

1. INTRODUÇÃO

Questão de grande debate em âmbito nacional é garantia do “Direito à Convivência Familiar e Comunitária” a crianças e adolescentes afastados do convívio familiar sob medida de proteção, tendo em vista situação de abandono, risco social ou pessoal.

Tal preocupação sustenta-se nos reflexos negativos que a ausência da família na fase de desenvolvimento do ser humano, entre a infância e a adolescência, pode ocasionar. Por isso, busca-se valorizar a família, enquanto provedora dos direitos básicos e necessários para seres em desenvolvimento.

Em relação à importância dessa vivência familiar, esclarece Cláudia Cabral:

A família é uma estrutura universal, onde ocorrem as primeiras relações sociais. Ao mesmo tempo, e paradoxalmente, é espaço de afeto, aconchego, mas também de conflitos e agressões. Na família, tem lugar a definição de papéis sociais e socialização, ou seja, a transformação do ser biológico em um ser social. Desde cedo, a criança precisa de alguém para desenvolver sua autonomia. Esse alguém, normalmente a mãe e o pai biológicos, preenchem o lugar de ‘cuidadores’, o que pode ser desempenhado por outras pessoas que se ocupem das necessidades básicas da criança. Entre a criança e os pais (ou substitutos) serão estabelecidos, com o passar do tempo, vínculos complexos e dinâmicos que garantam a sobrevivência física e emocional da criança.¹

Sendo assim, o presente trabalho de conclusão de curso dedica-se a fazer um estudo aprofundado sobre a medida protetiva de acolhimento familiar ou família acolhedora, previsto no art. 101, VIII, do Estatuto da Criança e do Adolescente, a fim de estabelecer a importância do mencionado instituto para garantia do direito à Convivência Familiar e Comunitária, observando a efetividade desse direito no Município de Aracaju, no contexto da aplicabilidade desta mediante Lei municipal nº 4.335 de 26 de dezembro de 2012.

Para a consecução desse fim, o trabalho ora proposto foi desenvolvido através de levantamento bibliográfico, livros e artigos científicos, pesquisas de campo, entrevista com a exposição teórica do tema acolhimento, destacando-se os principais conceitos que envolvem o tema em comento. Destaca-se que

¹ CABRAL, Cláudia (Coord.). Perspectiva do acolhimento familiar no Brasil. In: FONSECA, Cláudia, BASS, Denis, et al.; **Acolhimento familiar: experiências e perspectivas**. ABTH: Rio de Janeiro, 2005, p. 10.

o procedimento relativo à coleta de dados foi realizado partindo-se do exame da legislação atinente ao assunto, com o emprego do método dedutivo.

Antes de adentrar no estudo, efetivamente, sobre o programa família acolhedora, é necessário estabelecer algumas premissas conceituais e principiológicas sobre o Direito da Criança e do Adolescente. Dessa Forma, no segundo capítulo fez-se uma breve abordagem sobre a evolução do Direito da Criança e do Adolescente, passando pela “época do menor abandonado, do menor em situação irregular”, até se chegar às expressões “crianças e adolescentes”.

Tem-se que, a partir desse último momento, crianças e adolescentes são reconhecidos como sujeitos de direitos, tendo em vista a peculiar condição de seres em desenvolvimento, característica introduzida pela Declaração Universal dos Direitos da Criança e ratificada pelo Brasil.

Eis que, estava formalizada a ruptura com antiga “Doutrina da Situação Irregular”, para adotar a “Doutrina da Proteção Integral”, momento em que crianças e adolescentes deixam de ser objeto de proteção assistencial e passam a ser titulares de direitos subjetivos.

Superada essa fase introdutória, no terceiro capítulo tem-se uma abordagem do ordenamento jurídico sobre a garantia da convivência familiar e comunitária, destacando-se, como ponto de partida, a Constituição Federal de 1988, dois anos mais tarde, de modo a regulamentar o art. 227 da CF, a Lei nº 8.069 de 1990, conhecida como Estatuto da Criança e do Adolescente. Destaca-se, também, a Lei nº 12.010 de 2009, conhecida como “Lei de adoção”, que realizou alterações significativas na norma estatutária, dentre as quais destaca-se o aprimoramento do direito à convivência familiar e comunitária.

Tendo em vista o direito à convivência familiar e comunitária, base sólida desse trabalho, no quarto capítulo é feita uma breve abordagem sobre o conceito e alguns aspectos da instituição família, de modo a enfatizar a importância dessa para a vida de crianças e adolescentes.

Já no quinto capítulo é feita uma abordagem geral sobre os programas de acolhimento para crianças e adolescentes afastados do convívio familiar, tratando de forma específica do acolhimento familiar e do acolhimento institucional, estabelecendo as principais diferenças entre essas duas medidas protetivas.

Feitas essas considerações, a partir do capítulo seis inicia-se o estudo efetivo sobre o acolhimento familiar, correlacionando com o direito da convivência familiar,

bem como a sua inclusão no rol das medidas protetivas estabelecidas no art. 101 do ECA, que se deu através da Lei nº 12.010/2009.

Sendo assim, o Estatuto da Criança e do Adolescente passou a estabelecer como providência protetiva para crianças e adolescentes retirados temporariamente de suas famílias de origem, o acolhimento familiar, colocando este como medida priorizada em relação ao acolhimento institucional:

Art. 34, § 1º A inclusão da criança ou adolescente em programas de acolhimento familiar terá preferência a seu acolhimento institucional, observado, em qualquer caso, o caráter temporário e excepcional da medida, nos termos desta Lei.²

A razão de ser dessa preferência pelo acolhimento familiar reside nas peculiaridades que o torna uma medida protetiva eficiente, no sentido de ser mais proveitoso para criança e para o adolescente, visto que o trabalho é realizado em ambiente familiar, com atenção individualizada e convivência comunitária.

É importante ressaltar que o programa de acolhimento familiar encontra-se caracterizado no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, criado em 2006, e possui muita importância para o direito infantojuvenil, pois rompe com a cultura antiga do abrigamento de crianças e adolescentes, colocando em destaque a verdadeira essência da proteção integral e da preservação dos vínculos familiares e comunitários estabelecidos no Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 19 ECA).

O referido Plano caracteriza o programa de famílias acolhedoras como um serviço que organiza o acolhimento na residência de famílias, de crianças e adolescentes afastados da família de origem mediante medida protetiva. Representa uma modalidade de atendimento que visa oferecer proteção integral às crianças e aos adolescentes até que seja possível a reintegração familiar, ou, não sendo possível, a colocação em família substitua.

Partindo-se de tais premissas, o presente trabalho irá caracterizar a medida protetiva de acolhimento familiar, com intuito de demonstrar o papel importante que esse programa desenvolve na vida de crianças e adolescentes que se encontram temporariamente privados do seu ambiente familiar.

² BRASIL. **Lei nº 8.069 de 1990** - Estatuto da Criança e do Adolescente. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 07 out. 2013.

Como esclarecido linhas acima, para a materialização da pesquisa foi realizado um estudo no âmbito do Município de Aracaju. Sendo assim, no sétimo e último capítulo, será feita inicialmente uma breve abordagem sobre o princípio da municipalização da política de atendimento voltada à infância e juventude, conforme preconizado na norma estatutária (art. 88, I), tendo em vista que esse princípio trata de umas das várias diretrizes a serem seguidas na busca da consecução dos fins a que se destina o Sistema de Garantias³ previsto no Estatuto.

A instituição desse princípio se justifica na intenção de garantir maior eficiência e maior garantia aos direitos inerentes à criança e ao adolescente. Isso porque, para atender as necessidades destes faz-se necessária a municipalização do atendimento, tendo em vista as características peculiares a cada região. E mais, maior proximidade dos problemas existentes e conhecendo as causas da existência desses será mais fácil resolvê-los.

Sendo assim, as políticas públicas pautadas nos princípios e garantias ditados pela Doutrina da Proteção Integral são asseguradas pelo estabelecimento de um sistema de garantia de direitos que se materializa no município, a quem cabe estabelecer a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente.

Com a municipalização das políticas públicas de atendimento, ficou, assim, a cargo dos Municípios, dentre outros programas da assistência social, a implementação do programa de acolhimento familiar previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Após essa explanação, adentraremos na problemática do município de Aracaju, vez que o programa família acolhedora ainda não existe de forma efetiva, pois a Lei municipal nº 4.335 de 26 de dezembro de 2012, a qual criou a referida medida, ainda não fora colocada em prática.

Nesse cenário será feita uma abordagem crítica sobre a realidade de crianças e adolescentes institucionalizadas no âmbito do município em estudo, tendo em vista o direito à convivência familiar e comunitária.

Mostra-se de relevante importância o presente trabalho de conclusão de curso, visto que busca trazer à realidade o importante papel desempenhado pelas famílias acolhedoras à luz do direito da convivência familiar e comunitária. Pois é

³ 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 da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal.

necessário desconstruir da cultura social que criança afastada do convívio familiar é sinônimo de abrigo, aprisionadas, mais sim de proteção em ambiente familiar.

Portanto, o presente trabalho tem como objetivo fornecer à sociedade conhecimentos sobre o “acolhimento familiar”.

Nesse contexto, trataremos de temas atinentes aos programas de acolhimento, abordando de forma específica o acolhimento familiar, em função de sua magnitude para a concretização do direito à convivência familiar e comunitária, ancorado no princípio da proteção integral, em especial no Município de Aracaju.

2. CRIANÇAS E ADOLESCENTES COMO SUJEITOS DE DIREITOS

2.1 Do “Direito do Menor” à Expressão “Direito da Criança e do Adolescente”

A atual proteção assegurada a crianças e adolescentes passou por um longo processo de descobertas e amadurecimento na história até chegar ao modelo atual, baseado na Doutrina da Proteção Integral, inspirada na Convenção Internacional dos Direitos da Criança, que será estudada mais adiante.

Por várias décadas a população brasileira esperou por atenção legislativa referente ao jovem, sendo que somente em 1926, através do Poder Executivo, cujo presidente à época era Washington Luís, foi instituído o primeiro Código de Menores brasileiro, por Força do Decreto nº 5.083 de 1926.⁴ Esse código era voltado para os infantes expostos e menores abandonados.

Com aproximadamente um ano de vigência o mencionado Código fora substituído pelo Decreto Federal nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927, que instituiu o segundo Código de Menores brasileiro, conhecido como Código Mello Mattos. Essa lei previa medidas assistencialistas e preventivas com o objetivo de diminuir as crianças e adolescentes de ruas.

Nesse sentido esclarece Andréa Rodrigues Amin:

A família, independentemente da situação econômica, tinha o dever de suprir adequadamente as necessidades básicas das crianças e dos jovens, de acordo com o modelo idealizado pelo Estado (...) Já no campo infracional, crianças e adolescentes até 14 anos eram objetos de medidas punitivas com finalidade educacional. Já os jovens, entre 14 e 18 anos, eram passíveis de punição, mas com responsabilidade atenuada. Foi uma lei que uniu justiça e assistência, união necessária para que o Juiz de menores exercesse toda sua autoridade centralizadora, controladora e protecionista sobre a infância pobre, potencialmente perigosa⁵.

Como se percebe referido código aperfeiçoou o sentido discricionário da palavra “menor”, contido no primeiro código. Nesse contexto fora estabelecida a categoria Menor, conceito estigmatizante que acompanhou crianças e adolescentes

⁴ COSTA, Tailson Pires. **Meio ambiente familiar: a solução para prevenir o crime**. São Paulo: Max Limonad, 2002, p. 15.

⁵ AMIN, Andréa Rodrigues. **Evolução histórica do direito da criança e do adolescente**. In: SANTOS, Ângela Maria s. dos; Kátia R. F. L. A. (Coord.), et al.; **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 6. ed. Ver. E atual. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 47.

até a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente⁶ e que, na prática, perdura até os dias atuais, principalmente quando se referem aos famosos “menores infratores.”

Com os debates para reforma ou criação de uma legislação menorista no final dos anos de 1960 e início da década de 1970, em 10 de outubro de 1979, foi criado o último Código de Menores, através da Lei nº 6.697, em plena ditadura militar.

Esse novo Código veio consolidar a chamada “Doutrina da Situação Irregular”, que dá proteção jurídica ao Menor em Situação Irregular, orientando, dessa forma, o Direito do Menor.

As normas contidas nesse novo Código tinham mais um caráter sancionatório do que protecionista ou assistencial, podendo dizer, dessa forma, que não passava de um Código Penal do Menor.⁷

Esse foi o tempo do “menor”, “menor abandonado”, do “menor delinquente”, de modo a estigmatizar crianças e adolescentes. Nessa época, o juiz deixava de julgar o menor para tão somente definir a situação irregular aplicando a medida terapêutica necessária.⁸

Nesse contexto merece destacar os ensinamentos de Tailson Pires Costa:

O último Código de Menores[...] não utilizou literalmente as expressões abandonado ou delinquente, porém, preservou o termo ‘menores’, não suavizando os adjetivos atribuídos a estes pelas leis anteriores, também em seu artigo 1º: ‘Este Código dispõe sobre assistência, proteção e vigilância a menores’⁹.

A redação desse Código remetia o conceito da palavra “menor” a trombadinha, abandonado, delinquente, infrator, fugitivo da Febem, dentre outros.¹⁰

Tem-se que a partir desse código ficou consolidada a Doutrina da Situação Irregular, tendo em vista que a referida lei somente se aplicava àquelas crianças e adolescentes que se encontravam em situação irregular.

A respeito da mencionada Doutrina, esclarece Andréa Rodrigues Amin:

⁶ AMIN, Andréa Rodrigues. Ob. cit., p. 47.

⁷ LIBERATI, Wilson Donizeti. **Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, p. 13.

⁸ FONSECA, Antônio César Lima da. **Direitos da criança e do adolescente**. São Paulo: Atlas, 2011, p. 8.

⁹ Ob. cit., p. 16.

¹⁰ Ob. cit., p. 17.

Não era uma doutrina garantista, até porque não enunciava direitos, mas apenas redefinia situações e determinava uma atuação de resultados. Agia-se apenas na consequência, e não na causa do problema, ‘apagando-se incêndios’. Era um direito do Menor, ou seja, que agia sobre ele, como objeto de proteção e não como sujeito de direitos¹¹.

Entretanto, na década de 80, o país estava assolado por debates sobre os diversos aspectos da proteção do público infantojuvenil, pautados nos documentos internacionais específicos.¹²

Nesse contexto merece destaque a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, aprovada por unanimidade pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989. Essa convenção resultou de uma soma de forças, durante dez anos, de vários países que lutaram para definir os direitos humanos comuns a todas às crianças, que fossem capazes de atingir todas as classes sociais.¹³

Dessa forma, encontrava-se estabelecida, a partir dessa Convenção, o novo cenário internacional no que diz respeito aos direitos a crianças e adolescentes, que fora marcado pela eficiência e abrangência da Doutrina da Proteção Integral.

Nesse sentido explica Tânia da Silva Pereira:

A convenção consagra a ‘Doutrina da Proteção Integral’, ou seja, que os direitos inerentes a todas as crianças e adolescentes possuem características específicas devido à peculiar condição de pessoas em vias de desenvolvimento em que se encontram e que as políticas básicas voltadas para a juventude devem agir de forma integrada entre a família, a sociedade e o Estado¹⁴.

Quanto ao objetivo da doutrina da proteção integral explica Wilson Donizeti Liberati

[...] assegura um direito universal às crianças e adolescentes e esse direito não pode ser exclusivo de uma categoria de *menor*, classificado como *carente*, *abandonado* ou *infrator*, mas deve dirigir-se a *todas* as crianças e a todos os adolescentes, sem distinção¹⁵.

A aplicabilidade desse direito de forma indistinta a todas as crianças e adolescentes tem-se pelo reconhecimento desses seres como possuidores de

¹¹ AMIN, Andréa Rodrigues. Ob. cit., p. 55 (grifo do autor)

¹² PEREIRA, Tânia da Silva. **Direito da Criança e do Adolescente: uma proposta interdisciplinar**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p. 22.

¹³ Ob. cit., p. 25.

¹⁴ Ob. cit., p. 25 (grifo do autor)

¹⁵ LIBERATI, Wilson Donizeti. **Direito da criança e do adolescente**. 3. ed. São Paulo: Rideel, 2009, p. 14. (grifo do autor).

características específicas devido à peculiar condição de pessoas em desenvolvimento.

Nesse contexto a Convenção Internacional Sobre os Direitos da Criança foi ratificada pelo Brasil através do Decreto nº 99.710 de 21 de novembro de 1990, que a efetivou como lei interna.

Vale lembrar que, o legislador Constituinte fez menção aos direitos voltados à infância e à juventude, como é de se observar no art. 227 da Constituição Federal de 1988. Isso se deu por influência dos documentos internacionais, como foi o caso da referida convenção, o que fez com que amadurecessem os debates nacionais sobre as diversas vertentes da proteção da infância e da juventude.

Quanto a esse ponto, esclarece Tânia da Silva Pereira:

Esta mobilização nacional favoreceu ao legislador constituinte subsídios para elaboração de normas de proteção à infanto-adolescência. Com estas emendas de iniciativa popular foram introduzidos no texto constitucional os princípios básicos da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança.¹⁶

Logo após é realizada a promulgação da Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990, que estabelece o Estatuto da Criança e do Adolescente, pautado na doutrina da proteção integral, e reconhece crianças e adolescentes como sujeitos de direitos individuais, devido a sua peculiar característica de seres em desenvolvimento.

Isso é o que se depreende da leitura do art. 6º do Estatuto da Criança e do adolescente:

Art. 6º Na interpretação desta Lei levar-se-ão em conta os fins sociais a que ela se dirige, as exigências do bem comum, os direitos e deveres individuais e coletivos, e a condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento.¹⁷

Sendo assim, o Estatuto da Criança e do Adolescente representou um significativo avanço legislativo, como bem explica Tailson Pires Costa:

Ao contrário do que ocorria com as antigas legislações de menores, o atual estatuto demonstra a maior suavidade ao destacar em sua nomenclatura, os termos 'criança' e 'adolescente'¹⁸.

¹⁶ Ob. cit., p. 23.

¹⁷ Ob. cit.

¹⁸ Ob. cit., p. 17.

Esse avanço torna-se evidente, tendo em vista que a norma estatutária não distinguiu o menor em situação regular e o menor em situação irregular, isso porque a aplicação é totalmente ampla. E mais, substitui a expressão menor por criança e adolescente, de modo a evitar o teor pejorativo que o primeiro termo (menor) continha¹⁹.

Então, tem-se que a partir do estabelecimento da Doutrina da Proteção Integral no cenário internacional, e de forma específica no Brasil com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, é que fora construída a ideia de que criança e adolescente são seres em desenvolvimento, que, por conseguinte, são detentores de direitos fundamentais, os quais devem ser reconhecidos de forma integral.

2.2 Princípios Orientadores do Estatuto da Criança e do Adolescente

A Doutrina da Proteção Integral, reflexo do princípio da dignidade da pessoa humana para crianças e adolescentes, estabeleceu como princípios gerais e orientadores do Estatuto da Criança e do Adolescente: princípio da prioridade absoluta, princípio do superior interesse ou do melhor interesse (*thebestinterest*) e princípio da municipalização.²⁰

O princípio da prioridade absoluta, firmado na Convenção das Nações Unidas sobre Direitos da Criança, encontra-se previsto no art. 227 da Magna Carta de 1988, do qual derivou os arts. 4º e 100, parágrafo único, II, da Lei nº 8.069/90.

De forma sucinta e clara Andréa Rodrigues Amin conceitua e caracteriza esse 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 infanto-juvenil deve preponderar. Não comporta indagações ou ponderações sobre o interesse a tutelar em primeiro lugar, já que a escolha foi realizada pela nação por meio do legislador constituinte.²¹

Já o princípio do superior interesse ou do melhor interesse (*thebestinterest*) é considerado um norte a ser seguido pelo legislador e pelo aplicador do direito, tendo

¹⁹ VIANA, Marco Aurélio S. **A Tutela da criança e do adolescente**. In: Sálvio Figueiredo Teixeira (coord.). Direito de família do menor. Belo Horizonte: Del Rey, 1993, p. 287.

²⁰ AMIN, Andréa Rodrigues. Ob. cit., p. 60.

²¹ AMIN, Andréa Rodrigues. Ob. cit., p. 60.

como critério a primazia das necessidades de crianças e adolescentes. Nas palavras de Antônio Cézar Lima da Fonseca²², o princípio do melhor interesse é “um norteamento que deve gerenciar e orientar todas as atitudes concretas da sociedade e do Estado em prol de crianças e adolescentes.”

Segundo Andréa Rodrigues Amin, referido princípio pode ser assim conceituado:

Assim, na análise do caso concreto, acima de todas as circunstâncias fáticas e jurídicas, deve pairar o princípio do melhor interesse, como garantidor do respeito aos direitos fundamentais titularizados por crianças e jovens. Ou seja, atenderá o princípio do melhor interesse toda e qualquer decisão que primar pelo resguardo amplo dos direitos fundamentais, sem subjetivismo do intérprete. Melhor interesse não é o que o Julgador entende que é melhor para a criança, mas sim o que objetivamente atende à sua dignidade como criança, aos seus direitos fundamentais em maior grau possível²³.

Nesse sentido, explica Tânia da Silva Pereira:

[...] quando ocorrem conflitos desta ordem, como no caso da dissolução de um casamento, por exemplo, os interesses da criança sobrepõem-se aos de outras pessoas ou instituições [...] Este paradigma tem norteado tratados e convenções humanitários, da mesma forma que tem orientado, em todo o mundo, as decisões nos Tribunais.”²⁴

Todavia os dois princípios não devem ser confundidos, conforme esclarece Antônio Cézar Lima:

A ‘prioridade absoluta’, assim como os direitos fundamentais, tem origem constitucional (art. 227, caput, CF), sendo que o ‘superior interesse tem origem nos Tratados Internacionais (v. Convenção Internacional de 1989), integrante dos acertos de proteção internacional de crianças e adolescentes.’²⁵

Muito embora o princípio da municipalização do atendimento seja objeto de estudo mais aprofundado em capítulos posteriores dessa pesquisa, vale serem tecidos aqui alguns comentários sobre o mesmo.

²² Ob. cit., p. 12.

²³ AMIN, Andréa Rodrigues. Ob. cit., p. 69.

²⁴ PEREIRA, Tânia da Silva. **O princípio do “melhor interesse da criança”**: da teoria à prática. Disponível em: <http://www.gontijo-familia.adv.br/2008/artigos_pdf/Tania_da_Silva_Pereira>. Acesso em: 04 mai. 2013.

²⁵ Ob. cit., p. 12 (grifo do autor).

O princípio da municipalização constitui-se em uma das diretrizes traçadas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 88, II, ECA), que serve como instrumento para tornar mais eficiente a concretização das políticas públicas voltadas à infância e juventude.

Quando o legislador estatutário estabeleceu a municipalização como umas das diretrizes da política de atendimento, teve como objetivo transferir algumas das competências da União e do Estado ao Município, sendo que este assumiu, a partir da Constituição de 1988, atribuições que antes estavam fora do âmbito de sua atuação.

Tânia da Silva Pereira explica a importância e o papel do município para a concretização dos direitos de crianças e adolescentes:

A família e a criança vivem na comunidade, no município, e neste grupo social que deverão ser reforçados os projetos, programas e iniciativas de proteção desta parcela considerável da população. É no município que crianças e jovens se desenvolvem, é lá que eles se tornam cidadãos. O ser humano é ele e suas circunstâncias²⁶.

2.3 Promulgação da Constituição de 1988 e o Estabelecimento da Doutrina da Proteção Integral

A Carta Magna pode ser considerada uma mola propulsora para a regularização da situação da criança e do adolescente no cenário nacional, isso porque as leis anteriores à Constituição estavam permeadas de conteúdo manifestadamente discriminatório, como bem explica Wilson Donizeti Liberati: “a criança era o filho bem nascido, e menor, o infrator.”²⁷

Em um sentido amplo, a proteção à infância, conforme ensina Luciano Alves Rossato,²⁸ “é direito social amparado pelo art. 6º da Constituição Federal, que somente enuncia a sua existência e natureza, não trazendo qualquer tipo de detalhamento.”

A preocupação do legislador constituinte originário no que diz respeito à criança e ao adolescente tem como ponto de partida o art. 24, XV, da CF, que,

²⁶ Ob. cit., p. 163.

²⁷ Ob. cit., p. 14.

²⁸ ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo; CUNHA, Rogério Sanches. **Estatuto da criança e do adolescente comentado**: Lei 8.069/1990: artigo por artigo. 3. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 77.

segundo Tailson Pires da Costa²⁹ “permite o entendimento transparente sobre a proteção estatal destinada à infância e à juventude, a qual deve ser elaborada pelo Poder Legislativo Federal.”

No contexto desse trabalho, merece destaque o art. 227, tendo em vista sua importância para o direito infantojuvenil. Quanto à essa importância explica Andréa Rodrigues Amin:

[...] colocou o Brasil no seleto rol das nações mais avançadas na defesa dos interesses infantojuvenis, para as quais crianças e jovens são sujeitos de direito, titulares de direitos fundamentais, foi adotado o sistema garantista da doutrina da proteção integral.³⁰

Reveste-se de importância o art. 227 da CF, visto que é reconhecido perante à comunidade internacional como um resumo da Convenção da ONU de 1989, uma vez que declara os direitos especiais da criança e do adolescente como sendo dever da família, da sociedade e do Estado.³¹

Dessa forma dispõe *o caput do* mencionado disposto:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.³²

De modo a efetivar referido dispositivo, após dois anos do advento da Carta Magna de 1988, fora promulgado o Estatuto da Criança e do Adolescente, que trouxe à legislação brasileira as regras contidas na Convenção Internacional dos Direitos da Criança, bem como as disposições jurídicas da doutrina da proteção integral, cujo objetivo é romper com a ideia de que crianças e adolescentes são objetos passivos de tutela, assumindo-os como sujeitos de direito, em condição peculiar de desenvolvimento, a quem deve ser garantida, de forma efetiva, a proteção integral com absoluta prioridade.

Sendo, a partir de então, substituído o termo “menor” por criança e adolescente, visto que outrora o termo “menor” se referia ao público infanto-juvenil

²⁹ Ob. cit., p. 18.

³⁰ AMIN, Andréa Rodrigues. Ob. cit., p. 50.

³¹ Ob. cit., p. 24.

³² BRASIL. **Constituição Federal do Brasil de 1988**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil>>. Acesso em: 03 mai. 2013.

que vivia às margens da sociedade, em razão de carência material ou da prática de condutas ilícitas.

Diante do exposto, pode-se afirmar que a Doutrina da Proteção Integral norteou o Legislador Estatutário, como bem observa José de Farias Tavares:

O objeto do direito da criança e do adolescente é o estudo sistemático da doutrina da proteção integral e a aplicação em concreto do art. 227 e parágrafos da Constituição Federal de 1988, regulamentado pelo Estatuto da Criança e do adolescente, complementado pela Lei nº 12.010/09 e Leis correlatas³³.

Todos esses dispositivos legais até aqui mencionados encontram-se em harmonia com os termos da Convenção e deixam de forma clara a vontade política do legislador em declarar a opção pelo Brasil da 'doutrina da proteção integral à criança e ao adolescente'.³⁴

³³ TAVARES, José de Farias. **Direito da infância e da juventude**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 34.

³⁴ SOUZA, Sérgio Augusto Guedes Pereira de. **Os direitos da criança e os direitos humanos**. Porto Alegre: Safe, 2001, p. 128.

3. O DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA

3.1 Noções Introdutórias

Convivência familiar e comunitária é um dos direitos assegurados a crianças e adolescentes previstos no art. 227 da Constituição Federal, dada a sua importância.

O Estatuto da Criança e do Adolescente objetivou destacar a importância do ambiente familiar saudável para o desenvolvimento de crianças e adolescentes, valorizando esta vivência quer na família natural, quer na família substituta.

Quanto a esse direito dispõe o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência familiar e Comunitária:

[...] a convivência familiar e comunitária é fundamental para o desenvolvimento da criança e do adolescente, os quais não podem ser concebidos de modo dissociado de sua família, do contexto sócio-cultural e de todo o seu contexto de vida.³⁵

No mesmo sentido explica Luciano Alves Rossato:

Os laços familiares têm o condão de manter crianças e adolescentes amparados emocionalmente, para que possam livres e felizmente trilhar o caminho da estruturação de sua personalidade. A comunidade, por sua vez, propiciará à pessoa em desenvolvimento envolver-se com os valores sociais e políticas que irão reger a sua vida cidadã, que se inicia, formalmente, aos 16 anos, quando já poderá exercer o direito de sufrágio por meio do voto direto.³⁶

Portanto, a convivência familiar pode ser conceituada como o direito fundamental que garante a pessoa humana nascer, crescer e desenvolver-se junto a sua família de origem, local onde é garantido afeto e cuidados mútuos, configurando-se um direito vital quando se tratar de pessoa em formação.

Quanto à convivência familiar, de forma coadunada à convivência comunitária, conceitua e explica Kátia Regina Ferreira:

Ao lado da Convivência familiar, ora em destaque, os legisladores constituintes e estatutários normatizaram o direito fundamental à convivência comunitária, nos mesmos dispositivos legais referidos,

³⁵ BRASIL. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência familiar e Comunitária.** Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/dmdocuments>>. Acesso em: 10 set. 2013.

³⁶ Ob. cit., p. 164 -165.

pois constitui uma interseção imperativa com aquele outro, de maneira que somente com a presença de ambos haverá um bom e saudável desenvolvimento do ser humano em processo de formação. A criança e o adolescente, com o passar dos anos, ampliam os seus relacionamentos e passam a viver experiências próprias fora do âmbito familiar que lhe auxiliarão no incremento da personalidade e do caráter. Neste ponto, a convivência escolar, religiosa e recreativa deve ser incentivada e facilitada pelos pais. Estes espaços complementares do ambiente doméstico constituem pontos de identificação importantes, inclusive para a proteção e amparo do infante, mormente quando perdido o referencial familiar.³⁷

3.2 Garantia à Convivência Familiar e Comunitária sob Ótica da Legislação em Vigor

Como sustentado desde o início desse trabalho, o Direito da Criança e do Adolescente ganhou nova roupagem a partir da Doutrina da Proteção Integral, amparado em princípios que buscam garantir proteção absoluta a crianças e adolescentes enquanto seres em desenvolvimento, que necessitam de valores morais e cívicos para a formação de sua vida adulta.

A Carta Magna de 1988, no já mencionado art. 227, eleva à condição de direito fundamental a convivência familiar para toda criança e adolescente, sendo que tal garantia foi introduzida de forma integral no Estatuto da criança e do Adolescente, em seus arts. 4º e 16, V, bem como em todo o Capítulo III do Título II.

Tendo em mira esse direito, o Conanda³⁸, a partir de 2004, passou a adotar como política pública em seu planejamento estratégico, com caráter prioritário, a promoção do direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes. Com isso foi elaborado o “Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária”, publicado em 2006.

Cabe destacar que esse Plano se constitui em um marco em termos de políticas públicas no Brasil voltadas a crianças e adolescentes, e tem como objetivo organizar e implementar as referidas políticas públicas capazes de assegurar

³⁷ MACIEL, Kátia R. F. L. A. (coord.). **Direito fundamental à convivência familiar**. In: AMIN, Andréa Rodrigues; SANTOS, Ângela Maria S. dos, et al. **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 6. ed. Ver. E atual. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 128.

³⁸ O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA é a instância máxima de formulação, deliberação e controle das políticas públicas para a infância e a adolescência na esfera federal foi criado pela Lei n. 8.242, de 12 de outubro de 1991 e é o órgão responsável por tornar efetivo os direitos, princípios e diretrizes contidos no Estatuto da Criança e do Adolescente.

acrianças e adolescentes o direito à convivência familiar e comunitária, de forma integrada e articulada com os demais programas de governo.

Quanto a esse Plano esclarece Márcio Nascimento:

O Plano teve início no ano de 2004, é resultado de um processo participativo de elaboração, pois rompe com a cultura da institucionalização de crianças e adolescentes em situação de dificuldades, fortalecendo o paradigma da proteção integral e a preservação dos vínculos familiares e comunitários preconizados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.³⁹

É nesse contexto social que vai se desenvolvendo a garantia da convivência familiar e comunitária, que é importante destacar, também, a Lei nº 12.010 de 2009, conhecida por “Lei Nacional de Adoção”, que trouxe em seu bojo importantes inovações para o público infantojuvenil, principalmente ao tocante ao presente trabalho, vez que diz respeito os sagrados princípios da proteção integral e da prevalência na família.

Referida Lei fez significativas mudanças no Estatuto da Criança e do Adolescente, após 19 anos de existência da norma estatutária, mas buscou, primordialmente, aprimorar os meios de garantir-se **o direito fundamental à convivência familiar e comunitária**, entre outras medidas.

É o que fica claro no texto da mencionada Lei:

“Art. 1º. Esta Lei dispõe sobre o aperfeiçoamento da sistemática prevista para garantia do direito à convivência familiar a todas as crianças e adolescentes, na forma prevista pela Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente.”⁴⁰

Vale esclarecer ainda que, apesar da denominação dessa Lei, esta não dispõe somente sobre adoção, mas sim, como evidenciado em seu art. 1º, visa aperfeiçoar a sistemática prevista na Lei nº 8.069/90 para garantia do direito à convivência familiar, em suas mais variadas formas, a todas as crianças e adolescentes.

Sendo assim, a mencionada lei volta sua atenção à garantia da convivência familiar já consagrada na Constituição Federal (art. 227), bem como no Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 4), como bem ensina Murilo José:

³⁹ DIGIÁCOMO, Murillo José. **Breves considerações sobre a nova “Lei Nacional de Adoção”**. Disponível em: <http://www.mp.ba.gov.br/eventos/2009/outubro/dia_23/lei_de_adocao>. Acesso em 18 març. 2013.

⁴⁰ BRASIL. **Lei nº 12.010, de 2009 - Lei Nacional de Adoção**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil>>. Acesso em: 21 set. 2013.

Com efeito, a opção do legislador não foi revogar ou substituir as disposições da Lei nº 8.069/90, mas sim a elas incorporar mecanismos capazes de assegurar sua efetiva implementação, estabelecendo regras destinadas, antes e acima de tudo, a **fortalecer e preservar a integridade da família de origem, além de evitar ou abreviar ao máximo o abrigamento (que passa a chamar de acolhimento institucional) de crianças e adolescentes.**⁴¹

Pelo exposto, é de se perceber a preocupação com crianças e adolescentes que necessitam serem afastados de suas famílias de origem por conta de abandono, risco social ou pessoal (art. 98 ECA), no sentido de se garantir, ainda que distantes de suas famílias, o direito à convivência familiar e comunitária.

Tanto é que, como fora esclarecido, a Lei de Adoção substitui a antiga denominação “Abrigo” para adotar o termo “Acolhimento”, como bem explica Antônio Cézar Lima:

A colocação de criança (rectius: inserção) e adolescentes em família substituta dá-se de três modos: pela guarda, tutela ou adoção (art. 33, ECA). Todavia, encontrados na situação descrita no art. 98 e incisos do ECA, podem seguir os programas de **acolhimento familiar ou programas de acolhimento institucional que, na forma da Lei nº 12.010/09, vieram para substituir os “abrigos” e a “colocação familiar”[...]**⁴²

Sendo assim, o termo “Acolhimento Institucional” fora introduzido no âmbito do direito infantojuvenil de modo a romper com antigas concepções, buscando distanciar-se de outros momentos históricos, em que crianças e adolescentes viveram em instituições parte de suas vidas.

É importante destacar que no ano de 2010 foi publicada a Resolução Conjunta CNA⁴³-Conanda nº 01/2010, que estabeleceu parâmetros de modo a orientar a constituição, no âmbito dos Estados, Municípios e Distrito Federal, de Comissões Intersetoriais de Convivência Familiar e Comunitária, com o objetivo de promover proteção e defesa para crianças e adolescentes. Essa Comissão tem como objetivo acompanhar a implementação do Plano de Convivência Familiar e

⁴¹ Ob. cit. (grifo nosso).

⁴² Ob. cit., p. 99 (grifo nosso)

⁴³ O Conselho Nacional de Assistência Social é um órgão superior de deliberação colegiada, de composição paritária (Sociedade Civil e Governo), vinculado diretamente ao Gabinete do Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) (Lei nº. 8.742, de 7 de dezembro de 1993).

Comunitária no âmbito de cada um dos entes da Federação, contando com a participação dos atores do Sistema de Garantia de Direitos.⁴⁴

A convivência familiar é um assunto de grande importância e tem permeado a atividade legislativa. Podemos citar, ainda, como exemplo mais recente, a Lei nº 12.594 de 18 de janeiro de 2012 que criou o Sinase – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, que regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescentes que praticaram ato infracional.

Nesse sentido, vejamos esclarecimentos de Kátia Regina Ferreira:

[...]pode-se observar a preocupação em identificar a situação e a perspectiva familiar daqueles na avaliação dos resultados desta execução, notadamente porque **a nova Lei elencou como um de seus princípios norteadores a convivencialidade, ou seja, o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários no processo socioeducativo (art. 35, IX), corroborando com o ditame do art. 113 do ECA que preceitua o incentivo e a manutenção da relação familiar durante o cumprimento da medida.**⁴⁵

A convivência familiar possui amplo debate, inclusive em âmbito nacional, conforme esclarece Márcio Nascimento:

O consenso a respeito da família como *locus* privilegiado para o adequado desenvolvimento humano está consagrado em documentos internacionais, como observado no preâmbulo da Convenção das Nações Unidas sobre os direitos da Criança (20/11/1989), cujos princípios estão presentes no Estatuto da Criança e do Adolescente, os Estados partes declararam-se ‘convencidos de que a família como elemento básico da sociedade e meio natural para o crescimento e o bem-estar de todos os seus membros e em particular das crianças, deve receber a proteção e assistência necessária para poder assumir plenamente suas responsabilidades na comunidade’.⁴⁶

Nas palavras de Luciano Alves Rossato, podemos fazer uma análise conclusiva da importância da convivência familiar e comunitária:

Os laços familiares têm o condão de manter crianças e adolescentes amparados emocionalmente, para que possam livres e felizes trilhar o caminho da estruturação de sua personalidade. A comunidade, por sua vez, propiciará à pessoa em desenvolvimento envolver-se com

⁴⁴ OLIVEIRA, Gabriela Brandt. **O direito à convivência familiar de crianças e adolescentes acolhidos** – o MCA como instrumento efetivo para implementação deste direito. Disponível em: <<http://www.mp.rj.gov.br/portal/page/portal/MCA/Censo>>. Acesso em: 3 out. 2013.

⁴⁵ MACIEL, Kátia R. F. L. A. Ob. cit., p. 130 (grifo nosso).

⁴⁶ NASCIMENTO, Márcio do. **Convivência familiar e comunitária uma questão de prioridade absoluta**. Disponível em: <http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/8/docs/convivencia_familiar>. Acesso em: 01 mai. 2013.

os valores sociais e políticos que irão reger a sua vida cidadã, que se inicia, formalmente, aos 16 anos, quando já poderá exercer o direito de sufrágio por meio do voto direto.⁴⁷

Observe-se, pois, que o avanço da legislação para que o direito da criança e do adolescente fosse reconhecido, tendo como marcos importantes a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente, trouxe importantes mudanças, pois atribui a um conjunto de atores: família, sociedade e Estado, responsabilidades mútuas no sentido de garantir a integral proteção a crianças e adolescentes, com o objetivo de preservar os seus direitos fundamentais e, dentre eles, o direito à convivência familiar e comunitária.⁴⁸

47 Ob. cit., p 164-165.

48 Ob. cit.

4. ASPECTOS GERAIS SOBRE A FAMÍLIA

4.1 Conceito de Família

Segundo o ordenamento jurídico pátrio, o conceito de família pode ser analisado sob duas formas, ampla e restrita, como bem explica Gediel Claudino:

De forma ampla, o termo família indica um conjunto de pessoas unidas por relação de parentesco (avós, pais, tios e primos); já de forma mais restrita, indica uma identidade formada pelos pais e filhos ou por um dos pais e filhos, na chamada família monoparental (art. 226, § 4º, CF).⁴⁹

Entretanto, quando se trata de um estudo que envolve direito de crianças e adolescentes, de forma específica, a palavra “família” pode ganhar ramificações, de modo a abarcar diversas situações em que pode ser identificado um verdadeiro arranjo familiar. Situações em que não exista a figura do pai e da mãe biológica, ou até mesmo situações em que não exista o liame sanguíneo, sendo estas pautadas tão somente no afeto e na afinidade, desde que sejam capazes de promover o direito à convivência familiar e comunitária.

Isso porque, por vezes, como será demonstrado mais à frente, a família tradicionalmente considerada, pai/mãe e filhos, não se mostra apta para promover os direitos necessários para a criança ou adolescente. É nesse momento que entram em cena outras espécies de famílias, no sentido de propiciar a continuidade ao direito da convivência familiar e comunitária, tendo em vista o princípio do melhor interesse assegurado.

Dessa forma, necessário se faz aqui o detalhamento das espécies de famílias com base na legislação estatutária.

4.2 Classificação das Famílias Segundo o Estatuto

No tocante aos arranjos familiares é importante frisar que, antes da vigência da mencionada Lei de Adoção, o Estatuto só reconhecia formalmente dois tipos de famílias: a família natural e a família substituta.

⁴⁹ ARAÚJO JÚNIOR, Gediel Claudino de. **Direito de família**: teoria e prática. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 17.

Com o advento da Lei nº 12.012/2009, tendo em vista as diversas situações corriqueiras, como o caso dos netos criados pelos avós, fora incluído no texto Estatutário mais um tipo de arranjo familiar, a chamada família extensa ou ampliada.

Sendo assim, o Estatuto da Criança e do Adolescente passou a adotar a chamada “classificação trinária dos grupos familiares: família natural, família extensa e família substituta.”⁵⁰

Com base na classificação acima apresentada, passemos à análise de cada um desses arranjos familiares.

4.2.1 Família Natural

Encontra-se conceituada no Estatuto da Criança e do Adolescente, na Seção II do Capítulo do Direito à Convivência Familiar e Comunitária (art. 25), como sendo aquela formada pelos pais e seus filhos (família natural biparental), ou também apresentada por qualquer um deles e sua prole (família natural monoparental).

A denominação desse tipo de arranjo familiar tem, como único objetivo diferenciá-la da família substituta, não se correlacionando, pois, com o vínculo existente entre os pais: se casados, solteiros, viúvos, separados, divorciados.⁵¹

Isso fica evidente no próprio Estatuto, em seu correspondente capítulo, que não faz nenhuma menção à origem do vínculo dos pais, tendo em vista, pois, o princípio da isonomia filial estabelecido no art. 227 da Carta Magna.

Sendo assim, observa-se que não importa a relação jurídica dos pais, se matrimonial ou não, pois estes e seus descendentes formam uma família natural ou nuclear.

É importante esclarecer que à família natural é garantida proteção diferenciada pela Lei Estatutária, visto que é reconhecida como o lugar mais adequado para a manutenção da criança e do adolescente.⁵²

⁵⁰ Ob. cit. p. 168.

⁵¹ Ob. cit. p. 169.

⁵² Ob. cit., p. 169.

4.2.2 Família Extensa ou Ampliada

Essa espécie de família encontra-se disposta no art. 25, parágrafo único do ECA, a qual fora introduzida, como já esclarecido, pela Lei de Adoção.

Sendo assim, a mencionada lei reconheceu a importância de um arranjo familiar que já se encontrava estabelecida no Direito de Família no capítulo correspondente ao parentesco (arts. 1.591 a 1.595 do Código Civil), denominada família extensa ou ampliada.

Esse tipo de “braço familiar” caracteriza-se por ir além da unidade pais e filhos ou a unidade do casal, para abranger os parentes mais próximos, com os quais a criança ou o adolescente convivam e mantenham laços de afinidade e afetividade.

Sendo assim, tem-se como elementos caracterizadores dessa forma de família: a convivência, a afinidade e a afetividade. Quanto a este último, ou seja, o afeto, o qual não pode faltar nas relações familiares por ser o alicerce de toda família, faz-se necessário trazer à baila as explicações de Kátia Regina Ferreira no que tange aos tipos de interpretações que se podem dar à expressão “vínculo de afinidade”:

Na primeira interpretação, de natureza legal, seria a relação existente entre a criança e o cônjuge/companheiro de seus pais (art. 1595 do Código Civil). Nesta esteira, a família extensa da criança seria a madrasta/o padrasto. No entanto, a afinidade existente entre a criança e seu familiar próximo pode surgir independentemente do parentesco consanguíneo (avós/tios/irmãos) ou desta relação afim (enteado/padrasto/madrasta), mas ser oriunda de uma identidade de sentimentos, semelhanças no pensar e agir que tornam as pessoas unidas em razão do próprio conviver diário. Esta interpretação gramatical da relação de afinidade é, sem dúvida, a que mais se equaliza com a sistemática do ECA.⁵³

No contexto do estudo do Direito da Criança e do Adolescente esse arranjo familiar exerce um papel de muita importância, tendo em vista que, na falta dos pais ou quando estes estejam momentaneamente impedidos de exercer o poder familiar deve-se recorrer à família extensa, sempre observando a afinidade e o afeto, pois, não estando estes presentes cumulativamente, a criança ou o adolescente será obrigado a conviver com pessoas estranhas.

⁵³ MACIEL, Kátia R. F. L. A. Ob. cit., p. 122.

Nesse contexto, vale transcrever explicações de Luciano Alves Rossato:

Ao analisarem-se as inovações empreendidas pelo legislador, fica claro que a expressa disposição da família extensa ou ampliada tem uma função específica: garantir a prevalência desta, quando da colocação da criança ou adolescente em família substituta, conforme inovação legislativa empreendida nos §§ 3º e 4º do art. 28 do Estatuto, por força da Lei 12.010/2009.⁵⁴

4.2.3. Família Substituta

O nosso ordenamento jurídico é bastante claro e protetivo no sentido de garantir a toda criança e adolescente o pleno direito à convivência familiar e comunitária. A norma posta significa que esses seres em desenvolvimento devem ser criados e educados junto seus pais, em sua família natural, por ser este lugar, por presunção, o mais adequado a fim de que seja garantido amor, respeito e proteção.

Ocorre que, em casos definidos na Lei, essa convivência com a família natural é algo que pode se tornar impossível, e até mesmo com os parentes mais próximos, tendo em vista o melhor interesse para criança e para o adolescente, no sentido de se garantir um saudável desenvolvimento mental, físico.

Justamente nesse contexto que entra a família substituta e desenvolve um papel importante no sentido de dar continuidade ao princípio da convivência familiar e comunitária.

Mesmo não havendo laços consanguíneos, como ocorre na família natural e na extensa, a família substituta constitui-se em uma verdadeira constituição de família, conforme esclarece o art. 227, § 6º da CF e o art. 1.596 do CC. Isso porque a família substituta é capaz de suprir de forma mais completa o parentesco biológico. Forma-se pelo estabelecimento de laços de amor e afeto entre pai/mãe e filho e que se concretiza com a decisão da justiça.⁵⁵

Referida família encontra-se disciplinada no art. 28 do Estatuto, e compreende àquela formada em razão da guarda, tutela e adoção. Isso quer dizer que, essa família surge quando a criança ou o adolescente encontra-se impossibilitado, ainda que momentaneamente, de viver junto de sua família natural.

⁵⁴ Ob. cit., p. 169.

⁵⁵ Ob. cit., p. 122.

No entanto, frise-se que a regra geral é a permanência dos filhos junto aos seus pais biológicos, sendo a colocação em família substituta uma medida excepcional e, dependendo da modalidade, provisória.

4.2.3.1 Formas de Colocação em Família Substituta

Desse modo, como já esclarecido, a família substituta pode se dar por meio de da guarda, tutela e adoção. Abaixo seguem alguns comentários sobre esses institutos:

a) Adoção

Segundo Luciano Alves Rossato pode ser conceituada, sob a ótica do ECA como: “[...]uma medida protetiva de colocação em família substituta que estabelece o parentesco civil entre adotante e adotado.”⁵⁶

Dessa forma, na adoção, é estabelecida, efetivamente, entre o adotante e adotado uma relação de parentesco. Surge, portanto, uma nova relação de filiação, a qual, conforme estabelecido no § 6º do art. 227 da Constituição Federal, não poderá ter tratamento diferenciado, de qualquer espécie, em relação aos filhos biológicos.

Apesar de, juntamente com a guarda e a tutela, ser uma das formas de colocação em família substituta, a adoção é mais ampla, por se diferenciar dos outros dois institutos.

Nesse sentido, esclarecedoras são as explicações de Antônio César Lima da Fonseca:

Na guarda ou na tutela, p. ex., o poder familiar não é assumido em sua integralidade pelo guardião ou tutor, como ocorre na adoção pelos adotantes. Existem atos que o guardião e o tutor só podem realizar com autorização prévia do juiz, como pagar as dívidas do menor, aceitar heranças em seu nome [...].⁵⁷

b) Tutela

⁵⁶ Ob. cit., p. 206.

⁵⁷ Ob. cit., p. 143.

Pablo Stolze conceitua a tutela da seguinte maneira: “a representação legal de um menor, relativa ou absolutamente incapaz, cujos pais tenham sido declarados ausentes, falecidos ou hajam decaído do poder familiar.”⁵⁸

Dessa forma, a tutela tem por finalidade suprir a falta dos pais, que se dá com o falecimento de ambos, a ausência e quando estes perderem ou forem destituídos do poder familiar (art. 1.728, CC-02).

Devido ao seu caráter assistencialista, que tem como objetivo substituir o poder familiar, a tutela confere o direito de representação ao tutor para que possa administrar bens e interesses do pupilo.

Logo, diferentemente da guarda, a tutela pressupõe a destituição ou a suspensão do poder familiar. Quanto a esse ponto explica Wilson Donizeti Liberati:

O exercício da tutela, prevista no art. 1.740 do CC, difere da guarda na medida em que naquele é impossível a convivência com o poder familiar. Na guarda, é possível a manutenção do poder familiar aos pais, que fica suspenso até decisão judicial. Em outras palavras, há incompatibilidade entre os institutos da tutela e do poder familiar.⁵⁹

c) Guarda

Em relação a esse instituto esclarece Guaraci Vianna:

Obrigação legal de prestar assistência material, moral e educacional à criança e adolescente, por parte do responsável. Suas características são: direito que assiste aos pais, só podendo ser obstado em determinadas circunstâncias e no interesse da criança e do adolescente; é autônoma em relação ao pátrio-poder (pode haver guarda sem pátrio-poder – transferência da guarda para terceiros – pátrio-poder sem guarda – separação do casal ou divórcio – podendo, inclusive, decretar-se judicialmente a perda da guarda, sem alterar o pátrio poder)⁶⁰

Logo, a guarda pode ser exercida tanto pelos pais quanto por um terceiro, quando aqueles se encontram ausentes ou impossibilitados de exercer esse atributo do poder familiar.

Dessa forma, podemos distinguir dois tipos de guarda, a guarda existente no Estatuto da criança e do adolescente e guarda tratada no Direito de Família.

⁵⁸ GAGLIANO, Pablo Stolze; FILHO, Rodolfo Pamplona. Novo curso de direito civil, volume VI: direito de família – as famílias em perspectiva constitucional. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 702.

⁵⁹ Op. cit., p. 37

⁶⁰ VIANA, Guaraci de Campos. Direito infanto-juvenil: teoria, prática e aspectos multidisciplinares. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2004, p. 270 a 271.

A guarda tratada no Direito de Família é inerente ao poder familiar (art. 1.630 e art. 1.631 do CC), visto que os pais têm seus filhos menores sob sua companhia e guarda.⁶¹

Quanto esse ponto esclarece Wilson Donizeti Liberati:

Os arts. 1630 e 1.631 do CC localizam guarda como derivação do poder familiar, na constância ou na ruptura da sociedade conjugal ou da união estável, exercida sobre os filhos menores, ou da responsabilidade civil dos pais por danos decorrentes da prática de atos ilícitos praticados por seus filhos menores (CC, art. 932, I).⁶²

Como se percebe, a legislação civil não trata da guarda de crianças e adolescentes que se encontram em situação de risco pessoal e social, nas hipóteses previstas no art. 98 do ECA.

Assim e conforme observa Wilson Donizeti:

A situação jurídica de crianças hipossuficientes, órfãs e abandonadas, por falta ou omissão dos pais ou responsáveis, e aquelas que tiverem seus pais destituídos do poder familiar estará obrigada pelas normas específicas da Lei nº 8.069/1990.⁶³

Temos aí a chamada “guarda como medida protetiva” ou “guarda estatutária”, que trata da colocação em família substituta e tem como objetivo suprir a ausência dos pais, todavia só deve ser tomada após serem esgotados todos os meios de manutenção da criança junto aos pais biológicos.

Nesse contexto, e na necessidade desse trabalho, destaca-se a guarda concedida na modalidade de medida protetiva de acolhimento familiar (art. 101, VIII), segundo a qual trata Kátia Regina Ferreira:

[...] a guarda mediante incentivo financeiro está prevista no art. 34 e § 2º do ar. 260 do ECA, e no art. 227, § 3º, VI, da CF/88. Com a promulgação da Lei nº 12.010/2009, esta espécie de guarda passou a ter natureza jurídica de medida protetiva denominada acolhimento familiar e restou definida como uma medida provisória e excepcional, utilizável como forma de transição para a reintegração familiar, ou, não sendo esta possível, para a colocação em família substituta (art. 101, VIII, § 1º).⁶⁴

⁶¹ ELIAS, Roberto João. **Direitos fundamentais da criança e do adolescente**. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 47.

⁶² Ob. cit., p. 32

⁶³ Ob. cit., p.32 - 33

⁶⁴ MACIEL, Kátia R. F. L. A. (coord.). Guarda. In: AMIN, Andréa Rodrigues; SANTOS, Ângela Maria S. dos, et al. **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 6. ed. Ver. E atual. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 222.

Essa perspectiva assegura que crianças e adolescentes em situação de risco pessoal ou social, que não possam permanecer na companhia dos pais biológicos, e que não existam parentes próximos, ou que também não tenham condições de assumir a guarda, poderão ser encaminhados para um acolhimento familiar.

Sucintamente, o acolhimento familiar funciona da seguinte forma: as famílias que acolherão uma criança ou adolescente sob medida de proteção deverão ser anteriormente selecionadas, cadastradas, capacitadas e acompanhadas por uma equipe de profissionais do programa. Dessa forma, a família cadastrada fica vinculada ao programa e lhes é concedido um termo de guarda provisória, que é fixada judicialmente a ser requerida pelo programa de acolhimento ao Juízo. Vale destacar que, a guarda concedida será mantida enquanto a família estiver vinculada ao programa.

Referido atendimento é recomendado nos casos de crianças e adolescentes cuja avaliação indique possibilidade de retorno à família de origem, ampliada ou extensa.

Em capítulos posteriores essa medida protetiva será estudada de forma detalhada, dada a sua importância para a garantia da convivência familiar e comunitária para crianças e adolescentes afastados do convívio familiar.

4.3 Do Poder Familiar

Inicialmente, cabe destacar alguns comentários sobre a expressão atualmente utilizada “poder familiar”, como bem explica Pablo Stolze:

O código Civil de 1916 dispunha, em seu art. 379, que os filhos legítimos, ou legitimados, os legalmente reconhecidos e os adotivos estariam sujeitos ao *pátrio poder*, enquanto menores. O Código de 2002, aperfeiçoando a matéria, rompeu com a tradição machista arraigada na dicção anterior, para consagrar a expressão ‘poder familiar’. (grifos do autor)⁶⁵

⁶⁵ Ob. cit., p. 585.

Dessa forma, a inovação para a expressão “poder familiar” trazida pelo novel Código Civil de 2002 teve como objetivo, no dizer de Kátia Regina Ferreira, “abraçar a ideia da função conjunta dos pais”.⁶⁶

Ainda segundo a renomada autora:

[...] este envelhecido instituto adquiriu feições modernas e consolidou a extinção definitiva do modelo de família patriarcal do direito romano, ou da chefia da sociedade conjugal pelo marido, com a mulher no papel de mera colaboradora.⁶⁷

No contexto do Estatuto da Criança e do Adolescente essa inovação da expressão “poder familiar” deu-se com a introdução da Lei nº 12.010 de 2009, por meio do seu art. 3º, alterando diversos artigos da norma estatutária os quais ainda utilizavam a expressão “pátrio poder”.

Dessa maneira, com base nessas premissas, sob a ótica do Direito Civil, podemos conceituar o poder familiar como sendo um conjunto de direitos e obrigações dos pais para com os filhos (art. 1.630, CC), sendo que esse poder deve ser exercido em igualdade de condições entre os mesmos. E mais, nem mesmo a separação ou o divórcio altera a titularidade deste direito-dever, isso porque o poder familiar é consequência da filiação e não do casamento.⁶⁸

Os filhos são representados e assistidos pelos pais, conforme dispõe o art. 1.634, V, do CC, e estarão sujeitos ao poder familiar até os 18 anos de idade.

Porém, mesmo atingida a maioridade civil (18 nos de idade), os filhos que não tiverem o discernimento mental necessário para prática dos atos da vida civil (art. 1.767 do CC), permanecerão sob a representação dos pais por meio do instituto da curatela, muito embora inexista aí o poder familiar (art. 1.768 do CC).

4.3.1 Perda e Suspensão do Poder Familiar

O poder que os pais exercem sobre os seus filhos, conceituado linhas acima, apesar da expressão, não se trata de um poder absoluto, tendo em

⁶⁶ MACIEL, Kátia R. F. L. A. (coord.). Poder familiar. In: AMIN, Andréa Rodrigues; SANTOS, Ângela Maria S. dos; MORAES, Bianca M. de, et al. **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 6. ed. Ver. E atual. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 134

⁶⁷ MACIEL, Kátia R. F. L. A. Ob. cit., p. 134-135.

⁶⁸ Ob. cit., p. 18.

vistaqueos seus destinatários são crianças e adolescentes, seres em desenvolvimento, onde tudo deve girar em torno do melhor interesse.

Dessa forma, tal necessidade encontra-se pautada no já comentado “princípio do melhor interesse”, segundo o qual, em qualquer situação em que se discutem interesses de crianças e adolescentes, cujos direitos necessitam ser tutelados, deve sempre ser observado o melhor interesse da criança, de modo a garantir respeito aos seus direitos fundamentais.

Retomando ao poder familiar, pode-se dizer que, com amparo no mencionado princípio, em situações de extrema necessidade, previamente estabelecidas na lei, o poder familiar poderá ser suspenso ou até destituído, através de um procedimento próprio, que pode ser instaurado mediante provocação do Ministério Público ou por qualquer outra pessoa interessada.

Com base na norma Estatutária ao dispor em seu art. 24, que a perda ou a suspensão do poder familiar serão decretadas mediante processo judicial, onde será garantido o contraditório e ampla defesa, nos casos previstos na legislação civil, bem como na hipótese de descumprimento injustificado dos deveres e obrigações a que alude o art. 22.⁶⁹

Como visto então, perderão o poder familiar os pais desidiosos, os que castigam de forma imoderada os seus filhos, os que abandonam a sua prole, os que praticam atos contrários à moral e aos bons costumes ou incidência reiterada nos casos previstos no art. 1.637 CC (art. 1.638 do CC).

Já a suspensão do poder familiar ocorrerá quando os pais abusarem de sua autoridade, faltarem com os deveres inerentes aos filhos, arruinando os seus bens, e até mesmo em virtude de crime, cuja pena exceda a dois anos de prisão (art. 1.637, parágrafo único c/c art. 24 do ECA).

Outro ponto importante é que a perda do poder familiar não pode ser confundida com a extinção do poder familiar, pois a extinção constitui-se na interrupção de forma definitiva e natural do poder familiar, que pode se dar pela morte dos pais ou dos filhos, a emancipação e a maioridade civil (art. 1.635 e 1.638 do CC).

Portanto, a extinção do poder familiar não é uma sanção, mas sim uma consequência natural de fatos jurídicos.⁷⁰

⁶⁹ Ob. cit., p. 172.

⁷⁰ Ob. cit., p. 79

Já a perda e a suspensão do poder familiar constituem-se em medidas drásticas e excepcionais, devendo, dessa forma, serem aplicadas com muita prudência e em casos extremos.

Nesse contexto faz-se necessária uma distinção entre os dois institutos, conforme ensina Kátia Regina Ferreira:

A distinção entre os dois institutos estabelece-se pela graduação da gravidade das causas que as motivam e pela duração de seus efeitos. Se, por um lado, a suspensão é provisória e fixada ao criterioso arbítrio do juiz, dependendo do caso em concreto e no interesse do menor, a perda do poder familiar pode revestir-se de caráter irrevogável, como na situação de transferência do poder familiar pela adoção.⁷¹

⁷¹ MACIEL, Kátia R. F. L. A. Ob. cit., p. 189.

5. PROGRAMAS DE ACOLHIMENTO PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES

5.2 Acolhimento Familiar e Acolhimento Institucional

Em detrimento do que preconiza a legislação, no sentido de garantir o direito a crianças e adolescentes de serem criadas no seio de sua família de origem, existem situações de extrema necessidade em que esse direito é negado, quando necessário a suspensão ou destituição do poder familiar, tendo em vista o princípio do melhor interesse.

Nessas condições, tem-se que essas crianças e adolescentes encontram-se em situação de risco pessoal ou social, a depender do fato gerador da suspensão ou destituição do poder familiar.

E muito embora afastados de suas famílias de origem, a essas crianças, por imposição legal, deve ser resguardado o direito da convivência familiar e comunitária, ainda que em uma família extensa ou substituta (art. 19, ECA).

Antes de adentrarmos no estudo sobre os tipos de acolhimento previstos no Estatuto é necessário esclarecer que, por não fazer parte do objeto do presente trabalho, não serão tratadas todas as medidas protetivas elencadas no art. 101 do Estatuto da Criança e do Adolescente, visto que o foco aqui, frise-se, são aquelas crianças e adolescente que já se encontram afastadas de suas famílias de origem ou extensa.

Dessa forma, das medidas elencadas no mencionado dispositivo trataremos aquelas previstas nos incisos VII e VIII:

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

(...)

VII - acolhimento institucional;

VIII - inclusão em programa de acolhimento familiar⁷²

Os programas de acolhimento familiar e institucional, após a entrada em vigor da Lei nº 12.010/2009 em nosso ordenamento jurídico, ao lado da guarda e da tutela, passaram a ter a função de acolher temporariamente crianças e adolescentes, de modo a protegê-los de qualquer situação de perigo enquanto se

⁷²Ob.cit.

busca reestruturar a família natural. Tratam-se, portanto, de medidas protetivas excepcionais e transitórias.⁷³

O acolhimento familiar distingue-se do institucional, tendo em vista que naquele não ocorre a institucionalização, ou seja, no acolhimento familiar a criança ou o adolescente são acolhidos em residências de famílias acolhedoras, previamente capacitadas e cadastradas, até que seja dada uma solução de caráter permanente para a situação.⁷⁴

Luciano Alves Rossato, como bastante propriedade, conceitua e caracteriza esses dois institutos de proteção:

A marca registrada do **acolhimento familiar** é que a criança e o adolescente estarão sob os cuidados imediatos de uma família denominada *família acolhedora*, que é previamente cadastrada no respectivo programa. Trata-se de vocacionada função para a qual se exige preparo especial e desprendimento, com intuito de oferecer o carinho e cuidado especiais ao assistido...Por sua vez, o programa de **acolhimento institucional** (art. 101, VII, do Estatuto) caracteriza-se pela permanência da criança ou adolescente junto a uma entidade de atendimento, governamental ou não governamental, presidida por um dirigente, guardião daqueles que estão sob os cuidados da instituição.⁷⁵

De acordo com o documento “**Orientações Técnicas Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes**”⁷⁶, o acolhimento institucional pode se apresentar nas seguintes modalidades:

a) Abrigo Institucional: “Serviço que oferece acolhimento, cuidado e espaço de desenvolvimento para grupos de crianças e adolescentes em situação de abandono ou cujas famílias ou responsáveis encontrem-se temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção. Oferece atendimento especializado e condições institucionais para o acolhimento em padrões de dignidade, funcionando como moradia provisória até que seja viabilizado o retorno à família de origem ou, na sua impossibilidade, o encaminhamento para família substituta. O número máximo de usuários por equipamento deve ser de 20 crianças e adolescentes.”

⁷³ Ob. cit., p. 166.

⁷⁴ TAVARES, Patrícia S. A política de atendimento. In: AMIN, Andréa Rodrigues; SANTOS, Ângela Maria S. dos; Kátia R. F. L. A. (coord.), et al. **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 6. ed. Ver. E atual. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 413.

⁷⁵ Ob. cit., p. 166-167 (grifo nosso).

⁷⁶ Referido documento contém diretrizes e princípios gerais que norteiam e regulamentam a organização e oferta de Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes no território nacional.

b) Casa-lar: “Modalidade de Serviço de Acolhimento oferecido em unidades residenciais, nas quais pelo menos uma pessoa ou casal trabalha como cuidador(a) / educador(a) residente – em uma casa que não é a sua – prestando cuidados a um grupo de crianças e adolescentes sob medida protetiva de abrigo, até que seja viabilizado o retorno à família de origem ou, na sua impossibilidade, o encaminhamento para família substituta. O número máximo de usuários por equipamento deve ser de 10 crianças e adolescentes.”

c)República: “Modalidade de atendimento que oferece apoio e moradia subsidiada a grupos de jovens em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social, com vínculos familiares rompidos ou extremamente fragilizados, em desligamento de serviços de acolhimento para crianças e adolescentes. Com a estrutura de uma residência privada, deve receber supervisão técnica e localizar-se em áreas residenciais da cidade, seguindo o padrão socioeconômico da comunidade onde estiverem inseridas, sem distanciar-se excessivamente, do ponto de vista socioeconômico, da comunidade de origem dos usuários. Tem como público alvo jovens entre 18 e 21 anos em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social, com vínculos familiares rompidos ou extremamente fragilizados e em desligamento de serviços de acolhimento para crianças e adolescentes, podendo abrigar até 6 jovens.”

É importante destacar que, tanto no acolhimento familiar como no institucional, o encaminhamento de crianças e adolescentes a esses programas somente ocorrerá através de determinação do juiz da Vara da Infância. Sendo assim, no acolhimento institucional, a criança e o adolescente institucionalizado terá acompanhamento individualizado, e caberá ao juiz da Vara da Infância manter atualizados os cadastros de crianças e adolescentes institucionalizadas, contendo todas as informações sobre a situação de cada um e as medidas desenvolvidas para que possam ser reintegrados em suas famílias de origem ou, não sendo esse caso, a colocação em família substituta.⁷⁷

No caso do acolhimento familiar, o Juiz da Vara da Infância e da Juventude, ao determinar a retirada da criança ou adolescente de sua família natural, em momento posterior determinará o encaminhamento para uma família acolhedora.⁷⁸

⁷⁷ Ob. cit., p. 167.

⁷⁸ Ob. cit., p. 166.

Dessa forma, temos delineados os principais aspectos de dois institutos com caráter de política pública, voltados a crianças e adolescentes afastados do convívio familiar, com principal objetivo de garantir o direito da convivência familiar e comunitária.

A criança ou adolescente será encaminhado a um serviço de acolhimento quando se encontrar em situação de risco, e desde que tenham sido esgotadas as outras possibilidades que permitiriam colocá-lo em segurança, incluindo aí a inserção em família extensa ou prolongada.

Logo, tem-se que o encaminhamento de uma criança ou adolescente para acolhimento institucional ou família acolhedora são recursos utilizados em último caso, diante da ameaça à sua integridade física e/ou psíquica. Isso é o que pode ser depreendido da leitura do ECA e da Lei nº 12.010/09 (Lei de Adoção):

ECA:

Art. 19, § 3º A manutenção ou reintegração de criança ou adolescente à sua família terá preferência em relação a qualquer outra providência, caso em que será esta incluída em programas de orientação e auxílio, nos termos do parágrafo único do art. 23, dos incisos I e IV do caput do art. 101 e dos incisos I a IV do caput do art. 129 desta Lei.⁷⁹

Art. 39, § 1º A adoção é medida excepcional e irrevogável, à qual se deve recorrer apenas quando esgotados os recursos de manutenção da criança ou adolescente na família natural ou extensa, na forma do parágrafo único do art. 25 desta Lei.

Lei nº 12.010/2009:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o aperfeiçoamento da sistemática prevista para garantia do direito à convivência familiar a todas as crianças e adolescentes, na forma prevista pela Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente.

§ 1º A intervenção estatal, em observância ao disposto no caput do art. 226 da Constituição Federal, será prioritariamente voltada à orientação, apoio e promoção social da família natural, junto à qual a criança e o adolescente devem permanecer, ressalvada absoluta impossibilidade, demonstrada por decisão judicial fundamentada.

§ 2º Na impossibilidade de permanência na família natural, a criança e o adolescente serão colocados sob adoção, tutela ou guarda, observadas as regras e princípios contidos na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, e na Constituição Federal.⁸⁰

⁷⁹Ob. cit.

⁸⁰Ob. cit.

Corroborando com essa regra do direito infantojuvenil trazemos à baila ensinamentos de Antônio César Lima:

Mesmo que retirados ou afastados provisoriamente da família natural, colocados em programas de acolhimento, ou Casas-Lares, primeiro deve haver firme tentativa estatal de manutenção na situação anterior ou reintegração familiar, seja na família ampliada, ante as regras de preferência desta.⁸¹

Tendo em vista o impacto negativo que a medida de afastamento traz tanto para a criança ou adolescente, quanto para os pais, essa decisão somente deve ser tomada quando representar o melhor interesse da criança ou do adolescente e o menor prejuízo ao seu processo de desenvolvimento. Portanto, a referida solução só deverá ser eleita nos casos em que for impossível a manutenção da criança ou adolescente no convívio com sua família (nuclear ou extensa).⁸²

Nessas condições, quando inevitável for o afastamento do convívio familiar, devem ser empreendidos esforços para que a medida de acolhimento seja o mais breve possível, e que garanta o retorno seguro da criança e do adolescente ao seio de sua família de origem e, de forma excepcional, em família substituta sob as formas de guarda, adoção e tutela.

Por outro lado, antes do advento da Lei nº 12.010/2009, que realizou importantes e significativas alterações no ECA, a permanência de crianças e adolescentes em acolhimento institucional se dava de forma prolongada, até que fosse atingida a maioridade (18 anos) ou mais.

Nessas condições, seguindo as inovações trazidas pela mencionada lei, o Estatuto estabelece no § 2º do art. 29 que a permanência de crianças e adolescentes em serviço de acolhimento não será superior a 2 (dois) anos, sendo que nesse período deverão ser desenvolvidos esforços pelo programa para solucionar a situação da criança e do adolescente, para que estes possam retornar para suas famílias de origem, ou, na impossibilidade, serem encaminhadas para uma família substituta, como esclarecido acima.

Entretanto, em situações de extrema excepcionalidade o acolhimento poderá ser superior a 2 (dois) anos, tendo em vista o melhor interesse para criança e/ou adolescente. Para tanto deverá ser feita uma avaliação criteriosa sobre a medida pela equipe técnica do programa de acolhimento, bem como a autorização,

⁸¹ Ob. cit., p. 98.

⁸² Ob. cit.

fundamentada, da autoridade judiciária competente quando houver comprovada necessidade.

A norma estatutária não estipula o tempo máximo de permanência de crianças e adolescentes em programa de acolhimento familiar, quanto a esse ponto explica Luciano Alves Rossato:

Apesar da ausência de disposição legal expressa a respeito do prazo máximo de duração da medida de acolhimento familiar, entendemos que, por analogia, aplica-se a mesma limitação de 2 (dois) anos imposta ao acolhimento institucional, haja vista ambas constituírem-se em medidas excepcionais e transitórias, e que devem respeitar aos princípios da intervenção mínima e da intervenção precoce.⁸³

Na oportunidade, deve-se destacar ainda que, não obstante a presença na legislação dos dois institutos, o legislador deu a preferência ao acolhimento familiar em detrimento do acolhimento institucional, consoante é o que se encontra estabelecido na Magna Carta, art. 227, § 3º, VI, e do art. 34 e parágrafos e o art. 260, § 2º, ambos do ECA.

No decorrer do presente trabalho estará demonstrado o porquê dessa preferência do legislador pelo acolhimento familiar, tendo em vista, sempre, o direito da convivência familiar e comunitária.

5.3 Princípios Orientadores para o Funcionamento das entidades de acolhimento

De forma a promover a qualidade dos serviços de acolhimento, estas entidades devem observar os seguintes princípios abaixo listados, que se encontram de acordo com as regras contidas no mencionado documento **Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes**.

a) Excepcionalidade do afastamento do convívio familiar: Esse princípio tem como objetivo garantir o direito da convivência familiar e comunitária, de modo que o afastamento da criança e/adolescente do seio de sua família seja uma medida excepcional, aplicada quando a situação represente risco grave à integridade física e psíquica.

⁸³ Ob. cit., p. 167.

Dessa forma, como já fora esclarecido, a medida de afastamento do convívio familiar deve estar pautada no melhor interesse da criança e do adolescente e o menor prejuízo ao seu desenvolvimento, conforme se extrai dos dispositivos abaixo:

Art. 101 §1º - O acolhimento institucional e o acolhimento familiar são medidas provisórias e excepcionais, utilizáveis como forma de transição para reintegração familiar ou, não sendo esta possível, para colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade.⁸⁴

O encaminhamento de crianças e adolescentes ao serviço de acolhimento deve ser feito após uma avaliação que ateste a necessidade da medida. E mais, antes de ser adotada a medida de afastamento, é indispensável que a família passe a frequentar a rede de serviços públicos, para que esta possa ter condições de oferecer à criança ou ao adolescente um ambiente seguro e saudável.

b) Provisoriedade do afastamento do convívio familiar: Na ocorrência do afastamento, devem ser empreendidos esforços para que a criança e o adolescente passem o menor tempo possível institucionalizados, garantindo, dessa forma, o retorno seguro ao convívio familiar, o qual deve ter como prioridade a família de origem e, em não sendo possível (excepcionalmente) em uma família substituta.

Como já explicado antes, a permanência de crianças e adolescentes em serviço de acolhimento por período superior a dois anos deverá ter caráter extremamente excepcional, devendo estar fundamentada em uma avaliação criteriosa do caso em concreto.

c) Preservação e fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários: Quando acolhidos, à criança e ao adolescente devem ser garantidos a preservação e fortalecimento dos vínculos familiares. Isso porque tais vínculos são essenciais para estes seres em desenvolvimento, no sentido de garantir um desenvolvimento saudável e de modo a ajudar no desenvolvimento de sua identidade pessoal.

d) Oferta de Atendimento Personalizado e Individualizado: Os serviços de acolhimento deverão se organizar de modo a garantir a criança e ao adolescente acolhidos em um ambiente que propicie o bom desenvolvimento desses seres, oferecendo segurança, apoio, proteção e cuidado. Esses cuidados devem ser tomados sempre observando as necessidades “físicas, psicológicas e sociais de

⁸⁴ Ob. cit.

cada criança e adolescente. Para garantia da eficiência do atendimento, este deverá ser oferecido para um pequeno grupo e garantir espaços privados, objetos pessoais e registros, inclusive fotográficos, sobre a história de vida e desenvolvimento de cada criança e adolescente. Organização do espaço e atividades que favoreçam a formação da identidade da criança e adolescente, com respeito a sua individualidade e história de vida. O planejamento do atendimento no serviço deve possibilitar, portanto, espaços que preservem a intimidade e a privacidade, inclusive, o uso de objetos que possibilitem à criança e ao adolescente diferenciar o meu, o seu e o nosso”.

e) Garantia de acesso e respeito à diversidade e a não discriminação: Para aquelas crianças e adolescentes que se encontrem em acolhimento institucional deve ser garantido um atendimento sem qualquer tipo de discriminação, tanto a elas quanto as suas famílias. Esse princípio tem o objetivo vedar especializações e atendimentos com base, por exemplo, em: atendimento exclusivo para crianças com deficiência, condição socioeconômica, etnia, gênero, religião, orientação sexual.

Outro ponto importante é que esses serviços devem garantir a preservação da diversidade cultural, oportunizando, dessa forma, o acesso e valorizando a cultura de origem da criança e do adolescente.

f) Garantia de liberdade de crença e religião: A criança e o adolescente acolhidos devem ter sua crença religiosa respeitada. Dessa forma, os programas de acolhimento devem desenvolver meios de acesso para que os acolhidos possam “satisfazer suas necessidades de vida religiosa e espiritual, viabilizando, assim, o acesso às atividades de sua religião, bem como o direito de não participar de atos religiosos e/ou recusar instrução ou orientação religiosa que não lhe seja significativa.”

g) Respeito à autonomia da criança, do adolescente e do jovem: “Todas as decisões a respeito da vida de crianças e adolescentes acolhidas institucionalmente devem levar em consideração a sua opinião, garantia do direito à escuta e respeito às suas opiniões.”

6. O ACOLHIMENTO FAMILIAR COMO GARANTIA DA CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA

6.1 Noções gerais

A Constituição Federal estabelece em seu art. 227, § 3º, VI que:

§ 3º - O direito a proteção especial abrangerá os seguintes aspectos:
(...)
VI - estímulo do Poder Público, através de assistência jurídica, incentivos fiscais e subsídios, nos termos da lei, ao acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente órfão ou abandonado;⁸⁵

No mesmo sentido o artigo 34 do Estatuto da Criança e do Adolescente diz que “o poder público estimulará, por meio de assistência jurídica, incentivos fiscais e subsídios, **o acolhimento, sob a forma de guarda**, de criança ou adolescente afastado do convívio familiar.”

Na realidade esses dispositivos quando se referem a “acolhimento sob a forma de guarda”, estão estimulando o programa de acolhimento familiar, medida protetiva já tratada de forma sucinta linhas acima, mas que será abordada de forma mais apurada neste capítulo.

O Serviço de proteção em Família Acolhedora encontra-se previsto na Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004)⁸⁶, no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar Comunitária e no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), introduzido neste último através da Lei n. 12.010/09. Sendo que seu *modus operandi* se encontra descrito nos documentos: Orientações Técnicas Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes e Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.⁸⁷

⁸⁵ Ob. cit.

⁸⁶ Aprovada em 2004, pelo Conselho Nacional de Assistência Social, a PNAS representa o cumprimento das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2003. Incorporando as demandas da sociedade brasileira no que tange à responsabilidade política, a PNAS define o novo modelo de gestão e apresenta as diretrizes para efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado.

⁸⁷ VALENTE, Jane. **Acolhimento familiar**: validando e atribuindo sentido às leis protetivas. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n111>>. Acesso em: 18 mar. 2013.

Portanto, referida medida fora introduzida no Estatuto da Criança e do Adolescente através da Lei de Adoção, a qual, como já esclarecido, tratou mais da questão da convivência familiar e comunitária. Isso porque, a Lei de Adoção destaca o papel da família na vida da criança e do adolescente como elemento imprescindível dentro para o processo de proteção integral e como um dos objetivos maiores do sistema de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente.

O Programa de “Acolhimento Familiar”, também denominado de “Famílias Guardiãs”, “Famílias de Apoio”, “Famílias Cuidadoras”, “Famílias Solidárias”, representa um rompimento com a prática de institucionalização indiscriminada de crianças e adolescentes em situação de risco, cultura advinda desde o Código de Menores.

Trata-se de medida de proteção que não se confunde com a institucionalização, como explica Débora Nogueira:

O acolhimento familiar acontece quando a criança e/ou adolescente, por algum motivo de violação dos seus direitos precisam sair de seus lares, e como alternativa a institucionalização, é acolhido por uma família da comunidade que exerce as funções de guardiã.⁸⁸

Esse programa encontra-se amparado no direito à convivência familiar e comunitária. Tal direito sempre foi colocado em posição de destaque pela norma estatutária, revelando-se, pois, o inequívoco posicionamento do legislador contra as antigas instituições de abrigamento (internatos, orfanatos, patronatos e educandários).

Tais orientações podem ser extraídas da leitura do art. 19 do ECA:

Art. 19. Toda criança ou adolescente tem direito a ser criado e educado no seio da sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente livre da presença de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes.⁸⁹

Dessa forma, o artigo acima prioriza a manutenção da criança ou adolescente em ambiente familiar, sendo que diante desituações extremas e graves, quando a família de origem enfrenta sérios problemas, a criança e/ou adolescente pode ser encaminhado a uma família substituta, ou até mesmo uma família

⁸⁸ TOMÁS, Débora Nogueira. Implantação e trajetória de um programa de acolhimento familiar. Disponível em: <<http://www.abrapso.org.br/siteprincipal/images/>>. Acesso em: 02 jun. 2013.

⁸⁹ Ob. cit.

acolhedora que ficará responsável pelo cuidado temporário da criança em situação de risco.⁹⁰

Extraí-se então, que o acolhimento familiar é uma medida de proteção que visa proteger crianças e adolescentes em situação de risco, como esclarece Propércio Rezende:

O acolhimento familiar tem como objetivo proteger a criança e o adolescente que esteja em situação de risco e que, por algum motivo, precise afastar-se do convívio familiar. Várias razões podem motivar o acolhimento: os pais podem estar cumprindo pena, hospitalizados ou serem autores de violência doméstica, por exemplo. Esta última modalidade, no Brasil, é a mais comum. Neste caso, o objetivo é interromper o processo de violência pelo qual crianças e adolescentes passam dentro de casa. São situações nas quais essas crianças e adolescentes se defrontam com diversos tipos de violência doméstica: física, sexual, psicológica ou com situações de negligência.⁹¹

Constitui-se em um Programa de Proteção que busca selecionar, cadastrar, avaliar, preparar e acompanhar famílias da comunidade para acolherem provisoriamente crianças e adolescentes.

O acolhimento familiar é viabilizado quando uma família, voluntariamente, acolhe em seu espaço familiar criança ou adolescente que necessite de proteção fora do seu contexto familiar de origem, por ameaça ou violação de seus direitos, sem estabelecer vínculo de filiação.

Logo, o acolhimento familiar não se trata de uma atitude voluntária dos pais, mas sim de uma medida judicial tomada como forma de proteção à criança e ao adolescente.

Nesse contexto merece destaque os esclarecimentos de Cláudia Cabral acerca do acolhimento familiar:

Não é uma casa criada para acolher crianças sob a responsabilidade de uma família que se desloca para assumir essa função de cuidadora. Não se trata de uma situação produzida para gerar um contexto familiar. É a colocação de uma criança num contexto familiar já existente.⁹²

⁹⁰MARTINS, Lara Barros; COSTA, Nina Rosa do Amaral e ROSSETTI-FERREIRA, Maria Clotilde. **Acolhimento familiar: caracterização de um programa.** Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/paideia/>>. Acesso em: 18 mar. 2013.

⁹¹ REZENDE, Propércio Antônio de. **O Estatuto da Criança e do Adolescente e o acolhimento familiar.** Disponível em: <<http://www.crianca.caop.mp.pr.gov.br/arquivos/File/download/>>. Acesso em: 18 mar. 2013.

⁹² Cláudia Cabral. Ob. cit., p.9.

É importante esclarecer, também, que receber uma criança em acolhimento, não significa integrá-la como filho, pois a família acolhedora permanece com a criança ou adolescente em seu lar por tempo determinado. Logo, a criança ou o adolescente acolhido não vai passar a ser filho da família acolhedora, muito embora passe a receber daquela família todos os cuidados básicos, afeto, amor e orientação, de maneira a proporcionar o seu desenvolvimento integral, assegurando-lhe a convivência familiar e comunitária, enquanto não é reintegrada à sua família de origem ou, não sendo isso possível, ser encaminhada para adoção.⁹³

Cabe ressaltar que, dependo de cada caso, dentro da sistemática de funcionamento do referido programa, existe a possibilidade de contato entre a família acolhedora e a família de origem durante o período em que a criança permanece acolhida. Essa aproximação entre as duas famílias tem como objetivo reconstruir os laços famílias.

As famílias que se dispõem a acolher crianças e adolescentes em suas casas são necessariamente vinculadas a um Programa, onde são selecionadas, cadastradas, recebem orientação por uma equipe de profissionais preparados, são acompanhadas para o acolhimento de crianças ou adolescentes.

É importante explicar que, conforme preceitua o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária, o acolhimento familiar possui como pressuposto um mandato formal:

[...] é uma guarda fixada judicialmente a ser requerida pelo programa de atendimento ao Juízo, em favor da família acolhedora. A manutenção da guarda – que é instrumento judicial exigível para a regularização deste acolhimento – estará vinculada à permanência da família acolhedora no Programa.

Outro ponto importante é que, às famílias acolhedoras é concedido subsídio financeiro a ser empregado nas despesas voltadas ao cuidado da criança, como alimentação, vestuário, escola, remédios. Observe então que o acolhimento familiar não é uma profissão, pois as famílias participam desse programa de forma voluntária, sendo o auxílio financeiro recebido, como esclarecido, destinado à criança acolhida.

Durante o período do acolhimento, uma equipe de assistentes sociais acompanha os envolvidos, tendo em vista, precipuamente, a reinserção da criança

⁹³ Ob. cit.

na família natural. Não sendo isto possível ocorrerá a destituição do poder familiar, abrindo espaço à adoção.

Nesse sentido, esclarece Cláudia Cabral:

Enquanto a criança ou o adolescente permanece sob a guarda da família acolhedora, um profundo trabalho é desenvolvido junto à família natural, com o objetivo de estabelecer mudanças em sua dinâmica, com o propósito de facilitar o retorno dessa criança/adolescente e para que sejam afastados os riscos de novas violações. O período de afastamento permite que a família de origem possa ser atendida em programas de apoio psicossocial e sendo mantida a visita da família de origem à criança, a fim de que se mantenha os vínculos entre ambas.⁹⁴

Entende-se que a família acolhedora não deva ser vista como uma família extensa, pois a presença do vínculo de parentesco colide com a proposta do acolhimento familiar, configurando-se como reintegração familiar.

Antes de adentrarmos no tópico seguinte deve ser esclarecido que, a medida protetiva de acolhimento familiar não deve ser confundida com o instituto da adoção. O acolhimento familiar, como esclarecido linhas acima, trata-se de um serviço de acolhimento provisório, até que seja tomada uma solução de caráter permanente para a criança ou adolescente, que pode ser a reintegração familiar ou mesmo a adoção.

Na realidade, o acolhimento familiar refere-se a uma modalidade de acolhimento diferenciada, que não se enquadra no conceito de abrigo em entidade, tampouco no de colocação em família substituta, no sentido estrito.

Quanto a esse ponto esclarece Antônio César Lima:

Não se pode confundir acolhimento familiar com família substituta, pois aquele ocorre em ambiente familiar de pessoa ou de casal previamente cadastrado, sendo um dos programas de colocação de crianças e adolescentes, de forma temporária e excepcional, coordenado por instituição que adote dito programa (art. 19, caput, 34 § 1º, ECA); e a família substituta é uma família (ampliada ou composta por terceiros), que assume o lugar da família natural, ocorrendo de três formas ou maneiras: pela guarda, tutela ou adoção.⁹⁵

⁹⁴ Cláudia Cabral. Ob. Cit., p. 10.

⁹⁵ Ob. cit., p. 100.

6.2 Caracterização do Programa de Acolhimento Familiar

Para melhor compreensão do que venha ser o acolhimento familiar na prática, será detalhada abaixo cada etapa desse programa, desde a sua divulgação até a efetiva colocação da criança ou adolescente na casa de uma família acolhedora.

Para tanto, serão utilizados parâmetros contidos no documento “Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes”, o qual já fora mencionado, linhas acima.

Quanto ao mencionado documento é importante destacar que não apenas programas de acolhimento familiar como os de acolhimento institucional deverão ser implantados ou reordenados de acordo com as orientações contidas no referido documento.

Antes de adentrarmos no estudo das etapas do desenvolvimento de um programa de acolhimento familiar, necessário se faz serem tecidos alguns esclarecimentos sobre aspectos gerais do referido programa.

O programa família acolhedora abrange crianças e adolescentes entre zero e 18 anos de idade incompletos, sendo um acolhimento adequado ao atendimento de crianças e adolescentes que tenham grandes chances de retorno à família de origem, ampliada ou extensa, situação essa que será constatada pela avaliação da equipe técnica do programa e dos serviços da rede de atendimento.

Conforme estabelecido no citado documento, “cada família acolhedora deverá acolher uma criança/adolescente por vez, exceto quando se tratar de grupo de irmãos, quando esse número poderá ser ampliado. Neste último caso, 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 programa, como também da disponibilidade da família em acolher.”

Sendo assim, seguem abaixo as etapas do funcionamento do programa de acolhimento familiar, segundo instruções do mencionado documento:

a) Primeira Etapa: divulgação do programa na comunidade

O tema deverá ter ampla divulgação, através, por exemplo, de cartazes, folders, internet, palestras, seminários e eventos afins, jornais, rádio e TV, organizações sociais e religiosas, bem como em hospitais.

A divulgação deverá conter informações claras a respeito do programa, o fim a que se presta, a forma como se operacionaliza o serviço, a caracterização do público alvo, os requisitos necessários para o cadastramento da família acolhedora, dentre outros. No entanto, para atrair o interesse e provocar a sensibilização de famílias para a participação do serviço, necessário se faça adoção de estratégias de divulgação permanente, que devem ser realizadas, em conjunto, pelo executor e pelo órgão municipal responsável.

A campanha deverá envolver também a sensibilização de outros atores do sistema de garantia de direitos, para que possam ser estabelecidas parcerias fundamentais de trabalho.

b) Segunda Etapa: Avaliação dos documentos da família acolhedora

Os documentos mínimos exigidos são: RG, CPF, comprovante de residência, comprovante de rendimentos, certidão negativa de antecedentes criminais, atestados de saúde física e mental, sendo que tais documentos devem ser exigidos de todos os membros maiores de idade pertencentes ao núcleo familiar. É importante frisar aqui que os responsáveis pelo acolhimento não devem apresentar qualquer tipo de problema em sua documentação. “Quanto aos outros membros da família, a equipe técnica do programa deverá avaliar cada situação.”

Vale destacar ainda que, em se tratando de casal, é importante e recomendável que o termo de guarda seja expedido em nome de ambos.

c) Terceira Etapa: seleção das famílias candidatas

As famílias inscritas como potenciais famílias acolhedoras serão submetidas a um estudo psicossocial, que aferirá se são aptas ou não para participarem do programa. Também deverão ser realizadas entrevistas individuais e coletivas, dinâmicas de grupo e visitas domiciliares, sempre utilizando metodologias que priorizem a mútua participação das famílias, de modo a estimular a reflexão e autoavaliação das mesmas. Nessa fase é indispensável a participação de todo o grupo familiar, pois estes devem estar de acordo e serem compatíveis com a proposta do programa.

Algumas características devem ser observadas nas famílias selecionadas: disponibilidade afetiva e emocional; padrão saudável das relações de apego e

desapego; relações familiares e comunitárias; rotina familiar; não envolvimento de nenhum membro da família com dependência química; espaço e condições gerais da residência; motivação para a função; aptidão para o cuidado com crianças e adolescentes; capacidade de lidar com separação; flexibilidade; tolerância; proatividade; capacidade de escuta; estabilidade emocional; capacidade de pedir ajuda e de colaborar com a equipe técnica, dentre outras.

“Além da avaliação quanto à compatibilidade com a função de acolhimento, o estudopsicossocial realizado pela equipe técnica deverá indicar, também, o perfil de criança/ou adolescente que cada família está habilitada a acolher. É importante nesse processo, ouvir a opinião da família quanto a este aspecto, ainda que durante o processo de capacitação essa avaliação possa modificar-se.”

d) Quarta Etapa: capacitação das famílias candidatas

As famílias interessadas devem passar por um processo de capacitação, que é realizado pelos profissionais do projeto, os quais devem ser capacitados para tanto.

O processo de capacitação deve ser desenvolvido com metodologia participativa, de modo dinâmico, por meio de oficinas e seminários, que podem ser conduzidos pelos profissionais da equipe do serviço e por especialistas convidados, outros profissionais da rede, do sistema de Justiça.

e) Quinta Etapa: Cadastramento das famílias acolhedoras selecionadas

As famílias que forem consideradas aptas a serem acolhedoras deverão formalizar sua inscrição no serviço, com o preenchimento da ficha de cadastro, onde constam os documentos necessários, informações sobre toda a família e indicação quanto ao perfil de criança/ou adolescente que se julga capaz de acolher. A documentação necessária deverá ser encaminhada pela coordenação do serviço à Justiça da Infância e Juventude, para que possa ser emitido, com presteza, o termo de guarda e responsabilidade quando ocorrer o acolhimento de uma criança/adolescente pela família cadastrada.

f) Sexta Etapa: Acompanhamento

“Os serviços da rede de proteção à infância e juventude, especialmente o requerente do ingresso da criança no programa (Justiça da Infância e Juventude, Conselho Tutelar, Equipe de Supervisão e Apoio aos Serviços de Acolhimento, etc.), devem iniciar discussão do caso com a equipe técnica, antes que a modalidade acolhimento familiar seja a opção de proteção decidida. Objetiva-se com isso

traçarum trabalho em rede e de continuidade ao atendimento à criança e sua família.”

6.3 Acolhimento Familiar x Acolhimento Institucional

São modalidades de serviços de proteção social especial de alta complexidade do SUAS⁹⁶, vez que aí a criança e/ adolescente já se encontram com seus direitos violados, ou seja, encontram-se afastados de suas famílias de origem.

Segundo as lições de Jane Valente, o acolhimento familiar e o acolhimento institucional tem a seguinte finalidade:

[...] acolher e oferecer proteção integral a crianças e adolescentes quando necessitam ser afastados temporariamente do convívio familiar de origem ou quando já não contam mais com a proteção e os cuidados de suas famílias.⁹⁷

Porém, muito embora tenham essa identidade de finalidade, o acolhimento familiar e o institucional possuem um ponto de distanciamento marcante, que é o tratamento e direitos garantidos ao acolhido, tendo em vista o direito à convivência familiar comunitário.

Essa afirmação ficou evidenciada quando da abordagem sobre o modo de operação e o ambiente onde é realizado cada um desses programas, linhas acima. O acolhimento familiar é realizado no seio de uma família, que se predispõe a acolher uma criança, já o acolhimento institucional é realizado em ambiente residencial sem a presença de pais, mas sim de cuidadores, pessoas que fazem parte da equipe técnica de profissionais do programa.

Na perspectiva do direito à convivência familiar e comunitária, o acolhimento familiar revela-se como instrumento eficiente para a garantia desse direito, de modo

⁹⁶ São considerados serviços de Proteção Social Especial (PSE) de Alta Complexidade aqueles que oferecem atendimento às famílias e indivíduos que se encontram em situação de abandono, ameaça ou violação de direitos, necessitando de acolhimento provisório, fora de seu núcleo familiar de origem. Esses serviços visam a garantir proteção integral a indivíduos ou famílias em situação de risco pessoal e social, com vínculos familiares rompidos ou extremamente fragilizados, por meio de serviços que garantam o acolhimento em ambiente com estrutura física adequada, oferecendo condições de moradia, higiene, salubridade, segurança, acessibilidade e privacidade. Os serviços também devem assegurar o fortalecimento dos vínculos familiares e/ou comunitários e o desenvolvimento da autonomia dos usuários.

⁹⁷ Ob. cit.

a romper com as antigas práticas de institucionalização de crianças e adolescentes. Nesse sentido, dispõe Lara Barros Martins:

A colocação da criança ou adolescente em família acolhedora aparece como uma opção para se evitar a institucionalização e uma forma de se propiciar vivência em família, sem afastamento definitivo da criança de sua família de origem.⁹⁸

Nessa esteira ainda, dispõe Isabel L. F. Bittencourt:

A criança institucionalizada é privada justamente de um dos seus direitos mais fundamentais: o direito à convivência familiar e comunitária. Já o Programa Famílias, ao propor o acolhimento provisório em famílias da comunidade, possibilita a continuidade da convivência familiar para a criança.⁹⁹

Enquanto o acolhimento institucional é realizado por instituições governamentais e não governamentais, o acolhimento familiar é realizado no espaço familiar, junto a uma família que acolhe em sua casa criança/adolescente filho de uma outra família. Sendo assim, o espaço físico e atendimento das necessidades da criança no acolhimento institucional é prestado de forma coletiva, já no acolhimento familiar é individualizada, garantindo a convivência familiar e comunitária. Em geral, o acolhimento familiar se estende ao grupo de irmãos.¹⁰⁰

Em conclusão podem ser citadas algumas das vantagens do acolhimento familiar:

- a) Proporcionar atendimento individualizado;
- b) Garantir a criança e/ou adolescente todos os cuidados básicos, afeto, amor, orientação;
- c) Oportunizar e facilitar o desenvolvimento integral e reintegração familiar de crianças e adolescentes;
- d) Assegurar a convivência familiar e comunitária.

⁹⁸ MARTINS, Lara Barros. **Acolhimento familiar**: caracterização de um programa. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/paideia/v20n47/a08v20n47.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2013.

⁹⁹ BITTENCOURT, Isabel L. F. Relato da experiência acolhimento familiar. In: CABRAL, Cláudia (Coord.). FONSECA, Cláudia, BASS, Denis, et al.; **Acolhimento familiar: experiências e perspectivas**. ABTH: Rio de Janeiro, 2005, p. 27.

¹⁰⁰ CABRAL, Cláudia e GUIMARÃES, Cláudia (Coord.), et al. **Acolhimento familiar** - Volume 5. ABTH: Rio de Janeiro, 2005, p. 13.

7. O ACOLHIMENTO FAMILIAR NO MUNICÍPIO DE ARACAJU

7.1 Municipalização da Política de Atendimento Voltada para Crianças e Adolescentes

Para adentrarmos no estudo concernente ao programa família acolhedora no âmbito do município de Aracaju necessário se faz trazer à baila das argumentações esclarecimentos sobre o conceito de Política de atendimento.

Nas palavras de Patrícia Silveira Tavares, política de atendimento pode ser conceituada da seguinte forma:

Compreende-se, hodiernamente, a política de atendimento, como o conjunto de instituições, princípios, regras e metas que dirigem a elaboração de planos destinados à tutela dos direitos da população infanto-juvenil, permitindo, dessa forma, a materialização do que é determinado, idealmente, pela ordem jurídica.¹⁰¹

Dessa forma, a política de atendimento pode ser vista como um conjunto de ações, normas, instituições e programas elaborados e concretizados pelo Poder Público, voltado ao atendimento de crianças e adolescentes, com o intuito de promover e garantir os direitos fundamentais.¹⁰²

Logo, é através do desenvolvimento da política de atendimento que as garantias constitucionais e direitos de crianças e adolescentes são concretizados.

A norma Estatutária define em seu art. 87 as linhas de ações da política de atendimento, e, conforme ensina Luciano Alves Rossato, podem ser definidas como “ações que têm por fim realizar os fins sociais do Estatuto.”¹⁰³

A estrutura da atual política de atendimento encontra-se prevista no § 7º do art. 227 da constituição Federal, tendo como principais diretrizes a descentralização político-administrativa e a participação popular.

Dessa forma, pode-se dizer que descentralização política consiste na distribuição do poder a todos os entes federativos, os quais devem atuar de forma harmônica e complementar entre si, no sentido de definir e executar a política de atendimento. Já a participação popular caracteriza-se pelo chamamento da

¹⁰¹ TAVARES, Patrícia . Ob. cit., p. 380.

¹⁰² Ob. cit., p. 82.

¹⁰³ Ob. cit., p. 280.

sociedade para que colabore no processo de elaboração das políticas públicas e controlar as ações governamentais.¹⁰⁴

Na esteira, o Estatuto da Criança e do Adolescente estabeleceu no art. 86 que a política de atendimento voltada para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes será realizada por meio de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da união, dos estados, do distrito federal e dos municípios.

Nesse diapasão, a norma estatutária ratifica o que preconiza o § 7º do art. 227 da CF/88 que, conjuntamente com o art. 204 da Magna Carta, determina a responsabilidade de todos os entes federados e da sociedade na garantia dos direitos infantojuvenis.¹⁰⁵

Essa responsabilidade para todos os entes federados é um reflexo da repartição constitucional de competências, no que tange às políticas públicas voltadas à infância e juventude e visa garantir a eficiência e agilidade do Sistema de Garantias de Direitos previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente, tendo em vista a prioridade absoluta de que gozam crianças e adolescentes no cenário das políticas públicas do país (art. 4º, parágrafo único, “c”, ECA).

Relativamente a esse ponto é importante destacar as diretrizes da política de atendimento previstas no art. 88 do ECA, que no dizer de Patrícia Silveira podem ser definidas como “instruções que devem ser seguidas na elaboração e na implementação da política de atendimento”.¹⁰⁶

Em relação a tais diretrizes, no tocante a esse trabalho, vale destacar de forma especial o princípio da municipalização, insculpido no inciso I do art. 88do ECA, sobre o qual esclarece Wilson Donizeti:

A nova diretriz da política de atendimento tem sua base operacional no Município, que assume, agora, pela Constituição Federal, a condição de pessoa autônoma, com *status* de ente federativo e sujeito de direitos em estado de maioria pública (CF, art. 30, e ECA, art. 88, I).¹⁰⁷

Diante do exposto, pode-se observar que a nova política de atendimento é reflexo da implantação da Doutrina da Proteção Integral, pois foi através desta que foraconstruído um novo paradigma para o direito da criança e do adolescente.

¹⁰⁴ TAVARES, Patrícia. Ob. cit., p. 378.

¹⁰⁵ TAVARES, Patrícia. Ob. cit., p. 381.

¹⁰⁶ TAVARES, Patrícia. Ob. cit., p. 386.

¹⁰⁷ Ob. cit., p. 85.

Sendo assim, ao sair de cena a Doutrina da Situação Irregular, com caráter meramente filantrópico e assistencial, onde a gestão se encontrava centralizada no Poder Judiciário, o qual era responsável pela execução de qualquer medida que dissesse respeito ao menor delinquente, menor abandonado.¹⁰⁸

Nesse cenário da construção da nova política de atendimento esclarece Andréa Rodrigues Amin:

Em seu lugar, implanta-se a Doutrina da proteção integral, com caráter de política pública. Crianças e adolescentes deixam de ser objeto de proteção assistencial e passam a titulares de direitos subjetivos. Para assegurá-los é estabelecido um sistema de garantia de direitos, que se materializa no Município, a quem cabe estabelecer, por meio do Conselho Municipal de Direito da Criança e do Adolescente (CMDCA), bem como, numa gestão com a sociedade civil, executá-la. Trata-se de um novo modelo, democrático e participativo, no qual família, sociedade e Estado são cogestores do sistema de garantias que não se restringe à infância e juventude pobres, protagonistas da doutrina da situação irregular, mas sim a todas as crianças e adolescentes, pobres ou ricos, lesados em seus direitos fundamentais de pessoas em desenvolvimento.¹⁰⁹

Munidos dessas informações podemos passar à análise da questão do acolhimento familiar no Município de Aracaju.

7.2 Lei Municipal nº 4.335 de 26 de Dezembro de 2012

Em capítulos anteriores foi traçado um caminho dentro ordenamento jurídico para a implantação do acolhimento familiar como medida protetiva.

Sendo assim, destacou-se o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, segundo o qual:

O Presente Plano tem como desafio **garantir efetivamente o direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária, principalmente àquelas que se encontram em situação de vulnerabilidade. Sendo assim, sua implementação integral é condição fundamental para uma real mudança do olhar e do fazer que possibilite a concreta experiência e vivência singular da convivência familiar e comunitária para toda criança e adolescente no Brasil.**¹¹⁰

¹⁰⁸ AMIN, Andréa Rodrigues. Ob. cit., p. 50 – 51.

¹⁰⁹ AMIN, Andréa Rodrigues. Ob. cit., p. 51.

¹¹⁰ Ob. cit.

Podemos citar aqui algumas das principais medidas adotadas por este plano para a garantia desse direito: o cumprimento integral deste Plano nas três esferas de governo (União, Estados e Municípios); **elaboração de Planos Estaduais e Municipais em consonância com o Plano Nacional** e constituição de Comissões Intersetoriais de acompanhamento do Plano nas esferas estaduais e municipais; e Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente nas três esferas públicas assumindo o presente Plano como prioridade, a partir de 2007, viabilizando recursos nos orçamentos, de um modo geral, e, em particular, nos Fundos da Infância e Adolescência para a sua implementação.¹¹¹

Sendo assim, em observância às referidas medidas, cabe destacar que somente em outubro de 2012, fora publicado o Plano de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária do município de Aracaju.

O presente plano estabelece que:

Após a publicação do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, tornou-se imperativo a construção do Plano Municipal de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária do Município de Aracaju. Este representa um instrumento formal de cumprimento de diretrizes nacionais, **visando romper com a cultura da institucionalização de crianças e adolescentes, e fortalecer as ações de proteção integral e da preservação dos vínculos familiares e comunitários preconizados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA.**¹¹²

Pois bem, muito embora o Plano tenha como objetivo primordial a materialização do direito à convivência familiar e comunitária, de modo a romper com a cultura da institucionalização de crianças e adolescentes que necessitam ser retiradas temporariamente de suas famílias de origem, atualmente o Município de Aracaju conta somente com as entidades de acolhimento institucional, sendo o acolhimento familiar uma medida de proteção que ainda não fora executada, existente somente no papel.

¹¹¹ Ob. cit.

¹¹² ARACAJU. **Plano Municipal de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária do Município de Aracaju**. Disponível em: <http://www.aracaju.se.gov.br/userfiles/plano-munic-protacao-%20def-dir-crian-adoles.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2013.

Em 26 de dezembro de 2012 fora publicada a Lei nº 4.335 que criou no âmbito do município de Aracaju, o serviço de acolhimento familiar, medida de proteção humanizada que visa receber crianças e adolescentes afastados do convívio familiar.

A proposta da referida lei é, na realidade, tornar efetiva a garantia da convivência familiar e comunitária para crianças e adolescentes carentes e necessitadas de tal direito, senão vejamos:

Art. 2º - são objetivos do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora:

I – Promover o acolhimento familiar de crianças e adolescentes afastadas temporariamente de sua família de origem;

II – Acolher e dispensar cuidados individualizados em ambiente familiar;

III – Preservar vínculos com a família de origem, salvo determinação judicial em cartório;

IV - Possibilitar a convivência comunitária e o acesso à rede de políticas públicas;

V – Apoiar o retorno da criança e do adolescente à família de origem.¹¹³

É importante observar que essa lei oportuniza não só um grupo familiar, como também uma pessoa interessada para que possa vir acolher:

Art. 3º Para os efeitos dessa Lei, considera-se Família Acolhedora o grupo familiar ou pessoa interessada em ter sob sua guarda e responsabilidade crianças e adolescentes, zelando pela sua proteção e reintegração familiar [...]¹¹⁴

Assim e conforme estabelecido no documento mencionado linhas acima, que traça as diretrizes a serem observadas pelos programas de acolhimento, a lei nº 4.335/2012 estabelece parâmetros para a seleção e cadastramento das famílias da comunidade que tenham interesse de participar do programa (art. 3º, §§ 1º e 2º).

Mencionada lei estabelece que, quando do encaminhamento da criança ou adolescente para casa de uma família acolhedora, será dada a preferência ao grupo familiar ou pessoa que tenha relação de afinidade ou afetividade com a criança ou adolescente (parágrafo único, art. 3º).

¹¹³ Lei nº 4.335, de 26 de dezembro de 2012 Cria, na Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania, o Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora para crianças e adolescentes sob medida de proteção prevista no item VIII do art. 101, Título II, da Lei 8.069, de 13 de julho de 1990. Disponível em: <http://sga.aracaju.se.gov.br:5010/legislacao/faces/diario_form_pesq.jsp>. Acesso em: 2 ago. 2013.

¹¹⁴ Ob. cit.

Quanto a esse ponto a Coordenadora de Planejamento da Secretaria Municipal da Família e da Assistência Social (SEMFAS), Cristiane Ferreira, em entrevista concedida¹¹⁵, explicou que quando da necessidade da aplicação da medida, havendo uma pessoa próxima da criança, por exemplo, uma madrinha, com a qual a criança tenha laços de afinidade e afetividade, a essa pessoa será dada a preferência para que acolha a criança.

É importante destacar também, que, conforme esclareceu a Coordenadora, essa pessoa ou família com a qual a criança tenha afinidade poderá estar ou não cadastrado no programa de acolhimento no momento do afastamento.

Caso não possua cadastro no momento da retirada da criança do seio de sua família de origem, a pessoa ou família que tenha essa relação de afinidade e afetividade com a criança será entrevistada pela equipe do programa e avaliada para atestar sua aptidão para acolher aquela criança.

Essa possibilidade trazida pela referida lei tem a finalidade de tornar menos traumática para a criança a retirada brusca do seio da família de origem. Sendo assim, a criança tem a oportunidade de conviver com uma família ou pessoa que já fazia parte do seu contexto social e afetivo antes da tomada da medida de afastamento, onde serão garantidos sem nenhum receio ou entraves de adaptação, carinho, amor, afeto e atenção.

Outro ponto positivo da lei é que, conforme preceitua o art. 227, VI da CF, e seu correspondente no ECA, o art. 24, há previsão de um auxílio financeiro para que a família acolhedora possa arcar com as despesas básicas e necessárias da criança e/ou adolescente acolhido:

Art. 4º - A família incluída no programa receberá, durante o período de acolhimento de crianças e/ou adolescentes, auxílio pecuniário, de acordo com a faixa etária da criança/adolescente, como segue:
I – de 0 (zero) a 6 (seis) anos: valor correspondente a 35% do valor do salário mínimo vigente;
II – de 7 (sete) a 14 (catorze) anos: valor correspondente a 45% do valor do salário mínimo vigente;
III – de 15 (quinze) a 18 (dezoito) anos incompletos: valor correspondente a 50% do valor do salário mínimo vigente.¹¹⁶

É de se notar que quanto maior for a faixa etária maior o percentual, que, conforme explicou a Coordenadora, tem o objetivo de incentivar o acolhimento

¹¹⁵ Entrevista realizada em 24 de outubro de 2013, às 17h, na Secretaria Municipal da Família e da Assistência Social (SEMFAS), na cidade de Aracaju/SE.

¹¹⁶ Ob. cit.

familiar de adolescentes, pois geralmente as pessoas preferem as crianças, principalmente as pequeninas. Quanto a esse último a Coordenadora esclareceu também que, a existência desse subsídio não se constitui na ideia principal, pois essa é uma das críticas que o programa sofre, assim como o bolsa família.

Dessa forma, a Lei nº 4.335 apresenta-se como uma proposta que tem o condão de garantir o direito à convivência familiar e comunitária de forma eficaz a quem a lei trata com prioridade, que são nossas crianças e adolescentes.

Em municípios de alguns estados da Federação já se encontra em desenvolvimento esse tipo de programa e os resultados são bastantes satisfatórios. Podemos citar como exemplo e referência em “Acolhimento Familiar” o município de Cascavel, no Estado do Paraná, que desde 2006 presta-se a oferece o programa:

“Cascavel é referência nacional em acolhimento familiar”
 Com 130 crianças, o programa de acolhimento familiar de Cascavel, no Oeste do estado, começou em 2006. Hoje, é o maior do Brasil. A ideia inicial, segundo o juiz titular da Vara da Infância e Juventude de Cascavel, Sergio Luiz Kreuz, era dar a oportunidade de convívio familiar a adolescentes ou crianças com poucas chances de adoção, seja pela idade ou por problemas de saúde. “Temos experiências fantásticas que estão nas famílias há sete, 10 anos. E o estado dá o suporte até 21 anos, porque 18 é pouco. Muitos acabam permanecendo na família quando começam a trabalhar, porque criaram vínculo. Outros constroem suas casas perto.”
 Ainda assim, ressalta Kreuz, o acolhimento familiar não tem atribuição legal de adoção. Fora isso, não há restrições para ser um cuidador. “Pode ser só pai, só mãe, casal homoafetivo. Vamos avaliar a família, os antecedentes e, acima de tudo, a disponibilidade em cuidar da criança”, explica o juiz.
 Cerca de 60 crianças cascavelenses ainda estão em abrigos, mas 70% das que perderam o vínculo já estão em situação de acolhimento familiar. **“Nosso objetivo é acabar com os abrigos, que são traumáticos, terríveis”, afirma Kreuz. No Brasil, essa política ainda está engatinhando, após muitas experiências frustradas, em decorrência da falta de equipes técnicas especializadas.**¹¹⁷

Distante dessa realidade de Cascavel encontra-se o município de Aracaju, pois, muito embora exista a Lei nº 4.335, o programa família acolhedora ainda não

¹¹⁷ CUSTÓDIO, Roberto. **Acolhimento familiar é alternativa humanizada aos antigos orfanatos** - Incentivada pelo governo estadual, modalidade temporária de abrigamento se torna comum em diversas cidades do Paraná. Jornal Gazeta do Povo. Paraná, 25 jul. 2013. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=1393694>>. Acesso em: 04 ago. 2013. (grifo nosso).

foi colocado em prática. Isso porque a referida lei ainda carece de um decreto regulamentar que deverá ser expedido pelo poder executivo municipal, sendo que para tanto se encontra pendente a elaboração das medidas e parâmetros para o funcionamento do programa de família acolhedora na Secretaria Municipal da Família e da Assistência Social.

Quanto a essa problemática a Coordenadora entrevistada explicou que houve um esforço da gestão passada na promulgação da lei que criou o programa de família acolhedora. Com isso, a SEMFAS preparou um orçamento para que o programa fosse iniciado ainda esse ano (2013). Porém, com a transição da gestão, o grupo novo que entrou na prefeitura não chegou a se inteirar dessa discussão sobre o acolhimento familiar. Dessa forma, a SEMFAS ficou “desarmada”, não tendo como iniciar de imediato o referido programa.

É importante observar que a prefeitura de cada município é quem se responsabiliza pelo custeio desse tipo de serviço (acolhimento familiar). Contudo, diante da atual realidade do município de Aracaju, no contexto da proteção do Direito da Criança e do Adolescente, percebe-se que a administração não procurou investir recursos suficientes para o desenvolvimento do programa de acolhimento familiar, e sem contar com o fato da mudança de gestão política, que foi o que dificultou o desenvolvimento do projeto.

Mas a Coordenadora advertiu que o programa de famílias acolhedoras deverá acontecer de qualquer forma. Primeiro porque a SEMFAS estabeleceu como meta no seu plano decenal e segundo porque existe um acordo com o Poder Judiciário, realizado no ano de 2012, onde ficou estabelecido o reordenamento da rede de acolhimento do município de Aracaju, bem como a criação do programa família acolhedora.

7.3 Crianças e Adolescentes Afastados do Convívio Familiar no Município de Aracaju: Atual Realidade

Como explicado linhas acima, para aquelas crianças e/ adolescentes afastados do convívio familiar no Município de Aracaju só é oferecido o serviço de acolhimento institucional, muito embora exista a lei que preveja a modalidade de acolhimento familiar.

Segundo dados oriundos da Coordenadoria de Planejamentos da Secretaria Municipal da Família e da Assistência Social (quadro 01), o município de Aracaju conta com seis unidades que prestam o serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes:

Quadro 01: Acolhimentos institucionais no Município de Aracaju

NOME DO EQUIPAMENTO	GESTÃO	PÚBLICO ATENDIDO	CAPACIDADE INSTALADA
Abrigo Caçula Barreto	Municipal	Meninos de 07 a 12 anos	20
Abrigo Nova Vida	Municipal	Meninos de 12 a 18 anos	20
Abrigo Marinete Alves	Municipal	Meninas de 07 a 18 anos	20
Abrigo Sorriso	Municipal	Misto de 0 a 6 anos	60
Casa Abrigo Maria Izabel Santana Abreu	Estadual	Meninas de 12 a 18 anos	25
Lar Menino de Santo Antônio	Não Governamental	Meninos de 07 a 18 anos	15
TOTAL			230

Fonte: Coordenadoria de Planejamentos da Secretaria Municipal da Família e da Assistência Social.

Quanto a essa realidade é importante esclarecer que, conforme informações contidas no Plano Municipal, a rede de acolhimento de Aracaju encontra-se em desacordo com os princípios e diretrizes previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente, bem como no Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária e orienta:

É sabido pela municipalidade, e constatado pelo estudo 'Relatório de Avaliação do Sistema de Atendimento em Acolhimento e Socioeducativo do Estado de Sergipe', realizado pela consultoria da Fundação Universa/UNESCO, contratada pela Secretaria de Estado da Inclusão, Assistência e do Desenvolvimento Social – SEIDES no ano de 2009, que **'o sistema de acolhimento de Sergipe está dessa forma desarticulado em relação aos princípios e diretrizes que deviam orientá-lo'** (UNIVERSA, 2009, p.34), referindo-se ao sistema que deveria ser regido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, pelo Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária e pelos preceitos do Sistema Único de Assistência Social.

Em relação a esse ponto merece ser destacada a realidade de algumas crianças e adolescentes institucionalizadas no município de Aracaju.

Conforme informações da Coordenadora, aos grupos de irmãos afastados do convívio familiar não é garantido o direito da permanência na mesma instituição de acolhimento, conforme preceitua o ECA. Tendo em vista essa situação, Cristiana Ferreira (Coordenadora de Planejamento) informou que, certa feita, em visita a um abrigo da rede do município, fora questionada por uma criança de 08 anos de idade o porquê de ela estar afastada de seus irmãos que estavam em outro abrigo, chegando a própria criança a afirmar que achava a medida injusta, mesmo sem saber que esse é um direito que a lei lhe garante.

E sem contar as situações corriqueiras, pois as crianças institucionalizadas possuem origens e histórias de vida diversificada, necessitando, nesse caso, de profissionais preparados para encarar e saber lidar com essas realidades.

Quanto a esse último ponto a Coordenadora esclarece que às vezes é chamada para intervir em situações de conflitos de adolescentes institucionalizados, pois os cuidadores não têm o preparo para encarar esses adolescentes, principalmente quando estão em fase de adaptação. Por vezes a situação acaba saindo do controle dos cuidadores.

Cristiane relatou que em uma dessas visitas, algumas adolescentes fizeram várias reclamações, dentre as quais: “que elas não tinham celular no abrigo, que a casa era toda fechada, que elas não podiam ver o céu, que os amigos delas não podiam entrar na casa, indagaram o porquê de elas não poderem nada.”

Outro ponto de questionamento das adolescentes foi a presença das grades nas janelas e portas do abrigo, chegando ao ponto de elas compararem o ambiente a uma prisão, e, até mesmo, de se colocarem na condição de um adulto que delinuiu e que necessitou ficar encarcerado, tendo em vista o ambiente sombrio do abrigo.

A realidade atual é que, o município de Aracaju não conta com instituições capazes de atenderem as necessidades básicas e necessárias que crianças e adolescentes necessitam, como um local de acolhimento que se aproxime de um ambiente familiar em termos de estrutura, bem como no que é oferecido em termos de lazer.

Nesse sentido dispõe Carolina Benício Santana:

Mesmo como medida excepcional e provisória o Acolhimento Institucional deve ser um ambiente que tenha um perfil residencial e

proporcione a participação da criança e do adolescente na vida social da comunidade.¹¹⁸

Com tantas limitações e deficiências das instituições de acolhimento do município de Aracaju, somado a fato de que, por natureza, um acolhimento institucional não reproduz de forma fiel um ambiente familiar, tendo em vista a ausência da figura dos pais, irmãos e demais familiares, pode-se dizer que é difícil ou até mesmo impossível de garantir-se o mínimo de convivência familiar e comunitária para essas crianças institucionalizadas.

Esse fato acaba por se somar a triste realidade desses adolescentes que é o rompimento brusco do contato com seus familiares, sendo, assim, incutido no íntimo de cada um deles, de forma involuntária, a triste sensação de que o mundo tenha se esquecido deles, tendo em vista tantas privações que um acolhimento institucional proporciona a uma criança, que são seres que devem ter acesso a lazer, ambiente saudável, amor, aconchego.

Essa sensação do esquecimento pela sociedade é por vezes demonstrada direta ou indiretamente por essas crianças e adolescentes institucionalizados. A Coordenadora relatou que durante uma de suas visitas a um acolhimento, deparou-se com a seguinte frase escrita na parede da parte interna do abrigo, de autoria de uma adolescente: “alguém, olha pra mim.”

Ao ser questionada a respeito dessa realidade da rede de acolhimento do município de Aracaju, a Coordenadora se pronunciou, mas enfatizou que sua fala quanto a esse ponto era de “Cristiane Pessoa”, e não uma fala institucional enquanto “Cristiane Coordenadora da Secretaria de Planejamento”. Sendo assim, ela disse que o município ainda tem que avançar, e teceu algumas críticas aos serviços de acolhimento institucional prestado em Aracaju, no sentido que existe muito ainda a ser feito para melhorar essa realidade, como investir muito em formação profissional. Cristiane acredita que os técnicos não saem preparados para lidar com essas situações das universidades, pois não é fácil lidar com a realidade dos abrigos. Sendo assim, é preciso que o profissional esteja muito comprometido com o papel dentro do abrigo, para que possa ser feita uma intervenção qualificativa que garanta a convivência familiar e comunitária.

¹¹⁸ SANTANA, Carolina Benicio. **Acolhimento familiar: uma questão de enfrentamento para o serviço social**. Disponível em: <<http://intertemas.unitoledo.br/revista/index.php/ETIC/articl>>. Acesso em: 18 mar. 2013.

A coordenadora relatou também que hoje e no passado sempre foi realizado o abrigo institucional, mas que sente que é necessário avançar do ponto de vista de se atender ao que está preconizado no Estatuto da Criança e do Adolescente, no que diz respeito à convivência familiar e comunitária. Sendo aí entendido que o abrigo institucional não é o serviço mais adequado para atender aos interesses da criança e do adolescente.

Cristiane informou também que, além do Plano Municipal de Convivência Familiar e Comunitária, a Secretaria de Assistência Social e Cidadania tem um plano decenal onde foram traçadas metas para a gestão municipal até 2020, dentre as quais está o reordenamento dos serviços de acolhimento.

8. CONCLUSÃO

Diante do exposto, não restam dúvidas de que o vínculo familiar é um elemento indispensável para o pleno desenvolvimento de crianças e adolescentes, sendo esse o motivo de elevar-se à categoria de um direito constitucional “a convivência familiar e comunitária.”

Tendo em vista a triste realidade de crianças e adolescentes institucionalizadas, como demonstrado linhas acima, é que o legislador estatutário estabeleceu que a inclusão da criança ou adolescente em programas de acolhimento familiar terá preferência a seu acolhimento institucional (art. 34, § 1º, ECA).

Convivência familiar e comunitária somente é possível dentro de um núcleo familiar, com atenção individualizada, carinho, amor, afeto, contato com as pessoas da comunidade, de modo a permitir que a criança possa ter uma vida social normal e saudável, sem privações, e tantas barreiras que o acolhimento institucional proporciona.

Isso porque, tanto no formato como no nome os acolhimentos institucionais são casas, mas não são locais ideais para crianças e adolescentes.

Em detrimento aos direitos e garantias assegurados, nossas crianças e adolescentes ainda são escravas de uma cultura secular, que é prática do abrigo, principalmente aquelas crianças pertencentes a famílias menos favorecidas. Em nosso país, a história da infância pobre se caracteriza pela institucionalização, visto que esta sempre foi uma forma de cuidados desprovidos de sorte, colocando-os fora do convívio familiar.

Realidades como estas devem ser expostas, para que chegue ao conhecimento da população, a importância do instituto das famílias acolhedoras e incentivar a prática no seio de nossa sociedade.

Em detrimento à institucionalização de crianças e adolescentes, deve ser cultuada a prática dos acolhimentos familiares, que para tanto deverá haver a iniciativa dos responsáveis. Trata-se de um programa sério, que requer muita dedicação e preparação, pois deverá ser alicerçado em uma equipe de profissionais multidisciplinar, com o prévio cadastramento de casais interessados, os quais deverão ser acompanhados por profissionais, antes e durante o desenvolvimento do programa, dentre outras medidas que já foram abordadas.

Nesse contexto, o programa família acolhedora se apresenta como uma proposta capaz de garantir, mesmo que de forma temporária, o tão sonhado lar para aquelas crianças e adolescentes que estão há tempos na fila de espera para adoção, e que na maioria das vezes completam a maioridade sem que esse objetivo seja alcançado. Isso é o que revela o elevado número de brasileirinhos em situação de abrigo. As crianças que não conseguem ser adotadas passam de meninos a adultos dentro dos abrigos.

A proposta de realizar um programa de acolhimento familiar é uma medida que requer planejamento e articulação dos agentes responsáveis. Mas, antes disso tudo deve ser levado em consideração que, quando a lei fala que é garantido à criança e ao adolescente a prioridade absoluta nas políticas públicas ela que dizer que, as medidas voltadas a beneficiar o público infantojuvenil devem estar à frente de qualquer outro interesse (art. 4º, parágrafo único, “c”, ECA).

A lei municipal nº 4.335 representa uma verdadeira esperança para jovens e crianças institucionalizados no município de Aracaju, pois cria o programa família acolhedora no âmbito deste município, de modo a atender ao que se encontra estabelecido no Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária, o qual se destina à promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária.

Porém, há quase um ano de sua publicação (26 de dezembro de 2012) a referida lei encontra-se pendente de regulamentação, ficando tão somente reservada ao papel, de forma inerte, sob a forma de uma “carta de mera intenção.”

Soma-se a esse fato temos a realidade da rede de acolhimento desse município, que se encontra totalmente desarticulada, tendo em vista que não atende ao que se encontra preconizado no Estatuto da Criança, no mencionado plano, bem como no documento Orientações Técnicas: Serviços de acolhimento para Crianças e Adolescentes.

Pode-se observar que esse município não está desempenhando de forma eficiente as políticas públicas voltadas à infância e juventude, contrariando, dessa forma, o fim que se espera atingir com instituição do princípio da municipalização (art. 88, I, ECA), que é uma das diretrizes a ser observada para a realização da política estabelecida na norma estatutária.

Conclui-se que o município de Aracaju não atende ao que se encontra previsto na política de atendimento, estabelecida no ECA, cujos ditames estão

ancorados na Doutrina da Proteção Integral, onde crianças e adolescentes passaram a ser vistos como sujeitos de direitos, ou seja, seres em desenvolvimento e salvaguardados pelo princípio da prioridade absoluta. Feitas estas considerações podemos concluir que a convivência familiar é um direito que ainda se encontra distante da realidade desse município.

REFERÊNCIAS

AMIN, Andréa Rodrigues; SANTOS, Ângela Maria s. dos; Kátia R. F. L. A. (Coord.), et al. **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 6. ed. Ver. E atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

ARACAJU. **Lei nº 4.335 De 26 de dezembro de 2012**. Disponível em: <http://sga.aracaju.se.gov.br:5010/legislacao/faces/diario_form_pesq.jsp>. Acesso em: 2 ago. 2013.

ARAÚJO JÚNIOR, Gediel Claudino de. **Direito de família: teoria e prática**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

BRASIL. **Constituição Federal do Brasil de 1988**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil>>. Acesso em: 03 mai. 2013.

_____. **Lei nº 8.069, de 1990 -Estatuto da Criança e do Adolescente**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 07 out. de 2013.

_____. **Lei nº 12.010 de 2009 - Lei Nacional de Adoção**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil>>. Acesso em: 21 set. 2013.

_____. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência familiar e Comunitária**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/dmdocuments>>. Acesso em: 10 set. 2013.

CABRAL, Cláudia; GUIMARÃES, Cláudia (Coord.), et al. **Acolhimento familiar - Volume 5**. ABTH: Rio de Janeiro, 2005.

CABRAL, Cláudia (Coord.); FONSECA, Cláudia, BASS, Denis, et al. **Perspectiva do acolhimento familiar no Brasil**. ABTH: Rio de Janeiro, 2005.

COSTA, Tailson Pires. **Meio ambiente familiar: a solução para prevenir o crime**. São Paulo: Max Limonad, 2002.

CUSTÓDIO, Roberto. **Acolhimento familiar é alternativa humanizada aos antigos orfanatos** - Incentivada pelo governo estadual, modalidade temporária de abrigamento se torna comum em diversas cidades do Paraná. Jornal Gazeta do Povo. Paraná, 25 jul. 2013. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania>>. Acesso em: 04 ago. 2013.

DIGIÁCOMO, Murillo José. **Breves considerações sobre a nova “Lei Nacional de Adoção”**. Disponível em: <<http://www.mp.ba.gov.br/eventos/2009/outubro>>. Acesso em: 18 mar. 2013.

ELIAS, Roberto João. **Direitos fundamentais da criança e do adolescente**. São Paulo: Saraiva, 2005.

FONSECA, Antônio César Lima da. **Direitos da criança e do adolescente**. São Paulo: Atlas, 2011.

GAGLIANO, Pablo Stolze; FILHO, Rodolfo Pamplona. **Novo curso de direito civil- Volume VI: direito de família – as famílias em perspectiva constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2011.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. **Direito da criança e do adolescente**. 3. ed. São Paulo: Rideel, 2009.

MARTINS, Lara Barros; COSTA, Nina Rosa do Amaral e ROSSETTI-FERREIRA, Maria Clotilde. **Acolhimento familiar: caracterização de um programa**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/paideia/>>. Acesso em 18 mar. 2013.

NASCIMENTO, Márcio do. **Convivência familiar e comunitária uma questão de prioridade absoluta**. Disponível em: <<http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp>>. Acesso em 01 maio 2013.

OLIVEIRA, Gabriela Brandt. **O direito à convivência familiar de crianças e adolescentes acolhidos – o MCA como instrumento efetivo para implementação deste direito**. Disponível em: <<http://www.mp.rj.gov.br/portal/page/portal/MCA>>. Acesso em: 3 out. 2013.

PEREIRA, Tânia da Silva. **Direito da Criança e do Adolescente: uma proposta interdisciplinar**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

PEREIRA, Tânia da Silva. **O princípio do “melhor interesse da criança”**: da teoria à prática. Disponível em: <<http://www.gontijo-familia.adv.br/2008/artigos>>. Acesso em 04 mai. 2013.

REZENDE, Propercio Antônio de. **O Estatuto da Criança e do Adolescente e o acolhimento familiar**. Disponível em: <<http://www.crianca.caop.mp.pr.gov.br/ar>>. Acesso em: 18 mar. 2013.

ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo; CUNHA, Rogério Sanches. **Estatuto da criança e do adolescente comentado: Lei 8.069/1990: artigo por artigo**. 3.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

Santana, Carolina Benicio. **Acolhimento familiar: uma questão de enfrentamento para o serviço social**. Disponível em: <<http://intertemas.unitoledo.br/revista>>. Acesso em: 18 mar. 2013.

SOUZA, Sérgio Augusto Guedes Pereira de. **Os direitos da criança e os direitos humanos**. Porto Alegre: Safe, 2001.

TAVARES, José de Farias. **Direito da infância e da juventude**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

TOMÁS, Débora Nogueira. **Implantação e trajetória de um programa de acolhimento familiar**. Disponível em: <<http://www.abrapso.org.br/siteprincipal>>. Acesso em: 02 jun. 2013.

VALENTE, Jane. **Acolhimento familiar: validando e atribuindo sentido às leis protetivas**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n1111>> Acesso em: 18 mar. 2013.

VIANA, Guaraci de Campos. **Direito infanto-juvenil: teoria, prática e aspectos multidisciplinares**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2004.

VIANA, Marco Aurélio S. **A Tutela da criança e do adolescente**. In: Sálvio Figueiredo Teixeira (coord.). Direito de família do menor. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.