

**O AMPARO LEGAL PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO
ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL: Instrumentos na
defesa dos direitos humanos**

THE LEGAL REMEDY FOR PUBLIC POLITICS AIMED AT CARE OF CHILDREN
AND TEENAGERS IN BRAZIL: Instruments in defense of human rights

Márcia Mesquita Vieira¹

RESUMO

O presente estudo busca estabelecer os elos entre os princípios constitucionais em face dos Direitos Fundamentais e Humanos de crianças e adolescentes no Brasil, bem como correlacioná-los com as políticas públicas necessárias para materialização dos direitos, pela via de análise da Constituição Federal de 1988, do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA – Lei nº 8.069/90, bem como da “Nova Lei de Adoção” – nº 12.010/09. Foi dado um recorte especial ao instituto jurídico do Acolhimento, que representa uma medida protetiva excepcional e urgente, nos casos de violações graves à integridade e à vida, de uma parcela da sociedade considerada passível de todas as atenções e de proteção integral. Por meio de análise qualitativa, realizada a partir dos documentos legais, bem como de algumas referências teóricas e doutrinárias da área, pôde-se evidenciar que o aparato legal corresponde aos anseios sociais, está extremamente atualizado com as demandas da sociedade, mas que necessita de efetividade, o que só é possível por meio da implementação de políticas públicas de atendimento e atenção, sob pena de tornar os preceitos legalmente instituídos, um discurso vazio de materialidade. Diante de tais problemáticas, buscar-se-á reunir posicionamentos sobre o assunto, como meio de ampliação do conhecimento e elucidação de particularidades sobre o tema, visto que se trata de um estudo teórico.

PALAVRAS-CHAVE: Direitos humanos; Crianças e adolescentes; Acolhimento; Políticas Públicas

ABSTRACT

This study seeks to establish the links between the constitutional principles in the face of Fundamental and Human Rights of Children in Brazil, as well as to correlate them with the public politics necessary for realization of rights, by way of analysis of the Federal Constitution of 1988, the Statute of Children and Adolescents - ACE - Law No. 8.069/90, as well as the "New Law of Adoption" - No. 12.010/09. Clipping to a special legal institution of the Home, which is an exceptional and urgent protective measure, in cases of serious integrity and life of a portion of society considered susceptible to all the attention and was given full protection violations. Through qualitative analysis done from the legal documents, as well as

¹ Analista Técnica-Assistente Social do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins (TJTO). Graduada em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC/GO). Pós-graduada em Violência Contra Crianças e Adolescentes, pela Universidade de São Paulo (USP); em Gestão Pública, pela Fundação Universidade do Tocantins (UNITINS); em Administração e Planejamento de Projetos Sociais, pela Universidade do Grande Rio (UNIGRANRIO); em Educação Desenvolvimento e Políticas Educativas, pela Faculdade Ademar Rosado (FAR); em Gestão do Judiciário, pela Faculdade Educacional da Lapa (FAEL). Mestranda em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos, pelo programa de pós-graduação *stricto sensu* da Universidade Federal do Tocantins (UFT).

some theoretical and doctrinal references the area, we could show that the legal apparatus meets social expectations, is extremely current with the demands of society, but needs effectiveness, which is only possible through the implementation of public politics for care and attention, failing to make the precepts lawfully imposed, empty discourse of materiality. Faced with such problems, seek-mates will meet on the subject, as a means of extending knowledge and elucidation of particulars on the subject, since it is a theoretical study.

KEY WORDS: Human rights; Children and adolescents; Care; Public Politics

INTRODUÇÃO

Questões que versam sobre a atenção aos direitos humanos de crianças e adolescentes no Brasil têm sido cada vez mais discutidas no âmbito da sociedade e de forma especial na comunidade científica. A história brasileira é marcada por uma busca paulatina, pela visualização real da situação da infância no Brasil, que movimenta diversas iniciativas de desvelamento das expressões dessa questão social, presentes nos contextos e vivenciadas por essa parcela da sociedade, especialmente no que se refere ao entrelaçamento com a questão da efetivação de direitos por meio de políticas públicas.

São assuntos amplos e carregados de elementos estruturais e conjunturais que carecem de atenção, porém merecem aplicações focadas e particularizadas. Diante disso, a partir da amplitude do que compõe os direitos das crianças e adolescentes, com visão direcionada mais especificamente à medida protetiva de acolhimento, delimitou-se o presente trabalho.

A partir desse foco, algumas questões foram essencialmente observáveis, como compreender as normas vigentes no Brasil em relação a tal segmento, assim como a situação das crianças e adolescentes que necessitam das referidas proteções, em particular as que estão vivenciando riscos reais à integridade e à vida, onde há a necessidade de rompimento dos vínculos familiares temporariamente, por meio do acolhimento. Nesses casos devem acontecer intervenções especializadas, no sentido de cessar as violações e restituir direitos, o que remete a compreensão da relevância das políticas públicas nessa seara.

No tocante à metodologia, trata-se de uma pesquisa pura, de abordagem qualitativa e objetivo metodológico exploratório, para qual se utilizou o procedimento metodológico de pesquisa bibliográfica, por meio do estudo de obras, artigos científicos, legislações e demais materiais já publicados sobre o assunto (BARBOSA, 2012).

A pesquisa se justifica, pois o tema trazido à baila tem sido amplamente polemizado dentre os estudiosos da área, em uma perspectiva geral está presente em discussões doutrinárias e jurisprudenciais, mas especialmente em razão do novo posicionamento legal, tem trazido muitos debates, no sentido de construção de uma direção de maior efetividade.

Como fato social, os direitos humanos de crianças e adolescentes tem relevância jurídica e precisa ser tratado com cautela, respeito e visibilidade na sociedade. Como afirmam Bazílio de Kramer (2011), um dos grandes desafios da atualidade é fazer valer alguns avanços legais, pois de nada adianta o texto escrito se não está incorporado à vida. Diante de tal premissa, a intenção é reunir as informações necessárias a uma visualização concreta e prospectiva, no que se refere à medida protetiva de acolhimento enquanto política pública.

1. A EVOLUÇÃO NORMATIVA DA ATENÇÃO À INFÂNCIA NO BRASIL

A ideia de um país sem uma Constituição como lei maior que o oriente em sua organização e na garantia de questões fundamentais acerca de direitos fundamentais e humanos, na contemporaneidade, é por assim dizer ingênua. Por outro lado, também assim o seria, uma postura de paralização temporal e histórica de seus preceitos. O Brasil, inserido em tal contexto, suscitou em 1988, a necessidade de dar um novo tom às tratativas legais, na busca da consolidação de um Estado democrático de Direitos e de uma sociedade mais livre, justa e solidária (SILVA, 2008).

O advento da Constituição Federal de 1988 foi marcado pela priorização das pessoas em sua dignidade e direitos, por isso intitulada “Constituição Cidadã”, Behring e Boschetti (2006) enunciam que o texto constitucional refletiu a disputa de hegemonia, contemplando avanços (em maior escala) e conservadorismos (em menor escala), mas no que se refere aos avanços, pode-se destacar os direitos sociais, a seguridade social, os direitos humanos e os direitos políticos, por isso mereceu o referido título.

Ao optar por uma Constituição abrangente, o constituinte a dotou de características de constituição-dirigente², em razão disso é que se apresentou minuciosa no compromisso com a garantia das conquistas de liberdade e com um plano de evolução política de conteúdo social, sendo em sua essência uma constituição dinâmica e assim, um desafio de ser cumprida (SILVA, 2008).

No mesmo passo e entre tais direcionamentos contemplados na ação constituinte, foram incluídos na Carta Magna, os novos tratados sobre a atenção às crianças e os adolescentes, público para qual o direito de cidadania foi historicamente negado ou relegado. Esse período marcou a transição da fase de “recuperação de menores” para a “restituição de

²Silva (2008) relata que a constituição de características de constituição-dirigente porque define fins e programas de ação futura, menos no sentido socialista do que no de uma orientação democrática e imperfeita.

direitos de crianças e adolescentes” no Brasil. Tal mudança conceitual representou um largo passo na superação do tratamento moralizador e saneador, em prol do estabelecimento de diretrizes emancipadoras, empoderadoras e efetivamente pautadas no reconhecimento da pessoa humana (RIZZINI, 2011).

Ferreira (2010) ressalta que com a Constituição, as crianças e os adolescentes foram reconhecidos como cidadãos, se desvinculando da situação de menores³ e assumindo lugar de pessoas em condições de usufruir de todos os direitos consagrados na Carta Constitucional.

A consolidação da posição sociopolítica das crianças e adolescentes, como sujeitos de direitos, em condições peculiares de desenvolvimento e que necessitam de tratativas especiais⁴, por isso destinatários de prioridade absoluta em face de sua proteção, estão indicadas nos vários artigos da Lei Maior, mas foram regulamentadas e materializadas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990.

A partir de tais direcionamentos, as perspectivas de discussão sobre as questões envolvendo crianças e adolescentes à luz dos aportes normativos brasileiros, passaram a permitir um teor de análises interdisciplinares e sob óticas de variados vieses, tão amplas são as prerrogativas e enunciados de Políticas Públicas voltadas a essa parcela da população, que estão contidos no ECA e demais normativas incumbidas de atribuir materialidade à doutrina da proteção integral⁵.

Os direcionamentos principiológicos do ECA representam a ruptura com um modelo excludente e persecutório, sendo que nessa perspectiva, poder-se-ia imaginar um sistema de

³ O termo “menor” remete-se à doutrina menorista, ensejada pelo Código de Menores, vigente no Brasil ao longo da década de 1920 e vigorou até o final dos anos 1980. A Justiça de Menores se instalou no Brasil, por influência do debate internacional do final do século XIX, tendo a América Latina como um tipo de laboratório de testagem dos modelos de atenção à infância que circulavam na Europa e na América do Norte. O modelo de Justiça tinha um escopo de abrangência bastante amplo, sendo seu alvo, a infância pobre que não era contida ou controlada por famílias, que eram consideradas inabilitadas a educar seus filhos, de acordo com os padrões de moralidade vigentes. Os filhos dos pobres que se encaixavam nessa definição, eram passíveis de intervenção judiciária e identificados como “menores”. O termo foi se popularizando e incorporando a linguagem comum, num movimento de reforço à doutrina ideopolítica que representava – “doutrina da situação irregular” (RIZZINI, 2011).

⁴ A tratativa especial destinada à crianças e adolescentes ocorre em razão de sua consideração como sujeitos em desenvolvimento, cujas necessidades de proteção ensejam atenções diferenciadas dos adultos. Tais prerrogativas são explicadas por ALEXY (2011), quando ressalta que o enunciado geral de igualdade, não pode exigir que todos sejam tratados exatamente da mesma forma ou em todos os aspectos. Um ponto de partida para tal equação é “o igual deve ser tratado igualmente, o desigual, desigualmente”, isso é o que constitui a coluna vertebral do Tribunal Constitucional Federal sobre o art. 3º, parágrafo 1º da Constituição.

⁵ Com o ECA, a doutrina da situação irregular deu lugar à doutrina da proteção integral, sendo sua diretiva, o reordenamento das prioridades, em direção ao resgate da infância e adolescência como valores sociais. As crianças e adolescentes passam a ser reconhecidos e assegurados por direitos e garantias sociais e legais, mediante os quais passam a ser atendidos e respeitados não mais como clientes, menores ou objetos de tutela, mas como sujeitos credores de direitos, resguardados por um aparato jurídico-protetivo (AMARO, 2011).

proteção organizado e que efetivamente funciona, mas para além dos dispositivos e mecanismos protetivos legais, a materialização dos direitos fundamentais e humanos de crianças e adolescentes ainda representam um grande desafio social (AMARO, 2011).

Schreiner (2004) avalia que dezoito anos se passaram e apesar dos importantes avanços, o ECA não foi capaz de fazer surgir dados quantitativos e qualitativos para orientação das políticas públicas de atendimento, não conferiu clareza quanto a responsabilidade e as atribuições de cada integrante da rede de atendimento, dentre outras lacunas referentes especialmente à parte de proteção às crianças em situação de violação de direitos, por isso precisou ser repensado.

Assim, a partir da necessidade de atribuir a efetividade legal tão aspirada, na ocasião de sua maioridade, o ECA foi submetido à revisão e atualização, sendo que as mudanças resultaram na promulgação da Lei 12.010 de 03 de agosto de 2009, vulgarmente conhecida como a “Nova Lei de Adoção”, apesar de estar focada em todas as questões referentes ao direito fundamental à Convivência Familiar e Comunitária.

Nesse sentido, Ferreira (2010) ressalta que entre os direitos fundamentais consagrados na Constituição, está o da Convivência Familiar e Comunitária, que na vigência da “Nova Lei”, assume-se como prioritário, sendo a própria lei, o instrumento de como deve ocorrer esse direito, além de representar um mecanismo de se assegurar Políticas Públicas, ações, medidas extrajudiciais e judiciais para sua consecução.

Dentre os veios ou eixos centrais do ECA e que foram objeto de atenção no processo de atualização da lei, estão as questões que versam sobre o instituto jurídico do Acolhimento⁶, definido no Estatuto, como sendo, uma medida de proteção provisória e excepcional, a ser utilizada como transição nas situações de risco, implicando no mais breve retorno da criança ou adolescente à sua família ou encaminhamento à uma família substituta, não implicando em privação de liberdade (BRASIL, 1990).

Partindo dos citados pressupostos, o termo abrigo é substituído pelo acolhimento⁷, que é tido como uma medida de proteção, em que se acolhe provisoriamente

⁶ Ferreira (2010) define Acolhimento como sendo uma medida de proteção prevista no art. 101, VII, do ECA (atualizado), que possui caráter excepcional e provisório, podendo ser desenvolvida por instituições governamentais ou não governamentais devidamente habilitadas, ou por famílias acolhedoras, também devidamente cadastradas e habilitadas. Consiste no acolhimento de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar em razão do descumprimento das obrigações decorrentes do poder familiar.

⁷ O uso da terminologia “acolhimento” é novo e substitui o termo abrigo (alteração feita pela Lei nº 12.010 de 03 de agosto de 2009); medida excepcional e provisória, pois utilizada como forma de transição, uma vez que visa à reintegração familiar. Essa modalidade de atenção contida no ECA, busca diferenciar-se da de outros

crianças e adolescente, que por algum motivo tiveram seus direitos violados, em face das situações de risco e vulnerabilidades sociais, nos quais existem rompimento dos vínculos familiares.

Para Rizzini et al (2006), essas situações colocam em cheque a integridade biopsicossocial de crianças e adolescentes, vítimas de abandono, maus-tratos, abusos, em situação de rua, vítimas de violência doméstica, de violências físicas, sexuais e morais, que sem dúvida, necessitam da proteção integral garantida legalmente, principalmente por não terem encontrado segurança em seu seio familiar.

Nessa mesma direção Daffre (2012) aponta que a operacionalização do supracitado instituto jurídico deve ocorrer por meio dos serviços de proteção social especial, do órgão gestor da Política Pública da Assistência Social, além de acompanhados pelas entidades de defesa dos direitos das crianças e adolescentes, mas principalmente pela ação do sistema de justiça, no acompanhamento dos processos judiciais e na fiscalização do atendimento nas instituições.

O esforço da intervenção precisa ocorrer, pois “Fazer a lei ganhar vida é o grande desafio de todos os que se implicam com a tarefa do acolhimento” (DAFFRE, 2012, p. 19). Inclusive trata-se de uma confirmação do que Rizzini et. al (2006) já consideravam, quando apontavam que as famílias que encontram dificuldades em cumprir com seus deveres parentais, enfrentam situações complexas, que demandam apoio externo (das diversas Políticas Públicas), para superarem os problemas familiares.

É dentro dessa perspectiva que deve se direcionar trabalho dos profissionais e das instituições que atuam com demandas do acolhimento, porém como as diretrizes legais são muito recentes, as ondas de mudança social ainda encontram-se a se movimentar, o que é perfeitamente aceitável no campo sociojurídico, como ressalta Ross (2007, p.426) “Visto que qualquer reforma jurídica é em si uma intervenção que acarreta inconveniências próprias a toda mudança, deve provar que é justificada”.

Como capitaneador das intervenções múltiplas na perspectiva da efetivação e/ou restituição de direitos humanos de crianças e adolescentes, o Sistema de Garantias dos Direitos de Crianças e Adolescentes inaugura nova era e novos perfis de atuação a partir do ECA, pois a norma a torna guardiã e defensora dos direitos de crianças e adolescentes, ultrapassando o caráter tutelar preconizado em legislações anteriores.

Essas premissas aparecem de forma bem específica a partir da lei 12.010/09, que abarca procedimentos detalhados e exigentes no trato com a questão. Tais procedimentos foram ditados, para que haja um completo acompanhamento da situação e do período de afastamento de acolhidos em relação à suas famílias, por meio de um processo judicial.

O objetivo da norma é proporcionar um rigoroso controle da autoridade judiciária sobre a situação de cada criança e adolescente que se encontre em regime de acolhimento institucional e familiar, na perspectiva de assegurar o contínuo monitoramento e a reavaliação periódica da necessidade ou não de manutenção da medida, em detrimento de sua reintegração à família de origem ou colocação em família substituta. (DIGIÁCOMO E DIGIÁCOMO, 2010, p.93)

Frente às questões expostas, faz-se necessário compreender a estruturação da importante questão social da infância no Brasil, com recorte para as situações extremas que ensejam o acolhimento, bem como as estratégias de seu enfrentamento, por meio das políticas públicas pertinentes, sendo que tal discussão encontra-se atrelada umbilicamente às garantias constitucionalmente asseguradas.

2. SITUAÇÃO DA INFÂNCIA NAS FAMÍLIAS BRASILEIRAS

Em primeira análise, no debate sobre os assuntos inerentes à proteção de crianças e adolescentes no Brasil, sobressai um componente sociológico relativo ao *modus vivendi* da sociedade. As expressões de violência, situações de vulnerabilidade e de risco, estão comumente associadas às condições de vida das pessoas, tanto que segundo Fávero (2007), o contexto violador está ligado às ausências de renda, educação, trabalho, moradia, rede familiar e relações sociais.

A questão social, com suas expressões, tais como pobreza, desemprego, falta de moradia, saúde precária, criminalidade e violência, são sinônimos característicos da exclusão social, que se insere a maioria das famílias da sociedade brasileira e conseqüentemente, na vida das crianças e adolescentes. Tais contextos estão relacionados à problemas estruturais do sistema capitalista neoliberal, e nessa mesma lógica, à ausência de Políticas Públicas, capazes de dar o suporte necessário, para que as famílias tenham condições dignas de sobrevivência e assim não se enveredem nas trilhas dos descaminhos.

Behring e Boschetti (2006) sustentam que existe um paradoxo na concretização dos direitos previstos em lei, ao se considerar a distância entre sua existência e a efetiva materialização. Tem-se uma forte instabilidade dos direitos sociais, denotando sua fragilidade,

que acompanha uma espécie de instabilidade institucional e política permanente, na operacionalização das políticas sociais públicas, tornando verificável a dificuldade de se configurar pactos mais duradouros e inscrever direitos inalienáveis.

Assim, a “pobreza não é apenas uma condição de carência possível de ser medida por indicadores sociais, de renda e outros. É antes de mais nada, uma condição de privatização de direitos” (FÁVERO, 2007 p.77). Nesse mesmo sentido, a pobreza se insere no quadro das violências sociais e deve ser considerada a partir de uma variedade de fatores, que estão relacionados a dimensões de vida de inúmeras pessoas.

A violência social está presente no cotidiano das classes menos favorecidas economicamente, que, por sua vez, violam os direitos de crianças e adolescentes, em razão de sua condição estrutural de vulnerabilidade, tornando o fenômeno ainda mais complexo, principalmente se aliados à precariedade de Políticas Públicas.

Nesse contexto, “A violência social está, sobretudo manifestada na necessidade de trabalhar, na ausência de escolas ou possibilidade de frequentá-las, nos preconceitos e na repressão, pela rejeição da própria sociedade” (EDMUNDO, 1997, p. 83).

Dentre as implicações mais importantes da vulnerabilidade social, segundo Castel (2001) estão a precariedade do trabalho, a pobreza e a falta de proteção social, que formam uma zona intermediária instável, na qual as crianças e adolescentes são os elos mais frágeis e mais expostos à todo tipo de violação. São esses os fatores estruturais que influenciam constantemente para a institucionalização de crianças e adolescentes, sendo estritamente necessária, a compreensão de suas consequências nas famílias da sociedade brasileira.

Oliveira (2007) ressalta que a frágil situação das famílias impede que a execução de suas funções seja desenvolvida, muitas vezes, não só por problemas internos, mas por situações externas nitidamente desfavoráveis.

Rizzini (2007) reforça tal perspectiva, ao afirmar que para além da pobreza, há que se considerar outros fatores, que levam crianças e adolescentes a permanecerem afastadas de suas famílias. Na maioria das vezes estão relacionados à inexistência ou a falta de eficiência das políticas públicas, a falta de suporte à família no cuidados dos filhos, as dificuldades de geração de renda, a carência de creches e escolas públicas e de qualidade em horário integral, dentre outros serviços necessários para atender as demandas dessas famílias, para que tenham condições de viver dignamente e com autonomia.

A família pode ser entendida como a primeira instituição que todo ser humano participa ou deveria participar no decorrer de sua vida, assim, a família é o primeiro contato

que o indivíduo tem com a sociedade. No entanto, se a criança está inserida em uma família vulnerável, estará ela também na condição de vulnerabilidade (CASTILHO, 2003).

Nesse diapasão, Ferrari e Kaloustian (2002) ressaltam que a família não deve ser compreendida como um simples conjunto de sujeitos, que desenvolvem atividades somatórias para satisfazerem as necessidades da criança, mas estes indivíduos estão interligados e vinculados uns aos outros.

Assim, a criança exposta à situação de risco é apenas a contrapartida do adulto abandonado, da família abandonada, da sociedade abandonada. São diversas as situações por parte da família, do Estado e da sociedade, que ao invés de proteger, colocam em situação de risco crianças e adolescentes (MARTINS, 1993).

Onde situar aquela mulher que já cria sozinha algumas crianças e que não recebe auxílio de qualquer espécie, seja moral, afetivo ou econômico? O que dizer daquela que foi abandonada em função da gravidez e que não tem qualquer assistência, que a auxilie a superar seus próprios dramas e traumas, para que possa estabelecer um contato, uma vinculação positiva com aquela criança que ela considera responsável pela sua desgraça? Como situar em relação à crítica feroz, aquelas jovens solteiras pressionadas pela família, abandonadas pelo parceiro, sem emprego e as vezes sem lugar para morar? (MOTTA, 2001, P. 60).

Deste modo, a família não pode ser entendida como o único grupo responsável pelas situações de risco em que crianças e adolescentes estão inseridos, sendo ela, parte de um processo social que a engloba em um momento, como violadora, em outro, está na condição de violentada, e nesse movimento cíclico, inúmeras crianças e adolescentes vivem à margem das mais básicas políticas públicas de proteção, como enuncia o aparato legal nacional.

O exemplo disso é que o ECA preconiza em seu art. 7º, que “A criança e o adolescente têm direito a proteção à vida e à saúde, mediante a efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência” (BRASIL, 1990).

Quando uma família, por diversos motivos, não pode proporcionar uma estrutura adequada, para além do viés socioeconômico, ou quando destorce sua função de proteção e cuidado, criando situações em que o lar não representa mais o lugar seguro para as crianças e adolescentes, então elas precisam ser colocadas a salvo e o ambiente familiar deve ser reestruturado para acolhê-las novamente.

Na perspectiva de enfrentamento de tal contexto social, o ECA estabelece suficientes princípios à consolidação dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes, mas o fato é

que ainda há uma enorme distância entre a norma e a realidade. Fávero (2007) ressalta que embora o Estatuto tenha como base a doutrina da proteção integral, muitas práticas direcionadas a essa população ainda não incorporaram essa nova mentalidade.

3. O ACOLHIMENTO: MEDIDA PARA A PROTEÇÃO DA INTEGRIDADE E DA VIDA

A partir do momento em que crianças e adolescente são retiradas do lar e da responsabilidade de seus responsáveis, passam a estar sob guarda legal do gestor da instituição de acolhimento e sob tutela jurídica do poder judiciário, exercida pelo representante da unidade de justiça da infância. Esses atores passam a capitanear atos jurídicos e prestação de serviços de políticas públicas que tal movimento desencadeia, inclusive deliberando sobre o destino de vida das famílias envolvidas.

Pois bem, dessa forma se estrutura o sistema de acolhimento, num elo sequencial e contínuo de atuação de diversos segmentos, todos devendo atuar na perspectiva da proteção integral preconizada legalmente e princípio orientador das políticas públicas.

A institucionalização de crianças e adolescentes só deve acontecer em último caso, quando comprovadas violações gravíssimas, que coloquem a vida da criança em risco, ou em situações em que haja o efetivo rompimento do vínculo familiar. Tal medida é de competência do Conselho Tutelar ou da Vara da Infância e Juventude. Segundo Ferreira (2010), a colocação de criança e adolescente no sistema de acolhimento institucional, só deve ocorrer quando esgotada a possibilidade da permanência da criança no seio familiar, demonstrando ser o melhor interesse e o menor prejuízo ao seu processo de desenvolvimento.

Cada criança e adolescente é uma pessoa em formação destinada a viver, quando adulta, uma vida social na comunidade onde irá morar. É para isso que está se preparando, com a ajuda dos adultos a quem está confiada. Afastá-la artificialmente da comunidade por longos períodos, ou pior, durante toda a infância, significa obstaculizar seriamente e, tal vez, irremediavelmente esta capacidade. (PIAZZA, 1996, p. 268).

Neste contexto, destaca Rizzini (2004), que uma das orientações estabelecidas com a implementação do ECA, é que o acolhimento deve ser uma medida a ser tomada, apenas quando realmente houver necessidade, sendo assim, quando crianças estão em situação de

risco social, tendo seus direitos violados, de forma que estejam correndo risco convivendo no meio em que deveriam ser protegidas.

Ferreira (2010) complementa ainda, que crianças e adolescentes devem ser criadas no seio de suas famílias. O afastamento do convívio familiar é uma execução que acarreta consequências negativas á crianças e adolescentes e traz profundas implicações, tanto para a criança e o adolescente, quanto para a família, por isso deve ser evitada ao máximo. O sentido de tais direcionamentos é que as instituições que acolhem crianças e adolescentes, não são capazes de oferecer o mesmo processo de desenvolvimento que a família é capaz de oferecer (DAFFRE, 2012).

Assim, com a atualização do ECA, cristaliza-se a premissa que de a inclusão de crianças e adolescentes em programas de acolhimento, só deve acontecer em casos que eles sejam submetidos a situações graves de abandono; vitimização; casos como internação por motivo de doença dos pais; transtornos mentais ou encarceramento dos pais ou responsáveis; quando não há outro parente ou pessoa próxima que por algum motivo não possa se responsabilizar pelo seu cuidado, mesmo que temporariamente; crianças ou adolescentes órfãos ou destituídos do poder familiar, com perfil de difícil colocação em adoção; crianças ou adolescentes vítimas de violência sexual, violência física ou situações de negligência grave que comprometam a integridade física e emocional da criança. Em qualquer desses casos, só deve de fato acontecer quando comprovado a impossibilidade da colocação na família extensa (BERNARDI, 2010).

Neste sentido, a Nova Lei de Adoção trouxe reafirmado o texto, em que o afastamento temporário ou definitivo, só deve ser realizado em situações de risco, que de fato comprometam a integridade do desenvolvimento da criança e do adolescente.

Diante das condicionantes citadas, para Digiácomo e Digiácomo (2010), a decisão sobre qual será a medida de proteção mais adequada à situação vivida por crianças e adolescentes é extremamente difícil, por isso compete ao Conselho Tutelar e à Justiça da Infância e Juventude, já que, ambas são instâncias de decisão, com atribuições de atender os casos e aplicar as medidas de proteção previstas em lei.

Nessa seara de normatividades a serem observadas na aplicação da medida protetiva de acolhimento, inclui-se um extenso rol de componentes políticos-ideológicos, que se configuram como os princípios fundamentais contidos no ECA, a partir das inclusões feitas pela lei nº 12.010/09, que tem relação direta com os princípios constitucionais, especialmente quando se trata da dignidade da pessoa humana.

A política de atendimento à criança e ao adolescente deve fazer-se por meio de um conjunto articulado de ações, direcionadas pelo Poder Judiciário [...] assim, as entidades de atendimento passariam finalmente a desocupar o espaço de obscuridade a que estavam confinadas por meio de práticas nem sempre condizentes com as legislações vigentes, práticas essas por suas vezes desumanizantes, sem parâmetros legais que delimitassem suas ações. (NEGRÃO, 2011, p.66)

Ferreira (2010) enumera que as ações e intervenções com crianças e adolescentes passam a priorizar a condição de sujeitos de direitos; a proteção integral e prioritária; o interesse superior da criança e do adolescente; a privacidade; a intervenção precoce; a intervenção mínima; a proporcionalidade e atualidade; a responsabilidade parental; a prevalência da família; a obrigatoriedade da informação; e a oitiva obrigatória e participação.

Dentro do período de acolhimento deve ser realizado um atendimento personalizado, no sentido de promover aos acolhidos sua reintegração familiar e em caso que não seja possível, a sua inserção em família substituta. “O fortalecimento da família, através de políticas públicas específicas e direcionadas, é a primeira alternativa a ser trilhada” (FERREIRA, 2010, p.139).

As intervenções com as famílias seguem dois caminhos específicos, sendo que o primeiro refere-se às questões objetivas, no qual o trabalho é realizado por meio da articulação com a rede de serviços das políticas públicas, a fim de suprir as necessidades apresentadas pela família, no processo de enfrentamento das situações de exclusão social e vulnerabilidade, que levam a dificuldades em conciliar o cuidado com a criança e o adolescente e a sobrevivência do núcleo familiar. Tais situações podem dificultar, inclusive, o desenvolvimento de relações afetivas que contribuam para o exercício de seu papel de proteção e cuidados. O segundo refere-se às questões subjetivas das relações familiares com intuito de conscientizar à família sobre as consequências ocasionadas à criança e ao adolescente que vivenciou determinada situação que motivou o acolhimento (BRASIL, 2009b, p. 38).

Nessa lógica, a integração em família substituta, só será uma alternativa, quando esgotados os recursos de manutenção na família natural, acrescentando-se a também família extensa, sendo que essa última representa os demais familiares, tais como tios, avós. Tal inclusão remete a outro dispositivo da lei, o art. 29, § 3º, “A manutenção ou reintegração de criança ou adolescente à sua família terá preferência em relação a qualquer outra providência” (BRASIL, 2009a).

Percebe-se que tais condicionantes vêm justamente para reafirmar a busca pela efetivação do direito da convivência familiar, e que o acolhimento só deve de fato ocorrer, quando a família de origem, e também a família extensa não tenha condições de prover os

devidos cuidados de proteção à criança e adolescentes, sendo que em último caso deve resultar em colocação para adoção.

Nesse sentido, tem-se que o aperfeiçoamento da atenção jurisdicional e de atendimento dos serviços de políticas públicas, guarda estreita relação com a efetividade dos enunciados Constitucionais.

CONCLUSÃO

A Constituição Federal de 1988 representa um grande marco na busca dos Direitos Fundamentais e Humanos tão aspirados pela vida em sociedade. Inegáveis avanços são percebidos, na ótica das garantias constitucionais que vislumbram uma sociedade mais livre, justa e igualitária, abrangendo diversos vieses da vida social, inclusive no que se refere à tratativa às crianças e adolescentes. Somente o fato de reconhecê-las como sujeitos de direitos consagrados na carta, representou avanço palpável na luta pela infância e adolescência, em especial na constante busca pela materialização de direitos humanos e fundamentais dessa parcela da população, para a qual tais prerrogativas foram historicamente negadas.

O detalhamento dos preceitos Constitucionais foi viabilizado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, que teve a missão de atribuir os direcionamentos e procedimentos importantes para a consecução dos objetivos legais, o que representou uma mudança social, política e ideológica importante na área da infância. Uma das questões de relevância focadas foi a tratativa às crianças e adolescentes que vivenciam contextos familiares e sociais de vulnerabilidade, em que ocorre o enfraquecimento de vínculos familiares e consequentemente o acolhimento.

A situação das famílias brasileiras na contemporaneidade é marcada pela complexidade dos processos de desigualdade social, geradores de pobreza e exclusão, que requerem enfrentamentos diversos, seja por meio de legislações protetivas, seja por meio de políticas públicas de atendimento. Esses ambientes familiares estão carregados de ausências, que por si só já representam graves violações, sendo que tais contextos afetam fortemente os membros mais vulneráveis, como é o caso das crianças e adolescentes.

Torna-se imprescindível que nos casos em que o ambiente familiar não representa mais um lugar seguro para as crianças, que o Estado possa alcançá-las e colocá-las em condições de restituição dos seus direitos mais elementares. Está aí a grande relevância de uma lei forte e abrangente, que possa realmente assegurar as garantias fundamentais a todos os cidadãos de forma eficaz, igualitária e inclusiva. Nesse diapasão, por certo se torna

impossível discutir sobre os objetivos das leis, sem situar o papel fundamental dos mecanismos, que vão materialmente colocá-las ao alcance de seus destinatários. Está em sede dessa premissa, o atrelamento entre garantias Constitucionais, legislações específicas e Políticas Públicas.

REFERENCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva, 2 ed., 2 tiragem. São Paulo: Malheiros, 2011.

AMARO, Sarita. **Crianças Vítimas de Violência: das sombras do sofrimento à genealogia da resistência – uma nova teoria**. 2 ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2011.

BARBOSA, Alyne Patrícia da Silva; DUTRA, Andréa katiane Bruch; SOUZA, Eliana Amoedo de. **Normas Técnicas para Trabalhos Acadêmicos**. 3 ed., rev. e atual. Canoas: ULBRA, 2012.

BAZÍLIO, Luiz Cavalieri e KRAMER, Sonia. **Infância, Educação e Direitos Humanos**. 4ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BEHRING, Elaine Rosseti & BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006.

BERNARDI, Dayse Cesar Franco (Coord.) **Cada caso é um caso: a voz da criança e do adolescente em situação de abrigo**. São Paulo: Associação Fazendo História: NECA – Associação dos pesquisadores de Núcleos de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente, 2010. (Coleção Abrigos em Movimento).

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: Promulgada em 05 de outubro de 1988. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 de abril de 2014.

_____. Lei n. 8069 de 13 de julho de 1990. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm. Acesso em: 24 de abril de 2014.

_____. Lei n. 12.010 de 03 de agosto de 2009 (2009a). **Lei da Convivência Familiar e Comunitária**. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112010.htm. Acesso em: 24 de abril de 2014.

_____. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Nacional de Assistência Social (CONANDA). **Orientações técnicas para os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes**. Brasília, 2009. (2009b).

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Trad. Iraci D. Poleti. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

CASTILHO, Tai. **Painel: Família e Relacionamento de Gerações**. Congresso Internacional Co-Educação de Gerações, SESC, São Paulo/SP, 2003. Disponível em: <<http://www.sescsp.org.br/>> Acesso em 06 de maio de 2014.

DAFFRE, Silvia Gomara. **A realidade dos Abrigos: descaso ou prioridade?** São Paulo: Zagodoni, 2012.

DIGIÁCOMO, Murilo José; DIGIÁCIOMO, Ildeara de Amorim. **Estatuto da Criança e do Adolescente Anotado e Interpretado**. Curitiba: Ministério Público do Estado do Paraná, 2010.

EDMUNDO, Lygia pereira. **Instituição: escola de marginalidade**. São Paulo : Cortez, 1987.

FÁVERO, Eunice Teresinha. **Questão social e perda do poder familiar**. São Paulo Veras, 2007.

FERRARI, M.; KALOUSTIAN, Silvio Manoug. A importância da família. KALOUSTIAN, S. M. (Org.), **Família brasileira: a base de tudo**. 5.ed. São Paulo: Cortez : Brasília, DF: UNICEF, 2002.

FERREIRA, Luiz Antônio Miguel. **Adoção: guia prático doutrinário e processual com as alterações da lei n. 12010, de 2009**. São Paulo: Cortez, 2010.

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

MACHADO, Vanessa Rombola. **A atual política de acolhimento institucional à luz do estatuto da criança e do adolescente**. Londrina: Serviço Social em Revista, 2011. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/download/10431/9121>. Acesso em: 05 de maio 2014.

MARTINS, José de Souza (Coord). **O massacre dos inocentes: a criança sem infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Hucitec, 1993.

MOTTA, Maria Antonieta Pizanno. **Mães Abandonadas: A entrega de um filho em adoção**. São Paulo: Cortez, 2001.

NEGRÃO, Adriane Vasti Gonçalves. **Acolhimento Institucional em tempos de mudança: Uma questão em análise**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011.

OLIVEIRA, Rita de Cássia Silva. **Quero voltar para casa: o trabalho em rede e a garantia do direito à convivência familiar e comunitária para crianças e adolescentes que vivem em abrigos.** São Paulo: AASPTJ – SP, 2007.

PIAZZA, Pe. Clodovedo. **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado: comentários jurídicos e sociais.** 2º edição, São Paulo: Malheiros Editores, 1996.

RIZZINI, Irene. **A institucionalização de crianças no Brasil, Percursos históricos e desafios do presente.** 2ª edição, São Paulo: Loyola, 2004.

_____, Irene; Rizzini, Irma; Naif, Luciene; Baptista, Rachel. **Acolhendo Crianças e Adolescentes: experiências de promoção de direitos à convivência familiar e comunitária no Brasil.** São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNICEF; CIESP; Rio de Janeiro: PUC-RIO, 2006.

_____, Irene. **O Século Perdido: Razões Históricas das Políticas Públicas para a infância no Brasil.** 3ª edição, São Paulo: Cortez, 2011.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 31 ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 2008.