esforços devem ser empreendidos no sentido de manter o convívio com a família, garantindo que o afastamento da criança ou do adolescente do

contexto familiar seja uma medida excepcional, aplicada apenas nas situações de grave risco à sua integridade física e/ou psíquica, pois, por trazer o afastamento profundas implicações, tanto para a criança e o adolescente, quanto para a família, a medida deve ser tomada somente quando representar melhor interesse para a criança ou adolescente e o menor prejuízo ao seu processo de desenvolvimento (BRASIL, 2009, p. 18). Conforme as regras estatutárias, a excepcionalidade está pautada na regra de que apenas quando esgotados todos os recursos para sua manutenção na família de origem, extensa ou comunidade, é que as crianças e adolescentes devem ser encaminhados para os serviços de acolhimento. A exemplo, para garantir a excepcionalidade do afastamento do convívio familiar, o Estatuto estabelece que, nos casos de violência praticada por familiar ou responsável com o qual a criança ou adolescente resida, a autoridade judiciária poderá determinar o afastamento do agressor da moradia comum e não, necessariamente, o afastamento da criança ou do adolescente (BRASIL, 1990b).

Já o princípio da provisoriedade do afastamento do convívio familiar determina que, quando a medida mais adequada for a de afastamento do convívio familiar para se garantir a proteção da criança e do adolescente em determinado momento, todos os esforços devem ser empreendidos para viabilizar, em menor tempo possível, o retorno seguro ao convívio familiar. Além do mais, esse princípio prioriza a família de origem e, excepcionalmente, a família substituta (BRASIL, 2009, p. 19).

O Estatuto determina que a permanência da criança e do adolescente em programa de acolhimento institucional não deve se prolongar por mais de dezoito meses, salvo comprovada necessidade que atenda ao seu superior interesse, devidamente fundamentada pela autoridade judiciária (BRASIL, 1990b). Isso quer dizer que, todos os esforços devem ser empreendidos para que, em um período inferior a dezoito meses, seja viabilizada a reintegração à sua família natural ou, na sua impossibilidade, seja encaminhado para família substituta, através dos institutos da guarda, tutela ou adoção. A situação de crianças e adolescentes em instituições de acolhimento por até dezoito meses é situação excepcional, para mais, é de extrema excepcionalidade (BRASIL, 2009, p. 19).

Levando em consideração, então, o histórico das intuições de acolhimento antes da Proteção Integral, responsáveis pela massificação de crianças e adolescentes, excluindo-os da comunidade e rotulando os mesmos como

abandonados, infratores, delinquentes, entre outras denominações, o que gerou uma marca ruim para estas formas de proteção à população infantoadolescente, bem como o advento da fundamentabilidade do Direito à Convivência Familiar e Comunitária e a preocupação com a extensão do tempo de crianças e adolescentes institucionalizadas, o acolhimento familiar passou a ganhar destaque. É sobre essa forma de acolhimento que a presente pesquisa se funda e ganhará especial destaque nos próximos capítulos.

#### **4. POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACOLHIMENTO FAMILIAR NO BRASIL E O SERVIÇO EM FAMÍLIA ACOLHEDORA**

Visando garantir o Direito à Convivência Familiar e Comunitária e evitando que crianças e adolescentes afastadas do convívio familiar sejam imediatamente institucionalizadas, foram oficializados os serviços em acolhimento familiar no Brasil como medida de proteção àquelas que se encontram em situação de ameaça ou violação de direitos.

Inicialmente reconhecidos em razão da prática antiga e comum no Brasil de cuidados de crianças e adolescentes em lares de famílias que não eram suas de origem e, após, através do protagonismo da sociedade civil nestas práticas, a assistência social se preocupou, junto à sua Política Nacional – PNAS/2004, em transformá-la em serviço. Atualmente, prevista junto ao Estatuto da Criança e do Adolescente, trata-se de medida de acolhimento prioritária, cuja aplicação deve ser regida pela teoria da Proteção Integral.

Para entender esse processo, este capítulo apresenta brevemente o processo histórico da política de assistência social no Brasil, destacando alguns períodos, como da Constituição Federal em 1988, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) em 1993, a vigência da Política Nacional de Assistência Social que institui o SUAS em 2004, até a Norma Operacional Básica do SUAS de 2012, para buscar o conhecimento sobre a política de proteção social que, alinhando-se ao Direito da Criança e do Adolescente, prevê nos serviços de proteção social de alta complexidade a modalidade de acolhimento familiar.

Nesse caminho, foi contextualizada a caracterização das políticas públicas de acolhimento familiar no Brasil, demonstrando seu breve histórico, em quais normativas e documentos está previsto e quais são as regras previstas para seu funcionamento. No último tópico, são abordadas questões que se entende ainda precárias ou frágeis com relação ao serviço de acolhimento e que merecem melhor atenção do poder público para que se efetive a proteção integral.

Reconhecendo o serviço já em exercício, esta pesquisa tem a pretensão de apontar alguns desafios ou omissões que possam melhor conduzir o poder público e a sociedade civil na operacionalização do acolhimento familiar, visando a proteção integral das crianças e adolescentes. Esses estudos são necessários para que, no capítulo final, seja possível a análise crítica das legislações municipais.

#### 4.1. O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL NO ÂMBITO DO SISTEMA ÚNICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS

A consenso, o histórico da assistência social foi pautado sob o caráter assistencialista e caritativo, regado a favores e benevolências, tendências essas fortemente influenciadas pela igreja e pelo primeiro-damismo<sup>21</sup> (SOUZA, 2018, p. 49). Foi desenvolvida sob o manto da focalização emergencial, através de uma relação de favores e, por isso, também de cunho clientelista (SOUZA, 2010, p. 21). Sua existência é remetida desde o Brasil Colônia, ditada por valores e interesses que muito se confundiam com deveres morais, vocação religiosa, sentimento de comiseração ou práticas eleitoreiras e populistas (PEREIRA, 2007, p. 64). Pereira (2007, p. 64) aduz que a Assistência Social era distorcidamente denominada de assistencialista, quando, na verdade, tratava-se de uma desassistência, uma vez que não eram as necessidades dos cidadãos o alvo dessas ações.

A Assistência Social somente passou a ser vista como uma política social pública após a Constituição Federal de 1988, onde passou a fazer parte do Sistema de Seguridade Social Brasileiro. Isso quer dizer que a Assistência Social, até a constituinte de 1988, não era considerada direito do cidadão e dever do Estado (PEREIRA, 2007, p. 64).

A Constituição de 1988 inaugurou novas perspectivas com: a unidade nacional da política de assistência social e não só federal; seu reconhecimento como dever de Estado no campo da seguridade social e não mais política isolada a complementar a Previdência Social com papel público pouco ou nada definido; o caráter de direito de cidadania e não mais ajuda ou favor ocasional e emergencial; a organização sob o princípio da descentralização e da participação rompendo com a centralidade federal e a ausente democratização da sua gestão sob o âmbito governamental. O disposto constitucional conclama o reordenamento institucional dos entes federativos a uma nova concepção política das ações de assistência social e adoção de forma democrática de gestão. Constituir a assistência social como política pública que estende a proteção não contributiva na condição de direito foi, antes de tudo, uma proposta de grande mudança no padrão civilizatório da proteção social pública do país (BRASIL, 2005a, p. 09).

O histórico da concepção sobre a Assistência Social, antes e depois da Constituição Federal de 1988 pode ser resumido da seguinte forma: “favor X direito;

---

<sup>21</sup> Primeiro-damismo é um termo utilizado para caracterizar o grande número de esposas de chefes do executivo que são gestoras da assistência social ou que estejam na Presidência do Conselho Municipal de Assistência Social. Esta prática é antiga, tendo iniciado na era Vargas, e muito associada a forma que a Assistência Social era levada: clientelismo, caridade, filantropia, assistencialismo, entre outros termos (SPOSATI, 2007, p. 435).

ações pontuais X planejamento político; focalização X universalização; primeiro-damismo e amadorismo X qualificação profissional” (SOUZA, 2018, p. 49).

Na sua redefinição legal, abandonou o *status* de caridade, bondade ou clientelismo, passando a ser protetora do direito universal de cidadania e de responsabilidade Estatal. Para que esse avanço acontecesse, foi necessária a força dos movimentos sociais pós-ditadura militar, que fragilizou a elite, “que não conseguiu manter seu projeto pela força, precisando fazer concessões para legitimar-se enquanto classe dominante” (SOUZA, 2010, p. 21).

Enquanto na Europa a construção do modelo de Estado Social, conhecido como *Welfare State*, ocorreu a partir do final da II Guerra Mundial, no Brasil, e na maioria dos países latino-americanos, o alargamento da responsabilidade pública pela provisão social — não propriamente um *welfare* — só foi ocorrer nas duas últimas décadas do século XX, pela presença e luta de movimentos sociais, além dos movimentos sindicais. No caso brasileiro, a luta pelo retorno ao Estado Democrático de Direito mesclou-se com a luta pela extensão do acesso aos direitos sociais a todos. Romper com a ditadura militar e exigir do Estado (nacional, regional e local) compromissos democráticos, efetivação de uma agenda de provisão de necessidades sociais foi (e é) luta de múltiplos movimentos sociais (SPOSATI, 2007, p. 439).

Como política pública, compõe o tripé da Seguridade Social ao lado da Previdência Social e da Saúde, que representam a forma da Constituição Federal enfrentar a questão social. Essa perspectiva coloca a Assistência Social como um direito social organizado pelo Estado (SOUZA, 2010, p. 41).

Contudo, não foi abruptamente após a Constituição Federal que a Assistência Social conseguiu romper com as antigas práticas acima descritas. Mesmo após a novidade trazida pela constituinte de 1988, não houve regulamentação da política da Assistência Social e o assistencialismo ainda perdurou. Em 1990 foi redigida a primeira versão da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS e apresentada pela Câmara Federal com o auxílio da Comissão Técnica do IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, contudo, foi vetada (BRASIL, 2005a, p. 10).

Somente em dezembro de 1993 foi criada a lei nº. 8.742, dispondo sobre a organização da Assistência Social – LOAS e regulamentando os artigos 203 e 204, da Constituição Federal. Segundo Souza (2010, p. 21), mais uma vez este momento histórico somente se deu através da luta social, desta vez de populares e dos próprios profissionais da área da Assistência Social, ou seja, através de movimento

nacional com o Governo Federal. As mudanças efetivas, então, começaram com o advento da LOAS, que “concretizou as diretrizes da Constituição Federal e reorganizou a Política de Assistência Social brasileira, assegurando a primazia da atuação do Estado na provisão de serviços, benefícios, programas e projetos” (BRASIL, 2012, p. 13).

De 1993 a 2003, as definições legais relacionadas à regulamentação da política pública da assistência social, foram estabelecidas na LOAS, no primeiro texto da Política Nacional de Assistência Social – PNAS de 1998 e as Normas Operacionais Básicas – NOB/97 e NOB/98 (BRASIL, 2005a, p. 10).

Em 2004, a Política Nacional de Assistência Social – PNAS instituiu o Sistema Único da Assistência Social – SUAS, aprovadas pelas Resoluções CNAS nº 145, de 15 de outubro de 2004 e nº 130, de 15 de julho de 2005, respectivamente. Estas normativas representaram marcos na Política de Assistência Social, intuindo materializar as diretrizes estabelecidas na LOAS.

A PNAS instituiu o SUAS e sua operacionalização, trazendo ao Brasil um novo modelo de organização da gestão e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. Por sua vez, a Norma Operacional Básica do SUAS de 2005 estabeleceu um sistema único de gestão nacional, como política pública, dever do Estado e direito de cidadania (BRASIL, 2012, p. 13). A primeira NOB, veio para implementar e consolidar o SUAS no Brasil, consagrando os eixos estruturantes para a realização do pacto entre os três entes federados e as instâncias de articulação, pactuação e deliberação (BRASIL, 2005a, p. 08).

Essa nova forma de visão sistemática veio para reordenar a gestão das ações, agora descentralizadas e participativas – com ações integradas entre os entes federados e da assistência social com a própria sociedade, adotando um regime geral para todo país e visando a padronização dos serviços a serem prestados. Visou, também, a articulação e a integração com as demais políticas sociais e econômicas, pelo compromisso com desenvolvimento humano e social do Brasil, o enfrentamento e a superação da pobreza, das desigualdades sociais, econômicas e as disparidades regionais e locais existentes no país, bem como visando um caráter não contributivo da proteção social de assistência social ao compor, com a saúde e a previdência social, o sistema brasileiro de Seguridade Social (BRASIL, 2005a, p. 09).

Porém, somente em 2011, com a aprovação da Lei nº 12.435, que alterou dispositivos do LOAS, o SUAS foi efetivado em lei. Com isso, uma segunda NOB/SUAS foi aprovada, em dezembro de 2012, expressando “os inúmeros avanços conquistados nos últimos oito anos de implantação do SUAS, assim como o processo de priorização das políticas sociais observado no país na última década” (BRASIL, 2012, p. 11), adotando um “modelo de desenvolvimento econômico atrelado ao desenvolvimento social, a atenção às populações em situação de pobreza, vulnerabilidade e risco pessoal e social entrou definitivamente na agenda pública brasileira” (BRASIL, 2012, p. 11).

Falar da renovação paradigmática da Assistência Social é entender que ela está intimamente ligada a uma forma de se conceber o Estado. Apesar de não ser o objeto central da pesquisa, faz-se importante trazer à tona numa análise sobre a Assistência Social, que o Brasil se estrutura em um modelo de Estado Social, que se destacou na chamada Era Vargas<sup>22</sup>. Um Estado Social de Direito é voltado para as demandas sociais, fruto de lutas democráticas que exigiram maior liberdade e justiça social, que deve priorizar em suas funções a redução das mazelas sociais, através das devidas políticas públicas. Assim concebendo, compreende-se como um Estado que tem deveres a ele delegados pela sociedade no desenvolvimento da democracia (PEREIRA, 2007, p. 67-68). De modo geral, “tal modelo de Estado pode ser definido como o governo do povo, garantido por pré-condições e limitado pelas leis e pelo direito, cuja finalidade principal é concretizar os interesses da coletividade [...]” (FERREIRA, 2011, p. 04).

Apesar deste caráter universal e da progressão atingida, a área assistencial ainda está restrita aos mais necessitados economicamente, delimitadas a condicionalidades demandadas pelo Estado (SOUZA, 2018, p. 42-43). Nesse sentido, Couto (2015, p. 670), entende que ainda há um longo caminho a ser

---

<sup>22</sup> A Era Vargas se refere aos períodos em que Getúlio Vargas foi presidente do Brasil, cujas ações eram especialmente voltadas para os direitos sociais, ganhando destaque as ações de sua esposa, que deram forças ao primeiro-damismo (VARGAS, 2007, p. 41-46). “A relação da Assistência Social foi exponenciada quando Darcy Vargas, a esposa do presidente, reuniu senhoras da sociedade para acarinhar pracinhas brasileiros da Força Expedicionária Brasileira - FEB, combatentes da II Guerra Mundial, com cigarros e chocolates. [...]. Com caráter eminentemente clientelista e assistencialista, em outubro de 1942, a Legião Brasileira de Assistência - LBA tornou-se uma sociedade civil sem fins lucrativos com objetivo de congregar as organizações de “boa vontade”. Estendeu suas ações para as famílias da grande massa não previdenciária, subordinando essa atenção aos momentos de crise ou à ocorrência de calamidades, assumindo um caráter eminentemente paliativo” (VARGAS, 2007, p. 47).



percorrido para se aprimorar o debate. A autora discute a forma conservadora pela qual as pessoas que recebem os benefícios sociais ainda são vistas.

Com base nessas afirmações, apresenta-se aí o primeiro argumento para que o pensamento conservador invada e ganhe destaque no campo da política de assistência social. O preconceito em relação à “dependência” que o benefício assistencial cria no cidadão que a ele precisa recorrer vem acompanhado não raro da ideia associada a vagabundagem, displicência e falta de empenho. Retomam-se aqui as antigas formas de julgar os sujeitos que por suas condições não conseguem sobreviver, atomizando-os e descolando do coletivo e da análise das condições da sociedade capitalistas. Não raro é possível ouvir argumentos da opção dos sujeitos pela pobreza, pela falta de condições. Recai sobre eles a culpa pela sua precária situação, da mesma forma que a sua redenção, bastando para isso esforço e dedicação (COUTO, 2015, p. 669).

De todo modo, mesmo tendo a área assistencial sido inicialmente (e muitas vezes ainda) utilizada através da instrumentalização equivocada – caridade, voluntariado e assistencialismo – sempre buscou ser um instrumento de enfrentamento da questão social (SOUZA, 2010, p. 23). Recentemente, apesar de ainda encontrarmos raízes das antigas formas de ação, especialmente na forma pela qual é julgada pela própria população, é um direito, que está sob a responsabilidade estatal, atuando como forma de garantia à cidadania, dando aos indivíduos capacidade de se apropriarem dos bens por eles produzidos (SOUZA, 2010, p. 27).

As barreiras que envolvem a área assistencial devem ser rompidas, especialmente quando a mesma continua sendo vista unicamente como uma forma de caridade aos indivíduos cuja possibilidade financeira é parca. “A condição de ser pobre não gera direitos. É a condição de ser cidadão que os gera. Por consequência, enquanto for atribuída a responsabilidade da assistência social ao trato do pobre, ela não será uma política de direito de cidadania” (SPOSATI, 2007, p. 441).

Certo é que a Assistência Social tem por objetivo diminuir os impactos na vida das pessoas, produzida pelas desigualdades sociais capitalista, assegurando um conjunto de direitos, através de ações articuladas, a fim de que todos os indivíduos tenham garantidos pelo Estado a proteção social. Exige mais do que assistência pela caridade, mas políticas públicas adequadas para cada grupo de indivíduos (SOUZA, 2018, p. 21-22). De acordo com a colocação da constituinte, “o usuário da assistência social não é mais o pobre ou o carente, mas o cidadão, que

ao receber tal atributo tem o reconhecimento da legitimidade de atendimento de suas demandas” (SOUZA, 2018, p. 41-42).

Trata-se do campo da dívida social brasileira, face às exclusões sociais, onde os serviços de assistência social são importantes, quer para suprir demandas de proteção e reprodução social, quer para a desconstrução/reconstrução da sociabilidade cotidiana de várias camadas da população sob uma nova relação de igualdade/equidade de direitos perante a sociedade e o Estado brasileiro e perante a ética sócio-política fundada na dignidade humana (SPOSATI, 2007, p. 438).

Segundo a Constituição Federal (BRASIL, 1988), a Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social. Seus principais objetivos são: a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes<sup>23</sup>; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Além do mais, a Constituição determina que as ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, além de outras fontes, e organizadas com base nas diretrizes da descentralização político-administrativa<sup>24</sup> e da participação da população<sup>25</sup>.

Com relação à descentralização, seguindo as diretrizes da Constituição:

O Suas segue o princípio da descentralização política administrativa, com base no conceito de territorialização, por entender que há uma grande heterogeneidade e desigualdade socioterritorial entre os municípios do país. Dessa forma, busca construir ações em consonância com as características e demandas socioterritoriais, bem como se articula com outras políticas setoriais, evitando a fragmentação. A caracterização dos grupos socioterritoriais passa a ser organizada com base no porte do município.

<sup>23</sup> As denominações “amparo” e “carentes” remetem à linguagem caritativa, surgida no período assistencialista, sendo fragmento equivocado dessa época.

<sup>24</sup> “Cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social” (BRASIL, 1988).

<sup>25</sup> “Por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (BRASIL, 1988).

Já para alcançar os objetivos da participação da população, a área assistencial deve “fugir das armadilhas que apontam esse campo como do adestramento da população usuária, construindo modelos ideais de famílias, de serviços, de territórios, sem considerar as condições de vida, de luta e de resistência dessa população”, além do mais, deve “garantir um serviço de qualidade, conectado com as necessidades sociais da população” (COUTO, 2015, p. 672).

É importante ter presente que, embora a execução da política social esteja a cargo do executivo, seu alcance sob o regime democrático depende do Legislativo — pela construção de normas e aprovação orçamentária —, bem como do Judiciário, pelo ritmo que imprime, e opera, a processualidade jurídica, em defesa dos direitos dos cidadãos. Pratica o reducionismo aquele que analisa a política social tão só a partir do executivo. É o Poder Legislativo que torna a política “de Estado” quando a reconhece como lei duradoura e continua. É por sua vez o Poder Judiciário que a confirma como direito de cidadania ao reconhecer a violação de direitos do cidadão ou a omissão do Estado em sua prática. Sem esses trânsitos, “morreremos na praia” do discurso, sem efetividade para o cidadão que quer ter certeza da atenção social e de sua cidadania reconhecida (SPOSATI, 2007, p. 438).

Isso quer dizer que este sistema articulado não se dará apenas com relação aos entes federativos, mas com todo o poder executivo, legislativo e judiciário, visando dar efetividade à proteção social. O artigo 6º da LOAS constitui “a pedra fundamental para construção do Sistema Único de Assistência Social, ao dispor que as ações da assistência social devem ser organizadas em sistema descentralizado e participativo e ao estabelecer as diversas entidades que integram a área” (PRINCESWAL, 2013, p. 37).

O sistema de proteção social deve garantir: a segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida; de convívio ou vivência familiar (BRASIL, 2004, p. 31). A segurança de sobrevivência, de acordo com a PNAS (BRASIL, 2004, p. 31), não é uma compensação à inadequação do valor do salário mínimo nacional, mas uma forma de garantia para todos terem uma forma monetária de garantia de sobrevivência. A segurança de acolhida é vista como primordial dentro da política da Assistência Social, operando na provisão de necessidades básicas dos direitos à alimentação, ao vestuário e ao abrigo, próprios à vida humana em sociedade, auxiliando na conquista da autonomia. Por fim, a segurança da vivência familiar ou do convívio, supõe a não aceitação de situações de perda das relações.

Segundo a NOB/SUAS (BRASIL, 2012, p. 16), a política de assistência social tem por funções a proteção social, conforme acima delineada pela PNAS/2004, a vigilância socioassistencial<sup>26</sup> e a defesa de direitos. Impõe que a assistência social deve se ocupar no provimento da proteção à vida, redução de danos e prevenção da incidência de riscos sociais, independente de contribuição prévia. A normativa também define o que se denomina de Sistema Único de Assistência Social, quer seja, a organização sob a forma de sistema público não contributivo, descentralizado e participativo. Esse caráter de política não contributiva é inovadora, garantindo a todos que dela necessitam a proteção (VALENTE, 2013, p. 43).

Incluída no campo da seguridade social, a assistência social é política de proteção social não contributiva, portanto, lhe cabe prover ações preventivas e protetivas em face de vulnerabilidade, riscos e danos sociais. Ela deve prover proteção social básica e especial, independente da contribuição financeira, da situação legal do usuário ou mesmo de ter, ou não, endereço ou domicílio fixo. Ela chega até os que estão nas ruas e desenvolve a concepção de proteção extensiva. Os riscos sociais a que se refere não advêm de situações físicas, psíquicas ou biológicas, como a saúde, mas sim de situações instaladas no campo relacional da vida humana. Isto é, diz respeito aos vínculos sociais. A assistência social está no campo societário, e como tal, são os riscos sociais advindos da (in)sustentabilidade de vínculos sociais e das incertezas sociais que se colocam sob sua responsabilidade, assim como o fomento ao desenvolvimento humano e social (SPOSATI, 2007, p. 449).

Assim, a proteção social afiançada pela Assistência Social se organiza nas chamadas proteção social básica e especial. A primeira atua no atendimento e na prevenção e, a segunda, como proteção, quer seja, quando já houve violação de direitos.

A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras) (BRASIL, 2004, p. 33).

---

<sup>26</sup> Trata-se de uma função da política da assistência social realizada através da produção sistematizada, de análise e disseminação de informações territoriais, operacionalizada através de estreita relação com as áreas diretamente responsáveis pela oferta de serviços socioassistenciais à população nas proteções sociais básica e especial (BRASIL, 2012, p. 40).

A atuação na proteção social básica prevê o desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos, conforme identificação da situação de vulnerabilidade apresentada. O Benefício de Prestação Continuada – BPC, bem como outros eventuais<sup>27</sup>, fazem parte da proteção social básica. Os programas e projetos são executados pelas três instâncias de governo e devem ser articulados dentro do SUAS (BRASIL, 2004, p. 33). A vigilância socioassistencial é um dos instrumentos das proteções da assistência social que auxilia na proteção social básica, pois identifica e previne as situações de risco e vulnerabilidade social e seus agravos no território (BRASIL, 1993).

Os serviços de proteção básica de assistência social são aqueles que potencializam a família como unidade de referência, visando fortalecer seus vínculos, dando protagonismo aos seus membros e através da oferta de um conjunto de serviços locais que visam a convivência, a socialização e o acolhimento, em famílias cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos, bem como a promoção da integração ao mercado de trabalho (BRASIL, 2004, p. 36).

O Centro de Referência da Assistência Social – CRAS, executa os serviços de proteção social básica, organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais em seu território de abrangência, sendo uma unidade pública municipal de base territorial, localizado em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social (BRASIL, 1993). O CRAS atua com famílias e indivíduos em seu contexto comunitário, visando a orientação e o convívio sociofamiliar e comunitário. (BRASIL, 2004, p. 35).

São considerados serviços de proteção básica de assistência social: Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; e Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas (BRASIL, 2013, p. 10).

Por sua vez, a proteção social especial se trata, também, de um conjunto de serviços, programas e projetos, mas com o objetivo de contribuir para a reconstrução

---

<sup>27</sup> “Os benefícios eventuais foram tratados no artigo 22 da LOAS. Podemos traduzi-los como provisões gratuitas implementadas em espécie ou em pecúnia que visam cobrir determinadas necessidades temporárias em razão de contingências, relativas a situações de vulnerabilidades temporárias, em geral relacionadas ao ciclo de vida, a situações de desvantagem pessoal ou a ocorrências de incertezas que representam perdas e danos. Hoje os benefícios eventuais são ofertados em todos os Municípios, em geral com recursos próprios ou da esfera estadual e do Distrito Federal, sendo necessária sua regulamentação mediante definição de critérios e prazos em âmbito nacional” (BRASIL, 2004, p. 33).

de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos (BRASIL, 1993). É a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação pessoal e social de violação de direitos, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras (BRASIL, 2004, p. 37).

A proteção social especial se divide em de média complexidade e de alta complexidade. Os serviços de média complexidade são aqueles que oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos, tais como: Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias Indivíduos (PAEFI); Serviço Especializado em Abordagem Social; Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; e Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua (BRASIL, 2013, p. 10). Na proteção social especial de média complexidade atua o Centro de Referência Especializado da Assistência Social – CREAS, sendo este a unidade pública de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional (BRASIL, 1993). O CREAS se diferencia do CRAS por atuar em atendimento dirigido às situações de direitos já violados.

A proteção social especial de alta complexidade, por sua vez, garante proteção integral, quer seja, “moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido 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, 2004, p. 38). Os serviços da alta complexidade são: Serviço de Acolhimento Institucional; Serviço de Acolhimento em República; Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; Serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências (BRASIL, 2013, p. 10).

O artigo 4º da NOB/SUAS coloca como duas das seguranças afiançadas pelo Sistema Único da Assistência Social a acolhida, provida por meio da oferta pública de espaços e serviços para a realização das proteções sociais básica e especial; e o convívio ou vivência familiar, comunitária e social, com a oferta pública

de rede continuada de serviços que garantam oportunidades e ação profissional para a construção, restauração e o fortalecimento de laços de pertencimento, de natureza geracional, intergeracional, familiar, de vizinhança e interesses comuns e societários e o exercício capacitador e qualificador de vínculos sociais e de projetos pessoais e sociais de vida em sociedade (BRASIL, 2012, p. 16-17).

Por isso a importância do estudo do Sistema de Proteção Social na presente pesquisa, pois é dentro dessa estrutura organizativa que o acolhimento familiar está enquadrado, visando a preservação do Direito à Convivência Familiar e Comunitária.

#### 4.2. A CARACTERIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACOLHIMENTO FAMILIAR NO BRASIL

No Brasil, a prática de acolhimento de crianças em famílias distintas da sua família natural é antiga e vêm antes de ser efetivada como um serviço dentro do sistema de proteção social da Assistência Social. O termo acolher se reporta a ideia de cuidado e, no Brasil, há uma forte tradição cultural de acolhimento de crianças entre as famílias (RIZZINI, *et al*, 2005, p. 13). As primeiras formas de acolhimento se deram informalmente quando, em geral, as mães entregavam voluntariamente seus filhos para que outra família deles cuidasse, sem nenhum tipo de formalização ou determinação e intervenção de autoridade legal, eram os chamados filhos de criação (ABTH, 2015, p. 13-14).

O modelo de acolhimento familiar próximo ao atual, com mediação do poder judiciário, repasse de subsídios, integrantes da política de atendimento a infância e adolescência ameaçada ou com direitos violados, bem como caráter provisório, entre outras características, há muito começou a ser aplicado no país. Entre 1930 e 1940, o Estado de Santa Catarina fundou o Programa de Colocação Familiar, proposto por um magistrado, com o intuito de dar algum destino aos ditos abandonados da capital catarinense. Em 1949, em São Paulo, com base em experiências internacionais, instituíram o Serviço de Colocação Familiar que trabalhava junto ao Juizado de Menores. No ano de 1972 foi criado o Programa Lares Substitutos em Porto Alegre - Rio Grande do Sul, que funcionou por quase 30 anos, vinculado à Fundação do Bem-Estar do Menor (ABTH, 2015, p. 14). Todos esses programas “tiveram muitas dificuldades por falta de recursos financeiros, falta

de treinamento para as famílias acolhedoras e queixas trabalhistas contra o Estado” (ABTH, 2015, p. 14).

Porém, estes programas – e talvez também outros que existiram – foram aplicados embasados nos Códigos de Menores, bem como das doutrinas do menorismo e da situação irregular. Após o ano de 1990, passam a surgir experiências com o advento da proteção integral no ordenamento jurídico brasileiro.

Em 1996 foi criado no Rio de Janeiro o programa família acolhedora, através de deliberação do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente. Em 1997, em Campinas/SP, foi instaurado o projeto Serviço de Acolhimento e Proteção Especial à Criança e ao Adolescente - SAPECA, que teve grande notoriedade a nível nacional. No ano de 1998, ainda no estado de São Paulo, município de Franca, foi estabelecido o projeto família de apoio. No ano de 2002, em São Bento do Sul/SC, foi aplicado o projeto família de apoio, sendo uma experiência de destaque, visto que, diante da família de apoio, não teve necessidade de manter serviços em acolhimentos institucionais (ABTH, 2015, p. 14-15).

O Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990b) também permitia, desde a sua promulgação, em seu antigo artigo 34<sup>28</sup>, que o judiciário concedesse a chamada guarda subsidiada, que consistia em aporte financeiro para que terceiros ou parentes cuidassem das crianças e dos adolescentes “órfãos” ou “abandonados”.

De modo geral, todas as iniciativas vieram da necessidade de encontrar formas alternativas de cuidado temporário para as crianças e adolescentes em situações de direitos violados (RIZZINI, *et al*, 2006, p. 62). Isso porque, o rol de medidas protetivas do Estatuto (BRASIL, 1990b), sempre foi exemplificativo e não taxativo. Assim, em havendo melhor interesse para a criança ou adolescente, não havia óbice com relação a medida, ainda que não especificada no Estatuto.

Em 2004 o acolhimento familiar é formalizado, sendo inserido junto a formulação da Política Nacional de Assistência Social, deixando de ser um programa para se tornar um serviço de proteção social. Após, foi conceituado no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, cujo objetivo foi a “formulação e implementação de políticas públicas que assegurem a garantia dos direitos das crianças e

---

<sup>28</sup> Apesar de ter redação similar a anterior, o caput desse artigo foi parcialmente reformulado, recebendo algumas correções em sua redação e novos parágrafos a partir da Lei nº. 12.010/2009, ressignificando seu teor, que não mais teve relação com a guarda subsidiada, mas com o acolhimento familiar em serviço de família acolhedora.



adolescentes, de forma integrada e articulada com os demais programas de governo” (BRASIL, 2006, p. 14) e, por último, previsto como medida especial e prioritária de proteção no Estatuto da Criança e do Adolescente, através da alteração dada pela Lei nº 12.010 de 2009.

A sua operacionalização está definida nos documentos “Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes”, elaborado em 2009, com a finalidade de regulamentar em todo o território nacional, a organização e oferta dos serviços de acolhimento para a população infantoadolescente no âmbito da política de Assistência Social (BRASIL, 2009, p. 12), e “Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais”, de 2013, padronizando em todo território nacional os serviços de proteção social básica e especial (BRASIL, 2013, p. 06).

Relevante destacar, também, as Diretrizes de Cuidados Alternativos à Criança, elaborado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em junho de 2009, com a intenção de aprimorar a implementação da Convenção sobre os Direitos da Criança e das disposições relevantes de outros instrumentos internacionais com relação à proteção e ao bem-estar das crianças desprovidas de cuidado parental ou que estejam em risco de vir a assim se encontrar. O teor do texto estabelece orientações desejáveis para a política e a prática de cuidados alternativos (UNICEF, 2009, p. 01-02). Para elaboração das Orientações Técnicas sobre os Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, o Brasil as levou em consideração como importante subsídio.

Arraigado nas antigas formas de denominação quando ainda não incluídos em normativas junto ao sistema de proteção social, muitas vezes continua sendo chamado erroneamente de “programa”, apesar de ser um serviço, assim compreendido desde a PNAS/2004. Os serviços possuem caráter continuado e obrigatório, ou seja, são continuamente ofertados. Já os programas possuem data para iniciar e terminar e são feitos para complementar os serviços. Inadequadamente insistem em assim ainda chamar de programa o serviço de acolhimento em família acolhedora o próprio Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, ao longo de seu conteúdo, e o Estatuto da Criança e do Adolescente, conforme se pode verificar nos artigos 19, § 1º<sup>29</sup>; 19-A, § 4º<sup>30</sup>; 19-B<sup>31</sup>; 34, §§ 1º<sup>32</sup>; e

---

<sup>29</sup> Art. 19, § 1º “Toda criança ou adolescente que estiver inserido em **programa** de acolhimento familiar ou institucional [...]” (BRASIL, 1990) (grifo nosso).

2<sup>o</sup><sup>33</sup> e 101, inciso VIII<sup>34</sup> (entre outros), mesmo tendo o Plano sido formulado e o acolhimento familiar sido incluído na legislação estatutária após a PNAS/2004.

A propósito, conforme antes pontuado, foi somente em 2009, através da lei nº. 12.010 que o acolhimento familiar foi incluído no Estatuto da Criança e do Adolescente. Foi o Projeto de Lei do Senado nº. 314/2004, de autoria da Senadora Patrícia Saboya, cujo texto inicial tinha a intenção apenas de modificação do Estatuto no que tange à adoção internacional, que acabou se tornando o Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº. 6222/2005, dando origem a Lei Ordinária nº. 12.010/2009, cujo texto gerado trouxe a inclusão, a alteração e a revogação de diversos dispositivos à legislação estatutária, revestindo o acolhimento familiar de muita importância e oficializando a diferente opção de forma de acolhimento (BRASIL, 2005b).

Alinhando-se ao Direito da Criança e do Adolescente, o acolhimento familiar se trata de “um serviço de acolhimento provisório, até que seja viabilizada uma solução de caráter permanente para a criança ou adolescente – reintegração familiar ou, excepcionalmente, adoção” (BRASIL, 2009, 76). É uma política pública, identificada como uma proteção social especial de alta complexidade (BRASIL, 2004, p. 38).

A proteção especial se refere, literalmente, aos atendimentos especializados, diretamente ligados a serviços assistências de proteção, ou seja, que se dão após a ameaça ou a violação de direitos. A proteção social de média complexidade se dá quando ainda não há rompimento dos vínculos familiares (BRASIL, 2004, p. 38). Por sua vez, a proteção especial de alta complexidade “é constituída por ações do Estado que, para além do dever de proteger a família e os indivíduos com vistas à superação das questões postas no seu cotidiano, exercem diretamente o cuidado e a proteção” (VALENTE, 2013, p. 51), diante do rompimento dos vínculos familiares, ainda que provisoriamente.

---

<sup>30</sup> Art. 19-A, § 4<sup>o</sup> “[...] de entidade que desenvolva **programa** de acolhimento familiar ou institucional” (BRASIL, 1990) (grifo nosso).

<sup>31</sup> Art. 19-B “A criança e o adolescente em **programa** de acolhimento institucional ou familiar poderão participar de programa de apadrinhamento” (BRASIL, 1990) (grifo nosso).

<sup>32</sup> Art. 34, § 1<sup>o</sup> “A inclusão da criança ou adolescente em **programas** de acolhimento familiar terá preferência a seu acolhimento institucional, observado, em qualquer caso, o caráter temporário e excepcional da medida, nos termos desta Lei” (BRASIL, 1990) (grifo nosso).

<sup>33</sup> Art. 34 § 2<sup>o</sup> “Na hipótese do § 1<sup>o</sup> 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”. (BRASIL, 1990) (grifo nosso).

<sup>34</sup> “Art. 101. [...] VIII - inclusão em **programa** de acolhimento familiar” (BRASIL, 1990) (grifo nosso).

O acolhimento familiar é uma alternativa de serviços de alta complexidade, uma vez que as crianças e adolescentes afastadas do convívio familiar necessitam de proteção na integralidade, referindo-se aqui ao suprimento de todas as necessidades básicas de sobrevivência, como moradia, alimentação, acesso à educação, lazer, entre outros. Por ter essa característica, no Estatuto da Criança e do Adolescente o acolhimento familiar está subordinado às regras das medidas especiais de proteção, bem como previsto no título destinado ao Direito à Convivência Familiar e Comunitária, sendo o direito fundamental mais extenso do Estatuto, vez que é nesse ambiente de convivência que as necessidades básicas de sobrevivência devem ser disponibilizados à criança e ao adolescente, independente de quem seja responsável por fazê-lo (família natural, extensa, substituta ou os responsáveis pelas modalidades de acolhimento). Afinal, “cuidar é mais do que oferecer um espaço físico. Cuidar é proteger, respeitar, dar afeto, e responder às necessidades da criança. Cuidar de uma criança ou de um adolescente é assegurar sua integridade física, emocional, psicológica e social” (RIZZINI, *et al*, 2005, p. 13).

O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (BRASIL, 2006b, p. 128) elucida que o termo Família Acolhedora<sup>35</sup> é a nomenclatura mais usual dada à família que participa de serviços que recebem crianças e adolescentes sob sua guarda temporária. O serviço<sup>36</sup>, trata-se de uma

[...] modalidade de atendimento que oferece acolhimento na residência de famílias cadastradas, selecionadas, capacitadas e acompanhadas para receber crianças e/ou adolescentes com medida de proteção, que necessitem de acolhimento fora da família de origem até que seja possível sua reintegração familiar ou encaminhamento para família substituta (BRASIL, 2006b, p. 129).

Esta modalidade se difere do conceito de acolhimento institucional, porque o serviço “propicia o atendimento em ambiente familiar, garantindo atenção individualizada e convivência comunitária, permitindo a continuidade da socialização da criança/adolescente” (BRASIL, 2009, p. 76). As famílias que acolhem estão diretamente vinculadas ao serviço, cuja equipe qualificada as deve selecionar e preparar e, posteriormente, acompanhar o acolhimento das crianças ou

---

<sup>35</sup> Também é denominada “Família de apoio”, “Família cuidadora”, “Família solidária”, “Família Guardiã”, entre outras (BRASIL, 2006b, p. 128).

<sup>36</sup> O plano chama o serviço de “programa”.

adolescentes que dele necessitam (BRASIL, 2006, p. 43). Esta necessidade pode surgir “em função de abandono ou cujas famílias ou responsáveis encontrem-se temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção” (BRASIL, 2009, p. 76).

Tratando-se de ato formalizado, o acolhimento familiar somente se dará através de determinação da autoridade judiciária, devidamente acompanhada pela ação judicial que verse sobre a suspensão ou a destituição do poder familiar. Também não se trata de ato voluntário dos pais ou responsáveis, sendo “uma prática mediada por profissionais, com plano de intervenção definido, administrado por um serviço, conforme política pública estabelecida” (VALENTE, 2013, p. 105).

O Estatuto da Criança e do Adolescente delinea com brevidade e em dispositivos esparsos as regras sobre o acolhimento em família acolhedora. É no artigo 101 que há a permissão de crianças e adolescentes serem alternativamente incluídas em acolhimento familiar quando verificada qualquer das hipóteses de ameaça ou violação de direitos, independente do agente causador. Como medida de proteção, é prioritária ao acolhimento institucional. Tratando-se de uma forma de intervenção, impõe que as entidades de atendimento que desenvolvam os serviços de acolhimento familiar devem organizar-se segundo os princípios previstos no parágrafo único do artigo 100<sup>37</sup> e suas as diretrizes.

Se encontra também na área destinada ao direito fundamental à Convivência Familiar e Comunitária, pois, foi justamente embasado na manutenção deste direito que as práticas de acolhimento familiar se mantêm e são cada vez mais justificadas. Dentre as regras dispostas, o art. 19 determina que toda criança ou adolescente que estiver inserida em acolhimento familiar terá sua situação reavaliada a cada três meses. Após esse prazo, através de um relatório elaborado por equipe interprofissional ou multidisciplinar, a autoridade judiciária decidirá sobre a reintegração familiar ou pela colocação em família substituta (BRASIL, 1990b) e, é claro, mesmo sem haver regra clara, certamente também pode decidir pela continuidade da criança ou do adolescente junto à família acolhedora até que a situação definitiva seja resolvida, se o ato influir em seu melhor interesse. Afinal de

---

<sup>37</sup> Art. 100. Parágrafo único. [...] I - condição da criança e do adolescente como sujeitos de direitos; II - proteção integral e prioritária; III - responsabilidade primária e solidária do poder público; IV - interesse superior da criança e do adolescente; V - privacidade; VI - intervenção precoce; VII - intervenção mínima; VIII - proporcionalidade e atualidade; IX - responsabilidade parental; X - prevalência da família; XI - obrigatoriedade da informação; XII - oitiva obrigatória e participação (BRASIL, 1990b).

contas, não há no Estatuto (BRASIL, 1990b) imposição de prazo máximo para permanência de crianças e adolescentes em acolhimento familiar, muito diferente das que estão em acolhimento institucional, cujo prazo máximo não poderá se prolongar por mais de 18 meses, podendo ser prorrogado apenas com comprovada necessidade e decisão fundamentada.

O parágrafo 1º, do artigo 19 entra em conflito direto com o prazo do parágrafo 2º, do artigo 92. O primeiro, como acima dito, determina o prazo máximo de três meses para que a situação seja reavaliada. Tal avaliação será feita com base no relatório da equipe. Já o art. 92, traz que os dirigentes de entidade que desenvolvam programas de acolhimento familiar devem remeter à autoridade judiciária, no máximo a cada seis meses, relatório sobre a situação de cada criança ou adolescente acolhido, para fins da reavaliação prevista no parágrafo 1º do art. 19 desta Lei. No entanto, se os relatórios forem encaminhados somente a cada seis meses, não terá como a situação do acolhido ser reavaliada a cada três meses.

Este tipo de acolhimento deve ser regularizado através do instituto da guarda, que deve ser fixada judicialmente e ser requerida pelos responsáveis pela organização do serviço, em favor da família acolhedora selecionada, que fora previamente capacitada (BRASIL, 1990b). A manutenção da guarda estará vinculada à permanência da família acolhedora no serviço (BRASIL, 2006b, p. 42) e terá sempre o caráter provisório (BRASIL, 2009, p. 77). Visando garantir os direitos das crianças e dos adolescentes, durante o acolhimento familiar, as famílias acolhedoras devem ser acompanhadas pela equipe técnica do Serviço de Acolhimento (BRASIL, 2006b, p. 42).

A reintegração de criança ou adolescente à sua família terá preferência em relação a qualquer outra providência, bem como que, em caso de impossibilidade, deverá ser colocada em família substituta, por isso, o acolhimento familiar é uma medida provisória e excepcional, utilizável apenas como forma de transição. Para aclarar ainda mais a situação de provisoriedade junto àquela família que acolhe, esta legislação deixa claro que as famílias cadastradas não podem estar no cadastro de adoção e que deve ser estimulado o contato da criança ou do adolescente com sua família de origem (BRASIL, 1990b).

Isso reflete diretamente no fato de que, independentemente do tempo que aquela criança ou adolescente vier a conviver com a família até que sua situação definitiva se resolva, não poderá com esta continuar definitivamente, mesmo que

sua reintegração na família natural não seja mais possível. Reflete, também, que o serviço não pode ser confundido como estágio de convivência para fins de adoção, ou seja, a família acolhedora não pode ser confundida com família substituta. A guarda concedida aos acolhedores envolvidos no serviço não possui os mesmos motivos e finalidades da guarda destinada às modalidades de colocação em família substituta, ainda que o instituto da guarda (com seus direitos e deveres inerentes) seja um só.

Quando se fala em acolhimento familiar ou serviço em família acolhedora e até, como já afirmado, equivocadamente de programa família acolhedora, o termo “família” se destaca. Este termo foi utilizado para diferenciar o acolhimento institucional desta modalidade em que os acolhidos são recebidos em lares de pessoas da sociedade civil. No entanto, não se trata aqui de “família” enquanto aquela primeira entidade citada no texto Constitucional e no Estatuto. Esta se refere ao conjunto de pessoas que possuem grau de parentesco entre si.

No serviço de acolhimento familiar, a proteção vem pela entidade sociedade civil, uma vez que os acolhedores não se enquadram no sentido de família como o de família natural, extensa ou substituta. O acolhedor, participante do serviço de acolhimento familiar, é um prestador de serviços ao poder público e à comunidade, podendo receber aporte financeiro do Estado para que seja possível prestar esse serviço. Seu lar será uma instituição de acolhimento e não a nova família daquele acolhido, não podendo, como anteriormente destacado, ter o *animus* de constituir família substituta. Tratam-se, nos serviços de acolhimento, de terceiros – enquanto membros da sociedade – fazendo as vezes do Estado, mas nunca fazendo as vezes de família no sentido definitivo e literal da palavra. A propósito, a palavra família remete a um conjunto de pessoas, mas não há impedimento legal que uma pessoa sozinha seja acolhedora e participe do serviço.

Dentro da sistemática jurídica, constatada a impossibilidade de reintegração da criança ou do adolescente à família de origem, deverá ser enviado relatório fundamentado ao Ministério Público, constando a descrição pormenorizada das providências tomadas e a expressa recomendação, subscrita pelos técnicos da entidade ou responsáveis pela execução da política municipal de garantia do direito à convivência familiar, para a destituição do poder familiar, ou destituição de tutela ou guarda da família de origem. Com o relatório em mãos, o Ministério Público terá o prazo de quinze dias para ingressar com a ação de destituição do poder familiar,

salvo se entender necessária a realização de estudos complementares ou de outras providências indispensáveis ao ajuizamento da demanda (BRASIL, 1990b).

A partir de então, a equipe técnica do serviço de acolhimento deverá promover o desligamento do acolhido, em diálogo com a Justiça da Infância e Juventude, com o Ministério Público, Conselho Tutelar e rede envolvida a necessidade de manutenção nesta família acolhedora, de acolhimento em outro espaço de proteção, ou o encaminhamento para adoção (BRASIL, 2009, p. 82).

O Estatuto (BRASIL, 1990) ainda define que a organização do serviço ficará a cargo da equipe e determina que o poder público estimulará o incentivo financeiro<sup>38</sup>, com recursos federais, estaduais, distritais e municipais para a manutenção dos serviços de acolhimento em família acolhedora – destinados à equipe e para a subsistência dos acolhidos.

O fundo responsável pela manutenção dos serviços de alta complexidade é o Fundo Nacional da Assistência Social - FNAS (BRASIL, 2004, p. 156), assim instituído por ser o fundo destinado, também, aos serviços continuados das políticas sociais básicas (educação, saúde, trabalho, assistência social, previdência social, justiça, agricultura, saneamento, habitação popular e meio ambiente). O Fundo para a Infância e Juventude – FIA, por dois motivos dispostos no art. 16, § único, inc. IV<sup>39</sup>, da Resolução nº. 137, do CONANDA, não é apto a financiar os serviços em família acolhedora: um, por ser vedado para políticas sociais de caráter continuado; dois, porque é vedada a utilização do FIA nas políticas públicas que disponham de fundo específico, o que é o caso dos serviços de proteção de alta complexidade da Assistência Social que devem ser financiadas pelo FNAS.

---

<sup>38</sup> Junto à NOB/SUAS (BRASIL, 2012, p. 20-23) está determinado que compete à **União** apoiar técnica e financeiramente os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na implementação dos serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, dos projetos de enfrentamento da pobreza e das ações socioassistenciais de caráter emergencial; aos **Estados**, cofinanciar, por meio de transferência regular e automática, na modalidade fundo a fundo os serviços, programas, projetos e benefícios eventuais e o aprimoramento da gestão, em âmbito regional e local; apoiar técnica e financeiramente os Municípios na implantação e na organização dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais (grifo nosso).

<sup>39</sup> “Art. 16. Deve ser vedada à utilização dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente para despesas que não se identifiquem diretamente com a realização de seus objetivos ou serviços determinados pela lei que o instituiu, exceto em situações emergenciais ou de calamidade pública previstas em lei. Esses casos excepcionais devem ser aprovados pelo plenário do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente. Parágrafo Único. Além das condições estabelecidas no caput, deve ser vedada ainda a utilização dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente para: [...] IV - o financiamento das políticas públicas sociais básicas, em caráter continuado, e que disponham de fundo específico, nos termos definidos pela legislação pertinente”; (BRASIL, 2010)

Isso porque, com relação ao FIA, não há garantias de que haverá recurso suficiente todo ano, visto que depende de diversos recursos que, em maioria, são incertos de captação, podendo oscilar ano a ano (BRASIL, 2014). Assim, não é possível garantir este fundo para manutenção continuada da equipe, infraestrutura e para a manutenção dos acolhidos nas famílias acolhedoras, entre outros serviços de caráter continuado. Em contrapartida, poderá auxiliar nos serviços em Família Acolhedora com relação as atividades que não tenham esse caráter, como é o caso de capacitações, campanhas, entre outras necessidades que caracterizem atividades fim.

Apesar de o Estatuto deixar as regras de organização em aberto, o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (BRASIL, 2006b, p. 42) indica que a metodologia de funcionamento deve contemplar: 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 que a articulação deve se dar com a rede serviços, com a Justiça da Infância e da Juventude e com os demais atores do Sistema de Garantias de Direitos.

Por sua vez, as Orientações Técnicas (BRASIL, 2009, p. 77) definem que o serviço em família acolhedora é especialmente adequado a atender crianças e adolescentes os quais a avaliação da equipe técnica dos serviços da rede de atendimento indique a possibilidade de retorno à família de origem, ampliada ou extensa, salvo casos emergenciais, nos quais inexistam alternativas de acolhimento e proteção. Delimita, levando em consideração o princípio do atendimento personalizado, que cada família acolhedora deverá acolher uma criança ou um adolescente por vez, exceto quando se tratar de grupo de irmãos, quando esse número poderá ser ampliado. Também delinea as formas de seu funcionamento, levando em consideração as descritas pelo Plano Nacional, e mais: a preparação e o acompanhamento psicossocial da criança ou do adolescente, da família acolhedora e da rede social de apoio; o desligamento da criança ou do adolescente; a equipe profissional mínima; e a infraestrutura e espaços mínimos sugeridos para a residência acolhedora e o local em que se organizará o serviço (BRASIL, 2009, p. 78-84).



A Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2013) estabelece que a condição do serviço é para aquelas crianças e adolescentes residentes no município onde se localizam a residência das famílias acolhedoras; que a forma de acesso se dará apenas por determinação do Poder Judiciário (não podendo, por exemplo, ser determinada pelo Conselho Tutelar, ainda que em caráter emergencial); que a unidade de referência é a Proteção Social Especial e residência da família acolhedora; que o período de funcionamento do serviço é de 24 horas por dia e ininterrupto, ou seja, a convivência sob a responsabilidade e na residência dos acolhedores será em tempo integral; que sua abrangência pode ser municipal ou regional<sup>40</sup>; e, quanto ao ambiente físico relativo à residência da família acolhedora, exige apenas que deva se dar em espaço residencial com condições de habitabilidade.

Por fim, as Diretrizes de Cuidados Alternativos à Criança das Nações Unidas, em título especificamente dedicado ao acolhimento familiar, junto a provisão de cuidados alternativos, dedicam 05 diretrizes. A primeira trata que o acolhimento familiar deve ter um sistema próprio e deve treinar todos os envolvidos, para avaliar e combinar as necessidades da criança com as habilidades e recursos das potenciais famílias acolhedoras, bem como para preparar as partes envolvidas para o acolhimento. A segunda, trata sobre a manutenção do cadastro de famílias acolhedoras preparadas em cada localidade, zelando ao mesmo tempo para que elas mantenham vínculos com a própria família, sua comunidade e seu grupo cultural. A terceira, trata que o preparo da família acolhedora deve ser feito com programas especiais antes, durante e depois do acolhimento. A penúltima, trata que os cuidadores das organizações que desenvolvem o acolhimento devem ser ouvido e influenciarem nas políticas. A quinta e última, traz a importância do incentivo à criação de associações de famílias acolhedoras, nas quais se possa encontrar valioso apoio mútuo e contribuir para a concepção de práticas e políticas (UNICEF, 2009, p. 23).

Trazendo uma abordagem nova, informam que, com base nos especialistas da área, inclina-se a predileção para que crianças com menos de 03 anos de idade

---

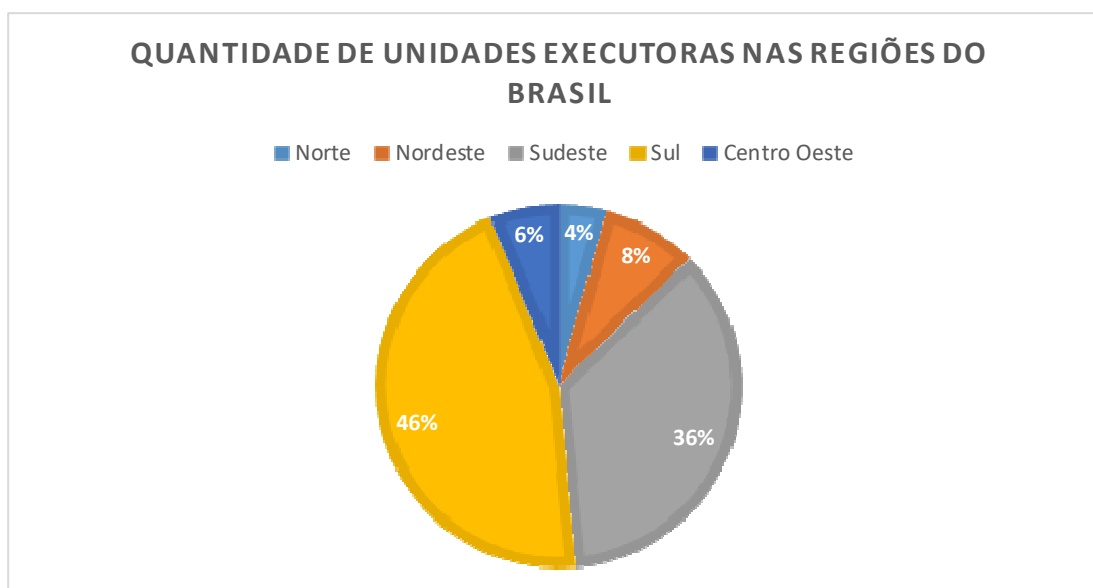
<sup>40</sup> “No caso de municípios de pequeno porte que apresentem dificuldades para implantar e manter serviços de acolhimento para crianças e adolescentes – em virtude da pequena demanda e das condições de gestão – pode-se recorrer à implantação de um Serviço com Compartilhamento de Equipe (coordenação e equipe técnica). Nesse caso, o serviço deve ter famílias cadastradas em cada município atendido, de modo a viabilizar o acolhimento da criança ou adolescente no seu próprio município de origem” (BRASIL, 2013, p. 56).

tenham os cuidados alternativos preferencialmente em ambiente familiar, evitando-se acolhimentos institucionais, contudo, o Brasil não adotou esta diretriz como regra expressa (UNICEF, 2009, p. 23).

#### 4.3. O SERVIÇO EM FAMÍLIA ACOLHEDORA COMO ALTERNATIVA PRIORITÁRIA DE ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL

Segundo o CENSO SUAS<sup>41</sup> de 2017 (BRASIL, 2018), são 2801 unidades de atendimento de crianças e adolescentes em acolhimento institucional, nas modalidades de abrigo institucional e casa-lar, em todo o território brasileiro, sendo 1328 não governamentais e 1473 governamentais. Por sua vez, o CENSO SUAS de 2018 (BRASIL, 2019a, p. 07) apresenta um número de 332 unidades executoras de acolhimentos familiar no Brasil. Sob a análise da distribuição destas unidades de acordo com as regiões do país, temos os seguintes dados:

Gráfico 04 – Quantidade de unidades executoras nas regiões do Brasil.



Fonte: BRASIL, 2019a, p. 07. Elaborado pela autora.

Com o CENSO SUAS de 2017 é possível constatar que os números de unidades de acolhimentos institucionais são elevados, porém, ainda não suficientes

<sup>41</sup> O Censo SUAS tem a finalidade de coletar informações sobre os padrões dos serviços, programas e projetos de assistência social realizados no âmbito das unidades públicas de assistência social e das entidades e organizações constantes do cadastro da assistência social, bem como sobre a atuação dos Conselhos de Assistência Social, como dispõe o Decreto 7.334, de 19 de outubro de 2010 (BRASIL, 2018, p. 03).

para contemplar adequadamente todas as crianças e adolescentes afastados do convívio familiar, por isso, o acolhimento em unidade familiar trata-se de uma alternativa de cuidado e proteção, especialmente quando analisa-se o crescente número de crianças e adolescentes em acolhimentos<sup>42</sup>. O acolhimento familiar, como anteriormente estudado, é dito uma tentativa de manutenção da Convivência Familiar e Comunitária e uma forma de escape das institucionalizações, buscando dar maior conforto e um lar temporário para crianças e adolescentes afastados do convívio de sua família natural.

Diante dessa proposta alternativa ao acolhimento institucional, o acolhimento familiar tem sido cada vez mais defendido (ABTH, 2015, p. 11). E não só por isso, na escassez ou total ausência de políticas públicas em algumas regiões, a demanda que traz a necessidade de aplicação de medidas protetivas exige a oferta de programas e serviços efetivos para as crianças e adolescentes (VALENTE, 2013, p. 65), que são prioridade absoluta.

De fato, não há como se negar que o serviço em família acolhedora é uma medida que possui condições de proteção e que permite que as crianças e adolescentes permaneçam em um lar privativo, tendo tratamento individualizado (ABTH, 2015, p. 13). Para tanto, “carece de investigações a respeito de sua localização e desafios para implementação e execução nos diferentes municípios brasileiros” (ABTH, 2015, p. 11) e de melhor atenção, especialmente no que diz respeito a sua regulamentação e os vínculos afetivos que podem e certamente irão se formar.

Nesse sentido, algumas questões controversas merecem ser levantadas. A primeira é que o acolhimento familiar não deve ser visto como uma forma de manutenção da convivência familiar quando se refere às pessoas que irão os acolher, mas sim, de uma tentativa de convivência comunitária e de empreendimento de esforços de manutenção das crianças e adolescentes afastadas do convívio familiar em um ambiente, o mais próximo possível, com um lar, para que os impactos sejam menores. Isso porque, o primeiro direito violado quando uma criança ou um adolescente são afastados de sua família é o Direito à Convivência Familiar. Quando os acolhidos são colocados em um lar prestador de serviços de família acolhedora, não estão convivendo com suas famílias naturais, extensas,

---

<sup>42</sup> Em julho de 2019, o número de crianças e adolescentes acolhidos é de 47.708 (BRASIL, 2019b).

ampliadas ou suas próximas famílias substitutas. Estão convivendo com membros da sociedade civil prestadores de serviço, sem *ánimus* de constituir família. São lares temporários, cujos vínculos afetivos não devem prosperar a ponto de se identificarem como família substituta, diante da problemática neste rompimento, que prejudica diretamente as crianças e adolescentes e porque o Estatuto da Criança e do Adolescente veda a possibilidade de adoção aos participantes em acolhimento familiar.

As crianças atendidas nos serviços de acolhimento em família acolhedora não possuem laços afetivos ou familiares anteriores com as famílias que as acolhem. A família acolhedora é cadastrada e previamente preparada para participar da vida das crianças e adolescentes, em um serviço continuado, e é vinculada a esse serviço, podendo receber continuamente diversas crianças dentro de um processo planejado (VALENTE, 2013, p. 110).

O Estatuto (BRASIL, 1990b) determina que o direito à convivência familiar e comunitária da criança e do adolescente é o de serem criados e educados no seio de sua família natural e, excepcionalmente, em família substituta. Estabelece, também, que os acolhimentos familiar e institucional são medidas provisórias e excepcionais, utilizáveis como forma de transição para reintegração à família de origem ou, não sendo esta possível, para colocação em família substituta, além, é claro, de declarar que as famílias cadastradas no serviço em família acolhedora não podem estar nos cadastros de adoção. O desejo de adotar é fator impeditivo para participação no serviço por estar diretamente ligado à função de a acolhida ser provisória e que a família acolhedora deve auxiliar no fortalecimento dos laços com a família de origem. Os acolhedores, portanto, fazem parte da equipe responsável pelo serviço (CARREIRÃO, 2004, p. 316) e, como já demonstrado no tópico anterior, não se confundem com a família substituta.

Nesse norte, a legislação estatutária deixa claro que se trata de uma forma de acolhimento que não é família (no sentido literal da palavra) e também não virá a se tornar. Assim, não se está aqui falando de garantia de convivência familiar literal, pois essa garantia é aquela destinada ao convívio com a família natural ou substituta do indivíduo, pois, “não há substituição da família, há parceria e colaboração, e é preservada a identidade, os vínculos e a história da criança” (VALENTE, 2013, p. 110). O serviço de acolhimento poderá vir a auxiliar na garantia do Direito à Convivência Familiar quando o acolhido mantiver contato com a família de origem

e/ou quando conseguir ser reintegrado em sua família de origem ou quando auxiliar no encaminhamento para colocação em família substituta, diante das tentativas de todos os envolvidos no serviço. Isso demonstra que o acolhimento familiar atua da mesma forma que o acolhimento institucional com relação a salvaguarda do Direito à Convivência Familiar e Comunitária.

Outra questão ocorre quando são colocados os atuais acolhimentos institucionais como grandes vilões e ambientes ruins para proteção, dando por isso a prioridade ao acolhimento familiar sem antes se analisar se este é, de fato, o melhor interesse para a criança ou do adolescente. Como destacado nesta pesquisa, as instituições tiveram períodos de massificação de internação, sendo restritos de liberdade, cujos ambientes não estavam preparados para o atendimento de crianças e adolescentes sob o aspecto de proteção, mas sim de exclusão. Contudo, houveram grandes transformações nestas instituições, sendo atualmente repletas de regras no Estatuto e nos demais documentos internacionais e nacionais. Também são pautadas sob o manto da proteção integral, nos princípios da provisoriedade e a excepcionalidade, dotadas de obrigatoriedades, como a presença de equipes qualificadas em período ininterrupto diretamente com os acolhidos.

Ocorre que os serviços em acolhimento institucional ainda são vinculados à compreensão das antigas formas de orfanato, “lugar onde vivem os órfãos, enjeitados, problemáticos e perigosos. Desconstruir essas concepções e dissociá-las da criança e do adolescente acolhidos talvez seja um desafio distante de ser superado ou mesmo enfrentado pelo Estado e pela sociedade atuais” (LIMA, SOUZA, LINO, 2018, p. 79). Não se discute que viver em um lar cujo núcleo traga ideia mais próximo a de uma família, sem dúvidas é uma tentativa maior de proteção à infância, especialmente quando a família é considerada o núcleo que melhor auxilia no desenvolvimento do ser humano.

Não há um ideal quando se fala em direitos violados pois, o correto, seria não ter ocorrido a violação. Não importa a forma de acolhimento, a situação dificilmente será ideal para as crianças e adolescentes nessa situação. Cabe, sem pestanejar, muitas críticas aos acolhimentos institucionais, pois ainda é um modelo econômico e de interesse político, sobrecarregadas de atividades complementares, e estão longe do ideal de garantia da convivência comunitária, entre outras questões. O que se explora aqui é necessidade de análise de qual situação será melhor para a criança ou o adolescente no caso concreto. Se o melhor interesse

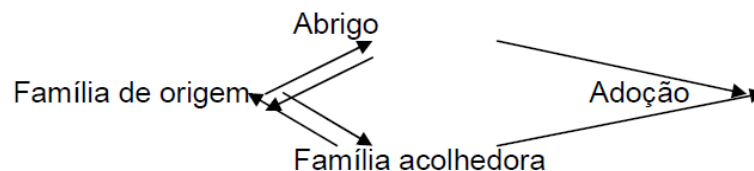
levar para a instituição de acolhimento, mudar a forma pela qual o acolhimento institucional é visto é fundamental para o desenvolvimento saudável daquele que for acolhido pela instituição casa-lar ou abrigo institucional.

Afinal, o acolhimento familiar não tem a pretensão de encerrar os atendimentos em acolhimentos institucionais e nem desmerecer as suas ações, especialmente porque o próprio Estatuto já propõe há anos as medidas de proteção institucionais com atendimento diferenciado dentro da rede de proteção (VALENTE, 2012, p. 592).

Levando em conta o melhor interesse da criança e do adolescente, algumas situações não são apropriadas para colocação em família acolhedora. O requisito dado pelas orientações técnicas de que o acolhimento familiar “é particularmente adequado ao atendimento de crianças e adolescentes cuja avaliação da equipe técnica do programa e dos serviços da rede de atendimento indique possibilidade de retorno à família de origem, ampliada ou extensa” (BRASIL, 2009, p. 77), é fundamental para que a modalidade de acolhimento se efetive em seus fins, evitando que a criança ou adolescente passe por outras residências ou instituições, isso porque, “as mudanças contínuas de ambiente de prestação de cuidados prejudicam o desenvolvimento da criança, bem como sua capacidade de formar novos vínculos, devendo, portanto, ser evitadas” (UNICEF, 2009, p. 15).

O quadro abaixo, elaborado por FONSECA (2005, p. 226), esquematiza melhor as diferentes possibilidades de mudanças de situações que podem acontecer com as crianças e adolescentes cujos direitos foram violados e que podem trazer mais situações de risco:

Figura 01 – Esquema das possibilidades de mudanças que podem ocorrer com crianças e adolescentes em medida de proteção de acolhimento

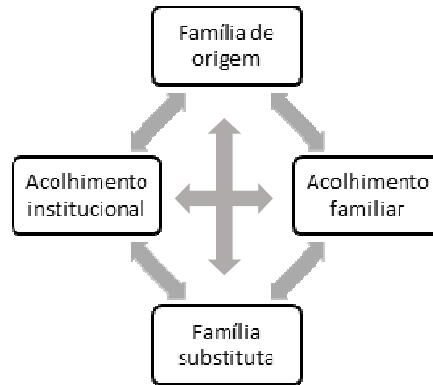


Fonte: FONSECA, 2005, p. 226.

Buscando colaborar com a ideia formada pela autora, o esquema ainda comportaria a compreensão da possibilidade de encaminhamentos entre o acolhimento familiar e o institucional, não se excluindo, também, a possibilidade de colocação em outra família acolhedora, diante de uma possível desistência na

continuidade dos serviços da primeira, bem como, após o estágio de convivência com família substituta, a criança/adolescente retornar para alguma forma de acolhimento. Assim, melhor ficaria definido o esquema se colocado da seguinte forma:

Figura 02 – Esquema das possibilidades de mudanças que podem ocorrer com crianças e adolescentes em medida de proteção de acolhimento



Fonte: Elaborado pela autora.

Nesse sentido, evitando-se práticas violadoras de direitos, aquelas que já estão em acolhimento institucional não devem necessariamente ser realocadas para o acolhimento familiar, pois estariam, mais uma vez, trocando de ambiente, de rotina, de vínculos, amigos, de comunidade, entre outras questões fundamentais. Levando a termo a especificidade dada pelas Orientações Técnicas, em regra, os grupos de irmãos devem ir para o acolhimento institucional, visto que os acolhedores não são profissionais e poderá haver maior dificuldade de permanecer com os acolhidos diante da exigência maior (BRASIL, 2009, p. 77).

Caso a primeira família acolhedora desista de participar dos serviços, a melhor situação seria a colocação do acolhido em acolhimento institucional pois após sua entrada na instituição, os responsáveis dificilmente negam a continuidade com a criança ou o adolescente que dela necessite. Isso porque, “o retorno à família de origem pode tornar-se cada vez mais distante com a excessiva circulação nos diferentes espaços sem que haja a devido resgate da história da família de origem da criança e o motivo que levou ao afastamento” (ABTH, 2015, p. 10) e, em caso de mais um rompimento de vínculo, melhor será a convivência com equipe qualificada.

Em caso de extinção do poder familiar por falecimento dos pais ou perda do poder familiar por situação de violação de direitos, e que não haja família extensa

com possibilidade de exercer os cuidados, também não se deveria optar pelo acolhimento familiar, pois baseado em um dos princípios das medidas de proteção do Estatuto<sup>43</sup> (BRASIL, 1990b) a prioridade é a preservação dos vínculos familiares e deve ser diligenciado no sentido de reintegração à família de origem ou extensa. Além do mais, a preferência é que o acolhimento se dê em local mais próximo a residência dos pais ou responsáveis, facilitando a manutenção do contato. Se este serviço é, em especial, para aquelas crianças ou adolescentes cuja reintegração familiar seja de maiores chances, tentando se evitar o acolhimento institucional imediato de quem tem situação provisória com relação a família de origem, essa situação não se adapta a estas crianças e adolescentes.

Argumenta-se nesse sentido pois os objetivos do serviço em família acolhedora são:

- Promover o acolhimento familiar de crianças e adolescentes afastadas **temporariamente** de sua família de origem;
- Acolher e dispensar cuidados individualizados em ambiente familiar;
- **Preservar vínculos com a família de origem**, salvo determinação judicial em contrário;
- Possibilitar a convivência comunitária e o acesso à rede de políticas públicas;
- **Apoiar o retorno** da criança e do adolescente à família de origem (BRASIL, 2013, p. 54) (grifo nosso).

No entanto, o Estatuto vai de encontro com a proposição dada pelas Orientações Técnicas, pois, segundo o artigo 50, § 11º, “enquanto não localizada pessoa ou casal interessado em sua adoção, a criança ou o adolescente, sempre que possível e recomendável, será colocado sob guarda de família cadastrada em programa de acolhimento familiar” (BRASIL, 1990b). Isso quer dizer que não fará diferença o falecimento e se a perda do poder familiar já houver sido decretada antes do acolhimento, porém, até que se encontre uma nova família substituta, maior será o tempo que a criança permanecerá envolvido com a família acolhedora provisória.

---

<sup>43</sup> Estas regras e princípios são direcionadas também para os acolhimentos institucionais, porém, quando se fala em acolhimento familiar, cuja medida não possui prazo máximo, sabe-se os riscos de maior violação de direitos que as crianças e adolescentes acolhidas podem ter com a quebra de vínculos. “Portanto, embora vários estudos, [...] apontem para a importância do cuidado personalizado em detrimento do cuidado coletivo institucional, é importante o estudo personalizado de cada caso e, em algumas das situações, o acolhimento institucional pode ser mais adequado” (ABTH, 2015, p. 13).



Com relação aos prazos, o Estatuto (BRASIL, 1990b) determina que toda criança ou adolescente que estiver inserido em programa de acolhimento familiar ou institucional terá sua situação reavaliada, no máximo, a cada três meses, visando decidir se já há a possibilidade de reintegração familiar ou pela colocação em família substituta. Contudo, não impõe um prazo máximo de permanência do acolhido em serviços de acolhimento familiar. Ao contrário disso, para aquelas que se encontram em acolhimento institucional há um prazo máximo de dezoito meses, que somente se prolongará através de comprovada necessidade que atenda ao seu superior interesse e com decisão devidamente fundamentada pela autoridade judiciária (BRASIL, 1990b). A PNAS/2004, a NOB/SUAS/2012, o Plano Nacional e as Orientações Técnicas também são omissas com relação ao prazo máximo de acolhimento familiar.

Não havendo um tempo máximo de permanência estabelecido, a formação de vínculos com aquela família acolhedora, as adaptações à rotina, à comunidade próxima, sua nova escola e amigos, já se tornarão parte da nova vida dos acolhidos que, em qualquer caso, terão de ser em algum momento rompidos, seja para reintegração à família de origem, para encaminhamento à instituição de acolhimento, ou para colocação em família substituta.

Segundo as Diretrizes de Cuidados Alternativos à Criança da UNICEF (2009, p. 15):

O objetivo das colocações de curto prazo é ter tempo para que uma solução permanente adequada seja encontrada. A permanência para a criança deve ser assegurada, sem atraso indevido da reintegração em sua família nuclear ou extensa ou, caso isto não seja possível, em um ambiente familiar estável alternativo ou, [...], em instituições de acolhimento estáveis e apropriados.

Preocupados com a quebra dos vínculos com a família de origem e com a dita manutenção da convivência familiar e comunitária, ignora-se que a colocação em acolhimento familiar irá gerar outros vínculos, possivelmente maiores que os que podem ocorrer no acolhimento institucional – diante do atendimento mais individualizado. No entanto, estes vínculos com a família acolhedora também serão quebrados em algum momento, mesmo que o acolhido tenha expectativa de formar nova família com os seus acolhedores.

É justamente a questão da provisoriedade e temporariedade, sem que haja, de fato, tempo máximo de permanência determinado, que traz a prejudicialidade da

questão dos vínculos. Enquanto a situação não é resolvida, o acolhido cria vínculos afetivos com a família que lhe acolheu, troca de casa, de rotina, de forma de ser educado e, muitas vezes, ocorrem choques com relação a realidade social, o que pode trazer maior trauma à criança ou ao adolescente que já se encontram com direitos transgredidos pelo afastamento de sua família natural. A criança/adolescente passará do seu lar para outro completamente diferente, sem poder de escolha, podendo, ao final, acabar indo igualmente para uma instituição de acolhimento, sendo triplamente violentada. Não podendo os acolhedores estarem no cadastro de adoção e, em sendo criados vínculos que demonstrem que o melhor interesse da criança é o de ficar com aquela família acolhedora, a prevalência do vínculo, hoje mais importante no direito de família quando do reconhecimento jurídico da sua verdadeira família, não será levado em consideração.

A perpetuação do provisório é inconveniente aos interesses da criança, que permanece em insegurança jurídica absoluta, na maioria das vezes aguardando uma improvável recuperação de seus pais biológicos ou a intangível destituição do poder famílias. Não há nada que garanta que a solução será mais rápida para a criança em família temporária, já que o sistema não opera uniformemente, havendo distorções na praxis jurídica da infância e juventude de comarca para comarca (BITTENCOURT, 2008, p. 54).

Tudo isso traz a importância para o desenvolvimento do acolhimento familiar que as equipes que organizam o serviço compreendam a significação do processo de vinculação (COSTA, ROSSETTI-FERREIRA, 2009, p. 116).

Sobre este aspecto, tratando dos acolhedores, é de extrema importância o trabalho da equipe que organiza o serviço, que não deve ser somente o de acompanhar a permanência na família acolhedora, mas de apoio para que os acolhedores não se fadiguem da função, não se sobrecarreguem com acolhimentos contínuos, que considere a rotina que será alterada com a inclusão de mais um membro naquela família, ainda que temporariamente, vez que o serviço não tem prazo exato para se encerrar (CARREIRÃO, 2004, p. 317). “Há, ainda, que se considerar a habilidade e as condições da família acolhedora em lidar com as famílias de origem e com as situações que geraram a aplicação da medida de abrigo, devendo ser preparada para tal” (CARREIRÃO, 2004, p. 317). Todas estas questões são de extrema importância para a garantia de proteção integral das

crianças e adolescentes, especialmente no que diz respeito ao resguardo de troca de locais até que a situação definitiva se resolva.

Com relação as normativas que tratam sobre o acolhimento familiar, o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, as Orientações Técnicas sobre os Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes e a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, não são leis ordinárias, mas instruções. Possuem caráter vinculante aos estados e municípios, quando incorporadas pelos conselhos estaduais e municipais, ao qual compete regulamentar as normas emitidas pelos conselhos nacionais. Contudo, cabe lembrar que, na hierarquia, as resoluções detêm grau menor de proteção. Assim, entende-se que caberia ao legislador definir as regras gerais no âmbito do Estatuto da Criança e do Adolescente, pois as leis obrigam fazer ou deixar de fazer<sup>44</sup>, as instruções não.

No Brasil, não há uma legislação específica referente ao acolhimento familiar. Esta lacuna não impede seu desenvolvimento, mas pode dificultá-lo o aparato jurídico-administrativo que regulamenta esta modalidade de atendimento nos municípios ainda é incipiente (RIZZINI, *et al*, 2006, p. 68).

Apesar de Rizzini em 2006, descrever, antes mesmo do Estatuto da Criança e do Adolescente ter incorporado o acolhimento familiar, ainda não há no sistema jurídico drásticas mudanças. O Estatuto pouco regulamenta o acolhimento familiar, especialmente quando se aborda sobre as regras de aplicação e organização do serviço. A força normativa é essencial para que os Municípios apliquem em seus serviços de família acolhedora as mesmas regras e exigências, evitando-se regulamentações esparsas, diferentes e em desacordo com a legislação federal, garantindo a igualdade no atendimento em todo o território brasileiro e, por conseguinte, a proteção integral. Mesmo diante do princípio da descentralização político-administrativo, deve-se ter em conta que questões complexas como estas, cabe a união definir diretrizes claras dentre a ótica da teoria da proteção integral.

Tão especial e complexas são as situações das crianças e adolescentes acolhidas e, ainda assim, há falta de cuidado do Estado no que diz respeito a ineficiente regulamentação do Família Acolhedora. Percebe-se, assim, que apesar da Constituição Federal e o Estatuto tratarem os direitos das crianças e

---

<sup>44</sup> Art. 5º, inc. II, da Constituição Federal: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (BRASIL, 1988).

adolescentes como fundamentais, estes “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). Essa parca legislação federal específica regulamentadora do serviço acaba por demonstrar que o princípio da prioridade absoluta das crianças e adolescentes nas ações do poder público, não está sendo levado em consideração.

A prioridade absoluta “[...] reforça verdadeira diretriz de ação para a efetivação dos direitos fundamentais, na medida em que estabelece a prioridade na realização das políticas sociais públicas e a destinação privilegiada dos recursos necessários à sua execução [...]” e, “trata-se da tentativa de superação das práticas assistencialistas, meramente emergenciais e segmentadas, que excluía a maior parte do universo das crianças e adolescentes da possibilidade de usufruir os serviços decorrentes das políticas sociais” (CUSTÓDIO, 2008, p. 34). A proteção social deve ser feita através das políticas públicas, que, por sua vez, devem ser garantidas pelo Estado (MOSER; MULINARI, 2017, p. 01), pois, os direitos sociais dependem de uma prestação positiva por parte do Estado (CUSTÓDIO, 2008, p. 32).

Muito cuidado se deve ter, também, quanto a atuação das famílias acolhedoras para que não se volte às antigas práticas assistencialistas. Segundo Lima e Veronese (2012, p. 15), “as alternativas encontradas para a proteção da infância empobrecida derivavam da caridade cristã, do assistencialismo estatal e da filantropia privada”. As pessoas cadastradas no programa o fazem de forma voluntária. Não são necessariamente profissionais especializados no atendimento das crianças e dos adolescentes e não são pagos pelo serviço. O aporte financeiro que o Estatuto (BRASIL, 1990b) possibilita é aquele que se destina ao cuidado das crianças e adolescentes acolhidos, ou seja, um valor que deve ser destinado às despesas previstas para o cuidado dos acolhidos (vestuário, alimentação, lazer, saúde, estudos, entre outros) e não ao pagamento dos voluntários em acolher.

A nova modalidade de acolhimento familiar, sensivelmente tentando garantir a continuidade do Direito à Convivência Familiar e Comunitária às crianças e adolescentes afastados do convívio de sua família natural, acabou sobrecarregando as pessoas que as acolhem, dando a estas severas responsabilidades no tratamento de crianças e adolescentes cujos direitos estão violados. Muitas são as

responsabilidades já dadas às famílias no lugar de serem feitas as devidas Políticas Públicas. Mascara-se a proteção das crianças e dos adolescentes quando se parte do simples pressuposto de que estas estarão devidamente protegidas em famílias acolhedoras e que não estarão em caso de serem colocadas nas instituições de acolhimento, afinal, o acolhimento familiar pode provocar as mesmas violações de direitos, ainda mais quando não bem regulamentadas.

Isso tudo faz com que a doutrina familista retorne, pois, o ambiente familiar sendo colocado como elemento fundamental não só para os seus próprios filhos, mas, também, para o cuidado e proteção de outras crianças e adolescentes que do Estado necessitam mas dele não possuem a devida proteção, acabam sendo mais uma vez tomadas de maiores responsabilidades. Aqui, a tríplice responsabilidade acaba não atuando solidariamente.

A inexistência desse conjunto de serviços tende a onerar a família e a desonerar o Estado, o que torna a primeira um agente 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 (SPOSATI, 2012, p. 51).

Nesse sentido, muito mais barato sai para o Poder Público manter serviços em famílias acolhedoras que acolhimentos institucionais, pois este último obriga a prestação de diversas outras exigências (BRASIL, 2009, p. 63-74), muito mais dispendiosas, afinal de contas, além de todas as despesas normais da residência, se acolhem muito mais crianças e adolescentes e há a necessidade de remunerar todos os profissionais qualificados que trabalham ininterruptamente no acolhimento. Muitos municípios podem utilizar-se do serviço em família acolhedora para evitar convênios com instituições de acolhimento, que se tornam mais dispendiosas. Trata-se de omissão do Estado, que acaba, mais uma vez, colocando toda a responsabilidade sobre as famílias, as responsabilizando, em detrimento de não serem feitas as políticas públicas adequadas. Contudo, como antes discutido, nem sempre o serviço em família acolhedora será a melhor opção para criança ou adolescente afastado do convívio familiar, sendo necessário, ainda, que sejam fornecidos acolhimentos institucionais de qualidade, não podendo o Estado se eximir desta responsabilidade.

Não se pode, com isso, voltar às antigas práticas assistencialistas, que excluía a possibilidade dessa população usufruir das políticas sociais básicas (CUSTÓDIO, 2008, p. 34), visto que assim, pouca efetividade se alcançará no asseguramento dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes se não houver firme compromisso da tríplice responsabilidade compartilhada (CUSTÓDIO, 2008, p. 38).

Esta análise não pretende tomar das crianças e dos adolescentes as possibilidades de garantias de seus direitos, mas sim, de evitar que estas sejam colocadas em novas situações de violação de direitos.

## **5. AS LEGISLAÇÕES DO SERVIÇO EM FAMÍLIA ACOLHEDORA EM SEIS MUNICÍPIOS DO SUL CATARINENSE: PROTEÇÃO OU DESPROTEÇÃO AOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES**

Na pesquisa efetuada pelo CENSO SUAS de 2018 (BRASIL, 2019), constatou-se a existência de 332 Unidades executoras dos serviços de acolhimento em família acolhedora no Brasil. Em 151 (45%) destas unidades estão concentradas no sul do país, sendo Santa Catarina detentora do expressivo número de 74 serviços, apontado como o estado com o maior número de serviços de acolhimento familiar, representando 22,3% frente aos demais 20 estados brasileiros. Santa Catarina ocupa, atualmente, 6º lugar no número de crianças e adolescentes em medida de proteção de acolhimento, apurando um total de 1.796<sup>45</sup> acolhidos (BRASIL, 2019b), os quais, 33% ocorrem em acolhimento familiar (CEDCA-SC, 2018, p. 83).

Considerando os expressivos dados examinados no estado de Santa Catarina, para o desenvolvimento desta pesquisa foi realizada pesquisa documental junto às administrações municipais e sites oficiais de seis municípios do sul do estado: Balneário Rincão, Criciúma, Forquilha, Içara, Nova Veneza e Orleans.

Para a seleção dos municípios destacados, considerou-se dois critérios iniciais: o primeiro quanto a definição territorial para o sul do estado de Santa Catarina, delimitando a análise para os municípios participantes da Associação dos Municípios da Região Carbonífera – AMREC; e o segundo, possuir o município legislação em vigor referente ao acolhimento familiar.

A AMREC é uma associação de municípios de região próxima, localizados no sul do estado, com a finalidade de ampliar e fortalecer a capacidade administrativa, econômica e social dos municípios, bem como promover a cooperação intermunicipal e intergovernamental para os mesmos. São participantes da AMREC doze municípios: Balneário Rincão, Cocal do Sul, Criciúma (sede), Forquilha, Içara, Lauro Müller, Morro Da Fumaça, Nova Veneza, Orleans, Siderópolis, Treviso e Urussanga (AMREC, 2015).

Destes doze municípios, a seleção final dos seis eleitos contemplou aqueles que possuem legislações específicas à implementação do serviço. Importante frisar que, destes seis, apenas dois de fato executam o serviço e, dos demais municípios

---

<sup>45</sup> Dados colhidos em 13 de agosto de 2019.

da AMREC que não possuem lei correspondente, apenas o município de Lauro Müller possui o serviço implementado. Contudo, visto que esta pesquisa não visa analisar a execução, mas sim a legislação de cada município, este município que o executa sem legislação específica, foi excluído.

O objetivo da análise das legislações está relacionado à preocupação com a proteção integral das crianças e adolescentes afastadas do convívio familiar e que são encaminhadas para o acolhimento familiar. O Estatuto da Criança e do Adolescente, no pouco que abrange o serviço, o faz de forma dispersiva e sem regulamentação sobre a prática em si do acolhimento. Não havendo regulamentação específica em lei ordinária federal sobre a organização do serviço, mas tão somente em documentos de características não vinculatórias, abre-se margem para que cada município regularmente o serviço em família acolhedora como bem entende. A exemplo, é o caso do município de Lauro Muller, cujo serviço funciona com base em legislação revogada (LAURO MULLER, 2013). Levando em conta os demais municípios, não havendo organicidade em lei ordinária federal que embase a criação da lei municipal, a situação pode prejudicar diretamente as próprias crianças e adolescentes. Isso porque, quando não há necessariamente uma regra geral, não há obrigatoriedade na igualdade no tratamento e abre-se margem para violações de direitos, o que atinge diretamente o melhor interesse e a prioridade absoluta das crianças e dos adolescentes.

## 5.1. CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS

### 5.1.1. O contexto do município de Balneário Rincão/SC

O Balneário Rincão é o mais recente município elevado à essa condição frente aos demais pesquisados. Previamente habitado por indígenas, popularmente conhecido como “Rincão Comprido”, passou a ser povoado por poucas famílias que sobreviviam das atividades rurais e da pesca, criando um núcleo de veraneio, a Praia do Rincão (IBGE, Cidades, 2019).

Em 1999, a região litorânea foi constituída distrito do município de Içara. Através da lei estadual nº. 12.668 de 2003, foi elevado à condição de município, contudo, com a falta de legislação, a criação do município foi impedida. Somente em 2012, com a promulgação da PEC dos municípios, o Balneário Rincão teve o direito de realizar eleições e se tornou município (IBGE, Cidades, 2019).



Sua área da unidade territorial é de 63,431 km<sup>2</sup> (IBGE, Cidades, 2019), possuindo 13 quilômetros de orla marítima, com duas plataformas de pesca e seis lagoas de água doce. Sua população no ano de 2018 foi estimada em 12.570 habitantes. Contudo, na alta temporada, a população chega a 150 mil pessoas que migram de cidades vizinhas para o verão (BALNEÁRIO RINCÃO, 2013). O salário médio mensal dos trabalhadores formais é de 2,0 salários mínimos, ocupando a 180<sup>o</sup> posição frente a todo o estado (IBGE, Cidades, 2019).

Por sua recente constituição, não foi isoladamente pesquisado junto ao CENSO do IBGE de 2010. Por não ter as pesquisas dos CENSOS, ainda não é possível informar seu IDH e as características da população para amostragem do número de crianças e adolescentes. Com relação aos acolhimentos, o município de Balneário Rincão não possui acolhimentos institucionais ou familiares em execução (GEPSE, 2015).

### **5.1.2. O contexto do município de Criciúma/SC**

Criciúma teve sua fundação iniciada no ciclo da imigração europeia no século XIX, quando as primeiras famílias de imigrantes das regiões de Veneza e Treviso na Itália chegavam (IBGE, Cidades, 2019).

Esses imigrantes desbravaram a região, enfrentando toda sorte de dificuldades. Construíram casas, estradas e escolas e tiveram a agricultura como principal atividade econômica. A partir de 1890 chegam as primeiras famílias de poloneses, seguidas de imigrantes alemães e dos descendentes de portugueses vindos da região de Laguna (IBGE, Cidades, 2019).

Em sua formação administrativa, inicialmente era denominada de Cresciúma, compondo um distrito subordinado ao município de Araranguá, através da Lei Estadual nº. 48 de 1892 (IBGE, Cidades, 2019).

Com o crescimento econômico em decorrência do carvão e a chegada de novos migrantes para trabalhar nas minas, o distrito cresceu, não comportando mais a dependência em Araranguá. Em 1925 se elevou à condição de município, através da Lei Estadual nº. 1.516 (IBGE, Cidades, 2019). Em 1943, passa a se chamar Criciúma e em 1946 passou a ser conhecida como a Capital Brasileira do Carvão, título mantido até os dias de hoje (CÂMARA MUNICIPAL DE CRICIÚMA, 2014). As cidades de Nova Veneza, Içara, e Forquilha já foram seus distritos,

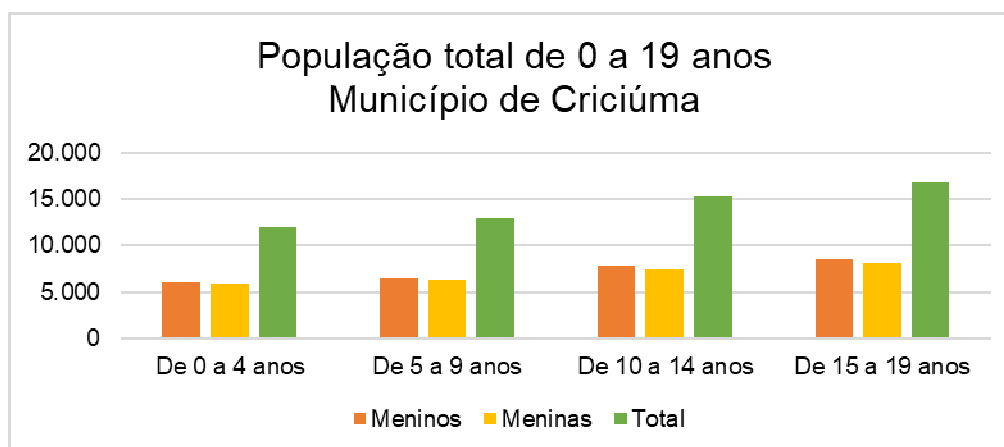
desmembradas nos anos de 1958, 1961 e 1989, respectivamente. Atualmente, possui divisão territorial com o distrito do Rio Maina (IBGE, Cidades, 2019).

O município de Criciúma é o 5º município mais populoso do estado de Santa Catarina e ocupa a 140ª posição no Brasil, possuindo uma população de 192.308 habitantes, onde 94.607 são do sexo masculino e 97.701 do sexo feminino. A população estimada em 2018 foi de 213.023. Sua densidade demográfica é de 815,87 habitantes por quilômetro quadrado, possuindo uma área territorial de 235,063 km². A população é predominantemente urbana, sendo 189.630 para 2.678 rurais (IBGE, 2010).

Em 2010, o Índice de Desenvolvimento Humano atingiu 0,788, ocupando a vigésima posição em comparação com todo os municípios do estado de Santa Catarina. Em 2017, o salário médio mensal dos trabalhadores formais atingiu 2,6 salários mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total é de 36.5%. Considerando os domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, o número é de 26,2% da população nessas condições. A economia do município é baseada no polo industrial (IBGE, Cidades, 2019).

Com relação aos indicadores de crianças e adolescentes do município:

Gráfico 05 – População total de 0 a 19 anos no Município de Criciúma/SC



29,6% da população possui de 0 a 19<sup>46</sup> anos de idade, o que representa um número de 56.965 de pessoas nessa faixa etária. A população urbana de crianças e adolescentes é de 56.433 contra 190 na área rural, representando quase que 100% das crianças e adolescentes residentes em áreas urbanas (IBGE, 2010). Com

<sup>46</sup> O CENSO do IBGE separa a população residente em blocos de quatro em quatro anos, por isso, as pessoas com até 19 anos estão incluídas.

relação aos acolhimentos, Criciúma possui dois acolhimentos institucionais para crianças e adolescentes, denominados “Associação Beneficente Nossa Casa” e “Lar Azul”, não possuindo acolhimento familiar em execução (GEPSE, 2015).

### **5.1.3. O contexto do município de Forquilha/SC**

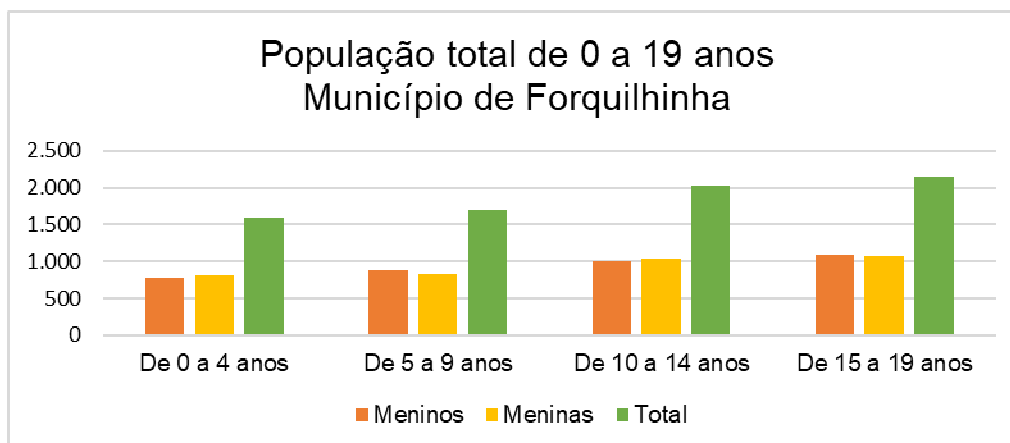
Forquilha possui forte colonização alemã, vindos de Mosela/Alemanha. Estas colônias inicialmente viveram em São Martinho e Capivari, tendo migrado para a comunidade em 1912, buscando novas terras para serem cultivadas. Seu nome decorre de “forquilha”, uma vez que o encontro dos rios São Bento e Mãe Luzia lembram uma forquilha. Sua formação administrativa começa sendo distrito de Criciúma, desde 1959, tendo alcançado a condição de município através da lei estadual nº. 7587, de 26-04-1989 (IBGE, Cidades, 2019).

Segundo o CENSO do IBGE (2010), a população era de 22.548 pessoas, sendo 11.307 do sexo masculino e 11.241 do sexo feminino, com predominância rural de 81,71%. Sua densidade demográfica é de 123,12 habitantes por quilômetro quadrado, ocupando a 51ª posição frente aos demais municípios do estado. A população estimada em 2018 foi de 26.368 pessoas (IBGE, Cidades, 2019). A unidade territorial do município de Forquilha é de 183,351 km<sup>2</sup>. O Índice de Desenvolvimento Humano é de 0,753, estando na 91ª posição no estado, à frente de Içara (IBGE, 2010).

Em 2017, o salário médio mensal era de 2,4 salários mínimos. Na comparação com os outros municípios de Santa Catarina, ocupava as posições 50 de 295. Levando em consideração os domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, tinha 25,6% da população nessas condições. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 33,6% (IBGE, Cidades, 2019).

O número de crianças e adolescentes do município é de 7.489 pessoas, totalizando 33,18% da população (IBGE, 2010):

Gráfico 06 – População total de 0 a 19 anos no Município de Forquilha/SC



Fonte: IBGE, 2010.

Na divisão de áreas, 6.145 crianças e adolescentes se concentram na urbana e 1.344 na rural (IBGE, 2010). Sobre os acolhimentos, Forquilha não possui acolhimento institucional, mas possui acolhimento familiar, denominado “Família Guardiã” (GEPSE, 2015).

#### 5.1.4. O contexto do município de Içara/SC

A história de Içara inicia no século XX, na vinda de imigrantes italianos que estavam em Criciúma. Inicialmente, era o distrito de São Sebastião, criado pelo Decreto Estadual nº. 334, de 08-03-1933, subordinado ao município de Cresciúma. Ainda como distrito, se chamou Aliatar, através Decreto-lei Estadual nº. 238, de 01-12-1938. Em 1943, passou a denominar-se distrito de Içara. Este nome se deu em função da “Içaroba”, um tipo de palmeira com nome indígena abundante na região. Foi elevada à categoria de município pela Lei Estadual nº. 796, de 20-12-1961, sendo desmembrada de Criciúma. Até 2012, o município de Balneário Rincão era seu distrito (IBGE, Cidades, 2019).

O município de Içara, segundo o IBGE (2010), tem predominância populacional residente na zona urbana (91%), tendo um número total de habitantes de 58.833 pessoas, ocupando a 26ª posição nesta categoria em Santa Catarina. A população é praticamente igualitária com relação ao sexo, sendo 50,2% feminina e 49,8% masculina. Sua densidade demográfica é de 200,42 habitantes por quilômetros quadrados. Em 2018 sua população estimada diminuiu com relação ao CENSO 2010, apurando um total de 55.581 pessoas (IBGE, Cidades, 2019). Essa

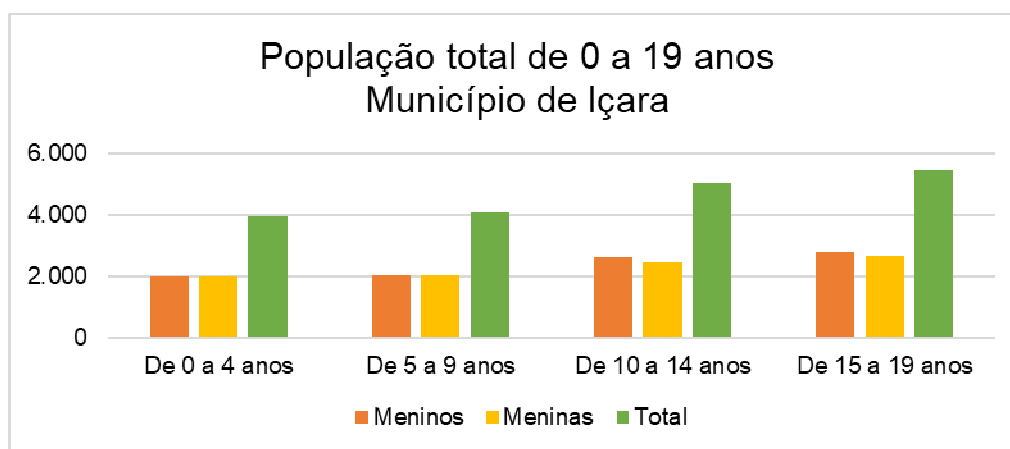
diminuição pode ter se dado em decorrência do município de Balneário Rincão ter deixado de ser seu distrito, quando ainda era no CENSO de 2010.

Em 2017, o salário médio mensal era de 2,5 salários mínimos. Comparando com os demais municípios do estado, ocupa a posição 35 de 295. Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, tinha 29,1% da população nessas condições. O Índice de Desenvolvimento Humano é de 0,741, tendo crescido 0,272 desde o primeiro CENSO, em 1991 (IBGE, Cidades, 2019).

As principais atividades econômicas são a apicultura – sendo conhecida como a capital nacional do mel –, confecção, metalúrgica, indústria descartáveis (maior produtora da América Latina), sendo também forte na produção agrícola (AMREC, 2015).

Em Içara, 31,49% da população possui de 0 a 19 anos de idade, totalizando 18.527 habitantes nessa faixa etária (IBGE, 2010):

Gráfico 07 – População total de 0 a 19 anos no Município de Içara/SC



Fonte: IBGE, 2010.

O total de crianças e adolescente em situação territorial é de 16.863 na área urbana e 1.664 na área rural, sendo um número expressivo de 91% na primeira (IBGE, 2010). Com relação às modalidades de serviço, Içara não possui acolhimento institucional, mas possui acolhimento familiar, denominado “Guarda Subsidiada”, em execução (GEPSE, 2015).

### 5.1.5. O contexto do município de Nova Veneza/SC

Nova Veneza inicia com a vinda dos imigrantes italianos vindos de Veneza, na Itália, no ano de 1891. A história aponta que em junho deste ano chegaram 400 famílias e, em outubro, mais 500. “Cabe registrar que Nova Veneza foi a primeira colônia do Brasil República, modelo a ser seguido no restante do país” (IBGE, Cidades, 2019). Seu nome se deu em virtude da origem dos colonizadores. Sua economia baseia-se na agricultura e no polo turístico, em função da preservação histórica e do incentivo ao turismo (IBGE, Cidades, 2019).

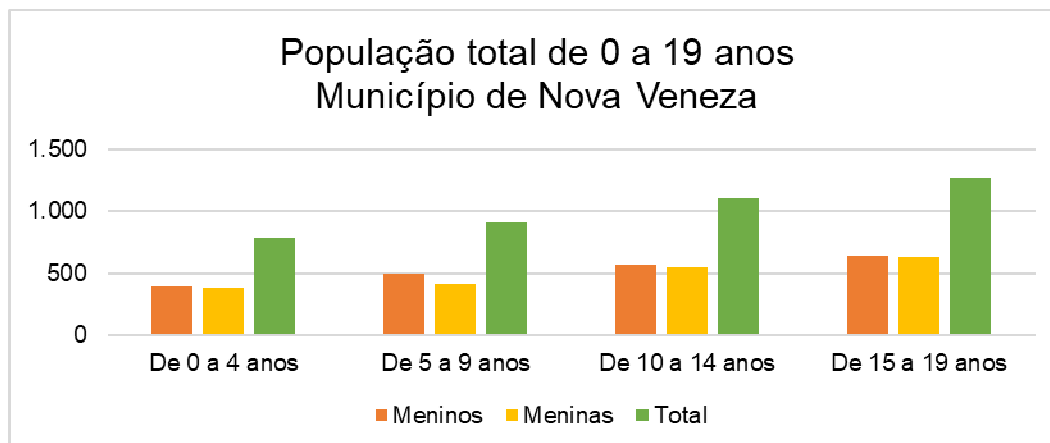
O distrito de Nova Veneza foi criado através da lei nº. 123 de 1912, subordinado ao município de Araranguá. Em 1913 foi elevado a Vila, ainda pertencente à Araranguá. Em 1926, sua demarcação territorial passou a pertencer ao município de Criciúma, quando este foi elevado à condição de município. Em 1958, Nova Veneza se emancipou, através da lei estadual nº 348, tornando-se município de Nova Veneza. Hoje o município é composto também pelos distritos de Nossa Senhora do Caravágio e São Bento Baixo (IBGE, Cidades, 2019).

A população é de 13.309 pessoas, com densidade demográfica de 45,11 habitantes por quilômetro quadrado, possuindo a área da unidade territorial em 295,220 km<sup>2</sup> (IBGE, 2010). Sua população estimada na última pesquisa feita em 2018, foi de 14.987 pessoas, representando apenas 12% de crescimento (IBGE, Cidades, 2019). Apesar do seu pequeno número de habitantes, ainda é a 93<sup>a</sup> cidade mais populosa de Santa Catarina. Seu Índice de Desenvolvimento Humano é de 0,768, sendo maior que os dos municípios de Forquilha, Içara e Orleans, aqui pesquisados (IBGE, 2010).

O salário médio mensal é de 2,2 salários mínimos, segundo a última pesquisa feita em 2017. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total é de 51,2%, ocupando a posição 105 frente aos demais 295 municípios de Santa Catarina. Os domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa possuem um percentual de 23,6% da população (IBGE, Cidades, 2019).

A população de crianças e adolescentes do município de Nova Veneza é de 4.071, o que representa 30,58% da população:

Gráfico 08 – População total de 0 a 19 anos no Município de Nova Veneza/SC



Fonte: IBGE, 2010.

Levando em consideração as crianças e adolescentes em área rural, o número é de 1.300 pessoas, representando 31,9% frente os 68% da área urbana (2.771) (IBGE, 2010). Nova Veneza não possui acolhimento institucional e nem acolhimento familiar em funcionamento (GEPSE, 2015).

#### 5.1.6. O contexto do município de Orleans/SC

Orleans inicia sua história no ano de 1841, chamando a atenção do Governo Imperial pela quantidade de carvão mineral que havia na região e em suas proximidades. A abertura da estrada de ferro Tereza Cristina em 1885 e o carvão auxiliaram no desenvolvimento local. Em 1888, o distrito de Orleans do Sul foi criado, através da lei nº. 218, subordinado ao município de Tubarão. Foi elevado à condição de município, denominado de Orleans, através da lei nº. 981, em 1913 (IBGE, 2010).

O nome Orleans foi dado ao município pelo Conde d'Eu, Luiz Felipe Gastão de Orleans, em lembrança à sua cidade na França. A grafia do nome do município foi alterada de Orleans para Orleães, em 1943. Em 1970, voltou a grafia original de Orleans, a pedido do Príncipe Dom Pedro de Orleans e Bragança, quando visitou o município (IBGE, 2010).

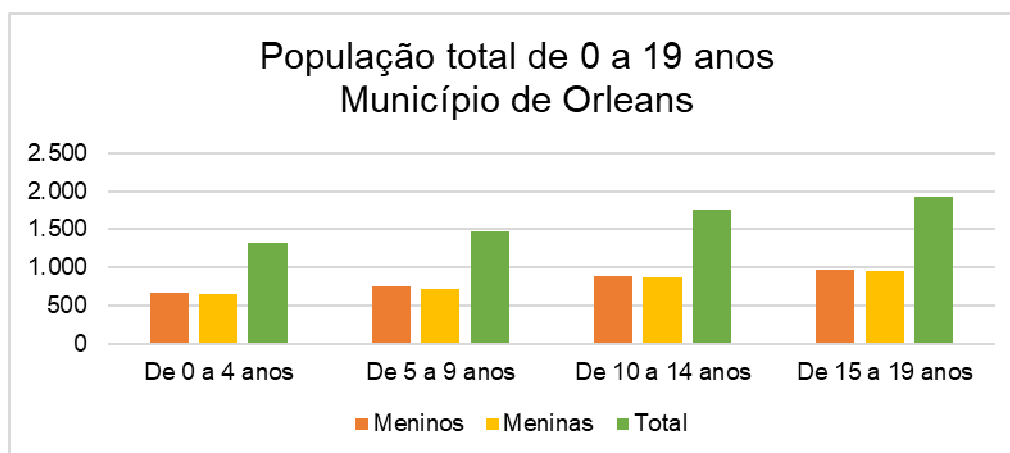
A população do município de Orleans é de 21.393 pessoas, ocupando a 57ª posição frente aos demais municípios de Santa Catarina com relação ao número da população residente. Possui 549,513 km<sup>2</sup> de unidade territorial e uma densidade

demográfica de 38,98 habitantes por quilômetros quadrados (IBGE, 2010). Sua população estimada em 2018 teve um acréscimo de apenas 1.392 habitantes, totalizando 22.785 habitantes (IBGE, Cidades, 2010).

Em maioria, a população é urbana (75,1%). O salário médio mensal de pessoas ocupadas é de 2,4 salários mínimos, ocupando a posição 50ª com relação aos demais 295 municípios do estado. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total é de 36,3%. Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, o percentual é de 24,3% da população nessas condições (IBGE, Cidades, 2019).

Com relação às crianças e adolescentes:

Gráfico 09– População total de 0 a 19 anos no Município de Orleans/SC



Fonte: IBGE, 2010.

A população total infantoadolescente é de 6.473 pessoas, o que representa 30,25% da população total. A predominância também é de residência em área urbana, sendo 4.715, um percentual de 72%. O município de Orleans não possui nenhuma das formas de acolhimento para crianças e adolescentes que esteja em execução.

Em resumo, os municípios pesquisados podem ser destacados com as seguintes informações:



Tabela 02 – Informações diversas dos Municípios pesquisados

	Balneário Rincão	Criciúma	Forquilha	Içara	Nova Veneza	Orleans
<b>População total [2010]</b>	12.570 [2018]	192.308	22.548	58.833	13.309	21.393
<b>Crianças e adolescentes(%)</b>	Sem informação	29,6%	33,18%	31,49%	30,58%	30,25%
<b>Porte do município</b>	Pequeno	Médio	Pequeno	Pequeno	Pequeno	Pequeno
<b>Possui lei sobre acolhimento familiar?</b>	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
<b>O acolhimento familiar está em funcionamento?</b>	Não	Não	Sim	Sim	Não	Não
<b>Possui acolhimento institucional?</b>	Não	Sim	Não	Não	Não	Não

Fonte: IBGE, 2010; GEPSE, 2015.

Em 2018 concluiu-se o Diagnóstico da Realidade Social da Criança e do Adolescente no Estado de Santa Catarina, realizado pela primeira vez e tendo como objetivo subsidiar o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado de Santa Catarina (CEDCA/SC) e as instâncias governamentais e não governamentais do Estado “na formulação e execução da Política e do Plano Estadual Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, contribuindo para a melhoria e qualidade do atendimento a crianças e adolescentes do Estado” (CEDCA-SC, 2018, p. 19), buscando efetividade na proteção integral.

Os dados foram colhidos durante o ano de 2016 e os resultados foram divulgados em seis volumes<sup>47</sup>, onde seus indicadores e os resultados estatísticos complementares foram organizados e considerados a partir das 21 regiões geográficas de Santa Catarina, em razão da rede de atendimento presente nos

<sup>47</sup> “Volume 01 – Trata da introdução ao Diagnóstico da Realidade Social do Estado de Santa Catarina e contempla informações sobre o perfil de crianças e adolescentes, o mapeamento da rede de atendimento existente no Estado e os resultados da pesquisa de percepção com adolescentes de 12 a 17 anos de idade residentes no Estado. Volume 02 – Trata de informações sobre serviços relacionados ao direito à convivência familiar e comunitária prestados pelo Estado, informações sobre acolhimento, adoção e violação do referido direito; Volume 03 – Trata da violação aos direitos à liberdade, ao respeito e à dignidade e das formas de violências a ela relacionadas. São abordados também temas relativos a atos infracionais, medidas socioeducativas e mortes por causas externas; Volume 04 – Trata das informações sobre o eixo relativo ao direito à vida e à saúde, com temas sobre gestação, gravidez na adolescência, mortalidade e notificações de agravos, que contemplam dados epidemiológicos e de violências; Volume 05 – Trata das informações sobre o eixo relativo ao direito à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer, aborda informações sobre a educação nos níveis de Ensino Fundamental e Ensino Médio estaduais, com temas sobre rendimento escolar, ofertas de vagas nas escolas, projetos desenvolvidos pela rede governamental nos âmbitos da cultura e do esporte, e outras informações afins; e Volume 06 – Trata das informações sobre o direito à profissionalização e à proteção no trabalho, a profissionalização com o Programa Aprendiz e sobre o trabalho infantil no Estado” (CEDCA-SC, 2018, p. 19-20).

municípios. Uma destas regiões é a aqui delimitada AMREC (CEDCA-SC, 2018, p. 21).

No volume relacionado à pesquisa sobre o Direito à Convivência Familiar e Comunitária, a associação da AMREC, na comparação da taxa de vagas de acolhimento com a taxa de acolhimento em 2016, por mil habitantes da faixa etária de 0 a 17 anos, teve como resultado da análise a falta de vagas, diante do número de acolhimentos estar sendo superior as vagas existentes (CEDCA-SC, 2018, p. 83). Apontou, também, uma taxa alta de acompanhamento junto à Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI, e um número de 03 acolhidos que já estavam há mais de dois<sup>48</sup> anos em situação de acolhimento.

Em relação a todo o estado, a pesquisa trouxe que, em 2016, de todas as crianças e adolescentes que passaram por algum período de acolhimento no estado (3.488), apenas 19% retornaram ao convívio com a família de origem (661), seja a natural ou a extensa. O que ainda não é o ideal (CEDCA-SC, 2018, p. 87).

Muito embora a AMREC não esteja entre os piores níveis indicados de desigualdade entre as demais associações do estado com relação ao Direito à Convivência Familiar e Comunitária (CEDCA-SC, 2018), as situações de acolhimento devem ser fiscalizadas em todos os municípios, visando a proteção das crianças e dos adolescentes que necessitam ou venham a necessitar de acolhimento.

## 5.2. ANÁLISE DAS LEGISLAÇÕES QUE INCORPORAM O SERVIÇO EM FAMÍLIA ACOLHEDORA

A pesquisa documental tem como referência a análise dos objetivos básicos, direitos fundamentais, prazos, imposições de práticas organizacionais e operacionalizantes na execução do serviço em família acolhedora de cada um dos municípios pesquisados, considerando a proteção integral de crianças e adolescentes e visando prevenir a violação de direitos na efetivação do acolhimento. Os instrumentos utilizados para a realização da pesquisa abarcaram as leis referentes ao acolhimento familiar de cada município.

---

<sup>48</sup> Pesquisa realizada antes da alteração estatutária que reduziu o prazo máximo de acolhimento para 18 meses (BRASIL, 1990b).

Para realização da análise, foram levados em consideração critérios referentes aos acolhimentos familiares selecionados de acordo com as disposições do Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990b), bem como as Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes (BRASIL, 2009) e a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2013). Isso porque o Estatuto não apresenta regras de operacionalização do serviço, mas poucas diretrizes normativas e dispostas de maneira bastante esparsas. Já os dois documentos descritos o fazem, mas, por serem instruções e não leis ordinárias, não possuem a mesma exigência obrigacional.

Nesse sentido, busca-se analisar justamente se, em decorrência dessa falta de lei ordinária federal vinculatória específica e organizada que traga regras mínimas e obrigatórias sobre o funcionamento do serviço, as leis municipais consideram ou não aspectos importantes que os dois documentos trazem sobre sua organicidade. Bem assim, também se analisará se os municípios têm respeitado as diretrizes do Estatuto da Criança e do Adolescente, cujos direitos fundamentais lá descritos possuem caracteres vinculatórios e obrigacionais em todo território nacional, com importância fundamental para o respeito e a efetividade da proteção integral.

### **5.2.1 Percepções sobre a legislação do serviço em família acolhedora do município de Balneário Rincão/SC**

Dispondo sobre o serviço de acolhimento familiar provisório de crianças e adolescentes, o município de Balneário Rincão possui a lei nº. 368, de 08 de agosto de 2018. Com relação a temática de acolhimento familiar, esta é a segunda legislação aprovada e sancionada. A primeira, revogada pela atual nº. 368/2018, foi a lei nº. 276 de outubro de 2016. Vale ressaltar o fato de que Balneário Rincão é um município relativamente novo, elevado a essa condição efetivamente em 2012 e, logo nos primeiros anos, já se preocupou em regulamentar as formas de acolhimentos de crianças e adolescentes para a comunidade local.

Da análise da lei em vigor, de acordo com os requisitos mínimos retirados do Estatuto da Criança e do Adolescente, Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes e Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, obteve-se o seguinte:

Tabela 03 – Análise dos requisitos mínimos no município de Balneário Rincão/SC

<b>REGRAS DISPOSTAS NO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE:</b>	
<b>Requisito</b>	<b>Existência na lei municipal</b>
Clareza quanto ao caráter provisório e excepcional da medida;	Contém;
Aplicação: crianças e adolescentes;	Contém;
Esclarecimento quanto a impossibilidade dos acolhedores estarem no cadastro de adoção;	Contém;
Esclarecimento sobre o caráter voluntário dos acolhedores;	Contém;
Previsão de repasse de recursos para subsídio dos acolhidos;	Contém;
Previsão de que o acolhimento familiar somente poderá ser feito por autoridade judiciária;	Contém, mas também permite o Conselho Tutelar em situação emergencial;
Existência de regra com obrigatoriedade de elaboração de plano individual de atendimento imediatamente após o acolhimento da criança ou do adolescente pela entidade responsável pelo serviço, ressalvada a existência de ordem escrita e fundamentada em contrário de autoridade judiciária competente;	Não contém;
Existência de regra sobre a obrigatoriedade de encaminhamento de relatório circunstanciado para o Poder Judiciário a cada 03 meses sobre a situação da criança/adolescente;	Não contém;
Previsão de tentativa de que o acolhimento ocorra em local mais próximo à residência dos pais ou do responsável;	Não contém;
Previsão de manutenção e estimulação de contato da criança ou adolescente com seus pais e parentes;	Contém;
Previsão de estudo da necessidade de inclusão da família de origem em programas oficiais de orientação, de apoio e de promoção social;	Não contém;
Articulação com a Justiça da Infância e da Juventude e a rede de atendimento;	Contém;
Existência de dispositivos em desacordo com o Estatuto.	Art. 2º, § 1ª, inc. I; Art. 11, § 6º;
<b>REGRAS DISPOSTAS NAS ORIENTAÇÕES TÉCNICAS E NA TIPIIFICAÇÃO NACIONAL:</b>	
<b>Requisito</b>	<b>Existência na lei municipal</b>
Previsão de aplicação do serviço de acolhimento à crianças e adolescentes cuja avaliação da equipe técnica e dos serviços da rede de atendimento indique possibilidade de retorno à família de origem, ampliada ou extensa, salvo casos emergenciais, nos quais inexistam alternativas de acolhimento e proteção;	Não contém;
Previsão de acolhimento de uma criança/adolescente por vez para cada família acolhedora, exceto quando se tratar de grupo de irmãos, quando esse número poderá <sup>49</sup> ser ampliado;	Contém

<sup>49</sup> Em se tratando de grupo de mais de dois irmãos, deverá haver uma avaliação técnica para verificar se o acolhimento em família acolhedora é a melhor alternativa para o caso, ou se seria mais adequado o acolhimento em outra modalidade de serviço, como Casa-lar, por exemplo. A decisão fica a critério da avaliação da equipe técnica do serviço, como também da disponibilidade da família em acolher (BRASIL, 2009, p. 77).

Formas claras e pertinentes de: ampla divulgação do serviço, avaliação inicial e avaliação documental mínima, seleção <sup>50</sup> , cadastramento, preparação e acompanhamento das famílias acolhedoras pela equipe técnica do serviço;	Contém – exceto: divulgação;
Preparação e acompanhamento psicossocial da criança/adolescente, da família de origem e da rede social de apoio até o seu desligamento;	Contém;
Existência de abrangência territorial – municipal e/ou regional;	Contém;
Previsão de capacitação continuada da equipe responsável pelo serviço;	Contém;
Necessidade de termo de guarda provisória pelo serviço de acolhimento à autoridade judiciária para a família acolhedora previamente cadastrada;	Contém;
Equipe profissional mínima: 01 coordenador com nível superior e experiência em função congênere; mínimo de 02 profissionais para compor a equipe técnica, com nível superior, para o acompanhamento de até 15 famílias de origem e 15 famílias acolhedoras;	Contém, mas não há exigência de experiência na área pelo coordenador;
Infraestrutura e espaços mínimos sugeridos que deverão funcionar em área específica para atividades técnico-administrativas;	Contém;
Existência de dispositivos em desacordo com os documentos.	Art. 15, I.

Fonte: Elaborado pela autora.

Com relação a competência para a determinação do acolhimento, o art. 11 da lei dispõe que a inclusão de crianças e adolescentes em acolhimento familiar é atribuída à autoridade judiciária. Contudo, o parágrafo 6º do mesmo artigo aduz que “em situação de emergência cabe ao Conselho Tutelar o acolhimento, devendo comunicar a autoridade judiciária até o segundo dia útil imediato”<sup>51</sup> (BALNEÁRIO RINCÃO 2018).

Sobre este aspecto, vale lembrar que o Estatuto (BRASIL, 1990b) determina que o acolhimento familiar seja feito exclusivamente pela autoridade judiciária. Conforme o art. 136, inciso I, não é atribuição do Conselho Tutelar a colocação de crianças e adolescentes em acolhimento familiar, independente do caráter da situação. A possibilidade de acolhimento pelo Conselho Tutelar é somente o institucional e principalmente, se houver a união do fator de situação de emergência, caso contrário, também competirá somente à autoridade judiciária a determinação de acolhimento institucional, conforme determinam os art. 93 e 101, parágrafo 2º, do Estatuto. As Orientações Técnicas e a Tipificação Nacional, corroborando, dispõem

<sup>50</sup> Contendo estudo psicossocial; processo de avaliação de todo o grupo familiar que irá acolher; requisitos mínimos de compatibilidade com a função do acolhimento; e indicação de perfil pela equipe técnica para a família (BRASIL, 2009, p. 80).

<sup>51</sup> A competência subsidiária do Conselho Tutelar também é concedida nos municípios de Forquilha e Içara.

que a medida de proteção deve ser aplicada por autoridade competente, a qual encaminha a criança/adolescente para inclusão nesse serviço (BRASIL, 2009, p. 77; 2013, p. 55).

Além do mais, diferentemente de quando há acolhimento institucional, em se tratando de acolhimento familiar, os Conselheiros Tutelares não possuem conhecimento de quais são as famílias cadastradas, nem quais estão aptas a receber quais crianças/adolescentes de acordo com sua seleção inicial. Tais informações são da equipe técnica do serviço. As pessoas cadastradas no serviço também não estão a serviço do poder público a qualquer momento quando ainda não possuem sob seus cuidados algum acolhido. Não pode o Conselho Tutelar simplesmente abordar estas famílias, que devem ser preparadas pela equipe e possuírem o termo de guarda e responsabilidade.

O artigo 93 determina que as entidades que mantenham serviço de acolhimento institucional poderão, em caráter excepcional e de urgência, acolher crianças e adolescentes sem prévia determinação da autoridade competente, porém, a comunicação do fato deve ser em até vinte e quatro horas ao Juiz da Infância e da Juventude, sob pena de responsabilidade (BRASIL, 1990b). Assim, além do equívoco em permissão que o acolhimento se dê em caráter emergencial pelo Conselho Tutelar no serviço em família acolhedora, também está o parágrafo 6º do artigo 11 (BLANEÁRIO RINCÃO, 2018) em desacordo com a questão de prazos, pois determina que a autoridade judiciária deverá ser comunicada até o segundo dia útil imediato.

### **5.2.2 Percepções sobre a legislação do serviço em família acolhedora do município de Criciúma/SC**

O município de Criciúma conta atualmente com a lei nº. 6689, de 21 de dezembro de 2015, dispondo sobre o serviço de acolhimento familiar provisório de crianças e adolescentes, que revogou a lei nº. 5233 de novembro de 2008 (CRICIÚMA, 2015). Com relação a coleta dos dados, tem-se:

Tabela 04 – Análise dos requisitos mínimos no município de Criciúma/SC

<b>REGRAS DISPOSTAS NO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE:</b>	
<b>Requisito</b>	<b>Existência na lei municipal</b>
Clareza quanto ao caráter provisório e excepcional da medida;	Contém quanto ao caráter provisório;
Aplicação: crianças e adolescentes;	Contém;
Esclarecimento quanto a impossibilidade dos acolhedores estarem no cadastro de adoção;	Contém;
Esclarecimento sobre o caráter voluntário dos acolhedores;	Contém;
Previsão de repasse de recursos para subsídio dos acolhidos;	Contém;
Previsão de que o acolhimento familiar somente poderá ser feito por autoridade judiciária;	Contém;
Existência de regra com obrigatoriedade de elaboração de plano individual de atendimento imediatamente após o acolhimento da criança ou do adolescente pela entidade responsável pelo serviço, ressalvada a existência de ordem escrita e fundamentada em contrário de autoridade judiciária competente;	Não contém;
Existência de regra sobre a obrigatoriedade de encaminhamento de relatório circunstanciado para o Poder Judiciário a cada 03 meses sobre a situação da criança/adolescente;	Não contém;
Previsão de tentativa de que o acolhimento ocorra em local mais próximo à residência dos pais ou do responsável;	Não contém;
Previsão de manutenção e estimulação de contato da criança ou adolescente com seus pais e parentes;	Contém;
Previsão de estudo da necessidade de inclusão da família de origem em programas oficiais de orientação, de apoio e de promoção social;	Não contém;
Articulação com a Justiça da Infância e da Juventude e a rede de atendimento;	Contém;
Existência de dispositivos em desacordo com o Estatuto.	Art. 2º, incisos I, III e § único; Art. 3º; Art. 10, § 2º e 3º;
<b>REGRAS DISPOSTAS NAS ORIENTAÇÕES TÉCNICAS E NA TIPIIFICAÇÃO NACIONAL:</b>	
<b>Requisito</b>	<b>Existência na lei municipal</b>
Previsão de aplicação do serviço de acolhimento à crianças e adolescentes cuja avaliação da equipe técnica e dos serviços da rede de atendimento indique possibilidade de retorno à família de origem, ampliada ou extensa, salvo casos emergenciais, nos quais inexistam alternativas de acolhimento e proteção;	Não contém;
Previsão de acolhimento de uma criança/adolescente por vez para cada família acolhedora, exceto quando se tratar de grupo de irmãos, quando esse número poderá ser ampliado;	Não contém;
Formas claras e pertinentes de: ampla divulgação do serviço, avaliação inicial e avaliação documental mínima, seleção, cadastramento, preparação e acompanhamento das famílias acolhedoras pela equipe técnica do serviço;	Contém – exceto: divulgação; um documento mínimo (atestado de saúde física e mental);
Preparação e acompanhamento psicossocial da criança/adolescente, da família de origem e da rede social de apoio	Contém;

até o seu desligamento;	
Existência de abrangência territorial – municipal e/ou regional;	Contém;
Previsão de capacitação continuada da equipe responsável pelo serviço;	Não contém;
Necessidade de termo de guarda provisória pelo serviço de acolhimento à autoridade judiciária para a família acolhedora previamente cadastrada;	Contém;
Equipe profissional mínima: 01 coordenador com nível superior e experiência em função congênere; mínimo de 02 profissionais para compor a equipe técnica, com nível superior, para o acompanhamento de até 15 famílias de origem e 15 famílias acolhedoras;	Contém;
Infraestrutura e espaços mínimos sugeridos que deverão funcionar em área específica para atividades técnico-administrativas;	Contém;
Existência de dispositivos em desacordo com os documentos.	Art. 6º;

Fonte: Elaborado pela autora.

O art. 2º, inciso I e seu parágrafo único estão destacados como em desacordo com o Estatuto pois usam a expressão “famílias substitutas de apoio” ou somente “famílias substitutas” para se referirem às famílias acolhedoras (CRICIÚMA, 2015). As pessoas que acolhem como famílias acolhedoras não podem ser confundidas com as famílias substitutas, diante das diferentes finalidades entre elas, mas, especialmente, com relação ao *animus* de constituir família. O uso da expressão “família substituta” pode trazer confusão ao leitor ou ao aplicador da lei.

O inciso III, do art. 2º, da lei (CRICIÚMA, 2015), refere-se que a adoção quando deveria se referir à família substituta de maneira geral, vez que o instituto da adoção não é o único que possibilita a colocação de crianças e adolescentes em famílias substitutas, existindo ainda a guarda e a tutela (BRASIL, 1990b). Trata-se de consequência do uso equivocado do termo família substitua. Em todo o texto da lei, é utilizada a denominação família adotiva para os fins de família substituta.

O art. 3º abre margem para dupla interpretação. Referido dispositivo diz que o serviço atenderá crianças e adolescentes “que tenham seus direitos ameaçados ou violados, que estejam em situação de abrigo aguardando definição de sua situação familiar” (CRICIÚMA, 2015). A segunda parte “que estejam em situação de abrigo aguardando definição de sua situação familiar” parece restringir tão somente àquelas que já estão em acolhimento institucional. No entanto, podem estar se referindo, também, a situação de medida de proteção. Se houver a restrição, está em total desacordo com as normativas em vigor.



O art. 10, parágrafos 2º e 3º, dispõem que o acolhimento se limitará ao prazo máximo de dois anos, referenciando ao artigo 19, parágrafo 2º<sup>52</sup>, do Estatuto, que impõem prazos aos acolhimentos institucionais. No entanto, o equívoco da lei municipal está na imposição que a prorrogação do prazo poderá ser determinada pela equipe técnica (CRICIÚMA, 2015), quando a autoridade competente é a judiciária (BRASIL, 1990b).

### 5.2.3 Percepções sobre a legislação do serviço em família acolhedora do município de Forquilha/SC

Em Forquilha, a lei nº. 2194, de 24 de junho de 2016 é a terceira lei referente ao serviço de acolhimento familiar no município. As anteriores foram as leis nº. 1.692 de 2011 e nº. 1.277 de 2007 (FORQUILHINHA, 2006). Da análise da legislação em vigor, tem-se:

Tabela 05 – Análise dos requisitos mínimos no município de Forquilha/SC

REGRAS DISPOSTAS NO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE:	
Requisito	Existência na lei municipal
Clareza quanto ao caráter provisório e excepcional da medida;	Contém;
Aplicação: crianças e adolescentes;	Contém;
Esclarecimento quanto a impossibilidade dos acolhedores estarem no cadastro de adoção;	Contém;
Esclarecimento sobre o caráter voluntário dos acolhedores;	Contém;
Previsão de repasse de recursos para subsídio dos acolhidos;	Contém;
Previsão de que o acolhimento familiar somente poderá ser feito por autoridade judiciária;	Contém, mas também permite o Conselho Tutelar em situação emergencial;
Existência de regra com obrigatoriedade de elaboração de plano individual de atendimento imediatamente após o acolhimento da criança ou do adolescente pela entidade responsável pelo serviço, ressalvada a existência de ordem escrita e fundamentada em contrário de autoridade judiciária competente;	Não contém;
Existência de regra sobre a obrigatoriedade de encaminhamento de relatório circunstanciado para o Poder Judiciário a cada 03 meses sobre a situação da criança/adolescente;	Não contém;
Previsão de tentativa de que o acolhimento ocorra em local mais próximo à residência dos pais ou do responsável;	Não contém;
Previsão de manutenção e estimulação de contato da criança ou adolescente com seus pais e parentes;	Contém;

<sup>52</sup> A lei do município de Criciúma foi feita antes da alteração do Estatuto para 18 meses e ainda não foi atualizada.

Previsão de estudo da necessidade de inclusão da família de origem em programas oficiais de orientação, de apoio e de promoção social;	Não contém;
Articulação com a Justiça da Infância e da Juventude e a rede de atendimento;	Contém;
Existência de dispositivos em desacordo com o Estatuto.	Art. 2º, § 1º, inc. I; Art. 11, § 6º;
<b>REGRAS DISPOSTAS NAS ORIENTAÇÕES TÉCNICAS E NA TIPIIFICAÇÃO NACIONAL:</b>	
<b>Requisito</b>	<b>Existência na lei municipal</b>
Previsão de aplicação do serviço de acolhimento à crianças e adolescentes cuja avaliação da equipe técnica e dos serviços da rede de atendimento indique possibilidade de retorno à família de origem, ampliada ou extensa, salvo casos emergenciais, nos quais inexistam alternativas de acolhimento e proteção;	Não contém;
Previsão de acolhimento de uma criança/adolescente por vez para cada família acolhedora, exceto quando se tratar de grupo de irmãos, quando esse número poderá ser ampliado;	Contém;
Formas claras e pertinentes de: ampla divulgação do serviço, avaliação inicial e avaliação documental mínima, seleção, cadastramento, preparação e acompanhamento das famílias acolhedoras pela equipe técnica do serviço;	Contém – exceto: divulgação;
Preparação e acompanhamento psicossocial da criança/adolescente, da família de origem e da rede social de apoio até o seu desligamento;	Contém;
Existência de abrangência territorial – municipal e/ou regional;	Contém;
Previsão de capacitação continuada da equipe responsável pelo serviço;	Contém;
Necessidade de termo de guarda provisória pelo serviço de acolhimento à autoridade judiciária para a família acolhedora previamente cadastrada;	Contém;
Equipe profissional mínima: 01 coordenador com nível superior e experiência em função congênera; mínimo de 02 profissionais para compor a equipe técnica, com nível superior, para o acompanhamento de até 15 famílias de origem e 15 famílias acolhedoras;	Contém, mas não há exigência de experiência na área pelo coordenador;
Infraestrutura e espaços mínimos sugeridos que deverão funcionar em área específica para atividades técnico-administrativas;	Contém;
Existência de dispositivos em desacordo com os documentos.	Art. 15, I;

Fonte: Elaborado pela autora.

Na legislação de Forquilha (2016), bem como nas de Balneário Rincão (2018), Criciúma (2015) e Orleans (2011), está disposto que um dos objetivos do serviço é o de respeitar o direito dos acolhidos de conviver “em ambiente familiar e comunitário”. Há, aqui, distorção sobre o conceito de Direito à Convivência Familiar e Comunitária. A finalidade deste direito não é a de convivência “em ambiente familiar e comunitário” com terceiros, mas sim, de garantir o seu direito à convivência familiar

e comunitária traduzida em desenvolvimento junto à família de origem ou em família substituta. A família acolhedora não possui *status* de família, sendo pessoas prestadoras de serviços e, o seu lar, uma instituição de acolhimento. Por melhor que seja o ambiente, ainda se trata de medida de proteção e, os acolhidos, ainda estarão em local diverso de sua verdadeira casa. O objetivo verdadeiro do serviço é de ser medida transitória visando garantir a reintegração à família natural/extensa ou colocação em família substitua. Nesse caso então, se estará garantindo o Direito à Convivência Familiar e Comunitária.

#### 5.2.4 Percepções sobre a legislação do serviço em família acolhedora do município de Içara/SC

No município de Içara o acolhimento familiar é regido pela lei nº. 4.395 de julho de 2019. Esta revogou a lei nº. 1781, que orientava os acolhimentos desde 2002 no município. Das leis estudadas, a atual de Içara é que menos segue em sua formulação padrões idênticos quando comparado aos demais municípios aqui pesquisados. O modelo da lei utilizado por Içara é o formulado pela Secretaria da Família e do Desenvolvimento Social do estado do Paraná para todos os seus municípios que tivessem a intenção de implantar o serviço naquele estado (PARANÁ, 2019). Da análise da lei municipal de Içara, tem-se:

Tabela 06 – Análise dos requisitos mínimos no município de Içara/SC

REGRAS DISPOSTAS NO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE:	
Requisito	Existência na lei municipal
Clareza quanto ao caráter provisório e excepcional da medida;	Contém;
Aplicação: crianças e adolescentes;	Contém, mas estende a aplicação para jovens de 18 a 21 anos de idade;
Esclarecimento quanto a impossibilidade dos acolhedores estarem no cadastro de adoção;	Contém;
Esclarecimento sobre o caráter voluntário dos acolhedores;	Contém;
Previsão de repasse de recursos para subsídio dos acolhidos;	Contém, mas sem valor fixo e igualitário, apenas previsão mínima;
Previsão de que o acolhimento familiar somente poderá ser feito por autoridade judiciária;	Contém, mas também permite o Conselho Tutelar em situação emergencial;
Existência de regra com obrigatoriedade de elaboração de plano individual de atendimento imediatamente após o acolhimento da	Contém;

criança ou do adolescente pela entidade responsável pelo serviço, ressalvada a existência de ordem escrita e fundamentada em contrário de autoridade judiciária competente;	
Existência de regra sobre a obrigatoriedade de encaminhamento de relatório circunstanciado para o Poder Judiciário a cada 03 meses sobre a situação da criança/adolescente;	Não contém;
Previsão de tentativa de que o acolhimento ocorra em local mais próximo à residência dos pais ou do responsável;	Não contém;
Previsão de manutenção e estimulação de contato da criança ou adolescente com seus pais e parentes;	Contém;
Previsão de estudo da necessidade de inclusão da família de origem em programas oficiais de orientação, de apoio e de promoção social;	Não contém;
Articulação com a Justiça da Infância e da Juventude e a rede de atendimento;	Contém;
Existência de dispositivos em desacordo com o Estatuto.	Art. 1º; Art. 2º, inc. I; Art. 4º, §§ 1º e 2º; Art. 7º, §§ 2º, 3º e 4º.
<b>REGRAS DISPOSTAS NAS ORIENTAÇÕES TÉCNICAS E NA TIPIFICAÇÃO NACIONAL:</b>	
<b>Requisito</b>	<b>Existência na lei municipal</b>
Previsão de aplicação do serviço de acolhimento à crianças e adolescentes cuja avaliação da equipe técnica e dos serviços da rede de atendimento indique possibilidade de retorno à família de origem, ampliada ou extensa, salvo casos emergenciais, nos quais inexistam alternativas de acolhimento e proteção;	Não contém;
Previsão de acolhimento de uma criança/adolescente por vez para cada família acolhedora, exceto quando se tratar de grupo de irmãos, quando esse número poderá ser ampliado;	Contém;
Formas claras e pertinentes de: ampla divulgação do serviço, avaliação inicial e avaliação documental mínima, seleção, cadastramento, preparação e acompanhamento das famílias acolhedoras pela equipe técnica do serviço;	Contém – exceto: divulgação;
Preparação e acompanhamento psicossocial da criança/adolescente, da família de origem e da rede social de apoio até o seu desligamento;	Contém;
Existência de abrangência territorial – municipal e/ou regional;	Contém;
Previsão de capacitação continuada da equipe responsável pelo serviço;	Contém;
Necessidade de termo de guarda provisória pelo serviço de acolhimento à autoridade judiciária para a família acolhedora previamente cadastrada;	Não contém;
Equipe profissional mínima: 01 coordenador com nível superior e experiência em função congênera; mínimo de 02 profissionais para compor a equipe técnica, com nível superior, para o acompanhamento de até 15 famílias de origem e 15 famílias acolhedoras;	Contém, mas não há exigência de experiência na área pelo coordenador;
Infraestrutura e espaços mínimos sugeridos que deverão funcionar em área específica para atividades técnico-administrativas;	Não contém;
Existência de dispositivos em desacordo com os documentos.	Art. 1º; Art. 2º, inc. I; Art. 4º, §§ 1º e 2º; Art. 7º, §§ 2º, 3º e 4º.

Fonte: Elaborado pela autora.

O art. 1º, da lei municipal (IÇARA, 2019) institui o acolhimento familiar destinado à garantia de direitos de crianças e adolescentes (de zero a dezoito anos) e, excepcionalmente, de jovens entre 18 e 21 anos de idade, afastados da família de origem por meio da medida de proteção prevista no art. 101, inciso VIII, do Estatuto da Criança e do Adolescente. No mesmo conceito de aplicação, seguem os artigos 2º, inc. I; 4º, parágrafos 1º e 2º; 7º, parágrafos 2º, 3º e 4º.

Por melhor que seja a intenção da lei, ela está em desacordo com a legislação estatutária, as Organizações Técnicas e a Tipificação Nacional. O Estatuto da Criança e do Adolescente é aplicado para crianças e adolescentes, consideradas pessoas até 18 anos de idade e, em casos excepcionais e expressos em lei, aos jovens de 18 a 21 anos de idade (BRASIL, 1990b). Com relação ao acolhimento familiar, não há manifesto expresso para os jovens, então não se aplica. Os documentos Organizações Técnicas e Tipificação Nacional organizam a aplicação da medida para crianças e adolescentes de 0 a 18 anos, que estão em medida protetiva. Para os jovens, os documentos recomendam o acolhimento sob a modalidade de República (BRASIL, 2009; 2013). Até porque, a maioridade já foi atingida, sendo discricionariedade dos mesmos a tomada de decisão sobre suas vidas.

Além do mais, equivocada está também o dispositivo que aduz que a continuidade no serviço para os jovens será analisada pela própria equipe, sem qualquer participação do Poder Judiciário (IÇARA, 2019).

#### **5.2.5 Percepções sobre a legislação do serviço em família acolhedora do município de Nova Veneza/SC**

A lei municipal nº. 2113, de 2011 é a primeira lei relacionada ao acolhimento familiar no município de Nova Veneza. Examinando a legislação de acordo com os requisitos mínimos retirados do Estatuto da Criança e do Adolescente, Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes e Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, obteve-se o seguinte:

Tabela 07 – Análise dos requisitos mínimos no município de Nova Veneza/SC

<b>REGRAS DISPOSTAS NO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE:</b>	
<b>Requisito</b>	<b>Existência na lei municipal</b>
Clareza quanto ao caráter provisório e excepcional da medida;	Não contém;
Aplicação: crianças e adolescentes;	Contém, mas excluem adolescentes com 17 anos e mais de 11 meses de idade;
Esclarecimento quanto a impossibilidade dos acolhedores estarem no cadastro de adoção;	Contém;
Esclarecimento sobre o caráter voluntário dos acolhedores;	Contém;
Previsão de repasse de recursos para subsídio dos acolhidos;	Contém;
Previsão de que o acolhimento familiar somente poderá ser feito por autoridade judiciária;	Contém;
Existência de regra com obrigatoriedade de elaboração de plano individual de atendimento imediatamente após o acolhimento da criança ou do adolescente pela entidade responsável pelo serviço, ressalvada a existência de ordem escrita e fundamentada em contrário de autoridade judiciária competente;	Não contém;
Existência de regra sobre a obrigatoriedade de encaminhamento de relatório circunstanciado para o Poder Judiciário a cada 03 meses sobre a situação da criança/adolescente;	Não contém;
Previsão de tentativa de que o acolhimento ocorra em local mais próximo à residência dos pais ou do responsável;	Não contém;
Previsão de manutenção e estimulação de contato da criança ou adolescente com seus pais e parentes;	Contém;
Previsão de estudo da necessidade de inclusão da família de origem em programas oficiais de orientação, de apoio e de promoção social;	Não contém;
Articulação com a Justiça da Infância e da Juventude e a rede de atendimento;	Contém;
Existência de dispositivos em desacordo com o Estatuto.	Art. 3º; Art. 11, inc. V;
<b>REGRAS DISPOSTAS NAS ORIENTAÇÕES TÉCNICAS E NA TIPIIFICAÇÃO NACIONAL:</b>	
<b>Requisito</b>	<b>Existência na lei municipal</b>
Previsão de aplicação do serviço de acolhimento à crianças e adolescentes cuja avaliação da equipe técnica e dos serviços da rede de atendimento indique possibilidade de retorno à família de origem, ampliada ou extensa, salvo casos emergenciais, nos quais inexistam alternativas de acolhimento e proteção;	Não contém;
Previsão de acolhimento de uma criança/adolescente por vez para cada família acolhedora, exceto quando se tratar de grupo de irmãos, quando esse número poderá ser ampliado;	Contém;
Formas claras e pertinentes de: ampla divulgação do serviço, avaliação inicial e avaliação documental mínima, seleção, cadastramento, preparação e acompanhamento das famílias acolhedoras pela equipe técnica do serviço;	Contém – exceto: divulgação; documentação mínima;
Preparação e acompanhamento psicossocial da criança/adolescente, da família de origem e da rede social de apoio	Contém;

até o seu desligamento;	
Existência de abrangência territorial – municipal e/ou regional;	Contém;
Previsão de capacitação continuada da equipe responsável pelo serviço;	Não contém;
Necessidade de termo de guarda provisória pelo serviço de acolhimento à autoridade judiciária para a família acolhedora previamente cadastrada;	Contém;
Equipe profissional mínima: 01 coordenador com nível superior e experiência em função congênera; mínimo de 02 profissionais para compor a equipe técnica, com nível superior, para o acompanhamento de até 15 famílias de origem e 15 famílias acolhedoras;	Contém, mas referindo-se à normativa que contém a exigência, sem qualquer especificidade dentro da lei municipal;
Infraestrutura e espaços mínimos sugeridos que deverão funcionar em área específica para atividades técnico-administrativas;	Não contém;
Existência de dispositivos em desacordo com os documentos.	Art. 3º;

Fonte: Elaborado pela autora.

O art. 11, inc. V, da lei (NOVA VENEZA, 2011), se reporta às crianças e adolescentes como “menor”, reforçando as raízes do menorismo nas legislações, o que é totalmente contra a Constituição Federal e o Estatuto. Também utiliza, em determinados dispositivos, a designação do serviço como programa.

### 5.2.6 Percepções sobre a legislação do serviço em família acolhedora do município de Orleans/SC

Orleans sancionou a lei nº. 2414 em dezembro de 2011, sendo a única legislação referente ao acolhimento familiar no município até então. De sua análise, colhe-se as seguintes informações:

Tabela 08 – Análise dos requisitos mínimos no município de Orleans/SC

REGRAS DISPOSTAS NO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE:	
Requisito	Existência na lei municipal
Clareza quanto ao caráter provisório e excepcional da medida;	Não contém;
Aplicação: crianças e adolescentes;	Contém;
Esclarecimento quanto a impossibilidade dos acolhedores estarem no cadastro de adoção;	Contém;
Esclarecimento sobre o caráter voluntário dos acolhedores;	Contém
Previsão de repasse de recursos para subsídio dos acolhidos;	Contém;
Previsão de que o acolhimento familiar somente poderá ser feito por autoridade judiciária;	Contém;
Existência de regra com obrigatoriedade de elaboração de plano individual de atendimento imediatamente após o acolhimento da	Não contém;

criança ou do adolescente pela entidade responsável pelo serviço, ressalvada a existência de ordem escrita e fundamentada em contrário de autoridade judiciária competente;	
Existência de regra sobre a obrigatoriedade de encaminhamento de relatório circunstanciado para o Poder Judiciário a cada 03 meses sobre a situação da criança/adolescente;	Não contém;
Previsão de tentativa de que o acolhimento ocorra em local mais próximo à residência dos pais ou do responsável;	Não contém;
Previsão de manutenção e estimulação de contato da criança ou adolescente com seus pais e parentes;	Contém;
Previsão de estudo da necessidade de inclusão da família de origem em programas oficiais de orientação, de apoio e de promoção social;	Contém;
Articulação com a Justiça da Infância e da Juventude e a rede de atendimento;	Contém;
Existência de dispositivos em desacordo com o Estatuto.	Art. 2º, inc. I;
<b>REGRAS DISPOSTAS NAS ORIENTAÇÕES TÉCNICAS E NA TIPIFICAÇÃO NACIONAL:</b>	
<b>Requisito</b>	<b>Existência na lei municipal</b>
Previsão de aplicação do serviço de acolhimento à crianças e adolescentes cuja avaliação da equipe técnica e dos serviços da rede de atendimento indique possibilidade de retorno à família de origem, ampliada ou extensa, salvo casos emergenciais, nos quais inexistam alternativas de acolhimento e proteção;	Não contém;
Previsão de acolhimento de uma criança/adolescente por vez para cada família acolhedora, exceto quando se tratar de grupo de irmãos, quando esse número poderá ser ampliado;	Não contém;
Formas claras e pertinentes de: ampla divulgação do serviço, avaliação inicial e avaliação documental mínima, seleção, cadastramento, preparação e acompanhamento das famílias acolhedoras pela equipe técnica do serviço;	Contém – exceto: divulgação; um documento mínimo (atestado de saúde física e mental);
Preparação e acompanhamento psicossocial da criança/adolescente, da família de origem e da rede social de apoio até o seu desligamento;	Contém;
Existência de abrangência territorial – municipal e/ou regional;	Contém;
Previsão de capacitação continuada da equipe responsável pelo serviço;	Contém;
Necessidade de termo de guarda provisória pelo serviço de acolhimento à autoridade judiciária para a família acolhedora previamente cadastrada;	Contém;
Equipe profissional mínima: 01 coordenador com nível superior e experiência em função congênera; mínimo de 02 profissionais para compor a equipe técnica, com nível superior, para o acompanhamento de até 15 famílias de origem e 15 famílias acolhedoras;	Contém, mas não há exigência de experiência na área pelo coordenador;
Infraestrutura e espaços mínimos sugeridos que deverão funcionar em área específica para atividades técnico-administrativas;	Não contém;
Existência de dispositivos em desacordo com os documentos.	Art. 10;

Fonte: Elaborado pela autora.



De todas as leis analisadas, a do município de Orleans é a única que utiliza o termo programa para instituir o serviço e se refere ao mesmo a todo tempo dessa forma (ORLEANS, 2011). O art. 10, da lei municipal (ORLEANS, 2011) foi colocado como em desacordo com os documentos pois dispõe que o estudo psicossocial obrigatório com a finalidade de selecionar as famílias acolhedoras é de responsabilidade do Serviço Social Forense, quando as Orientações Técnicas (BRASIL, 2009) impõem a responsabilidade à equipe técnica do serviço.

### 5.3. ANÁLISE CRÍTICA DOS DADOS COLETADOS E DIRETRIZES PARA A CONSTRUÇÃO NORMATIVA DO SERVIÇO EM FAMÍLIA ACOLHEDORA

A prática do acolhimento familiar visa proporcionar aos acolhidos cuidados contínuos em ambiente familiar, através de pessoas que mostram apoio no momento transitório que estão passando, de maneira individualizada, proporcionando situações diferentes dos abrigos institucionais (KUABARA, KLIPAN, ABRÃO, 2016, 347). Esta forma de acolhimento visa contribuir para que as crianças e adolescentes sejam protegidas por suas famílias e tenham seus direitos garantidos, sejam reduzidas as violações dos direitos socioassistenciais, seus agravamentos ou reincidência, bem como para a desinstitucionalização de crianças e adolescentes (BRASIL, 2013, p. 56). Contudo, para que esta medida de proteção tenha efetividade, necessita de especial atenção do poder público, desde a sua base, ou seja, na formulação de suas regras de implementação e execução do serviço.

Em se tratando de medida de proteção:

[...] a coleta de diversas informações e estudos tornam-se imprescindíveis porque, por mais promotoras de direitos que pretendam ser, elas restringem, dirigem e sujeitam condutas de terceiros, sejam as crianças e os adolescentes, sejam os pais ou responsáveis. Elas ocasionam consequências jurídicas, inclusive com aplicação de sanções administrativas em caso de descumprimento (VALENTE, 2013, p. 62).

Sob a regência da Teoria da Proteção Integral e os princípios dela decorrentes, faz-se necessário trabalhar com garantias, priorizando as crianças e adolescentes enquanto sujeitos de direitos e pessoas em peculiar estado de desenvolvimento.

Dentro da estruturação do serviço, visando proteção, é importante trabalhar com questões como o seu fluxograma, a articulação intersetorial e com as famílias de origem, acolhedoras e a comunidade (escola, saúde...), a capacitação das equipes que atuarão no serviço, o financiamento, a divulgação, a ampla informação do trabalho, a seleção e capacitação das famílias, prazos, infraestrutura, entre tantos outros relevantes para seu bom funcionamento. Questões pertinentes à correta utilização de termos ou denominações também devem ser cuidadas, como o entendimento de que o acolhimento familiar se trata de serviço e não de programa; que a família acolhedora não deve ser confundida com a família substituta; sobre o próprio conceito do Direito à Convivência Familiar e Comunitária, entre outras definições equivocadamente utilizadas, são essenciais para se pensar proteção.

[...] apesar das explicações e depoimentos acerca da ação do serviço de acolhimento em família acolhedora, ainda há muita dificuldade na compreensão da proposta de um serviço dessa natureza. Por uma ausência de discussões e referenciais estabelecidos, verifica-se não existir um acúmulo de informações suficientes para gerar a clareza necessária para a diferenciação das ações de acolhimento, de adoção, de circulação de crianças, de acolhimento familiar informal ou mesmo de guarda na família extensa ou na rede social significativa (VELENTE, 2012, p. 579).

Ainda:

[...], alguns problemas se configuram como fundamentais para serem analisados quando se pensa na constituição, fomento e sistematização de programas de acolhimento familiar. Por exemplo: Como eles estão se estruturando? Quais crianças visam atender (vítimas, grupo de irmãos, bebês, adolescentes, etc)? Que tipo de suporte especializado vão poder oferecer às famílias acolhedoras, às famílias de origem e aos acolhidos? Pode-se ainda perguntar se essa será uma alternativa de proteção adequada para crianças em todas as faixas etárias. Essas são questões que se levantam num momento de transição e de criação de uma nova cultura de acolhimento, que objetiva contemplar outros modelos de proteção diferenciados da antiga institucionalização. Questões que estão intimamente relacionadas às concepções de família, de acolhimento, de desenvolvimento da criança e do adolescente, de vínculo afetivo, que os projetos esposam (COSTA, ROSSETTI-FERREIRA, 2009, p. 114).

O acolhimento de crianças e adolescentes é um campo que se encontra em transformação e reordenamento. Essas mudanças se dão nas políticas públicas sociais, nas secretarias municipais, nos acolhimentos institucionais, no Poder Judiciário e em todos os envolvidos dentro do Sistema de Garantias de Direitos (COSTA, ROSSETTI-FERREIRA, 2009, p. 111), inclusive os legisladores.

No âmbito das discussões sobre as normativas municipais desta pesquisa, passa-se a propor uma reflexão sobre as mesmas, como medida de proteção às crianças e adolescentes cujos direitos estão ameaçados ou violados e foram afastadas do convívio familiar, estando sob medida de proteção de acolhimento familiar, totalmente dependentes das ações do Estado para sua proteção integral.

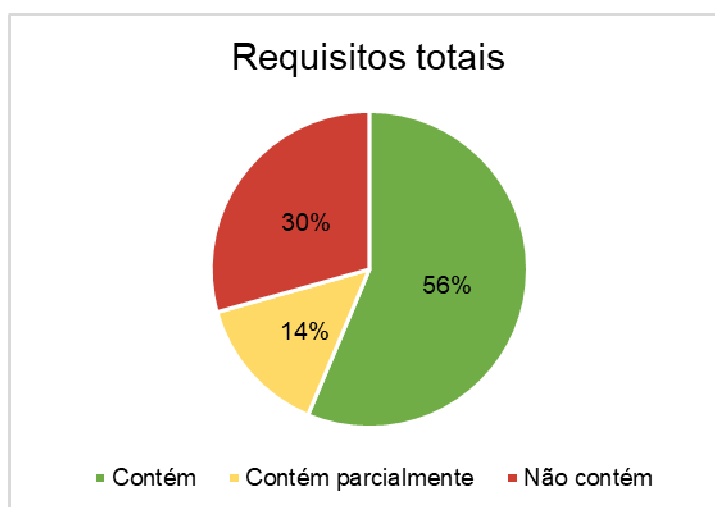
Da análise das legislações dos municípios de Balneário Rincão, Criciúma, Forquilha, Nova Veneza e Orleans, constatou-se forte bricolagem. As legislações são praticamente iguais em seus termos, inclusive em seus equívocos e erros. O município de Içara, com a normativa que apresenta modelo diferente dos demais municípios, apesar de formulado pela Secretaria da Família e do Desenvolvimento Social do estado do Paraná, trouxe maiores equívocos quando colocados em análise conjunta às normativas nacionais, o que traz preocupação não somente para o município pesquisado, mas para o estado do Paraná e todos os demais municípios que resolvam por bem também utilizar aquele modelo.

As leis são em maioria confusas em suas divisões das disposições, não havendo coerência lógica, o que atrapalha a leitura e entendimento para aqueles que não são da área do Direito ou Assistência Social, especialmente para os membros da sociedade civil interessados em participar do serviço. Levando-se em consideração que não há lei ordinária federal especificando as regras para instrumentalizar o serviço, as regras municipais deveriam ser mais claras.

Constatou-se, também, a ausência de aplicação de regras existentes no Estatuto e nos documentos nacionais em todos os municípios pesquisados, sem exceções. Especialmente com relação à legislação estatutária, poucas já são as disposições, mas mesmo assim não são totalmente contempladas nas legislações municipais.

Em um aparato geral dos dados coletados, fazendo a somatória de todos os resultados dos requisitos apresentados a todos os municípios pesquisados – 21 requisitos por município, chega-se ao seguinte resultado:

Gráfico 10 – Análise dos requisitos totais

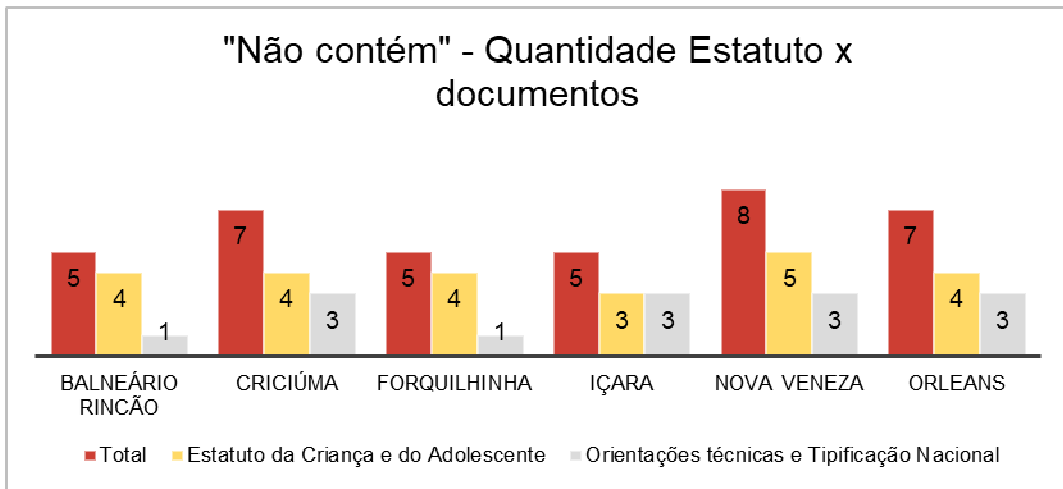


Fonte: Elaborado pela Autora

Dos requisitos analisados em todas as leis municipais, 30% não estão totalmente contemplados e 14% estão parcialmente contemplados, pois apresentam exceções, contrariedades ou faltas parciais frente as regras dispostas no Estatuto da Criança e do Adolescente ou nos documentos nacionais que operacionalizam o acolhimento familiar a nível nacional. Estes dados quando somados perfazem um total de 44%, o que representa um número expressivo de ausências.

Sobre os requisitos totalmente inexistentes nas legislações, analisando-as separadamente, buscando um quadro comparativo sobre qual normativa nacional (Estatuto da Criança e do Adolescente ou das Orientações Técnicas sobre Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes e a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais) está tendo menor aplicabilidade no âmbito municipal, chegou-se ao seguinte resultado:

Gráfico 11 – Análise dos requisitos “não contém”

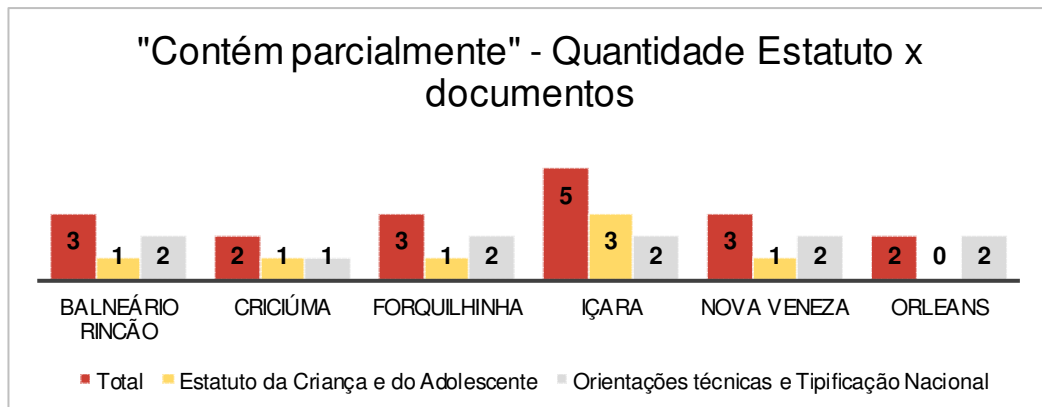


Fonte: Elaborado pela Autora

A tabela acima surpreende pela constatação de que a normativa mais desrespeitada é a que regulamenta especificadamente todos os direitos das crianças e dos adolescentes e que possui caráter obrigacional e vinculatório a nível nacional, quer seja, o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Com relação aos requisitos incompletos, ou seja, que há alguma disposição na lei, mas que estão parcialmente adotados ou, que possuem alguma exceção ou contrariedade à norma nacional vigente, foram apurados os seguintes números:

Gráfico 12 – Análise dos requisitos “contém parcialmente”



Fonte: Elaborado pela Autora

Ao contrário dos requisitos completamente inexistentes, nos requisitos parcialmente contemplados, há um número maior relativo aos documentos Orientações Técnicas e Tipificação Nacional, que para o Estatuto.

Com relação aos requisitos totalmente ou parcialmente contemplados pelas leis, é possível ainda fazer uma análise de quais seriam os requisitos e quantos municípios não os contemplam:

Tabela 09 – Requisitos não contemplados nas legislações

<b>Requisitos não contemplados nas legislações</b>	<b>Quantidade de municípios</b>
Não preveem que o acolhimento ocorra em local mais próximo à residência dos pais ou do responsável	6
Não apresentam formas de divulgação do serviço	6
Não preveem estudo para aplicação do serviço somente à crianças e adolescentes que tenham maior possibilidade de retorno à família de origem	6
Não há previsão de prazo específico de 03 meses para o encaminhamento de relatório circunstanciado para o Poder Judiciário	5
Não preveem estudo da necessidade de inclusão da família de origem em programas oficiais de orientação, de apoio e de promoção social	5
Não há regra exigindo o PIA imediatamente após o acolhimento	5
Não exigem experiência do Coordenador	5
Não há clareza quanto aos caracteres excepcional e provisório da medida (sendo um ou ambos)	3
Não exigem todos os documentos mínimos para apresentação pelos candidatos dispostos nas Orientações Técnicas	3
Preveem a possibilidade de acolhimento emergencial pelo conselho tutelar	3
Não especificam a infraestrutura necessária para o serviço	3
Não há previsão de capacitação da equipe	2
Não há previsão de acolhimento de apenas um acolhido por vez, exceto quando grupo de irmãos	2
Não há previsão de necessidade de termo de guarda para os acolhedores terem em sua responsabilidade o acolhido	1

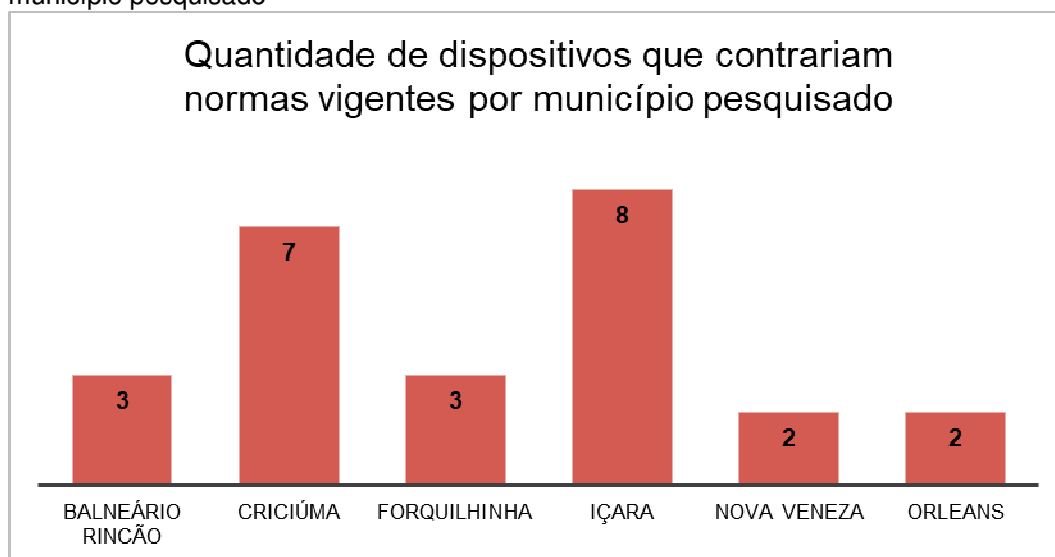
Fonte: Elaborado pela Autora.

Com exceção de três requisitos, os demais não contemplados não o são, no mínimo, por metade dos municípios pesquisados. Quatro requisitos não foram contemplados por cinco municípios e três requisitos não foram contemplados por nenhum deles.

Imperioso destacar que, mesmo que esses requisitos acima descritos como não contidos ou contidos parcialmente nas legislações sejam, na prática, executados, as regras e obrigatoriedades devem estar todas devidamente dispostas em lei, prevendo uma série de situações que necessitem das informações devidamente previstas. A troca de equipe técnica e a seleção de novas famílias acolhedoras, são exemplos.

Passando para outra perspectiva e averiguando a existência de dispositivos que estão em desacordo com a legislação nacional vigente, constatou-se:

Gráfico 13 – Análise da quantidade de dispositivos que contrariam normas vigentes por município pesquisado



Fonte: Elaborado pela Autora

Com esses dados, importante levar em consideração o número de dispositivos que contrariam normas vigentes frente a quantidade total de dispositivos nas leis municipais. Balneário Rincão e Forquilha possuem 12,5% de sua legislação em desacordo com normas federais. Criciúma possui a maior porcentagem, no total de 29,16% dispositivos que contrariam as normas vigentes. Içara, a segunda maior, 21,87%. Nova Veneza e Orleans possuem as menores taxas, de 10% e 7,14%, respectivamente.

Apesar de não ter sido critério objetivo analisado nas legislações, é importante o debate quanto ao uso do Fundo para a Infância e Adolescência – FIA. Alguns municípios incorporaram as diretrizes sobre o FIA no que tange ao acolhimento familiar, considerando o que está apresentado no art. 260, do Estatuto da Criança e do Adolescente<sup>53</sup> e no art. 15, da Resolução nº. 137, de 2010, do CONANDA<sup>54</sup>. Porém, simplesmente replicaram para a lei municipal e não

<sup>53</sup> “Art. 260. [...] § 1º-A. Na definição das prioridades a serem atendidas com os recursos captados pelos fundos nacional, estaduais e municipais dos direitos da criança e do adolescente, serão consideradas as disposições do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária e as do Plano Nacional pela Primeira Infância” (BRASIL, 1990b).

<sup>54</sup> Art. 15 A aplicação dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, deliberada pelo Conselho de Direitos, deverá ser destinada para o financiamento de ações governamentais e não-governamentais relativas a: [...] II - acolhimento, sob a forma de guarda, de criança e de adolescente, órfão ou abandonado, na forma do disposto no art. 227, § 3º, VI, da Constituição Federal e do art. 260, § 2º da Lei nº 8.069, de 1990, observadas as diretrizes do Plano Nacional de

estabeleceram nenhuma forma de regramento quanto a utilização desse recurso. No entanto, entende-se que, considerando que o acolhimento familiar é um serviço que compõe uma política pública de ação continuada, não poderá ser utilizado o recurso do FIA para a manutenção das demandas continuadas. Isso não quer dizer que não poderão ser utilizados recursos para capacitações, campanhas, sensibilização, participação em projeto de chamamento público quando houver no âmbito município, entre outras necessidades que caracterizem atividades que possuam fim.

Antes, quando o acolhimento ainda era tido como um programa, ou seja, possuía início, meio e fim, o recurso do Fundo para a Infância e Adolescência poderia ser utilizado, vez que era atividade aleatória e não continuada. Hoje, como serviço dentro das políticas públicas da Assistência Social de proteção social especial de alta complexidade, articulado dentro de um Sistema Único de Assistência Social, não poderá o FIA financiar integralmente essa política. Deve-se fazer a leitura do Estatuto e do art. 15, da Resolução nº. 137, de 2010, do CONANDA, considerando o art. 16, § único, inc. IV<sup>55</sup>, da mesma Resolução, que veda a utilização do FIA para financiamento das políticas sociais básicas em caráter continuado e que disponham de fundo específico.

As políticas públicas sociais básicas são direitos de todos e dever do Estado. Compõem o Sistema de Proteção Social: educação, saúde, trabalho, assistência social, previdência social, justiça, agricultura, saneamento, habitação popular e meio ambiente (PEREIRA, 2016, p. 204).

Essas políticas básicas não se confundem com a subclassificação dos serviços de proteção básica da Assistência Social. Aqui está se falando das políticas básicas que, com relação a criança e ao adolescente, são todas as descritas na Constituição Federal, quer seja, 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.

---

Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (BRASIL, 2010).

<sup>55</sup> “Art. 16. Deve ser vedada à utilização dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente para despesas que não se identifiquem diretamente com a realização de seus objetivos ou serviços determinados pela lei que o instituiu, exceto em situações emergenciais ou de calamidade pública previstas em lei. Esses casos excepcionais devem ser aprovados pelo plenário do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente. Parágrafo Único. Além das condições estabelecidas no caput, deve ser vedada ainda a utilização dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente para: [...] IV - o financiamento das políticas públicas sociais básicas, em caráter continuado, e que disponham de fundo específico, nos termos definidos pela legislação pertinente”; (BRASIL, 2010)



Além do mais, o mesmo inciso IV, do § único do art. 16, da Resolução nº. 137/2010, dispõe que é vedada a utilização do FIA nas políticas públicas que disponham de fundo específico, o que é o caso dos serviços de proteção de alta complexidade da Assistência Social, onde se encontra o acolhimento familiar, que devem ser financiadas pelo Fundo Nacional da Assistência Social - FNAS, nos termos definidos pela legislação pertinente.

*PISO DE ALTA COMPLEXIDADE I: utilizado para manutenção dos serviços da rede de acolhimento para crianças, adolescentes, idosos, adultos em situação de vulnerabilidade social, precisando ser abrigados, entre outros: em casas lares, albergues, abrigos. Trata-se de co-financiamento utilizado para prestação de serviços que garantam proteção integral às famílias, acolhendo seus membros, que se encontram sem referência familiar ou comunitária ou que necessitem ser afastados temporariamente de seu núcleo familiar ou comunitário, conforme definições da PNAS/2004. Esse piso (PEAC1) já incorpora os serviços financiados pela rede de serviços de ação continuada (SAC tradicional), uma vez que contempla suas características. É calculado com base na capacidade instalada (CI) em relação ao percentual pactuado de participação de cada ente federado na cobertura dos custos de um serviço de proteção integral – alta complexidade (PCSACx) dividido pelos meses do ano (BRASIL, 2004, p. 148).*

Alta Complexidade: a) PISO DE ALTA COMPLEXIDADE I: a regra estabelecida já permite sua aplicação imediata, utilizando-se como base o valor atualmente repassado pelo Fundo Nacional de Assistência Social para co-financiamento das ações neste nível de complexidade (BRASIL, 2004, p. 156).

Com relação ao FIA, não há garantia que haverá recurso todo ano, visto que depende especificamente não só de recursos públicos, mas de doações de pessoas físicas e pessoas jurídicas, destinações de receitas dedutíveis do Imposto de Renda, contribuições de governos estrangeiros e de organismos internacionais multilaterais, resultado de aplicações no mercado financeiro, multas e concursos de prognósticos (BRASIL, 2014), tratando-se de recursos variáveis. Assim, não se pode contar com esse fundo para manutenção continuada da equipe, infraestrutura e para a manutenção dos acolhidos nas famílias acolhedoras. Caso o município tenha essa dependência, pode falhar na prestação do serviço, pois não conseguirá arcar com as demandas necessárias e violar o Direito da Criança e do Adolescente.

Fazendo a leitura isolada do Estatuto e/ou do art. 15, da Resolução 137 de 2010, do CONANDA, pode fazer com que o legislador municipal seja levado a erro quando determina a utilização do FIA na lei que institui o acolhimento familiar municipal. No entanto, levando em consideração a determinação do art. 16, § único,

inciso IV, da Resolução 137/2010, do CONANDA, os dispositivos das leis municipais aqui analisadas deveriam ser revogados ou atualizados.

Cabe destacar que o repasse de recurso às instituições, caso não seja unidade executora governamental, dependerá de chamamento público, com base na lei nº 13.019/2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco.

Apesar dos dados revelados acima, nesta pesquisa cabe destaque, também, aos pontos positivos ou de avanços encontrados nas leis municipais.

Surpreendentemente, utilizando por base o prazo dado pela legislação estatutária aos acolhimentos institucionais à época da formulação da normativa, as leis municipais de Balneário Rincão (2018), Criciúma (2015), Forquilha (2016) e Nova Veneza (2011) determinam período máximo de tempo para que o acolhimento ocorra, auxiliando no caráter excepcional e provisório da medida. Tal imposição visa a proteção das crianças e adolescentes e é discricionariedade do município, uma vez que nem o Estatuto ou qualquer outro documento impõem prazos máximos sobre o acolhimento familiar. A legislação do município de Içara é a única que não trata sobre o prazo máximo de período de acolhimento.

O art. 16, parágrafo 2º, da lei de Criciúma (2015) viabiliza, após o retorno da criança ou do adolescente à família de origem, o recebimento de subsídio financeiro por determinado período de tempo, visando auxiliar a reintegração em sua família.

No município de Içara, há a possibilidade de aumento do subsídio financeiro caso o acolhido seja pessoa com deficiência ou dependente químico. A lei prevê, também, penalidade em caso de mau uso dos valores a serem recebidos a título de subsídio para a manutenção dos acolhidos. Como incentivo à participação da sociedade civil, diante do caráter voluntário do serviço, estendem às famílias acolhedoras a isenção do IPTU ou abatimento proporcional, referente ao tempo do acolhimento (IÇARA, 2019).

A legislação de Nova Veneza é a única que exige a prestação de contas sobre os subsídios repassados às famílias acolhedoras, através de termos de responsabilidade acerca da utilização dos recursos (NOVA VENEZA, 2011).

As equipes técnicas dos municípios de Balneário Rincão (2018) e Forquilha (2016), disponibilizam às crianças e adolescentes acolhidas um “kit acolhimento”, contendo itens de primeira necessidade, como vestuário, roupas de

cama e higiene, brinquedos, entre outros. Este kit acompanhará a criança e/ou o adolescente no caso de desacolhimento da família acolhedora e encaminhamento para acolhimento institucional, família substituta ou retorno para família de origem.

Diante da formação inevitável de vínculos, as legislações dos municípios de Balneário Rincão (2018), Criciúma (2015), Nova Veneza (2011) e Orleans (2011) permitem que a família acolhedora possa realizar visitas às crianças e/ou adolescentes após o desacolhimento. Contudo, desde que devidamente acompanhados da equipe técnica do serviço. Apesar da compreensão de que há uma preocupação da equipe no cuidado com as famílias envolvidas, há de se convir que os laços construídos não necessitam de acompanhamento de equipe, pois não há mais vinculação ao serviço, uma vez que a situação de violação de direitos e o acolhimento em si já foram cessados.

Em Içara, quando o acolhido completar ou já tenha 14 anos de idade e esteja em acolhimento há mais de 06 meses, a equipe técnica deverá priorizar ações no Plano de Atendimento Individual - PIA deste acolhido, que visem proporcionar sua autonomia e o protagonismo juvenil (IÇARA, 2019).

Orleans, visando a prioridade absoluta das crianças e dos adolescentes, traz em seus dispositivos a determinação de prioridade entre os processos que tramitam na Juízo da Infância e Juventude, primando pela provisoriedade do acolhimento. Também determina o apoio das secretarias de Assistência Social, Educação, Saúde e Cultura, já delimitando todas as situações de atendimento prioritárias que por essas secretarias deve ser analisado (ORLEANS, 2011).

Por fim, com exceção de Orleans, os demais municípios que tiveram outras leis revogadas referentes ao acolhimento familiar como parte inerente da política de atendimento à criança e ao adolescente do município, quando sancionaram nova lei, deixaram para trás a expressão “programa” para se referenciar ao serviço.

Para fins de desfecho desta pesquisa, atentando-se à Teoria da Proteção Integral, os princípios da vinculação à Proteção Integral, do caráter jurídico-garantista, do interesse superior da criança e do adolescente, da prioridade absoluta, da ênfase nas políticas sociais básicas e da descentralização político-administrativa juntamente com as diretrizes relacionados ao acolhimento familiar existente no Estatuto da Criança e do Adolescente, nas Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes e na Tipificação Nacional de

Serviços Socioassistenciais, é proposto para a construção das normativas, sejam elas nacionais ou municipais, seis elementos mínimos:

O primeiro, com relação às informações básicas quanto o conceito do acolhimento familiar, os objetivos do serviço, a quem se aplica, aonde se aplica, por quem e por que se aplica. A lei deve ser clara quanto o caráter excepcional e provisório da medida, devendo ser dirigida à crianças e adolescentes que estejam em medida protetiva. Utilizar estas expressões já auxiliará no entendimento de que o serviço se trata de medida transitória, bem como que é destinada às pessoas de até 18 anos de idade com direitos ameaçados ou violados, cuja autoridade competente – Poder Judiciário – determinou a medida especial de proteção de acolhimento, afastando da família de origem. Neste ponto, a lei deve também tratar sobre os prazos máximos para acolhimento, visando assegurar o caráter transitório da mesma. A abrangência territorial deve limitar se o serviço se dará de forma compartilhada com outro município ou não, bem como buscar manter as crianças e adolescentes no mesmo município de origem, trazendo regras acerca dessas disposições.

O segundo está relacionado diretamente às crianças e adolescentes, com um título reservado exclusivamente ao resguardo dos seus direitos. Deve constar os princípios do melhor interesse e da prioridade absoluta para qualquer ato relacionado às mesmas. Regras básicas como o atendimento de apenas uma criança/adolescentes por vez, com exceção se tiver grupo de irmãos; a manutenção do grupo de irmãos unidos, excetuado situações excepcionais; que o acolhimento se de o mais próximo possível da residência de sua família de origem ou extensa; a busca da garantia do Direito à Convivência Familiar e Comunitária, onde todos os esforços serão direcionados para a reintegração familiar e, excepcionalmente, para colocação em família substituta. Previsão de acompanhamento pela equipe técnica, com preparações para integração e desligamento na família acolhedora, preparação sobre o afastamento e para reintegração à sua família ou colocação em família substituta, respeito às suas opiniões e prestação de informações. Sempre que possível, deve ser feita avaliação técnica antes do acolhimento visando a aplicação do serviço somente às crianças e adolescentes cuja reintegração familiar seja possível. Buscando preservar os vínculos de afinidade e afetividade, às crianças e adolescentes desacolhidas que assim desejarem, deve ser oportunizada a continuidade de contato com a família acolhedora, evitando-se o rompimento de

mais um vínculo após o desligamento - essa continuidade deve ser acompanhada pela equipe técnica, se assim for necessário.

O terceiro elemento proposto tem relação com a operacionalização destinada aos membros da sociedade civil que desejam participar do serviço. De maneira organizada e sequencial, deve-se deixar claras as disposições sobre como se dará a divulgação do serviço para que todos tenham conhecimento do mesmo; a avaliação inicial (visando prestar informações sobre sua finalidade, análise do preenchimento de requisitos mínimo – como idade, domicílio e disponibilidade de tempo –, seu caráter voluntário, a impossibilidade de estar no cadastro de adoção, o domicílio no município de referência e a vedação de sua mudança, entre outros); a avaliação documental mínima; a seleção (que comporta a realização de laudo psicossocial, análise da residência, aceitação de todos os membros do lar, requisitos mínimos de compatibilidade com a função do acolhimento, indicação de perfil etc); o cadastramento; a preparação e o acompanhamento das famílias acolhedoras pela equipe técnica do serviço, até o desligamento dos acolhidos. Comportar um tópico sobre os deveres e responsabilidades daqueles que estiverem participando do serviço e estejam sob seus cuidados algum acolhido. Por fim, esclarecimentos dos procedimentos em caso de inadaptação ou desejo de desligamento.

O quarto é recomendado à família de origem ou substituta. Deve ser feita preparação e acompanhamento psicossocial da mesma pela equipe técnica, enquanto a criança/adolescente estiver afastada do convívio familiar, após sua reintegração ou em caso de encaminhamento para família substituta. Realização de estudo sociológico para analisar quais situações levaram aquela família a não estar apta ao cuidado dos seus filhos(as). Existência de previsão de estudo da necessidade de inclusão da família de origem em programas oficiais de orientação, de apoio e de promoção social. À família de origem deve ser estimulado o contato com a criança ou adolescente, por isso, deve ser dada preferência que o acolhimento se dê em local próximo, buscando facilitar essa proximidade.

O quinto é direcionado à equipe técnica. Os dispositivos devem ressaltar como esta será formada (número mínimo – diretamente ligado a quantidade de crianças/adolescentes acolhidos –, sua qualificação e exigências de experiência ou não para integrar o grupo) e quais as atribuições individuais de cada membro da mesma. Deve trazer a obrigatoriedade de capacitação continuada. Informações sobre a infraestrutura e os espaços mínimos necessários para que a equipe execute

o serviço são essenciais, fazendo com que o poder público disponibilize devidamente cada ambiente (atendimentos, trabalhos diários, reuniões...). Nesta seção, deverão estar especificados todos os deveres e obrigações da equipe, especialmente com relação aos prazos para elaboração do Plano Individual de Atendimento e os relatórios sobre a situação das crianças/adolescentes, bem assim com relação as suas responsabilidades para com o cuidado das crianças e adolescentes acolhidas, a família acolhedora e a família de origem ou substituta. A necessária articulação da equipe com toda a rede de atendimento, constando a responsabilidade de cada setor para com as crianças/adolescentes deve ser apresentada.

O sexto e último elemento refere-se aos recursos financeiros e a fiscalização do serviço. Importante aclarar de quem é a responsabilidade financeira pela manutenção do serviço e se outras verbas também auxiliarão, lembrando que somente poderão ser incluídos aqui o orçamento da assistência social. É basilar informar se haverá subsídio para a manutenção das crianças, já elucidando o valor, visando o tratamento igualitário a todos os acolhidos em iguais condições. Importante, também, a informação sobre seu quanto mínimo e máximo quando houver grupos de irmãos, em caso de acolhidos com deficiência física ou mental ou com problemas de saúde e sua proporcionalidade em caso de acolhimentos com menos de um mês ou que se encerrem antes de completar um novo mês. Deve ser listado como será efetuado o pagamento e em quais datas, para que os acolhedores possam se organizar financeiramente com o novo membro que chegará. É imprescindível a regra sobre a possibilidade de prestação de contas quando requisitado, pois qualquer uso de recurso público deve ser justificado. Por fim, a normativa deve deixar claro que o serviço está sob fiscalização e monitoramento, devendo especificar os órgãos da rede de proteção responsáveis pelo ato.

No mais, todos os itens relacionados à garantia dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes, benefícios a estas e formas essenciais de cuidados devem estar presentes. Diante da discricionariedade para elaboração da lei, todas as possibilidades de incentivo à participação devem ser utilizadas. Deve ser reforçada a importância do desenvolvimento concomitante de ações para que sejam reduzidas ou, se possível, superadas as situações de violação ou ameaça aos direitos que determinaram a necessidade de proteção.

Sugere-se, por fim, a formulação de uma cartilha de orientações com linguagens menos técnicas para leitura usual e menos jurídica, buscando informar a população municipal sobre o serviço, seu conceito e importância, contendo todas as regras de aplicação, os deveres e obrigações, bem como a responsabilidade sobre o ato.

## CONCLUSÃO

Compreender crianças e adolescentes como sujeitos de direitos é fator inicial e essencial para a discussão de qualquer fator determinante com relação a garantia dos seus direitos. A teoria da Proteção Integral é pressuposto para a compreensão da admissão da alta relevância protecionista, especialmente quando analisado o contexto histórico-evolutivo até o seu advento.

Tendo seus direitos invisibilizados e sendo tratadas como objetos dos adultos, as crianças e adolescentes passaram séculos sem ter direitos próprios, mas somente direitos que os adultos pudessem por elas exercer. Foi no âmbito internacional que os primeiros documentos surgiram trazendo concepções de cuidado diferenciado e dando início à efetivação dos direitos de crianças e adolescentes.

Em contrapartida, em âmbito nacional, houve morosidade no reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos em peculiar estado de desenvolvimento, mesmo quando na esfera internacional já ocorria a admissão de que a mudança no trato da infância se fazia necessária. A intervenção Estatal repressora e duradoura estigmatizou os chamados “menores” como delinquentes e abandonados, os submetendo a situações injustas. Somente após a Constituição Federal de 1988, incorporando a teoria da Proteção Integral no ordenamento jurídico brasileiro, que crianças e adolescentes foram reconhecidos como sujeitos de direitos, detentoras de direitos a elas direcionados e que elas mesmas pudessem exercer.

Trata-se de um marco na área dos direitos da criança e do adolescente do Brasil, sobrepondo-as em qualquer medida, reconhecendo a família como um grupo essencial para o seu desenvolvimento, mas compartilhando os deveres entre esta, a sociedade e o Estado. As reconheceu como prioridade absoluta e estabeleceu que toda e qualquer ação deve levar em consideração o seu melhor interesse, por serem pessoas em peculiar estado de desenvolvimento. Com o reconhecimento desta especial proteção, foram ressaltados à criança e ao adolescente direitos fundamentais, necessários para seu pleno desenvolvimento e cumprimento da Proteção Integral.

Superando as culturas havidas antes da Proteção Integral tornar-se teoria fundamentadora do direito de crianças e adolescentes, houve a necessidade da



formulação de um direito, entre tantos outros, que trabalhasse na defesa do desenvolvimento saudável das mesmas, prezando pela sua manutenção junto a família natural ou, em casos excepcionais, sua colocação em família substituta. Ou seja, que assegure o crescimento e o desenvolvimento junto a uma família e com a sua comunidade, definido na carta constitucional e estatutária como Direito à Convivência Familiar e Comunitária.

Tão importante foi o advento deste direito que, partindo de exemplos sociais de atuação, projetou-se no campo jurídico de modo que o legislador se preocupou com formas de garanti-lo, também, às crianças e adolescentes cujo poder familiar se encontre suspenso ou os tenham perdido e que necessitem de acolhimento transitório. A regulamentação veio com relação ao apadrinhamento socioafetivo e os serviços de acolhimento familiar, buscando garantir às crianças e adolescentes todas as possíveis formas de relacionamento afetivo enquanto a situação definitiva não é solucionada.

A prática de cuidados de crianças e adolescentes em lares de famílias que não eram suas de origem há muito ocorre no Brasil, porém, através da informalidade. Por meio do protagonismo da sociedade civil nestas práticas, tornou-se programa e, depois, foi incluído como serviço junto aos os Serviços de Alta Complexidade do Sistema Único de Assistência Social. Após, foi previsto como medida especial e prioritária de proteção no Estatuto da Criança e do Adolescente, através da alteração dada pela Lei nº 12.010 de 2009. A sua operacionalização está definida nos documentos “Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes” e “Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais”.

As medidas de proteção à criança e ao adolescente serão aplicáveis sempre que os seus direitos forem ameaçados ou violados, seja por ação ou omissão da sociedade ou do Estado, por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsáveis, ou em razão da própria conduta da criança ou do adolescente. Alinhando-se ao Direito da Criança e do Adolescente, o acolhimento familiar se trata de: medida especial de proteção, formal, prioritária, provisória e excepcional.

É medida de proteção e de alta complexidade por demandar proteção integral, uma vez que há a necessidade de afastar a criança ou adolescente do seu lar e família de origem e demanda suprimento de todas as necessidades básicas de sobrevivência. É prioritária frente ao acolhimento institucional, a fim de evitar a institucionalização em massa e imediata daquelas que ainda possuem chances de

reintegração familiar, propiciando atendimento em ambiente que garanta atenção individualizada e convivência comunitária. É provisória pois trata-se apenas de situação transitória, enquanto a decisão definitiva de seu retorno ao lar ou seu encaminhamento para colocação em família substituta não é decidida. É excepcional porque a regra é a manutenção da convivência em família natural ou substituta. Finalmente, é um ato formal, vez que deve ser determinado pelo Poder Judiciário.

Esta medida se dá através de engajamento da sociedade civil junto ao Estado, por ser o acolhimento em si exercido por membros da sociedade civil, que devem estar diretamente vinculados ao serviço, cuja equipe qualificada as deve selecionar e preparar e, posteriormente, acompanhar o acolhimento.

Contudo, como visto, o Estatuto da Criança e do Adolescente pouco delinea diretrizes organizacionais para o desenvolvimento do serviço e, os demais documentos da Assistência Social, apesar de fazê-lo, não são leis ordinárias, mas instruções. Foi por essa falta de lei federal que a pergunta norteadora “considerando que o direito da criança e do adolescente permite o acolhimento familiar e, analisando a teoria da Proteção Integral, quais instrumentos de proteção o serviço em família acolhedora adota para garantir a efetivação dos direitos das crianças e dos adolescentes nos âmbitos municipais?”, fomentou a pesquisa.

Considerando a hipótese levantada para a elaboração desta dissertação, ter-se-á parcialmente confirmada. Constatou-se com os estudos que, em razão da insuficiência de regulamentação própria sobre o acolhimento familiar, os municípios de Santa Catarina não têm adotado critérios específicos quanto ao serviço em família acolhedora, o que pode caracterizar desproteção ao direito de crianças e adolescentes. Como analisado, deixou-se de adotar diversos critérios determinados pelo Estatuto ou pelos documentos que foram elaborados visando o bom desenvolvimento do serviço, onde cada município regulamenta, inclui ou não inclui tudo que bem entende em sua lei. As regulamentações estão de forma equivocada por falta de qualificação técnica, pelo não comprometimento com os direitos considerando o público-alvo, além de puro desinteresse por parte do poder público e dos operadores do sistema de garantia de direitos.

Quanto ao serviço ser possível modelo de políticas públicas, em especial, para municípios de pequeno porte, utilizando-se do mesmo como forma de acolher crianças e adolescentes por longos períodos, verificou-se que existem atualmente no Brasil 332 unidades executoras do serviço de família acolhedora, o que

representa uma média de apenas 5% frente a todos os municípios do país. Quando analisado os números somente de Santa Catarina, estado cujos municípios foram pesquisados, existem atualmente 74 unidades executoras. Levando em consideração que este é atualmente o estado que mais possui o serviço e que conta com 295 municípios, sendo a maioria de pequeno porte, chega-se a uma porcentagem de 25% que possui a execução do serviço. Assim, de maneira geral, a assertiva não se confirma.

Com relação a primeira afirmativa que fora confirmada, de que os municípios não têm adotado critérios específicos quanto ao serviço em família acolhedora, a preocupação é aumentada quando se verifica que há um potencial expressivo no incentivo ao crescimento das unidades de execução do serviço e, ao mesmo tempo, que as devidas providências com relação a regulamentação não são tomadas pelo Poder Público, desrespeitando diretamente os princípios estruturantes e concretizantes da Proteção Integral.

Estes números demonstram que a falta de regulamentação unificada e vinculatória não impede a implementação e o desenvolvimento dos acolhimentos familiares, mas pode dificultar sua eficácia, a igualdade de tratamento e a garantia dos direitos de crianças e adolescentes, conforme os dados levantados na análise das legislações municipais. É certo que a legislação municipal deverá adaptar cada situação a sua realidade local. Quando se busca por isonomia não se intenta que todas as leis sejam iguais, mas sim que sejam evitados erros que podem configurar violação de direitos.

As regras do Estatuto da Criança e do Adolescente não são recomendações e sim determinações/obrigações e, mesmo assim, por vezes não são adotadas/obedecidas nas legislações municipais ou, até, são dispostas em contrariedade com os preceitos estatutários, o que é muito pior.

Os documentos “Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes” e “Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais”, apesar de instruções/orientações sem a mesma força do Estatuto, foram elaboradas através de experiência técnica e deveriam ser levados em consideração, tendo em vista que formulados para a especial proteção da infância, porém, também nem sempre o são. Além do mais, por menor que seja a força hierárquica frente o Estatuto, a Tipificação Nacional possui força vinculante aos estados e municípios

quando incorporadas pelos conselhos estaduais e municipais, ao qual compete regulamentar as normas emitidas pelos conselhos nacionais.

Vê-se, assim, que a força normativa federal especificamente preparada para o acolhimento familiar é essencial para que os municípios apliquem em seus serviços de família acolhedora as mesmas regras e exigências, evitando-se regulamentações divergentes, garantindo a igualdade no atendimento em todo o território brasileiro. Mesmo diante do princípio da descentralização político-administrativo, deve-se ter em conta que questões complexas como estas, cabe a união definir diretrizes claras segundo os parâmetros jurídicos do Direito da Criança e do Adolescente.

A propósito, não levar em consideração as diretrizes determinantes do Estatuto e de documentos formulados visando especial cuidado e salvaguarda de direitos, é um retrocesso à teoria da Proteção Integral. Da mesma forma desrespeitosa age o Estado no seu dever compartilhado de salvaguarda de direitos quando se omite na devida formulação de regulamentação de um serviço tão complexo, que muito já está a cargo somente da sociedade civil, pois deixa de olhar o melhor interesse da criança e do adolescente, bem como de elevá-las a condição de prioridade absoluta nos atos de governo.

Crianças e adolescentes já demandam especial proteção por serem pessoas em condição peculiar de desenvolvimento e, mais ainda, quando encontram-se em medida de proteção, cujos direitos já foram violados, ou seja, já houve falha na garantia de direitos e, além da necessidade de restauração dos direitos transgredidos, não se pode deixar que outros sejam desrespeitados. Isto torna a situação mais complexa e demandante de atenção reforçada do Poder Público. A falta de zelo do Estado, nesse sentido, pode fazer com que a cultura da caridade e do assistencialismo retorne, pois, o Poder Público se exime de suas responsabilidades, deixando crianças e adolescentes em lares de famílias voluntárias, sem demonstrar a devida atenção. Além de fazer retornar a doutrina familista, visto que deixa cada vez mais a cargo da sociedade civil as responsabilidades pelo serviço decorrentes, tornando-as destaque para o desenvolvimento do acolhimento.

Como resultado dos estudos realizados, para a efetiva proteção de crianças e adolescentes em medida de proteção de acolhimento familiar, faz-se necessário:

Que o Poder Público federal, como instrumento de proteção no acolhimento familiar, formule legislação específica, contendo regras gerais e obrigatórias para que todas as unidades de execução do serviço adotem, demonstrando atenção ao serviço desde a sua base, ou seja, na formulação de suas regras de implementação e execução. Essas diretrizes devem, em síntese: esclarecer o conceito do serviço; o conceito de família acolhedora; quem pode ser acolhedor; quem pode ser acolhido; prazos máximos de acolhimento; autoridade competente para determinar o acolhimento; auxílio profissional para a questão da formação e quebra de vínculos afetivos (seja com a família de origem ou com a família acolhedora); fluxograma; articulação intersetorial; articulação entre as famílias de origem, acolhedoras, substitutas (se for o caso) e a comunidade (escola, saúde...); capacitação periódica das equipes que atuarão no serviço; financiamento; como podem ser usados os recursos; divulgação; ampla informação da existência do serviço; formas de seleção e capacitação das famílias; infraestrutura mínima para a equipe do serviço e da residência acolhedora; quem pode fazer parte da equipe técnica e qual a qualificação ou experiência mínima; definição dos órgãos fiscalizadores das unidades executoras; imposição de penalidades à equipe técnica e aos acolhedores em caso de violação de direitos das crianças e adolescentes; estabelecer, conforme o Estatuto, que o adolescente deva obrigatoriamente ser ouvido para escolher entre o acolhimento familiar e o institucional, bem como as crianças, se houver possibilidade; etc. A legislação poderá permitir que os municípios tragam para as legislações situações necessárias a adaptação do serviço à sua realidade, mas sempre levando em conta o melhor interesse da criança e do adolescente e sem desprezar nenhum critério legal.

Todas essas necessidades foram melhor apresentadas em forma de seis elementos centrais ao final do último capítulo, que dão aporte para a formulação da lei: o primeiro, com relação às informações básicas; o segundo, relacionado diretamente às crianças e adolescentes; o terceiro, com a operacionalização destinada aos membros da sociedade civil que desejam participar do serviço, quer seja, as famílias acolhedoras; o quarto, com recomendações à família de origem ou extensa; o quinto é direcionado à equipe técnica; o sexto e último elemento refere-se aos recursos financeiros e a fiscalização do serviço.

A legislação federal deve priorizar o acolhimento familiar para crianças e adolescentes que tenham maiores chances de retorno a família de origem, sempre

que possível, realizando estudo desta situação anteriormente a determinação de medida de acolhimento familiar, buscando a melhor alternativa para a criança e para o adolescente.

Visando aumentar a participação de membros da sociedade e informar a população em geral sobre o serviço, a formulação de uma cartilha de orientações com linguagens menos técnicas para leitura usual e menos jurídica, apresentando seu conceito e importância, contendo todas as regras de aplicação, os deveres e obrigações, bem como a responsabilidade sobre o ato, são importantes.

Após o presente estudo, compreende-se que a ideia do acolhimento familiar é uma alternativa que tende a ser positiva, mas ainda carece de maior atenção. Apoiados no desfavorável histórico das institucionalizações ocorrido no período menorista, o acolhimento familiar se sobressaiu. Porém, não se pode deixar de olhar criteriosamente para esta forma de proteção, sob o risco de incorrer em erro.

O acolhimento institucional, reformulado e pautado, também, sob a ótica da teoria protecionista, é tomado por regras do Estatuto e dos documentos da Assistência Social, sendo os acolhedores os próprios profissionais da área. Apesar disso, ainda é tido como ambiente ruim e possui ampla fiscalização do Poder Público, caso descumpra as diretrizes delineadas, ainda que por documentos não vinculatórios, e da comunidade, visto que, comumente, é de conhecimento público sua existência e localização dentro do município. O acolhimento familiar, cujo objetivo é o mesmo do acolhimento institucional, quer seja, de guarda provisória até que a situação se defina, não possui a mesma quantidade de regras e de fiscalização. Os acolhedores são terceiros e não os próprios profissionais. Ainda que capacitados, o que ocorre dentro do lar acolhedor, que será passado à Autoridade Judiciária através de relatório da equipe técnica, não é vivenciado pela equipe técnica, se dando de acordo com a perspectiva de cada família acolhedora, que pode ser diversa.

Indiscutível que o atendimento individualizado seja melhor para amenizar a situação vivenciada por aquela criança/adolescente, além, é claro, dos benefícios de se conviver em um ambiente familiar e que pouco se pareça com uma instituição. Porém, não se pode ignorar que, para aquela criança/adolescente, qualquer lugar que não a sua casa e/ou qualquer pessoa que não de sua família ou cuja convivência já exista, lhe trará uma situação angustiante.

A questão dos vínculos afetivos que se formarão deve ser melhor discutida, especialmente por não poder a família acolhedora estar no cadastro de adoção. Com isso, há de se debater a atual ausência de prazos na legislação estatutária, que parece entender que somente o acolhimento institucional deve ter prazo, por parecer pior. Contudo, como dito, qualquer situação de afastamento familiar e incerteza quanto ao futuro, é ruim e deve ser provisória, a curto espaço de tempo.

Não se quer com isso repudiar a existência do serviço, mas reforçar a necessidade de voltar atenção para essa modalidade de acolhimento que tende a crescer. O Estado deve contribuir para que as famílias sejam capacitadas, antes e durante o acolhimento, entendendo sua responsabilidade e todas as necessidades psicológicas e físicas dos acolhidos. Deve dar suporte para que a equipe técnica também seja constantemente preparada e tenha todos os instrumentos necessários para a boa execução do serviço. Mas, especialmente, deve garantir que crianças e adolescentes em acolhimento familiar estejam devidamente protegidas.

A situação em si é complexa, pois demanda integralidade na salvaguarda da criança ou do adolescente, por isso mesmo a atenção deve ser especial e cuidadosa, minuciosa em suas regras, sem abrir mão de qualquer imposição legal que venha a garantir proteção integral à população infantoadolescente. Assim, se evitará os riscos do retorno dos processos de institucionalização em massa, o descuido com relação aos direitos da infância e mais violações de direitos.

Por fim, sugere-se para pesquisas e avanços futuros, analisar se crianças e adolescentes em acolhimento familiar tem obtido mais êxito no retorno à família de origem ou não.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Melhoramentos, 2008.

ALKIMIN, Maria Aparecida; VILLAS BÔAS, Regina Vera. Os direitos da criança e do adolescente. p. 29-43. *In*: SARMENTO, Dirléia Fanfa; MENEGAT, Jardelino; WOLKMER, Antonio Carlos. **Educação em Direitos Humanos**: dos dispositivos legais às práticas educativas. Porto Alegre: CirKula, 2018.

ALVES, Francielle Lopes; MIOTO, Regina Célia Tamasso. **O Familismo nos Serviços de Saúde**: expressões em trajetórias assistenciais. v. 7, n. 2, p. 208-220. Vitória: Argumentum, 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18315/argumentum.v7i2.9038> Acesso em: 21 jun. 2019.

AMIN, Andréa Rodrigues. Evolução histórica do direito da criança e do Adolescente. *In*: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.). **Curso de direito da criança e do adolescente**: aspectos teóricos e práticos. 11ª ed. Livro digital. São Paulo: Saraiva Jur, 2018a.

AMIN, Andréa Rodrigues. Princípios orientadores do direito da criança e do adolescente. *In*: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.). **Curso de direito da criança e do adolescente**: aspectos teóricos e práticos. 11ª ed. Livro digital. São Paulo: Saraiva Jur, 2018b.

AMREC – Associação dos Municípios da Região Carbonífera. **Histórico** [2015]. Disponível em: <https://www.amrec.com.br/cms/pagina/ver/codMapaltem/59316> Acesso em: 14 agos. 2019.

ARIÈS, Philippe. **História social da criança e da família**. Trad. Dora Flakman. 2ª ed. Rio de Janeiro: LCT, 1981.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA TERRA DOS HOMENS – ABTH. **Família acolhedora**: perfil da implementação do Serviço de Família Acolhedora no Brasil, 1ª. ed. digital. Rio de Janeiro: Associação Brasileira Terra dos Homens, 2015.

BACURAU, Marcio Sérgio Monteiro. Intersetorialidade na política de atendimento aos direitos da criança e do Adolescente em Crato/CE. *In*: FONTANA, Eliane; GRUNEVOLD, Isabel; SCHMIDT, João Pedro (Orgs.). **Políticas públicas, cooperação e comunidades**. 1. ed. Curitiba: CRV, 2018.

BALNEÁRIO RINCÃO. **Apresentação e Nossa História**. [2013]. Disponível em: <https://www.balneariorincao.sc.gov.br/cms/pagina/ver/codMapaltem/4776> Acesso em: 14 agos. 2019.

BALNEÁRIO RINCÃO. **Lei nº. 276 de 27 de outubro de 2016**. Institui o programa "família acolhedora" de crianças e adolescentes do município de Balneário Rincão e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/b/balneariorincao/lei-ordinaria/2016/27/276/lei-ordinaria-n-276-2016-institui-o-programa-familia->



acolhedora-de-criancas-e-adolescentes-do-municipio-de-balneario-rincao-e-da-outras-providencias Acesso em: 19 agos. 2019.

**BALNEÁRIO RINCÃO. Lei nº. 368, de 08 de agosto de 2018.** Dispõe sobre o serviço de acolhimento familiar provisório de crianças e adolescentes, denominado serviço de acolhimento em família acolhedora e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/b/balneario-rincao/lei-ordinaria/2018/36/368/lei-ordinaria-n-368-2018-dispoe-sobre-o-servico-de-acolhimento-familiar-provisorio-de-criancas-e-adolescentes-denominado-servico-de-acolhimento-em-familia-acolhedora-e-da-outras-providencias> Acesso em: 19 agos. 2019.

BITTENCOURT, Sávio Renato. **O cuidado e a paternidade responsável.** *In:* PEREIRA, Tânia da Silva; OLIVEIRA, Guilherme de Oliveira (Coord). O cuidado como valor jurídico. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

BORDALLO, Galdino Augusto Coelho. **As regras gerais de processo.** *In:* MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.). Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos. 11ª ed. Livro digital. São Paulo: Saraiva Jur, 2018.

BRANCHER, Leoberto Narciso. Organização e gestão do sistema de garantias de direitos da infância e da juventude. *In:* MARQUES, Antonio Emílio Sendim; BRANCHER, Leoberto Narciso. **Pela justiça na educação.** Brasília: Fundescola/MEC, 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 03 abr. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 99.710,** publicado em 21 de novembro de 1990. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Brasília: Presidência da República, 1990a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d99710.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm). Acesso em: 03 abr. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.069,** publicada em 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1990b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8069Compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069Compilado.htm). Acesso em: 03 abr. 2019.

BRASIL. **Lei nº. 8.742,** publicada em 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8742compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742compilado.htm) Acesso em: 09 jul. 2019.

BRASIL. **Lei nº. 11.340,** publicada em 07 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Brasília: Presidência da

República, 2006c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm) Acesso em: 13 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº. 13.019**, publicada em 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm) Acesso em: 04 out. 2019.

BRASIL. Ministério do Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: MDS, 2004. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf). Acesso em: 05 jul. 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social**, de julho de 2005. Brasília: MDS, 2005a. Disponível em: <http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/NOB-SUAS.pdf> Acesso em: 08 jul. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº. 6222/2005** (Texto inicial PLS nº. 314/2004). Dispõe sobre adoção; altera as Leis nºs 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 nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e da Consolidação da Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=306987> Acesso em: 23 jul. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Resolução 113**, publicada em 19 de abril de 2006. Define os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília: CNDCA, 2006a. Disponível em: [http://www.crpsp.org.br/portal/comunicacao/diversos/mini\\_cd/pdfs/res\\_113\\_conanda.pdf](http://www.crpsp.org.br/portal/comunicacao/diversos/mini_cd/pdfs/res_113_conanda.pdf) . Acesso em: 15 abr. 2019.

BRASIL. Ministério do Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**, publicada em 2006. Brasília: MDS, 2006b. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/Plano\\_Defesa\\_CriançasAdolescentes%20.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Plano_Defesa_CriançasAdolescentes%20.pdf) Acesso em: 19 jun. 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome. **Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes**, publicada em junho de 2009. Brasília: MDS, 2009. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-edolescentes/programas/pdf/orientacoes-tecnicas.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Resolução 137**, de 21 de janeiro de 2010. Dispõe sobre os parâmetros para a criação e o funcionamento dos Fundos Nacional, Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Adolescente e dá outras providências. , Brasília: CNDCA, 2010. Disponível em: <https://www.direitosdacrianca.gov.br/midia/resolucoes/resolucao-137> Acesso em: 04 out. 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social**, de 12 de dezembro de 2012. Brasília: MDS, 2012. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia\\_social/nob\\_suas.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/nob_suas.pdf) Acesso em: 05 jul. 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília: MDS, 2013. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/tipificacao.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf) Acesso em: 26 jul. 2019.

BRASIL. **Censo SUAS 2017** – Resultados Nacionais, Unidades de Acolhimento. Brasília, Coordenação-Geral de Planejamento e Vigilância Socioassistencial. Secretaria Nacional de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social. Junho de 2018. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php> Acesso em: 22 jul. 19.

BRASIL. **Censo SUAS 2018** – Resultados Nacionais, Unidades executoras do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora. Brasília, Coordenação-Geral de Planejamento e Vigilância Socioassistencial. Secretaria Especial de Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. Ministério da Cidadania. Maio, 2019a. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php> Acesso em: 22 jul. 19.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Cadastro Nacional de Crianças Acolhidas** – Relatórios estatísticos, 2019b. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/sistemas/infancia-e-juventude/20545-cadastro-nacional-de-criancas-acolhidas-cnca> Acesso em: 22 jul. 2019.

BÜHRING, Marcia Andrea. **Direitos Humanos e Fundamentais**: Para além da Dignidade da Pessoa Humana. vol. 1. Porto Alegre: Editora Fi, 2014.

CÂMARA MUNICIPAL DE CRICIÚMA. **Cronologia histórica criciumense**. 2014. Disponível em: <https://www.camaracriciuma.sc.gov.br/historia-criciuma-ver/cronologia-historica-criciunense-7> Acesso em: 13 agos. 2019.

CARREIRÃO, Úrsula Lehmkuhl. Modalidades de abrigo e a busca pelo direito à convivência familiar e comunitária. In: *SILVA*, Enid Rocha Andrade da (Coord.). **O direito à convivência familiar e comunitária** : os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil. Brasília : IPEA/CONANDA, 2004.

CASTILHO, Cleide de Fátima Viana; CARLOTO, Cássia Maria. **O familismo na política de Assistência Social: um reforço à desigualdade de gênero?**. In: Anais do I Simpósio sobre Estudos de Gênero e Políticas Públicas. Universidade Estadual de Londrina, 2010. Disponível em: <http://www.uel.br/eventos/gpp/pages/arquivos/2.CleideCastilho.pdf> Acesso em: 19 jun. 2019.

CEDCA-SC – CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Diagnóstico da realidade social da criança e do adolescente do Estado de Santa Catarina**. Volume 02: Direito à Convivência Familiar e Comunitária, 1ª Ed. Florianópolis: Núcleo Criativo Painel, 2018.

COLIN, Denise Ratmann Arruda. Apresentação. In: ASSIS, Simone Gonçalves de; FARIAS, Luis Otávio Pires (orgs). **Levantamento nacional das crianças e adolescentes em serviço de acolhimento**. São Paulo: Hucitec, 2013.

CONSTANTINO, Patrícia; ASSIS, Simone Gonçalves de; MESQUITA, Viviane de Souza Ferro de. Crianças, adolescentes e famílias em SAI. In: ASSIS, Simone Gonçalves de; FARIAS, Luis Otávio Pires (orgs). **Levantamento nacional das crianças e adolescentes em serviço de acolhimento**. São Paulo: Hucitec, 2013.

COSTA, Nina Rosa do Amaral; ROSSETTI-FERREIRA, Maria Clotilde. **Acolhimento Familiar: Uma Alternativa de Proteção para Crianças e Adolescentes**. Psicologia: Reflexão e Crítica, 22(1), 111-118, 2009.

COUTO, Berenice Rojas. **Assistência Social: Direito ou bem-estar?** Revista Serviço Social e Sociedade n. 124, p. 665-677. Out/dez 2015.

CRUZ, Lilian Rodrigues da. **(Des)articulando as políticas públicas no campo da infância: implicações da abrigação**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.

CRICIÚMA. **Lei nº 6689, de 21 de dezembro de 2015**. Dispõe sobre o serviço de acolhimento familiar provisório de crianças e adolescentes e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/c/criciuma/lei-ordinaria/2015/668/6689/lei-ordinaria-n-6689-2015-dispoe-sobre-o-servico-de-acolhimento-familiar-provisorio-de-criancas-e-adolescentes-e-da-outras-providencias> Acesso em: 21 agost. 2019.

CUSTÓDIO, André Viana. **Teoria da proteção integral: pressuposto para compreensão do direito da criança e do adolescente**. p. 22-43. Santa Cruz do Sul: Revista do Direito, v. 29, 2008.

CUSTÓDIO, André Viana. **Direito da criança e do adolescente**. Criciúma: UNESC, 2009.

CUSTÓDIO, André Viana; SOUZA, Ismael Francisco de; LEME, Luciana Rocha. **Violência intrafamiliar contra crianças e adolescentes: a superação da cultura da permissão para bater, na legislação brasileira**. Curitiba: Multideia, 2016.

DEMO, Pedro. **Política Social, educação e cidadania** – 3ª ed. Campinas: Papyrus, 1994.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução e notas de Nelson Boeira. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. **Conceitos de princípios constitucionais**: elementos teóricos para uma formulação dogmática constitucionalmente adequada. 2ª ed, rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

FERRAJOLI, Luigi. **Derecho y razón**: teoría del garantismo penal. Madrid: Trotta, 1995.

FERREIRA, Siddharta Legale. **Estado Social e Democrático de Direito**: História, direitos fundamentais e separação dos poderes. Universidade Federal de Juiz de Fora, 2011

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

FONSECA, Cláudia. Fabricando família: Políticas públicas para o acolhimento de jovens em situação de risco. p. 215-244 *In*: JACQUET, Christine; COSTA, Lívia Fialho (Orgs.). **Família em Mudança**. São Paulo: Companhia Ilimitada, 2005.

FORQUILHINHA. **Lei nº 2194, de 24 de junho de 2016**. Dispõe sobre o serviço de acolhimento familiar provisório de crianças e adolescentes, denominado serviço de acolhimento em família acolhedora e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/forquilha/lei-ordinaria/2016/219/2194/lei-ordinaria-n-2194-2016-dispoe-sobre-o-servico-de-acolhimento-familiar-provisorio-de-criancas-e-adolescentes-denominado-servico-de-acolhimento-em-familia-acolhedora-e-da-outras-providencias> Acesso em: 22 agost. 2019.

GALICIA, Marco Antonio López. **Una mirada a los derechos de las niñas y los niños**: su resignificación. CNDH: México, 2016.

GARZÓN, Adela. **Familismo y creencias políticas**. Rev. Psicología Política, nº 17, p. 101-128. Valencia: Universidad de Valencia, 1998. Disponível em: <https://www.uv.es/garzon/psicologia%20politica/N17-5.pdf> Acesso em: 18 jun. 2019.

GLANZ, Semy. **A Família mutante** – Sociologia e Direito Comparado: Inclusive no novo Código Civil. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

GEPSE – Gerência de Proteção Social Especial. **Levantamento dos municípios e suas modalidades de acolhimento**. Santa Catarina: Secretaria do Estado de Assistência Social, Trabalho e Habitação, 2015.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2010**: características da população e dos domicílios: resultados do universo. Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Acesso em: 12 agos. 2019.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades:** Balneário Rincão. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/balneario-rincao/panorama>. Acesso em: 12 agost. 2019.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades:** Criciúma. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/criciuma/panorama>. Acesso em: 12 agost. 2019.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades:** Forquilha. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/forquilha/panorama>. Acesso em: 12 agost. 2019.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades:** Içara. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/icara/panorama>. Acesso em: 12 agost. 2019.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades:** Nova Veneza. Disponível em: Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/novaveneza/panorama>. Acesso em: 12 agost. 2019.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades:** Orleans. Disponível em: Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/orleans/panorama>. Acesso em: 12 agost. 2019.

IÇARA. **Lei nº. 4395 de 04 de julho de 2019.** Dispõe sobre o serviço de acolhimento em família acolhedora do município de Içara. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/i/icara/lei-ordinaria/2019/439/4395/lei-ordinaria-n-4395-2019-dispoe-sobre-o-servico-de-acolhimento-em-familia-acolhedora-do-municipio-de-icara> Acesso em: 26 agos. 2019.

KUABARA, Cláudia Yuri Souza; KLIPAN, Marcos Leandro; ABRÃO, Jorge Luís Ferreira. **Família acolhedora:** o estabelecimento de relações objetais em situação de acolhimento. *Estilos clin.*, São Paulo, v. 21, n. 2, maio/ago. 2016, 346-365.

LAMENZA, Francismar. **Os direitos fundamentais da criança e do adolescente e a discricionariedade do Estado.** São Paulo: Minha Editora, 2011.

LAURO MULLER. **Lei nº. 1.793/2013, de 18 de dezembro de 2013.** Autoriza o poder executivo a criar e implantar o programa municipal família acolhedora e revoga a Lei 1296/2004. Disponível em: <https://www.lauromuller.sc.gov.br/legislacao/index/detalhes/codMapaltem/32802/codNorma/214654> Acesso em: 21 agost. 2019.

LEME, Luciana Rocha; VERONESE, Josiane Rose Petry. A Política de Atendimento. *In:* VERONESE, Josiane Rose Petry. **Direito da Criança e do Adolescente:** novo curso – novos temas. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

LIEBEL, Manfred. Sobre la historia de los Derechos de la infância. *In*: LIEBEL, Manfred; MUÑOZ, Marta Martínez (Coords.). **Infancia y Derechos Humanos: Hacia una ciudadanía participante y protagónica**. IFEJANT: Lima, 2009.

LIMA, Fernanda da Silva. **Mamãe África, cheguei ao Brasil: os direitos da criança e do adolescente sob a perspectiva da igualdade racial**. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2011.

LIMA, Fernanda da Silva; PAGANINI, Juliana. 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, Fernanda da Silva.; VERONESE, Josiane Rose Petry; VIEIRA, Reginaldo de Souza (Orgs.). **Estado, política e direito: políticas públicas, democracia e direitos sociais**. v. 6. Curitiba: CRV, 2017.

LIMA, Fernanda da Silva; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Os direitos da criança e do adolescente: a necessária efetivação dos direitos fundamentais**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012.

LIMA, Fernanda da Silva; SOUZA, Ismael Francisco de; LINO, Pâmela Guimarães. **Infância, discriminação e adoção: o direito à convivência familiar e comunitária às avessas no Brasil**. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2018.

LIMA, Miguel M. Alves. **O direito da criança e do adolescente: fundamentos para uma abordagem principiológica**. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-Graduação em Direito. UFSC: Florianópolis, 2001.

LUCAS, Antonia Picornell. **Menores en dificultad social. El desamparo infanto-juvenil en la provincia de Salamanca. Análisis y propuestas socioeducativas de intervención**. 1ª ed. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2006.

LUÑO, Antonio Enrique Pérez. **Derechos humanos, Estado de derecho y Constitución**. 10ª ed. Madrid: Tecnos, 2010.

MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. Guarda. *In*: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.). **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 11ª ed. Livro digital. São Paulo: Saraiva Jur, 2018a.

MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. Tutela. *In*: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.). **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 11ª ed. Livro digital. São Paulo: Saraiva Jur, 2018b.

MARCILIO, Maria Luiza. A roda dos expostos e a criança abandonada na História do Brasil. *In*: FREITAS, Marcos Cezar de (Org.). **História social da infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1997.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**, 5. ed. - São Paulo: Atlas, 2003.

MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no Direito**. São Paulo: Saraiva, 2003.

MIOTO, Regina Célia Tamaso. **A centralidade da família na política de assistência social**: contribuições para o debate. Revista de Políticas Públicas (online), v. 8, n. 1. p. 133-142. Maranhão: EDUFMA. Disponível em: <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3756> Acesso em: 21 jun. 2019.

MOREIRA, Ana Selma; VERONESE, Josiane Rose Petry. As Medidas de Proteção. *In*: VERONESE, Josiane Rose Petry. **Direito da Criança e do Adolescente**: novo curso – novos temas. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

MOSER, Liliâne; MULINARI, Bruna Aparecida Pavoski. **Proteção social e família**: o caráter familista da política social no Brasil. II Seminário Nacional de Serviço Social, Trabalho e Políticas Sociais. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis – 23 a 25 de outubro de 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/180134> Acesso em: 20 jun. 2019.

NOVA VENEZA. **Lei nº. 2113, de 17 de novembro de 2011**. Institui o serviço de acolhimento em família acolhedora e da outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/n/nova-veneza/lei-ordinaria/2011/211/2113/lei-ordinaria-n-2113-2011-institui-o-servico-de-acolhimento-em-familia-acolhedora-e-da-outras-providencias> Acesso em: 26 agos. 2019.

ORLEANS. **Lei nº. 2414, de 16 de dezembro de 2011**. Institui o programa de acolhimento de crianças e adolescentes, denominado “programa família acolhedora”. Disponível em: <https://www.orleanscamara.sc.gov.br/camara/proposicao/Lei-ordinaria/2011/1/0/946> Acesso em: 26 agos. 2019.

PAGANINI, Juliana; VIEIRA, Reginaldo de Souza. Os direitos fundamentais da criança e do adolescente no Brasil: um estudo do princípio da desjurisdicionalização como mecanismo de sua efetividade. *In*: VIEIRA, Reginaldo de Souza; PRÉVE, Daniel Ribeiro; PILATI, José Isaac (Orgs.). **Estado, Política e Direito**: Políticas Públicas, Gestão Pública e Direitos Fundamentais. v. 5. Curitiba: CRV, 2015.

PARANÁ. Secretaria da Família e Desenvolvimento Social. **Modelo de Lei Municipal - Família Acolhedora**. Disponível em: [http://www.desenvolvimentosocial.pr.gov.br/arquivos/File/MODELO\\_DE\\_LEI\\_MUNICIPAL\\_DE\\_ACOLHIMENTO\\_FAMILIAR\\_-\\_FINAL.pdf](http://www.desenvolvimentosocial.pr.gov.br/arquivos/File/MODELO_DE_LEI_MUNICIPAL_DE_ACOLHIMENTO_FAMILIAR_-_FINAL.pdf) Acesso em: 28 agos. 2019.

PASE, Eduarda Simonetti; BITENCOURT, Caroline Müller. A crise de representatividade e a ideia de não pertencimento como causas de fragilidade da democracia representativa e de espaços para abusos e práticas corruptivas. *In*: COSTA, Marli Marlene Moraes da; LEAL, Mônica Clarissa Hennig (Orgs.). **Políticas públicas e demandas sociais**: Diálogos Contemporâneos II. Porto Alegre : Imprensa Livre, 2016.



PASSETTI, Edson. Crianças carentes e políticas públicas. *In*: PRIORE, Mary Del (org.). **História das crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2000.

PEREIRA, Tania da Silva. O “**melhor interesse da criança**”. *In* PEREIRA, Tania da Silva (Coord). O melhor interesse da criança: um debate interdisciplinar. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

PEREIRA, Tania da Silva. **Direito da criança e do adolescente** – uma proposta interdisciplinar. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **A assistência social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS**. p. 63-83. *Ser Social*, Brasília, n. 20, p. 63-83, jan./jun. 2007.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Política Social. *In*: FERNANDES, Rosa M. C.; HELLMANN, Aline (Orgs.). **Dicionário crítico**: política de assistência social no Brasil. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2016.

PRINCESWAL, Marcelo. O direito à convivência familiar e comunitária sob o paradigma da proteção integral. *In*: ASSIS, Simone Gonçalves de; FARIAS, Luis Otávio Pires (orgs). **Levantamento nacional das crianças e adolescentes em serviço de acolhimento**. São Paulo: Hucitec, 2013.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico – 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RAMIDOFF, Mário Luiz. **Lições de Direito da Criança e do Adolescente**: ato infracional e medidas socioeducativas. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2008.

RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma. **A institucionalização de crianças no Brasil**: percurso histórico e desafios do presente. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004.

RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma; NAIFF, Luciene; BAPTISTA, Rachel. **Crescer em família revisitando concepções e práticas com vistas à promoção do direito à convivência familiar e comunitária**. *O Social em Questão*, Ano IX, nº. 14, Segundo semestre de 2005. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2005.

RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma; NAIFF, Luciene; BAPTISTA, Rachel (Coord.). **Acolhendo crianças e adolescentes**: experiências de promoção de Direito à Convivência Familiar e Comunitária no Brasil. 2ª ed. São Paulo: Cortez. Brasília: UNICEF. Rio de Janeiro: PUC-RIO, 2006.

ROCHA, Simone. Certificação de assistência social. *In*: FERNANDES, Rosa; HELLMANN, Aline (Orgs.). **Dicionário crítico**: política de assistência social no Brasil. Porto Alegre : Ed. UFRGS, 2016.

ROMAN, Renata. A recuperação da família biológica e o encaminhamento para adoção de crianças e adolescentes em risco. *In*: HELENO, Camila Teixeira;

RIBEIRO, Simone Monteiro (orgs.). **Criança e Adolescente**: sujeitos de direitos. Belo Horizonte: Conselho Regional de Psicologia de Minas Gerais, 2010.

SANCHES, Helen Crystine Corrêa. **Da vara de menores à vara da infância e juventude**: desafios para a Proteção Integral dos direitos de crianças e adolescentes no sistema de justiça brasileiro. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

SANCHES, Helen Crystine Corrêa; VERONESE, Josiane Rose Petry. A Proteção Integral e o Direito Fundamental de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar. *In*: VERONESE, Josiane Rose Petry (org). **Direito da Criança e do Adolescente**: novo curso – novos temas. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

SÊDA, Edson. Art. 98. *In*: CURY, Munir (coord.). **Estatuto da Criança e do Adolescente comentado**: comentários jurídicos e sociais. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA FILHO, Artur Marques da. **Adoção**: regime jurídico, requisitos, efeitos, inexistência e anulação. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

SILVA, Izabella Régis da; SOUZA, Marli Palma. A Família e o Direito à Convivência Familiar na Política de Atendimento à Infância e à Adolescência. *In*: SOUZA, Ismael Francisco de; VIEIRA, Reginaldo de Souza (orgs). **Direitos fundamentais e Estado**: políticas públicas & práticas democráticas, Tomo I. Criciúma: Ed. UNESC, 2011.

SOUZA, Lajús, Maria Luiza de. **Sistema único de saúde de assistência social**: um difícil caminho rumo à conquista da cidadania. Porto Alegre, 2010. 294 p. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica (PUC-RS), Faculdade de Serviço Social, 2010.

SOUZA, Ismael Francisco de. **O Reordenamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)**: estratégias para concretização de políticas públicas socioassistenciais para crianças e adolescentes no Brasil. 2016. 278 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2016.

SOUZA, Cristiane Gonçalves de. **Sistema único de Assistência Social**: a proteção e o atendimento à família. Ponta Grossa: Ed. UEPG, 2018.

SPOSATI, Aldaíza. **Assistência social**: de ação individual a direito social. p. 435-458. Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC n. 10 – jul./dez., 2007.

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

TEIXEIRA, Sérgio Henrique. Conselho Tutelar. *In*: DINIZ, Andréa; CUNHA, José Ricardo (orgs.). **Visualizando a política de atendimento à criança e ao adolescente**. Rio de Janeiro: Litteris, 1998.

UN. **Geneva Declaration of the Rights of the Child**. Adopted 26 September, 1924, League of Nations. Disponível em: <http://www.un-documents.net/gdrc1924.htm>. Acesso em: 03 abr. 2019.

UNICEF. **Declaration of the rights of the child**. Proclaimed by General Assembly Resolution 1386 (XIV), of 20 November 1959. Disponível em: <https://www.unicef.org/malaysia/1959-Declaration-of-the-Rights-of-the-Child.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2019.

UNICEF. **Convenção sobre os direitos da criança**. Adotada em Assembleia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em: 03 abr. 2019.

UNICEF. **Diretrizes de Cuidados Alternativos à Criança**. Adotada em Assembleia Geral das Nações Unidas, em 15 junho 2009. Disponível em: [http://www.neca.org.br/images/apresent.\\_II%20seminario/Guidelines%20Portuguese%20-%20ONU%20CUIDADOS%20ALTERNATIVOS%20\(1\).pdf](http://www.neca.org.br/images/apresent._II%20seminario/Guidelines%20Portuguese%20-%20ONU%20CUIDADOS%20ALTERNATIVOS%20(1).pdf) Acesso em: 12 jul. 2019.

VALENTE, Janete Aparecida Giogetti. **Acolhimento familiar**: validando e atribuindo sentido às leis protetivas. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 111, p. 576-598, jul./set. 2012.

VALENTE, Janete Aparecida Giorgetti. **As relações de cuidado e de proteção no Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora**. Tese apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo sob a orientação da Profa. Dra. Myrian Veras Baptista. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC, 2013.

VARGAS, Emiliania. **Os discursos de Vargas e as Políticas Sociais no Brasil de 1930 a 1940**. Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito final para obtenção do título de Mestre em Serviço Social. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2007.

VERONESE, Josiane Rose Petry. O Estatuto da Criança e do Adolescente: um novo paradigma. *In*: VERONESE, Josiane Rose Petry; ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo (Coord.). **Estatuto da Criança e do Adolescente: 25 anos de desafios e conquistas**. São Paulo: Saraiva, 2015.

VERONESE, Josiane Rose Petry; SILVEIRA, Mayra. Acesso à Justiça e Justiça da Infância e Juventude: o juiz, o promotor de justiça, os serviços auxiliares e o advogado. *In*: VERONESE, Josiane Rose Petry. **Direito da Criança e do Adolescente**: novo curso – novos temas. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

VERONESE, Josiane Rose Petry; VERONESE, Valdemar P. da Luz (Coord.). **Direito da criança e do adolescente**, v. 5. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2006.

VILLASEÑOR, Roxana Montejano; SAUCEDO, Martín Beltran; SILVA, Violeta Mendezcarlo. **Un análisis transversal de los derechos humanos de las niñas y los niños ante la emergencia**. n. 18. REDHES: Sevilla, 2017.

WEBER, Lúdia Natalia Dobrianskyi. **Abandono, institucionalização e adoção no Brasil: problemas e soluções**. Revista o social em questão. Ano 9, n. 14 - 2/2005. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2005.