

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE – UFCG
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS – CCJS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO

ANA BEATRIZ RICARTE PATRIOTA

**ACOLHIMENTO: AS DUAS FACES DA INTERVENÇÃO ESTATAL NA
GUARDA TRANSITÓRIA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES**

SOUSA-PB

2017

ANA BEATRIZ RICARTE PATRIOTA

ACOLHIMENTO: AS DUAS FACES DA INTERVENÇÃO ESTATAL NA
GUARDA TRANSITÓRIA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Curso de Bacharelado em Ciências Jurídicas e Sociais - Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande - UFCG, como exigência parcial da obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais – Direito.

Orientadora: Prof. Ms. Cecília Paranhos Santos Marcelino.

SOUSA-PB

2017

ANA BEATRIZ RICARTE PATRIOTA

ACOLHIMENTO: AS DUAS FACES DA INTERVENÇÃO ESTATAL NA
GUARDA TRANSITÓRIA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Curso de Bacharelado em Ciências Jurídicas e Sociais - Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande - UFCG, como exigência parcial da obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais – Direito.

Orientadora: Prof. Ms. Cecília Paranhos Santos Marcelino.

Data de Aprovação: _____ / _____ / _____

Banca Examinadora

Cecília Paranhos Santos Marcelino

Orientadora

Examinador(a)

Examinador(a)

DEDICATÓRIA

*Aos meus pais, Marcleide Ricarte
Patriota e Herbert Paiva Patriota, por
terem me ensinado o valor de uma
família.*

AGRADECIMENTOS

A Deus, que guiou todos meus passos e me capacitou para os desafios que enfrentei.

Aos meus pais, por cada atitude de abnegação tomada em favor da minha formação, pelo incentivo, confiança e, principalmente, pelos valores que me transmitem a cada dia. São a minha maior fonte de motivação.

A minha irmã, que mesmo distante, se fez presente ao meu lado quando mais precisei, me dedicando palavras certas, na hora certa.

A minha avó, por todo amor dedicado e que, mesmo longe, sempre me coloca em suas orações.

A Marcos, colega de classe que o curso de Direito me apresentou, que se tornou meu namorado e, desde então, me incentivou para o avanço acadêmico e me devotou tamanho amor e cuidado.

Aos amigos que a cidade de Sousa me proporcionou, por todo apoio e pelo crescimento pessoal que me possibilitaram.

A minha orientadora, Cecília Paranhos, pela compreensão, disponibilidade e ensinamentos que tornaram possível este trabalho.

*Por isso vos digo: tudo o que
pedirdes na oração, crede que o tendes
recebido, e vos será dado.*

Marcos 11:24.

RESUMO

A vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) trouxe um olhar de prioridade às crianças e adolescentes, sobretudo, de observância aos direitos voltados para a Proteção Integral. O acolhimento é uma medida prevista no ECA que visa a proteção de meninos e meninas quando da necessidade de afastamento da família de origem, em caráter provisório e excepcional. No contexto atual, vê-se um aumento na discussão acerca da efetividade do acolhimento, cujo presente trabalho objetiva contribuir, desenvolvendo um estudo acerca dessa instituição, bem como sobre as entidades de atendimento que prestam referido serviço. Utiliza-se o método dedutivo de abordagem, o procedimento histórico evolutivo e monográfico, e como técnica de pesquisa, a bibliográfica. Para tanto, faz-se uma análise jurídica sobre o novo arranjo do acolhimento, com o reordenamento do instituto em face às antigas entidades de abrigo. Nessa esteira, busca-se demonstrar a proteção à infância no direito brasileiro e a atuação do Estado para a promoção da Proteção Integral. Aborda-se, ainda, como consequência desse exercício, a atribuição de efeitos jurídicos em aspectos negativos e positivos dos serviços de acolhimento, e os desafios para a Justiça. Mostrou-se claro o avanço em regulamentar a instituição do acolhimento. Contudo, levando-se em consideração a atenção tardia para essa instituição, a jornada evolutiva traçada para tal medida continua sendo uma meta. Constatou-se que ainda existem crianças e adolescentes a mercê de instituições com sobrecarga de acolhidos, o que interfere significativamente na efetividade da medida, ensejando maior atuação do Estado na guarda transitória de meninos e meninas para garantir a excelência dos serviços de acolhimento.

Palavras Chaves: Direito infanto-juvenil. Proteção Integral. Acolhimento.

ABSTRACT

The validity of the Statute of the Child and Adolescent (SCA) brought a priority to children and adolescents, above all, in compliance with the rights for Integral Protection. Reception is a measure provided for in the ECA that aims at the protection of boys and girls when it is necessary to leave the family of origin, on an interim and exceptional basis. In the current context, we see an increase in the discussion about the effectiveness of the host, whose present work aims to contribute, developing a study about this institution, as well as about the service entities that render said service. The deductive method of approach is used, the evolutionary and monographic historical procedure, and as bibliographic research technique. To do so, a legal analysis is made of the new host arrangement, with the reorganization of the institute in the face of the former shelter entities. In this vein, it seeks to demonstrate the protection of children in Brazilian law and the State's action to promote Integral Protection. Also, as a consequence of this exercise, the allocation of legal effects on the negative and positive aspects of the reception services, and the challenges to justice, are also addressed. It was clear the progress in regulating the institution of the host. However, taking into account the late attention for this institution, the evolutionary journey drawn to that measure remains a goal. It was found that there are still children and adolescents at the mercy of institutions with an overload of children, which significantly interferes with the effectiveness of the measure, leading to greater State action in the transitional guarding of boys and girls in order to guarantee the excellence of the reception services.

Keywords: Child and juvenile law. Integral Protection. Reception.

LISTA DE SIGLAS

- CNCA** – Cadastro Nacional de Crianças Acolhidas
- CRAS** – Centro de Referência de Assistência Social
- CREAS** – Centro de Referência Especializado de Assistência Social
- CIT** – Comissão Intergestores Tripartite
- CNAS** – Conselho Nacional de Assistência Social
- CONANDA** – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
- CNJ** – Conselho Nacional de Justiça
- CNMP** – Conselho Nacional do Ministério Público
- CF** – Constituição Federal
- ECA** – Estatuto da Criança e do Adolescente
- FUNABEM** – Fundação Nacional do Bem Estar do Menor
- FNAS** – Fundo Nacional de Assistência Social
- MDS** – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
- ONU** – Organização das Nações Unidas
- PIA** – Plano Individual de Atendimento
- PNCFC** – Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária
- PAEFI** – Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
- PAIF** – Proteção e Atendimento Integral à Família
- PPP** – Projeto Político-Pedagógico
- SAM** – Serviço Nacional de Assistência a Menores
- SUAS** – Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	A PROTEÇÃO À INFÂNCIA NO DIREITO BRASILEIRO	12
2.1	DOCTRINA DA SITUAÇÃO IRREGULAR	13
2.2	DOCTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL.....	16
2.2.1	Princípios que Regem o Direito Da Infância e Juventude	19
2.2.2	Direito à Convivência Familiar	23
3	ACOLHIMENTO E AS ENTIDADES DE ATENDIMENTO.....	27
3.1	ENTIDADES DE ATENDIMENTO: CONCEITO E CARACTERÍSTICAS LEGAIS	28
3.1.1	Hipóteses de Cabimento das Medidas de Acolhimento	33
3.2	ABRIGAMENTO	35
3.3	O REORDENAMENTO DO ACOLHIMENTO	37
4	ACOLHIMENTO E OS DESAFIOS PARA A PROTEÇÃO INTEGRAL.....	42
4.1	A EXPANSÃO DO REORDENAMENTO DOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO	43
4.1.1	A Resolução nº. 23 de 2013 do Conselho Nacional da Assistência Social	46
4.2	ÍNDICES DE ACOLHIMENTO NO BRASIL.....	51
4.3	ASPECTOS NEGATIVOS E POSITIVOS	53
4.4	DESAFIOS PARA A JUSTIÇA	55
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	58
	REFERÊNCIAS.....	60

1 INTRODUÇÃO

A família abandonou o caráter estático de outrora para assumir uma forma dinâmica ainda mais capaz de cumprir com a sua função social, qual seja, a de garantir o desenvolvimento da personalidade e da dignidade de seus integrantes, especialmente, na formação de crianças e adolescentes. As mudanças sociais e jurídicas têm contribuído para o surgimento de novas visões acerca da real influência que possui o seio familiar como produto do sistema social.

É dentro desse contexto de mudanças que despontam as questões sobre a família em situação de vulnerabilidade em face à intervenção estatal, por meio da medida protetiva de acolhimento na guarda transitória de crianças e adolescentes. Quando deveria ser usado como medida de último caso, o acolhimento acaba por se tornar uma medida sujeita à solução rápida às problemáticas familiares que envolvem as crianças e os adolescentes.

Analisar-se-á com a presente pesquisa a aplicabilidade do instituto do acolhimento, como medida protetiva na guarda transitória de crianças e adolescentes, em seu traçado histórico, bem como, quanto aos avanços sociais e legislativos, mediante interligação entre as políticas públicas e os órgãos de defesa dos direitos infanto-juvenis. Será priorizado o debate na execução governamental para assegurar referida medida, essencialmente no que tange aos ditames do caráter provisório e excepcional que regem o acolhimento.

Para tanto, o presente estudo será dividido em três etapas. Inicialmente, partirá da análise histórica evolutiva dos serviços de acolhimento, outrora denominado abrigo, perfazendo uma exploração sobre as antigas legislações que regem o tema e seus devidos avanços, bem como o contraste entre as teorias que animaram o ordenamento jurídico nas diferentes épocas sociais, a saber, a Doutrina da Situação Irregular e Doutrina da Proteção Integral, que contribuíram para a divisão histórica entre os direitos dos menores e o atual direito das crianças e dos adolescentes.

No segundo momento, realizar-se-á uma análise criteriosa no tocante às entidades de atendimento que ofertam os serviços de acolhimento, sendo caracterizado o conceito e atuação de acordo com as necessidades e modalidades da medida protetiva. Para maior familiarização com o serviço de acolhimento

também será abordado o panorama histórico do antigo abrigo, seguido dos paradigmas do reordenamento desse instituto na atual conjuntura.

Por fim, será traçado um ideal e os desafios do reordenamento dos serviços de acolhimento para a efetiva proteção integral. Nesse sentido, haverá necessidade da exploração de dados sobre os índices de acolhimento no Brasil, a respeito das instituições, com o paralelo entre a quantidade de entidades de atendimento e a quantidade de acolhidos, bem como os aspectos negativos e positivos mediante a captação dos dados apresentados. Para o desenvolvimento do estudo utilizar-se-á o método dedutivo de abordagem, o procedimento histórico evolutivo e monográfico, e como técnica de pesquisa, a bibliográfica.

2 A PROTEÇÃO À INFÂNCIA NO DIREITO BRASILEIRO

No Brasil o reconhecimento dos direitos pertinentes à infância e adolescência se deu de forma lenta e gradativa como um grande desafio social. No período do descobrimento do país, entre os séculos XV e XVIII, a proteção aos infantes, ainda que restrita, era proporcionada apenas pela Igreja, conforme acentua Souza (2008, p. 67): “além da visão caridosa das pessoas benevolentes com o sofrimento alheio e o forte conteúdo religioso das ações protetivas, percebe-se a inexpressiva atuação do Estado”. Trata-se da chamada fase da caridade, assim titulada pela doutrina.

A princípio, não haviam direitos positivados para as crianças e adolescentes. Para um breve relato histórico se faz mister mencionar que, no Brasil, as primeiras codificações que abarcaram o tema foram as Ordenações Afonsinas, criadas durante o reinado de Portugal, que vigorou durante o ano 1446 ao ano de 1521, e, sucessivamente, as Ordenações Filipinas, publicadas em 1603. Posteriormente, o Código Criminal do Império, em 1830, e o Código Penal de 1890 também trataram do assunto, mas todos esses diplomas legais não traziam em seus textos a tutela aos direitos infanto-juvenis, mas apenas a pretensão punitiva verticalizada pelo poder central no que tange aos menores em conflito com o ordenamento jurídico.

As primeiras disposições legais infanto-juvenis permeavam para a seara criminal, de maneira a ser atribuída a imputabilidade penal para as crianças e adolescentes, e, vale ressaltar, sem qualquer distinção no tratamento em relação aos adultos. Mais tarde, no ano de 1927, foi sistematizada a primeira codificação especial para a infância e a juventude, o Código Mello Mattos, mas ainda com o tratamento precário em relação ao tema, uma vez que não existia diferenciação legal entre criança, adolescente e jovem, que eram tratados apenas pela expressão “menor”.

Em geral, foi a partir dos anos 20 que foi dada atenção especial aos infantes. As progressões sociais e intelectuais da sociedade conferiam maior impulso ao avanço no mundo jurídico. Com a evolução de postura social, que se contempla hodiernamente, a família passou a atuar como um espelho da sociedade, tendo os atributos e responsabilidades no desenvolvimento e formação da criança e do adolescente.

Sobre essa atual conjuntura, far-se-á necessário destacar os dizeres de Hironaka (2008, p. 52):

Mudam os homens. Mudam seus agrupamentos sociais. Mudam as instituições. Mudam os institutos jurídicos. Muda a família. Mudam as relações familiares não para serem outras, mas para desempenharem novos e distintos papéis.

A família, na sua função social, juntamente a comunidade e o Estado adotaram a convicção de que as crianças e adolescentes são pessoas de condições diferenciais de existência e merecem um tratamento especial.

Após o breve relato histórico da construção do direito infanto-juvenil no Brasil, o presente capítulo objetiva analisar como as crianças e adolescentes tornaram-se sujeitos de direito. Os desdobramentos para a positivação dos direitos infanto-juvenis são consideravelmente marcados por duas doutrinas pontuais no assunto, cujo alcance e trajetos históricos serão explanados a seguir.

2.1 DOCTRINA DA SITUAÇÃO IRREGULAR

Inspirado em modelos autoritários de proteção, em 27 de setembro de 1979 o Senado votou um novo Código de Menores - Lei nº. 6.697. O autor original do projeto foi o senador Nelson Carneiro e foi sancionado pelo General João Figueiredo em 10 de outubro de 1979, a tempo do dia das crianças. A legislação passou a se importar a partir do já citado Código de Melo Matos, de 1927, e sucessivamente com o Código de Menores, com o menor que vivia nas ruas, ou era abandonado, e com o menor em situação irregular. Era esse o paradigma dos dois códigos em comento. Os menores não eram sujeitos de direito, todos se enquadravam nesse contexto de menor em situação irregular, ou menor infrator. Chama-se atenção para essa palavra “menor”, muito forte, que era usada sempre para essas categorias, uma expressão utilizada de maneira genérica e pejorativa para se referir as crianças e adolescentes inseridos nesse contexto.

O Código de Menores foi sistematizado com o objetivo legal de garantir a intervenção do Estado quando os “menores” praticassem atos contra o ordenamento jurídico. O sistema verticalizado de proteção da época em nada se atentava ao desenvolvimento biológico ou psicológico dos “menores”, isto porque as crianças e adolescentes não passavam de objetos do sistema. Não havia delimitação dos seus direitos, aliás, não havia sequer um reconhecimento jurídico no que tange à diferenciação dos infantes com relação à pessoa adulta. A vulnerabilidade não era

considerada, e as crianças e adolescentes estavam à mercê dos ditames legais restritos, sendo o magistrado o único símbolo de proteção.

Tem-se que o direito à infância foi precedido pelo direito do menor, no qual este era conduzido por uma ideologia socialmente limitada e que, por este motivo, fracassou. O antigo Código de Menores trouxe previsões legais sobre as crianças e adolescentes que se encontravam em situação irregular, trazendo à tona a chamada Doutrina da Situação Irregular, que animava o ordenamento jurídico em face à desigualdade social, e a pouca participação popular que pairava até o início do século XX.

A Doutrina da Situação Irregular foi incorporada no Código de Menores (1979), mais precisamente pelo teor dos seus artigos 1º e 2º. Observe-se:

Art. 1º Este Código dispõe sobre assistência, proteção e vigilância a menores:

I - até dezoito anos de idade, que se encontrem em situação irregular;

II - entre dezoito e vinte e um anos, nos casos expressos em lei.

Parágrafo único - As medidas de caráter preventivo aplicam-se a todo menor de dezoito anos, independentemente de sua situação.

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

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

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

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

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

III - em perigo moral, devido a:

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

b) exploração em atividade contrária aos bons costumes;

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

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

VI - autor de infração penal.

Parágrafo único. Entende-se por responsável aquele que, não sendo pai ou mãe, exerce, a qualquer título, vigilância, direção ou educação de menor, ou voluntariamente o traz em seu poder ou companhia, independentemente de ato judicial.

Os termos “proteção” e “vigilância” no art. 1º supracitado dizem respeito a uma política de atendimento assistencialista de proteção para os carentes e abandonados, mas também como um modelo de vigilância e punição, quanto aos inadaptados e infratores, dando ao Código de Menores um caráter correccional e repressivo. Era uma lei de controle social da infância e da adolescência. O menor era um estigma. Na verdade, era uma categoria de meninos e meninas que se

identificavam como uma classe social. O menor era uma ameaça. O termo ainda não superou esse estigma que ele carrega. Até hoje, quando se fala em um adolescente infrator é muito comum que as pessoas se refiram a ele como um menor, mas quando se refere a uma criança do convívio familiar, intuitivamente, ela já não é chamada de menor. O estigma do menor foi criado justamente para abranger uma parcela da sociedade que era objeto de preocupação do Estado.

Foi titulada e adotada a Doutrina da Situação Irregular, uma vez que assim eram tratados os menores que estavam em situação de indisciplina e delinquência, bem como os que encontravam dificuldade de relacionarem-se com a sociedade, ou ainda, que tinham indisposição com a vida familiar. Eram, portanto, objetos da visão do Estado apenas os menores em situação irregular e tão somente pela pretensão punitiva.

Acerca dessa divisão entre crianças em situação irregular e regular, já comparando com o quadro jurídico atual, assevera Machado (2003, p. 146):

Em suma, o ordenamento jurídico cindia a coletividade de crianças e adolescentes em dois grupos distintos, os menores em situação regular e os menores em situação irregular, para usar a terminologia empregada no Código de Menores brasileiro de 1979. E ao fazê-lo não reconhecia a incidência do princípio da igualdade à esfera das relações jurídicas envolvendo as crianças e adolescentes. Hoje não. Se o Direito se funda num sistema de garantias dos direitos fundamentais das pessoas, e no tocante as crianças e adolescentes um sistema especial de proteção, as pessoas (entre elas crianças e adolescentes) necessariamente têm um mesmo status jurídico: aquele que decorre dos artigos 227, 228 e 226 da CF e se cristalizou, na lei ordinária, no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Defronte desta ausência de uma projeção social, de atendimento apenas do interesse alinhado ao Estado, a internação de crianças e adolescentes consideradas em situação irregular se dava de maneira involuntária e obrigatória, a depender apenas da interpretação do jurista do início do século XX, não sendo dado ao menor o direito de defesa, e muito menos, o direito de voz. Sobre o tema, ensina-nos Saraiva (2005, p. 43):

A ideia de incapacidade dos menores, colocados como insusceptíveis de qualquer responsabilidade, os colocava em uma condição similar aos inimputáveis por sofrimento psíquico, tanto que as medidas aplicáveis aos menores faziam-se por tempo indeterminado, em um caráter muito semelhante à medida de segurança aplicável aos inimputáveis por incapacidade mental.

As entidades passaram a querer os direitos dos menores garantidos na Constituição do Brasil. Os movimentos constituintes dos direitos da criança e do adolescente queriam garantir no novo texto, de 1988, artigos que dariam aos menores infratores o direito de defesa. A ideia deste dispositivo foi combatida por alguns juristas que defendiam a manutenção do Código de Menores. Pela lei, à época, só as famílias que poderiam constituir advogado para defender o menor, e com a proposta para alteração legal os menores carentes também poderiam requerer um defensor. Passariam a ser, então, procedimentos da Justiça de Menores, o contraditório e a ampla defesa para todo menor ao qual se atribuísse a prática de qualquer conduta desviante. Os movimentos constituintes eram também favoráveis ao direito ao voto aos 16 anos, mas sem a redução de idade da responsabilidade criminal.

A sociedade passava a demonstrar convicção de que crianças e adolescentes são pessoas em formação e que poderiam ser recuperadas pela própria comunidade, ao passo que inseridas no sistema carcerário ou penitenciário, elas certamente não se recuperariam.

A conformação autoritária da Doutrina da Situação Irregular e a exclusão social que ela abarcava em sua teoria passou a não mais combinar com a sociedade, que evoluía para uma era democrática. Os movimentos sociais buscavam novas diretrizes para o direito da criança e do adolescente, e acabaram por compelir o constituinte também a uma nova postura, ao novo espírito democrático que tornariam esses seres de potencialidade diferenciada como sujeitos de direito.

2.2 DOCTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL

Em 20 de novembro de 1989 a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) aprovou a Convenção sobre os Direitos da Criança que passou a ter força de lei, e cada Estado signatário assumiu o compromisso de construir uma ordem legal interna para garantir sua efetivação. Foi promulgada no Brasil pelo Decreto nº. 99.710 em 21 de novembro de 1990. É considerado um dos documentos mais importantes pela Comunidade Internacional. As conquistas nos direitos da criança passaram a ter maior efetividade e impacto no cenário mundial.

A Convenção em comento afirma quatro grandes princípios, a saber, o princípio da não discriminação, com o ideal de que todas as crianças têm o direito de se desenvolver em sua plenitude; princípio do melhor interesse da criança, que é dar prioridade à tudo que diga respeito à infância; o princípio da sobrevivência e desenvolvimento, destacando a garantia de acesso à serviços básicos e a igualdade de oportunidades; e, por fim, o princípio do respeito à opinião da criança, sobretudo, a criança deve ter vez e voz. A Convenção inovou no reconhecimento para a criança e o adolescente em direitos que garantissem dignidade em seu desenvolvimento integral: “Artigo 27. Os Estados Partes reconhecem o direito de toda criança a um nível de vida adequado ao seu desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral e social’. Nesse período muitos avanços foram conquistados em todo o mundo, em diversas áreas, como uma maior participação e qualidade na educação e saúde, bem como uma diminuição nos índices de pobreza, marginalização e mortalidade infantil.

A despeito dos avanços da Convenção, a competência de crianças e adolescentes para o exercício dos seus direitos não é absoluta. Há que se pensar na relação entre proteção e autonomia. No respeito ao direito de participação da criança e do adolescente e não permitir as situações de risco, ou que possam lhes causar danos. Nem sempre há o consenso sobre a aplicação e interpretação da Convenção em comento. É o caso, por exemplo, dos projetos que visam à produção de prova judicial de depoimento de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de crimes. O êxito desse procedimento, de um depoimento sem danos, é controvertido. A inquirição precisa ser discutida em alinhamento com as políticas públicas que tenham como prioridade os direitos constitucionais da criança e do adolescente, que é, inclusive, a proposta do Conselho Federal de Psicologia, mas para que isso aconteça o debate tem que existir. É um tema que não diz respeito só a um grupo restrito de magistrados, legisladores ou especialistas, mas sim a cada membro da sociedade.

Essa Convenção sobre os Direitos da Criança influenciou de maneira significativa o cenário legislativo jurídico no Brasil, em matéria que tangencia os direitos inerentes a infância. Os reflexos das diretrizes da Convenção foram observados na construção da Constituição Federal-CF, em 1988, conhecida como Carta Cidadã, a qual adotou a ideia do princípio da Proteção Integral no seu art. 227, quando dispõe da proteção a infância, em espectro constitucional.

Assim, o princípio da proteção integral foi inserido na nossa atual Constituição (1988) em seu artigo 227, caput:

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. (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010).

O texto constitucional encontra-se alinhado com as diretrizes traçadas na Convenção sobre os Direitos da Criança e do Adolescente, e o constituinte convoca a família, a sociedade e o Estado para com as suas obrigações perante o tema. O Estado Intervencionista entra em cena como sendo o Estado Social que sai da posição cômoda de abstenção e omissão quando aos deveres de resguardar aos infantes, sob a ótica contemporânea não apenas da punição, mas, precisamente, de prevenção de situações de risco e de proteção aos mesmos. Sobre os firmamentos do princípio ora tratado, Cury, Garrido e Marçura (2002, p. 21) ensinam que:

A proteção integral tem como fundamento a concepção de que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos, frente à família, à sociedade e ao Estado. Rompe com a ideia de que sejam simples objetos de intervenção no mundo adulto, colocando-os como titulares de direitos comuns a toda e qualquer pessoa, bem como de direitos especiais decorrentes da condição peculiar de pessoas em processo de desenvolvimento.

Em 13 de julho de 1990 o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) confirma no Brasil essa nova perspectiva. É uma lei criada para o desenvolvimento pessoal e social de crianças e adolescentes. Trata-se do documento com maior relevância progressista no ordenamento jurídico nacional em termos de direitos fundamentais para os infantes. Uma legislação para crianças e adolescentes, e não apenas para os menores. Norteados por um debate nacional entre as correntes mais repressoras e as contemporâneas, o estatuto em comento veio com uma filosofia humanista, capaz de dar ao menor condições para que, ainda que ele entrasse em delinquência, fosse capaz de superá-la. A sociedade viria a tratar de uma criança que, de certa forma, foi desdenhada anteriormente. O Estatuto da Criança e do Adolescente nasceu para superar a visão de separação no trato de algumas crianças e de outras, e para afirmar que todas são sujeitos de direito.

O raciocínio elementar do ECA, diante da prática de um ato infracional por um adolescente, é submetê-lo a um sistema socioeducativo, aplicando-lhe uma medida

socioeducativa, com o anseio de resgatar esse adolescente para a vida familiar, social e comunitária, desenvolvendo a sua potencialidade, respeitando a sua fase peculiar, e prezar pela tentativa de construir um projeto de vida que seja diverso da criminalidade, longe da violência física, psíquica e sexual.

O ECA completa vinte e sete anos da data da sua publicação, e apesar da inovação legislativa e dos seus mais de duzentos artigos sobre as mais diversas questões que envolvem as crianças e adolescentes, não foi implementado propriamente, e alguns dos seus dispositivos continuam sendo metas buscadas pela sociedade. Efetividade é a palavra de ordem, e toda a problemática que preocupa o Estado brasileiro envolve a garantia e a real aplicabilidade das iniciativas legais abordadas no ECA. Dentro de uma perspectiva ressocializadora, o Estado falha. Dentro de uma perspectiva punitiva, que não era o propósito, é um “sucesso”.

Houve um avanço do ponto de vista legislativo, mas há, ainda, a necessidade de avançar na questão administrativa para que as crianças tenham acesso palpável aos direitos básicos, como o acesso ao aprendizado, a cultura, ao lazer, à profissionalização, e à convivência comunitária. Depois do Estatuto da Criança e do Adolescente que foi inserido no ordenamento jurídico de maneira compensatória, perante a omissão do Estado que pairava anteriormente, surge, então, o desafio que compreende na garantia da proteção da criança e do adolescente e na execução da proteção integral.

2.2.1 Princípios que Regem o Direito Da Infância e Juventude

A Doutrina da Proteção Integral foi estruturada em princípios especiais, voltados para a construção da nova perspectiva da infância, baseada na sua transição da condição de objeto de direito, para sujeito de direito, apresentando uma amplitude nas dimensões quando elenca seus princípios assessórios. Dentro dos princípios auxiliares temos: princípios da Prioridade Absoluta, do Melhor Interesse da criança, princípio da Cooperação, e pelo princípio da Municipalização.

O Princípio da Prioridade Absoluta está previsto na Constituição Federal/88 em seu o artigo 227, dispositivo supracitado, e também no artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente que aborda o princípio em si, bem como a abrangência a que diz respeito à prioridade. No art. 4º do ECA (1990) temos que:

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

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

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

Ainda sobre o princípio em questão e a proteção integral, dispõe o artigo 100, parágrafo único, inciso II do ECA, no capítulo “ Das Medidas Específicas de Proteção”:

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

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

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

O Estatuto faz o chamamento à responsabilidade da instituição da família que compreende muito além do que os laços sanguíneos e afetivos. O conceito moderno de família estabelece para esta instituição uma função social a ser desempenhada pelos pais perante a formação da personalidade e promoção do bem estar dos seus filhos, através da intervenção positiva da sociedade e pelos meios que consagram a dignidade da pessoa humana assegurados pelo poder público.

Entre os diversos conceitos descritos na doutrina, Grisard Filho (2007, p.33) registra:

Família é comunidade de vida material e afetiva de seus membros, que permite a subsistência, o desenvolvimento e o conforto deles, assim como o intercâmbio solidário, a mútua companhia, o apoio moral e afetivo para alcançar o desenvolvimento pessoal, a autodeterminação e a felicidade para cada um.

A família foi posta, primordialmente, no Estatuto da Criança e do Adolescente para promoção dos direitos infanto-juvenis justamente pela posição social, como bem tratou o autor, como garantidora da progressão desses direitos e que devem ocorrer, preferencialmente, no seio familiar, que é também um dos direitos fundamentais trazidos pelo ECA, conforme dispõe em seu art. 100, par. único, inciso

X. Entretanto, a impulsão dessas garantias elementares é uma tarefa articulada entre a família, a comunidade e o poder público.

A clareza do Princípio da Prioridade Absoluta no art. 4, parágrafo único do ECA, compele o administrador público e a sociedade em geral a não terem alternativa senão o atendimento prioritário absoluto as necessidades infanto-juvenis. Referido estatuto anuncia que crianças e adolescentes são de seres de capacidade diferenciada, onde há a vulnerabilidade não só devido as limitações físicas quando comparadas a um adulto, como também psicológicas, pela limitação em se expressar e dependência involuntária de outras pessoas para a formação da personalidade, necessitando, portanto, de atendimento e atenção diferenciados. O artigo 86 do ECA (BRASIL, 1990), define o que é o conteúdo da política de atendimento deste diploma legal: “A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios”.

Apesar de diplomas legais antigos, como a Declaração de Genebra, de 1924, já priorizarem uma proteção especial às crianças, o poder público ainda é omissivo e falha em direitos elementares como o direito à saúde, à educação, e à alimentação.

A Declaração dos Direitos da Criança consolidou o Princípio do Melhor Interesse e o Código de Menores o adotou em seu artigo 5º: “Na aplicação desta Lei, a proteção aos interesses do menor sobrelevará qualquer outro bem ou interesse juridicamente tutelado”. Ao passo que a Doutrina da Situação Irregular tratava apenas das crianças enquadradas no binômio pobreza/delinquência, a doutrina contemporânea da Proteção Integral promove a reorientação do Princípio do Melhor Interesse da criança. Referido princípio se aplica naturalmente para os interesses infanto-juvenis, mas abrange também as crianças e adolescentes que não são vítimas, mas autores de atos infracionais. O Estado não mais pode se esquivar da responsabilidade pela desigualdade social.

Acerca da mudança de paradigmas entre as doutrinas mencionadas e a passagem do direito do “menor” para o direito da criança e do adolescente Liberati (2012, p. 54) pontua:

(...) a Doutrina da Proteção Integral preconiza que o direito da criança não deve e não pode ser exclusivo de uma “categoria” de menor, classificado como “carente”, “abandonado” ou “infrator”, mas deve dirigir-se a todas as crianças a todos os adolescentes, sem distinção. As medidas de proteção

devem abranger todos os direitos proclamados pelos tratados internacionais e pelas leis internas dos Estados.

O Princípio do Melhor Interesse assegura a participação das crianças nas situações que as envolvem. A voz e a opinião são instrumentos importantes de intervenção para que se chegue a uma conclusão segura do que é realmente mais acertado para o benefício da infância e juventude. Em qualquer circunstância que envolva criança e adolescente as decisões devem revelar as melhores condições tanto processuais como psicológicas possíveis para o exercício dos seus direitos.

As famílias atreladas à comunidade e ao poder público, em suas três esferas administrativas, estabelecem entre si o que preconiza o Princípio da Cooperação: de que todos os entes e todas as pessoas são agentes responsáveis pela representação dos direitos infanto-juvenis. As políticas públicas são fruto dos movimentos sociais que não só fazem cumprir os projetos governamentais, mas conscientizam os setores da sociedade sobre a importância da proteção integral e impedem o abuso de poder. O sistema precisa de melhorias por meio dessa cooperação mútua.

O Princípio da Municipalização do Estatuto da Criança e do Adolescente segue as diretrizes constitucionais para o fim de melhor atender as necessidades infanto-juvenis de acordo com as peculiaridades de cada região brasileira. Assim dispõe o artigo 204, I da CF/88:

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social.

No Estatuto da Criança e do Adolescente referido princípio está consolidado em seu artigo 88: “São diretrizes da política de atendimento: I - municipalização do atendimento”.

O princípio analisado foi instaurado no ordenamento jurídico brasileiro uma vez que se alinha com a adoção da descentralização político-administrativa. Importante se fez mencionar o artigo 88 do ECA porque permite-se observar a preocupação deste diploma legal na maior abrangência possível de garantias dos

direitos fundamentais das crianças e adolescentes, inclusive com a intervenção da comunidade por meio dos Conselhos Tutelares, bem como fiscalização dos programas propostos pelo poder público. A sociedade é, de fato, primordial para que as metas da Doutrina da Proteção Integral sejam cada vez mais palpáveis, e menos abstratas.

2.2.2 Direito à Convivência Familiar

O perfil da sociedade mudou, e tal fato é indiscutível. Vivencia-se uma época de muitas reflexões sobre os direitos humanos, em especial, os de crianças e adolescentes legalmente constituídos como sujeitos de direito. As práticas burocráticas e repressoras são cada vez mais questionadas, ainda mais quando se tratam de assuntos voltados para este tema. Salta-se da família formada por uma mera obrigação social, para uma família com função no desenvolvimento integral infanto-juvenil, e pautada nos ideais de felicidade e afetividade na formação dessas crianças e adolescentes.

A construção política e a elaboração de leis de proteção à infância e juventude estão em evolução e as reorientações trazidas conforme a mudança social devem ser consideradas por todos, especialmente como dever do Estado em dar condições para essas mudanças, na saúde, no acesso a educação, no lazer, no acesso à cultura e a profissionalização.

A convivência familiar é um direito fundamental reconhecido constitucionalmente e elencado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), em seu artigo 19, que afirma:

Art. 19: É direito da criança e do adolescente ser criado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente que garanta seu desenvolvimento integral.

Pelo que prescreve o dispositivo citado deve existir a prioridade para que a criança e o adolescente permaneçam no seio da sua família natural. Para o afastamento do convívio familiar deve haver um diagnóstico por uma decisão articulada entre uma equipe multidisciplinar, envolvendo psicólogos, os agentes educadores, assistente social, a Justiça da Infância e da Juventude, o Ministério Público, e, precisamente, a criança ou o adolescente. É uma decisão que possui

várias implicações, e com exceção de situações emergenciais, deve ser tomada após profunda análise sobre os riscos e acertos no desenvolvimento infanto-juvenil.

Apesar de a convivência familiar ser posta em posição de destaque pelo ECA, e terem sido abolidas legalmente as antigas instituições de abrigo, conhecidas pela violência repressora, também chamados como internatos, orfanatos ou educandários, ainda falta uma proteção peculiar que deve ser analisada caso a caso.

Conforme dispõe o ECA, em seu artigo 98, que trata das medidas protetivas, estas devem ser aplicadas quando os direitos da criança e do adolescente forem violados ou ameaçados, em situações de ação ou omissão da sociedade ou do Estado, por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável, ou em razão de sua conduta. Apenas quando esgotados os recursos de manutenção da criança e do adolescente na família natural ou extensa é que devem ser aplicadas medidas que o próprio estatuto aborda, como o acolhimento familiar, o acolhimento institucional, e a colocação em família substituta:

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

I - encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade;

II - orientação, apoio e acompanhamento temporários;

III - matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental;

IV - inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente;

IV - inclusão em serviços e programas oficiais ou comunitários de proteção, apoio e promoção da família, da criança e do adolescente; (Redação dada pela Lei nº 13.257, de 2016)

V - requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial;

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

VII - abrigo em entidade;

VII - acolhimento institucional; (Redação dada pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência

VIII - colocação em família substituta.

VIII - inclusão em programa de acolhimento familiar; (Redação dada pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência

IX - colocação em família substituta.

Percebe-se pela leitura do dispositivo acima que a maioria das medidas protetivas podem ser aplicadas pelos pais e/ou Conselho Tutelar, que é um órgão autônomo não jurisdicionalizado formado por cinco membros eleitos pela própria comunidade, que funciona em prol da proteção das crianças e adolescentes e

fiscalização dos entes na atuação deste tema. As medidas protetivas que envolvem o afastamento da criança ou adolescente da família natural, como o acolhimento institucional, o acolhimento familiar e a colocação em família substituta, por ser uma decisão em que vai tirar a criança do âmbito familiar ou fazer com que seja acolhida por outra entidade, devem obrigatoriamente envolver a Justiça da Infância e da Adolescência.

Os institutos do acolhimento familiar e institucional, bem como a medida de colocação da criança e do adolescente em família substituta foram inseridos no Estatuto da Criança e do Adolescente após o advento da Lei 12012/2009, a chamada Lei da Adoção. O acolhimento familiar se dá com o registro de famílias no Programa de Acolhimento Familiar, que vão receber uma criança ou adolescente como guardiões temporários dos mesmos visando à reintegração da criança ou adolescente para a família natural ou encaminhamento para uma família substituta.

Já o acolhimento institucional se dá quando existem entidades governamentais que cumpram a função que teria o Programa de Acolhimento Familiar, e em ambos os casos de acolhimento é feita uma reavaliação da condição da criança, podendo ser o caso de reintegrá-la à família natural, ou também encaminhá-la para a família substituta através do processo de guarda, tutela ou adoção. Vale ressaltar que no caso do acolhimento institucional a criança ou adolescente não podem permanecer por mais de dois anos na instituição, salvo se houver necessidade imperiosa ou interesse superior.

Observa-se que em respeito aos ditames e aos princípios que regem o Estatuto da Criança e do Adolescente são estabelecidas, apenas em excepcionalidade e a provisoriedade, as medidas que ensejem o afastamento da criança ou adolescente da sua família, sempre devendo ser assegurada a “preservação dos vínculos familiares e a integração em família substituta quando esgotados os recursos de manutenção na família de origem” conforme dispõe o ECA.

Destarte, o presente trabalho abordará as regras de funcionamento do acolhimento, as responsabilidades do Estado e os efeitos da guarda nas crianças e adolescentes, demonstrando que, apesar de toda a moldura de proteção do acolhimento, essa instituição requer uma análise dual, reconhecendo como seus pontos críticos as possíveis consequências da aplicabilidade desnecessária e, por

muitas vezes, burocrática, da guarda transitória estatal, tudo visando o desenvolvimento da personalidade e dignidade da criança e do adolescente.

A medida de acolhimento acaba por ter uma delicada e complexa função, precisando suprir, ainda que temporariamente, o papel da família na infância e na adolescência, como período de desenvolvimento e de construção do sujeito.

O acolhimento pode vir a deixar de ser uma medida protetiva e passar a ser um impasse na convivência familiar das crianças e dos adolescentes preconizado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, seja na retirada temporária ou definitiva de suas casas.

No que tange a real efetividade da proteção integral a dualidade da atuação governamental ainda é objeto de discussão nacional. Existe o Estado que evolui em termos legislativos, como as alterações feitas no Estatuto da Criança e do Adolescente, com o advento da Lei da Adoção, mas também o Estado omissivo quanto ao assistencialismo e a eficiência em prestar as crianças e adolescentes seus direitos substanciais.

São vários os temas em que as duas faces do Estado ensejam um debate. Analisa-se a seguir a posição governamental quando ao instituto do acolhimento à luz do direito fundamental da convivência familiar, bem como o seu conceito, características, e seus aspectos positivos e negativos.

3 ACOLHIMENTO E AS ENTIDADES DE ATENDIMENTO

Pensar em orfanatos, nos grandes internatos ou nos chamados abrigos como instituições para o acolhimento de meninos e meninas é uma realidade antiga. Em 1990, com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) esse olhar se transforma completamente. Grandes realizações aconteceram tanto legislativamente como na realidade dessas instituições. Percebia-se que o histórico da criança ou adolescente era muitas vezes abafado. Ao passo que o ECA os torna sujeitos de direito, também valoriza cada história e as rupturas emocionais enfrentadas pelas crianças e adolescentes.

As Entidades de atendimento atuam sempre que, por ação ou omissão do Estado, da sociedade, dos pais ou responsáveis, bem como a ausência destes, ocorra uma ameaça ou violação aos direitos das crianças ou adolescentes, bem como em razão da conduta dos mesmos, inclusive em atos infracionais. Havendo uma circunstância de risco pessoal ou social para as crianças e adolescentes, as entidades de atendimento adotarão as medidas protetivas, dispostas no art. 101 do Estatuto, ou as medidas socioeducativas, elencadas no art. 112 do mesmo diploma legal.

O acolhimento, para o ECA, é uma das medidas de proteção, aplicável quando alguns dos direitos são violados, seja por questão de abandono, violência, ou negligência. É uma medida excepcional, devendo ser adotada em último caso, quando houver real necessidade de que a criança seja afastada da família. O objetivo maior é que os meninos e meninas possam voltar para o convívio familiar. O serviço de acolhimento possui uma equipe técnica, formada por profissionais como psicólogos e assistentes sociais que fazem uma investigação do caso para prosseguir com os encaminhamentos que forem necessários. Quando a criança vai para o serviço de acolhimento, uma das funções da instituição é auxiliá-la de maneira que venha a reparar o porquê de ela estar ali, e criar seu projeto a partir de um estudo de caso, para que não fique uma marca traumática nessa fase da infância. É um espaço de valorização da história da criança ou adolescente como um processo transformador.

A medida protetiva de acolhimento reflete um avanço social e legislativo, tendo em vista que é considerado o novo instituto para o chamado abrigamento. Este último é a modalidade antiga que, com o reflexo dos orfanatos e internatos,

revelam históricos desagradáveis de abandono e frieza para com as crianças e adolescentes, por parte das famílias, pela sociedade e pelo Estado. É um instituto falho e que, notoriamente, não poderia ser contemplado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, tal qual o faz com a nova medida de acolhimento. Apesar de as terminologias ainda se confundirem, o abrigo em nada se identifica com a medida de acolhimento, que recria posturas e diretrizes sobre o tema.

3.1 ENTIDADES DE ATENDIMENTO: CONCEITO E CARACTERÍSTICAS LEGAIS

As entidades de atendimento são organismos governamentais ou não governamentais responsáveis pela execução dos programas de proteção socioeducativos para as crianças e adolescentes. Estão disciplinadas no Estatuto da Criança e do Adolescente a partir do seu artigo 94. O esquema didático do referido estatuto demonstra a preocupação do legislador com a municipalização para a preservação dos interesses locais. Quanto mais local for a atuação de uma entidade governamental ou não governamental, no trabalho de proteção e preservação dos direitos das crianças e adolescentes, melhor será o reflexo para aquela comunidade de pessoas.

A ideia de municipalização do atendimento busca suprir as lacunas deixadas pela política nacional antiga dos direitos infanto-juvenis, e visa atingir mais diretamente as necessidades locais da população, direcionando tanto para uma política macro, como também respeitando as particularidades de cada local, para uma forma de atendimento mais adequada. À União cabe a fiscalização da política de atendimento e a transferência das verbas para os Estados e Municípios. Aos Estados cabe a fiscalização e a transferência de verbas para os Municípios, e suplantam as ações executadas por estes quando for necessário. Os Municípios são responsáveis, dentro do contexto do princípio em questão, pela execução das políticas de atendimento.

O ECA propõe a atuação conjunta, porém autônoma, sendo cada entidade de atendimento responsável pela sua administração, planejamento, e manutenção. Uma vez inscrita no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescentes, e isso é fundamental, e comunicada a autoridade judiciária competente e o Conselho Tutelar, o programa da entidade de atendimento passa a ser desenvolvido sob a administração do Município, e do Estado em questão, mas com total autonomia para

a preservação dos interesses locais, desde que atendidos os princípios e as linhas de ação.

O esquema didático que se segue no ECA demonstra a descentralização, com uma proposta de diversidade de atuações e controle dos interesses infanto-juvenis. A necessidade de inscrição dos programas de atuação no Conselho Municipal dos Direitos da Crianças e Adolescentes, bem como a comunicação ao conselho tutelar e a autoridade judiciária competente, é uma preocupação do legislador em função do controle que se faz dessa atuação. A cada seis meses é enviado um relatório para acompanhamento das atividades e das políticas que têm sido adotadas por aquela entidade em específico. Analisa-se que, a medida que as entidades possuem autonomia para atuar, é importante que haja um controle dessa atuação para saber se os interesses das crianças e dos adolescentes estão realmente sendo atendidos e respeitados.

As funções das entidades estão dispostas no artigo 90 do ECA, que aborda os regimes de atendimento, como a orientação, não material, que se dá prestando informações, educação, bem como o apoio sócio familiar, sendo de fato um auxílio material, como fornecer renda mínima, medicamentos, e os bens materiais necessários à manutenção.

Tornam-se parte da política de atendimento às crianças e adolescentes, as entidades de atendimento, que são responsáveis pela manutenção das próprias unidades, assim como pelos seus programas de proteção socioeducativos destinados à criança e adolescentes nos regimes que dispõe o ECA, (1990) em seu art. 90, caput:

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

- I - orientação e apoio sócio-familiar;
- II - apoio sócio-educativo em meio aberto;
- III - colocação familiar;
- IV - acolhimento institucional; (Redação dada pela Lei nº 12.010, de 2009)
- Vigência
- V - prestação de serviços à comunidade; (Redação dada pela Lei nº 12.594, de 2012)
- VI - liberdade assistida; (Redação dada pela Lei nº 12.594, de 2012)
- VII - semiliberdade; e (Redação dada pela Lei nº 12.594, de 2012)
- VIII - internação.

A finalidade do Estatuto da Criança e do Adolescente é, sempre que possível, a manutenção da família natural. Entre os regimes das entidades de atendimento

está o apoio socioeducativo em meio aberto. A ideia é que a criança e o adolescente sejam atendidos fora de uma instituição, no seu próprio convívio familiar. A intenção desse regime é também manter a criança na sua família natural. Há também a colocação familiar, que é um regime que visa a possibilidade do rompimento dos laços naturais e a colocação da criança em uma família substituta.

Outras formas de regime são o acolhimento institucional e o acolhimento familiar, este último não está previsto no artigo 90 do ECA, mas também é aplicável. No caso do acolhimento institucional, a criança encontra-se em uma situação de risco no seu seio familiar. É acolhida e permanece sob os cuidados do diretor da entidade de atendimento, que se equipara ao guardião dessa criança ou adolescente, com o intuito de tratar-se como uma situação provisória, até que seja dada uma destinação ao caso, seja o reestabelecimento dos vínculos familiares naturais, ou que a criança seja efetivamente encaminhada para a adoção. Houve uma alteração sobre a mentalidade do acolhimento, uma vez que antes as crianças e adolescentes eram colocados acolhidos em uma situação definitiva, iam permanecendo na instituição até que chegassem aos dezoito anos de idade. E para evitar essa situação, há uma avaliação de seis meses. Caso seja constatado que de fato a família natural não pode ser restabelecida a criança será encaminhada para a adoção.

São medidas protetivas apresentadas pelo ECA, em seu art. 101: o encaminhamento aos pais ou responsável mediante termo de responsabilidade, para o caso em que a criança esteja adotando condutas em discrepância com a sua idade, ou até mesmo cometendo contravenções penais, mas os pais não têm ciência do comportamento da criança ou adolescente, oportunidade em que os mesmos se comprometerão, por meio do referido termo de responsabilidade, à observar melhor a criança ou adolescente e ter mais prudência acerca dos atos da mesma.

São também medidas protetivas a orientação, apoio e acompanhamento temporários; matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental, caso seja essa a falha na conduta dos responsáveis; a inclusão em serviços e programas oficiais ou comunitários de proteção, apoio e promoção da família, da criança e do adolescente, quando se percebe que a família demonstra não ter condições de manter a vida familiar comum e harmônica para a criança ou adolescente; requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial, desde que comprovada a necessidade médica;

inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos, aplicável tanto para os pais como para as crianças e adolescentes. Visando o melhor desempenho no serviço, vale ressaltar que, para cada uma destas medidas de proteção, deve haver uma entidade de atendimento com a finalidade específica no tratamento e ajuda, a depender do caso e da necessidade familiar.

As outras medidas protetivas dispostas no art. 101 do ECA são o acolhimento institucional, inclusão em programa de acolhimento familiar, e colocação em família substituta, conforme explanação supracitada, dizem respeito ao afastamento da criança e do adolescente da sua família natural, e que por serem medidas mais sérias requerem uma designação não só do Conselho Tutelar, como também, necessariamente, da autoridade judiciária competente, salvo as situações emergenciais, em que poderão o Ministério Público ou o Conselho Tutelar adotarem a medida necessária, com a devida comunicação ao Juízo da Vara da Infância e da Juventude, em até vinte e quatro horas, pelo que preza o Estatuto da Criança e do Adolescente.

As medidas de proteção podem ser aplicadas cumulativamente e serem substituídas a qualquer tempo. A autoridade competente pode elencar uma ou mais medidas à criança e ao adolescente em conjunto com a sua família. Na aplicação dessas medidas é importante que se observe algumas diretrizes. A primeira delas é que o Estado é de forma primária e solidaria responsável pela criança ou adolescente, ainda que o fato ocorra no seio familiar, entretanto, não deve ser deixada de lado a responsabilidade parental.

É importante também que se observe a privacidade infanto-juvenil e a intervenção precoce, com medidas que antecipem o eventual problema, prezando pela intervenção mínima para que as medidas aplicadas não causem outros danos. Deve haver, portanto, proporcionalidade entre o fato e a medida protetiva, e deve ser respeitada a atualidade da aplicação, não adiantando a aplicação tardia para um fato, uma vez que a criança não conseguiria mais absorver aquela medida protetiva por consequência do lapso temporal da aplicação. Aquele que aplica ou executa a medida protetiva deve manter a criança ou o adolescente sempre consciente e sabedores dos motivos pelo quais estão recebendo a medida protetiva, devendo ser mantida a opinião e as expressões destas crianças e adolescentes.

As entidades de atendimento devem ser regidas pelos princípios traçados no artigo 92 do Estatuto da Criança e do Adolescente. As que desenvolvam programa de acolhimento institucional ou familiar, devem primordialmente considerar a preservação dos vínculos familiares e a promoção da integridade e da reintegração familiar, bem como a integração em família substituta quando esgotadas as possibilidades dessa reinserção na família natural ou extensa, e, por fim, devem atender em caráter personalizado e em pequenos grupos.

É válido ressaltar que as entidades de atendimento que apliquem a medida socioeducativa de internação devem observar os direitos e as garantias dos adolescentes, e não privá-los de nenhum direito que não tenha sido objeto de restrição na decisão judicial, como os casos em que a entidade cria mecanismos em face do adolescente que restringem direitos que nem a sentença que determinou tal medida havia restringido.

As entidades de atendimento deverão cumprir as obrigações impostas pelo ECA em seu artigo 94, que entre outras, estão as condições adequadas de habitabilidade, das instalações físicas no quesito de higiene, salubridade e segurança, e boas condições no aspecto pedagógico. Devem também apresentar um plano de trabalho compatível com os ditames do ECA, bem como estarem regularmente constituídas, e apresentarem pessoas idôneas para o serviço com as crianças e adolescentes.

A fiscalização das entidades de atendimento é feita pelo Ministério Público, pelo Conselho Tutelar e pela autoridade judiciária, nos moldes do artigo 95 do ECA. A apuração de irregularidades das instituições se dá através de uma denúncia por qualquer pessoa da comunidade para a autoridade judicial, ou por meio de representação do Ministério Público ou Conselho Tutelar, ou ainda, por iniciativa da autoridade judicial através de uma portaria. As sanções administrativas para as entidades governamentais e não governamentais são tratadas no próprio ECA em seu artigo 97, caput (1990):

Art. 97. São medidas aplicáveis às entidades de atendimento que descumprirem obrigação constante do art. 94, sem prejuízo da responsabilidade civil e criminal de seus dirigentes ou prepostos:

I - às entidades governamentais:

- a) advertência;
- b) afastamento provisório de seus dirigentes;
- c) afastamento definitivo de seus dirigentes;
- d) fechamento de unidade ou interdição de programa.

II - às entidades não-governamentais:

- a) advertência;
- b) suspensão total ou parcial do repasse de verbas públicas;
- c) interdição de unidades ou suspensão de programa;
- d) cassação do registro.

As disposições acima servem para assegurar a efetivação dos direitos à infância, através das ações realizadas por estas entidades de atendimento. Devendo, assim, serem rigorosamente administradas e fiscalizadas pela sociedade e Estado.

3.1.1 Hipóteses de Cabimento das Medidas de Acolhimento

Muitos serviços de acolhimento não estão adequados com o novo reordenamento das instituições. A promulgação da Lei da Adoção incorporou ao Estatuto da Criança e do Adolescente a organização e determinação de assuntos pontuais. Tem-se como exemplo o acolhimento, que já era tratado pelo ECA como provisório e excepcional, e a Lei da Adoção, além do caráter adotado pelo estatuto em comento, determinou o prazo máximo de dois anos para que a criança permaneça no serviço de acolhimento, salvo por motivos de interesse maior em situações peculiares, devidamente fundamentadas. A Lei da Adoção (2009) abordou como medida protetiva o acolhimento familiar, requerendo inclusive que este seja aplicado preferencialmente ao acolhimento institucional, conforme dispõe em seu artigo 34, parágrafo primeiro:

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

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

É primordial a formação e capacitação dos técnicos socioeducativos. O ordenamento jurídico brasileiro possui uma legislação avançada, com bons parâmetros, o que requer a necessidade da adequação do serviço. Era comum que as crianças e adolescentes fossem encaminhadas para os abrigos sem análise da real necessidade, e, por este motivo, acabavam permanecendo por vários anos nesses abrigos, não havendo, portanto, um progresso com a adoção de tal medida.

Atualmente, a legislação exige uma reavaliação a cada seis meses, para analisar o trabalho social que está sendo promovido, com o escopo de que a criança

volte para o lar em dois anos, pelo menos. Em último caso, se o juiz determinar que a família não tem condições de acolher novamente a criança, há a possibilidade de coloca-la em uma família substituta.

Pelo caráter provisório e excepcional que o acolhimento carrega, referida medida só pode ser aplicada quando não houver mais condições de manter a criança ou adolescente com a sua família de origem. Não são taxativas as hipóteses de cabimento da medida protetiva de acolhimento. Podem ocorrer várias situações de risco pessoal ou social para as crianças ou adolescentes. Entre os casos que requerem a retirada do convívio familiar estão a negligência dos pais ou responsáveis, ou os mesmo podem estar cumprindo pena, pode se dar também pelo abandono, dependência química e alcoólica, agressão física, violência doméstica, e abuso sexual. Sobre as causas do serviço de acolhimento Rizzini (2004, p. 77) pondera, ainda, que:

Em muitos países, as principais causas da institucionalização assemelham-se às nossas: ela constitui uma alternativa às famílias pobres, que veem nas instituições a chance de que seus filhos se alimentem, estejam seguros e tenham acesso à educação. Portanto, a situação de pobreza continua levando às instituições crianças que não precisariam ser afastadas de suas famílias e comunidades.

As modalidades de acolhimento aplicadas para as crianças e adolescentes, são o acolhimento familiar, que diverge de uma adoção, mas fornece para os meninos e meninas a estadia em um lar cuja família tenha optado por fazer o cadastro no Programa de Acolhimento Familiar; e o acolhimento institucional, que abriga as crianças e adolescentes, com os educadores e técnicos empenhados nesse serviço. Esta última modalidade pode se dar na forma de Casa Lar, é o formato que acolhe até dez crianças; a Casa de Passagem, conhecida como um serviço funcional de “porta de entrada”, que consiste no atendimento vinte e quatro horas de uma equipe multidisciplinar para análise do caso antes da efetivação do acolhimento, funcionando como uma alternativa ou mesmo prevenção dessa medida protetiva; e a republica jovem, que é a denominação para a entidade que recebe os jovens a partir de dezoito anos que saem tardiamente das instituições de acolhimento, podendo permanecer até completarem vinte e um anos de idade, para iniciarem a sua autonomia. Resumidamente, Gulassa (2010, p. 24) explica as modalidades de acolhimento no trecho abaixo:

São duas as modalidades de acolhimento: o acolhimento institucional e o acolhimento familiar. O acolhimento familiar se dá quando o atendimento é feito por famílias já constituídas (Famílias Acolhedoras) que são preparadas e acompanhadas por um programa específico.

O acolhimento institucional se dá em uma instituição especialmente planejada para isto, podendo ser uma casa de passagem, um abrigo institucional, uma casa-lar ou uma república.

Tanto o acolhimento em famílias como em instituições devem ser realizados a partir de um projeto altamente profissionalizado. Isto porque trabalha com situações de alta complexidade, com necessidades especiais e emergenciais a serem atendidas e direitos a serem garantidos.

O primeiro contato das crianças e adolescentes com a instituição do acolhimento tende a ser complexo. A preparação da autonomia, principalmente dos jovens, nesse serviço de acolhimento é um grande desafio, que não pode ser separados dos desafios da nossa sociedade contemporânea.

Tem-se uma série de regras que precisam ser cumpridas para a organização dessas instituições, como o acolhimento de jovens de até dezoito anos, bem como a imposição de que irmãos não sejam separados, e que haja o desenvolvimento de atividades, de meios de profissionalização, de organização de objetos pessoais, tudo dentro dos limites do acolhido. É preciso que haja o alinhamento das ações da equipe inteira para que as atuações sejam pautadas no parâmetro pessoal, mas também profissional.

3.2 ABRIGAMENTO

A instituição do acolhimento era anteriormente denominada como abrigo. Houve a mudança no termo e no paradigma das duas instituições, uma vez que foram abarcados por doutrinas com filosofias diferenciadas. Ao passo que o abrigamento tomava como viés a Doutrina da Situação Irregular, o acolhimento se dá com a adoção da Doutrina da Proteção Integral, então adotada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. O reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos passou por um clamor social, tendo como consequência a mudança no ordenamento jurídico que deve acompanhar a evolução da sociedade. Conforme a colocação de Gulassa (2010, p.19):

As leis são criadas em resposta ao desejo de mudança, à pressão social e aos questionamentos que segmentos da sociedade fazem em relação aos velhos conceitos e valores. Elas expressam, em si mesmas, as sementes de transformação existentes na sociedade e anunciam, indicam, convocam e até obrigam a disseminação da mudança.

As instituições de acolhimento oferecem proteção para meninos e meninas de zero a dezoito anos que precisam ser afastados das famílias, pelas hipóteses de cabimento analisadas no tópico anterior. Pelo direito à convivência familiar, o objetivo é de reestabelecer a criança ou adolescente na sua família natural. Por melhor que seja a instituição de acolhimento, o desenvolvimento infanto-juvenil mais acertado se dá em um convívio familiar harmônico.

Conforme estudado no capítulo anterior, nem sempre houve atenção para as crianças e adolescentes em situação de abandono, negligência, ou violência. A Doutrina da Situação Irregular animava o ordenamento jurídico à época dos abrigos, também conhecidos como orfanatos ou internatos. A internação é tratada atualmente pelo ECA como uma medida socioeducativa aplicada pelas entidades de atendimento. Referida medida não se confunde com o acolhimento que é uma medida protetiva. Apesar da nomenclatura atual, o internato era tratado como acolhimento, que inclusive poderia ser provisório ou permanente.

Os orfanatos eram sinais de delinquência, pobreza e carência. A perspectiva dos abrigos tinha uma conotação de isolamento da comunidade, e alguns internatos eram descritos como verdadeiras prisões, com regras pesadas e uso de uniformes, que acabavam classificando em maus olhos aquelas crianças e jovens perante a sociedade. Em 1941 foi criado o Serviço Nacional de Assistência a Menores (SAM), que regia as situações que envolviam os menores, averiguando a necessidade de internamento, bem como orientando e fiscalizando os educandários, mas sempre os guiando para fins repressores e correccionais.

Com a atuação dos movimentos sociais e as denúncias constantes sobre as atitudes repressoras, o SAM de 1941 foi declarado extinto e criou-se a Fundação Nacional do Bem Estar do Menor (FNBEM), posteriormente, FUNABEM. Referido órgão e as FEBEMs estaduais também foram um sistema falido, apesar de criados para substituir as diretrizes correccionais do SAM pelo assistencialismo, não cumpriu com o seu objetivo, ainda que destinado principalmente para os menores infratores. O aumento do número de crianças e adolescentes nas ruas passou a ser notório e refletia a falha do sistema.

Em resumo ao quadro histórico sobre o tema abordado, trata Gulassa (2010, p. 19):

Duas leis pautaram o atendimento em acolhimento institucional no século XX até a aprovação do ECA : o Código Brasileiro do Menor (o Código de

Mello Matos, 1927) e o Código de Menores, 1979. Ambos traziam uma proposta de proteção social, na qual prevalecia uma visão que culpava unicamente as famílias das crianças acolhidas em instituições pelas suas dificuldades, classificando as crianças e os adolescentes como vadios, libertinos, perigosos. Propunham repressão e legitimavam as grandes instituições de confinamento dos chamados “carentes” ou “abandonados”. A situação de descuido, violência e opressão de algumas instituições públicas de atendimento, no Rio de Janeiro e em São Paulo, levou a muitas críticas e denúncias, elas eram classificadas como “depósitos de menores”, “internatos-prisão”. Isto favoreceu a criação da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor –Funabem –, que passou a definir uma Política Nacional do Bem-Estar do Menor.

O Código de Menores de 1979 adentra o campo legal, pela Doutrina da Situação irregular e muda a visão do menor marginalizado para o menor em estado de carência ou desintegrado da família e da sociedade, e a política de atendimento desde diploma legal visava a diminuição da margem de pobreza.

A sociedade incorporou a visão dos direitos humanos para crianças e adolescentes, e os fortes movimentos sociais compeliram o Estado e o legislador a reconhecê-los como sujeitos de direito. Acerca dessa mudança de paradigma, acentua Faleiros (1995, p. 51):

A cidadania da criança e adolescente foi incorporada na agenda dos atores políticos e nos discursos oficiais muito recentemente, em função da luta dos movimentos sociais no bojo da elaboração da constituição de 1988. Na cultura e estratégias de poder predominantes, a questão da infância não se tem colocado na perspectiva de uma sociedade e de um estado de direitos, mas na perspectiva do autoritarismo/ clientelismo, combinando benefícios com repressão, concessões limitadas, pessoais e arbitrárias, com disciplinamento, manutenção de ordem ao sabor das correlações de forças sociais ao nível da sociedade do governo.

Com o advento da Constituição Federal (CF) de 1988 e o Estatuto da Criança e do adolescente (ECA), em 1990, a nomenclatura “abrigo” e o teor desde instituto falho e decaído foi abolido do ECA, como no texto original do artigo 92 que elencava os princípios que os programas de abrigo deviam adotar. Apesar de o acolhimento ainda ser comumente denominado de abrigo, as intenções dessas duas instituições não mais se confundem.

3.3 O REORDENAMENTO DO ACOLHIMENTO

Os novos rumos do acolhimento, como medida protetiva excepcional e provisória adotada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, adotam um método com um reforço pedagógico, se comparado aos abrigos, e com o estabelecimento

de rotinas diárias, dentro do projeto destinado a situação de cada criança ou adolescente acolhido. O ECA também trouxe a preocupação com o apoio e incentivo para o desenvolvimento emocional e pessoal dos acolhidos. A estudiosa no tema, Gulassa (2010, p. 13) considera que:

Um significativo movimento de mudança vem se fazendo presente nas organizações de acolhimento institucional (abrigos institucionais, casais, repúblicas, casas de passagem) que se dedicam ao atendimento de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social e pessoal. Tudo começou com reflexões sobre a efetividade do sistema de garantia de direitos das crianças e dos adolescentes, através das quais constatou-se a necessidade de se tomar medidas que possibilitem colocar em prática o que o ECA já propunha desde 1990. Este movimento reflexivo foi sendo disseminado por todo o país por meio de grupos de trabalho, seminários, conferências e debates, promovendo um novo olhar para esta questão. Além disso, tem produzido impacto na rede que compõe o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, exigindo que cada serviço repense a sua abordagem operacional. Sabe-se que para a mudança acontecer, toda a rede tem de ser revista. Muda-se em rede.

A construção de um projeto de vida também é um objetivo das instituições de acolhimento, que tendem a extrair as potencialidades dos acolhidos para profissionalização e orientação de carreira, com a inserção dos jovens em programas como o Menor Aprendiz e cursos técnicos, isso contando com a ajuda de profissionais capacitados. O conhecimento necessário para o desenvolvimento intelectual dos acolhidos é um desafio, tanto no que tange ao mercado de trabalho como nas responsabilidades que carregarão para o resto de suas vidas. A finalidade é de que o acolhido consiga uma profissão digna, e seu auto sustento, tendo em vista a realidade de muitos jovens saem das casas de acolhimento na faixa dos dezessete e dezoito anos e não retornam mais para as suas famílias.

Pelos ditames da Proteção Integral de crianças e adolescentes, os serviços de acolhimento têm um novo olhar de assistência, que pretende um atendimento individualizado, e para isso, instituições menores e mais humanizadas, com acessibilidade, infraestrutura adequada, tanto para as equipes, como as famílias, e os meninos e meninas serem atendidos de maneira mais adequada e eficaz.

A pretensão das políticas de atendimento é diminuir o número de crianças acolhidas, de maneira que os programas de atenção a família tenham maiores impactos sociais. Lembrando, sempre, que o ECA é inteiramente regido pela preferência à convivência familiar. Sobre a discussão das causas atuais da aplicação do acolhimento, afirmam Baptista, Favero e Vitale (2008, p. 28):

É possível afirmar que, historicamente e na realidade atual, os maiores índices de motivos de abrigamento de crianças e adolescentes relacionam-se a impossibilidades materiais da família para mantê-los em sua companhia objetivadas, geralmente pela ausência de trabalho, renda, condições de acesso à educação, saúde, habitação, assistência social, lazer, bem como pela responsabilidade e responsabilização da mulher pelos cuidados e supostos descuidos com os filhos.

A missão é justamente fazer um investimento na família para não institucionalizar as crianças e adolescentes. Os meninos e meninas apenas necessitam da medida protetiva quando não há ainda uma proteção familiar básica e forte. O órgão gestor das políticas públicas devem conduzir o processo de reordenamento do serviço de acolhimento nos municípios, de maneira participativa em todo o órgão, que fica na Secretaria Municipal de cada ente. E deve existir um departamento da proteção de crianças e adolescentes que responda com uma equipe de referência e supervisão quando tratar-se de uma metrópole ou um município maior.

É importante destacar um novo fluxo na relação com o Poder Judiciário. Na situação em que determinada a aplicação da medida de acolhimento pela autoridade judiciária competente, haverá a comunicação com o diretores de uma unidade da rede privada que acaba não passando pelo órgão gestor do município, e nesse processo o grande desafio que está sendo estruturado é a central de vagas para as crianças e adolescentes, principalmente para os grandes municípios.

É preciso ter o controle da entrada de cada criança ou adolescente no serviço de acolhimento, para que se averigue a realidade, bem como a localização das instituições, com o intuito de que seja mais perto da família natural possível, ou mais adequado. É interessante que o órgão gestor de cada município defina essa localidade para o acolhido, como consequência de melhor eficácia da medida. O plano de acolhimento deve organizar todas as dimensões destacadas acima e como se dará a participação dos serviços das políticas de atendimento e assistência nesse plano, o chamado Plano Individual de Atendimento (PIA), que é elaborado pela instituição a partir da chegada do acolhido, visando o seu desenvolvimento com afeto e dignidade. Melhor define o PIA, a autora Gulassa (2010, p. 71):

O PIA é um instrumento, uma ferramenta composta de sinais e indicadores que levam a uma investigação sobre a criança e seu meio (suas circunstâncias ou contexto). Reúne as informações disponíveis e busca novos dados, que levam a um conhecimento mais aprofundado de cada criança. Estas informações são reunidas em um prontuário. Considera a

história de vida (o motivo do acolhimento, as referências sociais e familiares), as necessidades, os valores, os desejos e sonhos, o potencial e as aptidões da criança e suas mudanças. O PIA vai propor ações investigativas e ações de atendimento que serão desenvolvidas durante a rotina coletiva e as abordagens individuais, visando atender aos objetivos específicos, segundo a demanda de cada um, para superar a vulnerabilidade e conquistar a vida fora desses serviços. Muitas perguntas estão presentes na elaboração do PIA. A busca de respostas a estas perguntas permitirá conhecer a criança e o adolescente para, então, elaborar o percurso de cuidados e atendimento e o possível projeto de futuro.

O Plano Individual de Atendimento é um instrumento de planejamento, e é fundamental que contemple estratégias, ações, metas, prazos, e responsabilidades, o que facilita a identificação dos problemas no enfrentamento da realidade do serviço de acolhimento, e para que sejam delineadas ações pensando em todo esse conjunto. No desenho desse plano deve haver o pensamento cooperativo, integrando também o envolvimento das entidades de acolhimento privadas, posto que em alguns municípios são estas que ofertam exclusivamente esse serviço, bem como Conselhos de Direitos, Conselhos Tutelares e o próprio sistema de Justiça. É fundamental que se congregue um conjunto de autores nesse compromisso.

Todo o trabalho no serviço de acolhimento que a equipe técnica faz, bem como todo o trabalho que o órgão gestor faz deve ser voltado para a reintegração da criança ou adolescente para a família de origem, sempre que seja possível. Tanto na construção do PIA quanto em estratégias que fortaleçam a capacidade protetiva das famílias para que elas possam receber novamente os acolhidos.

Para a construção do plano de acolhimento, o gestor deve analisar as dimensões do reordenamento, que estão previstas, inclusive, na Resolução nº. 23 de 2012 criada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS, 2009), que objetiva

Art. 1º. Aprovar critérios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal para expansão qualificada e do Reordenamento de Serviços de Acolhimento para crianças, adolescentes e jovens de até vinte e um anos, no âmbito dos municípios e Distrito Federal.

As diretrizes da Resolução nº. 23/2013 do CNAS englobam a estrutura física, a questão dos recursos humanos, e o contato com equipes capacitadas e adequadas para o funcionamento do serviço de acolhimento. O parágrafo único do art. 1º da referida resolução (2013) explica que:

Parágrafo único. Entende-se por:

- I. Expansão qualificada: a implantação de novos Serviços de Acolhimento de acordo com as normativas vigentes.
- II. Reordenamento: o processo gradativo que envolve a gestão, as unidades de oferta do serviço e os usuários, visando à qualificação da rede de Serviços de Acolhimento existentes e a adequação desses às normativas vigentes.

Ademais, o compromisso do reordenamento dos serviços de acolhimento abarca as metodologias de atendimento, a gestão dos serviços, e o trabalho social com as famílias. Com relação aos serviços de acolhimento já existentes, o que o órgão gestor deve fazer para honrar esse compromisso de reordenamento é o próprio plano de acolhimento, que deve ser construído da forma mais democrática e participativa possível. Mas não se esgota nesta etapa. É necessário que sejam traçadas estratégias para o monitoramento desse plano.

4 ACOLHIMENTO E OS DESAFIOS PARA A PROTEÇÃO INTEGRAL

A efetividade do Princípio da Proteção Integral para crianças e adolescentes depende de um conjunto de ações articuladas entre os entes federativos, assegurada a participação popular, e da aplicação de políticas públicas. Entre as diretrizes que garantem a política de atendimento, dispostas no Estatuto da Criança e do Adolescente, está a criação de conselhos e órgãos de defesa de direitos, como o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), e Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), ambos de atuação vital para a promoção e defesa dos direitos infanto-juvenis.

Como proposta inserida nas políticas públicas, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) - órgão gestor do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e responsável pela promoção social - instituiu o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). É uma forma de gestão criada com a finalidade de proteger e fiscalizar os direitos pertinentes à assistência social assegurada pela Constituição Federal de 1988. Referido sistema divide a proteção social em Proteção Social Básica, atuando com programas preventivos, de orientações e oferta de serviços que ajudem com a vulnerabilidade das famílias, bem como a Proteção Social Especial para situações de risco e em caso de os direitos e garantias já terem sido violados.

No que diz respeito à medida protetiva de acolhimento, com a concessão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), no ano de 2005, a sociedade iniciou um processo de debate nacional, de conferências e de aproveitamento de todos os espaços coletivos para a construção da política assistencial brasileira, tendo como prioridade a estruturação da Proteção Social Básica.

A alta complexidade dos serviços de acolhimento dispara o sistema jurídico e social, colocando em dúvida o mérito da Proteção Integral da Criança e do Adolescente. O reordenamento dos serviços de acolhimento é um grande legado da política de assistência social. Apesar de tratar-se de um serviço prestado por entidades governamentais ou não governamentais foi assumido pela rede privada, e o Estado, em um polo subsidiário, não exercia primazia na condução desse direito.

O momento é de organização do trabalho social para que o serviço de acolhimento assuma o seu caráter de proteção excepcional. É um processo histórico que ainda está sendo construído em conexão com o sistema da Justiça. A

dificuldade ainda é notória, pois é um trajeto que exige orientação e integralização entre os órgãos gestores nacionais, e estaduais, com assessoria e monitoramento aos municípios, e adoção de política permanente de sistemas como o SUAS.

4.1 A EXPANSÃO DO REORDENAMENTO DOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO

No processo de construção dos direitos da criança e do adolescente, em especial, na oferta dos serviços de acolhimento, um elemento importante é a organização dessa oferta sob o comando único da política de assistência social. O que não induz que as unidades dessa medida protetiva sejam exclusivamente públicas, mas que estejam à disposição da comunidade que necessite das políticas de atendimento, de forma que venha a atrelar qualidade e êxito ao serviço.

Trata-se de uma política de serviços que estão embasados e normatizados em referências na política nacional, como no SUAS, ou no próprio Estatuto da Criança e do Adolescente, que teve uma atualização em 2009, com a Lei da Adoção, trazendo ditames para o serviço de acolhimento, e tratando de uma maior organicidade dentro do sistema judiciário. E, ainda, no Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC), que já estabelece metas de reordenamento e qualificação do serviço de acolhimento.

O SUAS assegura o convívio familiar e comunitário. Todos os serviços desse programa possuem essas dimensões: família dentro da lógica do sistema, e garantia dos serviços de Proteção Social Básica, mas também de Média e Alta Complexidade. Deve-se olhar para a família não apenas quando necessitem de uma proteção especial, como no caso de violência no convívio familiar, mas desde o princípio, com ações de prevenção, não deixando de lado a importância da continuidade do atendimento.

As Orientações Técnicas dos Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes - nº. 01, de 18 de junho de 2009 - compõem uma Resolução Conjunta aprovada pelo CNAS/CONANDA, que aborda parâmetros de funcionamento para os serviços de acolhimento, com referências de espaço físico, de equipe técnica, estrutura e atendimento. É um dos principais documentos sobre o tema. Foi submetido à consulta pública, e construído a várias análises para melhor orientação da aplicação da medida protetiva.

As orientações técnicas em comento provisionam quatro dimensões para qualificar e avançar na oferta dos serviços de acolhimento. A primeira delas é o porte e estrutura do serviço. O principal aspecto a ser considerado nessa dimensão é o número de crianças e adolescentes acolhidos, o respeito à capacidade de atendimento de cada entidade, e a localização em áreas residenciais, com condições de habitabilidade, privacidade e acessibilidade.

Os recursos humanos consistem na segunda dimensão, garantindo a relação de cuidados com os usuários na proporção estabelecida por cada modalidade de acolhimento, com a existência de equipe técnica completa e proporcional às necessidades.

A terceira dimensão diz respeito à gestão do serviço: a elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA) e do Projeto Político-Pedagógico (PPP); a gestão e capacitação de recursos humanos, articulação dos demais serviços da rede entre as políticas públicas e órgãos protetores dos direitos das crianças e dos adolescentes. Acerca dos princípios do Projeto Político-Pedagógico (PPP), Gulassa (2010, p. 47) ensina:

O que marca e caracteriza um PPP é a sua natureza coletiva e democrática. Não é um projeto feito por um só e não é feito por alguém externo ao serviço. É necessário que seja construído nos serviços de acolhimento, por todos os envolvidos no processo educativo. Estão incluídos, além dos profissionais e educadores, as crianças e os adolescentes, suas famílias e os parceiros do serviço, a Vara da Infância e Juventude, os professores da escola, os terapeutas etc.

Por fim, a quarta e última dimensão abordada pela Resolução conjunta CONANDA/CNAS, trata-se da metodologia de atendimento, que abrange a confecção de relatórios semestrais ao Poder Judiciário, o acolhimento de grupos de irmãos, o foco no processo de reintegração familiar, participação dos serviços e espaços da comunidade, bem como a preservação e fortalecimento de vínculos. O acompanhamento familiar fica traçado como um dos principais elementos dentro das diretrizes do reordenamento, pois permite a facilitação de visitas e o envolvimento familiar na vida da criança, como no seu desenvolvimento escolar, por exemplo.

Posteriormente, foi aprovada pelo CNAS a Resolução nº. 109, de 11 de novembro de 2009, que, em seu inciso III do art. 1º, tipificou os serviços socioassistenciais e classificou o acolhimento como um serviço de Proteção Social Especial de Alta Complexidade (CNAS, 2009):

Art. 1º. Aprovar a Tipificação nacional de Serviços Socioassistenciais, conforme anexos, organizados por níveis de complexidade do SUAS: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade, de acordo com a disposição abaixo:

[...] III - Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade:

a) Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades:

- abrigo institucional;
- Casa-Lar;
- Casa de Passagem;
- Residência Inclusiva.

b) Serviço de Acolhimento em República;

c) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora;

d) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

Referida resolução aprimorou as Políticas Sociais do SUAS, enquadrando os serviços e atuações que pertencem a cada categoria, a básica, e as especiais, de média e alta complexidade.

Em 2011 o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) editou a Resolução nº 71, que intensificou a atuação dos seus membros na fiscalização dos programas de acolhimento institucional e familiar, em defesa ao direito fundamental à convivência familiar e comunitária, facilitando o diálogo entre os órgãos que atuam no tema.

A partir do pacto entre gestores estaduais, municipais e nacional deu-se origem a Resolução nº. 13 de 4 de julho de 2013, da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) que estabelece, entre outras metas, que 100% (cem por cento) dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes estejam funcionando de acordo com as normativas nacionais até o presente ano de 2017, (CIT, 2013):

Art. 1º - Pactuar prioridades e metas específicas para a gestão municipal do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, para o quadriênio 2014-2017.

[...]

Art. 2º. Constituem prioridades e metas específicas para os municípios no âmbito da:

[...]II - Proteção Social Especial

[...]e) reordenar os Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes com meta de reordenamento de 100% (cem por cento)

em conformidade com as pactuações da CIT e deliberações do CNAS.

É uma meta de importância para o SUAS porque traça uma direção que é um grande desafio. A Resolução aborda, também, referências de curto, médio e longo prazo. Na própria rede do SUAS são debatidos os critérios para a organização de um novo sistema de cofinanciamento federal por meio de um piso fixo, melhorando a forma de oferta, uma vez que para alcançar qualidade no serviço não bastam o

interesse e compromisso em fazê-lo, os recursos são fundamentais para a mudança de paradigma.

As dimensões e os parâmetros do reordenamento foram construídos inicialmente pela população em situação de rua inserida na avaliação dos serviços de acolhimento, que é uma área problemática e precária.

A pessoa com deficiência é uma atenção que também está na agenda da política nacional. No que se refere aos serviços de acolhimento, iniciou-se o processo de implantação das residências inclusivas para pessoas nessa condição.

Para uma maior dimensão sobre a situação das famílias, e de crianças e adolescentes do país, o SUAS criou as unidades do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS). São serviços que atuam em áreas de maior vulnerabilidade e com uma cobertura que já atinge todo o Brasil. Seguem as diretrizes das Políticas Sociais, Básica e Especial, e estão a serviço dos municípios e da equipe multidisciplinar que coordenam o acolhimento, e demais medidas protetivas. Devem ser articuladas todas as áreas da gestão de trabalho, de capacitação, de assessoria e monitoramento, para desencadear uma mudança, com apostas, inclusive, nos serviços de República para jovens. É importante que o CRAS continue com o trabalho de fortalecimento de vínculos, ainda que a família já tenha sido atendida pela Proteção Social Especial. Sempre visando aumentar o esforço preventivo na Proteção Social Básica.

Os avanços na gestão social brasileira são apontados pelo incentivo que os órgãos e sistemas, alguns já citados, estão normatizando. É um salto no planejamento das políticas públicas e na interatividade entre os gestores e o sistema judiciário.

4.1.1 A Resolução nº. 23 de 2013 do Conselho Nacional da Assistência Social

O CNAS é um ente público fundamental para o fortalecimento e aperfeiçoamento do SUAS. É a mola mestra, posto que é responsável pelo controle social desse sistema de alta densidade que atende milhões de brasileiros.

Quando foi consagrado na Carta Magna o controle social não passava de uma norma em abstrato. É uma maneira que o governo federal tem de ouvir o clamor social, de forma organizada e agendada, e sua atual efetividade se dá

através de conferências nacionais, justamente para a escuta sobre a necessidade de políticas públicas.

O CNAS regulamenta, mediante Resolução, todas as decisões relacionadas ao SUAS. Entre elas está a de nº 23, aprovada no ano de 2013 que compartilha responsabilidades não só do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, como também do Poder Judiciário e de toda a sociedade. Referida Resolução (CNAS, 2013) oportuniza o melhor controle social sobre o reordenamento e expansão dos serviços de acolhimento, uma vez que objetiva:

Aprovar critérios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal para expansão qualificada e do Reordenamento de Serviços de Acolhimento para crianças, adolescentes e jovens de até vinte e um anos, no âmbito dos municípios e Distrito Federal.

O CNAS é o órgão que analisa e aprova o orçamento definido pelo órgão gestor, que no caso, é o governo federal através do MDS. O colegiado do CNAS debate e faz observações, com ou sem ressalvas, com a perspectiva de fazer o melhor para os interesses que estão na base das políticas públicas, ampliando, portanto, os canais de comunicação nas três esferas governamentais. Os critérios de financiamento para os serviços de acolhimento estão previstos no art. 3º da Resolução em nota, (CNAS, 2013):

Art. 3º. Poderão receber os recursos do cofinanciamento federal dos serviços de acolhimento de que trata o art. 2º desta Resolução os municípios e Distrito Federal que realizarem o aceite, assumindo os compromissos e as responsabilidades dele decorrentes, e atenderem aos seguintes critérios pactuados:

I. municípios com população igual ou superior a 50 (cinquenta) mil habitantes, que sejam sede de Comarca e que não ofertem Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes e Jovens; e

II. que ofertem serviços de acolhimento para crianças e adolescentes e jovens e possuam:

a) população superior a 20.000 (vinte mil) habitantes que tenham formalizado o aceite para implantação do Centro de Referência de Assistência Social – CRAS e do Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS;

b) população inferior a 20.000 (vinte mil) habitantes que tenham formalizado o aceite para implantação do CRAS e recebam cofinanciamento do Piso Alta Complexidade I – PAC I.

A proposta de que as ofertas ocorram nos Municípios que funcionam como sede de Comarca se dá para melhor otimizar a relação com o judiciário, desde a aplicação da medida, como ao seu cumprimento e desligamento.

A Resolução nº. 23/2013 também possui um fio condutor para as formas de funcionamento do acolhimento, que estão discriminadas em seu artigo 2º (CNAS, 2013):

Art. 2º. Os serviços de acolhimento, objeto da presente Resolução, são aqueles definidos e regulados pela Resolução Conjunta nº 01, de 18 de junho de 2009, do Conselho Nacional da Assistência Social - CNAS, e do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente-CONANDA, e pela Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, do CNAS, a saber:

I. Serviços de Acolhimento Institucional ofertados nas modalidades de:

a) Abrigo institucional para crianças e adolescentes, com capacidade máxima de 20 (vinte) acolhidos;

b) Casa-lar para crianças e adolescentes, com capacidade máxima de 10 (dez) acolhidos;

II. Serviços de Acolhimento em Família Acolhedora, com limite máximo de 15 (quinze) famílias acolhedoras para cada equipe técnica do serviço e com capacidade de acolhimento de uma criança ou adolescente por família, exceto quando se tratar de grupo de irmãos, situação em que esse número poderá ser ampliado;

III. Serviços de Acolhimento em República para jovens de até 21 anos, com capacidade máxima de 6 (seis) acolhidos

Conforme a regulamentação, o serviço de acolhimento pode ser tipificado nas unidades de Casa Lar, Abrigo institucional, República para jovens, e o Acolhimento em Família Acolhedora. Passando a analisar cada uma delas de maneira pormenorizada nos apontamentos seguem.

Para trabalhar nessas unidades, em específico, no acolhimento institucional, que possui o formato para até 20 crianças ou adolescentes, é necessária uma equipe formada por um coordenador, um psicólogo e um assistente social, e a relação de um educador ou cuidador, e um auxiliar para cada dez crianças ou adolescentes por turno, justamente para evitar o atendimento massificado dos acolhidos. Essa proporção, de um educador para cada dez acolhidos, pode ser reduzida de acordo com a necessidade de cuidados, como no caso das demandas específicas de crianças menores de um ano, com deficiência física ou doenças crônicas.

Já a Casa Lar, com o formato de acolhimento que atenda até dez crianças ou adolescentes, há como diferencial, com relação a equipe multidisciplinar, um cuidador residente, que pode ser um casal ou uma mãe social, que possuem autonomia para gerir a rotina da unidade, mas com o acompanhamento dos demais componentes da equipe técnica, que não ficam sediados na unidade.

A República para jovens é uma moradia subsidiada de até 6 jovens entre 18 a 21 anos, que após o desligamento de uma das outras modalidades de acolhimento,

não contemplaram a possibilidade de reintegração familiar. Assim como as demais, é uma residência inserida na comunidade que visa garantir a continuidade do rendimento daquele jovem, e possibilitar a gradual construção da sua autonomia. Nessa modalidade de acolhimento não há um cuidador residente, mas a equipe técnica presta serviço nas unidades, acompanhando 24 jovens em até 4 unidades, ou seja, transitando entre 4 Repúblicas. Entre as metas do Plano Individual de Atendimento dessa unidade está a inserção dos jovens no mercado de trabalho para que possam contribuir com as despesas da República. É uma forma pedagógica para estimular a independência financeira e social dos usuários dessa medida.

O serviço de Acolhimento em Família Acolhedora é considerado recente, mas que tem como referência a Proteção Social Especial na unidade que é a residência da família acolhedora. É um serviço que afirma efetividade na reintegração da família, posto que o atendimento seja acertadamente personalizado, e organizado, desde o cadastro e capacitação das famílias acolhedoras. Cada família pode acolher uma criança por mês nos seus lares, exceto quando se tratar de grupo de irmãos, que com a devida capacitação técnica, o ditame é mantê-los em grupo. A equipe técnica acompanha até 15 famílias de origem e 15 famílias acolhedoras.

Ainda são diretrizes gerais da Resolução supracitada a localização de todas as modalidades de serviços de acolhimento, que devem estar inseridos na comunidade, e não pode haver a identificação do serviço para evitar a exposição e conseqüentemente, uma classificação pejorativa dos acolhidos perante a sociedade. A possibilidade de circulação nos espaços públicos pelas crianças e adolescentes, bem como o não isolamento, também devem ser respeitados. As unidades devem atender as características de um lar, em uma área residencial, mas que não esteja tão distante da realidade dos meninos e meninas acolhidos.

Ademais, ainda como critérios gerais de funcionamento, deve-se evitar a transferência de crianças e adolescentes entre as instituições, em razão do rompimento do vínculo, dando início a um trabalho de desenvolvimento novo que acaba perdendo as referências de autonomia conquistadas até então para aquele acolhido.

Além das diretrizes gerais, das formas de funcionamento, fiscalização e financiamento do reordenamento do acolhimento, deve ser dada uma atenção especial à equipe. O serviço sem equipe não é um serviço. Tem-se que trabalhar as dimensões da metodologia no desempenho da equipe. Uma ferramenta essencial

para este teor é o PIA. A equipe providencia relatórios semestrais para a autoridade judiciária competente que determinou a aplicabilidade da medida protetiva. Observa-se então, quão fundamental é o interesse e a capacitação dos membros que compõe a equipe multidisciplinar.

Ainda há práticas de medidas de acolhimento fora desse fluxo. Para o que o juiz defina que uma criança ou adolescente deva ser encaminhado para a medida protetiva de acolhimento, é feito um estudo global que fundamenta tal decisão. Ao passo que os relatórios semestrais podem constituir uma avaliação de que não é uma decisão acertada a reintegração da criança ao seio familiar. Portanto, a equipe técnica também deve acompanhar a família de origem, buscando, quando for o caso, pessoas da família extensa do acolhido.

Outrora mencionado, podem ser aplicadas mais de uma medida protetiva, como outros serviços além do acolhimento, seja em situação de convivência familiar, através do CRAS, no Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), ou mesmo através do CREAS, por meio do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), pela situação de acolhimento ligada a uma questão de saúde, como uso de drogas pelos pais ou responsáveis, ou transtornos mentais e crônicos.

É uma perspectiva imperiosa a observação de outras medidas protetivas, além do acolhimento, com as demais políticas públicas, em sintonia com os órgãos de defesa de direitos, como os Conselhos Tutelares e o Ministério Público.

Outrossim, a equipe multidisciplinar deve trabalhar com o Projeto Político Pedagógico do serviço da unidade, tencionando estruturar melhor como as rotinas e atividades, dentro da respectiva unidade, devem assegurar a construção de um projeto de vida, e a devida preparação para o desligamento do acolhido. É uma questão delicada que deve ser prevista de uma forma que não seja mais uma ruptura na vida dos meninos e meninas, e acabem por causar mais um dano.

O investimento na capacitação continuada para a equipe técnica condiz com um serviço dinâmico que leva em consideração as atribuições específicas para cada caso, mediante elaboração do PIA e do PPP. Mudam as dinâmicas da sociedade e estas exigem do acolhimento institucional um repensar, uma nova estratégia de atuação que considerem o surgimento dos novos desafios, como os traçados pela Resolução nº 23 de 2013 do Conselho Nacional de Assistência Social, cujos parâmetros de funcionamento são, em tese, o trajeto que se pretende alcançar.

4.2 ÍNDICES DE ACOLHIMENTO NO BRASIL

O mapeamento sobre a realidade das instituições de acolhimento no Brasil foi mais amplamente proporcionado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em 2012. No referido ano, o MDS realizou, como Censo SUAS, em cooperação com o CRAS, CREAS, Centros POP, Gestão Municipal, Gestão Estadual, Conselho Municipal, Conselho Estadual, e Unidades de Acolhimento, um questionário produzido por meios eletrônicos que permitiu o levantamento de algumas referências sobre o serviço de acolhimento. Foi oferecido para divulgação popular com uma tiragem de 10.700 exemplares. Os dados ajudam na compreensão da aplicabilidade e desenvolvimento das instituições pelo cenário nacional. O Censo SUAS 2012 investigou 4.360 Unidades de Acolhimento em 1.517 municípios.

O Censo SUAS 2012 permitiu uma abrangência de evidências concretas sobre financiamento, recursos humanos, gestão de serviços, e infraestrutura das instituições de acolhimento nas regiões do Brasil, sendo o Sul e Sudeste, as regiões de maior representatividade de instituições, com 75,6% das unidades, seguidas pelas regiões Norte e Nordeste, com 15,8%, sendo a região Norte a que possui menor representatividade, com apenas 3,8%.

No ano de 2013 o Conselho Nacional do Ministério Público, em atendimento à Resolução nº. 71/2011, deste mesmo órgão, emitiu um Relatório minucioso em sistema de gráficos com dados sobre o acolhimento institucional e familiar. Conforme dispõe o Relatório, a região Sudeste, possui maior representatividade, com 53% das unidades, o que significa a descentralização do serviço com relação aos dados do ano anterior, fornecidos pelo Censo Suas 2012:

Para a exata compreensão dos gráficos e tabelas do *Parquet*, é importante esclarecer que incluem apenas as entidades inspecionadas, o que corresponde a 86,1% do total existente.

As fiscalizações realizadas pelos promotores de Justiça da infância e juventude em todo o país revelam que a grande concentração de entidades de acolhimento institucional tipo abrigo, 53% do universo pesquisado, está na Região Sudeste, acompanhando a maior concentração populacional nessa região. (CNMP. Resolução nº71/2011. Relatório, 2013, p. 19).

Referido relatório dispõe que as representatividades das unidades de acolhimento, no ano de 2013, das demais regiões correspondiam a 21% na região

Sul, seguida pelas regiões Nordeste, com 11%, Centro-Oeste, com 10%, e por fim, a região Norte, com 5%.

A respeito da distribuição dos serviços de acolhimento familiar, por Estado e Região, dispõe o Relatório do CNMP que, até o ano de 2012, apenas 14 estados adotavam este serviço, a saber, os Estados de Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Bahia, Maranhão, Pará, Tocantins, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul, e Santa Catarina. Apesar de o acolhimento familiar ser a modalidade preferencial ao acolhimento institucional, ainda é um serviço retraído no Brasil.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) criou o Cadastro Nacional de Crianças Acolhidas (CNCA), que é um sistema on line de controle de dados sobre entidades de acolhimento e quantidade de crianças ou adolescentes acolhidos. Esse sistema apresenta relatórios atualizados diariamente sobre: a quantidade de guias de acolhimento e desligamento por Estado; quantidade de acolhidos por Estado; quantidade de entidades de acolhimento por Estado; quantidade de acolhidos por idade e por sexo; e quantidade de guias de acolhimento e desligamento por ano e órgão.

Em relatórios extraídos do sistema on line do CNCA, em 13 de julho do corrente ano, verifica-se, que, no Brasil, os maiores números de acolhidos estão entre os 10 e 16 anos de idade. Sendo os de 16 anos de idade com maior representatividade, correspondendo a 3.158 acolhidos, e os de 25 anos de idade correspondem ao menor número, no total de 20 acolhidos. É válido ressaltar que existem 1.855 crianças com menos de um ano de idade acolhidas, e 1.855 acolhidos sem data de nascimento cadastrada. Por fim, totalizam 47.038 acolhidos, entre 0 a 25 anos, para 4.199 entidades, no país inteiro.

Ainda é possível analisar, mediante o sistema on line do CNCA, a quantidade de acolhidos por sexo, sendo 22.593 do sexo feminino, e 24.445 do sexo masculino. São Paulo é o estado que possui a maior quantidade de acolhidos, em um número significativo de 13.475 meninos e meninas, ao passo que Roraima é o estado com menor número, totalizando apenas 151 acolhidos. A respeito do estado da Paraíba tem-se que é de 587 a quantidade de acolhidos, e as entidades de atendimento desse serviço totalizam apenas 53 instituições.

A despeito dos avanços legislativos e administrativos, com relação ao reordenamento dos serviços de acolhimento, nota-se que ainda não é uma proposta

universalizada. Destarte, é primordial o empenho dos órgãos e conselhos de direitos não só na atuação, mas também na coleta de dados, para integralizar Juízos de Direito da Infância e da Juventude, as Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude, os Conselhos Tutelares, as próprias instituições de acolhimento, e a comunidade a respeito dos avanços nesse serviço.

4.3 ASPECTOS NEGATIVOS E POSITIVOS

A cultura da institucionalização ainda não foi totalmente combatida. Os dados mencionados anteriormente, de pronto, permitem a avaliação, em aspecto negativo, de que ainda existem instituições de acolhimento que trabalham de forma massificada, com um grande contingente de crianças e adolescentes, como no caso do estado da Paraíba.

Ademais, há instituições que não prestam o atendimento de acompanhar o desligamento dos acolhidos da instituição, o que estimula o seu retorno. Após o desligamento da criança ou adolescente dos serviços de acolhimento, é importante que o atendimento posterior aconteça, e que seja articulado ao CRAS ou ao CREAS. Este último, quando o motivo que levou ao acolhimento for a violação de direitos, e quando não, ao CRAS, que acompanha a cada seis meses o desenvolvimento do acolhido para o fortalecimento de vínculo e prevenção de novos agravamentos, inclusive, a prevenção da reintegração no próprio serviço de acolhimento.

Problemas de concepção do princípio da provisoriedade acontecem no quesito da idade, fazendo com que jovens com até 25 anos ainda estejam nos serviços de acolhimento, uma vez que o desligamento da entidade deveria ocorrer na faixa dos 21 anos de idade, conforme critério da instituição de República para jovens.

Partindo do ponto de vista de que política pública não se faz sem financiamento, por serem construídos em cima de uma proporção por porte dos Municípios, os recursos do cofinanciamento do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, para os serviços de acolhimento, não asseguram a real capacidade de atendimento. Todavia, é um investimento feio pelo MDS, o que significa alguma cobertura.

O Censo SUAS 2012 permite a exploração de alguns avanços no serviço de acolhimento. A maioria das instituições está localizada em áreas urbanas, com representatividade de 94,7% dos municípios pesquisados. E mais de 60% das entidades fizeram o uso do Plano Individual de Atendimento. As atividades recreativas para os meninos e meninas estão presentes, também na maioria das instituições. Foi constatado também que os estados da Paraíba e do Acre, que até então não adotavam o acolhimento familiar, foram finalmente contemplados com este serviço.

Outro aspecto importante é o investimento em entidades que atendam a pessoas com deficiência:

Quando analisadas as Unidades de Acolhimento segundo perfil de usuários atendidos, observa-se que mais de 70% das unidades, em todos portes municipais, acolhem pessoas com deficiência em geral (física, sensorial, mental ou intelectual). (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Censo SUAS, 2012).

Não obstante avanço significativo, apenas 20,8% das unidades possuem móveis com tecnologia assistiva para os meninos e meninas com deficiência. E os banheiros adaptados para os acolhidos nesta condição estão presentes em apenas 46,6% das unidades de pequeno porte, e em 38, 1% das unidades localizadas nas Metrôpoles.

A respeito da relação com o Ministério Público e o Poder judiciário, há a formação de comitês do CRAS, com os Conselhos Tutelares, com o Juízo da Infância e da Juventude para repensar melhor o encaminhamento às instituições de acolhimento, ou para a adoção, por exemplo. O desafio é a aproximação com o Poder Judiciário antes da tomada de decisões.

Paralela a essa problemática está a atuação do Conselho Tutelar. É um órgão não jurisdicionalizado criado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente justamente para evitar a judicialização de casos pertinentes aos direitos infanto-juvenis. Alguns estudiosos no assunto apontam que o Conselho Tutelar muitas vezes acaba por solicitar a medida de acolhimento ao juiz, ou mesmo aplica-la, em situações de risco ou que não estejam compatíveis com o expediente forense, sem a real necessidade dessa decisão. Acaba por sobrecarregar o Poder Judiciário e prejudicar o acolhido, bem como a família que está sofrendo a retirada da criança ou adolescente. Portanto, a capacitação das equipes é de vital importância no processo como um todo.

Acerca dos motivos que estimulam a aplicação dos serviços de acolhimento, aduz Gulassa (2010, p.80) que:

As pesquisas nacionais e estaduais têm mostrado que se destacam como motivos de acolhimento: a pobreza das famílias; o abandono; a violência doméstica; a dependência química dos pais ou responsáveis, incluindo alcoolismo; a vivência de rua e a orfandade; entre outros. Em geral, são os vários motivos associados que levam uma criança, um adolescente ou um grupo de irmãos a serem encaminhados a um serviço de acolhimento, mas, em geral, tais motivos referem-se direta ou indiretamente à pobreza e à precariedade das políticas públicas que atendem à demanda dessa população.

Os serviços de acolhimento são serviços socioassistenciais que podem não estar correspondendo à prática operacionalizada conforme a legislação aponta, mas a rigor, não é o único programa das políticas de atendimento. Nesse sentido, o reordenamento é o momento oportuno para se tentar resinificar as antigas práticas. São grandes os desafios, como a ampliação de cobertura financeira, a relação com o Poder Judiciário, e a qualificação dos territórios para que sejam de fato autônomos na prestação de serviços de acolhimento.

4.4 DESAFIOS PARA A JUSTIÇA

O ponto de partida do reordenamento do acolhimento é de um legado histórico, mencionado anteriormente, com uma rede já instalada, em alguns casos, de serviços já existentes, e muitas vezes centenários, que foram estabelecidos em uma lógica anterior a da garantia dos direitos de meninos e meninas, e que, portanto, ainda estão em preparo na qualificação da oferta desse serviço.

É uma meta a reordenação dos grandes abrigos já existentes no Brasil. Trata-se da transição de um modelo tradicional de atendimento baseado em entidades de longa permanência, onde a criança e ou adolescente eram afastados da sua família e permaneciam na instituição por um longo período, expondo que era essa a estratégia na forma de proteção.

As famílias eram desqualificadas para exercer a sua função de proteção. A necessidade de retirada das crianças do convívio familiar era a principal estratégia, e esse modelo era aceito como uma solução, principalmente para a problemática das crianças e adolescentes considerados pobres. Em uma família com numerosos filhos, em meio à pobreza, a melhor solução aparentava ser a retirada de alguns filhos do seio familiar. Esse era o modelo tradicional. Um modelo que não respeita a

individualidade e nem a história de vida dos acolhidos, que não eram inseridos novamente na comunidade porque grande parte desses serviços eram voltados para o isolamento, não preservando laços familiares, tampouco comunitários. De certa maneira, vitimizava novamente o acolhido, e violava novos direitos, não trabalhando na reparação e na proteção.

É o quadro que se quer romper. Abandonar a cultura da institucionalização e transformá-la em estratégias para garantia da convivência familiar e comunitária. No lugar da resposta a situações de vulnerabilidade e risco, através da institucionalização, trabalha-se em alternativas de apoio sócio familiar e inclusão de políticas públicas, onde a institucionalização em acolhimento é, verdadeiramente, uma medida excepcional. Quanto à mudança de paradigma e a importância dos dados regulamentados sobre os serviços de acolhimento, Gulassa (2010, P. 80) assevera:

Ao longo da história da assistência à infância e juventude, o Brasil veio rompendo com a convivência familiar e comunitária, em vez de preservá-la. Durante muito tempo não houve a preocupação de se conhecer a origem e as verdadeiras razões que levavam as crianças a serem acolhidas. De maneira geral, estas crianças eram consideradas abandonadas pelos pais. Com isso, só mais recentemente, a partir das pesquisas realizadas nas instituições de acolhimento, tornou-se possível conhecer as características das crianças e dos adolescentes acolhidos, os motivos que levaram à medida de proteção, assim como as condições de vida de seus familiares.

A sociedade sai de um modelo de cuidados massificados das grandes cidades, onde havia os orfanatos, com grandes espaços de acomodação, para o modelo que respeita a individualidade do acolhido, que trabalha de forma personalizada, em pequenos grupos, para que o olhar individualizado seja garantido. Há o reconhecimento que o convívio com a sociedade também é uma estratégia de potencialização, de busca de autonomia e superação.

Depois de esgotadas todas as alternativas para a garantia da convivência familiar é que se cogita a possibilidade de colocação em serviços de acolhimento. Cada dia na instituição de acolhimento deve ser pensado como sendo o último, sempre com artifícios para avançar mais um passo com o acolhido, visando o retorno do mesmo para a sua família. Os principais desafios para a justiça, no caso do controle dos usuários e dos serviços de acolhimento, é que ele realmente aconteça, bem como a participação dos usuários para o controle do fluxo judicial de casos de acolhimento. O Poder Judiciário está mudando a postura através do reconhecimento da potencialidade familiar, e atua, juntamente com os órgãos de

controle social, na superação dos motivos que levaram ao acolhimento. Essas são as diretrizes, os princípios, e para onde se quer ir. Para alcançar esse caminho é preciso desencadear uma série de estratégias no conjunto das políticas de atendimento.

O serviço de acolhimento deve garantir a excepcionalidade, com um atendimento provisório das pessoas na sua proteção. É importante avançar no suporte e acompanhamento das famílias, e esta é uma direção pactuada no plano de reordenamento jurídico e social, com metas e prazos para atingir um atendimento de qualidade. Há uma cultura, dentro do próprio sistema judiciário, de determinação tão somente da proteção à criança, deixando de lado a proteção para família. A pretensão é de que a adoção para as crianças e adolescentes seja uma opção cada vez menos considerada, uma vez que, quando possível, a decisão mais oportuna é o retorno de meninas e meninos para a sua família de origem. É preciso avançar nesse diálogo para, então, avançar no entendimento e nos desafios que envolvem todo o processo de reordenamento do acolhimento.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trajeto histórico para compelir a atuação governamental no tocante aos direitos e garantias infanto-juvenis contou com os movimentos sociais e a consciência de que as crianças e adolescentes são, de fato, sujeitos de direito. Portanto, partindo do atraso das ações governamentais em relação às garantias legais, tem-se que a posição cômoda do Estado em não assegurar esses direitos não mais é permitida pela sociedade.

A despeito da intenção do legislador, no que diz respeito aos serviços de acolhimento, na prática a realidade ainda é outra. Tal medida se finda, em muitos casos, como um enfraquecimento familiar e distanciamento afetivo. Na abordagem do tema, notou-se que, apesar de a Lei da Adoção ter impulsionado mudanças que conduzem a uma maior aproximação entre as instituições e as famílias, ao se deparar com o caso, o acolhimento deve ser analisado não apenas como solução imediata, mas, sobretudo, em suas possíveis consequências, principalmente no que tange a formação da criança e do adolescente, para que não acabe por se tornar um impasse na tutela que se busca.

O objetivo do presente estudo foi contribuir para a discussão acerca da dualidade na atuação Estatal quando se trata de direitos infanto-juvenis, sendo o ápice da pesquisa o avanço legislativo face à omissão governamental quanto as garantias dos serviços de acolhimento, como também o posterior avanço no tema, através da implantação do reordenamento desses serviços, suporte para a importância da função social da família natural na formação de crianças e adolescentes.

À época é de se vislumbrar os direitos humanos, portanto, não há que se falar na estagnação do assunto ora tratado. Contudo, levando-se em consideração o olhar tardio para a instituição do acolhimento, aferiu-se com o desenvolvimento da pesquisa que a jornada evolutiva traçada para tal medida continua sendo uma meta.

Mesmo diante da regulamentação dos serviços de acolhimento, através das resoluções apresentadas, constatou-se que ainda existem crianças e adolescentes a mercê de instituições com sobrecarga de acolhidos, o que interfere significativamente na efetividade da medida. Nos pormenores do assunto, falta tecnologia assistiva para os meninos e meninas com deficiência física, e ainda existem jovens com mais de vinte e um anos de idade nas instituições, sem maiores

perspectivas de retorno para a família natural, bem como a articulação do sistema judiciário com as entidades de atendimento, os órgãos gestores e as políticas públicas são questões pontuais que não alcançaram sua excelência.

A adoção e real aplicabilidade das referências técnicas apresentadas no presente estudo são, sem dúvida alguma, de grande valia para que a guarda transitória de crianças e adolescentes não represente nenhuma violação aos direitos, à dignidade e ao desenvolvimento pessoal dos acolhidos.

Ademais, é preciso um esforço no monitoramento dos serviços de acolhimento em uma rede única que envolva a família, o Estado, a sociedade, os órgãos e as equipes multidisciplinares de atuação no tema, bem como as políticas públicas e o fluxo das demandas que envolvam a aplicabilidade dessa medida protetiva pelo Poder Judiciário.

A interação entre os autores do assunto é a medida mais acertada para que o reordenamento do acolhimento alcance cada uma das instituições existentes no país e possa, portanto, estruturar a família de origem e superar a vulnerabilidade das crianças e adolescentes acolhidos.

REFERÊNCIAS

BÍBLIA. Português. **Bíblia Sagrada Ave-Maria**. 207 ed. São Paulo: Editora Ave-Maria, 2015.

BRASIL. Comissão Intergestores Tripartite. Resolução nº. 13, de 4 de julho de 2013. Estabelece prioridades e metas específicas para a gestão municipal do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, para o quadriênio 2014-2017. Disponível em: <http://www.lexboletim.com.br/legis_24627445_RESOLUCAO_N_13_DE_4_DE_JULHO_DE_2013.aspx> Acesso em: 13 fev. 2017.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 109, de 11 de Novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. **Diário Oficial da União**, Brasília, D.F., 25 nov. 2009. Seção 1.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 23, de 27 de Setembro de 2013. Aprovar critérios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal para expansão qualificada e do Reordenamento de Serviços de Acolhimento para crianças, adolescentes e jovens de até vinte e um anos, no âmbito dos municípios e Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, D.F., 30 set. 2013. Seção 1.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Cadastro Nacional de Crianças Acolhidas**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/sistemas/infancia-e-juventude/20545-cadastro-nacional-de-criancas-acolhidas-cnca>>. Acesso em: 13 fev. 2017.

_____. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente; Conselho Nacional de Assistência Social. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. Brasília: CNAS/CONANDA, 2006.

_____. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente; Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução Conjunta nº 1, de 18 de Junho de 2009. **Aprova o documento Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes**. Brasília: CNAS/CONANDA, 2009.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 71 de 15 de junho de 2011. (Alterada). **Dispõe sobre a atuação dos membros do Ministério Público na defesa do direito fundamental à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes em acolhimento e dá outras providências**. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2011.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. **Relatório da Infância e Juventude – Resolução nº 71/2011**: Um olhar mais atento aos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes no País. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2013.108 p. il.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

_____. Decreto nº. 99.710, de 21 de novembro de 1990. **Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Brasília, 1990**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm>. Acesso em: 02 de jul. 2017.

_____. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências**. Brasília, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm>. Acesso em: 01 de jul. 2017.

_____. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Institui o Código Civil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 14 fev. 2017.

_____. Lei nº 12.010, de 3 de agosto de 2009. **Dispõe sobre adoção; altera as Leis nºs 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, 8.560, de 29 de dezembro de 1992; revoga dispositivos da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, e da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; e dá outras providências**. Brasília, 1990.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Censo SUAS 2012: CRAS, CREAS, Centros POP, Gestão Municipal, Gestão Estadual, Conselho Municipal, Conselho Estadual, e Unidades de Acolhimento**. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013. 164 p.

_____. Vara da Infância e da Juventude do Distrito Federal. **Serviços de Acolhimento**. Fiscalização. Orientações. Procedimento. Entidades do DF. Disponível em: <<http://www.tjdft.jus.br/cidadaos/infancia-e-juventude/publicacoes/colecao/acolhimento.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2017

CABRERA, Valéria Cabreira. **Direito da Infância e da Juventude**: uma breve análise histórica e principiológica constitucional e legal. In: *Âmbito Jurídico*. Rio Grande, XVI, n. 115, ago 2013. Disponível em: <http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13574&revista_caderno=12>. Acesso em jun 2017.

CURY, Munir; PAULA, Paulo Afonso Garrido de; MARÇURA, Jurandir Norberto. **Estatuto da criança e do adolescente anotado**. 3ª ed., rev. E atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

DIAS, Maria Berenice; BASTOS, Eliene Ferreira. **Família além dos Mitos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro**. 25 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

FALEIROS, Vicente. **Infância e processo político no Brasil**. In: Pilotti, Francisco e Rizzini, Irene. **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência no Brasil. Rio de Janeiro: AMAIS 1995.

FAVERO, Eunice Teresinha Vitale, FALLER, Maria Amália. BATISTA VERAS, Myrian (orgs). **Famílias de crianças e adolescentes abrigados**: quem são, como vivem, o que pensam, o que desejam. São Paulo: Paulus, 2008.

GARCIA, Mariana Ferreira. **A constituição histórica dos direitos da criança e do adolescente**: do abrigo ao acolhimento institucional. 2009. 54 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Departamento de Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

GRISARD FILHO, Waldyr. **Famílias reconstituídas: novas uniões depois da separação**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

GULASSA, Maria Lúcia Carr Ribeiro. **Novos rumos do acolhimento institucional**. São Paulo: NECA – Associação dos Pesquisadores de Núcleos de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente, 2010.

HIRONAKA, Giselda Maria Fernandes Novaes. **A incessante travessia dos tempos e a renovação de paradigmas**: a família, seu status e seu enquadramento na pós-modernidade *apud* DIAS, Maria Berenice; BASTOS, Eliene Ferreira. **Família além dos Mitos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

KREUZ, Sergio Luiz. **Da convivência familiar da criança e do adolescente na perspectiva do acolhimento institucional:** princípios constitucionais, direitos fundamentais e alternativas. 2011. 166 f. Dissertação (Mestrado em Direito das Relações Sociais) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba - PR.

LEITE, Josefa A. Clementino. NASCIMENTO, Maria de Fátima Melo do. RIBEIRO, Waleska Ramalho. **O Direito à Convivência Familiar e Comunitária de Crianças e Adolescentes.** Disponível em: <docplayer.com.br/10269635-O-direito-a-convivencia-familiar-e-comunitaria-de-criancas-e-adolescentes.html>. Acesso em: 06 de jul. 2017.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Adolescente e ato infracional:** medida socioeducativa é pena? 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

MACHADO, Martha de Toledo. **A proteção constitucional de Crianças e Adolescentes e os Direitos Humanos.** 1ed. São Paulo: Manole, 2003.

MORAES, José Carlos Sturza de. SANTOS, Karine dos. PAULY, Lodi Uptomoor. **Boas práticas:** garantindo o direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes no RS. São Leopoldo: Amencar, 2012.

SARAIVA, João Batista Costa. **Adolescente em conflito com a lei – da indiferença à proteção integral:** uma abordagem sobre a responsabilidade penal juvenil. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SOUZA, Jadir Cirqueira de. **A efetividade dos direitos da criança e do adolescente.** São Paulo: Pillares, 2008.

REZENDE, Propercio Antonio. **O Estatuto da Criança e do Adolescente e o Acolhimento Familiar.** Disponível em: <http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/download/O_ECA_e_o_acolhimento_familiar.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2017.

RIZZINI, Irma. **A Institucionalização de Crianças no Brasil:** percursos históricos e desafios do presente. Rio de Janeiro: PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004.

ROMERA, Mario. **O instituto da guarda no Estatuto da Criança e do Adolescente** Disponível em: < <https://www.mprs.mp.br/infancia/doutrina/id130.htm> >. Acesso em: 14 jun. 2017.