



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

Mayra Silveira

O impacto do acolhimento institucional no direito de crianças e adolescentes à convivência familiar: Um estudo do cadastro estadual de adoção e de crianças acolhidas de Santa Catarina entre os anos de 2009 e 2020

FLORIANÓPOLIS

2021

Mayra Silveira

**O impacto do acolhimento institucional no direito de crianças e adolescentes à
convivência familiar:** Um estudo do cadastro estadual de adoção e de crianças acolhidas de
Santa Catarina entre os anos de 2009 e 2020

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em
Direito da Universidade Federal de Santa Catarina
para a obtenção do título de Doutor em Direito.
Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Josiane Rose Petry
Veronese

Florianópolis

2021

Ficha de identificação da obra

Silveira, Mayra

O impacto do acolhimento institucional no direito de crianças e adolescentes à convivência familiar : Um estudo do cadastro estadual de adoção e de crianças acolhidas de Santa Catarina entre os anos de 2009 e 2020 / Mayra Silveira ; orientador, Josiane Rose Petry Veronese, 2021. 336 p.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós Graduação em Direito, Florianópolis, 2021.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Direito da Criança e do Adolescente. 3. Direito à convivência familiar e comunitária. 4. Acolhimento institucional para crianças e adolescentes. I. Veronese, Josiane Rose Petry . II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

Mayra Silveira

O impacto do acolhimento institucional no direito de crianças e adolescentes à convivência familiar: Um estudo do cadastro estadual de adoção e de crianças acolhidas de Santa Catarina entre os anos de 2009 e 2020

O presente trabalho em nível de doutorado foi avaliado e aprovado por banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof^ª Marli Marlene Moraes da Costa, Dr^ª
Universidade de Santa Cruz do Sul

Prof^ª Fernanda da Silva Lima, Dr^ª
Universidade do Extremo Sul Catarinense

Prof^ª Luciana Faisca Nahas, Dr^ª
Universidade do Sul de Santa Catarina

Certificamos que esta é a **versão original e final** do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de Doutor em Direito.

Prof^ª Norma Sueli Padilha, Dr^ª
Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Direito

Prof^ª Josiane Rose Petry Veronese, Dr^ª.
Orientadora

Florianópolis, 2021.

Este trabalho é dedicado às crianças e aos adolescentes que anseiam por uma família e esperam uma resposta da sociedade e do Estado para a concretização do seu direito à convivência familiar.

AGRADECIMENTOS

Ao Ministério Público do Estado de Santa Catarina, instituição da qual eu tenho muita honra em fazer parte, que me concedeu tempo, espaço e estímulo para acompanhar as disciplinas do curso de Doutorado e concluir a presente Tese.

Ao Tribunal de Justiça de Santa Catarina, sobretudo às servidoras da Comissão Estadual Judiciária de Adoção, pela solicitude e gentileza na cessão dos dados do CUIDA, sem os quais não seria possível este trabalho.

Ao Curso de Pós-Graduação em Direito Universidade Federal de Santa Catarina, pela estrutura que permitiu a minha formação, pela oferta de espaço para a realização desta pesquisa e por sempre renovar a minha paixão pela vida acadêmica.

Ao Núcleo de Estudos Jurídicos e Sociais da Criança e do Adolescente (Nejusca), expoente na produção acadêmica do Direito da Criança e do Adolescente no Brasil, responsável por tantas contribuições em favor de mudanças sociais, do qual eu tenho muito orgulho de participar.

À querida Prof^ª Josiane, a melhor orientadora que eu poderia desejar, que esteve ao meu lado durante toda a minha jornada acadêmica, mostrando que é possível fazer poesia com o Direito (ou seria o Direito com poesia?). Obrigada por suas competentes lições sempre cheias de afeto, carinho e ética.

Aos demais membros da banca de defesa deste trabalho - Prof^ª Fernanda, Prof^ª Luciana e Prof^ª Marli - pela solicitude na constituição desta banca e pela contribuição no engrandecimento da presente pesquisa.

Ao meu amado Everthon, que não é apenas o meu marido, é o meu melhor amigo, o meu maior companheiro e o grande amor da minha vida. Obrigada pelo carinho, pela cumplicidade e pelo apoio durante todos estes anos.

À minha família, sobretudo aos meus pais, Edson e Miriam, à minha irmã, Jenniffer, e à melhor tia do mundo, Maria Cristina (Kika), com quem eu aprendi e compartilhei afetos e cuidados, tirando o melhor proveito da verdadeira convivência familiar.

Às minhas maravilhosas afilhadas, Isabela e Maria Sofia, que, com a alegria e a inocência infantil, só me trazem felicidade, bem como aos seus pais, Christina e Diogo, Ismael e Mari, respectivamente, por me escolherem para ser parte da família extensa e me permitirem acompanhar, de perto, o incrível processo de desenvolvimento das duas.

À família extensa que me foi sendo agregada pela vida, especialmente aos meus cunhados Eduardo, Yuri e Rui, às minhas concunhadas Mônica e Izadora, e ao meu sobrinho, novíssimo membro da família, Augusto.

Aos amigos que a vida gentilmente me presenteou. São poucos, mas são extremamente valiosos: José Carlos, Nicolle, Bruna, Claudir, Eleonora e Ana Paula. Agradeço pelas risadas, pelas confidências e pelos momentos de mais pura diversão.

Aos colegas do Nejusca, que comigo compartilham o mesmo desejo de uma sociedade mais justa, na qual o paradigma da proteção integral torne-se concreto e o respeito aos direitos da criança uma realidade plena. Aqui, meu carinho e gratidão especial à Geralda, minha queridíssima amiga e companheira de jornada.

E, finalmente, àqueles que acreditam na possibilidade de um mundo diferente a partir da efetivação dos Direitos da Criança e do Adolescente, e por isto lutam.

Todos nascemos filhos de mil pais e de mais mil mães, e a solidão é sobretudo a incapacidade de ver qualquer pessoa como nos pertencendo, para que nos pertença de verdade e se gere um cuidado mútuo. Como se os nossos mil pais e mais as nossas mil mães coincidissem em parte, como se fôssemos por aí irmãos, irmãos uns dos outros. Somos o resultado de tanta gente, de tanta história, tão grandes sonhos que vão passando de pessoa a pessoa, que nunca estaremos sós.

Valter Hugo Mãe
O filho de mil homens

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 reconheceu a família como a base da sociedade, garantindo-lhe especial proteção do Estado e assegurando à criança e ao adolescente o direito fundamental à convivência familiar, o que se traduz na garantia de ser criado e educado no seio da própria família e, excepcionalmente, quando isso não for possível, em uma família substituta. Apesar disso, ainda que o Estatuto da Criança e do Adolescente tenha ratificado o direito à convivência familiar, também indicou a possibilidade de aplicação de uma medida de proteção que afasta a criança e o adolescente do convívio com qualquer família, no caso, a medida de acolhimento institucional, muito embora a tenha circunscrito sob o prisma da excepcionalidade e da brevidade. Este paradoxo é o problema de pesquisa, que também se relaciona com o seu objetivo geral, uma vez que a questão norteadora desta tese é a de verificar, com base nos dados disponibilizados pelo CUIDA - que é o cadastro estadual de crianças e adolescentes acolhidos ou aptos à adoção de Santa Catarina – se a prática de acolher crianças e adolescentes se dá no melhor interesse delas. A pesquisa tem como objetivos específicos: a) situar o direito fundamental de crianças e adolescentes à convivência familiar; b) estudar a prática de institucionalização de crianças e adolescentes no Brasil; c) compreender a importância da família no desenvolvimento infantoadolescente e, ao mesmo tempo, verificar os danos provocados pela institucionalização; d) construir um retrato do serviço de acolhimento no Estado a partir da análise primária dos dados registrados no CUIDA entre 2009 e 2020, identificando as motivações do acolhimento e o tempo de acolhimento; e) discutir, a partir dos dados coletados, se o acolhimento institucional vem sendo aplicada de acordo com o melhor interesse da criança e do adolescente, conferindo alternativas à medida. Os dados catalogados foram expressos na forma de números, tabelas, histogramas e gráficos que revelaram, de um lado, a insuficiência da estrutura socioassistencial no Estado e, de outro, apesar disso, que os acolhimentos tendem a observar os marcos temporais impostos pela lei. Contudo, se a brevidade vem sendo aparentemente observada, a excepcionalidade não, pois se verificou que os motivos que levam crianças e adolescentes ao acolhimento mais frequentemente apontados são a negligência, os maus-tratos e o abandono, situações que, em regra, estão diretamente relacionadas às condições socioculturais e econômicas das famílias. Ao final, conclui-se que é preciso pensar em alternativas ao serviço de acolhimento institucional visto que ele não atende ao melhor interesse da criança e do adolescente e pode ser revelar mais violador do que protetivo. O método utilizado foi o hipotético-dedutivo e o procedimento monográfico, envolvendo a técnica de pesquisa em fontes diretas e indiretas.

Palavras-chave: Criança e adolescente, direito à convivência familiar, acolhimento institucional.

ABSTRACT

The Federal Constitution of 1988 recognized the family as the basis of society, guaranteeing it special protection and ensuring the fundamental right to family life for children, which translates into the guarantee of being raised and educated within the family itself and, exceptionally, when this is not possible, in a foster family. Despite that, even though the Statute of the Child and Adolescent has ratified the right to family life, it has also indicated the possibility of applying a protective measure, the shelter in entities, which remove children from families, even if it is circumscribed under the prism of exceptionality and brevity. This paradox is the main question of the research, which is also linked to its general objective, since this thesis tries to verify in the data made available by CUIDA - which is the State register of children sheltered in Santa Catarina - whether the practice of sheltering children in entities is in their best interest. The research has as specific objectives: a) to situate the fundamental right of children to family life; b) to study the practice of institutionalizing children in Brazil; c) to understand the family's importance in child development and, at the same time, verify the damage caused by institutionalization; d) to draw up a portrait of the reception service in the State after the primary analysis of the data registered in CUIDA between 2009 and 2020, to identify the reasons for sheltering and its duration; e) to discuss, on the basis of the data collected, whether institutional care has been applied in the best interest of children, and propose alternatives to that measure. The cataloged data were expressed in the form of numbers, tables, histograms and graphs which revealed, on the one hand, the inadequacy of the social assistance structure in the State and, on the other hand, that the shelters tend to respect the deadlines imposed by law. However, even if the brevity was apparently observed, the exceptionality was not, because it was found that the reasons which push children to shelters most often identified are neglect, mistreatment and abandonment, situations which, generally, are directly linked to the socio-cultural and economic conditions of families. And last, it is concluded that alternatives to institutional childcare must be found, as it does not serve the children's best interest and can be more violating than protective. The method used was the hypothetico-deductive and the procedure was the monographic, involving the technique of research in direct and indirect sources.

Keywords: Child and adolescent, right to family life, sheltering in entities.

RESUMÉ

La Constitution Fédérale de 1988 a reconnu la famille comme étant la base de la société, en lui garantissant une protection spéciale de l'État et en assurant aux enfants le droit fondamental à la vie de famille, qui se traduit par la garantie d'être élevé et éduqué au sein de la famille elle-même et, à titre exceptionnel, lorsque ce n'est pas possible, dans une famille de substitution. Malgré cela, même si le Statut de l'Enfant et de l'Adolescent a ratifié le droit à la vie de famille, il a également indiqué la possibilité d'appliquer une mesure de protection qui empêche les enfants de vivre au sein d'une famille - il s'agit de la mesure de hébergement en institution - quand bien même une telle mesure serait circonscrite sous le prisme de l'exceptionnalité et de la brièveté. Ce paradoxe est le problème de cette recherche, étant également lié à son objectif général, puisque la question directrice de cette thèse est celle de vérifier si la pratique de héberger les enfants est dans leur intérêt supérieur, en vérifiant des données mises à disposition par CUIDA - qui est le registre d'État des enfants institutionnalisés en Santa Catarina. La recherche a les objectifs spécifiques suivants: a) situer le droit fondamental des enfants dans la vie de famille; b) étudier la pratique de l'institutionnalisation des enfants au Brésil; c) comprendre l'importance de la famille dans le développement des enfants et, au même temps, vérifier les dommages qui lui sont causés par l'institutionnalisation; d) dresser un portrait du service d'accueil dans l'État après l'analyse primaire des données enregistrées sur CUIDA entre 2009 et 2020, pour identifier les motivations et la période de l'accueil; e) discuter, sur la base des données collectées, si les hébergements institutionnels ont été appliqués dans l'intérêt supérieur des enfants, et proposer des alternatives à cette mesure. Les données cataloguées ont été exprimées sous forme de nombres, de tableaux, d'histogrammes et de graphiques qui ont révélé, d'une part, l'insuffisance de la structure d'assistance sociale dans l'État et, d'autre part que le hébergement en institution tend à respecter les délais imposés par la loi. Même si la brièveté a été observée apparemment, l'exceptionnalité ne l'a pas été, car il a été constaté que les raisons les plus courantes qui poussent les enfants à le hébergement en institution sont la négligence, les mauvais traitements et l'abandon, ce qui, en règle générale, est directement lié aux conditions socio culturelles et économiques des familles. En fin de compte, on peut en conclure qu'il est nécessaire de réfléchir à des alternatives au service de hébergement en institution, car il n'est pas au service de l'intérêt supérieur des enfants et peut être plus violent que protecteur. On a utilisé la méthode hypothético-déductive et la procédure a été celle de la monographie, impliquant la technique de recherche dans des sources directes et indirectes.

Mots clés: Les Enfant et les adolescent, le droit à la vie de famille, de hébergement en institution.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Municípios com população entre 0 e 19 anos acima da média estadual.....	196
Figura 2 - Municípios com população entre 0 e 19 anos abaixo da média estadual	197
Figura 3 - Municípios com maior população entre 0 e 19 anos do Estado.....	198
Figura 4 - Distribuição dos serviços de acolhimento nos Município	200
Figura 5 – Oferta de acolhimento institucional por tipo de unidade	201
Figura 6 - Vagas de acolhimento institucional por tipo de unidade	201
Figura 7 - Atendimento nas unidades de acolhimento por gênero	202
Figura 8 – Atendimento nas unidades de acolhimento por idade.....	203
Figura 9 - Origem das verbas de custeio da unidade de acolhimento	204
Figura 10 - Motivo de acolhimento em valores absolutos e percentuais	209
Figura 11 - Acolhimento e desligamento por extrato etário.....	211
Figura 12 - Histograma de distribuição do ingresso ao serviço de acolhimento.....	216
Figura 13 - Probabilidades pontuais em cada classe do histograma.....	217
Figura 14 - Função de distribuição cumulativa	218
Figura 15 - Tempo de acolhimento por faixa etária frente a média total	221
Figura 16 - Histograma de distribuição do tempo médio individual de acolhimento	223
Figura 17 - Função de distribuição de probabilidade sobre o tempo de acolhimento.....	225
Figura 18 - Proporção de acolhidos com tempo de acolhimento no Brasil (2010-2018).....	243
Figura 19 – Perfil do adotado, por idade, selecionado pelo pretendente à adoção.....	265
Figura 20 - Perfil do adotado, por sexo, selecionado pelo pretendente à adoção.....	266
Figura 21 - Perfil do adotado, por raça, selecionado pelo pretendente à adoção	267
Figura 22 - Número de crianças e adolescentes adotados ou em processo de adoção por idade	269

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Infraestrutura e espaços mínimos sugeridos.....	120
Quadro 2 - Equipe dos serviços de acolhimento institucional.....	122
Quadro 3 - Ciclos de vida completo de Erikson (Parte 1).....	149
Quadro 4 - Ciclos de vida completo de Erikson (Parte 2).....	150
Quadro 5 – Parâmetros de referência para a definição número de CREAS	234

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Estágios do ciclo da vida familiar de Duvall	155
Tabela 2 - Observações da amostra proveniente do sistema de acolhimento.....	193
Tabela 3 - Municípios com população entre 0 e 19 anos acima da média estadual	195
Tabela 4 - Municípios com população entre 0 e 19 anos abaixo da média estadual	196
Tabela 5 - Municípios com maior população entre 0 e 19 anos do Estado	198
Tabela 6 - Distribuição percentual dos Municípios por porte territorial e proporcionalidade da população em Santa Catarina	199
Tabela 7 - Atendimento nas unidades de acolhimento por gênero.....	202
Tabela 8 - Atendimento nas unidades de acolhimento por idade	202
Tabela 9 - Origem das verbas de custeio da unidade de acolhimento	204
Tabela 10 - Equipe Técnica e monitores nas unidades de acolhimento	205
Tabela 11 - Relação de acolhidos por monitor	205
Tabela 12 - Equipe Técnica nos serviços de acolhimento familiar	207
Tabela 13 - Motivo de acolhimento.....	208
Tabela 14 - Acolhimento e desligamento por extrato etário	211
Tabela 15 - Acolhidos por sexo.....	212
Tabela 16 - Acolhidos por raça (a partir da classificação do CUIDA).....	212
Tabela 17 – Acolhidos por raça (A partir da classificação do IBGE)	213
Tabela 18 - Histograma de distribuição do ingresso ao serviço de acolhimento	215
Tabela 19 - Tempo médio de acolhimento por faixa etária, em S	219
Tabela 20 - Estatísticas do tempo de acolhimento no espaço amostral, em S	220
Tabela 21 - Estatísticas do tempo de acolhimento no subconjunto amostral, S_{ind}	221
Tabela 22 - Histograma de distribuição do tempo médio individual de acolhimento, em S_{ind}	222
Tabela 23 - Análise de categorias individuais específicas	224
Tabela 24 - Famílias acompanhadas pelo serviço de PAIF.....	228
Tabela 25 - Usuários do SCFV em situação prioritária.....	229
Tabela 26 - Participação de pessoas de 0 a 17 anos de idade no SCFV	229
Tabela 27 - Característica das famílias que ingressaram no PAIF	230
Tabela 28 - Atividades realizadas com famílias e indivíduos acompanhados no PAIF.....	231
Tabela 29 - Execução direta do SCFV pela equipe do CRAS	231
Tabela 30 - Faixa etária das crianças e dos adolescentes atendidos no SCFV	232

Tabela 31 - Características das crianças e adolescentes atendidos no SCFV.....	232
Tabela 32 - Elaboração do Plano de Acompanhamento Familiar pelo CRAS.....	233
Tabela 33 - Taxa de acompanhamento do PAEFI.....	235
Tabela 34 - Característica das crianças e dos adolescentes que ingressaram no PAEFI.....	236
Tabela 35 - Proporção de acolhidos com tempo de acolhimento no Brasil (2010-2018)	243
Tabela 36 - Tempos médios e medianos dos processos de adoção, baseados nas extrações de dados e somente para as Comarcas de Blumenau, Florianópolis, Criciúma, Itajaí, Joinville e Lages.....	244
Tabela 37 - Tempos médios e medianos dos processos de perda ou suspensão do poder familiar, baseados nas extrações de dados e somente para as Comarcas de Blumenau, Florianópolis, Criciúma, Itajaí, Joinville e Lages.	244
Tabela 38 - Trajetória dos serviços de acolhimento familiar no Brasil e grandes-regiões (2010-2018).....	280

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AF Acolhimento Familiar

AI Acolhimento Institucional

BPC Benefício de Prestação Continuada

CadSUAS Cadastro do SUAS

CadÚnico Cadastro Único

CAPS Centro de Atenção Psicossocial

CC Código Civil

CEDCA Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente

CEJA Comissão Estadual Judiciária de Adoção

CF Constituição Federal

CMDCA Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

CNA Cadastro Nacional de Adoção

CNAS Conselho Nacional de Assistência Social

CNCA Cadastro Nacional de Crianças Acolhidas

CNJ Conselho Nacional de Justiça

CNMP Conselho Nacional do Ministério Público

CONANDA Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

CRAS Centro de Referência de Assistência Social

CREAS Centro de Referência Especializado de Assistência Social

CC Código Civil

CP Código Penal

CUIDA Cadastro Único Informatizado de Adoção e Abrigo

ECA Estatuto da Criança e do Adolescente

FUNABEM Fundação do Bem-Estar do Menor

FEBEM Fundação Estadual para o Bem Estar do Menor

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MDS Ministério do Desenvolvimento Social

NOB-RH Norma Operacional Básica de Recursos Humanos

NOB-SUAS Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social

OIT Organização Internacional do Trabalho

OMS Organização Mundial da Saúde

ONU Organização das Nações Unidas

PAEFI Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos

PAIF Proteção e Atendimento Integral à Família

PIA Plano Individual de Atendimento

PNAS Política Nacional de Assistência Social

PNCFC Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária

PSB Proteção Social Básica

PSE Proteção Social Especial

SAM Serviço de Assistência ao Menor

SNA Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento

SUAS Sistema Único de Assistência Social

SCFV Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos

TJSC Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	A CRIANÇA E O ADOLESCENTE NO CONTEXTO FAMILIAR.....	25
2.1	A FAMÍLIA E O SENTIMENTO DE INFÂNCIA	25
2.1.1	A busca de um conceito para a família.....	25
2.1.2	A trajetória da ocupação da infância no espaço da família.....	34
2.2	A EVOLUÇÃO DA PROTEÇÃO JURÍDICA ÀS FAMÍLIAS NO BRASIL	40
2.2.1	As origens da família brasileira	40
2.2.2	A legislação brasileira e Direito de Família antes de 1988	44
2.2.3	A nova família e o novo Direito de Família.....	52
2.3	O DIREITO AO CONVÍVIO FAMILIAR NO PARADIGMA DA PROTEÇÃO INTEGRAL E O PRINCÍPIO DO MELHOR INTERESSE	57
2.3.1	O paradigma da proteção integral.....	57
2.3.2	O melhor interesse da criança e o adolescente.....	71
2.3.3	O direito fundamental à convivência familiar	76
3	A CRIANÇA E O ADOLESCENTE NO CONTEXTO DO ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL.....	83
3.1	A HISTÓRIA DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL	83
3.1.1	A fase caritativa de assistência à infância abandonada	84
3.1.2	A fase da filantropia higienista.....	89
3.1.3	A emergência do Estado do Bem-Estar do Menor	96
3.1.4	O paradigma da Proteção Integral	101
3.2	O ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL	105
3.2.1	O acolhimento como medida de proteção especial.....	105
3.2.2	O acolhimento institucional na estrutura da política de assistência social	113

3.2.3	As condições e os procedimentos para o acolhimento de crianças e adolescentes	123
3.3	OS DIREITOS DE MENINOS E MENINAS ACOLHIDOS NA PERSPECTIVA DA DOCTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL	132
4	O DESENVOLVIMENTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: UMA LEITURA INTERDISCIPLINAR.....	142
4.1	A CRIANÇA, O ADOLESCENTE E O CICLO VITAL	142
4.1.1	O desenvolvimento humano: um breve panorama	142
4.1.2	O ciclo vital.....	148
4.2	A FAMÍLIA COMO O LUGAR DE DESENVOLVIMENTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	154
4.2.1	As etapas do desenvolvimento da família e o seu ciclo vital	154
4.2.2	O papel da família no desenvolvimento emocional dos filhos	157
4.3	AS MARCAS DO ACOLHIMENTO NO DESENVOLVIMENTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.....	163
4.3.1	Os danos no desenvolvimento da criança e do adolescente acolhidos	163
4.3.2	A perspectiva do acolhimento em outros estudos.....	172
5	A REALIDADE DO ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL EM SANTA CATARINA.....	189
5.1	OS MÉTODOS UTILIZADOS NA COLETA DAS INFORMAÇÕES.....	191
5.2	OS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO NO ESTADO	199
5.3	O PERFIL DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES ACOLHIDOS NO ESTADO	207
5.4	A ESTRUTURA DA POLÍTICA DE ASSISTENCIA SOCIAL NO ESTADO.....	226
5.4.1	Serviços da Proteção Social Básica	226
5.4.2	Serviços da Proteção Social Especial.....	234

6	A PRÁTICA DE SE ACOLHER CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SANTA CATARINA DIANTE DO PARADIGMA DA PROTEÇÃO INTEGRAL	238
6.1	A BREVIDADE: DA LETRA DA LEI À REALIDADE	238
6.1.1	A brevidade nos marcos temporais legais	238
6.1.2	A brevidade na prática: o que indica o CUIDA	241
6.1.3	Os acolhimentos de longo prazo: para além dos números e dos índices	246
6.2	A EXCEPCIONALIDADE: OS MOTIVOS QUE JUSTIFICAM O ACOLHIMENTO	253
6.2.1	A excepcionalidade na Lei	253
6.2.2	A excepcionalidade na prática: o que indica o CUIDA	255
6.3	EMPECILHOS À ADOÇÃO: O PERFIL DESEJADO POR FAMÍLIAS SUBSTITUTAS	264
6.4	ALTERNATIVAS AO ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL	271
6.4.1	O acolhimento das famílias	273
6.4.2	O acolhimento familiar	275
6.4.3	O apadrinhamento afetivo	280
7	CONCLUSÃO	285
	REFERÊNCIAS	302
	APÊNDICE A – Municípios de Santa Catarina por população e oferta de serviço de acolhimento	316
	ANEXO A – Associações de Municípios de Santa Catarina	324

1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 reconheceu a família como a base da sociedade, garantindo-lhe especial proteção do Estado (art. 226, *caput*, CF) e assegurando à criança e ao adolescente o direito fundamental à convivência familiar (art. 227, *caput*, CF).

Na esfera infraconstitucional, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/1990) – que dispõe sobre a proteção integral da criança e do adolescente, garantindo disciplina ao art. 227 do texto constitucional – reitera a importância da família, colocando-a em uma posição de destaque na promoção e na proteção dos direitos da criança e do adolescente, estando ela incumbida do dever de prover um ambiente adequado e apto a garantir o desenvolvimento integral dos seus filhos (art. 19, ECA).

O direito à convivência familiar se traduz na garantia de ser criado e educado no seio da própria família e, excepcionalmente, quando não for possível a sua manutenção junto à família de origem, em uma família substituta, nas modalidades de guarda, tutela ou adoção (art. 28, ECA). É, portanto, um direito fundamental e, por sua própria natureza, uma necessidade básica, já que a família é o primeiro espaço de contato social, é nela que se descobre o afeto, aprende-se regras e limites, e se desenvolve como cidadão.

Apesar disso, muito embora o direito à convivência familiar encontre amplo amparo nos textos constitucional e infraconstitucional, o próprio Estatuto da Criança e do Adolescente indicou a possibilidade de aplicação de uma medida de proteção que afasta a criança e o adolescente do convívio com qualquer família (de origem ou substituta), no caso, o acolhimento institucional, previsto no art. 101, inc. VII, da Lei n. 8.069/1990.

O acolhimento institucional de crianças e adolescentes é tipificado como serviço socioassistencial do Sistema Único de Assistência Social (Resolução 109/2009/CNAS), podendo ser desenvolvido em quatro tipos de aparelhos: abrigo institucional, casa-lar, casa de passagem ou residência inclusiva, todas modalidades desenvolvidas em ambientes coletivos de cuidado.

Reconhecendo o seu potencial lesivo, o próprio Estatuto da Criança e do Adolescente determinou que a aplicação da medida de acolhimento institucional deva ser excepcional e provisória (art. 101, §1º, ECA), isso porque se espera que o afastamento do convívio familiar

seja motivado em falta grave, o que se traduz na violação de direitos ou em violência intrafamiliar, mas que não gere a ruptura definitiva dos vínculos familiares, nem a institucionalização prolongada das crianças e dos adolescentes.

Assim, a excepcionalidade vinculada à medida implica que ela seja utilizada apenas em última instância e como último recurso. A provisoriedade, por sua vez, determina que os atores do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, durante o período de acolhimento, devem construir, com as famílias, condições necessárias para que seus filhos possam retornar ao seu convívio, ainda que não seja para a família nuclear, mas junto aos membros da família extensa (art. 25, parágrafo único, ECA). Apenas depois de esgotadas todas as tratativas, está autorizado o encaminhamento do acolhido para o cadastro de aptos à adoção, buscando-lhe uma família, por meio desta modalidade de colocação em família substituta.

Apesar destas limitações legalmente estipuladas, a impressão desta pesquisadora era a de que, na prática, o acolhimento institucional de crianças e de adolescentes não estava sendo aplicado sob o crivo da brevidade e, sobretudo, da excepcionalidade. Pelo contrário, a máxima observada era a de que, *na dúvida, acolha-se*.

A pesquisadora é servidora do Ministério Público do Estado de Santa Catarina há quase 14 anos, estando lotada no Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude, órgão auxiliar vinculado ao gabinete do Procurador-Geral de Justiça que presta suporte técnico em face de quaisquer questões que venham a ser suscitadas pelos órgãos da estrutura do Ministério Público no desempenho de suas atividades funcionais.

No Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude, dentre outras atribuições, a pesquisadora presta apoio jurídico, elaborando pesquisas sobre questões complexas ou controvertidas, bem como respondendo às consultas formuladas pelas equipes das Promotorias de Justiça com atribuição para atuar perante a Justiça da Infância e Juventude.

Ao longo de mais de uma década no exercício da função, a percepção da pesquisadora, a partir das conversas e das questões que lhe foram formuladas, é a de que, em regra, os atores do Direito não compreendem as políticas e os serviços socioassistenciais em favor da criança, do adolescente e de suas famílias, o que leva a acolhimentos desnecessários. De uma forma em geral, o receio de que as famílias possam provocar um mal irreversível aos seus filhos justifica os pedidos – ou o deferimento dos pedidos formulados por outros órgãos, como o Conselho Tutelar – para o afastamento da criança e do adolescente do seu seio familiar.

A impressão de que *no abrigo, pelo menos, eles estarão limpos e bem alimentados* parece ser uma constante no imaginário dos atores do Sistema de Justiça percebido pela

pesquisadora a partir das muitas conversas com membros e servidores do Ministério Público de Santa Catarina. Contudo, os prejuízos provocados pelo afastamento do convívio familiar e pela sua manutenção em espaços coletivos de cuidado parecem ser ignorados por aqueles que, na maioria dos casos, são os responsáveis pelos pedidos de acolhimento.

A literatura é unânime em afirmar que a institucionalização de crianças e adolescentes traz danos severos para o seu desenvolvimento global, repercutindo negativamente no seu desenvolvimento físico, emocional e intelectual. Autores como Bowlby (1988), Goldstein, Freud e Solnit (1987) e Spitz (1983), após observarem crianças que são separadas de suas mães sem a garantia de um cuidador principal, sofrem e, literalmente, *definham*, passaram a defender que a vida familiar tem uma importância fundamental para o desenvolvimento infantil pleno, não sendo possível construí-lo artificialmente nas estruturas do acolhimento.

Segundo esses estudos, as entidades de acolhimento, mesmo as melhores e as mais limpas, não são capazes de atender as necessidades emocionais básicas das crianças e dos adolescentes e isso não tem relação com a qualidade dos seus serviços, mas sim porque o ambiente familiar artificial desses espaços não é capaz de proporcionar as relações de afeto, o sentimento de intimidade, a cumplicidade e a atenção personalizada e individualizada que só se encontra no seio familiar, fatores que são indispensáveis para o desenvolvimento saudável da criança e do adolescente.

A partir dessas percepções e desta leitura inicial, verificou-se a necessidade de refletir, mais profundamente, sobre a medida de acolhimento institucional, justificando o interesse de pesquisar sobre como ela, na prática, vem sendo aplicada.

Surgiu, assim, o problema de pesquisa: A aplicação da medida de proteção na modalidade de acolhimento institucional, prevista no art. 101, inc. VII, do Estatuto da Criança e do Adolescente, em Santa Catarina, a partir de 2009, foi capaz de assegurar o melhor interesse daqueles a quem ela se aplica?

Em decorrência disso, o objetivo geral da Tese, portanto, é o de identificar, a partir das informações disponíveis no Cadastro Único Informatizado de Adoção e Abrigos (CUIDA), com recorte entre janeiro de 2009 e março de 2020, se a aplicação da medida de acolhimento institucional vem observando as condições e os princípios estabelecidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

Para tanto, como unidade de análise empírica, serão catalogados os dados disponíveis no CUIDA, sistema de cadastros mantido pela Corregedoria-Geral da Justiça de Santa Catarina e, a partir deles, traçado um retrato do acolhimento de crianças e adolescentes e dos serviços de acolhimento no Estado, do qual se verificará o impacto da aplicação das medidas de proteção na modalidade de acolhimento institucional na violação do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar.

O recorte temporal escolhido engloba os acolhimentos entre janeiro de 2009 a março de 2020, totalizando um pouco mais de dez anos de registros no CUIDA. A escolha do marco inicial, no caso, o ano de 2009, decorre da publicação da Lei Nacional da Adoção e da Convivência Familiar (Lei n. 12.010/2009), que instituiu, pela primeira vez, limites à manutenção do acolhimento de criança e do adolescente, na época fixado em dois anos, prazo que foi reduzido para 18 meses pela Lei n. 13.509/2017 (art. 19, §2º, ECA).

As informações colhidas totalizaram 23.789 registros de acolhimentos com as seguintes informações individuais: nome, data de nascimento, sexo, raça, datas de abrigamento e de saída, motivo e encaminhamento. Essas informações são cadastradas junto ao CUIDA cada vez que uma criança ou um adolescente são acolhidos, de modo que não representam o total de meninos e meninas acolhidos ao longo do período estudado, haja vista que um mesmo indivíduo pode ter sido acolhido mais de uma vez, em ocasiões diferentes, dentro do recorte da pesquisa.

As informações colhidas foram averiguadas e classificadas como válidas ou não. Dos 23.789 registros, após excluídas as não-conformidades de cadastro ou de informações – como, por exemplo, data de saída anterior à data de acolhimento, data de nascimento posterior à data de acolhimento e cadastramento duplicado – restaram 23.403 registros válidos, o que corresponde a 98,38% do campo amostral inicial.

Assim, o espaço amostral estudado é caracterizado por 23.403 cadastros do CUIDA, com oito informações individuais por registro, totalizando 187.224 dados observados no espaço amostral. Estes números dizem respeito a 18.205 crianças e adolescentes, sendo que, na data da coleta das informações, no caso, no dia 31 de março de 2020, 1.350 delas encontravam-se vinculadas a serviço de acolhimento, 1.150 em entidade de acolhimento institucional e 220 em família acolhedora.

A catalogação dos dados se dará em planilha única no formato *Excel*, a partir da qual serão extraídos os números, as tabelas, os histogramas e os gráficos apresentados ao longo deste trabalho.

A estrutura da Tese está organizada em sete Seções: 1. Introdução; 2. A criança e o adolescente no contexto familiar; 3. A criança e ao adolescente no contexto do acolhimento institucional; 4. O desenvolvimento da criança e do adolescente em uma leitura interdisciplinar; 5. A realidade do acolhimento institucional em Santa Catarina; 6. A prática de se acolher crianças e adolescentes em Santa Catarina diante do paradigma da proteção integral; 7. Conclusão.

Na Seção 2, por meio de revisão bibliográfica e da legislação, será situado o direito fundamental da criança e do adolescente à convivência familiar e comunitária, identificando os aspectos concernentes a sua proteção normativa e a sua concretização. Para tanto, buscar-se-á, sobretudo na sociologia e na antropologia, uma definição para o termo *família*, estudando a trajetória da ocupação da infância no espaço familiar e as suas distintas formações ao longo dos períodos históricos.

Analisar a história da família, bem como analisar a inserção do conceito de infância e a forma como elas se ocupam de suas crianças e adolescentes, é importante para se compreender a natureza das sociedades - tanto no presente quanto no passado - haja vista que a família é uma instituição social fundamental, da qual dependem todas as outras instituições.

Com esta questão elucidada, passa-se a traçar uma linha evolutiva da legislação brasileira sobre a regulamentação das relações familiares e as suas implicações sociais e, uma vez situada a concepção atual de família, passa-se a estudar o direito fundamental ao convívio familiar sob o viés do paradigma da proteção integral e o princípio do melhor interesse, instituídos pela Constituição Federal de 1988 e pela Convenção sobre os Direitos da Criança da ONU, respectivamente.

Na Seção 3, é estudada a prática da institucionalização de crianças e adolescentes no Brasil, tanto no passado – por meio das rodas, dos asilos, dos orfanatos, etc. – quanto no presente, na forma da medida de proteção de acolhimento institucional. Para tanto, no primeiro momento, é traçado o percurso histórico das práticas de institucionalização utilizadas nos diferentes períodos políticos do País, em uma revisão histórica essencial para que se possa compreender a cultura de institucionalização que, ainda hoje, tem grandes reflexos na política de atendimento à criança e ao adolescente e nas decisões dos atores do Sistema de Garantias e do Sistema de Justiça.

Na sequência, é apresentada a normatização do acolhimento institucional como medida especial de proteção e como política socioassistencial, estudando a disciplina e as diretrizes fixadas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e pelos atos normativos expedidos pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), com foco na previsão de direitos específicos para as crianças e os adolescentes acolhidos institucionalmente.

A Seção 4 tem o objetivo de, por meio da revisão bibliográfica, sobretudo na literatura da Psicologia, identificar a importância da família no desenvolvimento físico, intelectual e emocional da criança e do adolescente e, por consequência, verificar os efeitos que podem ser provocados pela sua institucionalização.

Com tal finalidade, são abordadas as teorias sobre desenvolvimento humano e ciclo vital, apresentando diferentes classificações e implicações. Em seguida, são abordados o papel e a importância da família e do afeto nos cuidados com a criança e como tal situação influi para o seu desenvolvimento. Finalmente, já ao final da Seção 4, são estudadas as marcas que o acolhimento pode deixar na personalidade da criança e do adolescente, para tanto, valendo-se de outros estudos realizados em nível de Doutorado e localizados no Catálogo de teses do Portal CAPES.

Com relação a esses estudos, deu-se preferência àqueles que desenvolveram pesquisa de campo, com a interação direta do pesquisador com os serviços, as suas equipes e as crianças e os adolescentes acolhidos. A percepção comum foi a de que as entidades visitadas ainda funcionam sob a ótica da institucionalização, não sendo capazes de respeitar a individualização e a autonomia dos seus acolhidos, nem de promover um espaço que lhes garanta, concretamente, um desenvolvimento pleno.

A Seção 5 é destinada para a apresentação primária dos dados coletados a partir do CUIDA, sem, ainda, uma análise mais aprofundada das informações catalogadas ou sobre o reflexo dos números obtidos para a confirmação, ou não, da proteção do direito da criança e do adolescente ao convívio familiar e comunitário no Estado. A partir do CUIDA, foi possível traçar tanto um mapa dos serviços de acolhimento no Estado quanto o perfil das crianças e dos adolescentes acolhidos.

O primeiro passo para a coleta de dados se deu em maio de 2019, por meio de contato realizado com a equipe da Comissão Estadual Judiciária de Adoção (CEJA) do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (TJSC), órgão responsável pelo gerenciamento do CUIDA, solicitando-se o acesso e a autorização para a extração das informações necessárias a esta

pesquisa. A autorização foi expedida pelo Juiz-Corregedor do Núcleo V da Corregedoria-Geral da Justiça em 19 de junho daquele mesmo ano.

Na sequência, considerando que os dados analisados contêm informações pessoais sobre as crianças e os adolescentes acolhidos, foi preciso submeter o projeto desta pesquisa ao Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos, o que ocorreu por meio do Processo CAEE n. 16118119.5.0000.0121, aprovado na forma do Parecer n. 3.553.941, datado de 4 de setembro de 2019.

Após esses passos necessários, passou-se à coleta propriamente dita. Dos serviços de acolhimento, extraiu-se um retrato daqueles cadastrados e em funcionamento no dia 31 de março de 2020, cujos dados foram, manualmente, inseridos em uma única planilha no formato *Excel*. É possível catalogar informações sobre os serviços como o Município ou Municípios atendidos, este último na hipótese de consórcio intermunicipal, a população atendida com base em faixa etária e sexo, a natureza das verbas do seu custeio, o tamanho da equipe e da estrutura física do aparelho, o número de vagas e o número de crianças e adolescentes atendidos naquela data.

Além do CUIDA, será verificada a estrutura da política de assistência social dos Municípios registrada no CadSUAS - sistema de cadastro do SUAS, mantido pelo Ministério do Desenvolvimento Social, que comporta todas as informações relativas a Prefeituras, Órgãos gestores, Fundos, Conselhos Municipais e entidades que prestam serviços socioassistenciais. O acesso às informações constantes do CadSUAS é público, estando disponível junto à página eletrônica própria da rede SUAS. Tal consulta fez-se necessária porque a efetivação do direito à convivência familiar, como política pública, depende da implantação de serviços da política de proteção social básica e da proteção social especial. Assim, será verificado, manualmente, no registro dos Municípios, a respectiva rede socioassistencial, catalogando as informações em uma planilha no formato *Excel*, de onde se extraiu as informações sobre a existência de CRAS e de CREAS nos Municípios e se o número destes aparelhos é suficiente para o atendimento da população existente.

O cruzamento das informações colhidas tanto do CUIDA quanto do CadSUAS, com o tamanho da população por Municípios a partir dos dados obtidos no último Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), inclusive, resultaram em uma grande tabela, disponibilizada nos Apêndices deste trabalho.

Finalmente, a partir das informações identificadas e apresentadas ao longo da Seção 5, na Seção 6 é feita a análise dos dados coletados à luz dos princípios da Doutrina da Proteção Integral, levando em consideração a revisão bibliográfica realizada nas Seções anteriores.

Com o retrato do acolhimento de crianças e adolescentes em Estado de Santa Catarina, que foi disponibilizado, é na Seção 6 que se passa a verificar se a aplicação da medida de acolhimento institucional, na prática, foi breve, por conta dos curtos períodos de acolhimento aos quais os meninos e as meninas foram submetidos, bem como se a sua aplicação foi reservada, realmente, para situações excepcionais, como último recurso indispensável para a proteção da criança e do adolescente.

Ao final da Seção 6, ainda, são indicadas algumas alternativas para mitigar os efeitos danosos provocados pelo acolhimento institucional, indicando políticas de acolhimento da família e o serviço de acolhimento familiar como medidas prioritárias, além de apresentar o apadrinhamento afetivo como forma de estimular a convivência comunitária para além dos muros da entidade de acolhimento.

Como método científico, optou-se pelo método hipotético-dedutivo proposto por Karl Popper (1975; 1977), que se adéqua a este trabalho acadêmico em tema e organização. Esse método considera o conhecimento científico como sendo um processo de especulação controlada. Para tanto, são estabelecidas condições e hipóteses a serem ratificadas ou refutadas.

Popper (1975), por meio do método hipotético-dedutivo, promoveu uma ruptura radical ao método indutivo positivista, afirmando que a ciência não é capaz de atingir a verdade, mas apenas soluções temporárias para os problemas que enfrenta. Assim, quando uma nova teoria responder de forma diferente, ou melhor, ao problema suscitado, a primeira teoria estará refutada, ou seja, para que uma teoria seja considerada consistente é necessário submetê-la ao processo de falseamento.

Para tanto, Popper interpretou a tríade dialética (tese, antítese, síntese) por meio de tentativa e eliminação do erro: a partir de um problema, P_1 , obtém-se uma solução provisória, uma teoria-tentativa, TT , a qual após ser criticada, com vistas à eliminação do erro, EE , resulta num novo problema modificado, P_2 . Desse modo, assim como a dialética, esse processo renova-se a si mesmo por meio do falseamento (POPPER, 1977, p. 141).

Através do método hipotético-dedutivo, o pesquisador pode optar por um ponto de partida de uma teoria de base ou de um conjunto de elementos teóricos identificadores do problema que se propõe a tratar na pesquisa, o que pode assumir a forma de hipótese ou hipóteses de trabalho, as quais o pesquisador procurará verificar no transcorrer da pesquisa

(MEZZARROBA; MONTEIRO, 2017, p. 96). Dessa forma, Popper sugere os seguintes procedimentos: a verificação do problema; a formulação das hipóteses; e, o desenvolvimento do processo de falseamento destas hipóteses com o objetivo de refutá-las.

Para a execução do estudo foi utilizado o método de procedimento monográfico ou estudo de casos, o qual parte do princípio de que “qualquer caso que se discuta além da superfície dos fatos e com sistematização pode ser significativo para a compreensão de muitos outros” (BASTOS, 2009, p. 93).

Criado por Le Play, que o empregou ao estudar famílias operárias na Europa, o método monográfico consiste no estudo de determinados indivíduos, profissões, condições, instituições, grupos ou comunidades, com a finalidade de obter generalizações, sendo que a investigação deve examinar o tema escolhido, observando todos os fatores que o influenciaram e analisando-o em todos os seus aspectos (MARKONI; LAKATOS, 2003, p. 108).

A vantagem do método consiste em respeitar a "totalidade solidária" dos grupos, ao estudar, em primeiro lugar, a vida do grupo na sua unidade concreta, evitando, portanto, a prematura dissociação de seus elementos (MARKONI; LAKATOS, 2003, p. 108).

Diante disso, o procedimento monográfico é o mais adequado a presente pesquisa, uma vez que se pretende averiguar o respeito aos direitos de crianças e adolescentes em situação de acolhimento institucional. Nesse sentido, a própria escolha da população alvo já ocorreu a partir da adoção do método monográfico, que oferece as bases para o pesquisador eleger um determinado grupo (*crianças e adolescentes*) em uma dada situação (*acolhidos institucionalmente*).

Como técnica de pesquisa, recorreu-se tanto a fontes primárias, no caso, os dados disponíveis pelo CUIDA, quanto secundárias, por meio da revisão bibliográfica, pela qual se optou por uma análise ampla e interdisciplinar, recorrendo-se a leituras de variados campos das Ciências Humanas, como da Sociologia, da Antropologia, da Psicologia, do Serviço Social e, certamente com grande ênfase, do próprio Direito

Para a análise dos dados extraídos do CUIDA, diante da magnitude de informações de natureza quantitativa e qualitativa, aplicou-se técnicas da estatística descritiva com a finalidade de sintetizar e organizar as informações coletadas e da estatística inferencial (KAZMIER, 1982).

A partir dos dados organizados, utilizando-se de técnicas de análise quantitativa e qualitativa, foi verificado se os critérios de excepcionalidade e de brevidade da medida de acolhimento institucional estiveram presentes, pois, conforme aponta, Minayo (1993, p. 247) “o estudo quantitativo pode gerar questões para serem aprofundadas qualitativamente, uma vez que a abordagem quantitativa atua em níveis da realidade, onde os dados se apresentam aos sentidos”.

Com relação aos requisitos de originalidade, exigidos pelo Programa de Pós-Graduação em Direito, é preciso informar que foi realizado um levantamento junto ao Catálogo de Teses e Dissertações do Portal CAPES, com o intuito de localizar Teses produzidas no período de 2008 a 2018, totalizando uma década de produção acadêmica, cruzando os termos chaves “acolhimento institucional” e “criança e adolescente”. Foram indicados 7.022 resultados, sendo, destes, 2.521 Teses defendidas em ciências humanas e 984 em ciências sociais aplicadas. Ao refinar a pesquisa para trabalhos defendidos apenas em programas de pós-graduação em Direito, nenhum registro foi localizado, situação que destaca a originalidade da pesquisa.

Finalmente, é oportuno apontar a relevância do trabalho. Entre 2009 e 2020, 18.205 crianças e adolescentes passaram pelos serviços de acolhimento institucional em Santa Catarina. Esses meninos e meninas não podem ser reduzidos a meros números, eles são sujeitos de direitos, são pessoas em desenvolvimento para quem se garantiu, constitucionalmente, a prioridade absoluta da promoção e proteção de seus direitos fundamentais.

Desse modo, por entender que o princípio da prioridade absoluta, na forma do art. 227 da Constituição Federal, também alcança os espaços acadêmicos, devem ser estimuladas pesquisas na área da infância e da adolescência, que se debrucem sobre problemas reais e proponham a construção de um novo modelo de promoção e de proteção de direitos.

2 A CRIANÇA E O ADOLESCENTE NO CONTEXTO FAMILIAR

A presente Seção tem o objetivo de, por meio de revisão bibliográfica e da legislação, situar o direito fundamental da criança e do adolescente à convivência familiar e comunitária, identificando os aspectos concernentes a sua proteção normativa e a sua concretização.

Primeiramente, a pesquisa procura responder à questão *o que é família?* Para tanto, verificou-se, na literatura, as proposições feitas no campo da política, da sociologia, da antropologia, mais especificamente da etnologia, e do direito. Na sequência, será estudada a trajetória da ocupação da infância no espaço da família e as suas distintas formações ao longo dos períodos históricos.

Reforça-se que, analisar a *história da família*, assim como a inserção do conceito de infância e a forma como elas se ocupam de suas crianças e adolescentes, é importante para se compreender “a natureza das sociedades, tanto no presente quanto no passado, levando-se em conta que a família é uma instituição social fundamental, de cujas contribuições dependem todas as outras instituições” (SAMARA, 1986, p. 7).

Em um segundo momento, o olhar será direcionado às questões sobre as famílias no Brasil, buscando-se traçar, na bibliografia, as origens da família brasileira, sua formação e características essenciais. Ainda, será traçada uma linha evolutiva da legislação nacional sobre a regulamentação das relações familiares e as suas implicações sociais.

Finalmente, já situada a concepção atual de família, passa-se a estudar o direito ao convívio familiar sob o viés paradigma da proteção integral (VERONESE, 2015) e o princípio do melhor interesse (PEREIRA, 1999), instituídos pela Constituição Federal de 1988 e pela Convenção sobre os Direitos da Criança e do Adolescente da ONU, respectivamente, encerrando-se a Seção.

2.1 A FAMÍLIA E O SENTIMENTO DE INFÂNCIA

2.1.1 A busca de um conceito para a família

O significado de *família* varia conforme o contexto social e histórico, uma vez que seus conceitos foram sendo construídos historicamente. A esse respeito, Rocha (2009, p. 10)

aponta que “família é termo polissêmico que designa realidades variadas. Mesmo quando referido à realidade social, o termo família aplica-se a uma surpreendente variedade de agrupamentos humanos”.

Rocha se utiliza da etimologia da palavra *família* para incitar a percepção das diversas realidades que podem ser por ela abarcadas: “*famulus* significa escravo e, por conseguinte, *familiae* era originalmente o grupo das pessoas reunidas sob a autoridade do *pater familias*” (ROCHA, 2009, p. 10).

Engels, no prefácio da segunda edição da obra *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*, alerta que, até a década de 1860, não era possível sequer pensar em uma história da família. As ciências históricas, de acordo com o autor, encontravam-se sob a influência dos Cinco Livros de Moisés (o Torá, ou os primeiros cinco livros da Bíblia hebraica). Assim, “a forma patriarcal da família, pintada nesses cinco livros com maior riqueza de minúcias do que em qualquer outro lugar, não somente era admitida, sem reservas como a mais antiga, como também se identificava com a família burguesa de hoje” (ENGELS, 1997, p. 06). Dessa forma, era como se a família não tivesse sofrido qualquer modificação ao longo da história.

Contudo, a partir dos estudos de Morgan¹ sobre o sistema de consanguinidade adotado pelos Iroqueses, na América do Norte, Engels (1997, p. 29-90) buscou identificar o momento no estágio evolutivo e as condições que permitiram a caracterização dos sistemas de parentesco e das formas de matrimônio que levaram à formação da família, descrevendo as suas fases, bem como os modelos criados ao longo do processo de desenvolvimento humano.

Engels (1997, p. 36-7) vai afirmar que a *invenção* do incesto – invenção das mais valiosas, na opinião do autor – é o passo decisivo na organização da família propriamente dita. No estágio primitivo de promiscuidade, o comércio sexual entre pais e filhos e entre pessoas de diferentes gerações não era considerado repugnante, pois não existiam, ainda, as interdições

¹ Morgan, um dos fundadores da antropologia moderna, fez pesquisa de campo entre os iroqueses, povo nativo norte-americano que vivia em torno da região dos Grandes Lagos, primariamente no sul de Ontário, uma província do Canadá, e no nordeste dos Estados Unidos, tendo se interessado pelo sistema de parentesco iroquês, o qual se utilizava dos mesmos termos de parentesco para todos os parentes de sangue do lado do pai (o irmão do pai é mencionado com o mesmo termo que o pai) e todos os parentes de sangue do sexo feminino do lado da mãe (as irmãs da mãe são mencionadas com o mesmo termo da mãe). Na obra *Sistemas de consanguinidade e afinidade da família humana*, publicada em 1871, Morgan argumenta que todas as sociedades humanas compartilham um conjunto básico de princípios sociais organização em linhas de parentesco, com base nos princípios da consanguinidade e afinidade, e apresenta um esquema sofisticado de evolução social baseado nos termos de relacionamento e nas categorias de parentesco, usados por povos ao redor do mundo.

impostas pela cultura. Consequentemente, não existiam relações de matrimônio ou de descendência organizadas em uma forma de um sistema de parentesco culturalmente definido, motivo pelo qual não é possível falar em família nesse período.

A partir desse estado primitivo de promiscuidade, apropriando-se da classificação proposta por Morgan, Engels traça três tipos de arranjos familiares: 1) A *família consanguínea*, a primeira etapa da família, na qual descendentes e ascendentes não praticam mais relações sexuais recíprocas, contudo os grupos conjugais classificam-se por gerações. “Exemplo típico de tal família seriam descendentes de um casal, em cada uma de cujas gerações sucessivas todos fossem entre si irmãos e irmãs e, por isso mesmo, maridos e mulheres uns dos outros” (Engels, 1997, p. 39); 2) A *família panaluana*, na qual são excluídas as relações sexuais entre irmãos e irmãs. Engels (1997, p. 39-40) vai afirmar que o processo que levou a família consanguínea para a panaluana constitui “uma magnífica ilustração de como atua o princípio da seleção natural”, pois as tribos que vedavam a reprodução consanguínea, certamente, devem ter experienciado um progresso mais rápido e completo; 3) A *família sindiásmica*, que surge com a ampliação das proibições em relação ao matrimônio, não se autorizando mais a relação entre parentes consanguíneos. Nesse estágio, o homem vive com uma mulher, entretanto, a poligamia e a infidelidade permanecem como direito seus. O mesmo, por outro lado, não ocorre com as mulheres, cujo eventual adultério poderia ser cruelmente castigado. Nessa fase, entretanto, o vínculo conjugal poderia facilmente ser dissolvido, pertencendo os filhos à linhagem materna (ENGELS, 1997, p. 49).

Segundo Engels, a família sindiásmica – “que aparece no limite entre o estado selvagem e a barbárie” - é o estágio evolutivo que permitirá o desenvolvimento da família monogâmica, que tem sua expressão na família romana, patriarcal, na qual, “para assegurar a fidelidade da mulher e, por conseguinte, a paternidade dos filhos, aquela é entregue, sem reservas, ao poder do homem” (ENGELS, 1997, p. 62).

A família monogâmica, por sua vez, baseia-se no predomínio do homem, com a finalidade expressa de procriar filhos cuja paternidade não se discuta, uma vez que eles, na qualidade de herdeiros, entrarão, um dia, na posse dos bens do pai. Desse modo, segundo Engels

(1997, p. 70-1), a família monogâmica não se baseia em condições naturais, mas sim econômicas, sendo o triunfo da propriedade privada sobre a propriedade comum primitiva².

Com relação a essa construção de Engels, entretanto, é válido apresentar as ressalvas de Federici (2017, p. 203), para quem o autor deixou de considerar a demonização das mulheres e, conseqüentemente, a caça às bruxas, como causa do desmoronamento do mundo matriarcal:

A definição das mulheres como seres demoníacos e as práticas atrozes e humilhantes a que muitas delas foram submetidas deixaram marcas indeléveis em sua psique coletiva e em seu senso de possibilidades. De todos os pontos de vista — social, econômico, cultural, político —, a caça às bruxas foi um momento decisivo na vida das mulheres; foi o equivalente à derrota histórica a que alude Engels em A origem da família, da propriedade privada e do Estado (1884) como causa do desmoronamento do mundo matriarcal, visto que a caça às bruxas destruiu todo um universo de práticas femininas, de relações coletivas e de sistemas de conhecimento que haviam sido a base do poder das mulheres na Europa pré-capitalista, assim como a condição necessária para sua resistência na luta contra o feudalismo. (FEDERICI, 2017, p. 203-5)

No campo da antropologia, Lévi-Strauss (1983) introduz a questão da *família* indicando a complexidade em procurar, para ela, um padrão ou uma definição. “Tão clara parece a palavra, tão próxima da experiência quotidiana a realidade que ela encobre, que o que se diz sobre a família não deveria constituir mistério” (Levi-Strauss, 1983, p. 69). O autor afirma que, durante a segunda metade do século XIX e parte do século XX, sob a influência do evolucionismo biológico, os etnólogos procuraram categoriar as instituições familiares que observavam ao longo do mundo em uma linha evolutiva, colocando a nossa sociedade ocidental moderna como a mais evoluída e associando as demais, os ditos povos primitivos, àquelas que poderiam existir em períodos anteriores da história da humanidade. Contudo, para respautar essa tese, “foi preciso tratar e deformar os fatos para que eles vergassem as hipóteses” (Lévi-Strauss, 1983, p. 69), de forma que essa visão foi se tornando, gradativamente, obsoleta e refutável.

Conforme a etnologia foi enriquecendo com novos dados, a tese de uma evolução linear da família não pode mais ser sustentada. Lévi-Strauss exemplifica esse fato citando diversos povos que viviam em pequenos bandos seminômades, praticamente sem qualquer forma de organização política, com um nível técnico bastante rudimentar, mas que, em contrapartida, apresentavam uma estrutura social digna do nome *família*, muitas vezes

² É por isso que Friedrich Engels (1997, p. 89) defende que “o matrimônio, pois, só se realizará com toda a liberdade quando, suprimidas a produção capitalista e as condições de propriedade criadas por ela, forem removidas todas as considerações econômicas acessórias que ainda exercem uma influência tão poderosa na escolha dos esposos. Então, o matrimônio já não terá outra causa determinante que não a inclinação recíproca”.

monogâmica, nas quais “o observador não tinha qualquer trabalho em identificar os pares casados, estreitamente unidos por laços sentimentais, por uma cooperação econômica de todos os instantes e por um interesse comum que prestavam aos seus filhos” (Lévi-Strauss, 1983, p. 70). Assim, ficou demonstrado não ser possível condicionar o conceito de família à evolução biológica ou tecnológica.

De acordo com Lévi-Strauss (1983, p. 70), “família conjugal predomina nas duas pontas da escala em que se pode ordenar as sociedades humanas em função do seu grau de desenvolvimento técnico e econômico”. Contudo, embora seja largamente aceita, existem sociedades em que o seu papel é restringido. Nesse ponto, o autor cita, como exemplo, o povo Nayar, uma importante população da Índia da costa do Malabar, cujos homens, absorvidos pela guerra, não podiam fundar uma família³, entre outros.

Lévi-Strauss aborda, até mesmo, a prática do *empréstimo de mulheres*, costume que, segundo o autor, pode coexistir com a família conjugal pois, “para poder emprestar a sua mulher, é preciso primeiro ter uma” (Lévi-Strauss, 1983, p. 72). A esse respeito, o autor cita que os Wunambal, no Noroeste da Austrália, julgam por avarento um homem que se recuse a emprestar a sua mulher a outros maridos potenciais nas cerimônias – “ele procura guardar para si próprio um privilégio que, aos olhos do grupo, pode ser reivindicado por todos aqueles que, por muito numerosos que possam ser, lhe têm igualmente acesso” (Lévi-Strauss, 1983, p. 72). Essa situação degenera a paternidade biológica, transformando a família em uma associação econômica de interesses recíprocos.

A família não é mais do que uma associação econômica em que o homem contribui com os produtos da caça, a mulher com os da colecta e da apanha. Quando se afirma que uma tal célula social, fundada em prestações de serviços recíprocos, prova que a família existe em toda a parte, não se está a defender uma tese mais convincente do que aquela segundo a qual a “família” assim definida não tem absolutamente mais nada em comum com a família, tomada na acepção corrente do termo, do que o nome. (Lévi-Strauss, 1983, p. 73).

³ Na cultura Nayar, era realizada uma cerimônia simbólica, contudo, o casamento não criava laços permanentes entre os cônjuges. “A mulher casada tinha tantos amantes quantos quisesse e as crianças pertenciam à linha materna. A autoridade familiar, os direitos sobre a terra, não eram exercidos pelo marido, personagem apagada, mas sim pelos irmãos das esposas. E como uma casta inferior ao serviço dos Nayar aliviava estes dos trabalhos agrícolas, os irmãos de uma mulher podiam consagrar-se ao ofício das armas tão livremente como o seu insignificante marido” (Lévi-Strauss, 1983, p. 71).

A família poligâmica é outro ponto abordado por Lévi-Strauss (1983, p. 73-4), tanto na forma da *poliginia* (a união de um homem com várias mulheres), que se observa, por exemplo, entre os Tupi-Kawahib do Brasil central, cujo chefe desposa, simultaneamente ou em sucessão, várias irmãs ou uma mulher e as suas filhas que tenham nascido de uma união precedente, e onde estas mulheres criam, de forma conjunta, os filhos, sem se preocupar com o fato de a criança ser ou não a sua; quanto na forma da *poliandria* (a união de uma mulher com vários homens), que ocorre, por exemplo, entre os Todas da Índia, sociedade em que vários homens, em geral irmãos, partilhavam a mesma mulher e que cuja definição da paternidade dos filhos que viessem a nascer se dava em uma cerimônia especial e não pelas regras da genética. A poligamia, tanto na forma da poliginia quanto na forma da poliandria, alerta Lévi-Strauss (1983, p. 74), não impedem que a família conserve a sua identidade legal, econômica ou mesmo sentimental.

Assim, Lévi-Strauss aponta que, para analisar a família em sua evolução histórica, é necessário abandonar certos dogmas. A família conjugal, mesmo sendo frequente não é a única, pois também existem arranjos familiares não-conjugais e este “fato basta para convencer de que a família conjugal não provém de uma necessidade universal, sendo, pelo menos, concebível que uma sociedade possa existir e manter-se sem ela” (LÉVI-STRAUSS, 1983, p. 75).

Daí o problema enfrentado por Lévi-Strauss (1983, p. 75): “Se a universalidade da família não é o efeito de uma lei natural, como explicar que a encontremos por quase todo o lado?”. Para avançar na direção de uma solução, o autor busca definir a *família*, não de maneira indutiva, mas sim a partir das informações recolhidas nas sociedades mais diversas. Assim, construindo um modelo reduzido de algumas propriedades invariantes identificadas, Lévi-Strauss (1983, p. 75-6), traça as seguintes características distintivas do que se pode chamar por família:

- 1) A família tem a sua origem no casamento⁴;
- 2) Ela inclui o marido, a mulher, os filhos nascidos da sua união, formando um núcleo em torno do qual outros parentes se podem, eventualmente, agregar;
- 3) Os membros da família estão unidos entre si por:
 - a) Laços jurídicos;
 - b) Direitos e obrigações de natureza econômica, religiosa, ou outra;
 - c) Uma rede precisa de direitos e proibições sexuais e um conjunto variável e diversificado de sentimentos, como o amor, o afeto, o respeito, o medo, etc.

⁴ Na análise desses três aspectos, Lévi-Strauss (1983, p. 76-8) informa que estão abarcados tanto o casamento monogâmico quanto o poligâmico, em suas mais distintas formas, seja ele obtido por livre escolha, por respeito a uma regra prescritiva ou preferencial, por obediência à vontade dos ascendentes, seja em união temporária ou permanentes, resultantes da violência ou do consentimento.

Após apresentar esses três aspectos e suas variantes, Lévi-Strauss (1983, p. 89) conclui não ser possível dar o significado de família com exatidão. Por outro lado, é possível descrever quais são suas condições de existência e quais as leis que regem sua reprodução. Assim, para Lévi-Strauss a família é uma entidade histórica e cultural, portanto, variável de acordo com o período histórico e com a cultura dos povos.

No campo da sociologia, Dias (2010, p. 248) define a família como “um grupo aparentado responsável principalmente pela socialização de suas crianças e pela satisfação das necessidades básicas”. Considerando-a como uma unidade básica e universal – básica porque a existência da sociedade dela depende, universal por ser localizada em todos os tipos de sociedades humanas – ela “consiste em um aglomerado de pessoas relacionadas entre si pelo sangue, pelo casamento, aliança ou adoção, vivendo juntas, em geral, em uma mesma casa, por um período de tempo indefinido.”

Ferréol e Noreck (2007, p. 108), ainda na esfera da sociologia, compreendem a família como uma “instituição por excelência, na qual se assegura a reprodução das relações sociais”. Os autores, com relação à infância como período privilegiado de socialização e o papel da família nesse processo, apontam que a família “encarna a proteção, a autoridade e o afeto” (FERRÉOL; NORECK, 2007, p. 110), espaço para a adoção de um código cultural que estará presente na maior parte das ações dos seus membros.

No direito, a busca por um conceito jurídico de família precisou adaptar-se às mudanças sociais às quais o próprio direito foi sendo submetido. Em um primeiro momento, esse conceito esteve atrelado ao casamento formal, conforme estipulado nas regras da Igreja ou do Estado. Atualmente, entretanto, sobretudo diante do princípio da dignidade humana que dá sustento a toda a Constituição Federal de 1988, o conceito de família tornou-se muito mais democrático.

Beviláqua, autor do anteprojeto do Código Civil de 1916, valendo-se de uma definição mais tradicional, afirmava que, “a família é o conjunto de pessoas ligadas pelo vínculo da consanguinidade, cuja eficácia se estende ora mais larga, ora mais restritamente, segundo as várias legislações. Outras vezes, porém, designam-se por família somente os cônjuges e sua respectiva progênie” (BEVILÁQUA, 1959, p. 16).

De forma mais ampla, Pontes de Miranda, ao reconhecer a pluralidade de significados que o termo *familia* pode apresentar, propõe a seguinte conceituação:

Ora significa o conjunto de pessoas que descendem de tronco ancestral comum, tanto quanto essa ascendência se conserva na memória dos descendentes, ou nos arquivos, ou na memória de estranhos; ora o conjunto de pessoas ligadas a alguém, ou a um casal, pelos laços de consanguinidade ou de parentesco civil; ora o conjunto das mesmas pessoas, mais os afins apontados por lei; ora o marido e a mulher, descendentes e adotados; ora, finalmente, o marido, mulher e parentes sucessíveis de um e de outra. (PONTES DE MIRANDA, 1947, p. 52)

Já sob o regime constitucional promulgado em 1988, Venosa (2003, p. 20) vai apontar que a ciência jurídica precisou acompanhar, legislativamente, as transformações sociais pelas quais a sociedade foi passando. Nesse sentido, a família, sob o prisma social e jurídico, não mais se constitui, exclusivamente, pelo matrimônio, estruturando-se independentemente de qualquer oficialização religiosa ou civil. Ao se debruçar sobre a questão da natureza jurídica da família, o autor vai se opor as posições que lhe classificam como pessoa jurídica, por entender que “lhe falta, evidentemente, aptidão e capacidade para usufruir direitos e contrair obrigações” (VENOSA, 2003, p. 21), preferindo classificá-la como “grupo com personificação anômala” (VENOSA, 2003, p. 22).

Mais recentemente, e de maneira mais moderna, Fachin (2002) procurou definir a família como “um corpo que se reconhece no tempo”, por entender que a família pode ser melhor compreendida para “uma agregação histórica e cultural como espaço de poder, de laços e de liberdade. Uma aliança composta para representar harmonia e paradoxos. Uma agremiação destinatária de projetos e de discursos, especialmente da alocação normativa, junção que encarna o elo entre o direito, a família e a sociedade”.

Ainda no campo do direito, merece destaque o conceito jurídico proposto por Farias e Rosenvald (2008, p. 8-9):

[...] a família é, inegavelmente, a instituição social primária, podendo ser considerada um regime de relações interpessoais e sociais, com, ou sem, a presença da sexualidade humana, com o desiderato de colaborar para a realização das pessoas humanas que compõem um determinado núcleo. É exatamente nessa ambientação primária que o homem se distingue dos demais animais, pela suscetibilidade de escolha de seus caminhos e orientações, formando grupos onde desenvolverá a sua personalidade. Não é por outro motivo que o civilista Diogo Leite de Campos destaca ser a entidade familiar um instituto ‘destinado a ser instrumento de felicidade’ das pessoas envolvidas. (FARIAS; ROSENVALD, 2008, p. 8-9).

Assim, verifica-se que procurar uma definição para o termo *família* é uma tarefa que vem sendo trabalhada ao longo de muitos anos, por diversos pensadores, das mais distintas áreas da ciência, sem, contudo, chegar-se a um consenso, isso porque, conforme bem aponta Prado (1985, p. 12), “a família não é um simples fenômeno natural. Ela é uma instituição social variando através da história e apresentando até formas e finalidades diversas numa mesma época e lugar, conforme o grupo social que esteja se observando”.

Para fins desta pesquisa, entretanto, será tomada como família a sua definição mais moderna, sustentada na legislação brasileira e abraçada, sobretudo, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/1990) e pelo Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (BRASIL, 2006a).

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu art. 226, identificou a família como a base da sociedade, garantindo-lhe especial proteção do Estado (art. 226, *caput*, CF) e reconhecendo, como entidade familiar, a união estável entre o homem e a mulher (art. 226, §3º, CF)⁵ e a comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes (art. 226, §4º, CF).

O Estatuto da Criança e do Adolescente, em sua redação original, definia a família natural apenas como “a comunidade formada pelos pais ou qualquer deles e seus descendentes” (art. 25, *caput*, ECA), e a família substituta como aquela derivada da guarda, da tutela ou da adoção (art. 28, ECA). No entanto, com a publicação da Lei n. 12.010/2009, que incluiu um parágrafo único ao art. 25, ficou ampliado esse conceito, ao se prever a figura da família extensa ou ampliada, definida como “aquela que se estende para além da unidade pais e filhos ou da unidade do casal, formada por parentes próximos com os quais a criança ou adolescente convive e mantém vínculos de afinidade e afetividade” (art. 25, parágrafo único, ECA).

Portanto, o Estatuto da Criança e do Adolescente, sobretudo a partir da publicação da Lei n. 12.010/2009, vai acrescentar a afetividade ao foco das relações de parentesco, na persecução à família eudemonista, no caso, aquela que “privilegia a busca da felicidade e da realização pessoal, em que todos os integrantes da célula familiar contribuem para o processo para o processo de cada um, incentivados pela sociedade e isonomia, favorecendo o crescimento coletivo, em um clima de respeito mútuo e afeto constantes” (ROSA, 2013, p. 54).

⁵ É oportuno destacar que, em razão das novas dinâmicas sociais, a expressão “união estável entre o homem e a mulher”, que abarcava apenas as famílias heteroafetivas, foi revista com o julgamento conjunto da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 132/RJ e a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 4.277/DF, no qual Supremo Tribunal Federal decidiu, por unanimidade, reconhecer a união homoafetiva como entidade familiar, equiparando-se, assim, ao regime concernente à união estável entre homem e mulher, regulado no art. 1.723 do Código Civil Brasileiro.

2.1.2 A trajetória da ocupação da infância no espaço da família

O reconhecimento da infância, como uma fase peculiar e distinta da vida adulta, não ocorreu durante em toda a história da humanidade. O mesmo pode ser falado das estruturas familiares, que muito se distinguiram entre os períodos e as civilizações. Contudo, a história da criança e do adolescente perpassa pela história da família, local onde sempre estirem inseridos, ora com mais ou menos destaque, ora com mais ou menos direitos.

Para compreender as transformações do instituto da família, pelo menos tal como ele se opera hoje, especialmente para se compreender a posição ocupada, nela, pela criança e pelo do adolescente, é preciso realizar um retrospecto histórico para identificar e confrontar os diversos momentos em que o direito da convivência familiar foi sendo gradativamente construído.

Afinal, conforme aponta Prado (1985, p. 09), ao se reconhecer que a natureza das relações familiares vai se modificando através do tempo, entre os aspectos mais complexos para compreender a *evolução da família*, além da posição econômica da mulher, está o questionamento sobre a posição das crianças como *propriedade dos pais*.

Coulanges (1971) afirma que a origem da família não está, necessariamente, na geração, no nascimento e nem mesmo no afeto entre o marido e a esposa ou entre os pais e os filhos. De acordo com o autor, a religião doméstica e o culto aos mesmos antepassados eram o fator que reunia os membros da antiga família e a corporificava. A família, na Antiguidade, poderia ser definida como “um grupo de pessoas a quem a religião permitia invocar o mesmo lar e oferecer o repasto fúnebre aos mesmos antepassados” (COULANGES, 1971, p. 47).

Cada família, na Antiguidade, era um *micro Estado*, pois cultuava as suas próprias divindades e determinava as suas próprias leis. Nesse sentido, explica Coulanges (1971, p. 133):

Cada família tem o seu chefe, como qualquer nação teria o seu rei. Tem as suas leis, sem dúvida não escritas, mas gravadas pela crença religiosa no coração de cada homem. Tem a sua justiça interna, superior a qual nenhuma outra há para que se possa apelar. Tudo aquilo de que o homem tem rigorosa necessidade para a sua vida material, ou para a sua vida moral, possui-o a família. Não precisa de coisa alguma de fora; a família é um Estado organizado, uma sociedade que se basta a si própria.

Considerando-se apenas as civilizações ocidentais, a organização da família antiga obedecia a dois sistemas principais: o romano, do *pater familiae*, e o germânico, com o *munt*⁶ (ROCHA, 1960, p. 17).

⁶ Os povos germânicos eram, essencialmente, agrários, originado a partir das comunidades rurais organizadas, cercadas por terras agrícolas trabalhadas conjuntamente, conforme seu modo próprio de produção. “Cada

Na tradição romana, a família era formada em torno do princípio de autoridade, não sendo fundamental a existência de consanguinidade, uma vez que o parentesco civil entre os romanos se dava por meio da dependência e da subordinação. Nesse sentido, reputavam-se pertencer a mesma família todos aqueles que se encontravam sob a dependência do *paterfamilias*: “clientes, libertos, escravos e as pessoas colocadas *in mancipio*”⁷ (Rocha, 1960, p. 18). A autoridade do *paterfamilias* tinha fundamento político e religioso, de forma que lhe foram reservados os mais amplos e ilimitados poderes. “O *paterfamilias* foi, a princípio, sacerdote, oficiando em todos os atos do culto doméstico; juiz, resolvendo todas as pendências que ocorriam no grupo familiar e não permitindo a intromissão da justiça da cidade; e, finalmente, chefe e administrador absoluto de seu lar” (Rocha, 1960, p. 20). A família, na Roma Antiga, não era um simples organismo doméstico. O *paterfamilias* decorria de considerações de ordem política, econômica, e religiosa, o que justificava a amplitude da sua autoridade, indiscutivelmente soberana (ROCHA, 1960, p. 22).

A estrutura familiar germânica, assim como a romana, também era marcada pelo patriarcalismo, que submetiam a mulher e os filhos à condição de propriedade. No entanto, o *munt* germânico não carregava a extensão e nem a severidade do *paterfamilias*, não trazendo elementos despóticos. Na tradição germânica, “o pai não tem direito de matar o filho”⁸; o poder paterno está em função das conveniências dos que lhe estão subordinados, e, por isso mesmo, não apresenta caráter de perpetuidade” (Rocha, 1960, p. 31). Outra diferença entre o direito romano e o germânico encontrava-se na suavização dos costumes, que se refletia em todo o grupo familiar, mas, sobretudo, em relação à mulher, a qual, entre os germânicos, podia participar da direção e da educação dos filhos, estando, ainda, autorizada a administrar os bens

família tinha uma casa com uma horta (*Wurt*), sob o controle do pai de família (*Munt*), e os pastos e bosques eram de uso coletivo. Conciliavam, assim, a propriedade privada com a coletiva” (Fantinato, 2017, p. 201).

⁷ Os filhos poderiam ser dados *in mancipio* pelo pai no Direito Romano. Trata-se de uma faculdade do *jus vendendi*, que permitia a venda dos filhos, para aproveitar o seu trabalho fora do ambiente doméstico, o que representava para as famílias mais desprovidas um meio de garantir que os cuidados do *paterfamilias* fossem prestados de forma adequada. (Rocha, 1960, p. 22). Apesar de se encontrassem em situação análoga à do escravo, com ela não se confunde, uma vez que o elemento *in mancipio* conserva o *status libertatis e civitatis*. Cessada essa condição, o mancipio volta à condição de ingênuo.

⁸ É importante esclarecer, entretanto, que na tradição romana, o *jus vitae et necis*, ou o direito de dispor sobre a vida dos dependentes, não poderia ser exercido de forma arbitrária. “O *paterfamilias* não tinha o direito de condenar à morte, senão depois de ouvir o conselho de parentes, o *judicium domesticum*, que se reunia para opinar a respeito da conveniência da aplicação da pena. Quando a pessoa acusada era a mulher *in manu* (o que vale dizer sob a sujeição do marido), só em duas hipóteses se lhe aplicava a pena de morte: quando houvesse cometido adultério ou quando tivesse bebido vinho” (Rocha, 1960, p.20).

que lhe pertencessem. “Ao contrário do acontecia no casamento *cum manu* dos romanos, o sistema germânico não importava, para a mulher casada, no rompimento dos laços de parentesco com a sua família de origem⁹: ela continua ligada a antiga família, que a protege e defende” (ROCHA, 1960, p. 31).

Na Idade Média, a família aparece sob dois aspectos: em sentido *lato* e em sentido restrito, pois poderia ser compreendida para além do espaço doméstico, uma vez que a relação de parentesco poderia compreender todo “o clã, chamado *gens* entre os romanos, *sippe* entre os Germanos, *zadruga* entre os sérvios” (GILISSEN, 1986, p. 563). Esta família poderia ir além do reconhecimento dos laços de sangue, o que desempenhava um papel essencial na organização social e jurídica das sociedades primitivas e também das sociedades de tipo feudal.

Os efeitos do parentesco na Baixa Idade Média são consideráveis, estando todos ligados por solidariedades, ativas ou passivas. A esse respeito, Gilissen (1986, p. 563) explica que

A solidariedade familiar obriga todos os parentes a participar da vingança privada (a *faida*; italiano, *vendetta*; holandês, *vete*): quando um membro da família é lesado todos os outros o devem ajudar a vingar-se do mal recebido. Na Baixa Idade Média, a guerra privada devia ser conduzida pela própria vítima ou, se ela tivesse morrido ou se tivesse incapacitado, pelo parente varão mais próximo. É ele que conclui a paz, recebe a “composição” (ou seja, o preço do resgate da vingança) e o distribui entre todos os parentes; geralmente, ele tem direito à metade, na qualidade de detentor do *mundium*, e atribui o resto aos outros parentes, muitas vezes até o sexto ou oitavo grau. Do ponto de vista passivo, todos os membros da família podiam ser responsabilizados e hostilizados por qualquer malefício cometido por um deles; devem contribuir para pagar a composição, a menos que expulsem o culpado do grupo familiar por um complexo processo de abandono. (GILISSEN, 1986, p. 563)

Com o avançar da Idade Média e o desenvolvimento das cidades, a família foi se transformando, perdendo a sua autonomia como *micro Estado*, logo, a solidariedade familiar foi, gradativamente, sendo substituída pela autoridade do Estado. Ao mesmo tempo, a Igreja começou a se preocupar em adaptar a legislação existente aos preceitos cristãos (CASEY, 1989, p. 95-6).

Durante o período medieval, os povos da Europa terão dois sistemas jurídicos. O primeiro, concretizado em um direito escrito, tem inspiração na origem da tradição romana do *patria potestas*, e que, apesar de não prever mais a autoridade ilimitada do *paterfamilias*,

⁹ O patriarcalismo romano coloca a mulher em um plano de total dependência. “Filha, está subordinada ao pai; morto o pai, a seus irmãos e a seus agnados; casada, está sob a tutela do marido; morto o marido, não volta para a sua própria família, porque renunciou a ela para sempre pelo casamento sagrado; a viúva fica subordinada à tutela dos agnados de seu marido, isto é, dos seis próprios filhos, se os tem, ou à falta de filhos, dos mais próximos parentes. Seu marido tem sobre ela uma tal autoridade que pode, antes de morrer, designar-lhe um tutor e mesmo escolher-lhe um segundo marido” (Rocha, 1960, p. 25).

mantem os mesmos princípios, construindo a unidade familiar e consagrando a predominância do pai em detrimento dos filhos, atribuindo caráter perpétuo sobre os seus descendentes (ROCHA, 1960, p. 32).

De outro lado, de inspiração germânica, surge um direito costumeiro, no qual “a autoridade paterna é estabelecida em benefício dos filhos, é medida de proteção, é meio para que se possa atingir a um fim” (ROCHA, 1960, p. 32). Os princípios do direito costumeiro vão afirmar que “a) o exercício do pátrio poder é temporário, por isso que condicionado ao interesse do filho; b) a função do pátrio poder é também atribuição da mãe, na falta do pai; c) o pátrio poder não obsta a que o filho tenha bens próprios” (ROCHA, 1960, p. 33).

É importante destacar que, na Idade Média, com o avanço do cristianismo, surge o crescimento do sentimento de compaixão da sociedade judaico-cristã. No entanto, apesar da criminalização do infanticídio, em 374, pelo imperador romano Valentiniano I, essa foi uma prática corrente durante toda a Idade Média¹⁰ (SANCHES; VERONESE, 2012, p. 1-2).

A família, ao final da Idade Média, era constituída, basicamente, pelos pais e seus filhos, não mais de forma coletiva como até então havia sido vivenciada. Por outro lado, durante a Idade Média, segundo Ariès (1981), a figura da criança desaparece, não havendo, por todo o período, uma distinção clara das peculiaridades da criança e do adulto, sendo-lhes reservada a posição de *adultos em miniatura*. Essa situação é apontada pelo autor como ausência do *sentimento da infância*, a qual perdurará até a Idade Moderna, quando, finalmente, surge a capacidade de distinguir a criança do adulto, em razão das particularidades infantis (ARIÈS, 1981, p. 99).

A falta de um “sentimento de infância” não significa, entretanto, que as crianças eram abandonadas, negligenciadas ou desprezadas. Ariès ressalva que o “sentimento da infância” não se confunde com afeição pelas crianças, corresponde, sim, à consciência das particularidades que distinguem a criança do adulto. Sem esse sentimento, tão logo a criança tivesse condições de viver sem os cuidados maternos, “ela ingressava na sociedade dos adultos e não se distinguia mais destes” (ARIÈS, 1981, p. 99).

¹⁰ A esse respeito, Flandrin (1991, p. 147) destaca que, “durante toda a Alta Idade Média, os infanticídios parecem ter sido frequentes, e os próprios teólogos admitiam tão facilmente que os filhos eram uma coisa dos pais, que pensavam que deus podia punir os pais na carne dos filhos. Na Idade Moderna ainda subsistiam alguns vestígios dessa antiga mentalidade, alimentada pelos ensinamentos do Antigo Testamento”.

A família, na Idade Média, “era uma realidade moral e social, mais do que sentimental” (ARIÈS, 1981, p. 158). Isso se dava por duas razões principais: Primeiro, em razão das elevadas taxas de mortalidade, logo, “as pessoas não se podiam apegar muito a algo que era considerado uma perda eventual” (ARIÈS, 1981, p. 22). Segundo, porque as pessoas não conservavam as crianças em casa, as quais, a partir dos sete anos de idade, eram encaminhadas para outras famílias, para com elas residirem e aprenderem um ofício¹¹, um hábito difundido em todas as classes sociais (ARIÈS, 1981, p. 156-7)

A emergência do interesse pelas crianças, na Europa, surge a partir do século XVI – século em que, segundo Ariès, descobriu-se a infância. Além do reconhecimento da infância, é também a partir dessa época que ocorre a privatização do espaço doméstico. A esse respeito, Badinter (1982, p. 179) vai afirmar que a “família se fecha e se volta para si mesma. É a hora da intimidade, das pequenas residências particulares e confortáveis de peças independentes, com entradas particulares e mais adequadas à vida íntima.”

Há, na Idade Moderna, a reorganização da casa e a reforma dos costumes, o que abre espaço para a intimidade, preenchida por uma família, agora reduzida aos pais e às crianças, estando excluídos os criados, os clientes e os amigos. Essas transformações permitiram que a família se concentra-se em torno da criança (ARIÈS, 1981, p. 186). Esse contexto trouxe mudanças na estrutura familiar, como, por exemplo, com a contestação dos privilégios do filho primogênito e o direito dos pais em escolher qual dos filhos seria beneficiado, em detrimento dos irmãos.

Esse sentimento de família nasce com o sentimento de infância, sendo dele inseparável. Ariès explica que, durante a Idade Média, a vida familiar subsistia no silêncio e foi apenas a partir do século XV e, sobretudo, do século XVI, que se passou a observar o despertar de um sentimento de família. “Daí em diante, a família não é apenas vivida discretamente, mas é reconhecida como um valor e exaltada em todas as forças da emoção” (ARIÈS, 1981, p. 152).

Esse sentimento se firmou em torno da família conjugal, no caso, a família formada pelos pais e por seus filhos que, influenciado pelo sentimento de infância, afasta-se cada vez mais das preocupações com a honra da linhagem, com a integridade do patrimônio, com a

¹¹ É preciso apontar a ressalva feita por Ariès, que alerta que a aprendizagem se confundia com o serviço doméstico e como uma forma de educação. “A criança aprendia pela prática, e essa prática não parava nos limites de uma profissão, ainda mais porque na época não havia limites entre a profissão e a vida particular” (Ariès, 1981, p. 156).

antiguidade ou permanência do nome: “brota apenas da reunião incomparável dos pais e dos filhos” (ARIÈS, 1981, p. 153).

Esse novo lugar ocupado pela família, segundo Ariès, ocorre apenas em razão das importantes mudanças na atitude da família com relação às crianças. “A família transformou-se profundamente na medida em que modificou suas relações internas com a criança” (ARIÈS, 1981, p. 154). Foi então, a partir da Idade Moderna, que “a família tornou-se o lugar de uma afeição necessária entre os cônjuges e entre pais e filhos, algo que ela não era antes” (ARIÈS, 1981, p. xi).

Entre o fim da Idade Média e os séculos XVI e XVII, a criança havia conquistado um lugar junto de seus pais, lugar este a que não poderia ter aspirado no tempo em que o costume mandava que fosse confiada a estranhos. Essa volta das crianças ao lar foi um grande acontecimento: ela deu à família do século XVII sua principal característica, que a distinguiu das famílias medievais. A criança tornou-se um elemento indispensável da vida quotidiana, e os adultos passaram a se preocupar com sua educação, carreira e futuro. Ela não era ainda o pivô de todo sistema, mas tornou-se uma personagem muito mais consistente (ARIÈS, 1981, p. 189).

A família moderna, resume Ariès, “separa-se do mundo e se opõe à sociedade o grupo solitário de pais e filhos. Toda energia do grupo é consumida na promoção das crianças, cada uma em particular, e sem nenhuma ambição coletiva: as crianças mais do que a família” (ARIÈS, 1981, p. 189)

Durante a Contemporaneidade, a noção de família volta a ser redimensionada. Contudo, é importante observar que a contemporânea tradição das codificações, inaugurada pela França, com o Código Napoleônico de 1804, omitiu qualquer conceito jurídico para a família. A técnica das codificações durante os Séculos XIX e XX – inclusive mantida no Brasil, por meio dos Códigos Civis de 1916 e de 2002 – optaram em atribuir direitos subjetivos aos membros da família sem, entretanto, defini-la (ROCHA, 2009, p. 11).

Essa também é a observação de Gomes, quando aponta que “nos Códigos individuais não se encontram referências à família como núcleo de regras jurídicas, porque se limitam a regular as relações particulares entre os que a compõem, tratando separadamente dos diversos institutos sem a plena consciência de que se ordenam numa instituição” (GOMES, 1992, p. 31).

Por outro lado, ainda que não encontre definição na legislação, a família, gradativamente, foi sendo por ela protegida e reconhecida como *locus* da criança e do adolescente, sobretudo no direito internacional. A Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948, ao proclamar a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu

Artigo 16, determinou que “a família é o elemento natural e fundamental da sociedade e tem direito à proteção desta e do Estado”. Anos mais tarde, no preâmbulo da Convenção sobre os Direitos da Criança, a mesma Assembleia Geral declarou estar convencida de que “a família, como grupo fundamental da sociedade e ambiente natural para o crescimento e bem-estar de todos os seus membros, e em particular das crianças, deve receber a proteção e assistência necessárias a fim de poder assumir plenamente suas responsabilidades dentro da comunidade” (Preâmbulo).

A família contemporânea, evidenciada nos tratados internacionais, é a família que se forma a partir de laços afetivos, é a família que abandona o formato hierárquico e se democratiza, pautando a relação entre seus membros no respeito, na lealdade, no afeto e na busca conjunta pela felicidade.

2.2 A EVOLUÇÃO DA PROTEÇÃO JURÍDICA ÀS FAMÍLIAS NO BRASIL

2.2.1 As origens da família brasileira

A formação do povo e da cultura brasileira são essenciais para que se possa ter uma compreensão dos arranjos familiares e dos cuidados dispensados às nossas crianças – aqui, inclusive, para compreender a prática de institucionalizá-las – entre outras questões complexas próprias de nossa brasilidade.

A família brasileira, deduz Samara (1986, p. 7-8) a partir da literatura, tem suas origens na transplantação e da adaptação da família portuguesa no ambiente do Brasil-Colônia, e, por isso, construída sob um modelo com características patriarcais e tendências conservadoras em sua essência. Esse cenário é descrito por Freyre (2003), que desenha a família colonial brasileira como uma família chefiada por um patriarca, que detém poder não apenas sobre seus filhos e esposa, mas também sobre agregados e escravos, constituindo uma família extensa.

Freyre (2003, p. 80) aponta que, a partir de 1532, a colonização portuguesa do Brasil vai se caracterizar pelo domínio quase exclusivo da família rural ou semi-rural e essa sociedade colonial, na América Portuguesa, “repousaria sobre a instituição da família escravocrata; da casa-grande; da família patriarcal; sendo que nestas bandas acrescida a família de muito maior número de bastardos e dependentes em torno dos patriarcas” (FREYRE, 2003, p. 81).

Por outro lado, Samara (1986, p. 10-1), em contraponto a Freyre, aponta que essa família colonial era a base de um sistema mais amplo, de feições complexas, que incorporava ao seu núcleo central elementos de diferentes origens, com diferentes tipos de relações com o dono da casa, sua esposa e seus filhos legítimos. Na periferia da família patriarcal, encontravam-se diversos indivíduos ligados ao proprietário da casa-grande, por laços consanguíneos, se trabalho ou de amizade. “A anexação de outros elementos, como filhos ilegítimos ou de criação, parentes, afilhados, expostos, serviçais, amigos, agregados e escravos, é que conferia à família patriarcal uma forma específica de organização” (SAMARA, 1986, p. 11).

Somava-se, à essa estrutura familiar, os vizinhos - indicados por Samara (1986, p. 13) como os pequenos sitiantes, lavradores, roceiros, trabalhadores livres e migrantes - que se mantinham sob a influência familiar por motivos econômicos, políticos ou por laços de compadrio. Esse grupo, muito embora não vivesse nem na casa-grande, nem na senzala, tinham interesse na proteção de uma família e, para o patriarca, era interessante mantê-los uma vez que esse círculo de aliados poderia representar projeção política, posto que na sociedade colonial brasileira o “prestígio era medido pela quantidade de pessoas sob sua influência” (SAMARA, 1986, p. 14).

A família patriarcal no Brasil-Colônia desempenhou um papel fundamental naquela sociedade, sendo apontado, por Freyre (2003, p. 81) como “o grande fator colonizador no Brasil”, exercendo importância política e econômica. Segundo o autor,

A família, não o indivíduo, nem tampouco o Estado nem nenhuma companhia de comércio, é desde o século XVI o grande fator colonizador no Brasil, a unidade produtiva, o capital que desbrava o solo, instala as fazendas, compra escravos, bois, ferramentas, a força social que se desdobra em política, constituindo-se na aristocracia colonial mais poderosa da América. Sobre ela o rei de Portugal quase reina sem governar. Os senados de Câmara, expressões desse familismo político, cedo limitam o poder dos reis e mais tarde o próprio imperialismo ou, antes, parasitismo econômico, que procura estender do reino às colônias os seus tentáculos absorventes” (FREYRE, 2003, p. 81)

[...]

Vivo e absorvente órgão da formação social brasileira, a família colonial reuniu, sobre a base econômica da riqueza agrícola e do trabalho escravo, uma variedade de funções sociais e econômicas. Inclusive, como já insinuamos, a do mando político: o oligarquismo ou nepotismo, que aqui madrugou, chocando-se ainda em meados do século XVI com o clericalismo dos padres da Companhia (FREYRE, 2003, p. 85).

Assim, para Freyre, a família patriarcal não é somente um espaço de vivência da autoridade e de afetividade entre os seus membros. Ela é, sim, uma unidade política, econômica e social que terá um papel fundamental na definição da história brasileira.

Ribeiro, em *O povo brasileiro*, buscou traçar as matrizes culturais e os mecanismos de formação étnica e cultural da sociedade brasileira, a qual, segundo o autor, “em sua feição cultural crioula”, nasce em torno do complexo formado pela economia do açúcar. De acordo com Ribeiro (1995, p. 274),

A massa humana organizada em função do açúcar se estrutura em uma formação econômico-social atípica com respeito às americanas e às europeias de então. Muito mais singela, por um lado, por seu caráter de empresa colonial destinada a lograr propósitos econômico-mercantis claramente buscados. Nela, a forma de existência, organização da família, a estrutura de poder não eram criações históricas oriundas de uma velha tradição, mas meras resultantes de opções exercidas para dar eficácia ao empreendimento. Mas, por outro lado, muito mais complexa, como população surgida da fusão racial de brancos, índios e negros, como cultura sincrética plasmada pela integração das matrizes mais díspares e como economia agroindustrial inserida no comércio mundial nascente.

O poder do senhor de engenho, dentro do seu domínio, alcança a toda a sociedade. Ribeiro destaca que o senhor tinha forte influência sobre o clero e a administração do reino, “integrados todos num sistema único que regia a ordem econômica, política, religiosa e moral”, o que “constituía uma oligarquia que operava com a cúpula patronal da estrutura de poder da sociedade colonial” (RIBEIRO, 1995, p. 282). Assim,

No seu domínio, o senhor de engenho era o amo e o pai, de cuja vontade e benevolência dependiam todos, já que nenhuma autoridade política ou religiosa existia que não fosse influenciada por ele. Sua família, residente no engenho, cultora dos valores cristãos, configurava um padrão ideal de organização familiar, naturalmente inatingível por ninguém mais, mesmo porque sua estabilidade se assentava sobre o livre acasalamento com o mulherio local (RIBEIRO, 1995, p. 283).

Essa família patriarcal no Brasil é “uma espécie de matriz que permeia todas as esferas do social” (ALMEIDA, 1987, p. 55). A sua estruturação terá reflexos na política, com o clientelismo e o populismo; nas relações de trabalho de poder, preponderando o favor e a violência nos contratos de trabalho; na formação dos feudos políticos, e, até mesmo, nas relações interpessoais onde a *cordialidade* do brasileiro impõe-se pela intimidade, em desrespeito à privacidade e a independência do indivíduo (ALMEIDA, 1987, p. 55-6).

Samara (1986, p. 8) afirma que a descrição de família tradicionalmente apresentada por Freyre, e que se reduzia às áreas de lavoura canavieira no Nordeste brasileiro, foi generalizada e impropriamente utilizada para identificar a família brasileira como um todo. Estudos tomados a partir da década de 1980, de acordo com a autora, vem apontando que as

famílias extensas do tipo patriarcal não foram, necessariamente, predominantes, sendo bastante comum as famílias com estrutura mais simplificada e com um número menor de integrantes.

Assim, a autora se propõe a apresentar o modelo de família paulista do passado, a qual ocupou espaço, sobretudo, nos séculos XVIII e XIX, tendo sido composta por poucos integrantes, em uma estrutura mais simplificada (Samara, 1986, p. 17). Para tanto, propõe analisar os seguintes aspectos específicos da sua organização: o celibato e o concubinato, os filhos ilegítimos e o pequeno número de filhos.

Há alta frequência do celibato identificada nos recenseamentos, que demonstrava ser comum residências habitadas por homens ou mulheres solteiros, que viviam sozinhos ou com seus filhos ilegítimos. Esses indivíduos solteiros, aponta Samara (1986, p. 19), ao invés de trazerem, para morar consigo, parentes ou afilhados, procuravam estar cercados de escravos e agregados e, por consequência, quebrando o mito de que os membros de uma mesma família permaneciam, sempre que possível, sob um mesmo teto.

O celibato somado ao concubinato conferiu “uma nova tônica à dinâmica das relações familiares, já que a sociedade paulista concentrou uma trama complexa de relações que se desenvolviam fora do âmbito familiar” (SAMARA, 1986, p. 19) e essas duas práticas foram responsáveis por uma maior incidência de crianças ilegítimas.

As famílias ilegitimamente constituídas são uma questão crucial no Brasil, uma vez que as uniões consensuais, mas não matrimonializadas, permeavam toda a sociedade, “e contra isso de nada adiantavam as argumentações da Igreja e as ameaças de punição para aqueles que viviam em concubinato” (SAMARA, 1987, p. 32).

Por isso, filhos ilegítimos eram comuns e havia, até mesmo, certa tolerância para com esse problema, de modo que essas crianças, reconhecidas ou não, eram, em regra, protegidas por seus pais ou parentes. “A exaltação do homem procriador contribuiu sobremaneira para o delineamento desse quadro, existindo, ao lado da família legítima, uma outra, constituída pelas concubinas e pelos bastardos” (SAMARA, 1986, p. 20). Por outro lado, os filhos ilegítimos nem sempre permaneciam junto aos pais, que muitas vezes não assumiam essa responsabilidade, conservando-os longe da própria casa ou se valendo das rodas dos expostos.

Com relação ao número de filhos, Samara aponta que, de modo geral, predominava um pequeno número de filhos na estrutura familiar paulista. “Em 1836, dentre 1.449 chefes de domicílio (considerando-se os solteiros, casados, viúvos e divorciados), 673 (46,4%) não

tinham filhos; 227 (15,7%) tinham um; e apenas 141 (9,8%) tinham mais de cinco filhos” (SAMARA, 1986, p. 27). Esses números baixos, de acordo com a autora, são reflexo, também, da altíssima incidência de mortalidade infantil no período.

Além do pequeno número de filhos, Samara (1986, p. 29) aponta outras questões de mobilidade espacial da população, que alterava, com frequência, a composição das famílias: Muitos filhos, por diferentes razões, deixavam a casa paterna. A maioria dos filhos, quando se casavam, deixavam o domicílio paterno para construir sua própria família, em um domicílio independente. Outros saíam de casa, ainda jovens, para aprender um ofício.

Da Matta (1987), por sua vez, vai apontar que a família, no Brasil, “não é apenas uma instituição social capaz de ser individualizada, mas constitui também e principalmente um valor” (DA MATTA, 1987, p. 125). Isso significa que

Há uma “escolha” por parte da sociedade brasileira, que valoriza e institucionaliza a família como uma instituição fundamental à própria vida social. Assim, a família é um grupo social, bem como uma rede de relações. Funda-se na genealogia e nos elos jurídicos, mas também se faz na convivência social intensa e longa. É um dado de fato da existência social (sem família, como dizem os velhos manuais de sociologia, não há sociedade) e também constitui um valor, um ponto do sistema para o qual tudo deve tender (DA MATTA, 1987, p. 125).

O autor parte do princípio de que o termo *família* não está limitado à família nuclear, composta pelos cônjuges e seus filhos, ela abarca toda a *parentela*. E é nesse contexto que, no Brasil, utiliza-se a família como um qualificativo para denotar situações corriqueiras - possuir um nome de família, vir de uma boa família, ter nascido em uma família importante ou boa, etc (DA MATTA, 1987, p. 125).

Pertencer a uma família, afirma Da Matta, “é mais significativo do que um elo com pessoas e instituições: de fato, esse pertencer é tão crítico que vale por uma classificação social”. Assim, o vínculo familiar, no Brasil, é cultuado como um valor associado à ideia de prestígio social, pois “quem não tem família já desperta pena antes de começar o entrecho dramático; e quem renega sua família tem, de saída, a nossa mais franca antipatia” (DA MATTA, 1987, p.125).

2.2.2 A legislação brasileira e Direito de Família antes de 1988

Conforme visto anteriormente, a figura da *família* foi tomando diferentes perspectivas, adequando-se às demandas sociais, às mudanças de costumes e aos arranjos que foram a transformando ao longo do tempo. É preciso ter a compreensão dessa evolução para que

possamos situar o valor e a proteção que hoje são conferidas à família, reconhecida como o espaço apropriado para o desenvolvimento da criança e do adolescente.¹²

O Brasil-Colônia, por não se tratar de um país independente, valia-se da legislação portuguesa – as Ordenações¹³ Afonsinas, Manuelinas e, sobretudo, as Filipinas, que vigoraram pelo maior período -, a qual guardava forte influência romana no tratamento e na disciplina relativa ao direito de família.

Com a declaração da Independência, a Lei de 20 de outubro de 1823 determinava “vigorar, no Império, as Ordenações, leis e decretos promulgados pelos reis de Portugal”. Dessa forma, tivemos transplantado, no Brasil, o direito português, que permaneceu vigente mesmo após a revogação das Ordenações Filipinas, tendo vigorado, em matéria civil, até 1916, quando se publicou o primeiro Código Civil brasileiro (ROCHA, 1960, p. 38).

O instituto do *pátrio poder* guardava as seguintes características: a) era exercido apenas pelo pai, competindo à mãe apenas os direitos relativos à obediência filial; b) a maioria cessava aos 25 anos de idade, contudo, permanecia o poder familiar nos casos de o filho continuar sob a dependência do pai; c) alcançava apenas aos filhos legítimos ou legitimados, porém, poderia o pai nomear tutor aos que não estivessem nessa classificação (ROCHA, 1960, p. 38-9).

É oportuno destacar que o pátrio poder cessava não pelo alcance da maioria, mas sim pelo preenchimento de um dos requisitos legais, no caso, pela morte do pai ou do filho; pelo banimento; pelo casamento do filho; pela carta de emancipação, homologada em juízo, em virtude de escritura de demissão do pátrio poder, voluntariamente concedida pelo pai; pelo exercício de cargos públicos, desde que o filho fosse maior de 21 anos; pela colação de graus acadêmicos; pela entrada, do pai ou do filho, em religião aprovada; por ato do pai, que abandonasse os filhos ou os tratasse com crueldade ou, ainda, os induzisse aos maus costumes; pela investidura de ordens sacras; quando o pai expusesse o filho, que passaria a ser criado por

¹² Para se analisar a evolução histórica da legislação de direito de família no Brasil, é preciso fazer as ressalvas de Barsted (1987, p 104): “A família estruturada pela legislação brasileira não é o simples reflexo do modo de relacionamento do grupo familiar. É, antes, a codificação de uma visão de mundo das elites dominantes, preocupadas com a legitimação, em termos legais, dos laços familiares, com a definição do poder marital e paterno, com a legitimação da prole e a regulamentação do patrimônio”.

¹³ As Ordenações eram compilações de normas editadas pela Coroa Portuguesa, reunidas sem coerência ou lógica. Seus nomes derivavam dos monarcas que as editavam. Não eram exatamente Códigos – tal como o Código Napoleônico de 1804 – pois não se tratava de “um corpo de normas sistematicamente organizadas e expressamente elaboradas, compondo um todo coerente” (VIEIRA, 2015, p. 318).

outrem; ou por sentença judicial, nos casos em que o pai seria compelido a emancipar o filho (ROCHA, 1960, p. 40-1).

Apenas em 1831, com a publicação da Resolução de 31 de outubro, é que, além de se reduzir a idade para o alcance da maioridade para 21 anos, ficou estabelecido que o fim da menoridade também encerraria os efeitos do pátrio poder do pai sobre os filhos (ROCHA, 1960, p. 41).

A primeira Constituição do Brasil, a Constituição Política do Império do Brasil, de 1824, em seu art. 179, inc. XVIII, determinava a necessidade de aprovar, o quanto antes, um Código Civil e um Criminal, “fundados nas sólidas bases da Justiça e Equidade”. Contudo, enquanto não promulgados, o Imperador Dom Pedro I editou a Lei de 20 de outubro de 1823, estendendo as “Ordenações, Leis, Regimentos, Alvarás, Decretos e Resoluções promulgadas pelos Reis de Portugal” (art. 1º), enquanto o novo país não editasse seus próprios Códigos.

O Código Criminal foi logo aprovado, em 1830. De acordo com Vieira (2015, p. 319), isso se deu porque as Ordenações eram incompatíveis com as disposições da Constituição de 1824 em matéria criminal, dando, como exemplos, a determinação inscrita no primeiro livro das Ordenações, título XLVIII, item 13, que estabelecia que os advogados que lesassem seus clientes ou praticassem tergiversação deviam ser degredados para o Brasil.

Com relação à legislação civil, houve diversas tentativas de se editar um Código Civil brasileiro, sendo uma das mais relevantes a Consolidação das Leis Civis proposta por Teixeira de Freitas, iniciada em 1855 e concluída em 1858, mas que não chegou a se tornar lei, tendo, entretanto, servindo de base para o Código Civil argentino editado ainda naquele século (VIEIRA, 2015, p. 319).

O Império caiu sem ter aprovado o seu Código Civil. Diante da proclamação da República, ocorrida em 1889, foi aprovada, em 24 de fevereiro de 1891, Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, carta que não trouxe direitos à família, reconhecendo apenas o casamento civil – que havia sido instituído, no Brasil, por meio do Decreto n. 181, de 24 de janeiro de 1890 - e determinando ser gratuita a sua celebração (art. 72, §4º).

O primeiro Código Civil brasileiro foi aprovado apenas em 1916, por meio da Lei n. 3.071, de 1º de janeiro de 1916, já em plena República. Foi, portanto, apenas em 1917, quando o Código Civil entrou em vigor, que as Ordenações Filipinas deixaram de reger a vida civil no Brasil.

O Código Civil de 1916, como não poderia deixar de ser, era fruto da sociedade patriarcal, hierarquizada, patrimonial e matrimonializada de sua época e regulamentava a vida

familiar segundo os costumes considerados apropriados para aquele período. O marido era o chefe da sociedade conjugal (art. 233, CC/1916), competindo-lhe, até mesmo, o direito de autorizar ou não a profissão da esposa (art. 233, inc. IV, CC/1916), visto que a mulher casada era relativamente incapaz (art. 6º, inc. II, CC/1916) e, durante o casamento, exercia, sozinho, o poder familiar sobre os filhos (art. 380, CC/1916).

Foi o Código Civil quem introduziu o *desquite* como forma de pôr fim à sociedade conjugal (art. 315, inc. III, CC/1916), no entanto, o seu pedido, quando não fosse por mútuo consentimento (art. 318, CC/1916), deveria estar fundamentado em um dos motivos indicados incisos do art. 317: adultério, tentativa de morte, sevícia ou injúria grave, e abandono voluntário do lar conjugal, durante dois anos contínuos.

A sentença que deferia o pedido de desquite, no entanto, autorizava somente a separação dos cônjuges e colocava a termo o regime de bens. O vínculo matrimonial permanecia, não se autorizando novo casamento. A guarda dos filhos, em caso de desquite amigável, se daria por acordo comum dos cônjuges (art. 325, CC/1916). Na hipótese de desquite judicial, os filhos ficariam sob a guarda do cônjuge inocente (art. 326, CC/1916). Sendo ambos culpados, a mãe teria direito de conservar em sua companhia as filhas, enquanto menores, e os filhos até a idade de seis anos, idade na qual deveriam ser entregues ao pai (art. 326, § 1º e § 2º, CC/1916).

Observe-se que, até a publicação do Estatuto da Mulher Casada (Lei n. 4.121/1962), quando se autorizou que mulher colaborasse com o marido no exercício do poder familiar, à mãe casada não era permitido o exercício do pátrio poder, sendo-lhe permitido o exercício subsidiário apenas nas hipóteses de falecimento do marido, de ser o marido judicialmente declarado interdito ou ausente, ou ter ele sido suspenso ou destituído do poder familiar.

Outra questão que merece destaque é a categorização da filiação encontrada no Código Civil de 1916, que dividia os filhos conforme a sua origem - se ocorrida dentro ou fora do casamento - categorizando os filhos entre legítimos, legitimados, ilegítimos, sendo estes últimos divididos entre naturais e espúrios, e adotivos.

Os *filhos legítimos* eram aqueles concebidos na constância do casamento, ainda que anulado, ou nulo, desde que contraído de boa-fé (art. 337, CC/1916). Eram protegidos pela presunção *pater is est quem nuptiae demonstrant* - do latim, *o pai é aquele que o matrimônio*

designa como tal – que confere presunção de paternidade aos filhos nascidos na constância do casamento. Sem matrimônio, não havia filiação legítima.

Os *filhos legitimados* seriam aqueles cujos pais viessem a se casar após o seu nascimento (art. 353, CC/1916), sendo equiparados, em tudo, para fins de direitos, aos filhos considerados legítimos (art. 352, CC/1916).

Os *filhos ilegítimos*, por sua vez, eram os nascidos fora do casamento, frutos de relações extramatrimoniais. Aqui, cabia mais uma subdivisão, entre os filhos *ilegítimos naturais*, no caso, aqueles cujos genitores não eram casados entre si e nem com terceiros, sendo possível o reconhecimento de sua paternidade (art. 355, CC/1916), e os filhos espúrios, cujo reconhecimento da paternidade era vedado pelo Código Civil de 1916 (art. 358), que poderiam ser *adulterinos*, quando um ou ambos genitores encontravam-se casados com outra pessoa no momento da concepção ou nascimento da criança, ou *incestuosos*, quando sob os pais pesava algum impedimento matrimonial.

Entre os filhos ilegítimos, apenas os naturais poderiam ser reconhecidos, o que poderia ocorrer de forma conjunta, por ambos os pais, ou separadamente (art. 355, CC/ 1916). O reconhecimento voluntário do filho ilegítimo poderia ser dar no próprio termo de nascimento, mediante escritura pública, ou, ainda, por testamento (art. 357, CC/1916). Contudo, é importante destacar que a grande questão do Código Civil era patrimonial. O reconhecimento poderia conferir ao filho ilegítimo alguns direitos sucessórios, contudo, ele não poderia sequer ir residir com o pai sem o consentimento da madrasta (art. 359, CC/1916).

O *filho adotivo*, finalmente, tinha sua filiação vinculada à adoção, instituto que, à época, estabelecia “parentesco meramente civil entre o adotante e o adotado” (art. 336, CC/ 1916). A adoção, diferentemente do instituto hoje vigente, não rompia os laços com a família biológica, estando mantidos os direitos e deveres que resultam do parentesco natural, exceto o pátrio poder, que era transferido do pai natural para o adotivo (art. 378, CC/ 1916).

O parentesco resultante da adoção limitava-se ao adotante e ao adotado, salvo quanto aos impedimentos matrimoniais (art. 376, CC/1916), portanto, o instituto da adoção era destituído do seu maior propósito nos dias de hoje: garantir uma família onde a criança e o adolescente possam se desenvolver. A adoção também não era irrevogável, podendo ser dissolvida pelo simples acordo entre as partes ou por ato de ingratidão do adotado contra o adotante (art. 374, CC/ 1916).

A adoção era bastante restrita. Poderiam adotar apenas os maiores de 50 anos, sem prole legítima ou legitimada, (art. 368, CC/1916), idade que foi reduzida para os maiores de 30

anos em 1957, com a aprovação da Lei n. 3.133. Ainda era necessária uma diferença etária de, pelo menos, 18 anos entre adotante e adotado, o que foi reduzido para 16 anos também pela Lei n. 3.133/1957.

É oportuno destacar que o instituto da adoção era criticado pelos doutrinadores mais tradicionais, como é o caso de Monteiro, que via, na adoção, a possibilidade de introduzir, na família, os filhos espúrios, cujo reconhecimento não estava autorizado em lei.

Trata-se de instituto olhado com reserva e prevenção, constituindo-se em objeto das mais contraditórias apreciações. Realmente, de um lado, ele é encarado como simples meio de transmitir nome e patrimônio nas famílias aristocráticas. Além disso, através da adoção, podem ser introduzidos, na comunidade familiar, filhos incestuosos e adúlteros, burlando-se a proibição legal de seu reconhecimento e implantando-se assim situação incompatível com a existência da família legítima. É ela ainda causa de muitas ingratidões e arrependimentos. Por fim, remata-se, cuida-se de instituto supérfluo, porque dele não carece o adotante, em absoluto, para acolher e amparar filhos de outrem, ou para proteger criaturas desvalidas e abandonadas (MONTEIRO, 1986, p. 261-262).

Essa classificação implicava na negação de direitos a toda uma classe de filhos por parte do Código Civil, seja na ocasião da sucessão¹⁴, que seguia regras e garantia quinhões diferenciados para cada uma das categoriais filiais, seja na negação do direito fundamental ao estado de filiação, de ter sua paternidade reconhecida, o que, conseqüentemente, não permitia que fossem demandados alimentos judicialmente.

Todo esse arcabouço, na verdade, protegia a figura do homem e do pai, que ficava isento dos deveres decorrentes da paternidade. A esse respeito, Dias afirma que negar a existência da prole ilegítima era bastante benéfico ao genitor, prejudicando apenas ao filho. “Ainda que tivesse sido o pai quem cometera o delito de adultério – que à época era crime-, infringindo o dever de fidelidade, o filho era o grande perdedor. Singelamente, a lei fazia de conta que ele não existia. Era punido pela postura do pai, que se safava dos ônus do poder familiar” (DIAS, 2013, p. 361).

Com a promulgação da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1934, pela primeira vez, um texto constitucional dedicou um capítulo à família, definindo-a

¹⁴ O Código Civil de 1916, com relação aos efeitos da sucessão, distribuía diferentes quinhões aos filhos, conforme a sua categoria, conforme redação dos parágrafos do seu art. 1.605: “§ 1º Havendo filho legítimo, ou legitimado, só a metade do que a este couber em herança terá direito o filho natural reconhecido na constância do casamento. § 2º Ao filho adotivo, se concorrer com legítimos, supervenientes a adoção (art. 368), tocará somente metade da herança cabível a cada um destes”.

como aquela “constituída pelo casamento indissolúvel” e lhe garantindo a proteção especial do Estado (art. 144, *caput*). A Constituição de 1934, contudo, pouco avançou no que se refere a conferir direitos à família. Ela determinou que os casos de desquite e de anulação de casamento deveriam ser tratados pela lei civil (art. 144, parágrafo único), e garantiu a gratuidade da celebração do casamento civil (art. 146) e o reconhecimento dos filhos naturais (art. 147).

Pouco tempo depois, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, outorgada em 1937, a *Constituição Polaca*, praticamente, limitou-se a reproduzir o que ficou estabelecido em sua antecessora, reconhecendo e garantindo a proteção especial do Estado também apenas às famílias constituídas pelo casamento indissolúvel (art. 124). Contudo, a Constituição de 1937 foi a primeira, no Brasil, a fixar que a infância e a juventude deveriam ser “objeto de cuidados e garantias especiais por parte do Estado”, imponho ao poder público a necessidade de adotar “medidas destinadas a assegurar-lhes condições físicas e morais de vida sã e de harmonioso desenvolvimento das suas faculdades” (art. 127).

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 1946, como suas antecessoras, reconhecia apenas as famílias constituídas pelo casamento de vínculo indissolúvel, a qual era merecedora de proteção especial do Estado (art. 163). No entanto, pela primeira vez, determinou ser obrigatória, em todo o território nacional, “a assistência à maternidade, à infância e à adolescência”, fixando, ainda, que a lei deveria instituir o amparo de famílias de prole numerosa (art. 164).

Foi na década de 1940 que a questão do reconhecimento da filiação ilegítima foi sendo ampliada. Em 1942, é aprovado o Decreto-Lei n. 4.737 para disciplinar o reconhecimento dos filhos naturais, autorizando o reconhecimento do filho havido pelo cônjuge fora do casamento após o desquite do genitor casado. Em 1949, a Lei n. 883 revogou o Decreto-Lei n. 4.737/1942, ampliando a possibilidade de reconhecimento dos filhos ilegítimos, inclusive aqueles na categoria de espúrios, e garantindo aos filhos o direito de ação contra o pai para que fosse declarada sua filiação.

A Lei n. 883/1949, além do reconhecimento da paternidade, garantiu ao filho reconhecido o direito, a título de amparo social, à metade da herança que vier a receber o filho legítimo ou legitimado (art. 2º). Ainda garantia ao filho ilegítimo, pela primeira vez na história brasileira, o direito de acionar judicialmente o pai, em segredo de justiça, para prestar-lhe alimentos (art. 4º). Finalmente, a Lei n. 883/1949 vedava que fosse feita, no Registro Civil, qualquer referência da ilegitimidade da filiação (art. 7º).

Na seara do direito da mulher, o Estatuto da Mulher Casada, aprovado pela Lei n. 4.121, de 27 de agosto de 1962, trouxe disposições sobre a situação jurídica da mulher casada que representaram um avanço importante. Ao modificar a redação de mais de dez artigos do Código Civil, revogou o dispositivo que classificava a mulher casada como relativamente incapaz, estando, agora, dispensada a autorização do marido para que a mulher pudesse trabalhar.

O marido, após o Estatuto da Mulher Casada, ainda seria o chefe da sociedade conjugal, porém essa função passaria a ser exercida com a colaboração da mulher, no interesse comum do casal e dos filhos. No mesmo sentido, durante o casamento, o pátrio poder continuou a ser exercido pelo marido, mas agora não isoladamente, e sim com a colaboração da mulher

Em 1964, o Brasil vivencia um novo Golpe de Estado. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, promulgada para legalizar e institucionalizar o regime militar instaurado, nesse quesito, também não trouxe novidades, mais uma vez se limitando a reconhecer como família aquela unida pelos laços do matrimônio indissolúvel (art. 167).

Outra modificação substancial no campo do direito de família veio acontecer em 1977, com a publicação da Lei n. 6.515, quando, finalmente, o Brasil autorizou e regulamentou a dissolução do casamento e da própria sociedade conjugal, por meio da separação judicial e do divórcio. É oportuno dizer que a aprovação do divórcio, no Brasil, veio bastante tarde. Em Portugal, por exemplo, o divórcio foi legalizado em 1910, menos de um mês após a proclamação da República; no Uruguai, país fronteiro ao Brasil, o divórcio existe desde 1907.

A Lei do Divórcio acarretou uma profunda mudança social no Brasil, pois a indissolubilidade dos vínculos matrimoniais marginalizava muitas famílias, que recebiam a designação pejorativa de *concubinato* e estavam condenadas não apenas à exclusão social, mas também jurídica, pois não lhes era garantido nenhum direito, inclusive para sua prole, que ficava sob a pecha da ilegitimidade. A permissão do divórcio, portanto, permitiu que homens e mulheres desquitados pudessem casar novamente, constituindo-se famílias legítimas aos olhos da lei.

Apesar de todo o avanço, foi apenas com a redemocratização do país e com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que ocorreu uma ruptura de paradigmas no direito de família. A família não está mais legitimada pelo matrimônio. Os filhos não estão mais categorizados, sendo estendidos a todos os mesmos

direitos. São possíveis outras formas de arranjos familiares, pautados no afeto: surge a família eudemonista, reconhecida pelos laços de afeto e de solidariedade entre seus membros.

2.2.3 A nova família e o novo Direito de Família

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, reconheceu a família como a base da sociedade, garantindo-lhe especial proteção do Estado e assegurando a crianças e adolescentes o direito fundamental à convivência familiar, conforme é possível verificar pela leitura do *caput* e dos parágrafos dos artigos 226 e 227.

O art. 226, composto por *caput* e oito parágrafos, determinou que o casamento civil deve ter celebração gratuita (§ 1º), estendendo-se os seus efeitos ao casamento religioso (§ 2º), reconhecendo a união estável (entre o homem e a mulher)¹⁵ como entidade familiar, cuja conversão para o casamento deve ser facilitada pela lei (§ 3º) e autorizando a sua dissolução por meio do divórcio (§ 6º).

A respeito da família, propriamente dita, o texto constitucional de 1988 trouxe mudanças paradigmáticas ao se pautar nos princípios da dignidade da pessoa humana (§ 7º), ao reconhecer a entidade familiar como “a comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes” (§ 4º), ao garantir, na sociedade conjugal, a igualdade de direitos e deveres ao homem e à mulher (§ 5º), ao reconhecer que o planejamento familiar é de livre decisão do casal, devendo o Estado “propiciar recursos educacionais e científicos para o exercício desse direito, vedada qualquer forma coercitiva por parte de instituições oficiais ou privadas” (§ 7º), e ao impor ao Estado o dever de assegurar a assistência à família e criar mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações (§ 8º).

O *caput* do art. 227, expressão máxima do paradigma da proteção integral, que será abordado na sequência, incumbe a família, a sociedade e o Estado do dever de assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, todos os seus direitos fundamentais – inclusive o direito fundamental à convivência familiar -, e de protegê-los de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Dos oito parágrafos do art. 227, a respeito da infância e da adolescência no contexto das relações familiares, merece destaque o § 6º, que reconheceu e garantiu a igualdade de direitos e qualificações a todos os filhos, tenham sido eles gerados ou não na constância do

¹⁵ Houve uma interpretação expansiva da Constituição Federal pelo Supremo Tribunal Federal, que reconheceu as uniões homoafetiva (ADPF n. 132/RJ e ADI n. 4.277/DF).

casamento, ou por adoção, vedando quaisquer designações discriminatórias relativas à filiação, o que, conforme visto anteriormente, vigorou por quase toda a história da legislação civil brasileira.

A questão da filiação, com a Constituição Federal de 1988, foi modificada de forma radical. Pereira afirma que, com a publicação do texto constitucional, a disciplina da filiação passou a ser edificada sobre três pilares constitucionalmente fixados: “plena igualdade entre os filhos, desvinculação do estado de filho do estado civil dos pais, e a doutrina da proteção integral” (PEREIRA, 1999, p. 44).

A igualdade entre os filhos e a desvinculação do seu estado de filho do estado civil de seus pais terminaram com a vedação ao reconhecimento de certas categorias de filiação, garantindo o direito ao nome, ao estado de filiação e à participação na sucessão para todos, independentemente de seus genitores terem ou não se unido em matrimônio. A proteção integral, por sua vez, determina que o lugar da criança e do adolescente é junto de sua família, e a sociedade e o Estado devem fomentar políticas públicas que garantam o direito à convivência familiar.

Assim, a família que ganha proteção constitucional em 1988 não é mais aquela *matrimonializada*, formada a partir da solenidade do casamento entre o homem e a mulher e da prole legítima decorrente desta união. Em razão de todo o exposto ao longo do texto constitucional, sobretudo nos parágrafos do art. 226, o conceito de família ganha novos contornos.

A família brasileira, com a redemocratização, torna-se, na expressão de Nahas (2016, p. 83) “plural e multifacetária”. A Constituição Federal rompe com o modelo até então estabelecido, garantindo, expressamente, proteção a outras formas de constituição familiar, como é o caso da união estável e das famílias monoparentais, promovendo uma verdadeira revolução.

O reconhecimento da pluralidade das entidades familiares trouxe uma nova perspectiva sobre a família e sobre os seus membros, conforme lista Nahas (2016, p. 85): a horizontalização das relações, sem hierarquia entre os cônjuges; a não discriminação entre os filhos, independentemente de origem e a isonomia conjugal no exercício do poder familiar.

Após 1988, segundo Oliveira e Veronese (2015), o conceito de família passou a ser compreendido a partir das mudanças sociais identificadas no Brasil. A esse respeito, descrevem as autoras que

Os impactos da tecnologia e das constantes inovações científicas alteraram profundamente as dinâmicas familiares, acarretando mudanças nos seus paradigmas e nas formas de se viver e se pensar a família. A constituição da família moderna, assim como foi antecedida por outras formas de organização familiar em que as suas funções tinham caráter predominantemente religioso, político, econômico e procracional, encontra-se igualmente renovada por outros modos de viver da sociedade (OLIVEIRA; VERONESE, 2015, p. 309).

Oliveira e Veronese (2015, p. 310) defendem que, independentemente se formado por laços consanguíneos ou por afinidade, a rede familiar é um importante recurso na proteção de crianças e adolescentes. A família extensa ou ampliada contemporânea, defendem as autoras, “ainda que distinta de acordo com sua condição de classe, ou tipo de realidade a ser analisada, renova-se constantemente e mostra a sua importância como mecanismo que pode garantir a crianças e a adolescentes a convivência familiar e comunitária da qual têm direito.”

Essa família extensa não é, necessariamente, abraçada pela consanguinidade, uma vez que o legislador estabeleceu, como requisito para o seu reconhecimento, a existência de vínculos de afinidade e afetividade. Nesse sentido, merecem destaque as palavras de Fonseca (2007, p. 30):

Essa pode ou não incluir consanguíneos (ascendentes, descendentes, colaterais...), parentes por casamento (sogros, cunhados, concunhados, padrastos, enteados...), padrinhos e comadres (e não devemos esquecer que existem padrinhos em casa, de igreja, na família de santo, etc.) e simplesmente amigos que, depois de ter compartilhado uma experiência particularmente intensa, acabam se sentindo membros da família (FONSECA, 2007, p. 30).

Assim, tendo em vista as novas expressões de família e reconhecendo que todas elas podem ser capazes de garantir um ambiente apropriado para o pleno desenvolvimento de suas crianças e de seus adolescentes, outros instrumentos jurídicos vieram lhe dar sustento, sobretudo o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/1990), que reforçou as determinações constitucionais ao garantir aos filhos, independentemente da sua origem, os mesmos direitos (art. 20, ECA) e ao determinar que o poder familiar será exercido em igualdade de condições pelo pai e pela mãe, podendo, em caso de discordância, recorrer-se à autoridade judiciária competente para a solução da divergência (art. 21, ECA).

Com relação à posição da criança e do adolescente na família, o Estatuto da Criança e do Adolescente, reconheceu o direito de serem criados e educados no seio de sua própria família e, excepcionalmente, quando não for possível, em uma família substituta, em um ambiente que garanta o seu desenvolvimento integral (art. 19, ECA), determinando, ainda, que a pobreza não

pode ser penalizada, de forma que “a falta ou a carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou a suspensão do poder familiar” (art. 23, ECA).

A *família natural* – expressão adotada pelo Estatuto para designar a família biológica, e que recebe críticas de Veronese (2006, p. 26), por entender que o oposto ao *natural* seria o *artificial*, termo que não pode ser empregado às famílias substitutas – é definida como “a comunidade formada pelos pais ou qualquer deles e seus descendentes” (art. 25, *caput*, ECA). A *família substituta*, por sua vez, é aquela que, formada a partir da guarda, da tutela ou da adoção, tem espaço apenas quando for evidente a inviabilidade de manutenção da criança e do adolescente em sua família de origem (art. 28, ECA).

A publicação, em 2002, do atual Código Civil brasileiro, introduzido pela Lei n. 10.406/2002 e que se encontra em vigor desde janeiro de 2003, após o cumprimento de sua *vacatio legis*, não trouxe mudanças paradigmáticas no campo do direito de família (disposto no seu Livro IV), mas foi capaz de regular, na esfera civil, a nova realidade imposta pela Constituição Federal.

Nesse sentido, por exemplo, determinou que o casamento é ato civil e gratuita é a sua celebração (art. 1.512, CC); vedou que qualquer pessoa, de direito público ou privado, interfira na comunhão de vida instituída pela família (art. 1.513, CC); garantiu que o casamento religioso, se atender às exigências da lei para a validade do casamento civil, a ele se equipara (art. 1.515, CC); e autorizou a dissolução da sociedade conjugal por meio do divórcio (art. 1.571, inc. IV, CC).

No que concerne à relação parental e filial, reconheceu a igualdade entre os filhos, vedando designações discriminatórias relativas à filiação (art. 1.596, CC); incumbiu ambos os genitores do exercício do poder familiar (art. 1.631, CC); e garantiu que a eventual separação não altera a relação entre pais e filhos (art. 1.632, CC).

Em 2006, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) publicaram, na forma da Resolução Conjunta n. 01/2006, o Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC). Na parte introdutória do Plano, esses dois órgãos reconheceram que a definição de família fornecida pela legislação brasileira não atende de forma plena todas as necessidades, por colocarem a ênfase na existência de vínculos de filiação legal, de origem natural ou adotiva, independentemente do tipo de

arranjo familiar onde esta relação de parentalidade e filiação estiver inserida. De acordo com o PNCFC,

[...] a definição legal não supre a necessidade de se compreender a complexidade e riqueza dos vínculos familiares e comunitários que podem ser mobilizados nas diversas frentes de defesa dos direitos de crianças e adolescentes. Para tal, torna-se necessária uma definição mais ampla de “família”, com base sócio-antropológica. A família pode ser pensada como um grupo de pessoas que são unidas por laços de consanguinidade, de aliança e de afinidade. Esses laços são constituídos por representações, práticas e relações que implicam obrigações mútuas. Por sua vez, estas obrigações são organizadas de acordo com a faixa etária, as relações de geração e de gênero, que definem o status da pessoa dentro do sistema de relações familiares. (BRASIL, 2006a, p. 24).

Diante do reconhecimento da importância do afeto nos laços familiares, em 2009, com a publicação da Lei n. 12.010, foi incluído um parágrafo único ao art. 25 do Estatuto da Criança e do Adolescente, para incluir o conceito de família extensa ou ampliada, que ficou definida como “aquela que se estende para além da unidade pais e filhos ou da unidade do casal, formada por parentes próximos com os quais a criança ou adolescente convive e mantém vínculos de afinidade e afetividade”.

A inclusão, ao texto legal, de uma forma mais ampla de família decorre do reconhecimento de que as relações afetivas, que não se limitam à consanguinidade, são imprescindíveis para o pleno desenvolvimento da criança e do adolescente, que precisam mais do que um teto e alimento, precisam de uma rede de adultos em quem possam confiar e sentir-se seguros. É o reconhecimento do afeto como valor jurídico.

Calderon (2017, p. 235-45) defende que a afetividade é um dos princípios do direito de família brasileiro e que encontra respaldo, implícito, na Constituição Federal, pela absorção dos princípios da dignidade humana e da solidariedade na proteção da família, e, explícito e implícito, na legislação infraconstitucional, inclusive, no próprio Código Civil, como quando reconhece e confere guarida a diversas relações afetivas, tais como o reconhecimento implícito da parentalidade socioafetiva (art. 1.593, CC), pelo uso da expressão “comunhão plena de vida” para tratar do instituto do casamento (art. 1.511, CC), ao determinar que as “relações de afinidade e afetividade” sejam levadas em consideração pelo juiz quando for necessário deferir decisões sobre a guarda dos filhos (art. 1.584, §6º, CC), entre outras.

A jurisprudência, argumenta Calderon (2017, p. 268-9), também desempenhou um papel muito importante na consolidação da categoria jurídica da afetividade no sistema brasileiro, citando como paradigmáticas as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em que se reconheceu as uniões homoafetivas (Arguição de Descumprimento de Preceito

Fundamenta n. 132, julgado em 2011), em que ocorreu o acolhimento da multiparentalidade (Repercussão Geral n. 622, julgado em 2016) e a equiparação do regime sucessório dos cônjuges e dos companheiros (Recurso Especial n. 878694, julgado em 2017).

O direito à convivência familiar, na forma prevista pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, também está circunscrito ao princípio da afetividade, posto que a lei estatutária, ao tratar da família, em diversas ocasiões, vai colocá-la como espaço de afinidade e afetividade (art. 25, p. único; art. 28, § 3º; art. 42, § 4º; art. 50, § 13, inc. II e III, ECA), o que traz repercussões na leitura do princípio do melhor interesse, objeto da própria Subseção.

2.3 O DIREITO AO CONVÍVIO FAMILIAR NO PARADIGMA DA PROTEÇÃO INTEGRAL E O PRINCÍPIO DO MELHOR INTERESSE

Considerando o exposto até então, reconhece-se que a nova ordem constitucional garantiu à criança e ao adolescente o direito de crescer no seio de sua própria família, em um ambiente que lhes garantam o desenvolvimento integral. Assim, nesta Subseção, estuda-se os desdobramentos do direito à convivência familiar, circunscrita sob a ótica do paradigma da proteção integral e interpretada a partir do princípio do melhor interesse da criança e do adolescente.

2.3.1 O paradigma da proteção integral

A Doutrina da Proteção Integral é uma concepção jurídica construída no âmbito do direito internacional, tendo sido introduzida no universo jurídico pela Convenção sobre os Direitos da Criança, e que consubstancia o Direito da Criança e do Adolescente tal como hoje conhecemos.

Por ter natureza interdisciplinar, afetará o Direito da Criança e do Adolescente, impondo-lhe, também, a interdisciplinaridade como característica marcante, seja por utilizar elementos de outros ramos do direito, seja por buscar subsídios em outras ciências. É importante destacar que o atual paradigma de proteção integral não é obra exclusiva dos atores do Direito e dos profissionais do Sistema de Justiça, pelo contrário, guarda subsídios de diversas outras áreas do saber. Profissionais do Serviço Social, da Psicologia, da Pedagogia, entre outras

profissões, buscaram (e, permanentemente buscam) alertar o jurista a respeito da importância de se reconhecer, na criança e no adolescente, pessoas em fase peculiar de desenvolvimento e, por isso, merecedoras de proteção especial.

A respeito da interdisciplinaridade, Pereira (1996, p. 06) defende não ser possível falar em direito de crianças e adolescentes sem “se promover a integração de conhecimentos que cada área pode nos fornecer.” Para a autora, é imprescindível que o ramo do direito da criança e do adolescente aproprie-se de princípios, diretrizes e conceitos das mais diversas disciplinas, sobretudo das ciências humanas. Nesse mesmo sentido, defendem Vieira e Veronese:

No caso do paradigma da Proteção Integral, não se vislumbra outra forma de entendê-lo e vivenciar a sua efetividade sem considerar, na análise jurídica, a sua conexão com outros ramos do conhecimento humano, numa posição de humildade científica, receptiva a repensar, mudar e criar respostas jurídicas que efetivamente tragam o desenvolvimento integral da criança e do adolescente (VIEIRA; VERONESE, 2015, p. 147).

A Doutrina da Proteção Integral pode ser classificada como um novo paradigma, uma vez que, por meio das suas diretrizes e dos seus basilares, foi construído um novo modelo para a área do Direito. A esse respeito, Veronese defende que a ruptura entre a Doutrina do Menor em Situação Irregular e a Doutrina da Proteção Integral representa uma mudança paradigmática por cumprir os elementos¹⁶ necessários para tanto: 1) a sua normatização, tanto no plano interno quanto no internacional, garantiu a crianças e adolescentes o *status* de “sujeitos de direitos”, reconhecendo-os como “pessoas em processo peculiar de desenvolvimento, receptores de prioridade absoluta”; 2) o seu estudo vem garantindo, em termos científicos, o seu desenvolvimento doutrinário; 3) é “ensejadora de novas práticas, ações concretas que incidam nas questões do cotidiano, com a promoção de uma cidadania” para toda essa parcela da população (VERONESE, 2015, p. 36-7). Por isso, para a autora, é correto apontar que a Doutrina da Proteção Integral é um paradigma inédito na proteção e no atendimento da criança e do adolescente.

Assim, o *Direito da Criança e do Adolescente*, como hoje é compreendido, tem lugar apenas a partir da proclamação da Doutrina da Proteção Integral, haja vista que, os documentos legislativos consubstanciados pela Doutrina do Direito Penal do Menor e pela Doutrina da

¹⁶ Veronese (2015, p. 36) utiliza-se do estudo de Thomas Samuel Kuhn, na obra *A estrutura das revoluções científicas*, para definir os elementos necessários ao reconhecimento de um novo paradigma. De acordo com o autor, um paradigma científico é um conjunto de crenças, técnicas e valores compartilhados por uma comunidade que serve de modelo para a abordagem e a solução de problemas.

Situação Irregular apenas regulamentavam a infância, sem conferir ao seu público a titularidade de direitos de fato.

A Doutrina da Proteção Integral sustenta-se sobre dois importantes pilares conceituais: 1) a concepção da criança e do adolescente como sujeitos de direitos; 2) a afirmação da condição peculiar de pessoa em desenvolvimento que sustentam (VERONESE, 2006, p.7). Pereira (1996, p. 28-9), por sua vez, acresce um terceiro pilar: 3) a prioridade absoluta constitucional¹⁷.

O primeiro pilar – o reconhecimento da criança e do adolescente como sujeitos de direitos – parte da compreensão de que a criança e o adolescente são pessoas (ainda que em fase de desenvolvimento) e, por isso, não podem ser tratadas como meros objetos da tutela familiar ou estatal. Ser sujeito de direitos, conforme indica Pereira (1996, p. 15), significa, para a essa parcela da população, “deixar de ser tratada como objeto passivo, passando a ser como os adultos, titular de direitos juridicamente protegidos”.

Ser *sujeito de direitos* pode ser definido a partir da própria concepção de Direitos Humanos de Lefort (1991, p. 58) “o direito a ter direitos”. Assim, com a positivação da Doutrina da Proteção Integral, a criança e o adolescente tornam-se, na expressão de Veronese (1999, p. 82), *sujeitos-cidadãos*, porquanto à medida que é ampliado o conceito de cidadania, tornam-se titulares dos próprios direitos.

Ao identificar a criança e o adolescente como sujeitos-cidadãos, Veronese fez uso de uma noção contemporânea de cidadania, entendendo-a como “o exercício de uma reivindicação de direitos” (VERONESE, 1997, p. 45). Antes da Constituição Federal de 1988, havia, no ordenamento jurídico brasileiro, apenas duas dimensões de cidadania: a política, identificada pelo voto, e a civil, compreendida como a manifestação da vontade para realizar atos jurídicos. Assim, considerando que a capacidade civil começava aos 21 anos de idade e o direito ao voto poderia ser exercido apenas a partir dos 18, a criança e o adolescente estavam fora da esfera do exercício da cidadania (SÊDA, 1995, p. 29).

O reconhecimento e a extensão da cidadania à criança e ao adolescente significa que, na nova ordem doutrinária, não há mais que se falar em *menores, infratores, delinquentes*,

¹⁷ Veronese (2006, p. 10), por sua vez, aponta que a prioridade absoluta é um princípio constitucional que decore do reconhecimento da condição de pessoas em desenvolvimento ostentada pela criança e pelo adolescente, de forma que, muito embora seja próprio da Doutrina da Proteção Integral, não se constitui um verdadeiro pilar teórico.

criança-de-rua, vulnerabilizados, vitimizados, entre outros adjetivos estigmatizantes ou que levam em conta apenas a ideia de excepcionalidade. Ao contrário, como indica Vercelone,

Crianças e adolescentes não são mais pessoas *capitis deminutae*, mas sujeitos de direitos plenos; eles têm, inclusive, mais direitos que os outros cidadãos, isto é, eles têm direitos específicos [...]; e estes direitos específicos são exatamente aqueles que têm que lhes assegurar o desenvolvimento, o crescimento, o cumprimento de suas potencialidades, o tornar-se cidadãos adultos livres e dignos (VERCELONE, 2018, p. 60).

A Doutrina da Proteção Integral tem cunho universalista, de modo que considera *todas* as crianças e *todos* os adolescentes como sujeitos de direitos, independentemente de “situação familiar, idade, sexo, raça, etnia ou cor, religião ou crença, deficiência, condição pessoal de desenvolvimento e aprendizagem, condição econômica, ambiente social, região e local de moradia” (art. 3º, ECA). Os destinatários da proteção integral são “pessoas cuja única particularidade é que estão crescendo [...], tem por destinatários todas as crianças, não somente uma parte delas” (VIEIRA; VERONESE, 2015, p. 102).

O segundo pilar de sustentação da Doutrina da Proteção integral – o *reconhecimento da condição peculiar de ser em desenvolvimento* – decorre da evidente percepção de que a criança e o adolescente não alcançaram, ainda, a completude física, mental e emocional. Portanto, o reconhecimento dessa condição importa, primeiramente, na constatação de que existem etapas diferentes na vida humana, sendo a infância e a adolescência merecedoras de proteção especial em razão das suas peculiaridades.

A Declaração dos Direitos da Criança, adotada pela ONU em 1959, em seu preâmbulo, havia declarado “que a criança, em decorrência de sua imaturidade física e mental, precisa de proteção e cuidados especiais, inclusive proteção legal apropriada, antes e depois do nascimento”. A Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989, de maneira expressa, considerou a determinação do documento de 1959 na elaboração das suas disposições.

A respeito da condição de pessoa em desenvolvimento, Pereira (1996, p. 28) lista algumas dessas peculiaridades que justificariam a proteção diferenciada conferida à criança e ao adolescente:

- Não terem acesso ao conhecimento pleno de seus direitos;
- Não terem atingido condição de defender seus direitos frente às omissões e transgressões capazes de violá-los;
- Não contarem com meios próprios para arcar com a satisfação de suas necessidades básicas;
- Não poderem responder pelo cumprimento das leis e deveres e obrigações inerentes à cidadania da mesma forma que o adulto, por se tratar de seres em pleno desenvolvimento físico, cognitivo, emocional e sociocultural.

Costa, por sua vez, reforça que a condição peculiar de pessoa em desenvolvimento implica em reconhecer que a criança e o adolescente “não conhecem inteiramente seus direitos, não têm condições de defendê-los e fazê-los valer de modo pleno, não sendo capazes, ainda, principalmente as crianças, de suprir, por si mesmos, as suas necessidades” (COSTA, 2018, p. 96).

Dessa forma, as garantias auferidas à criança e ao adolescente são marcadas pelo fato de seus titulares, além de não contarem com o pleno desenvolvimento físico e emocional, não conhecerem, plenamente, seus direitos, bem como não terem condições de reivindicá-los.

Ressalva-se, entretanto, que o fato de estar em desenvolvimento não torna a criança ou o adolescente objetos da vontade dos adultos, da mesma forma, não leva a infância e a adolescência para um patamar de inferioridade. Ao contrário, tal reconhecimento impõe, além das garantias reservadas aos adultos, outras decorrentes dessa condição especial. A esse respeito, afirma Costa que

A afirmação da criança e do adolescente como “pessoas em condição peculiar de desenvolvimento” não pode ser definida apenas a partir do que a criança não sabe, não tem condições e não é capaz. Cada fase de desenvolvimento deve ser reconhecida como revestida de singularidade e de completude relativa, ou seja, a criança e o adolescente não são seres inacabados, a caminho de uma plenitude a ser consumada na idade adulta, enquanto portadora de responsabilidades pessoais, cívicas e produtivas plenas. Cada etapa é, à sua maneira, um período de plenitude que deve ser compreendida e acatada pelo mundo do adulto, ou seja, pela família, pela sociedade e pelo Estado (COSTA, 2018, p. 96-7).

O processo de desenvolvimento é presunção doutrinária e legal, portanto, muito embora se reconheça que o amadurecimento – tanto físico, quanto emocional – dependa de fatores como a condição genética, o ambiente familiar e comunitário do que, propriamente, a idade, a Doutrina da Proteção Integral não comporta especulações como a existência ou não de “discernimento”¹⁸.

¹⁸ A esse respeito, é preciso recordar que da teoria do discernimento esteve vigente por ocasião dos Códigos Penais de 1830 (“Art. 13. Se se provar que os menores de quatorze annos, que tiverem commettido crimes, obraram com discernimento, deverão ser recolhidos ás casas de correção, pelo tempo que ao Juiz parecer, com tanto que o recolhimento não exceda á idade de dezasete annos”) e 1890 (“Art. 30. Os maiores de 9 annos e menores de 14, que tiverem obrado com discernimento, serão recolhidos a estabelecimentos disciplinares industriaes, pelo tempo que ao juiz parecer, comtanto que o recolhimento não exceda á idade de 17 annos”) e do Código Mello de Matos. Base da Doutrina do Direito Penal do Menor, a teoria do discernimento permitia a punição daquele que, muito embora não tivesse alcançado a maioridade penal, comprovadamente fosse capaz de compreender a gravidade da sua conduta.

A idade limitada em 18 anos foi determinada pela Convenção sobre os Direitos da Criança que, logo em seu art. 1º, determinou considerar-se “criança todo ser humano com menos de dezoito anos de idade, a não ser que, em conformidade com a lei aplicável à criança, a maioridade seja alcançada antes.”

No Brasil, o legislador, por meio do art. 2º do Estatuto da Criança e do Adolescente, optou por fixar duas classificações: a *criança* como a pessoa menor de 12 anos de idade incompletos, e o *adolescente* com idade entre 12 e 18 anos. Ao diferenciar a situação da criança do adolescente, ficou reconhecida a existência de diferentes etapas no processo de desenvolvimento humano, o que implicou uma percepção diferenciada na parte especial da lei, especificamente, quando há incidência da prática do ato infracional.

Os limites cronológicos da infância e da adolescência são definidos pela Organização Mundial da Saúde (OMS), que circunscreve a criança à primeira década de vida, portanto, do nascimento aos 9 anos de idade, e o adolescente à década de vida seguinte, entre 10 e 19 anos de idade (BRASIL, 2007, p. 07).¹⁹

A *prioridade absoluta*, por sua vez, muito embora apontada por Pereira como o terceiro pilar teórico da Doutrina da Proteção Integral, parece estar mais adequadamente classificada como princípio constitucional, imposto em razão da condição peculiar de seres em desenvolvimento ostentada pela criança e pelo adolescente. Liberati (1991, p. 45), que também compreende a prioridade absoluta como princípio, aponta que a sua interpretação deva ser dada de forma que a criança e o adolescente estejam em primeiro lugar na escala de preocupação dos governantes:

Por absoluta prioridade, entende-se que, na área administrativa, enquanto não existem creches, escolas, postos de saúde, atendimento preventivo e emergencial às gestantes, dignas moradias e trabalho, não se deveriam asfaltar ruas, construir praças, sambódromos, monumentos artísticos, etc., porque a vida, a saúde, o lar, a prevenção de doenças são mais importantes que as obras de concreto que ficam para demonstrar o poder do governante (LIBERATI, 1991, p. 45).

A infância, sobretudo, mas também a adolescência, são etapas da vida marcadas por uma fragilidade natural, própria do processo de desenvolvimento, motivo pelo qual a criança e o adolescente não podem dispensar direitos, garantias e proteção especiais e prioritárias.

¹⁹ De qualquer forma, vale recordar, que os marcos etários, no Brasil, estão definidos no Estatuto da Criança e do Adolescente, que considera criança a pessoa com menos de 12 anos e adolescente a pessoa com idade entre 12 e 18 anos (art. 2º). Além desses marcos, é oportuno destacar que, desde a publicação da Lei n. 13.257/2011, há, ainda, a categoria “primeira infância”, destinada às crianças do seu nascimento aos seis anos de vida (art. 2º).

Na seara legislativa, o primeiro compromisso internacionalmente firmado com relação à criança e ao adolescente foi a *Declaração de Genebra* – também designada de a *Carta da União Internacional de Proteção à Infância* - aprovada pela Liga das Nações em 1924²⁰, por meio da qual se declarou a “necessidade de proclamar à criança uma proteção especial”. Essa primeira Declaração, aprovada no contexto do pós-guerra, entretanto, não chegou a produzir os efeitos esperados junto às crianças e aos adolescentes, muito provavelmente em razão dos desencadeamentos históricos que culminaram na Segunda Guerra Mundial. Logo, as discussões a respeito da necessidade de se declarar direitos especiais e de se promover uma intervenção em favor da realidade social da criança ficaram suspensas até o término da Segunda Guerra Mundial.

Em 1945, com a vitória dos países aliados, é fundada a Organização das Nações Unidas (ONU) em substituição à fracassada Liga das Nações, com o objetivo de, concomitantemente, manter a paz internacional e promover a cooperação internacional na solução dos problemas econômicos, sociais e humanitários. Nesse contexto, em 1948, a Organização das Nações Unidas aprova a “Declaração Universal dos Direitos Humanos”²¹, por meio da qual se conferiu à criança o direito a atendimento e cuidados especiais, na forma do segundo item do art. 25:

Artigo 25

1. [...]

2. A maternidade e a infância têm direito a ajuda e a assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozam da mesma proteção social.

A partir desse dispositivo, a Organização das Nações Unidas passou a discutir estratégias para a proteção dos direitos da infância, o que culminou na aprovação de um instrumento específico relativo aos direitos da criança e do adolescente: a *Declaração dos Direitos da Criança*.

A Declaração dos Direitos da Criança, adotada pela Assembleia-Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1959, é o primeiro grande marco no reconhecimento de direitos

²⁰ A Declaração de Genebra foi redigida a partir de um documento elaborado, conjuntamente, pela organização internacional inglesa *International Save the Children Alliance* e pela Associação Internacional de Proteção à Infância, no ano de 1923. A Assembleia Geral da Sociedade das Nações, em 1924, endossou o documento por meio de Resolução (VIEIRA; VERONESE, 2015, p. 88).

²¹ A Declaração Universal dos Direitos Humanos foi aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 10 de dezembro de 1948, por meio da Resolução n. 217-A III, contando com 48 votos a favor, 8 abstenções (de Bielo-Rússia, Checoslováquia, Polônia, Arábia Saudita, Ucrânia, URSS, África do Sul e Iugoslávia) e nenhum voto em contrário (VIEIRA; VERONESE, 2015, p. 90).

fundamentais à criança e ao adolescente. Dividida em dez princípios, a Declaração reconheceu, em seu preâmbulo, que a criança, “em decorrência de sua imaturidade física e mental, precisa de proteção e cuidados especiais, inclusive proteção legal apropriada, antes e depois do nascimento.”

Portanto, pela primeira vez, reconheceu-se que a criança e o adolescente são pessoas ainda em desenvolvimento e, em razão desta condição peculiar, são merecedores de proteção especial, para além de todas as garantias fundamentais reconhecidas ao ser humano. Contudo, a Declaração de 1959 não alcançou grande efetividade, provavelmente por lhe carecer instrumentos aptos ao controle e à garantia do seu cumprimento.

Contudo, a natureza jurídica da Declaração de 1959, segundo entendimento majoritário, não seria a de tratado, mas sim, tecnicamente, a de recomendação da Assembleia-Geral das Nações Unidas aos seus Estados-Partes, o que não lhe conferiria um caráter vinculativo (VIEIRA; VERONESE, 2015, p. 91).²²

Após quase duas décadas, em razão da pouca efetividade da Declaração dos Direitos da Criança e do seu caráter sucinto, que deixou de pormenorizar os direitos e garantias que se desejava proteger, em 1978, a Polônia apresentou à comunidade internacional uma proposta de convenção internacional para a proteção da infância (VERONESE, 2019b, p. 12). No ano seguinte, em 1979, a ONU proclamou o *Ano Internacional da Criança*. Naquela ocasião, a Declaração dos Direitos da Criança completava duas décadas de existência, porém, os direitos por ela enunciados pareciam distantes da realidade de meninos e meninas em todo o mundo. Diante dessa triste constatação, 43 países membros da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas deram início a um longo estudo que, após dez anos, culminou na elaboração da *Convenção sobre os Direitos da Criança*, aprovada em 20 de novembro de 1989, exatamente no trigésimo aniversário da Declaração (VERONESE, 1999, p.96).

A Convenção sobre os Direitos da Criança, ratificada pela quase totalidade dos países membros das Nações Unidas²³, consagrou a Doutrina da Proteção Integral, reconhecendo a criança e o adolescente como sujeitos de direitos e impondo aos Estados-Partes o atendimento

²² Vieira e Veronese (2015, p. 91-2) entretanto, apontam que, no Brasil, a doutrina tem-se manifestado em favor do caráter cogente da Declaração, e defendem que o documento deve ser visto, no mínimo, como um costume internacional ou um princípio geral do direito e, portanto, como fonte do direito internacional, o que vincula os países signatários.

²³ A Convenção sobre os Direitos da Criança é, ainda hoje, o instrumento de direitos humanos mais aceito na história, tendo sido ratificado por 196 países. Somente os Estados Unidos não ratificaram a Convenção (Unicef).

de todos os seus direitos fundamentais com absoluta prioridade. Foi imposta, desse modo, uma nova ótica do Direito da Criança e do Adolescente, conforme explica Veronese:

A Convenção situa a criança dentro de um quadro de garantia integral, evidencia que cada país deverá dirigir suas políticas e diretrizes tendo por objetivo priorizar os interesses das novas gerações; pois a infância passa a ser concebida não mais como um objeto de “medidas tuteladoras”, o que implica reconhecer a criança e o adolescente sob a perspectiva de sujeito de direitos (VERONESE, 1997, p. 13).

Conforme deduz Pereira (1996, p. 67), a Convenção sobre os Direitos da Criança “representa um consenso de que existem alguns direitos básicos universais aceitos e que são essenciais para o desenvolvimento completo e harmonioso de uma criança”. Ela não se propôs, propriamente, a criar *novos direitos* à criança e ao adolescente, buscou, na verdade, tornar indisponíveis e exigíveis os direitos fundamentais que já haviam sido reconhecidos em 1959 e, para tanto, declara a necessidade de “colocá-los, com prioridade, na ordem do dia da agenda política mundial e particularmente de cada país que a ratificou” (PORTO, 1999, p. 37).

O Brasil ratificou a Convenção em 21 de novembro de 1990, na forma do Decreto n. 99.710²⁴. Contudo, no direito interno, em 1988, com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, passa-se a adotar as diretrizes da Doutrina da Proteção Integral, conforme se verifica pela redação do art. 227 do texto constitucional:

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 n. 65, de 2010).²⁵

²⁴ É oportuno destacar que, tendo sido a Convenção sobre os Direitos da Criança e do Adolescente aprovada antes da Emenda Constitucional n. 45/2004, ela não foi submetida ao procedimento previsto pela atual redação do art. 5º, §3º, da Constituição Federal, que garante a equivalência de emenda constitucional aos tratados e às convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados em dois turnos em cada uma das Casas do Congresso Nacional.

²⁵ A inclusão da categoria jovem ao *caput* do art. 227 é fruto da Emenda Constitucional n. 65, de 13 de julho de 2010, que estendeu, para esse público, a proteção integral e a primazia absoluta do atendimento e da proteção dos seus direitos. Com a publicação do Estatuto da Juventude (Lei n. 12.852, de 5 de agosto de 2013), a categoria *jovem* ficou disciplinada para as pessoas com idade entre 15 e 29 anos de idade (art. 1º, §1º). Diversas críticas podem ser feitas com relação à Emenda Constitucional n. 65, a começar pela sua legitimidade. A prioridade absoluta só foi reconhecida às crianças e aos adolescentes após muita reivindicação dos movimentos sociais, situação que não se observou na ocasião da sua ampliação aos jovens. Da mesma forma, as garantias do art. 227 se justificam às crianças e aos adolescentes por estes serem sujeitos em pleno desenvolvimento, o que não é característica dos jovens. Por fim, é importante ressaltar que o inchaço do art. 227 parece não condizer com os próprios termos do dispositivo, posto que, ao definir uma categoria como prioridade do Estado e da sociedade, a inclusão de outras categorias perderiam o sentido do termo prioridade, pois não pode ser *tudo e todos* prioridade.

É preciso destacar que o art. 227, acima transcrito, assim como o art. 228, que fixa a inimputabilidade penal em 18 anos, foram incluídos ao texto da Constituição Federal de 1988 em razão das demandas dos movimentos sociais²⁶, que se organizaram, mobilizaram a sociedade e encaminharam à Assembleia Nacional Constituinte a proposta de duas emendas populares, contando com mais de duzentas mil assinaturas (VIEIRA; VERONESE, 2015, p. 112).

Para regulamentar esse novo paradigma implementado com a nova Constituição Federal, o legislador infraconstitucional aprovou, por meio da Lei n. 8.069, de 13 de junho de 1990, o *Estatuto da Criança e do Adolescente*, um instrumento que promoveu alterações no sistema de atendimento aos direitos dessa parcela da população em proporções até então nunca vistas.

As mudanças estruturais foram tão profundas, a ponto de se afirmar que o Estatuto da Criança e do Adolescente promoveu uma verdadeira “revolução copernicana” (COSTA, 1990, p. 38).

Ao revogar o velho paradigma, representado pelas Leis 4.513/64 (Política Nacional do Bem-Estar do Menor) e 6.697/79 (Código de Menores), o estatuto cria condições para que se desencadeie uma verdadeira revolução, tanto na formulação das políticas públicas para a infância e a juventude como na estrutura e funcionamento dos organismos que atuam na área (COSTA, 1990, p.38).

O Estatuto da Criança e do Adolescente tornou-se, no Brasil, o principal instrumento jurídico de luta pela efetivação dos direitos da criança e do adolescente à medida que, em conformidade com o texto constitucional, estabeleceu um conjunto de princípios fundamentais desse direito. Contudo, outras leis foram sendo aprovadas, ressignificando e pormenorizando o paradigma da proteção integral, tal como a Lei n. 13.431/2017, que estabeleceu o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência, e instituiu os institutos da escuta especializada e do depoimento especial.

Uma característica marcante da Doutrina da Proteção Integral, no Brasil, é a divisão da responsabilidade pela promoção e pela proteção dos interesses da criança e do adolescente entre a família, o Estado e a sociedade (art. 227, CF/1988)²⁷. Por meio da *tríplice*

²⁶ Entre os movimentos sociais de mais destaque estão o Movimento Nacional Meninos e Meninas de Rua, a Pastoral do Menor da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, a Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, a Articulação Nacional dos Centros de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, a Coordenação dos Núcleos de Estudo ligados às universidades, a Sociedade Brasileira de Pediatria, a Associação Brasileira de Proteção à Infância e à Adolescência e a Ordem dos Advogados do Brasil (VIEIRA; VERONESE, 2015, p. 112).

²⁷ O Estatuto da Criança e do Adolescente, no caput do seu art. 4º, acrescentou a “comunidade” à tríade indicada no texto constitucional. Segundo Dallari (2018, p. 71), ao fazer isso, “o legislador destacou uma espécie de agrupamento que existe dentro da sociedade e que se caracteriza pela vinculação mais estreita entre seus

responsabilidade compartilhada, todos têm o dever comum de zelar pela promoção e concretização de direitos dessa camada da população, de modo que o exercício desses direitos não pode mais ser assumido como “uma concessão de um Estado paternalista, mas, antes de tudo, como uma parceria do Poder Público e da sociedade” (PEREIRA, 1996, p. 4).

O sistema de responsabilização imposto pela Constituição Federal, na forma do paradigma da proteção integral, impõe uma atuação articulada entre o Estado, a família e a sociedade, de modo que “estando escrito na Constituição que toda criança tem direito à vida, sempre que houver ameaça à vida de criança ou de crianças, alguém da família, da sociedade ou do Estado deve movimentar autoridades particulares ou do Estado para garantir a vida” (SÊDA, 1995, p. 43).

A responsabilidade atribuída à família é um dever moral, universalmente reconhecido, decorrente da consanguinidade e do fato de ser o primeiro ambiente em que a criança toma contato com a vida social (DALLARI, 2018, p. 68-9). A família assume uma posição privilegiada na proteção da criança e do adolescente, uma vez que a ela competem os cuidados elementares, como fornecer alimentação, abrigo, segurança, educação, entre outros. O papel desempenhado pela família é fundamental no processo de desenvolvimento da criança e do adolescente, haja vista que, além de ser a instituição mais adequada ao atendimento das necessidades de subsistência, é na família que o indivíduo busca o afeto, aprende regras e limites, e desenvolve-se como cidadão.

Na redação do preâmbulo da Convenção sobre os Direitos da Criança, os Estados-partes declararam-se convencidos de que a família constitui o “grupo fundamental da sociedade e ambiente natural para o crescimento e bem-estar de todos os seus membros, e em particular das crianças”. Assim, a convivência familiar é tão importante que o direito de ser criado e educado no seio de sua família foi elevado à categoria de garantia fundamental, o que no Brasil se dá tanto pelo texto constitucional (art. 227, CF) quanto pelo estatutário (art. 19, ECA)²⁸.

membros, que adotam valores e costumes comuns”. De acordo com o autor, é a comunidade a primeira a ser beneficiada com o atendimento dos direitos da criança e do adolescente, da mesma forma que é a primeira a sentir as consequências provocadas pelo desrespeito a esses direitos.

²⁸ O Estatuto da Criança e do Adolescente conferiu preferência à família natural quando, por meio do seu art. 19, fixou o caráter excepcional à família substituta, priorizando os laços consanguíneos, que deverão ser mantidos sempre que possível. Contudo, a prevalência da família biológica só perdurará enquanto for benéfico à criança e ao adolescente, uma vez que o interesse desses tem prioridade sobre os de sua família. Nesse sentido, se apurado que a família natural carece de condições emocionais e afetivas ou se o ambiente familiar não garantir condições para o seu desenvolvimento integral (art. 19), ainda que seja vontade dos pais biológicos terem

O papel do Estado nessa relação, por sua vez, não se limita mais ao mero controle social de meninos e meninas *em situação irregular* como ocorria anteriormente, mas sim de agente modificador da realidade social da infância. Toda a estrutura estatal tem atribuições em face da infância e da adolescência. O Poder Legislativo deverá prever instrumentos aptos a promover os direitos da criança e do adolescente, o Poder Judiciário, por sua vez, cuidará da defesa e da exigibilidade dos direitos lesados ou ameaçados, o Poder Executivo, finalmente, ficou incumbido de implementar, por meio de políticas públicas, programas de atendimento aos interesses da criança e do adolescente.

Da mesma forma, a responsabilidade para com a criança e o adolescente é compartilhada entre todos os entes federativos – a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. A Constituição Federal, em seu art. 24, inc. XV, fixou a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar acerca de matérias afetas à proteção da infância e da adolescência, restando aos Municípios suplementar a legislação federal e estadual, na forma do art. 30, inc. II.

Ainda com relação às atribuições do Poder Público, vale destacar que o texto constitucional determinou que as ações governamentais no atendimento aos direitos da criança e do adolescente deverão pautar-se na descentralização político-administrativa e na participação popular (art. 227, §7º c/c art. 204, inc. I e inc. II, CF). Desse modo, em razão da descentralização administrativa, caberá a cada esfera federativa, em seu respectivo âmbito de atuação, coordenar, formular e financiar (ou, se for o caso, cofinanciar) ações de proteção e de efetivação dos direitos da criança e do adolescente. Todavia, o Município assume um papel de destaque, haja vista que o Estatuto da Criança e do Adolescente, ao tratar da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, estabeleceu, como diretriz, a municipalização do atendimento (art. 88, inc. I, ECA)²⁹.

consigo seus filhos, a estes deverá ser designada família substituta. Há de se ressaltar que a falta de recursos financeiros não constitui motivo, isoladamente, suficiente para a perda ou mesmo a suspensão do poder familiar. Dessa forma, “não existindo outro motivo que por si só autorize a decretação da medida, a criança ou o adolescente será mantido em sua família de origem, a qual deverá obrigatoriamente ser incluída em programas oficiais de auxílio” (art. 23, parágrafo único, ECA).

²⁹ O legislador estatutário, por meio da diretriz do art. 88, inc. I, introduziu ao direito da criança e do adolescente o “princípio da municipalização”. Esse princípio surge em resposta à complexidade das relações sociais, quando se faz necessário que o atendimento dos direitos sociais seja atribuído ao braço do Estado mais próximo da realidade de seu povo, braço que, no Brasil, é o Município. Assim, almejando efetivar a municipalização do atendimento, o legislador estatutário conferiu ao Município autonomia para, dentro dos limites estabelecidos na Lei nº 8.069/1990, dar disciplina ao seu Conselho Tutelar, ao seu Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e ao seu Fundo Municipal da Infância e Adolescência. Há que ressaltar que a municipalização não se confunde em nada com a “prefeiturização”. Ao contrário, municipalizar significa que os demais entes federados transferiram atribuições, antes somente suas, aos Municípios, ente mais próximo da

A participação popular, por sua vez, garante a participação da sociedade, materializando-se, por meio das organizações representativas da sociedade (sociedade civil organizada), que atuam na formulação das políticas e no controle das ações voltadas à efetivação dos direitos da criança e do adolescente³⁰. A convocação da sociedade para, em conjunto com o poder público, determinar as políticas públicas específicas de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, é um grande sinal de maturidade democrática.

De acordo com Pereira (1996, p. 5), ao convocar toda a sociedade a participar das mudanças por meio de ações que, até então, eram privativas de seus dirigentes, o constituinte e o legislador estatutário criaram uma parceria na formulação das políticas públicas inédita na história brasileira. A responsabilização da sociedade decorre do que Dallari (2018, p. 68-9) chama de “solidariedade humana”³¹, ou ainda, de “um dever moral de todos os seres humanos”. No mesmo sentido, Albergaria (1991, p. 30) entende que a responsabilização social decorre do “princípio da humanidade”, fundado na solidariedade social, sobretudo para os socialmente mais fracos.

O legislador estatutário, buscando instrumentalizar a participação da sociedade nos termos previstos pela Constituição Federal, previu dois importantes mecanismos de participação social direta nas questões de interesse dessa parcela da população: o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente³² e o Conselho Tutelar³³. Outrossim, muito embora não

realidade das crianças e dos adolescentes cidadãos.

³⁰ A participação popular a que faz referência o art. 204, inc. II da Constituição Federal, pode ocorrer tanto através da representação nos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, quando nas Conferências Municipais e na formação de Fóruns ou outras mobilizações necessárias, ou, ainda, por meio da candidatura ao cargo de membro do Conselho Tutelar.

³¹ Dallari (2018, p. 74) entende que a convocação da sociedade para cuidar, juntamente com o Estado e a família, da criança e do adolescente tem como fundamento o fato de o ser humano não consegue viver sozinho, dependendo do grupo para subsistir. Assim, sendo a criança e o adolescente mais dependentes e, por isso, mais vulneráveis a toda forma de violência, Dallari aponta ser justo que toda a sociedade seja igualmente responsável pelos meninos e meninas.

³² O Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente é, nos termos do art. 88, inc. II, do Estatuto da Criança e do Adolescente, o órgão deliberativo e controlador das ações relacionadas à infância e à adolescência nos três níveis da Administração Pública (federal, estadual e municipal), no qual está garantida a participação popular paritária. A previsão de Conselhos de Direitos decorre das diretrizes constitucionais estampadas no art. 224, que impõem que as ações governamentais na área da assistência social tenham por base a descentralização político-administrativa (inc. I) e a participação da população na formulação das políticas e no controle das ações (inc. II). Assim, ciente de que o atendimento aos direitos da criança e do adolescente, também por determinação constitucional (art. 227, § 7º), deverá levar em consideração essas diretrizes, o legislador estatutário previu a figura do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente.

³³ O Conselho Tutelar foi previsto pelo Estatuto da Criança e do Adolescente como um “órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e

expresso pela redação do Estatuto, a sociedade pode, ainda, cumprir a sua incumbência constitucional por meio de Fóruns³⁴ e ou Associações³⁵, reconhecidos como espaços da sociedade civil organizada, no qual atua como força política na busca por soluções aos conflitos e anseios sociais.

Além disso, é oportuno destacar que o sistema estatutário inovou, também, ao abandonar o caráter repressivo e punitivo dos Códigos de Menores, optando por um sistema socioeducativo para atender ao adolescente em conflito com a lei, compreendendo-o como “um ser social”, e não uma patologia a ser tratada (VERONESE; OLIVEIRA, 2008, p. 118).

Por isso tudo, as mudanças estruturais promovidas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente foram tão profundas que, na época da publicação, apresentou-se como a “possibilidade de virar a página, não de duas décadas de regime autoritário, mas de quase quinhentos anos de práticas equivocadas nas relações do Estado e da sociedade brasileira com um dos contingentes mais vulneráveis e frágeis da nossa população: as crianças e os adolescentes” (COSTA, 1990, p.38).

Enfim, o paradigma da proteção integral é marco de regulação tanto em matéria legislativa quanto no que se refere à construção de políticas públicas para o atendimento da população infantoadolescente, o que se concretiza na forma de um Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, ou seja, pela “articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente” (BRASIL, 2006c).

do adolescente” (art. 131, ECA). Assim, como o órgão “encarregado pela sociedade” de cuidar dos interesses da criança e do adolescente, o Conselho Tutelar tem a função de executar as decisões da política de proteção integral e os direitos assegurados pelos diplomas constitucional e estatutário, podendo, para tanto, requisitar serviços e acionar o Estado ou a família quando necessário. O Estatuto da Criança e do Adolescente previu a criação, em cada Município brasileiro, de pelo menos um Conselho Tutelar, composto por cinco membros, escolhidos pela comunidade local, para o mandato de quatro anos (art. 132, ECA).

³⁴ Os Fóruns são estratégias não governamentais de articulação, mobilização e sensibilização da sociedade a respeito da necessidade de se proteger e efetivar os direitos garantidos à criança e ao adolescente pelos diplomas constitucional e estatutário. Não há nenhuma documento normativo disciplinando a atuação dos Fóruns, de modo que a sua missão, sua composição e seus objetivos devem ser definidos pela própria sociedade civil organizada. Nesse sentido, os Fóruns são uma instância democrática, não institucionalizada, onde se discutem propostas e se definem mecanismos de atuação.

³⁵ As Associações são pessoas jurídicas de direito privado, definidas pelo Código Civil como a “união de pessoas que se organizem para fins não econômicos” (art. 53, *caput*, CC). Podem, desde que legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, interpor “ações cíveis fundadas em interesses coletivos ou difusos” (art. 210, inc. III, ECA).

2.3.2 O melhor interesse da criança e o adolescente

O *melhor interesse da criança* é “um paradigma que tem norteado tratados e convenções humanitários, da mesma forma que tem orientado, em todo o mundo, as decisões dos Tribunais”, conforme define Pereira (1999, p. 1). Contudo, a autora alerta que não existe uma orientação uniforme ou fatores determinantes sobre o que exatamente vem a ser o melhor interesse da criança e do adolescente, o que vai se revelar apenas na análise de cada caso em concreto (PEREIRA, 1999, p. 4).

As origens do *melhor interesse*, segundo Pereira (1999, p. 1-2), estão relacionadas com o instituto do *parens patriae*³⁶, utilizado na Inglaterra do século XIV, pelo qual se conferia ao Rei e à Coroa a prerrogativa de proteção das pessoas incapazes, responsabilidade que foi delegada ao Chanceler a partir do século XIV, que atuava como *guardião supremo*, estando responsável pela proteção das crianças e de todas as pessoas que não tivessem discernimento para administrar os próprios interesses.

No campo da hermenêutica jurídica, Pereira (1999, p. 2) aponta três julgamentos como precedentes da primazia do interesse da criança no Direito da *Common Law*: um do Juiz Cardozo, no caso *Finley v. Finlay*, onde se ressaltou que, na aplicação do *parens patriae*, deve-se ater ao bem-estar da criança, o que se sobrepõe aos interesses de cada um dos pais; e dois do Juiz Lord Mansfield, em 1763, - os casos *Rex v. Delaval* e *Blissetts*, nos quais o magistrado utilizou-se de uma medida semelhante à ação de busca e apreensão brasileira, adotando posicionamento que entendia ser mais adequado para a criança. Apesar de os julgados serem do século XVIII, apenas em 1836 é que o princípio do *best interest* tornou-se efetivo na Inglaterra.

Esse princípio teria sido introduzido no Estados Unidos em 1813, no julgamento do caso *Commonwealth v. Addicks*, uma ação de divórcio impetrada em razão de adultério da mulher, no qual a corte, contrariando a lei costumeira, concedeu a guarda do filho à mãe,

³⁶ O termo *parens patriae* tem origem no latim e pode ser traduzido como *parent of his or her country* (pais de seu país) ou *parent of the nation* (pais da nação). O *parens patriae* determina que o governo é o último guardião de todas as pessoas não capazes, especialmente as crianças, cujo cuidado é apenas confiado a seus pais. Refere-se, portanto, ao poder de política pública do Estado para intervir contra pais abusivos ou negligentes, tutor legal ou cuidador informal, e atuar como pai de qualquer criança ou indivíduo que precise de proteção (Cornell Law School, 2019).

entendendo que a sua conduta com relação ao marido não poderia ser estendida ao filho, decidindo, assim, conforme o melhor interesse da criança (PEREIRA, 1999, p. 3).

Na esfera legislativa, os primeiros documentos a falarem sobre o melhor interesse da criança estão no campo do direito internacional. Em 20 de novembro de 1959, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), ao promulgar a Declaração dos Direitos da Criança, a respeito do direito à especial proteção para o seu desenvolvimento físico, mental e social, determinou aos Estados Partes, que na aprovação de leis com este fim, “devem considerar, primordialmente, o interesse maior da criança” (Princípio II)³⁷.

Posteriormente, a Convenção sobre os Direitos da Criança, igualmente aprovada pela Assembleia das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989, portanto, 30 anos após a aprovação da Declaração, expressou, em seu Artigo 3.1, que “todas ações relativas às crianças, levadas a efeito por instituições públicas ou privadas de bem estar social, tribunais, autoridades administrativas ou órgãos legislativos, devem considerar, primordialmente, o maior interesse da criança”.

A Convenção de 1989 representa “o mínimo que toda a sociedade deve garantir às suas crianças, reconhecendo em um único documento as normas que os países signatários devem adotar e incorporar às leis” (Pereira, 1999, p. 05). Tal documento é fruto da negociação e do compromisso dos Estados Partes da ONU, tendo sido elaborado por uma força de trabalho que se estendeu por dez anos e que levou em consideração as diversidades religiosas, socioeconômicas e culturais da infância nas diversas nações.

O Brasil ratificou a Convenção de 1989 por meio do Decreto n. 99.710/1990, logo, assumindo o compromisso executar e cumprir suas determinações, “tão inteiramente como nela se contém” (art. 1º), incorporando, portanto, o princípio do melhor interesse ao ordenamento pátrio e ao seu sistema jurídico.

É preciso destacar, entretanto, a opção feita na tradução do Artigo 3.1, anteriormente referenciado. A Convenção em sua redação original (em inglês), determina que “*In all actions concerning children, whether undertaken by public or private social welfare institutions, courts of law, administrative authorities or legislative bodies, the best interests of the child shall be a primary consideration*”. Ao promulgar o documento, na forma do Decreto n. 99.710/1990, o

³⁷ Princípio 2. A criança gozará proteção social e ser-lhe-ão proporcionadas oportunidades e facilidades, por lei e por outros meios, a fim de lhe facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, de forma sadia e normal e em condições de liberdade e dignidade. Na instituição das leis visando este objetivo levar-se-ão em conta sobretudo, os melhores interesses da criança (Declaração dos Direitos da Criança, ONU, 1959).

Brasil, ao invés de optar pelo uso da expressão melhor interesse (*best interest*), fez uso da expressão maior interesse.

Essa questão semântica, conforme aponta Pereira (1999, p. 06), implica em dois conceitos que podem apresentar interpretações distintas: “a versão original vinculada a um conceito qualitativo – *the best interest* – e a versão brasileira dentro de um critério quantitativo – o interesse maior da criança”. A autora, considerando a essência da Convenção, opta pelo conceito qualitativo, no caso, o *melhor interesse*, o qual será adotado nesta pesquisa.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, na sua redação original, havia trazido o princípio do melhor interesse na redação do seu art. 6º, onde se traçou rumos hermenêuticos ao magistrado, determinando que, na sua interpretação, deverão ser levados em consideração os fins sociais aos quais ela se dirige, as exigências do bem comum, os direitos e deveres individuais e coletivos, e, sobretudo, a condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento.

Segundo Costa, o art. 6º “é a chave, do ponto de vista teleológico, para a leitura e a interpretação do Estatuto da Criança e do Adolescente”, pois ele arrola os quatro aspectos que deverão ser levados em consideração pelo seu intérprete: O *primeiro aspecto* se refere aos fins sociais a que o diploma estatutário busca, “inscrevendo o Estatuto num movimento mais amplo de melhoria ou seja, de reforma da vida social no que diz respeito à promoção, defesa e atendimento dos direitos da infância e juventude” (COSTA, 2018, p. 95). O *segundo aspecto* está relacionado às exigências do bem comum, “trata-se da afirmação, no plano positivo, dos direitos da criança e do adolescente como um valor ético revestido de universalidade” (Costa, 2018, p. 96). O *terceiro aspecto* está representado nos direitos individuais e coletivos da criança e do adolescente, cuja obrigação de promoção e proteção, por força do art. 227 da Constituição Federal, é da família, da sociedade e do Estado. Finalmente, o *quarto aspecto* está na afirmação de que a criança e o adolescente são pessoas em desenvolvimento e, conseqüentemente, “são detentores de todos os direitos que têm os adultos e que sejam aplicáveis à sua idade e mais direitos especiais, que decorrem precisamente do seu estado ontológico próprio de pessoas em condição peculiar de desenvolvimento” (COSTA, 2018, p. 97).

Posteriormente, com as alterações promovidas pela Lei n. 12.010/2009, especificamente com a inclusão do inc. IV ao parágrafo único do art. 100 do Estatuto da Criança e do Adolescente, o *interesse superior da criança e do adolescente* passou a ser um princípio

expressamente previsto, ao determinar que, na aplicação das medidas de proteção, “a intervenção deve atender prioritariamente aos interesses e direitos da criança e do adolescente, sem prejuízo da consideração que for devida a outros interesses legítimos no âmbito da pluralidade dos interesses presentes no caso concreto”.

O melhor interesse é, portanto, um princípio hermenêutico e orientador, dirigindo tanto ao ator do Sistema de Garantias, ao jurista quanto ao legislador que, ao decidir, seja por ocasião da formulação de novas leis, seja em face de uma lide na qual esteja em discussão direito de criança ou adolescente, devem ter como fundamento o atendimento do melhor interesse da criança e do adolescente, destinatários da proteção integral constitucional e da prioridade absoluta de direitos.

Amin, ao propor uma definição ao princípio do melhor interesse, aponta que, na análise do caso em concreto, o melhor interesse impõe ao interprete que a sua decisão prime pelo resguardo amplo dos direitos fundamentais titularizados pela criança e pelo adolescente, sem qualquer espécie de subjetivismo. Para a autora, “interesse superior ou melhor interesse não é o que o Julgador ou aplicador da lei entende que é melhor para a criança, mas sim o que objetivamente atende à sua dignidade como pessoa em desenvolvimento, aos seus direitos fundamentais em maior grau possível” (AMIN, 2019, p. 78).

Pereira (2009, p. 04), a esse respeito, afirma que, exatamente por não existir diretrizes exatas ou fatores seguros que possam definir o que vem a ser o melhor interesse da criança e do adolescente, coube ao Sistema de Justiça consolidar sua aplicação como princípio. Por isso mesmo alerta para os perigos de a aplicação do princípio do melhor interesse se fundar “na subjetividade de cada Juiz, não deixando espaço para a consideração de outros interesses, também importantes, acarretando generalizações e dando margem à discricionariedade” (PEREIRA, 1999, p. 03-4).

Para ilustrar esse ponto de vista, Pereira (2009, p. 04-5) busca, na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, decisões que envolvam o acolhimento e destaquem o melhor interesse da criança como princípio norteador, trazendo, como exemplo, duas decisões paradigmáticas que demonstraram a efetiva posição do Superior Tribunal de Justiça ao julgar situações que envolvem a adoção *intuito personae*, em que, muito embora os pretendentes à adoção não tivessem observado as regras contidas no Estatuto da Criança e do Adolescente e

burlado o cadastro de adoção, em razão da existência de vínculos da criança com o casal, julgou-se ser do melhor interesse da criança a sua manutenção com a família afetiva.³⁸

A aplicação do princípio do melhor interesse em defesa do direito fundamental à convivência familiar – seja na família de origem da criança e do adolescente, seja na família substituta – reforça a necessidade de se valorizar os elos familiares, por meio de políticas públicas nas áreas da assistência social e da saúde mental.

Isso porque, conforme aponta Groeninga (2002), “o melhor interesse da criança não pode ser conflitante com o melhor interesse de todos os indivíduos que compõem uma família, o que seria um contra senso. Direitos, deveres, responsabilidades, são complementares e não excludentes nas relações familiares”.

Isso significa que os pais estão autorizados a criarem os seus filhos da maneira que entenderem ser mais apropriada. Os pais são responsáveis pela alimentação, pelo vestuário, pela educação, pela saúde e pelo lazer, cabendo-lhes definir os parâmetros e os limites que irão impor aos filhos, seguindo seus costumes, crenças e cultura. O exercício do poder familiar, entretanto, deve se dar no interesse da criança e do adolescente.

Conforme explica Pereira (1999, p. 49), ainda que haja um colapso familiar ou que os pais não cheguem a um consenso sobre a criação dos filhos, não deve o Estado intervir na relação familiar. A interferência do poder público deve ocorrer apenas em caso de violação de direito fundamental da criança e do adolescente, sob pena de ingerência do Estado na esfera privada das relações familiares.

³⁸ São as decisões proferidas por ocasião do Recurso Especial n. 837.324/RS, de relatoria do Min. Humberto Gomes de Barros: “CIVIL. FAMÍLIA. GUARDA PROVISÓRIA. COMÉRCIO DE MENOR. INEXISTENTE. FAMÍLIA AFETIVA. INTERESSE SUPERIOR DO MENOR. OBSERVÂNCIA DA LISTA DE ADOÇÃO. Mesmo em havendo aparente quebra na lista de adoção, é desaconselhável remover criança que se encontra, desde os primeiros dias de vida e por mais de dois anos, sob a guarda de pais afetivos. A autoridade da lista cede, em tal circunstância, ao superior interesse da criança (ECA, art. 6º)”; e do Agravo Regimental em Medida Cautelar n. 15.097/MG, de relatoria do Min. Massami Uyeda: “AGRAVO REGIMENTAL - MEDIDA CAUTELAR - AFERIÇÃO DA PREVALÊNCIA ENTRE O CADASTRO DE ADOTANTES E A ADOÇÃO INTUITU PERSONAE - APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DO MELHOR INTERESSE DO MENOR - ESTABELECIMENTO DE VÍNCULO AFETIVO DA MENOR COM O CASAL DE ADOTANTES NÃO CADASTRADOS, COM O QUAL FICOU DURANTE OS PRIMEIROS OITO MESES DE VIDA - APARÊNCIA DE BOM DIREITO - OCORRÊNCIA - ENTREGA DA MENOR PARA OUTRO CASAL CADASTRADO - PERICULUM IN MORA - VERIFICAÇÃO - RECURSO IMPROVIDO”.

2.3.3 O direito fundamental à convivência familiar

O direito de ser criado no seio da própria família tem expressão no direito internacional. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela Organização das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948 e aprovada no contexto do pós-guerra, em seu Artigo 16, reconheceu a família como “elemento natural e fundamental da sociedade”, garantindo-lhe a proteção do Estado.

Mais tarde, a Declaração dos Direitos da Criança de 1959 reconheceu, em seu Princípio 6º, que “para o desenvolvimento completo e harmonioso de sua personalidade, a criança precisa de amor e compreensão”, e, para tanto, deverá ela ser criada “sempre que possível, aos cuidados e sob a responsabilidade dos pais e, em qualquer hipótese, num ambiente de afeto e de segurança moral e material”.

Finalmente, a Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989, em seu Artigo 27, determinou que os pais detêm a “responsabilidade primordial de propiciar, de acordo com suas possibilidades e meios financeiros, as condições de vida necessárias ao desenvolvimento da criança”, incumbindo, os Estados Partes de adotarem medidas apropriadas a fim de ajuda-los a tornar efetivo esse direito e, caso necessário, proporcionar “assistência material e programas de apoio, especialmente no que diz respeito à nutrição, ao vestuário e à habitação”.³⁹

Internamente, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 226, *caput*, reconheceu a família como base da sociedade, garantindo-lhe especial proteção do Estado, e ela, juntamente com a sociedade e o Estado, devem assegurar a crianças e adolescentes, na forma do *caput* do seu art. 227, a proteção integral de todos os seus direitos fundamentais, inclusive, o direito fundamental à convivência familiar e comunitária.

Na esfera infraconstitucional, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/1990), documento que dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente, reitera a importância da família, colocando-a em posição de destaque na promoção e na garantia dos direitos de suas crianças e adolescentes, estando ela incumbida do dever de manter um ambiente adequado, capaz de garantir o desenvolvimento integral dos seus filhos (art. 19, ECA).

Vale apontar, novamente, que a família a qual se referem tanto a Constituição Federal de 1988 quanto o Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990, não é mais aquela família

³⁹ Ainda em matéria de direito internacional de proteção à infância e à família, Veronese (2019, p. 95) cita a Convenção de Nova York sobre Execução de Alimentos no Exterior de 1956; a Convenção Interamericana sobre Obrigação Alimentar, assinada em Montevideu em 1989; a Convenção de Haia sobre Alimentos de 2007, tendo o Brasil, no caso desta última, o primeiro país da América Latina a implementá-la, entrando em vigor no dia, em todo o país, em 1º de novembro de 2017.

matrimonializada e marcada pela legitimidade/ilegitimidade da filiação, constituída segundo as formalidades do direito civil. O direito à convivência familiar, no paradigma da proteção integral, parte do reconhecimento da “família pluralizada, composta por pessoas unidas por laços de consanguinidade, de aliança e afinidade, como referência de afeto, proteção e cuidados” (SANCHES; VERONESE, 2019, p. 155).

O crescer em família é um direito fundamental em razão da sua própria natureza de necessidade básica, “já que é na família, como primeiro agrupamento de inserção do indivíduo, que se estabelece a primeira relação de afeto, sobre a qual se apoia todo o desenvolvimento posterior do indivíduo, dando unidade à sua personalidade” (LIRA, 2018, p. 107).

O direito à convivência familiar tem fundamento na dignidade da pessoa humana, pois é na família que se encontra “a condição indispensável para que a vida se desenvolva, para que a alimentação seja assimilada pelo organismo e a saúde se manifeste”. A família é o lugar adequado e natural para o desenvolvimento humano, é onde a criança e o adolescente se sentem protegidos e é “de onde são lançados para a sociedade e o universo” (CINTRA, 2018, p. 231).

O direito à convivência familiar se traduz, portanto, no direito de ser criado e educado no seio de sua própria família e, excepcionalmente, quando não for possível a sua manutenção junto à família de origem, em família substituta, nas modalidades de guarda, tutela ou adoção, conforme determina o art. 28 da Lei n. 8.069/1990.

A *família natural* é, na definição proposta pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, aquela “formada pelos pais ou qualquer deles e seus descendentes” (art. 25, *caput*, ECA), acrescida da família extensa, esta definida como “aquela que se estende para além da unidade pais e filhos ou da unidade do casal, formada por parentes próximos com os quais a criança ou adolescente convive e mantém vínculos de afinidade e afetividade” (art. 25, parágrafo único, ECA).

A *família extensa*, conceito que foi introduzido ao Estatuto pela Lei n. 12.010/2009, não coincide com o parentesco biológico ou civil, necessariamente. O que vai definir um membro da família extensa é “a estabilidade afetiva no relacionamento com a criança ou o adolescente, bem como, compromisso e responsabilidade na convivência familiar” (PEREIRA, 2009, p. 02)

O Estatuto reforçou as garantias que já haviam sido fixadas pelo texto constitucional, estabelecendo a igualdade entre os filhos, vedando quaisquer designações discriminatórias

relativas à filiação (art. 20, ECA); assentando que o poder familiar deve ser exercido, em igualdade de condições, pelo pai e pela mãe (art. 21, ECA), conferindo a ambos os genitores “direitos iguais e deveres e responsabilidades compartilhados no cuidado e na educação da criança” (art. 22, parágrafo único, ECA); e, reforçando que a pobreza não pode ser penalizada, de modo que a falta ou a carência de recursos materiais não pode constituir motivo suficiente para a perda ou a suspensão do poder familiar (art. 23, *caput*, ECA) sendo que, nesses casos, deverá a família ser obrigatoriamente incluída em serviços e programas oficiais de proteção, apoio e promoção (art. 23, §1º, ECA).

A vedação da penalização das famílias pobres, na forma do art. 23, que impede a perda ou a suspensão do poder familiar quando a hipossuficiência for o único motivo da violação dos direitos da criança e do adolescente, considerando o histórico da legislação brasileira, representa um dos três pilares da Doutrina da Proteção Integral, no caso, aquele que responsabiliza o Estado, juntamente com a família e a sociedade, em promover e proteger os direitos infantoadolescentes.⁴⁰

A perda ou a suspensão do poder familiar ocorrerão apenas pela via judicial, em procedimento que garanta o contraditório e a ampla defesa, nos casos rigorosamente previstos na legislação civil – art. 1.638 do Código Civil, com as inclusões e modificações promovidas pela Lei n. 13.715/2018⁴¹ -, bem como na hipótese de descumprimento injustificado dos deveres e obrigações inerentes ao poder familiar (art. 24, ECA).

Quanto à *família substituta*, o Estatuto da Criança e do Adolescente destacou seu caráter subsidiário, porquanto ter a família natural, inclusive na sua forma extensa ou ampliada, prioridade de manter, perto de si e sob os seus cuidados, a criança e o adolescente. Por isso, por

⁴⁰ É oportuno destacar que, durante a égide do Código de Menores de 1979, a pobreza era uma das causas de perda do poder familiar, visto que o seu art. 45, inc. I, autorizada a autoridade judiciária a decretar a perda do pátrio poder sempre que os pais dessem causa a situação irregular do menor, sendo uma condição de irregularidade estar o menor “privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las” (art. 2º, inc. I, “b”, Código de Menores de 1979).

⁴¹ Art. 1.638. Perderá por ato judicial o poder familiar o pai ou a mãe que: I - castigar imoderadamente o filho; II - deixar o filho em abandono; III - praticar atos contrários à moral e aos bons costumes; IV - incidir, reiteradamente, nas faltas previstas no artigo antecedente; V - entregar de forma irregular o filho a terceiros para fins de adoção. Parágrafo único. Perderá também por ato judicial o poder familiar aquele que: I – praticar contra outrem igualmente titular do mesmo poder familiar: a) homicídio, feminicídio ou lesão corporal de natureza grave ou seguida de morte, quando se tratar de crime doloso envolvendo violência doméstica e familiar ou menosprezo ou discriminação à condição de mulher; b) estupro ou outro crime contra a dignidade sexual sujeito à pena de reclusão; II – praticar contra filho, filha ou outro descendente: a) homicídio, feminicídio ou lesão corporal de natureza grave ou seguida de morte, quando se tratar de crime doloso envolvendo violência doméstica e familiar ou menosprezo ou discriminação à condição de mulher; b) estupro, estupro de vulnerável ou outro crime contra a dignidade sexual sujeito à pena de reclusão.

entender a gravidade da medida, o diploma estatutário estabeleceu, nos parágrafos do art. 28, algumas diretrizes para a colocação de criança ou adolescente em família substituta.

A primeira delas é a de que, sempre que possível, a criança e o adolescente deverão ser previamente ouvidos e ter a sua opinião levada em consideração, claro que respeitado o seu estágio de desenvolvimento e o seu grau de compreensão (art. 28, §1º, ECA). No caso de adolescentes, é necessário que o seu consentimento seja colhido em audiência (art. 28, §2º, ECA). Deverá ser levado em consideração o grau de parentesco e, sobretudo, a relação de afinidade e de afetividade, de forma que as consequências decorrentes da medida sejam reduzidas (art. 28, §3º, ECA). Grupos de irmãos, em princípio, deverão ser colocados juntos de uma mesma família substituta, evitando-se o rompimento definitivo dos vínculos fraternais (art. 28, §4º, ECA). A colocação da criança ou do adolescente em família substituta deve ser preparada e acompanhada pela equipe interprofissional a serviço da Justiça da Infância e da Juventude (art. 28, §5º, ECA). No caso de criança ou adolescente indígena ou proveniente de comunidade remanescente de quilombo, é, ainda, obrigatório que sejam consideradas e respeitadas sua identidade social e cultural, os seus costumes e tradições e deverá ocorrer, prioritariamente, no seio de sua comunidade ou junto a membros da mesma etnia, sendo necessária a intervenção e oitiva de representantes do órgão federal responsável pela política indigenista, e de antropólogos junto a equipe interprofissional ou multidisciplinar que irá acompanhar o caso (art. 28, §6º, ECA).

O Estatuto da Criança e do Adolescente, ainda, veda o deferimento de colocação em família substituta a pessoa que revele incompatibilidade com a natureza da medida ou que não ofereça ambiente familiar adequado (art. 29, ECA), e não admite transferência da criança ou adolescente a terceiros ou a entidades sem prévia autorização judicial (art. 30, ECA).

A colocação da criança e do adolescente em família substituta depende de autorização judicial e poderá ocorrer de três formas: na forma da *guarda*, da *tutela* e da *adoção* (art. 28, *caput*, ECA).

A *guarda* é o instituto que tem como fundamento “regularizar a posse de fato”, e pode ser concedida por diferentes motivos, como no caso de separação dos genitores quando não for possível a determinação da guarda compartilhada, quando os genitores são ainda adolescentes e a criança fica sob os cuidados dos avós, como pedido liminar em procedimentos de tutela ou

de preparação para a adoção (art. 33, §1º, ECA) e nas hipóteses em inclusão em programa de acolhimento familiar (art. 34, ECA).

A guarda obriga o guardião à prestar assistência material, moral e educacional, motivo pelo qual ela confere à criança ou adolescente a condição de dependente, para todos os fins e efeitos de direito, inclusive previdenciários (art. 33, §3º, ECA). Por outro lado, a guarda confere ao seu detentor o direito de opor-se a terceiros, inclusive os pais (art. 33, *caput*, ECA), muito embora, diferentemente da adoção, a guarda não extinga o poder familiar. Por fim, é precária, podendo ser revogada a qualquer tempo, mediante ato judicial fundamentado (art. 35, ECA).

A *tutela*, por sua vez, é um instrumento do direito civil, uma vez que se destina “a suprir a incapacidade em virtude da idade do tutelado” (LIBERATI, 1993, p. 28), cabendo ao tutor a responsabilidade de representar ou assistir o tutelado, oferecer garantia quando exigido e prestar contas da gestão do patrimônio do tutelado. “Muito embora se assemelhe ao caráter protetivo do instituto da guarda, a tutela tem um raio de abrangência significativamente maior, sendo o seu exercício incompatível com o do poder familiar” (VERONESE; SILVEIRA, 2011, p. 101). Por esse motivo, o deferimento do pedido de tutela pressupõe a prévia decretação da perda ou suspensão do poder familiar (art. 36, parágrafo único, ECA).

É importante destacar que o instituto da tutela, necessariamente, implica o dever de guarda (art. 36, parágrafo único, ECA), portanto, estando incumbido o tutor de prestar assistência material, moral e educacional ao tutelado.

Finalmente, a *adoção* é “medida excepcional e irrevogável, à qual se deve recorrer apenas quando esgotados os recursos de manutenção da criança ou adolescente na família natural ou extensa” (art. 39, §1º, ECA). É a mais excepcional das medidas de colocação de criança e adolescente em família substituta, pois rompe, definitivamente, com os vínculos da família natural, atribuindo a condição de filho ao adotado, com os mesmos direitos e deveres, inclusive sucessórios (art. 41, ECA). Nem mesmo a morte dos adotantes restabelece o poder familiar dos pais naturais (art. 49, ECA).

O Estatuto da Criança e do Adolescente fixa algumas regras para a adoção a entre os seus artigos 42 a 49, contudo, diferentemente do que ocorria no passado, a ótima estatutária é a de garantir direitos à criança e ao adolescente, permitindo que estes possam se desenvolver no seio de uma família, ainda que substituta. Também por esse motivo que o texto estatutário, com as modificações promovidas pela Lei n. 12-010/2009, passou a garantir ao adotado o direito de conhecer sua origem biológica, garantindo-lhe acesso irrestrito ao seu processo de adoção após completar 18 anos (art. 48, ECA).

Além do Estatuto da Criança e do Adolescente, outro normativo que merece destaque na promoção à convivência familiar e comunitária é o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC), aprovado em 2006 pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) em conjunto com o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), tendo sido o resultado de um processo participativo de elaboração, envolvendo representantes de todos os poderes e esferas de governo, da sociedade civil organizada e de organismos internacionais.

O PNCFC representou um importante marco das políticas públicas no Brasil, pois estabeleceu a necessidade de se romper com a cultura da institucionalização de crianças e adolescentes e de fortalecer o paradigma da proteção integral com preservação dos vínculos familiares e comunitários conforme estabelecido nos textos da Constituição Federal e do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Assim, foi reconhecido que a manutenção dos vínculos familiares e comunitários são essenciais para o desenvolvimento pleno de crianças e adolescentes, e que está diretamente relacionado ao investimento nas políticas públicas de atenção à família. Com esta iniciativa, foi reconhecida a importância da mobilização de Estado e sociedade para que as crianças e os adolescentes sejam vistos de forma indissociável de seu contexto familiar e comunitário.

É importante destacar que o PNCFC traz um conceito de família que não se limita ao discurso legal, pelo contrário, ele vai além dos conceitos propostos pela legislação, por entender que estes não suprem a “necessidade de se compreender a complexidade e riqueza dos vínculos familiares e comunitários que podem ser mobilizados nas diversas frentes de defesa dos direitos de crianças e adolescentes” (BRASIL, 2006a, p. 24). Diante disso,

[...] torna-se necessária uma definição mais ampla de “família”, com base sócio-antropológica. A família pode ser pensada como um grupo de pessoas que são unidas por laços de consanguinidade, de aliança e de afinidade. Esses laços são constituídos por representações, práticas e relações que implicam obrigações mútuas. Por sua vez, estas obrigações são organizadas de acordo com a faixa etária, as relações de geração e de gênero, que definem o status da pessoa dentro do sistema de relações familiares.

Essencialmente, o PNCFC aposta nas “redes sociais de apoio”, identificando-as como uma importante aliada no trabalho de inclusão social da família e com a proteção, defesa e garantia dos direitos das crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária. Fica claro que os vínculos afetivos e simbólicos devem ser reconhecidos, mobilizados e orientados no sentido de “prover apoio às famílias em situação de vulnerabilidade, de prestar cuidados

alternativos às crianças e aos adolescentes afastados do convívio com a família de origem, e, finalmente, para tomar decisões relativas à atribuição de guarda legal e adoção” (Brasil, 2006, p. 25). Por outro lado, também se reconhece que apenas a existência de vínculos afetivos não é suficiente e as providências necessárias para a regularização da situação da criança e do adolescente, do ponto de vista legal, devem ser tomadas, tendo em vista a prevenção de violência e a garantia de seus direitos de cidadania.

Diante disso, o PNCFC propõe algumas diretrizes: a) centralidade da família nas políticas públicas; b) primazia da responsabilidade do estado no fomento de políticas integradas de apoio à família; c) reconhecimento das competências da família na sua organização interna e na superação de suas dificuldades; d) respeito à diversidade étnico-cultural, à identidade e orientação sexuais, à equidade de gênero e às particularidades das condições físicas, sensoriais e mentais; e) fortalecimento da autonomia da criança, do adolescente e do jovem adulto na elaboração do seu projeto de vida; f) garantia dos princípios de excepcionalidade e provisoriedade dos programas de famílias acolhedoras e de acolhimento institucional de crianças e de adolescentes, g) reordenamento dos programas de acolhimento institucional, h) adoção centrada no interesse da criança e do adolescente, i) controle social das políticas públicas (BRASIL, 2006a, p. 69-75).

É visível o foco que o PNCFC confere à família. A primeira opção é trabalhar a família, para que ela possa nutrir condições para manter, consigo, suas crianças e seus adolescentes. Por isso, são imprescindíveis políticas e serviços de proteção social que coloquem a família como o agente primeiro da defesa dos direitos da criança e do adolescente, é preciso, por meio de políticas públicas, fortalecê-la, garantindo meios para que ela seja um local apropriado para suas crianças e seus adolescentes.

3 A CRIANÇA E O ADOLESCENTE NO CONTEXTO DO ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL

A presente Seção tem como objetivo estudar a prática de se institucionalizar crianças e adolescentes pobres no Brasil, tanto no passado – por meio das rodas, dos asilos, dos orfanatos, etc. – quanto no presente, na forma da medida de proteção de acolhimento institucional.

Para tanto, no primeiro momento, será traçado o percurso histórico das práticas de institucionalização utilizadas nos diferentes períodos políticos do país. Essa revisão histórica é essencial para que se possa compreender a cultura de institucionalização que, ainda hoje, tem grandes reflexos na política de atendimento à criança e ao adolescente e nas decisões dos atores do Sistema de Garantias e do Sistema de Justiça.

Em seguida, será apresentada a normatização do acolhimento institucional como medida especial de proteção e como política de proteção especial da assistência social, estudando a disciplina e as diretrizes fixadas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e pelos atos normativos expedidos pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda).

Por fim, serão verificados os direitos específicos das crianças e dos adolescentes acolhidos institucionalmente, o que se faz a partir dos princípios da Doutrina da Proteção Integral.

3.1 A HISTÓRIA DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL

O Brasil possui uma longa tradição de internação de crianças e jovens em instituições, e isso vale tanto para os filhos de famílias abastadas quanto para aqueles dos setores mais pobres da sociedade, pois ambos passaram pela experiência de serem educados longe de suas famílias e comunidades (RIZZINI; RIZZINI, 2004, p. 21). Contudo, considerando que as experiências e a forma de tratamento pelas instituições foram muito diferentes entre ricos e pobres, nessa pesquisa, o foco será a institucionalização das crianças *desvalidas*.

Essas crianças “sem valor e sem proteção de alguém” (RIZZINI; PILOTTI, 2011, p. 17) foram alvos das ações de caridade das Santas Casa de Misericórdia, objetos de intervenção da filantropia dos higienistas para os fins de um projeto de Nação, objetos de intervenção estatal em nome de uma suposta segurança pública, até alcançarem, nas últimas três décadas, o *status* de sujeitos de direitos, sendo-lhes garantidos, ao menos no papel, políticas de atendimento próprias para a sua condição.

A revisão da história da institucionalização da criança e do adolescente no Brasil é importante para que se possa compreender porque a medida de acolhimento institucional é tão largamente aplicada, muito embora toda a legislação vigente busque garantir a convivência familiar, determinando que sejam envidados esforços para a reintegração do acolhido à sua família ou, na impossibilidade de o fazer, seja-lhe tão logo encontrada uma família substituta.

Além disso, conforme afirmam Rizzini e Rizzini (2004, p. 8), ao se refazer o percurso histórico da prática da institucionalização de crianças e adolescentes, é possível compreender a cultura de exclusão dessa população, que se inicia ainda no âmago das políticas ditas de proteção e que se revela uma constante inegável na nossa história, cujos reflexos ainda hoje são sentidos.

3.1.1 A fase caritativa de assistência à infância abandonada

A história da institucionalização, em um primeiro momento, tem estreita ligação com o abandono de crianças, sendo que diversos motivos justificavam esse fenômeno, porém, a pobreza e a ilegitimidade são as duas causas principais, a primeira pela incapacidade de se alimentar mais uma boca, a segunda por contrariar a moral cristã até então dominante, que não aceitava os filhos nascidos fora do casamento (RIZZINI; PILOTTI, 2011, p. 19).

Marcílio (1998, p. 128) afirma que, em toda a América espanhola e portuguesa, “o concubinato, a mestiçagem, a ilegitimidade e o abandono de bebês foram fenômenos de larga difusão e, em grande parte, inter-relacionados”. A autora chega a afirmar que, em Salvador, na Bahia, na segunda metade do Século XVIII, 50% das crianças nascidas livres eram ilegítimas.

Durante a maior parte do período colonial, foi a sociedade civil que se preocupou com as crianças sem família, uma vez que nem Estado, nem Igreja, assumiram, diretamente, a assistência a esse público, limitando-se, ambos, ao controle legal e jurídico, ao apoio esporádico e a estímulos diversos. Esse, segundo Marcílio (1998, p. 131-4), é o contexto da *fase caritativa* de assistência à infância abandonada, que teve espaço até meados do Século XIX.

O assistencialismo da fase caritativa tem como marca o sentimento de fraternidade, mas sem verdadeiras pretensões de mudanças sociais, em uma ação na qual os mais ricos e poderosos diminuam o sofrimento dos mais desvalidos, almejando receber a salvação de suas almas, o reconhecimento da sociedade e a posição de beneméritos (MARCÍLIO, 1998, p. 134).

O atendimento à criança abandonada na fase caritativa se dava de maneira formal e informal. O atendimento informal, apontado por Marcílio (1998, p. 135-6) como “o mais universal e o mais abrangente que se estendeu por toda a história do Brasil, do Século XVI aos nossos dias”, era garantido por famílias ou indivíduos que recolhiam os recém-nascidos deixados na soleira das suas portas, ou de Igrejas, ou em outros lugares, e decidiam criá-los como filhos de criação.

O costume de criar um filho alheio, no Brasil, foi amplamente difundido, aceito e, até mesmo valorizado, e isso se dava por diversas razões. Por um lado, a Igreja estimulava a prática da *caritas*, do amor às criancinhas, prometendo a salvação da alma daquele que praticasse a caridade. De outro, em uma sociedade escravista, uma criança incorporada a uma família poderia representar um complemento à mão-de-obra gratuita (MARCÍLIO, 2018, p. 136-7).

Formalmente, por força das Ordenações do Reino - Ordenações Afonsinas (1446), Ordenações Manoelinas (1521) e Ordenações Filipinas (1603) – as Câmaras Municipais detinham a responsabilidade de garantir, usando suas próprias rendas, a assistência aos órfãos e desvalidos, encontrando meios para criá-los (Marcílio, 1998, p. 130-1). Por meio de convênios autorizados pelo Rei, as Câmaras Municipais poderiam delegar esse serviço a outras instituições, o que ocorreu, sobretudo, com as Santas Casas de Misericórdia, as quais, com o aval real, estabeleceram as Rodas dos Expostos e o Recolhimento para Meninas Pobres e Expostas.

Contudo, as Municipalidades, em regra, não cumpriam suas responsabilidades, a ponto de a própria população demandar a intervenção do Rei para que as Câmaras cumprissem a lei. A esse respeito, Marcílio (1998, p. 140), a título de exemplo, aponta que, em 1798, a rainha D. Maria I, ante a relutância da Câmara do Rio de Janeiro em assistir seus expostos, expediu alvará determinando “que a Câmara dessa cidade, contribua anualmente com oitocentos mil-réis para as despesas dos Expostos”.

As primeiras instituições de proteção à infância abandonada foram as *Rodas de Expostos* e o *Recolhimento para Meninas Pobres*, instituídas apenas no Século XVIII e que, até

a Independência do país, limitavam-se a apenas três cidades: Salvador, Rio de Janeiro e Recife (MARCÍLIO, 1998, p. 144).

A Roda de Expostos destinava-se à proteção dos bebês abandonados que, até os três anos de idade, deveriam ser criados por amas-de-leite alugadas ou por famílias, mediante pequenas pensões (período de criação), retornando para a Casa dos Expostos após essa idade, e lá ficando até os sete anos (período de educação) (Marcílio, 1998, p. 144). Após completos sete anos, a criança ficava à mercê das determinações da autoridade judiciária, que “decidiria sobre o seu destino de acordo com os interesses de quem o quisesse manter” (RIZZINI; PILOTTI, 2011, p. 19). Era comum o seu encaminhamento para o trabalho já a partir desta idade.

O sistema adotado pelas Rodas⁴² consistia em um cilindro giratório, em geral de madeira, na parede, de forma que era possível colocar a criança no seu interior a partir da parte externa do estabelecimento, preservando o anonimato daquele que a depositou (ARANTES, 2011, p. 176). O objetivo, conforme aponta Rizzini e Pilotti (2011, p. 19), era o de esconder a origem da criança e o de preservar a honra das famílias.

É oportuno apontar, entretanto, que as Rodas eram instituições essencialmente urbanas. Em sua pesquisa, Marcílio (1998, p. 161) localizou o total de quinze Rodas de Expostos no Brasil: Salvador, Rio de Janeiro, Recife, São Paulo⁴³, Porto Alegre, Rio Grande, Pelotas, Desterro, Campos (RJ), Cuiabá, Vitória, Cachoeira (BA), Olinda, São João del-Rei e São Luís. Mesmo nas cidades em que estavam instaladas, funcionavam precariamente, com poucas verbas e de maneira improvisada.

A taxa de mortalidade ostentada pelas Rodas dos Expostos era extremamente elevada. Um relatório do Ministro do Império, de 1859, apontava que, “em 1854, 588 foram recebidas, somadas a 68 já no estabelecimento. Total 656. Mortas 435. Restantes 221. Em 1853 o número de expostos recebidos foi de 630 e mortos 515” (Faleiros, 2011, p. 216). O próprio Dom Pedro I fez um relato preocupante à Assembleia Constituinte de 1823:

⁴² As Rodas, entretanto, não foram instrumentos adotados exclusivamente pelo Brasil ou mesmo pelo Império Português. As suas origens remontam a Itália na Idade, tendo surgido, particularmente, com a aparição das confrarias de caridade, no Século XII, que realizavam as Obras de Misericórdia (enunciadas no século anterior). Teve amplo uso em praticamente toda a Europa. O seu nome decorre do dispositivo cilíndrico onde se colocava o bebê a quem se queria abandonar, cujas origens está nos átrios ou vestibulos de mosteiros e conventos medievais, usados então como meio de enviar objetos, alimentos e mensagens aos seus residentes. (MARCÍLIO, 2006, p. 56-7).

⁴³ A Roda de São Paulo foi a última a ser extinta no país, sendo fechada apenas em 3 de outubro de 1951 (MARCÍLIO, 1998, p. 157). “Sendo o Brasil o último país a abolir a chaga da escravidão, foi ele igualmente o último a acabar com o triste sistema da roda dos enjeitados” (MARCÍLIO, 2006, p. 53).

A primeira vez que fui à Roda dos Expostos, achei, parece incrível, sete crianças com duas amas; sem berço, sem vestiário. Pedi o mapa e vi que em 13 anos tinham entrado cerca perto de 12 mil e apenas tinham vingado mil, não sabendo a Misericórdia verdadeiramente onde elas se achavam. (PASSETTI, 2004, p. 348).

Rizzini e Rizzini (2004, p. 23) confirmam que, o atendimento a um número tão elevado de crianças pequenas, sobretudo bebês, nas Casas de Expostos, em um período anterior às descobertas de Pasteur e da microbiologia, acarretava altíssimas taxas de mortalidade.

As meninas expostas ao completarem sete anos, caso a Misericórdia não tivesse conseguido lhes dar uma colocação familiar, eram encaminhadas ao Recolhimento, termo utilizado para identificar as instituições femininas de reclusão, com fins devocionais, caritativos ou educacionais, criados com o intuito de resguardar a honra e a virtude da mulher (MARCÍLIO, 2018, p. 164-5).

Nos Recolhimentos, as meninas deveriam receber uma educação dirigida ao casamento e à maternidade, destino para elas esperado, de forma que as Casas de Misericórdia, com o intuito de atrair casamento, chegavam, até a distribuir dotes (MARCÍLIO, 1998, p. 167). O interessado em se casar, poderia escolher a órfã, mas devia ser aceito pela direção da instituição ou pelo presidente da província quando o dote era pago pelo governo (RIZZINI; RIZZINI, 2004, p. 25-6).

O destino dos meninos, por sua vez, que aos três anos de idade voltavam das casas das amas-de-leite para a Casa dos Expostos, era mais cruel, uma vez que eles não eram alvos das mesmas preocupações com a honra e a virtude. Poucas instituições foram implantadas para esse público até a metade do Século XIX, e as Casas recebiam apenas um número bastante limitado de meninos (MARCÍLIO, 1998, p. 178).

Na fase caritativa de atendimento, além de poucos seminários que aceitavam essa incumbência, houve a tentativa de abrigar e instruir os meninos órfãos e abandonados na forma do Alvará Régio, de 24 de março de 1764, no qual D. Maria I determinou ser conveniente oferecer profissionalização aos meninos desamparados. Nesse sentido, um Alvará Régio de 1779 regulamentou a admissão dos desvalidos junto às Companhias de Aprendizes Marinheiros, onde trabalhariam, sem nada receber, até a idade de 14 anos, considerada essa uma fase de aprendizagem (MARCÍLIO, 1998, p. 178-85).

A prática de encaminhar os meninos para o Arsenal da Marinha do Rio de Janeiro começou em meados do Século XVIII. O Arsenal deveria garantir, a esses meninos,

alimentação, abrigo e vestuário. Contudo, as condições de vida eram bastante adversas. Os expostos, na prática, juntavam-se e recebiam o mesmo tratamento conferido aos empregados no navio, a base da chibata e das péssimas condições de subsistência.

Até a Independência, assim, apesar das obrigações conferidas às Câmaras Municipais pela legislação portuguesa, as iniciativas formais em relação ao atendimento da criança desvalida eram quase todas de cunho religioso, por meio do papel desempenhado, sobretudo, pelas Casas de Misericórdia.

Apenas a partir de 1850, o Estado passa a se manifestar de forma mais concreta com o atendimento desse público. Em 1854, com a publicação do Decreto n. 1.331-A, em 1º de fevereiro, que reformou o ensino primário e secundário do Município da Corte, o Governo do Império determinou o recolhimento das crianças menores de 12 anos vagando em situação de pobreza, para garantir-lhes alguma instrução (art. 62).

Nesse contexto são criadas algumas entidades para atender às crianças órfãs, abandonadas ou pobres, como o Asilo de Menores Desvalidos, posteriormente Cegos, em 1854; o Imperial Instituto de Meninos Surdos, em 1855; o Imperial Instituto de Meninos Aprendiz de Marinheiro, em 1873; e a Escola de Instituto Profissional João Alfredo, em 1875; o Asilo Agrícola Santa Isabel, em 1876, entre outros. (ARANTES, 2011, p. 181).

Arantes (2011, p. 182), entretanto, aponta que, ao analisar o ensino ministrado pela caridade e a divisão do atendimento, verifica-se que este, além de buscar a incorporação dessas crianças aos postos de baixa hierarquia ocupacional, subdividiu-as em outras categorias, como órfão branco ou de cor, filho legítimo ou ilegítimo, pobre válido ou inválido, criança inocente ou virtuosa.

Como exemplo dessa afirmação, dentre outros, Arantes (2011, p. 182-3) apresenta o Orfanato Santa Maria, destinado a órfãs negras para a formação de empregadas domésticas, em contraposição ao Orfãs Brancas do Colégio Imaculada Conceição, exclusivo para órfãs brancas, e que tinha o objetivo de garantir formação religiosa, moral e prática de boas empregadas domésticas e donas de casa.

Essas entidades ganham ainda mais relevância com a publicação das leis em favor da abolição da escravatura e a própria extinção do sistema escravista no País, uma vez que estabelecimentos passaram a ser vistos como a salvação das famílias bem postas: “tornaram-se o celeiro para se abastecerem de domésticas bem preparadas, a bom preço, ou mesmo gratuitamente” (MARCÍLIO, 1998, p. 177).

É importante destacar, entretanto, que, muito embora vários grupos sociais e raciais compusessem a população dos internatos, isso ocorria de forma bastante tímida. Conforme apontam Rizzini e Rizzini (2004, p. 27), os filhos de escravizadas, os ingênuos (aqueles nascidos livres com a Lei do Ventre Livre, de 1871) e as crianças indígenas não foram alvos das preocupações e das intervenções das instituições religiosas, privadas ou governamentais, naquele período e, mais tarde, iriam compor uma parcela significativa dos institutos correcionais.

3.1.2 A fase da filantropia higienista

Com a queda da Monarquia e consequente proclamação da República, surge o desejo da construção de uma nova sociedade e de uma nova Nação, calçadas pela ideologia positivista, cujo mantra ainda está estampado na nossa bandeira. O impacto das mudanças sociais com a separação do Estado e da Igreja e, portanto, a quebra do monopólio religioso da assistência social e, sobretudo com o fim da escravidão, demandaram uma nova política de atendimento à infância, ingressando-se, conforme categorização proposta por Marcílio (1998, p. 191), na *fase da filantropia*, que vai se estender até meados do Século XX.

Com o avanço do liberalismo, o espírito da caridade da época colonial foi também diminuindo, de forma as Casas de Misericórdias foram perdendo fontes de recursos necessárias para a manutenção dos seus serviços e, assim, perdendo gradativamente sua autonomia, passando a depender, financeiramente, dos governos, que passaram a impor as políticas e os controles a serem adotados, além dos rumos a tomar (MARCÍLIO, 1998, p. 161).

A modernização desejada pela República levou ao crescimento demográfico, a urbanização desenfreada, o abandono da vida no campo e ao início da industrialização. A infância e a adolescência brasileiras, como não poderia deixar de ser, passam a seguir os caminhos traçados pelas mudanças sociais, políticas, econômicas e culturais que surgem ao longo dos anos. Apesar dos desejos por uma sociedade construída a partir da ordem e voltada ao progresso, o que se observou foi o crescimento da pobreza e da miséria (VERONESE; RODRIGUES, 2001, p. 27).

Os problemas sociais vivenciados na época, entretanto, estavam na contramão dos desejos higienistas dessa nova ordem. A maior parte da população, sem escolaridade, vivia na pobreza, com carências culturais, psíquicas, sociais e econômicas, e, conforme aponta Passetti

(2004, p. 347-8), “eram vistas trocando regularmente de parceiros, constituindo famílias muito grandes, com filhos desnutridos e sem escolaridade e que cresciam com a ausência regular do pai ou da mãe.”

“Legiões de crianças maltrapilhas, desamparadas, tornaram-se constantes nas grandes cidades” (MARCÍLIO, 1998, p. 193). A noção de que a falta de uma família estruturada gerava a delinquência nos filhos, fez com que o Estado assumisse a tutela da infância, assumindo, para si, as tarefas de educação, saúde e punição das crianças e dos adolescentes. Desse modo, o atendimento desse público, até então restrito à caridade privada e religiosa, assumiu dimensões de problema de Estado, com políticas sociais e legislações específicas (PASSETTI, 2001, p. 347-8).

Surge, assim, a *questão do menor*⁴⁴, que vai dar subsídio a todas as políticas públicas instituídas na fase da filantropia, as quais viriam a ser orquestradas por duas categorias principais: os médicos higienistas e os juristas - os primeiros para combater a mortalidade infantil e promover os cuidados do corpo; os segundos para regular e controlar a infância desvalida e delinquente – que se aliam para propor o abandono das velhas práticas e a reformulação de uma política de atendimento com o uso de técnicas científicas.

A filantropia atraía as elites, uma vez que lhes permitia exercer um melhor controle da sociedade. Conforme afirma Marcílio (1998, p. 206), “o que se buscava, além da manutenção da ordem, era o equacionamento dos conflitos sociais, em uma sociedade liberal. A utopia filantrópica almejava uma sociedade harmônica, estável, feliz”.

A fase da filantropia vai se distinguir da fase da caridade em seus métodos, assumidos como científicos, pelos quais se esperavam resultados concretos e imediatos, “como o bom encaminhamento dos desviantes à vida social, tornando-os cidadãos úteis e independentes da caridade alheia” (RIZZINI; PILOTTI, 2011, p. 22). Contudo, coexistem, em ambas as fases, o mesmo propósito de controle social e o mesmo método de confinamento e segregação (Arantes, 2011, p. 194).

É preciso destacar que, naquele momento, ainda não se tratava de garantir direitos à criança e ao adolescente, mas, sim, de moralizá-los e civilizá-los, dentro de uma concepção

⁴⁴ A expressão “menor” nasce na fase da filantropia, com a intervenção da Medicina e das Ciências Jurídicas no atendimento à criança e ao adolescente. “De um lado, o termo ‘criança’ foi empregado para o filho das famílias bem postas. ‘Menor’ tornou-se discriminativo da infância desfavorecida, delinquente, carente e abandonada. (...) O termo ‘menor’ aponta para a despersonalização e remete à esfera do jurídico e, portanto, do público. A infância abandonada, que vivia entre a vadiagem e a gatunice, tornou-se, para os juristas, caso de polícia” (Marcílio, 1998, p. 195)

higienista e saneadora da sociedade. Se, por um lado, a criança passa a simbolizar a esperança e o futuro da nação, por outro, representa uma ameaça aos desígnios da sociedade. Essa visão ambivalente, aponta Rizzini (2011, p. 28-9), torna-se dominante no contexto do Brasil urbanizado e industrializado do século XIX.

Conforme conta Rizzini (2011), a nova elite dominante demandava que o Brasil fosse resgatado do atraso e da barbárie para, assim, ser transformado em um país culto e civilizado tal qual aos europeus. Nessa missão *saneadora e civilizatória*, a criança apresentava-se como a *chave para o futuro*, emergindo como grande alvo das políticas do Estado. Contudo, não se tratava, até então, de se conferir direitos à criança, mas sim de civilizá-la, afastando-a dos vícios e dos maus costumes, moldando-a ao trabalho e ao cumprimento da ordem estabelecida. *Salvar* a criança era o único meio de atingir o progresso desejado.

A criança deixa de ocupar uma posição secundária e mesmo desimportante na família e na sociedade e passa a ser percebida como valioso patrimônio de uma nação; como *'chave para o futuro'*, um ser em formação – *'dúctil e moldável'* – que tanto pode ser transformado em *'homem de bem'* (elemento útil para o progresso da nação) ou em um *'degenerado'* (um vicioso inútil a pesar nos cofres públicos). (RIZZINI, 2011, p. 24).

É nesse contexto que se começa a pensar em grandes estabelecimentos totais de internato e de segregação para crianças e adolescentes abandonados, órfãos ou em situação de risco, quando a própria família poderia representar um perigo para a sua formação. Era necessário segregá-las para lhes garantir condições de formação de um ser humano apto e higiênico, consagrado na imagem de um bom trabalhador e de cidadão disciplinado, conforme ideal utópico dessa fase da filantropia.

Sendo as famílias dessas crianças consideradas incapacitadas, despreparadas (ou inexistente) para bem criá-las, os estabelecimentos de internato seriam ideias para retirar a criança dos perigos da rua, do botequim, da malandragem, da vadiagem, etc. Retirada da família e da sociedade, para bem constituir sua família, dentro do amor e do preparo para o trabalho. Pelo menos essas eram as expectativas utópicas dos teóricos filantropos. Com a maioria, a criança saíria desse microcosmos estruturado e profilático e seria devolvida “apta” para viver em sociedade. (MARCÍLIO, 1998, p. 207).

Assim, “nas primeiras iniciativas do governo republicano predominava a pauta repressiva, para a qual a orfandade e a pobreza justificavam a apreensão do menor” (RIZZINI, 2011, p. 228) e, aqui, a grande novidade estava na legitimação do Estado para intervir na vida

privada (dos pobres), sobrepondo-se à autoridade paterna e ao pátrio poder quando entendia ser necessário, em nome de uma agenda social, o recolhimento do menor.

Contudo, esse recolhimento não se deu como forma de assistência à criança, mas na esfera repressiva somente. A Lei n. 947, de 29 de dezembro de 1902, determinou a criação de “colônias correccionais para reabilitação, pelo trabalho e instrução, dos mendigos validos, vagabundos ou vadios, capoeiras e menores viciosos que forem encontrados e como tais julgados no Distrito Federal” (art. 1º, inc. IV). Nessas instituições, também poderiam ser recolhidos os menores de 14 e maiores de nove anos de idade, culpados criminalmente, mas julgados como tendo agido sem discernimento (art. 7º, inc. I), ou aqueles que, nessa mesma faixa etária, por orfandade ou por negligencia, vícios ou enfermidades dos pais, forem encontrados habitualmente sós na via pública, entregues a si mesmos e privados de educação (art. 7º, II).

Os menores assim recolhidos deveriam permanecer nas colônias até a idade de 17 anos completos (art. 8º, §2º), e os pais não poderiam obstar a internação dos filhos, sendo-lhes lícito apenas “requerer a retirada do menor em ação sumária, proposta no Juízo de seu domicílio, com assistência do Ministério Público (art. 8º, §3º). A autoridade paterna, instituída pelo Direito Romano e até então intocável, passou a colidir com a autoridade do Estado, de modo que o pátrio poder (o *pater familias*) passa a ser regulado pelo Estado (RIZZINI, 2011, p. 24).

Em razão das severas críticas que lhe eram feitas - especialmente por misturar homens e mulheres, menores e adultos, abrindo espaço para um ambiente considerado promíscuo – as colônias correccionais foram extintas em 1914 pela Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados (Rizzini, 2011, p. 228-9). Entendeu-se, a partir daí, a necessidade de instituições apropriadas para menores, porém, ainda sob a fórmula dos asilos e dos recolhimentos (RIZZINI, 2011, p. 230).

Assim, em 20 de dezembro de 1923 é aprovado, na forma do Decreto n. 16.272, o “regulamento da assistência e proteção aos menores abandonados e delinquentes”, destinado ao “menor, de qualquer sexo, abandonado ou delinquente”, a quem se dirigia as medidas de assistência e proteção por ele instituídas⁴⁵.

⁴⁵ A categoria de “menor abandonado” encontrava-se descrita no longo art. 2º do Decreto: Art. 2º Consideram-se abandonados os menores de 18 anos: I, que não tenham habitação certa, nem meios de subsistência, por serem seus pais falecidos, desaparecidos ou desconhecidos, ou por não terem tutor, ou pessoa sob cuja guarda vivam; II, que se encontrem eventualmente sem habitação certa, nem meios de subsistência, devido a indigência, enfermidade, ausência ou prisão dos pais, tutor ou pessoa encarregada de sua guarda; III, que tenham pai, mãe ou tutor, ou encarregado de sua guarda reconhecidamente impossibilitado ou incapaz de cumprir os seus deveres para com o filho, ou pupilo, ou protegido; IV, que vivam em companhia de pai, mãe,

O Decreto n. 16.272/1923 instituiu a política de internação das crianças e dos adolescentes que se enquadrassem no binômio *abandono x delinquência*, incumbindo as autoridades da obrigação de colocação do menor “abandonado, pervertido, ou em perigo de o ser”, em “asilo, casa de educação, escola de preservação, ou de confiá-lo a pessoa idônea, por todo o tempo necessário a sua educação, contanto que não ultrapasse a idade de 21 anos” (art. 24, §2º).

A definição de abandono conferida pela legislação era propositadamente ampla e extensa, e acobertava a tentativa de regulamentar a educação dos filhos das famílias pobres, uma vez que se referia a situações vivenciadas por crianças e adolescentes das camadas mais carentes da população, como não ter habitação certa, não contar com meios de subsistência, que estejam empregados em ofícios proibidos, etc. (RIZZINI, 2011, p. 224).

Essa primeira tentativa oficial do governo em regulamentar a assistência e a proteção aos *menores abandonados e delinquentes*, legitimou a intervenção do Estado nas famílias, autorizando a suspensão do pátrio poder e a apreensão dos menores ditos abandonados, mesmo contra a vontade dos pais (RIZZINI; PILOTTI, 2011, p. 25). Observa-se que a situação regulamentada como *abandono* não se limitava ao significado gramatical da palavra, porquanto o Decreto de 1923 ampliá-lo para uma série de situações classificadas como contrárias à moral e aos costumes da época.

Surgem novas instituições para dar conta dessa nova política de internação. Nesses espaços, contudo, as crianças são criadas sem vontade própria, com a sua individualidade sufocada pelo coletivo, recebendo formação escolar deficiente e voltada para as posições mais inferiores da sociedade. Conforme bem aponta Passeti (2004, p. 348-9), “a internação traz o sentimento de revolta no residente porque ali anuncia-se, para ele, a sua exclusão social”.

Essa política de internação para crianças e adolescentes em situação de abandono ou delinquência utilizava o *medo* como instrumento educacional, conferindo autoridade absoluta

tutor ou pessoa que se entregue a pratica de atos contrários a moral e aos bons costumes; V, que se encontrem em estado habitual de vadiagem, mendicidade ou libertinagem; VI, que, devido a crueldade, exploração ou perversidade dos pais, tutor ou encarregado de sua guarda, sejam: a) vítimas de maus tratos físicos habituais ou castigos imoderados; b) privados habitualmente dos alimentos ou dos cuidados indispensáveis à saúde; c) empregados em ocupações proibidas ou manifestamente contrarias á moral e aos bons costumes, ou que lhes ponham em risco a vida ou a saúde; d) excitados habitualmente para a gatunice, mendicidade ou libertinagem; VII, que tenham pai, mãe ou tutor, ou pessoa encarregada de sua guarda, condenado por sentença irrecorrível: a) a mais de dois anos de prisão por qualquer crime; b) a qualquer pena como coautor, cúmplice, encobridor ou receptor de crime cometido por filho, pupilo ou menor sob sua guarda, ou por crime contra estes.

aos seus funcionários, despersonalizando os internados, uniformizando-os e estabelecendo rígidas rotinas de atividades, higiene, alimentação, vestuário, ofício, lazer e, mesmo, repouso (PASSETTI, 2004, p. 356). Era preciso inculcar, na criança, o sentimento de amor ao trabalho e uma educação moral. “Educar a criança era cuidar da nação; moralizá-la, civilizá-la. Cuidar da criança e vigiar a sua formação moral era salvar a nação” (RIZZINI, 2011, p. 27).

Com a aprovação do Código de Menores⁴⁶, de 1927, ficou instituído, legalmente, um novo projeto jurídico para a infância e a adolescência abandonada ou delinquente: um projeto recuperador, disciplinador, tutelar e paternal, buscando reorganizar a assistência até então prestada, tornando-a mais ampla, mais sistemática, mais organizada e mais científica (MARCÍLIO, 1998, p. 222).

O Código de 1927 foi o primeiro conjunto de normas, no Brasil, destinado, exclusivamente, ao controle da infância e da adolescência abandonada ou delinquente, que incorporava tanto a visão higienista de proteção do meio e do indivíduo, quanto a visão jurídica repressiva e moralista (FALEIROS, 2011, p. 47). Assim, por refletir a visão da elite moralista da época, os *menores* objetos da lei encontravam-se à margem do sistema econômico-social, e, em consequência, eram alvo de discriminação e condenação moral da mesma forma como ocorria com os demais excluídos sociais.

O Código Mello Mattos não se limitava à instância jurídica, criava, também, um sistema de assistência social (RIZZINI; RIZZINI, 2004, p. 29). Assim, previu a vigilância da saúde da criança, das lactantes, das nutrizes, e estabelece a inspeção médica da higiene, no sentido de intervir no abandono físico e moral das crianças, o pátrio poder pode ser suspenso ou perdido por falta dos pais. Os abandonados têm a possibilidade (não o direito formal) de guarda, de serem entregues sob a forma de *soldada*, de vigilância e educação, determinadas por parte das autoridades, que velarão também por sua moral. (FALEIROS, 2011, p. 47).

Com a assunção de Getúlio Vargas ao poder, em 1930, se dá início a um novo projeto de Estado centralizador e intervencionista, preocupado com questões econômicas e sociais, que se tornam questões nacionais, passíveis de intervenção da política estatal (FALEIROS, 2011, p. 50).

Com a instauração do Estado Novo, em 1937, intensifica-se, no discurso dos representantes do Estado, uma ideologização no atendimento à infância. A título ilustrativo,

⁴⁶ Aprovado pelo Decreto n. 17.943-A, de 12 de outubro de 1927. Também conhecido como Código Mello Matos, em razão do juiz José Candido Albuquerque Mello de Matos, autor do projeto de lei e grande atuante do *direito do menor*, tendo sido o primeiro Juiz de Menores no Brasil.

Rizzini e Rizzini (2004, p. 32-3) afirmam que, exatamente em 1937, o juiz Sabóia Lima proferiu a palestra “A criança e o comunismo” na Academia Brasileira de Letras, a convite da Liga de Defesa Nacional, anunciando a ameaça comunista.

Durante a ditadura implantada pelo Governo Vargas, intervir junto à infância passa a ser uma questão de defesa nacional. É nesse contexto que se inaugura uma política mais nítida de proteção e de assistência ao menor e à infância com a criação de órgãos federais especializados no atendimento e com a separação definitiva dessas duas categorias dicotômicas: a criança e o *menor* (RIZZINI, 2011, p. 262). A primeira mantida sob os cuidados da família, estando-lhe reservado o espaço da cidadania. O segundo mantido sob a tutela do Estado, objeto de leis e de medidas, estando-lhe reservado o espaço da *estadania* (RIZZINI, 2011, p. 29).

Assim, em 1942, período considerado especialmente autoritário do Estado Novo, foi criado o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), por meio do Decreto-Lei n. 3.799, de 5 de novembro de 1941⁴⁷, incumbido, essencialmente, de “sistematizar e orientar os serviços de assistência a menores desvalidos e delinquentes, internados em estabelecimentos oficiais e particulares” (art. 2º, “a”) e redefinido pelo Decreto-Lei n. 6.865, de 11 de setembro de 1944, como “órgão integrante do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, diretamente subordinado ao respectivo Ministro de Estado e articulado com os Juízos de Menores, tendo por finalidade prestar aos menores desvalidos e infratores das leis penais, em todo o território nacional, assistência social sob todos os aspectos” (art. 1º).

O SAM herdou o modelo e a estrutura de atendimento do Juízo de Menores do Distrito Federal e o seu funcionamento foi marcado por escândalos de corrupção em todos os seus níveis hierárquicos e de maus-tratos infligidos aos menores por ele assistidos (RIZZINI, 2011, p. 263). No imaginário popular, o Sam representava mais uma ameaça à criança pobre do que a sua proteção, sendo popularmente chamado de “Escola do Crime, Fábrica de Criminosos, Sucursal

⁴⁷ O Decreto-Lei n. 3.799/1941, transformou o Instituto Sete de Setembro no Serviço de Assistência ao Menor (SAM), listando suas atribuições na forma das alíneas do seu art. 2º: Art. 2º O S. A. M. terá por fim: a) sistematizar e orientar os serviços de assistência a menores desvalidos e delinquentes, internados em estabelecimentos oficiais e particulares ; b) proceder à investigação social e ao exame médico-psicopedagógico dos menores desvalidos e delinquentes; c) abrigar os menores, à disposição do Juízo de Menores do Distrito Federal; d) recolher os menores em estabelecimentos adequados, afim de ministrar-lhes educação, instrução e tratamento sômato-psíquico, até o seu desligamento; e) estudar as causas do abandono e da delinquência infantil para a orientação dos poderes públicos; f) promover a publicação periódica dos resultados de pesquisas, estudos e estatísticas.

do Inferno, Fábrica de Monstros, SAM - Serviço sem Amor ao Menor” (RIZZINI, 2011, p. 266).

O Decreto-Lei n. 2.024, de 17 de fevereiro de 1940, que fixava as bases da organização da proteção à maternidade, à infância e à adolescência em todo o País, determinava a criação de um novo órgão federal, vinculado ao Ministério da Educação e Saúde: o Departamento Nacional da Criança, “o supremo órgão de coordenação de todas as atividades nacionais relativas à proteção à maternidade, à infância e à adolescência” (art. 5º). O objetivo do Departamento era o de “salvar a família para proteger a criança”, e, para tanto, seriam criadas uma rede de instituições que teriam a finalidade de manter a estabilidade na família (RIZZINI, 2011, p. 270).

A meta do alcance nacional do SAM acabou revelando-se um fiasco. Os escritórios instalados tornaram-se cabides de emprego para afilhados políticos e, ao invés de cumprir a sua verdadeira finalidade – a de atender os *autênticos desvalidos* – houve desvio nessa função, de modo que o órgão foi tomado pelas relações clientelistas e pelo uso privativo das suas instituições pública. “Falsos desvalidos, cujas famílias tinham recursos, eram internados nos melhores educandários mantidos pelo Serviço, através de pistolão e até corrupção” (RIZZINI; RIZZINI, 2004, p. 34).

Paulo Nogueira Filho, ex-diretor do SAM, em 1956, ano em que deixou seu posto na direção do Serviço, publicou uma extensa obra de denúncias sob o título *SAM: Sangue, Corrupção e Vergonha*, na qual denunciava a exploração dos internos e a corrupção da estrutura micro (“infra-gang”, nos internatos e na sede) e macro (“super-gang”, no Ministério da Justiça) (RIZZINI; RIZZINI, 2004, p. 34).

Apesar das críticas internas e da pressão social, o SAM só foi totalmente extinto em 1964, com a criação, já sob a égide do governo militar, da Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (Funabem), com o propósito de “formular e implantar a política nacional do bem-estar do menor, mediante o estudo do problema e planejamento das soluções, a orientação, coordenação e fiscalização das entidades que executem essa política” (art. 5º, Lei n. 4.513/1964), o que vai inaugurar uma nova ordem nas políticas de assistência à infância, a seguir estudada.

3.1.3 A emergência do Estado do Bem-Estar do Menor

Com o Golpe de 1964 e consequente instalação de um governo militar, o Estado passou a intervir de “forma autoritária em todos os setores da vida nacional em base à repressão, à

manutenção da ordem, ao desmantelamento dos sindicatos e partidos existentes, à prisão dos acusados de subversão. Implanta-se o Estado do terror” (FALEIRO, 2011, p. 64). A questão da infância, durante esse período, era, portanto, também um problema de segurança nacional, o que justificava a intervenção estatal e a normatização da infância e da adolescência (RIZZINI; PILOTTI, 2011, p. 26).

Nesse contexto é criada a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (Funabem), cuja missão inicial era a de instituir o “Anti-SAM”, ou seja, de formular diretrizes que se opunham àquelas do antigo Serviço de Assistência ao Menor, tão criticadas. Assim, as primeiras propostas para a instauração de um novo órgão nacional focaram na autonomia financeiro-administrativa e “na rejeição aos *depósitos de menores*, nos quais se transformaram os internatos para crianças e adolescentes das camadas populares” (RIZZINI; RIZZINI, 2004, p. 35).

A Funabem, logo, se molda à tecnocracia e ao autoritarismo, caracterizando-se como meio de controle social, com fundamento na segurança nacional, adotando um “modelo tecnocrático, que predomina sobre as iniciativas que buscavam se adequar aos objetivos iniciais”, tendo como pressuposto “uma racionalidade vertical, centralizadora, construída com um discurso uniforme em nome da cientificidade” (FALEIROS, 2011, p. 65).

Essa nova política – a Política Nacional de Bem-Estar do Menor – reconhece que a *questão do menor* está inserida no âmbito da questão social. Dados do censo de 1970 apontavam uma população de 93.292.100 habitantes, destes, 49.378.200 na faixa etária de zero a 19 anos, o que correspondia a 52,93% de toda a população. Considerada apenas a população infantoadolescente, tinha-se que, pelo menos, um terço dela estava em estado de marginalização (VOGEL, 2011, p. 292).

Diante dessa massa crescente de crianças marginalizadas, era fácil prever os prejuízos em médio prazo, tanto sob o viés socioeconômico - em razão da riqueza que se deixava de gerar e dos custos decorrentes dos problemas sociais decorrentes da marginalização -, quanto político, especialmente diante do risco potencial desses *irregulares* se juntarem a forças contrárias ao regime. Era preciso a “preservação do capital humano” (VOGEL, 2001, p. 292-3).

As crianças, sobretudo aquelas em situação de rua, nos tempos de segurança nacional, eram politicamente incômodas, pois causavam sentimento de insegurança na população e as

colocava sob o risco da subversão, cujo combate era meta maior do governo militar (RIZZINI; RIZZINI, 2004, p. 37).

Assim, apesar do discurso “internar em último caso” adotado pela Funabem – pois, como órgão normativo, o seu objetivo não era o atendimento direto, mas sim o planejamento e coordenação da ação assistencial e do estudo do menor - a herança deixada pelo SAM, transformou-se no Centro-Piloto, descrito por Rizzini (2004, p. 36) como um laboratório de experimentos na internação de menores.

Após a reestruturação e a implantação do Centro-Piloto, a Funabem dedicou-se à interiorização da Política Nacional de Bem-Estar do Menor. Entre 1966 e 1973, investiu-se no estabelecimento de 100 convênios para a execução de 605 projetos relativos ao menor – construção, ampliação, reforma, adaptação ou melhoria de obras, e treinamento de pessoal especializado (RIZZINI, 2004, p. 36).

Novamente, apesar do discurso da não-internação, o grande modelo difundido por toda a vigência da fase do bem-estar do menor foi o do *internato de menores*, ou os “internatos-prisão”, como designou Altoé ao estudar sete internados de uma mesma fundação, apoiados pela Funabem (ALTOÉ, 2014).

Rizzini e Rizzini (2004, p. 37), analisando boletins informativos e as matérias publicadas na revista da Funabem, intitulada Brasil Jovem, identificaram a intensificação da prática do recolhimento de crianças das ruas durante os primeiros anos da Funabem, que, de 1967 até junho de 1972, já havia recolhido cerca de 53 mil crianças, a maioria procedente de comunidades pobres, que viviam de esmolas, de pequenos furtos e da venda de bugigangas para sobreviver. (RIZZINI; RIZZINI, 2004, p. 37).

A Funabem, tal qual as Febens, na realidade, se valiam quase que exclusivamente à reclusão de adolescentes envolvidos com a prática de atos infracionais, sujeitando estes a tratamento igual ou pior ao dado aos adultos presos em instituições carcerárias. Nas palavras de Veronese,

[...] para proteger a Segurança Nacional muitas vidas foram prejudicadas e, na realidade, os controlados deste País não participaram de nenhum projeto que resultou no Brasil de hoje, com seus desempregados, com seu salário-mínimo, com sua falta de escola, com sua falta de assistência à saúde, com suas dívidas, quer externa como interna. Para garantir a Segurança Nacional, acredito que outras pessoas deveriam ter sido institucionalizadas, não nossas crianças, filhos da pobreza (VERONESE, 1999, p. 33).

Para atender a essa nova realidade social, é publicado, em 1979, um segundo Código de Menores, na forma da Lei n. 6.697, de 10 de outubro de 1979, que institui a noção do *menor em situação irregular*, de modo que o problema da criança marginalizada passa a ser visto como

uma patologia social, cabendo ao Juiz de Menores intervir na suposta irregularidade (RIZZINI; PILOTTI, 2011, p. 28).

Fica instituída a Doutrina da Situação Irregular, pela qual o *menor* considerado em *situação irregular* torna-se um objeto de tutela do Estado, acima da responsabilidade da família (Veronese, 2019a, p. 5). A irregularidade era do *menor* – e não daquele que lhe negava direitos – e estava pautada no binômio *carência x delinquência*, listadas, de maneira ampla, nos incisos do art. 2º do novo Código de Menores⁴⁸.

O Código de Menores de 1979, por ter como destinatários uma determinada categoria de crianças e adolescentes, no caso, aqueles marcados pela *situação irregular*, justificava-se como uma lei tutelar. Contudo, conforme aponta Veronese (2015, p. 32), essa tutela enfatizava a discriminação, em uma suposta cultura inferiorizadora, pois “implica o resguardo da superioridade de alguns, ou mesmo de grupos, sobre outros, como a história registrou ter ocorrido, e ainda ocorrer, com mulheres, negros, índios, homossexuais e outros”.

Afinal, segundo Zaffaroni (2018, p. 1.313), a história da humanidade revela que a “ideologia tutelar em qualquer âmbito resultou em um sistema processual punitivo inquisitório. O tutelado sempre o tem sido em razão de alguma inferioridade (teológica, racial, cultural, biológica, etc.)”, e isso ocorreu com os colonizados, as mulheres, os doentes mentais, as minorias sexuais, entre outras categorias que foram considerados inferiores e, por isso, estaria justificada a tutela e a intervenção.

É importante ressaltar que o segundo Código de Menores confirmava e reforçava a concepção da incapacidade das famílias pobres em educar os próprios filhos, expondo-as à intervenção do Estado apenas em razão da condição de pobreza. Conforme afirmam Rizzini e Rizzini (2004, p. 41), “a situação irregular era caracterizada pelas condições de vida das camadas pauperizadas”.

⁴⁸ 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.

Desse modo, sob a égide da Doutrina da Situação Irregular, o Estado passa a poder declarar como irregular parte da população. “Através de mecanismos jurídicos, ficava a pobreza (carência) convertida em hipótese de irregularidade” (ARANTES, 2011, p. 196), a ser sanada não por meio da melhoria das condições socioeconômicas de vida, mas sim pela intervenção pedagógica ou terapêutica.

O Código de Menores de 1979 especificava que entidades de assistência e proteção ao menor deveriam ser criadas pelo poder público, segundo as diretrizes da Política Nacional do Bem-Estar do Menor, contando com “centros especializados destinados à recepção, triagem e observação, e à permanência de menores” (art. 9º). Assim, os Estados passam a criar suas Fundações Estaduais de Bem-Estar do Menor (Febem), instituições que serviam tanto ao acolhimento da criança abandonada quanto a correção da delinquente.

Entretanto, que a maior parte das crianças e dos adolescentes mantidos junto às unidades da Febem não eram órfãos ou abandonados, mas sim carentes. A disputa da guarda desses internos era complexa e penosa para as famílias, pois envolvia o Juizado de Menores, a Delegacia de Menores e a própria entidade de internação. Assim, na prática, muitas famílias pobres acabavam por, realmente, abandonar seus filhos, nunca os visitando e deixando de se lançar em processos judiciais (ARANTES, 2011, p. 196).

A situação contrária – de famílias se valendo da estrutura e da burocracia da Funabem e das entidades por ela mantidas – também é digna de nota. Rizzini e Rizzini (2004, p. 39-41), a partir de textos publicados pela própria Funabem e das pesquisas realizadas pelos sociólogos Carlos Alberto Medina e Ana Augusta de Almeida em 1966⁴⁹, concluem que algumas famílias passaram a dominar a *tecnologia do internamento*, de forma a interferir, manejar e adquirir benefícios do sistema.

As autoras apontam que, desde o início da criação da Fundação, famílias buscavam internar seus filhos em idade escolar - mais de 58% de uma amostragem de 37.371 internos em 1966, tinham entre sete e 13 anos de idade, o que, na época, representava a faixa da escolaridade básica -, desejando-lhes um lugar seguro para que pudessem estudar e se alimentar. A preocupação era realmente a de garantir a formação escolar e profissional dos filhos, de modo que o uso da instituição para o controle dos filhos rebeldes tinha de incidência muito baixa (RIZZINI; RIZZINI, 2004, p. 40).

⁴⁹ Estudo realizado em 1966, com 382 instituições de todo o país, sendo 58 públicas, 107 para meninos, 191 para meninas e 84 mistas, elaborado pela Diretoria da Funabem no Programa de pesquisas sobre menores no Brasil.

O elevado número de irmãos internados, segundo Rizzini e Rizzini (2004, p. 40), é um outro indicador de que famílias dominavam o conhecimento necessário para acionar a internação, conseguindo em alguns casos, internar todos os filhos. Das famílias pesquisadas por Medina e Almeida, 40,4% tinham mais de um filho internado e, dentre as famílias que internaram mais de um filho, 28,7% internou todos os seus filhos (RIZZINI; RIZZINI, 2004, p. 40).

O emprego doméstico era a ocupação dominante entre as mães, e estas recebiam, em média, menos de um salário mínimo. Essa informação sugere que esta tradicional modalidade de trabalho feminino poderia ser um dos fatores do internamento dos filhos, em decorrência da precariedade das condições de trabalho doméstico: baixos salários, longa jornada de trabalho e a obrigação de dormir no emprego (RIZZINI; RIZZINI, 2004, p. 41).

Os instrumentos de controle fixados pela Doutrina da Situação Irregular demonstraram-se ineficiente, tendo em vista o crescente número de crianças marginalizadas, além da incapacidade de proporcionar a reeducação. Isto ocorreu porque, apesar dos princípios tuteladores que a fundamentavam, as instituições destinadas à proteção destas crianças e adolescentes não cumpriam o papel a elas destinado.

Na realidade, a metodologia aplicada pelas instituições de educação e reclusão, ao invés de socializar a criança e o adolescente, massificava-os e, desta forma, ao invés de criar estruturas sólidas, nos planos psicológico, biológico e social, afastava este chamado *menor em situação irregular*, definitivamente, da vida comunitária (VERONESE, 1997a, p. 96).

O Código de Menores de 1979, entretanto, não vigorou por muito tempo. A redemocratização do país e, em especial, a promulgação da uma nova Constituição Federal, substituíram a Doutrina da Situação Irregular pela Doutrina da Proteção Integral, em um novo paradigma de proteção à criança e ao adolescente, até então inédito no Brasil.

3.1.4 O paradigma da Proteção Integral

A partir da década de 1980, com o enfraquecimento do governo militar e a gradual abertura para a redemocratização do País, diversos movimentos sociais e organizações não-governamentais passaram a questionar a política de atendimento que vinha sendo empregada em nome da criança e do adolescente, deixando em evidência a falência do modelo correccional-repressivo que vinha sendo adotado, mostrando:

1) que os internatos não eram o melhor meio de proteção à criança pobre; 2) que o papel do técnico, longe de ser apenas terapêutico e educativo, estava sendo de controle e que, na realidade, a rotulação da criança (ou o seu diagnóstico) já era feito anteriormente pelo policial, no ato mesmo da apreensão da criança na rua; 3) que as famílias, muitas vezes, toleravam as infrações das crianças na medida em que isso significava renda familiar, e que melhor meio para se resolver este problema não seria enviando essas crianças para as delegacias policiais; 4) que os seguimentos da sociedade, preocupados com sua segurança pessoal e com o patrimônio, pressionavam o poder público para punir e confinar o adolescente sem, contudo, oferecer-lhe alternativas; e, finalmente, 5) que a criança não estava apenas sendo aliciada por adultos para roubos, furtos e venda de drogas, mas estava sendo tomada como mercadoria a qual se podia trocar, vender e mesmo executar (ARANTES, 2011, p. 197).

Forma-se, dessa forma, a Comissão Nacional Criança e Constituinte, instituída por Portaria Interministerial, com vários setores do governo e da sociedade civil organizada, que consegue 1.200.000 assinaturas para sua emenda, contribuindo para o *lobby* que ocorria, paralelamente, junto aos parlamentares para que fosse criada a Frente Parlamentar pelos Direitos da Criança e do Adolescente (FALEIROS, 2011, p. 75), e, assim, introduzidos direitos para crianças e adolescentes no texto da nova Constituição, sintetizados, sobretudo, no *caput* do art. 227:

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 n. 65, de 2010)

Dois anos após a constituinte ter introduzido a Doutrina da Proteção Integral à legislação nacional, frente à necessidade de instrumentalizá-la, regulamentou-se o preceito constitucional com a aprovação da inovadora Lei n. 8.069/1990 – o Estatuto da Criança e do Adolescente.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, nascido em 13 de julho de 1990, trouxe consigo uma inédita compreensão a respeito de crianças e adolescentes, concebendo-os como sujeitos de direito e lhes atribuindo mais direitos do que os conferidos aos demais cidadãos – “direitos específicos que lhes assegurem o desenvolvimento, o crescimento, o cumprimento de suas potencialidades, o tornarem-se cidadãos adultos livres e dignos” (VERCELONE, 2018, p. 60).

Rompe-se, definitivamente, com as *situações irregulares*. Sendo sujeitos de direitos, todas as crianças e todos os adolescentes, independentes de sua origem, classe, raça ou do estado em que encontrem, são destinatários da proteção do Estado, da sociedade e da família. O Estatuto de 1990, diferentemente dos Códigos de Menores de 1927 e de 1979 - cujo conjunto

de regras jurídicas se dirigiam apenas aos *menores* tidos como *irregulares*, em um quadro de suposta *patologia social* (VERONESE, 2019b, p. 25) – universalizou direitos e garantias para todos aqueles classificados como criança ou adolescente, considerando-se apenas a condição etária para tanto.

Desse modo, o Estatuto, ao assumir a Doutrina da Proteção Integral, implicou uma revolução no campo do Direito da Criança e do Adolescente, pois estabeleceu, no ordenamento brasileiro, uma concepção de infância atrelada à nova noção de cidadania estabelecida inicialmente pela Constituição Federal de 1988 (VERONESE; SILVEIRA, 2011, p. 27).

De forma inédita na política de atenção à infância, o Estatuto da Criança e do Adolescente prioriza a família, garantindo o direito fundamental da criança e do adolescente de “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” (art. 19, *caput*, ECA).

Essa família, originalmente definida como “a comunidade formada pelos pais ou qualquer deles e seus descendentes”, com a publicação da Lei n. 12.010, de 3 de agosto de 2009, foi ressignificada, com a inclusão de um parágrafo único ao art. 25 do Estatuto, para definir o conceito de “família extensa ou ampliada”, no caso “aquela que se estende para além da unidade pais e filhos ou da unidade do casal, formada por parentes próximos com os quais a criança ou adolescente convive e mantém vínculos de afinidade e afetividade”.

A política de atendimento, outrora centralizada no Estado, pela nova ordem estatutária passa a ser democrática, com a participação popular, tanto pela representação nos Conselhos dos Direitos (Municipal, Estadual e Nacional) quanto pela atuação do Conselho Tutelar. A infância e a adolescência tornam-se incumbência comum de todas as esferas federativas, que deverão atuar de maneira conjunta e articulada, conforme determina o art. 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Essa mesma política de atendimento, por força do art. 227, §7º, c/c art. 204, inc. I, da Constituição Federal, passa a ser desenvolvida de forma descentralizada, o que significa que os entes federados, no atendimento da criança e do adolescente, podem atuar com autonomia político-administrativa, de forma a melhor promover os interesses locais e regionais da sua população infantoadolescente. Rompendo com os sistemas centralizadores e verticais até então instituídos, cada esfera do Poder Público passa, em seu respectivo âmbito de atuação,

respeitando as diretrizes e os princípios estabelecidos pelo próprio Estatuto da Criança e do Adolescente, a coordenar, formular e financiar (ou cofinanciar, quando for o caso) ações de proteção e de efetivação dos direitos de crianças e adolescentes.

O acolhimento, e não mais a institucionalização, passa a ser uma medida excepcional e provisória, constituída na forma de uma política da assistência social na proteção social especial, que deve ser aplicada com o objetivo da reintegração familiar ou, quando não for possível, de colocação da criança ou do adolescente acolhidos em família substituta, conforme será estudado ainda nesta Seção.

Contudo, apesar de a nova ordem legislativa ter vedado a prática da institucionalização de crianças e adolescentes e de os orfanatos terem caído em desuso, a cultura da institucionalização ainda resiste, de forma que crianças são frequentemente afastadas do convívio familiar e encaminhadas para instituições muito similares aos antigos asilos.

“Não se fala mais de internação de *menores abandonados e delinquentes*, mas sim do abrigamento de crianças e adolescentes em situação de risco, também em último caso, respeitando seu direito à convivência familiar e comunitária” (RIZZINI; RIZZINI, 2004, p. 14). Ou seja, corre-se o risco de, apesar do avanço legislativo, na prática, restarem resquícios da intervenção assistencialista e autoritária no âmbito da família, na qual *o acolhimento em últimos casos* não passa de retórica.

Rizzini e Rizinni (2004, p. 14) refletem que isso ocorre, primeiro, porque práticas tão enraizadas resistem a mudanças e se processam de forma lenta, e, segundo, porque as demandas que levaram um número inestimável de crianças brasileiras aos internatos nos séculos anteriores não foram devidamente enfrentadas no nível das políticas públicas. Assim, a demanda persistiu e possivelmente aumentou, dadas as condições de pobreza de grande parte da população.

Muito embora o acolhimento de hoje não se assemelhe às práticas institucionalizantes que vigoraram antes do paradigma da proteção integral, suas raízes são identificadas no passado, especialmente na ânsia de *resgatar a criança de uma família de risco*. Por isso, a importância do tópico aqui discutido.

3.2 O ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL

3.2.1 O acolhimento como medida de proteção especial

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, e consequente adoção da Doutrina da Proteção Integral, a criança e o adolescente, no Brasil, finalmente, alcançam o *status* de sujeitos de direitos. Em outras palavras, conforme indica Pereira (1996, p. 15), ser sujeito de direitos significa “deixar de ser tratada como objeto passivo, passando a ser como os adultos, titular de direitos juridicamente protegidos”.

Para dar disciplina à Doutrina da Proteção Integral, que havia sido estabelecida pelo novo texto constitucional, é publicado, em 13 de julho de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/1990), documento revolucionário, que estabeleceu “no ordenamento brasileiro uma concepção de infância atrelada à nova noção de cidadania estabelecida na Carta de 1988” (VERONESE; SILVEIRA, 2011, p. 27).

Nesse sentido, as políticas de atendimento à infância e à adolescência passam a ser pensadas de forma que seja respeitada a condição peculiar de ser humano em desenvolvimento própria da criança e do adolescente, além de garantir todos os direitos fundamentais aos quais essa nova categoria de cidadãos passou a ostentar.

É dentro desse contexto que o acolhimento institucional passa a ser classificado como *medida de proteção especial*, destinada à proteção de crianças e adolescentes que precisem ser afastados, temporariamente, do seu núcleo familiar de origem por se encontrarem em situação de abandono, de ameaça ou de violação de direitos (art. 101, inc. VII, ECA).

As medidas de proteção especial, listadas no rol de incisos do art. 101 do Estatuto da Criança e do Adolescente, podem ser aplicadas apenas nas hipóteses do art. 98, ou seja, quando os direitos reconhecidos pelo Estatuto forem ameaçados ou violados por ação ou omissão da sociedade ou do Estado (inc. I); por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável (inc. II) ou em razão da conduta da própria criança ou do adolescente (inc. III).

O art. 98 é, segundo Sêda (2018, p. 639), o coração do Estatuto da Criança e do Adolescente pois, por meio dele, o legislador rompeu, de forma definitiva, com a Doutrina da Situação Irregular, definindo as condições precisas para a intervenção que, no caso, restringe-se às hipóteses de ameaça ou violação de direito da criança e do adolescente, independentemente da sua origem.

As medidas de proteção compõem um conjunto de ações e de programas nos quais a criança e o adolescente são *sujeitos-alvos* (VERONESE; MOREIRA, 2019, p. 285). Contudo, pela primeira vez, as medidas se propõem a garantir direitos, e não mais, meramente, intervir na criança, no adolescente e em suas famílias, como ocorria tanto no Código de Menores de 1927 quanto no de 1979.⁵⁰

No campo conceitual, as medidas de proteção são compreendidas por Tavares (2019, p. 796) como “instrumentos colocados à disposição dos agentes responsáveis pela proteção das crianças e dos adolescentes”, uma vez que o Conselho Tutelar⁵¹ e o Juiz da Infância e Juventude detém legitimidade para, no caso concreto, aplicá-las. Melo (2018, p. 672), por sua vez, as define como “intervenção de agentes públicos na vida de crianças, adolescentes e suas famílias e, por isso mesmo, excepcionais”.

É preciso, entretanto, atentar-se que o nome *medida de proteção* pode levar o intérprete da Lei a um engano. “As medidas de proteção são interventivas por essência” e, por isso mesmo, elas poderão ser aplicadas apenas após o exame detalhado do caso em concreto, fundamentado em estudos sociais, porque, “por mais promotora de direito que se pretenda ser, elas restringem, dirigem e sujeitam a conduta de terceiros, sejam as crianças e os adolescentes, sejam os pais e responsáveis” (MELO, 2018, p. 648).

Por isso que Melo (2018, p. 648) defende que as medidas de proteção possuem natureza cautelar, uma vez que elas diferem da procura espontânea e voluntária das crianças, dos adolescentes ou de suas famílias, por serviços ou por programas de atendimento. Isso implica a necessidade de prévia avaliação, para identificar se, de fato, está caracterizada situação de ameaça ou violação de direito de criança ou de adolescente.

A partir de todas essas definições, é possível entender as medidas de proteção especial como uma série de serviços, vinculados a programas e políticas públicas da assistência social, da educação ou da atenção à saúde, que se destinam a regularizar uma situação de violação (ou

⁵⁰ Tavares (2019, p. 767-9) traz um recorte histórico sobre as *providências* que eram autorizadas ao Juiz de Menores pelos Códigos de 1927 e de 1979. Com relação ao primeiro, cita a possibilidade da apreensão do menor por conta de determinação judicial, além da sua internação em escola de preservação ou de reforma. O Código de 1979, da mesma forma, instituiu uma série de *medidas (pedidos de providência)* a serem aplicadas pelo Juiz, como, por exemplo, a advertência, a colocação em lar substituto, a internação em estabelecimento educacional, ocupacional, hospitalar, ou outro considerado adequado.

⁵¹ Muito embora o Conselho Tutelar seja legitimado a aplicar medidas de proteção especial, não lhes foi autorizada a aplicação de qualquer medida que implique em mudança no convívio familiar, conforme é possível identificar no art. 136, inc. I, do Estatuto da Criança e do Adolescente, que atribui ao órgão o atendimento à criança e ao adolescente, sendo-lhe facultado determinar a aplicação de medida de proteção entre aquelas discriminadas nos incisos I a VII do art. 101, o que afasta a possibilidade do encaminhamento para o acolhimento, seja familiar ou institucional, e a colocação em família substituta.

ameaça de violação) de direito de criança ou adolescente, cuja aplicação, por ser compulsória, dependerá de análise detalhada do caso em concreto na qual se confirme a sua necessidade.

Na aplicação das medidas de proteção, deve-se levar em consideração as necessidades pedagógicas (da criança, do adolescente, ou, mesmo, de sua família), preferindo-se, necessariamente, aquelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, conforme determina o *caput* do art. 100 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Para confirmar a finalidade pedagógica da medida, segundo Melo (2018, p. 648-651), são necessários quatro grandes passos, em consonância com os princípios e as obrigações assumidas por ocasião da Convenção sobre os Direitos da Criança e do Adolescente de 1989: Primeiro, é necessário compreender a diversidade cultural de cada comunidade e cada família, em respeito ao que ficou assegurado no art. 5º da Convenção⁵². Segundo, é preciso abordar a pedagogia no campo da proteção, em coerência com o art. 29 da Convenção⁵³, procurando desenvolver, na criança e no adolescente, sua personalidade, suas aptidões e suas capacidades em todo o seu potencial, portanto, por meio de uma educação dirigida à afirmação dos direitos humanos, nunca para o controle social. Terceiro, a finalidade pedagógica precisa estar aliada a ações que buscam o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, o que impõe o rompimento com a cultura da institucionalização como inerente à ação protetora. Quarto, a finalidade da intervenção protetora será pedagógica apenas quando confirmados os princípios arrolados no parágrafo único do art. 100 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

⁵² Artigo 5. Os Estados Partes respeitarão as responsabilidades, os direitos e os deveres dos pais ou, onde for o caso, dos membros da família ampliada ou da comunidade, conforme determinem os costumes locais, dos tutores ou de outras pessoas legalmente responsáveis, de proporcionar à criança instrução e orientação adequadas e acordes com a evolução de sua capacidade no exercício dos direitos reconhecidos na presente convenção.

⁵³ Artigo 29. 1. Os Estados Partes reconhecem que a educação da criança deverá estar orientada no sentido de: a) desenvolver a personalidade, as aptidões e a capacidade mental e física da criança em todo o seu potencial; b) imbuir na criança o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, bem como aos princípios consagrados na Carta das Nações Unidas; c) imbuir na criança o respeito aos seus pais, à sua própria identidade cultural, ao seu idioma e seus valores, aos valores nacionais do país em que reside, aos do eventual país de origem, e aos das civilizações diferentes da sua; d) preparar a criança para assumir uma vida responsável numa sociedade livre, com espírito de compreensão, paz, tolerância, igualdade de sexos e amizade entre todos os povos, grupos étnicos, nacionais e religiosos e pessoas de origem indígena; e) imbuir na criança o respeito ao meio ambiente. 2. Nada do disposto no presente artigo ou no Artigo 28 será interpretado de modo a restringir a liberdade dos indivíduos ou das entidades de criar e dirigir instituições de ensino, desde que sejam respeitados os princípios enunciados no parágrafo 1 do presente artigo e que a educação ministrada em tais instituições esteja acorde com os padrões mínimos estabelecidos pelo Estado.

Os princípios em questão, encontram-se listados nos 12 incisos do parágrafo único do art. 100 - incluídos pela Lei n. 12.010/2009 e, em parte, modificados pela Lei n. 13.509/2017, primeira e segunda Lei da Adoção e da Convivência Familiar, respectivamente - que regem a aplicação das medidas especiais de proteção e são de observação obrigatória.

O primeiro princípio é o respeito à condição da criança e do adolescente como sujeitos de direitos, pelo qual se confirma que estes são os titulares dos direitos previstos na Constituição Federal, no Estatuto da Criança e do Adolescente e em outras leis (art. 100, p. único, inc. I, ECA).

A noção de ser *sujeito* identifica a criança e o adolescente como “indivíduos autônomos e íntegros, dotados de personalidade e vontade próprias” (BRASIL, 2006a, p. 25), portanto, não se admite que sejam tratados como seres passivos ou subalternos, como meros objetos de tutela. Pelo contrário, a criança e o adolescente devem ser chamados a participar das decisões que lhes digam respeito, devem ser ouvidos e considerados em conformidade com suas capacidades e com a etapa de desenvolvimento em que se encontrem.

O segundo princípio a ser observado na aplicação das medidas é o da proteção integral e prioritária, segundo o qual a interpretação e a aplicação de toda e qualquer norma contida no texto do Estatuto deve ser voltada à proteção integral e prioritária dos direitos de crianças e adolescentes. Adotar o paradigma da proteção integral implica superar a leitura dos direitos de crianças e adolescentes sob o viés da vulnerabilidade. Se, antes, apenas aqueles em *situação irregular* eram o alvo dos Códigos de Menores, com a nova ordem constitucional e estatutária, a proteção da criança e do adolescente se dá na perspectiva de proteção de direitos humanos, aqui com a peculiaridade de se tratar de seres humanos em desenvolvimento (MELO, 2018, p. 652).

O terceiro princípio é o da responsabilidade primária e solidária do Poder Público, que chama as três esferas de governo (federal, estadual e municipal) a assumirem a responsabilidade pela plena concretização dos direitos assegurados a crianças e a adolescentes, sem prejuízo da municipalização do atendimento, que ficou estabelecida no art. 88, inc. I, do texto estatutário, e da possibilidade da execução de programas por entidades não governamentais na forma do art. 91 da mesma lei (art. 100, p. único, inc. III, ECA).

Uma parte substancial das violações de direitos de crianças e adolescentes decorre da falta de implementação de políticas públicas efetivas, por isso, o princípio do art. 101, inc. III, deve ser tomado como o dever máximo de aplicação de recursos disponíveis, “gerando uma inversão no ônus da prova, ao colocar sob a obrigação do Estado comprovar que não pode fazer

mais do que fez a favor da efetivação desses direitos sociais, econômicos e culturais” (Melo, 2018, p. 653).

A municipalização do atendimento se dá porque é o Município o ente mais próximo dos cidadãos, de suas famílias e das comunidades, o que lhe confere uma posição estratégica no desenvolvimento de políticas aptas a promover o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Contudo, as demais esferas de governo (estadual e nacional) também devem assumir sua responsabilidade, sobretudo, no que se refere ao cofinanciamento de políticas públicas.

Com relação à parte final da redação do inc. III, muito embora tenha o Estatuto da Criança e do Adolescente autorizado que os serviços de proteção - aqui incluídos os programas de acolhimento – e de socioeducação sejam executados por entidades não-governamentais, a sua existência não isenta o Poder Público do dever de garantir, igualmente, os direitos sociais e individuais de crianças e adolescentes (MELO, 2018, p. 654).

O quarto princípio é o respeito ao interesse superior da criança e do adolescente, de modo que a intervenção atenda, prioritariamente, aos interesses e aos direitos da criança e do adolescente, sem prejuízo da consideração que for devida a outros interesses legítimos no âmbito da pluralidade dos interesses presentes no caso concreto, como o de suas famílias (art. 100, p. único, inc. IV, ECA). Contudo, aqui, o interesse que se sobrepõe é, necessariamente, o da criança e do adolescente.

No entender de Melo (2018, p. 654-5), o interesse superior é uma garantia de vigência os demais direitos, cujas funções podem ser divididas em quatro aspectos: O primeiro, de caráter interpretativo, estabelece um critério de resolução de conflitos, presando pelo interesse da criança e do adolescente. O segundo projeta o princípio do superior interesse às políticas públicas, impedindo que a satisfação dos direitos de crianças e de adolescentes seja diminuída por qualquer consideração utilitarista sobre o interesse coletivo. O terceiro implica em reconhecer a mínima restrição dos direitos de crianças e adolescentes, que deverão ser satisfeitos simultaneamente e de forma integral. E, por fim, o quarto aspecto tem a função de regular as relações parentais, conciliando as responsabilidades pela criação dos filhos com a progressiva autonomia destes.

O quinto princípio a reger a aplicação das medidas de proteção é o da privacidade, no sentido de que a promoção dos direitos e a proteção da criança e do adolescente deve ser

efetuada no respeito pela intimidade, direito à imagem e reserva da sua vida privada (art. 100, p. único, inc. V, ECA). A criança e o adolescente, são sujeitos de direito, de todos os direitos, que devem ser interpretados em conformidade à sua etapa de desenvolvimento humano. Contudo, essa condição não autoriza ingerências indevidas na privacidade e na intimidade da criança e do adolescente, detentores do direito à liberdade (art. 16, ECA) e ao respeito (art. 17, ECA).

O sexto princípio é o da intervenção precoce. As autoridades competentes devem atuar tão logo quanto a situação de lesão ou de ameaça de lesão a direito de criança ou adolescente seja conhecida (art. 100, p. único, inc. VI, ECA). Intervir de forma rápida, entretanto, não significa intervir de forma não fundamentada ou não criteriosa, pois se não for certa, a intervenção pode representar violação ao invés de proteção de direitos. Por intervenção precoce também se entende aquela preventiva, sobretudo aquelas que demandam serviços de atendimento que buscam acabar com situações de vulnerabilidade.

O sétimo princípio, em estreita conexão com o anterior, é o da intervenção mínima, o qual demanda que a intervenção seja exercida, exclusivamente, pelas autoridades e pelas instituições legitimadas e que cuja ação seja indispensável à efetiva promoção dos direitos e à proteção da criança e do adolescente (art. 100, parágrafo único, inc. VII, ECA). A intervenção, para ser mínima, deverá recair, exclusivamente, sob a situação de ameaça ou violação de direito, “não sobre o corpo ou a vida da criança e do adolescente, evitando-se ao máximo a imposição externa de valores ou padrões de conduta” (MELO, 2018, p. 656).

O oitavo princípio trata da proporcionalidade e da atualidade da medida de proteção e está intimamente relacionado aos sexto e sétimo princípios. A intervenção deve ser a necessária e adequada à situação de perigo em que a criança ou o adolescente se encontrem no momento em que a decisão é tomada (art. 100, p. único, inc. VIII, ECA), nesse sentido, não se admite decisões que impliquem intervenção apenas para mero andamento dos procedimentos instaurados.

O nono princípio é o da responsabilidade parental, de forma que, independentemente da medida de proteção e da intervenção a serem efetuadas, os pais devem ser instados a assumir os seus deveres para com os seus filhos (art. 100, p. único, inc. IX, ECA), o que é indispensável para a promoção e o fortalecimento da convivência familiar.

O décimo princípio envolve a prevalência da família, o qual demanda que, na promoção de direitos e na proteção da criança e do adolescente, sejam preferencialmente adotadas medidas que os mantenham ou os reintegrem na sua família de origem ou, quando

isso não for possível, que promovam a sua integração em família substituta (art. 100, p. único, inc. X, ECA).

O nono e o décimo princípio se integram e estão relacionados com o que ficou determinado no *caput* do art. 229 da Constituição Federal – que impõe aos pais o dever de assistir, criar e educar os filhos menores – e também à previsão do Artigo 5 da Convenção sobre os Direitos da Criança, pelo qual os Estados Partes se comprometeram a respeitar as responsabilidades, os direitos e os deveres dos pais de proporcionar aos filhos a instrução e a orientação adequadas. Esses dois princípios se dirigem mais ao poder público, que deve atuar em favor do “fortalecimento e do empoderamento das famílias para o exercício da função parental, promovendo-lhes serviços e programas que atendam esta finalidade, sob pena de desrespeito de sua obrigação primária” (MELO, 2018, p. 657). Por isso, tanto as medidas de proteção do art. 101 quanto aquelas dirigidas aos pais, previstas no art. 129 do Estatuto da Criança e do Adolescente, falam na intervenção por meio da oferta de políticas públicas da assistência social, da saúde, de trabalho e habitação, etc.

O décimo primeiro princípio trata da obrigatoriedade da informação à criança, ao adolescente e aos seus familiares, que deverão, respeitado o estágio de desenvolvimento e a capacidade de compreensão, ser informados dos seus direitos, dos motivos que determinaram a intervenção e da forma como se processará (art. 100, p. único, inc. XI, ECA), isso em respeito a sua autonomia e a sua condição de sujeito de direitos. A criança e o adolescente, na perspectiva da Doutrina da Proteção Integral, deixam de ser mero objetos de intervenção, portanto, sendo necessário reconhecer o direito ao respeito que, nessa perspectiva, implica ser tratado como titular de direitos, portanto, merecedor de explicações sobre as decisões que lhes são afetas.

O décimo segundo e último princípio regente da aplicação das medidas de proteção é o da oitiva obrigatória e da participação da criança e do adolescente, que, em separado ou na companhia dos pais, de responsável ou de pessoa por si indicada, têm direito a ser ouvidos e a participar nos atos e na definição da medida de promoção dos direitos e de proteção, sendo sua opinião devidamente considerada pela autoridade judiciária competente (art. 100, p. único, inc. XII, ECA).

A esse respeito, é importante destacar que a Convenção sobre os Direitos da Criança, em seu Artigo 12⁵⁴, já garantia à criança e ao adolescente o direito de serem ouvidos, seja para pleitear direito próprio, seja para influenciar nas decisões judiciais ou administrativas que lhes digam respeito. Para tanto, é necessário que as instituições desenvolvam habilidades e competências para a promoção desse princípio e direito (SANCHES; VERONESE, 2016, p. 262).

É importante mencionar que o rol do art. 101 não é exaustivo, uma vez que situações pontuais poderão exigir medidas muito específicas, que não chegaram a ser delineadas pelo texto do Estatuto da Criança e do Adolescente, contudo, é preciso cuidar para que não se ultrapasse o limite tênue entre proteção e violação nessas hipóteses. Da mesma forma, podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, bem como substituídas a qualquer tempo (art. 99, ECA).

A medida de proteção na modalidade de acolhimento institucional, objeto de estudo desta Seção, encontra previsão no inc. VII do art. 101, e, até a publicação da Lei n. 12.010/2009 (Lei Nacional da Adoção e da Convivência Familiar) era denominada de *abrigo*, sendo renomeada para se adequar à redação escolhida pelo Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária de 2006⁵⁵. Inclusive, essa era a meta 6 do Eixo 3 – Marcos Normativos e Regulatórios – do PNCFC:

- 6. Adequação da terminologia referente ao Acolhimento Institucional nos Marcos Normativos
- 6.1. Substituir nos textos legais as expressões “abrigo” e “abrigo em entidade” por “Acolhimento Institucional”. (Brasil, 2006a, p. 111).

O PNCFC aponta apenas para a necessidade de se modificar a nomenclatura da medida de proteção, não trazendo qualquer explicação que justifique a mudança. Contudo, considerando o significado dos verbos abrigar – “resguardar do rigor do tempo, de dano ou perigo” – e acolher – “dar acolhida a; receber” (DICIO, 2020) – parece ter sido uma decisão apropriada.

⁵⁴ Artigo 12. 1. Os Estados Partes assegurarão à criança que estiver capacitada a formular seus próprios juízos o direito de expressar suas opiniões livremente sobre todos os assuntos relacionados com a criança, levando-se devidamente em consideração essas opiniões, em função da idade e maturidade da criança. 2. Com tal propósito, se proporcionará à criança, em particular, a oportunidade de ser ouvida em todo processo judicial ou administrativo que afete a mesma, quer diretamente quer por intermédio de um representante ou órgão apropriado, em conformidade com as regras processuais da legislação nacional.

⁵⁵ “No presente Plano, adotou-se o termo Acolhimento Institucional para designar os programas de abrigo em entidade, definidos no art. 90, Inciso IV, do ECA, como aqueles que atendem crianças e adolescentes que se encontram sob medida protetiva de abrigo, aplicadas nas situações dispostas no art. 98” (BRASIL, 2006a, p. 40).

A respeito da mudança da nomenclatura da medida, Pereira (2009, p. 01) justifica a opção legislativa, entendendo adequada a nova denominação:

“Acolher” é assumir compromisso e responsabilidade, é dar atenção, carinho, aconchego; é ajudar à criança e o adolescente a serem capazes de satisfazer as próprias necessidades, tornando-se responsáveis por sua própria vida. Para aquele que acolhe é sobretudo, dar atenção integral, amparar e aceitar o outro de maneira absoluta; é ouvir, sem julgamento, mesmo que discorde; enfim é estar presente para o outro, com generosidade e compreensão.

A medida de acolhimento institucional deve ser excepcional e provisória, utilizada apenas como forma de transição para a reintegração familiar ou, quando não for possível, para a colocação em família substituta (art. 101, §1º, ECA).

É uma medida exclusiva da autoridade judiciária e será adotada, salvo em hipóteses de flagrante emergência, em procedimento judicial contencioso, no qual se garanta aos pais ou ao responsável legal o exercício do contraditório e da ampla defesa (art. 101, §2º, ECA). Além disso, o acolhimento deve se dar em local próximo à residência dos pais e, como parte do processo de reintegração familiar, sempre que identificada a necessidade, a família de origem será incluída em programas oficiais de orientação, de apoio e de promoção social, sendo facilitado e estimulado o contato com a criança ou com o adolescente acolhido (art. 101, §7º, ECA).

A execução dessa medida demanda a existência de um serviço de acolhimento, o qual deve ser prestado por meio de políticas da assistência social, na forma do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o que será trabalhado a seguir.

3.2.2 O acolhimento institucional na estrutura da política de assistência social

O acolhimento de crianças e adolescentes é classificado como um serviço da Proteção Social Especial de Alta Complexidade do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e demanda um aparelho específico, conforme definido na Resolução n. 109/2009 do Conselho Nacional de Assistência Social, que tipificou, nacionalmente, os serviços socioassistenciais:

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:

I - Serviços de Proteção Social Básica:

- a) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF);
- b) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos;

c) Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas.

II - Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade:

a) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI);

b) Serviço Especializado em Abordagem Social;

c) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC);

d) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias;

e) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

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.

Logo, diante da disciplina proposta pelo CNAS, o serviço de acolhimento para crianças e adolescentes pode ser oferecido em três diferentes modalidades de atendimento: 1) abrigos institucionais⁵⁶; 2) casas-lares; 3) famílias acolhedoras⁵⁷. A organização dos serviços de acolhimento em diferentes modalidades almeja atender, de forma mais adequada, às demandas de crianças e adolescentes, e será indicada a partir da análise da situação familiar, do perfil e do processo de desenvolvimento de cada criança ou adolescente.

O *abrigo institucional* se caracteriza por unidades que prestam o serviço de acolhimento institucional para até, no máximo, 20 crianças e adolescentes, devendo ser prestado em ambiente semelhante ao de uma residência, instalada em área residencial, e oferecendo atendimento personalizado e em pequenos grupos (BRASIL, 2009b, p. 63).

A *casa-lar*, por sua vez, pode receber, no máximo, até dez crianças e adolescentes. O serviço por ela prestado deve se dar em uma unidade residencial, na qual uma pessoa ou casal trabalha como educador/cuidador, em um ambiente organizado de forma semelhante ao de uma rotina familiar (BRASIL, 2009b, p. 69).

⁵⁶ Observa-se a Resolução n. 109 do Conselho Nacional de Assistência Social é de novembro de 2009, enquanto a Lei n. 12.010, que modificou o nome da medida de *abrigo* para *acolhimento* é de agosto de 2009. Portanto, não se sabe se a escolha do nome *abrigo institucional* se deu paralelamente às discussões sobre a mudança do nome da medida de proteção ou não. De qualquer forma, ainda que o acolhimento se dê em um abrigo, está mantido o nome da medida para acolhimento.

⁵⁷ O serviço de família acolhedora está atrelado à medida de proteção especial na modalidade de acolhimento familiar (art. 101, inc. VIII, ECA), e serão mais para frente trabalhados, motivo pelo qual, aqui, não será pormenorizada.

Em ambos os casos, os serviços devem se organizar em um ambiente que seja o mais próximo possível de uma rotina familiar, proporcionando vínculo estável entre a equipe de atendimento e as crianças e os adolescentes atendidos (BRASIL, 2009b, p. 63). Nas palavras de Sêda (2018, p. 613), “a entidade de acolhimento é um lar coletivo, de pequenas dimensões, onde o acolhido não está privado de liberdade”.

O serviço de família acolhedora, introduzido ao universo das medidas especiais de proteção pela Lei n. 12.010/2009, que incluiu o inc. VIII ao art. 101 do texto do Estatuto da Criança e do Adolescente, caracteriza-se como um serviço no qual famílias são cadastradas e treinadas para promover o cuidado e a atenção a crianças e adolescentes. É um serviço preferencial ao acolhimento institucional (art. 34, §1º, ECA), por possibilitar um atendimento individualizado a um único acolhido ou a um grupo de irmãos (BRASIL, 2009b, p. 76).

Esses serviços podem ser prestados por entidades governamentais e não governamentais, conforme autoriza o próprio Estatuto da Criança e do Adolescente, que ficam responsáveis pela manutenção das próprias unidades, assim como pelo planejamento e pela execução dos seus programas de proteção (art. 90, *caput*, ECA).

Essas entidades – tanto as governamentais quanto as não governamentais, sendo condição *sine qua non* para a segunda (art. 91, ECA) – devem inscrever seus programas junto ao CMDCA, (art. 90, §1º, ECA) e o órgão avaliará, periodicamente, a execução dos programas e dos serviços, em prazo não superior a dois anos (art. 90, §3º, ECA). Os registros terão validade máxima de quatro anos, cabendo ao CMDCA reavaliar a sua renovação (art. 91, §2º, ECA).

Os recursos financeiros destinados à implementação e à manutenção dos serviços de acolhimento deverão estar previstos nas dotações orçamentárias dos órgãos públicos encarregados das áreas de assistência social, observando-se, sempre, o princípio da prioridade absoluta à criança e ao adolescente preconizado tanto pelo *caput* do art. 227 da Constituição Federal quanto pelo *caput* e parágrafo único do art. 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 90, §2º, ECA).

As entidades não governamentais que desenvolvem programas de acolhimento familiar ou institucional somente poderão receber recursos públicos se comprovado o atendimento dos princípios, das exigências e das finalidades estipulados no Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 92, §5º, ECA). Porém, por óbvio, mesmo que se mantenha

exclusivamente com recursos próprios, as entidades deverão, sempre, observar rigorosamente as diretrizes traçadas pelo texto estatutário.

Aliás, é importante destacar que a simples existência de entidade não governamental executando programa de proteção na modalidade de acolhimento institucional não exime o poder público da sua responsabilidade, conforme ficou determinado no art. 100, parágrafo único, inc. III, do Estatuto da Criança e do Adolescente.

A lei estatutária não pormenorizou como deverão ser estruturados os serviços de acolhimento. Essa questão ficou por conta de outros normativos, sobretudo das "Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes", expedidas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), em 2009.

Contudo, o texto estatutário fixou algumas diretrizes a serem observadas pelas entidades que venham a desenvolver programas de acolhimento – tanto na modalidade de acolhimento familiar quanto institucional -, as quais ganharam reforço com a publicação da Lei n. 12.010/ 2009, determinando princípios e condições mínimas.

São princípios estatutários que deverão ser adotados pelas entidades:

- I - preservação dos vínculos familiares e promoção da reintegração familiar;
- II - integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família natural ou extensa;
- III - atendimento personalizado e em pequenos grupos;
- IV - desenvolvimento de atividades em regime de coeducação;
- V - não desmembramento de grupos de irmãos;
- VI - evitar, sempre que possível, a transferência para outras entidades de crianças e adolescentes abrigados;
- VII - participação na vida da comunidade local;
- VIII - preparação gradativa para o desligamento;
- IX - participação de pessoas da comunidade no processo educativo (art. 92, ECA).

Verifica-se, pela leitura dos princípios, a preocupação do Estatuto em quebrar com a cultura da institucionalização, com o simples recolhimento de crianças em instituições e com as práticas que vigoraram na legislação e nas políticas públicas anteriores à implantação do paradigma da proteção integral. Todos os princípios reforçam que o lugar da criança e do adolescente é na família, preferencialmente na sua de origem e, quando não for possível, em uma substituta.

O dirigente da entidade de acolhimento institucional é equiparado ao guardião das crianças e dos adolescentes acolhidos, para todos os efeitos de direito (art. 92, §1º, ECA), e detém a responsabilidade de encaminhar à autoridade judiciária, no máximo a cada seis meses, relatório circunstanciado acerca da situação de cada criança ou adolescente acolhido e de suas

famílias, para que seja verificada a possibilidade de sua reintegração familiar ou a necessidade de sua colocação em família substituta (art. 92, §2º, ECA).

O descumprimento das determinações do Estatuto da Criança e do Adolescente pelo dirigente de entidade que desenvolva programas de acolhimento é causa de destituição, sem prejuízo da apuração de responsabilidade administrativa, civil e criminal, e seguirá os procedimentos especificamente previstos para esse fim nos artigos 191 a 193 do próprio diploma estatutário (art. 92, §6º, ECA). A entidade, por sua vez, poderá sofrer as penalidades discriminadas no art. 97:

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 entidades – tanto as governamentais quanto as não-governamentais – deverão ser fiscalizadas pelo Judiciário, pelo Ministério Público e pelos Conselhos Tutelares (art. 95, ECA), destacando a importância do serviço prestado, uma vez que esses três órgãos do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente ficaram incumbidos dessa obrigação.

Ainda é necessário destacar a redação do §7º do art. 92 do Estatuto da Criança e do Adolescente, que foi incluído pela Lei n. 13.257/2016 (Estatuto da Primeira Infância) e, reconhecendo as peculiaridades das crianças menores, que demandam atenção diferenciada e se encontram em um processo ainda mais veloz de desenvolvimento, determinou que no acolhimento das crianças com idade inferior a três anos, deverá ser garantida atenção “à atuação de educadores de referência estáveis e qualitativamente significativos, às rotinas específicas e ao atendimento das necessidades básicas, incluindo as de afeto como prioritárias”.

Em 2006, o Conanda e o CNAS lançaram o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, construído de forma integrada e participativa, contando com a colaboração de representantes de

todos os poderes e esferas de governo, da sociedade civil e de organismos internacionais, tendo sido submetido à uma vasta consulta pública.

O PNCFC foi proposto como um marco nas políticas públicas no Brasil, e buscou romper com a cultura da institucionalização de crianças e adolescentes, isso por meio do fortalecimento do paradigma da proteção integral e da preservação dos vínculos familiares e comunitários preconizados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

De forma expressa, ficou reconhecida a importância da mobilização do Estado e da sociedade para que “as crianças e os adolescentes sejam vistos de forma indissociável de seu contexto familiar e comunitário”. Assim, na sua elaboração, o PNCFC considerou que a manutenção dos vínculos familiares e comunitários são “fundamentais para a estruturação das crianças e adolescentes como sujeitos e cidadãos” (Brasil, 2006a) e, para tanto, reconheceu como imprescindível o investimento nas políticas públicas de atenção à família.

Especificamente acerca dos serviços e dos programas de acolhimento, o PNCFC determina que as modalidades de acolhimento institucional (Casa de Passagem, Abrigo, Casa Lar e República⁵⁸) sejam oferecidas e monitoradas na rede de atendimento municipal (Brasil, 2006a, p. 77), em coerência ao princípio da municipalização do atendimento fixado pelo art. 88, inc. I, do Estatuto.

O PNCFC estabelece, ainda, uma série de pressupostos que deverão ser observados por todas as entidades que oferecem acolhimento institucional e que, independentemente da modalidade de atendimento, deverão atender aos seus pressupostos (Brasil, 2006a, p. 41-2).

O primeiro desses pressupostos é o de que a sede do serviço esteja localizada em área residencial, geograficamente próxima da realidade de origem das crianças e dos adolescentes acolhidos. Essa questão é estratégica para a manutenção dos vínculos familiares, pois facilita as visitas e permite que a família seja acompanhada de perto.

É certo que, excepcionalmente, pode ser necessário e justificável o encaminhamento de crianças e adolescentes para serviços mais distantes e que, por consequência, impliquem afastamento do convívio familiar, como é o caso, por exemplo, de crianças e adolescentes ameaçados de morte, situação em que o atendimento em serviço de acolhimento localizado

⁵⁸ A República é um “serviço de acolhimento que oferece apoio e moradia subsidiada a grupos de jovens em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social; com vínculos familiares rompidos ou extremamente fragilizados; em processo de desligamento de instituições de acolhimento, que não tenham possibilidade de retorno à família de origem ou de colocação em família substituta e que não possuam meios para auto-sustentação” (Brasil, 2009b, p. 85). Por se tratar de um serviço para jovens maiores de idade que, portanto, não estão mais na faixa etária da adolescência, não será abordada neste trabalho.

próximo ao contexto familiar e comunitário de origem pode representar risco a sua segurança (Brasil, 2009b, p. 90).

Mas a regra é de que a entidade formule esforços para a preservação do vínculo e do contato da criança e do adolescente com a sua família de origem, salvo determinação judicial em contrário, a qual deverá estar muito bem fundamentada.

Compete à entidade, ainda, manter permanente comunicação com a Justiça da Infância e da Juventude (e com os demais órgãos do Sistema de Justiça), informando à autoridade judiciária sobre a situação das crianças e dos adolescentes atendidos e de suas famílias, de forma que possa bem subsidiar as decisões pela reintegração ou pela destituição do poder familiar e consequente colocação do acolhido em listas de adoção, evitando-se o prolongamento desnecessário da manutenção do acolhimento.

Também deverá priorizar pela organização de um ambiente favorável ao desenvolvimento da criança e do adolescente, assim como estimular o estabelecimento de uma relação afetiva e estável entre os acolhidos e os seus cuidadores. Para que isso seja possível, o PNCFC determina que o atendimento seja oferecido em pequenos grupos, deverá garantir espaços privados para a guarda de objetos pessoais e, ainda, promover registros, inclusive fotográficos, sobre a história de vida e desenvolvimento de cada criança e cada adolescente.

As instruções são, ainda, para que os serviços estejam preparados para todas as crianças e todos os adolescentes, não se recomendando a instituição de entidades especializadas no atendimento de crianças e adolescentes com deficiência, na separação por idade (atendimento exclusivo de crianças ou de adolescentes), por sexo, ou outras segregações que possam implicar na separação de grupo de irmãos.

Isso porque, conforme explicam Silva e Mello (2004, p. 86), com frequência, as restrições determinadas pelas entidades – de idade, sexo, deficiência, doença grave, etc. – implicam em transferências de uma instituição para outra, o que promove, por consequência, a separação de crianças e adolescentes de uma mesma família, além de outras situações causadoras de sofrimento e de rompimento de laços afetivos.

Por esse motivo, as entidades que oferecem o serviço de acolhimento institucional deverão se destinar à proteção, em caráter universal, de qualquer pessoa com menos de 18 anos e que precise ser acolhida. A atenção especializada, quando necessária, deverá ser proporcionada através da articulação com outros serviços públicos da área da saúde, da

educação ou da própria assistência social, ou, quando for o caso, por meio de pequenas adaptações no espaço e na organização da estrutura do serviço, tal como aconteceria em uma residência comum (SILVA; MELLO, 2004, p. 86)

Deverá ser proporcionada ampla convivência comunitária, por meio do convívio com o contexto local e da utilização dos serviços disponíveis na rede para o atendimento das demandas de saúde, de lazer, de educação, dentre outras, evitando o isolamento social das crianças e dos adolescentes que estejam acolhidos.

Por fim, a entidade deverá preparar, gradativamente, a criança e o adolescente para o processo de desligamento, isso tanto nos casos de reintegração à família de origem, como nos de encaminhamento para adoção ou nos de desligamento do adolescente após completar a maioridade, neste último caso, deverá ser estimulada a sua autonomia, a sua inclusão em programas de qualificação profissional e a sua inserção no mercado de trabalho como aprendiz ou trabalhador.

Além do PNCFC, o Conanda e CNAS publicaram, em 2009, as “Orientações Técnicas para os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes”, documento que discrimina orientações metodológicas e define parâmetros para o funcionamento dos serviços.

As Orientações Técnicas de 2009 indicam a infraestrutura e os espaços mínimos sugeridos para os equipamentos *abrigo* e *casa-lar*, que podem ser resumidas na forma dos quadros abaixo:

Quadro 1 - Infraestrutura e espaços mínimos sugeridos

Cômodo	Características
Quartos	Cada quarto deverá ter dimensão suficiente para acomodar as camas, berços ou beliches dos usuários e para a guarda dos pertences pessoais de cada criança e adolescente de forma individualizada (armários, guarda-roupa, etc.). Número recomendado de crianças/adolescentes por quarto: até 4 por quarto, excepcionalmente, até 6 por quarto, quando esta for a única alternativa para manter o serviço em residência inserida na comunidade. Metragem sugerida: 2,25 m ² para cada ocupante. Caso o ambiente de estudos seja organizado no próprio quarto, a dimensão dos mesmos deverá ser aumentada para 3,25 m ² para cada ocupante.
Sala de estar ou similar	Com espaço suficiente para acomodar o número de usuários atendido pelo equipamento e os cuidadores/educadores. Metragem sugerida: 1,00 m ² para cada ocupante. Ex: Abrigo para 15 crianças / adolescentes e 2 cuidadores/educadores: 17,0 m ² ; Abrigo para 20 crianças / adolescentes e 2 cuidadores/educadores: 22,0 m ² .
Sala de jantar / copa	Com espaço suficiente para acomodar o número de usuários atendido pelo equipamento e os cuidadores/educadores. Pode tratar-se de um cômodo independente, ou estar anexado a outro cômodo (p. ex. à sala de estar ou à cozinha).

	Metragem sugerida: 1,00 m ² para cada ocupante.
Ambiente de estudo	Poderá haver espaço específico para esta finalidade ou, ainda, ser organizado em outros ambientes (quarto, copa) por meio de espaço suficiente e mobiliário adequado, quando o número de usuários não inviabilizar a realização de atividade de estudo/leitura.
Banheiros	Deve haver 1 lavatório, 1 vaso sanitário e 1 chuveiro para até 6 crianças e adolescentes. Deve haver 1 lavatório, 1 vaso sanitário e um chuveiro para os funcionários. Pelo menos um dos banheiros deverá ser adaptado a pessoas com deficiência (de acordo com todas as especificações constantes da NBR 9050/ABNT)
Cozinha	Com espaço suficiente para acomodar utensílios e mobiliário para preparar alimentos para o número de usuários atendidos pelo equipamento e os cuidadores/educadores.
Área de serviço	Com espaço suficiente para acomodar utensílios e mobiliário para guardar equipamentos, objetos e produtos de limpeza e propiciar o cuidado com a higiene do abrigo, com a roupa de cama, mesa, banho e pessoal para o número de usuários atendido pelo equipamento.
Área externa (varanda, quintal, jardim...)	Espaços que possibilitem o convívio e brincadeiras, evitando-se, todavia, a instalação de equipamentos que estejam fora do padrão socioeconômico da realidade de origem dos usuários, tais como piscinas, saunas, dentre outros, de forma a não dificultar a reintegração familiar dos mesmos. Deve-se priorizar a utilização dos equipamentos públicos ou comunitários de lazer, esporte e cultura, proporcionando um maior convívio comunitário e incentivando a socialização dos usuários. Os abrigos que já tiverem em sua infra-estrutura espaços como quadra poliesportiva, piscinas, praças, etc, deverão buscar, gradativamente, possibilitar o uso dos mesmos também pelas crianças e adolescentes da comunidade local, de modo a favorecer o convívio comunitário, observando-se, nesses casos, a preservação da privacidade e da segurança do espaço de moradia do abrigo.
Sala para a equipe técnica	Com espaço e mobiliário suficiente para desenvolvimento de atividades de natureza técnica (elaboração de relatórios, atendimento, reuniões, etc). Recomenda-se que este espaço funcione em localização específica para a área administrativa / técnica da instituição, separada da área de moradia das crianças e adolescentes.
Sala de coordenação / atividades administrativas	Com espaço e mobiliário suficiente para desenvolvimento de atividades administrativas (área contábil / financeira, documental, logística, etc.). Deve ter área reservada para guarda de prontuários das crianças e adolescentes, em condições de segurança e sigilo. Recomenda-se que este espaço funcione em localização específica para a área administrativa / técnica da instituição, separada da área de moradia das crianças e adolescentes.
Sala de reuniões	Com espaço e mobiliário suficiente para a realização de reuniões de equipe e de atividades grupais com as famílias de origem.

Fonte: Brasil, 2009b, p. 67-8

Haverá uma pequena diferença na infraestrutura sugerida para os abrigos daquela indicada das casas-lares, esta última se exigindo, ainda, um quarto para o educador/cuidador

residente, com metragem suficiente para acomodar cama e mobiliário para guarda de pertences pessoais (BRASIL, 2009b, p. 74).

Com relação à equipe desses serviços, precisamos nos valer das disposições na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS), aprovada na forma da Resolução n. 269, de 13 de dezembro de 2006, do CNAS, que, para os serviços de alta complexidade que demandam o atendimento em pequenos grupos – caso dos abrigos institucionais e das casas-lares – exige uma equipe de referência para atendimento direto e uma equipe psicossocial, cuja composição pode ser melhor visualizada na forma do quadro abaixo:

Quadro 2 - Equipe dos serviços de acolhimento institucional

Profissional	Escolaridade	Quantidade
Coordenador	nível superior ou médio	1 profissional referenciado para até 20 usuários acolhidos em, no máximo, 2 equipamentos
Cuidador	nível médio e qualificação específica	1 profissional para até 10 usuários, por turno. A quantidade de cuidador por usuário deverá ser aumentada quando houver usuários que demandem atenção específica (com deficiência, com necessidades específicas de saúde, pessoas soropositivas, idade inferior a um ano, dentre outros). Para tanto, deverá ser adotada a seguinte relação: a) 1 cuidador para cada 8 usuários, quando houver 1 usuário com demandas específicas; b) 1 cuidador para cada 6 usuários, quando houver 2 ou mais usuários com demandas específicas.
Auxiliar de Cuidador	nível fundamental e qualificação específica	1 profissional para até 10 usuários, por turno. A quantidade de cuidador por usuário deverá ser aumentada quando houver usuários que demandem atenção específica (com deficiência, com necessidades específicas de saúde, pessoas soropositivas, idade inferior a um ano, dentre outros). Para tanto, deverá ser adotada a seguinte relação: a) 1 cuidador para cada 8 usuários, quando houver 1 usuário com demandas específicas; b) 1 cuidador para cada 6 usuários, quando houver 2 ou mais usuários com demandas específicas.
Assistente Social	nível superior	1 profissional para atendimento a, no máximo, 20 usuários acolhidos em até dois equipamentos da alta complexidade para pequenos grupos.
Psicólogo	nível superior	1 profissional para atendimento a, no máximo, 20 usuários acolhidos em até dois equipamentos da alta complexidade para pequenos grupos.

Fonte: Brasil, 2006b, p. 33-4

3.2.3 As condições e os procedimentos para o acolhimento de crianças e adolescentes

A Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente asseguraram o direito de crianças e adolescentes de serem criados e educados “no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente que garanta seu desenvolvimento integral” (art. 19, ECA).⁵⁹

Isso significa que qualquer medida que implique no afastamento familiar da criança e do adolescente – que é o caso da medida de acolhimento institucional – deve ser, necessariamente, excepcional e provisória, adotada apenas quando for, efetivamente, em seu benefício, e por tempo determinado. Por excepcional, entende-se que o seu encaminhamento aos serviços de acolhimento apenas poderá ocorrer após esgotados todos os recursos para a sua manutenção na família de origem, aqui incluída a família extensa.

Conforme reconhece o Conanda e o CNAS na parte introdutória das Orientações Técnicas de 2009, o nosso processo histórico revela que o afastamento da criança e do adolescente do convívio familiar foi, durante muito tempo, a primeira resposta diante da situação de pobreza, de vulnerabilidade ou de risco (Brasil, 2009b, p. 15). Contudo, na nova ordem constitucional e estatutária, a situação de pobreza da família não pode mais constituir motivo suficiente para justificar tal afastamento (art. 23, ECA).

Dessa forma, deve-se entender que o acolhimento, salvo hipóteses de urgência, só deve ser imposto por decisão judicial e após esgotados todos os recursos de sua manutenção junto a família, encarado como última alternativa, “sob pena de gerar nova violação do direito da criança e do adolescente ao qual se busca proteger” (TAVARES, 2019, p. 781).

E é essa a determinação do Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu art.19, § 3º, quando aponta que a “manutenção ou a reintegração de criança ou adolescente à sua família terá preferência em relação a qualquer outra providência, caso em que será está incluída em serviços e programas de proteção, apoio e promoção”.

As Orientações Técnicas de 2009 do Conanda e do CNAS, a esse respeito, indicam que:

⁵⁹ A redação original do art.19 determinava que “toda criança ou adolescente tem direito a ser criado e educado no seio da sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente livre da presença de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes”. A Lei n. 13.257/2016 modificou o texto para incluir a expressão “ambiente que garanta seu desenvolvimento integral”, para incluir, também, outras situações que impeçam o desenvolvimento pleno, como ambientes violentos.

Todos os esforços devem ser empreendidos no sentido de manter o convívio com a família (nuclear ou extensa, em seus diversos arranjos), a fim de garantir que o afastamento da criança ou do adolescente do contexto familiar seja uma medida excepcional, aplicada apenas nas situações de grave risco à sua integridade física e/ou psíquica. Como este afastamento traz profundas implicações, tanto para a criança e o adolescente, quanto para a família, deve-se recorrer a esta medida apenas quando representar o melhor interesse da criança ou do adolescente e o menor prejuízo ao seu processo de desenvolvimento. Destaca-se que tal medida deve ser aplicada apenas nos casos em que não for possível realizar uma intervenção mantendo a criança ou adolescente no convívio com sua família (nuclear ou extensa). Para que este princípio possa ser aplicado, é importante que se promova o fortalecimento, a emancipação e a inclusão social das famílias, por meio do acesso às políticas públicas e às ações comunitárias. Dessa forma, antes de se considerar a hipótese do afastamento, é necessário assegurar à família o acesso à rede de serviços públicos que possam potencializar as condições de oferecer à criança ou ao adolescente um ambiente seguro de convivência.

É por isso que o Estatuto da Criança e do Adolescente aponta que a falta ou carência de recursos materiais não pode constituir motivo suficiente para a perda do poder familiar (art. 23, *caput*, ECA) e, quando constatadas essas hipóteses, deve a criança e o adolescente ser mantidos em sua família de origem, a qual deverá, obrigatoriamente, ser incluída em serviços e programas oficiais de proteção, apoio e promoção (art. 23, §1º, ECA).

É nesse sentido que o próprio texto estatutário, ao tratar das medidas aplicáveis aos pais ou responsável, estabelece alguns encaminhamentos possíveis, sobretudo aqueles indicados nos incisos de I a IV do art. 129:

Art. 129. São medidas aplicáveis aos pais ou responsável:

I - encaminhamento a serviços e programas oficiais ou comunitários de proteção, apoio e promoção da família; (Redação dada pela Lei n. 13.257, de 2016)

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

III - encaminhamento a tratamento psicológico ou psiquiátrico;

IV - encaminhamento a cursos ou programas de orientação;

[...]

No âmbito das políticas da assistência social, no que condiz à Proteção Social Básica (PSB), deve-se buscar referenciar os domicílios das famílias no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) correspondente, incluir as famílias nos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), identificar situações de vulnerabilidades em busca ativa, incluí-las no Cadastro Único (CadÚnico) para acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), ao Bolsa Família, além de outros benefícios eventuais (BRASIL, 2018, p. 15).

Na esfera da Proteção Social Especial (PSE), deve-se estabelecer relações com o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), em especial nos Serviços de Proteção e Atendimento Especializado a família e Indivíduos (PAEFI), articulando-se para a inclusão de famílias vítimas de violência ou que tenham seus direitos violados. É possível, ainda, articular-se com o Serviço Especializado em Abordagem Social, o Serviço Especializado

para Pessoas em Situação de Rua ofertado no Centro POP ou, ainda, o Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos e suas Famílias ofertado em Centro Dia, no domicílio ou na unidade da rede socioassistencial referenciada ao SUAS, na perspectiva de ampliar a rede de proteção das crianças e adolescentes acolhidos e suas famílias de origem, ampliada ou estendida, conforme o caso (BRASIL, 2018, p. 15).

No campo do atendimento à saúde, considerando a rede do Sistema Único de Saúde (SUS), podem ser citados, especialmente no que se refere ao atendimento à saúde mental, encaminhamento para o Núcleo de Apoio à Saúde da Família (NASF) e para um dos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), especializado quando houver.

A provisoriedade do acolhimento significa que a criança e o adolescente acolhidos não podem ficar *abandonados* nas entidades que prestam esse serviço, pelo contrário, o período de acolhimento deve ser breve, apenas o estritamente necessário para a reintegração familiar ou, quando não for possível, colocação em família substituta.

Diante disso, o próprio texto do Estatuto da Criança e do Adolescente deixou marcos temporais bem definidos. No §2º do art. 19, com redação da Lei n. 13.509/2017, ficou determinado que a permanência da criança e do adolescente em programa de acolhimento institucional não poderá se prolongar por mais de 18 meses, salvo comprovada necessidade que atenda ao seu superior interesse, estando devidamente fundamentada pela autoridade judiciária.

Além disso, deve ser reavaliada, pela a autoridade judiciária, a situação da criança e do adolescente inserido em programa de acolhimento, em periodicidade não inferior a três meses, a qual, com base nos relatórios elaborados por equipe interprofissional, deverá decidir pela possibilidade de reintegração familiar ou pela colocação em família substituta (art. 19, §1º, ECA).

Além dos relatórios da equipe interprofissional, servirão de subsídios os relatórios circunstanciados que a equipe do serviço, por força do art. 92, §2º, são obrigados a realizar e a encaminhar à autoridade judiciária.

A provisoriedade e a excepcionalidade do afastamento do convívio familiar são, conforme aponta Tavares (2019, p. 782), “as molas propulsoras de todo o processo rumo ao restabelecimento da ordem natural, que é o crescimento da criança ou adolescente no seio de uma família”, isso porque “o acolhimento institucional é medida que somente está apta a

proteger, quando vista sob a ótica da promoção, proteção e defesa do direito a convivência familiar e comunitária” (TAVARES, 2019, p. 782).

De qualquer forma, é condição precípua da aplicação da medida de acolhimento que ela seja determinada pela autoridade judicial competente, no caso, o Juiz titular da Vara da Infância e Juventude ou, quando não houver, na Comarca, vara especializada, aquele designado pela Lei de Organização Judiciária (VERONESE; SILVEIRA, 2011, p. 376). Mesmo nas Comarcas que não forem munidas de varas especializadas, deverá ser observado o princípio da prioridade absoluta, de modo que o magistrado, dentre as suas competências, deverá priorizar pelos feitos afetos a interesses de crianças e adolescentes (SILVA, 2018, p. 1011).⁶⁰

Dessa forma, muito embora as medidas de proteção estipuladas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente possam ser aplicadas, diretamente, pelo Conselho Tutelar, na forma do art. 136, inc. I, sem a necessidade de judicialização do atendimento, quando se tratar de acolhimento, por ser esta uma medida que implica o afastamento da criança ou do adolescente do convívio familiar, com exceção das hipóteses emergenciais, a competência é exclusiva da autoridade judiciária.

Nesse sentido, é imperiosa a deflagração, por quem tenha legítimo interesse ou pelo próprio Ministério Público, de processo judicial de natureza contenciosa em face dos pais ou responsáveis pela criança ou pelo adolescente, nas hipóteses em que houver lide, para que seja garantido o exercício do contraditório e da ampla defesa (TAVARES, 2019, p. 785).

O acolhimento sem autorização judicial prévia é, sempre, uma exceção, admitida apenas em caráter excepcional e de urgência, nos moldes do art. 93 do Estatuto da Criança e do Adolescente, que autoriza as entidades responsáveis por programa de acolhimento institucional, nessas hipóteses, a acolher crianças e adolescentes sem prévia determinação da autoridade competente, devendo comunicar o fato em até 24 horas à autoridade judiciária.

A configuração da *urgência* que, conseqüentemente, dispensa a autorização judicial prévia, pode estar presente em situações de diferentes naturezas, contudo, todas elas, estão grifadas pela extrema gravidade. Baptista exemplifica as hipóteses de “orfandade, violência doméstica, abuso sexual, negligência, abandono ou afastamento do responsável ou, ainda, por

⁶⁰ Ciente da importância de se especializar a Justiça da Infância e Juventude para se garantir efetividade aos direitos de crianças e adolescentes, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em 5 de maio de 2014, publicou o Provimento n. 36, pelo qual instigou as Presidências dos Tribunais de Justiça a realizarem estudos destinados a equipar Comarcas e Foros Regionais que atendam a mais de 100.000 habitantes, com varas de competência exclusiva em matéria de infância e juventude (art. 1º, inc. I).

encarceramento, transtorno mental grave ou outra situação especial dos responsáveis pela criança ou adolescente” (BAPTISTA, 2018, p. 626-7).

O acolhimento, nessas situações de urgência, possui um sentido protetivo imediato, quando não é possível aguardar a comunicação ao Poder Judiciário, sob pena de colocar a segurança, a saúde ou a vida da criança e do adolescente em perigo. Logo, não se admite, por exemplo, o acolhimento pela não adesão dos pais aos programas ou aos serviços aos quais haviam sido encaminhados pelo Conselho Tutelar ou outro órgão.

Na hipótese de maus-tratos, opressão ou abuso sexual impostos pelos pais ou responsável, outrossim, diante do exposto no art. 130 do Estatuto da Criança e do Adolescente, quando possível, deve se dar preferência ao afastamento do agressor da moradia comum, como medida cautelar, conforme autoriza o art. 21, inc. II, da Lei n. 13.431/2017, desde, claro, que a criança e o adolescente possam ficar sob os cuidados de um dos pais ou por outro adulto responsável.

Para o encaminhamento da criança e do adolescente ao serviço de acolhimento, é imprescindível o preenchimento de uma *Guia de Acolhimento*, a ser expedida pela autoridade judiciária, na qual deverão constar as informações mínimas exigidas pelo art. 101, §3º, do Estatuto da Criança e do Adolescente:

- I - sua identificação e a qualificação completa de seus pais ou de seu responsável, se conhecidos; (Incluído pela Lei n. 12.010, de 2009)
- II - o endereço de residência dos pais ou do responsável, com pontos de referência; (Incluído pela Lei n. 12.010, de 2009)
- III - os nomes de parentes ou de terceiros interessados em tê-los sob sua guarda; (Incluído pela Lei n. 12.010, de 2009)
- IV - os motivos da retirada ou da não reintegração ao convívio familiar. (Incluído pela Lei n. 12.010, de 2009).

Essas informações são necessárias para que a entidade que executa o serviço de acolhimento possa dar a elaboração de Plano Individual de Atendimento (PIA), documento de elaboração obrigatória, definido pela Secretária Nacional de Assistência Social da Presidência da República como “instrumento de planejamento que orienta e sistematiza o trabalho a ser desenvolvido com cada criança e adolescente acolhido e sua família pelo serviço de acolhimento, em articulação com os demais serviços, projetos e programas da rede local, durante o período de acolhimento e após o desligamento da criança ou adolescente do serviço” (BRASIL, 2018, p. 12).

Assim, o PIA é uma ferramenta para nortear e planejar as ações do programa de acolhimento para cada criança ou adolescente atendidos singularmente considerados, tendo como meta, em princípio, a reintegração familiar da criança e do adolescente acolhidos. Apenas na hipótese de ordem judicial escrita e fundamentada em contrário, deverá visar a inclusão em família substituta (art. 101, §4º, ECA).

O PIA deve ser elaborado pela equipe técnica do serviço – pelo assistente social e pelo psicólogo, conforme orienta a NOB-RH/SUAS – e deverá contar com a participação criança e do adolescente, cuja opinião deve ser levada em consideração, além da oitiva dos pais ou demais familiares envolvidos (art. 101, §5º, ECA). Ainda deve constar os resultados da avaliação interdisciplinar, os compromissos assumidos pela família e uma previsão de atividades a serem desenvolvidas com o acolhido e sua família, em busca da sua reintegração (art. 101, §6º, ECA).

Em abril de 2018, a Secretária Nacional de Assistência Social publicou suas *Orientações Técnicas para Elaboração do Plano Individual de Atendimento de Crianças e Adolescentes (PIA) em Serviços de Acolhimento*, com o objetivo de subsidiar os profissionais na elaboração do documento. As orientações apontam que, além das exigências estatutárias, a partir das particularidades de cada caso e considerando as situações que levaram ao acolhimento, o PIA deve conter objetivos, estratégias e ações com a finalidade de garantir:

- » A oferta de cuidados de qualidade, o fortalecimento da autonomia, a proteção ao desenvolvimento e aos direitos da criança e do adolescente durante o período de acolhimento, considerando diversidades, singularidades e especificidades;
- » A excepcionalidade e a provisoriedade da medida protetiva de acolhimento;
- » A garantia do direito à convivência familiar (preservação e fortalecimento de vínculos familiares durante o período de acolhimento e, quando possível promoção da reintegração familiar segura e, excepcionalmente, colocação em família adotiva);
- » A preservação da convivência comunitária, com manutenção de vínculos positivos previamente existentes – incluindo pessoas de referência da comunidade, do território de origem, além de outras referências afetivas como padrinhos, amigos entre outros – e a construção de novos vínculos e a participação na vida comunitária;
- » O acompanhamento e apoio à família de origem, em parceria com outros serviços da rede, com vistas à superação dos motivos que levaram ao acolhimento e ao desenvolvimento de sua capacidade de cuidado e proteção;
- » A preparação para o desligamento e o acompanhamento após o desligamento do serviço de acolhimento (BRASIL, 2018, p. 12)

Os serviços de acolhimento devem estar em local próximo à residência da família (art. 101, §7º, ECA), pois sendo a reintegração a meta a ser alcançada, é imprescindível que seja facilitado o contato da criança e do adolescente com a família, o que justifica a proximidade geográfica. Caso não seja possível, estando a criança ou o adolescente acolhidos em outro Município, o que ocorre, sobretudo, nos casos de serviços implementados por consórcios intermunicipais ou em serviços regionalizados, deverá o Município de origem da família arcar

com passagens ou garantir outro meio de deslocamento que permita visitas frequentes e periódicas.

Diante da necessidade de se controlar os acolhimentos, uma vez que o próprio Estatuto da Criança e do Adolescente fala em provisoriedade da medida, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) lançou o Provimento n. 32/ 2013, no qual estabelece a obrigatoriedade da realização de *audiências concentradas* para a reavaliação semestral das medidas de acolhimento, por meio de homologação e revisão dos PIAs de crianças e adolescentes acolhidos, a serem realizadas, sempre que possível, nas dependências das entidades de acolhimento, das quais restaram a confecção de atas individualizadas para juntada em cada um dos processos.

No âmbito do Ministério Público, desponta a Resolução n. 71 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), de 15 de junho de 2011, que 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 determina a inspeção pessoal do membro do Ministério Público aos serviços de acolhimento institucional e aos programas de acolhimento familiar de sua Comarca, em periodicidade mínima semestral.

Identificada a possibilidade de reintegração familiar, o responsável pelo programa de acolhimento deve comunicar, imediatamente, à autoridade judiciária, que dará vista ao Ministério Público, pelo prazo de cinco dias, decidindo em igual prazo (art. 101, §8º, ECA).

A celeridade e a prioridade de tramitação é regra geral de todos os procedimentos disciplinados no Estatuto da Criança e do Adolescente, conforme se observa na redação do seu art. 152, §1º, incluído pela Lei n. 12.010/2009. É preciso observar que essa determinação tem respaldo no princípio constitucional da prioridade absoluta (art. 227, CF), pois, conforme afirmam Veronese e Silveira, “se o constituinte reconheceu a primazia de todos os interesses da criança e do adolescente, encarregando o Estado, a família e a sociedade da sua proteção e efetivação, é razoável que no campo do acesso à justiça também sejam os interesses infantojuvenis priorizados” (VERONESE; SILVEIRA, 2019, p. 407-8).

Por outro lado, caso se conclua que, apesar dos esforços e dos encaminhamentos realizados, não seja possível a reintegração da criança ou do adolescente a sua família de origem, deverá o programa de acolhimento enviar relatório fundamentado ao Ministério Público, no qual conste a descrição de todas as providências adotadas, indicando a expressa recomendação, subscrita pelos técnicos da, para a destituição do poder familiar (art. 101, §9º,

ECA). Nesse caso, recebido o relatório, o Ministério Público terá o prazo de 15 dias⁶¹ para ingressar com a respectiva ação de destituição do poder familiar, salvo se entender necessária a realização de estudos complementares ou outras providências que entender indispensáveis ao ajuizamento do pedido (art. 101, §10, ECA).

O procedimento para a destituição do poder familiar está indicado nos artigos 155 a 163 do Estatuto da Criança e do Adolescente, com as modificações introduzidas pela Lei n. 12.010/2009 e pela Lei n. 12.962/2014 e tem início por provocação do Ministério Público ou de quem tenha legítimo interesse (art. 155, ECA), que ingressará com pedido diante do Juízo da Infância e Juventude.

Recebida a petição inicial, a autoridade judiciária determinará a citação e a realização de estudo social ou perícia pela equipe interprofissional do Poder Judiciário, para comprovar a presença de uma das causas de suspensão ou destituição do poder familiar (art. 157, §1º, ECA).

Os pais devem ser citados para, no prazo de dez dias, contestarem (art. 158, ECA). Vale destacar que o prazo concedido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente é inferior aos 15 dias estabelecidos pelo art. 335 do Código de Processo Civil. O prazo é menor exatamente em razão da necessidade de celeridade processual e em face da natureza urgente da demanda.

A citação dos pais assume uma elevada importância no procedimento de destituição do poder familiar, devendo ser tentada, a qualquer custo, a citação pessoal (art. 158, §1º, ECA). Na hipótese de não encontrar os requeridos, mesmo não sendo bem sucedida a citação por hora certa (art. 158, §2º, ECA c/c art. 252, CPC), estando os genitores em local incerto ou não sabido, será admitida a citação por edital, no prazo de dez dias, em publicação única, dispensado o envio de ofícios para a localização (art. 158, §3º, ECA).

A resposta deverá ser formulada por um advogado e, caso os genitores não tenham condições de constituir um, poderão requerer, “que lhes seja nomeado dativo, ao qual incumbirá a apresentação de resposta, contando-se o prazo a partir da intimação do despacho de nomeação” (art. 159, ECA).⁶²

⁶¹ O prazo conferido inicialmente pela Lei n. 12.010/2009, que incluiu o §10 ao texto do art. 101 do Estatuto da Criança e do Adolescente, era o de trinta dias. Contudo, com a publicação da Lei n. 13.509/2017, o prazo foi diminuído pela metade, para apenas quinze dias.

⁶² É importante destacar que a Constituição Federal de 1988, em seu art. 133, fixou ser o advogado indispensável à administração da justiça. Nesse sentido, o Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu art. 206, *caput* e parágrafo único, reconheceu à criança, ao adolescente e a seus pais ou responsável, o direito de intervir nos procedimentos que lhe digam respeito, desde que por meio de um advogado, estando garantida a assistência judiciária integral e gratuita àqueles que dela necessitarem.

Caso, muito embora citados, os pais ou responsável não apresentem qualquer resposta, após a conclusão do estudo social realizado pela equipe interprofissional forense, o Estatuto da Criança do Adolescente determina que a autoridade judiciária dê vista dos autos ao Ministério Público, por cinco dias, exceto se for ele o requerente, e, em seguida, decida no mesmo prazo (art. 161, *caput*, ECA).

Cabe apontar, entretanto, que, em razão da natureza da demanda, os efeitos da revelia - a suposição de veracidade dos fatos afirmados pelo autor, o prosseguimento do processo independentemente de intimação do requerido (art. 346, CPC) e a simplificação do procedimento, com o julgamento antecipado da lide (art. 355, inc. II; CPC) – aqui não se aplicam totalmente. Isso porque a “indisponibilidade dos direitos e deveres concernentes ao poder familiar, da mesma forma que veda a confissão, também torna inadmissível a presunção de veracidade dos fatos aduzidos na inicial (art. 345, inc. II, c/c 341, inc. I, CPC)” (Veronese e Silveira, 2019, p. 417).

Os direitos da criança e do adolescente são sempre indisponíveis, “compostos de uma parte individual e de outra pública, que os caracterizam como insuscetíveis de qualquer forma de renúncia ou transação, mesmo os direitos de natureza patrimonial” (VERONESE; SILVEIRA, 2019, p. 417). Portanto, é preciso afastar a presunção da revelia, de modo que, para a validade do procedimento, é necessária a realização da audiência de instrução e julgamento, para uma averiguação completa dos fatos apontados, de forma que perde sentido a regra contida no *caput* art. 161 do Estatuto da Criança e do Adolescente, quando autoriza, desde logo, a decisão, como se os fatos tivessem sido confessados pelo requerido (VERONESE; SILVEIRA, 2019, p. 418).

Portanto, apresentada ou não a contestação, deve sempre ser promovida a audiência de instrução e julgamento, seguindo-se o rito e a ordem discriminada nos parágrafos do art. 162 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Na audiência, serão ouvidas as testemunhas e, em seguida, poderão se manifestar os requerentes, os requeridos e o Ministério Público, pelo tempo de 20 minutos cada um, prorrogável por mais dez minutos (art. 162, §2º, ECA). Com as inclusões promovidas pela Lei n. 12.010/2009, passou-se a ser obrigatória “oitiva dos pais sempre que esses forem identificados e estiverem em local conhecido” (art. 161, §4º, ECA), inclusive os que estiverem

privados de liberdade, devendo a autoridade judicial requisitar sua apresentação para a oitiva (art. 161, §5º, ECA).

Sempre que for possível, respeitado, é claro, o estágio de desenvolvimento e o grau de compreensão da criança e do adolescente, deverão estes, como principais interessados na melhor solução do litígio, ser ouvidos (art. 161, §3º, ECA). Essa previsão, incluída aos dispositivos que tratam do procedimento para a perda ou suspensão do poder familiar pela Lei n. 12.010/2009, decorre do respeito à autonomia da criança e do adolescente e do seu reconhecimento como sujeitos de direitos.

A decisão deve ser proferida na própria audiência, podendo a autoridade judiciária, excepcionalmente, designar data para sua leitura no prazo não superior a cinco dias (art. 162, §3º, ECA), contra a qual cabe o recurso de apelação, em prazos mais curto, de apenas dez dias, por conta da contagem diferenciada estabelecidos pelo art. 198 do próprio Estatuto da Criança e do Adolescente.

É importante destacar que o prazo máximo para a conclusão de todo o procedimento é de 120 dias, cabendo à autoridade judiciária, “no caso de notória inviabilidade de manutenção do poder familiar, dirigir esforços para preparar a criança ou o adolescente com vistas à colocação em família substituta” (art. 163, *caput*, ECA).

A fixação de um prazo, o que ocorreu apenas a partir da publicação da Lei n. 12.010/2009, é um apelo em face da notória morosidade dos órgãos do Sistema de Justiça, pois, sendo os direitos da criança e do adolescente também responsabilidade do Estado, deve ele criar estratégias para garantir que as situações de violação de direitos sejam sanadas o mais rápido possível, o que demanda, muitas vezes, uma resposta célere do Poder Judiciário.

3.3 OS DIREITOS DE MENINOS E MENINAS ACOLHIDOS NA PERSPECTIVA DA DOCTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL

A Doutrina da Proteção Integral, conforme explicado na Seção anterior, tem seu reconhecimento, no direito interno brasileiro, com a publicação da Constituição Federal de 1988, que traz, no *caput* do seu art. 227, a essência desse novo paradigma do Direito da Criança e do Adolescente, assegurando a seus titulares todas as garantias e os direitos fundamentais, além de incumbir a família, a sociedade e o Estado de promover e proteger esses direitos com absoluta prioridade.

Rompe-se, a partir da instalação da ordem constitucional de 1988, com os paradigmas da Doutrina da Situação Irregular, que tratava de regular a vida de apenas uma parte dessa parcela da população: os *menores em situação irregular*. Finalmente, a legislação brasileira passou a proteger *todas* as crianças e *todos* os adolescentes, garantindo-lhes os *mesmos direitos* e os mesmos instrumentos de proteção.

Isso significa que as medidas que implicam em intervenção, sempre aplicadas pela necessidade de proteção da criança e do adolescente, não estão mais restritas a uma única categoria de crianças e adolescentes. O que vai determinar a interferência do Poder Público é a necessidade de se fazer cessar ameaça ou violação de direito e apenas isso, independentemente da situação socioeconômica daquele a quem ela se aplica.

Mais do que isso, proteger integralmente a criança e o adolescente significar garantir-lhes a posição jurídica de “titulares de direitos subjetivos aptos a exigir determinada atuação do Estado” (VIEIRA; VERONESE, 2015, p. 124), o que vale tanto para obrigações positivas, no sentido de garantir condições para o seu pleno desenvolvimento, quanto para os pressupostos materiais necessários para o exercício da sua liberdade, incluída a liberdade de resistir a uma possível intervenção do Estado.

A institucionalização de *menores em situação irregular*, motivadas quase sempre pela condição de pobreza de sua família, perde espaço no paradigma da proteção integral. O acolhimento, na forma de medida de proteção, deve ser aplicado de forma breve e excepcional, sempre visando a reintegração da criança e do adolescente à sua família de origem ou, quando não for possível, a sua preparação para inclusão em família substituta.

Isso porque a medida de acolhimento institucional, por sua própria natureza, priva o acolhido de alguns de seus direitos, haja vista que inibe a convivência familiar e, na prática, muitas vezes, a convivência comunitária. Em razão disso, foram sendo previstos alguns direitos de observação específica para a hipótese de crianças e adolescentes em acolhimento, os quais serão trabalhados aqui.

Primeiramente, é oportuno reforçar que a medida de acolhimento deve ser *provisória*, *breve* e *excepcional*, exatamente conforme determina o art. 101, §1º, do Estatuto da Criança e do Adolescente. Isso significa que nenhuma criança e adolescente devem ser acolhidos ou mantidos em acolhimento sem demonstrada necessidade ou por tempo superior ao imperiosamente necessário.

A esse respeito, Rizzini (2004, p. 9) aponta que a promulgação da Lei n. 8.069/1990 possibilitou uma mudança de foco, garantindo ênfase ao apoio à convivência familiar e comunitária, destacando o caráter de brevidade e excepcionalidade na aplicação da medida de acolhimento. Contudo, a autora reflete que ainda nos deparamos com o fato de existirem crianças sendo, frequentemente, encaminhadas para instituições que se em muito se assemelham aos antigos asilos ou orfanatos e atribui essa questão à “cultura da institucionalização”, largamente disseminada em todo o país. Mesmo com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, que privilegia a família como espaço para o desenvolvimento da criança e do adolescente, “a cultura resiste em ser alterada” (RIZZINI, 2004, p. 14). Isso ocorre por dois motivos centrais: primeiro porque essas práticas estão enraizadas e qualquer mudança se processa de forma bastante lenta, segundo porque “as demandas que levaram um número inestimável de crianças brasileiras aos internatos dos séculos XIX e XX não foram devidamente enfrentadas ao nível das políticas públicas” (RIZZINI, 2004, p. 14).

De fato, Rizzini está certa ao afirmar que as demandas sociais se mantiveram – ou até aumentaram - haja vista as condições de miséria em que vive de boa parte da população brasileira e, considerando que as alternativas para evitar a separação de crianças de suas famílias e comunidades, quando criadas, são insuficientes, não é de se espantar “os resquícios da intervenção assistencialista e autoritária no âmbito da família” (RIZZINI, 2004, p. 14). Segundo a autora,

Hoje vivemos uma espécie de retórica que guarda relação com o passado, quando se repetia que as crianças só deveriam ser institucionalizadas como um último recurso. Não se fala mais de internação de menores abandonados e delinquentes, mas sim do abrigo de crianças e adolescentes em situação de risco, também em último caso, respeitando seu direito à convivência familiar e comunitária. É importante reiterar que o fenômeno não se apresenta como nos séculos anteriores, mas que suas raízes são facilmente identificáveis no passado, sobretudo no que se refere à mentalidade e à renitência de certas práticas institucionais (RIZZINI, 2004, p. 14).

Sanches e Veronese (2019) confirmam esse cenário. A partir do Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes realizado pelo IPEA e pelo Conanda em 2003, que contemplou o total de 589 abrigos, as autoras concluíram que “o Brasil é um país com tradição de responder com institucionalização nos casos de situações de vulnerabilidade de crianças e adolescentes como medida de proteção contra os desvios causados pelas condições sociais, econômicas e morais das famílias em situação de pobreza”. Entre os principais motivos para o acolhimento apurados no levantamento estavam “a pobreza da família (24,2%), o abandono (18,9%), a violência doméstica (11,7%), a dependência química dos pais ou

responsável, incluindo o alcoolismo (11,4%), a vivência de rua (7%) e a orfandade (5.2%)” (VERONESE; SANCHES, 2019, p. 148-9).

É preciso mudar esse cenário, é forçoso reconhecer que, ao se acolher a criança e o adolescente, necessariamente, está se violando um dos direitos fundamentais a eles garantidos constitucionalmente: o direito de ser criado no seio de uma família, seja ela a de origem, seja ela substituta, sempre em um ambiente que lhe garanta condições para o seu desenvolvimento pleno (art. 19, *caput*, ECA).

Reconhecendo isso, o próprio texto do Estatuto da Criança e do Adolescente - sobretudo com as modificações que lhe foram promovidas, primeiramente, pela Lei n. 12.010/2009 e, posteriormente, pela Lei n. 13.509/2017 – tratou de estipular algumas garantias específicas que devem ser observadas por ocasião do acolhimento.

A criança e o adolescente acolhidos têm o direito de ter sua situação reavaliada a cada três meses (art. 19, §1º, ECA), e não poderão permanecer vinculados ao programa por período superior a 18 meses, salvo comprovada necessidade que atenda ao seu superior interesse (art. 19, §2º, ECA). É oportuno destacar que, na redação anterior dos parágrafos 1º e 2º do art. 19, incluídos pela Lei n. 12.010/2009 e modificados pela Lei n. 13.509/2017, o prazo para a reavaliação da medida era de seis meses e o prazo máximo de permanência no programa de acolhimento era de dois anos.

Esses limites temporais fixados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente são necessários para que a medida de acolhimento seja, efetivamente, provisória, e a redução de ambos prazos reforça a brevidade e a excepcionalidade do acolhimento, o que dá sustento à tese de que a medida de proteção na modalidade de acolhimento institucional, por si só, viola direitos da criança e do adolescente.

A criança e o adolescente têm, também, o direito de, diante da necessidade de se afastar de sua família, ser, preferencialmente, incluídos em *programa de acolhimento familiar* (art. 34, §1º, ECA). O acolhimento familiar é uma medida de proteção especial, capitulada no art. 101, inc. VIII, do Estatuto da Criança e do Adolescente e que demanda um serviço vinculado à política de assistência social de proteção especial.

O Estatuto garante a convivência da criança e do adolescente com a mãe e com o pai que estejam privados de liberdade, determinando que sejam permitidas visitas periódicas, que deverão ser organizadas pela entidade responsável pelo acolhimento institucional,

independentemente de autorização judicial (art. 19, § 4º, ECA). Isso porque, em princípio, a condenação criminal do pai ou da mãe não implicará a destituição do poder familiar, exceto nas hipóteses indicadas no art. 23, §2º, no caso, “de condenação por crime doloso sujeito à pena de reclusão contra outrem igualmente titular do mesmo poder familiar ou contra filho, filha ou outro descendente”.

Outra mudança, incluída pela Lei n. 13.509/2017, que acresceu os parágrafos 5º e 6º ao art. 19, é a garantida da convivência integral da criança com a mãe adolescente que estiver em acolhimento institucional e, ainda, o direito da mãe adolescente de ser assistida por equipe especializada. A gravidez na adolescência, infelizmente, também é uma triste realidade que alcança às meninas acolhidas. A menoridade civil não retira do genitor o seu poder familiar, dessa forma, deve ser respeitada a vontade da adolescente em manter o filho perto de si, ainda que dentro da estrutura do serviço de acolhimento (SILVEIRA; VERONESE, 2018, p. 229).

A aprovação da Lei n. 13.509/2017, ainda, incluiu a possibilidade do desenvolvimento dos *programas apadrinhamento* (art. 19-B, ECA), criando mais um instrumento para estimular a convivência comunitária das crianças e dos adolescentes que se encontrarem acolhidos. O programa de apadrinhamento precisa contar com o apoio Justiça da Infância e da Juventude, mas poderão ser executados por órgãos públicos ou por organizações da sociedade civil (art. 19-B, §5º, ECA), e tem como objetivo “proporcionar à criança e ao adolescente vínculos externos à instituição para fins de convivência familiar e comunitária e colaboração com o seu desenvolvimento nos aspectos social, moral, físico, cognitivo, educacional e financeiro” (art. 19-B, §2º, ECA).

A Lei n. 12.010/2009, dentre as inúmeras modificações, incluiu parágrafos ao art. 101 do Estatuto da Criança e do Adolescente para especificar o fluxo do encaminhamento da criança ou do adolescente ao serviço de acolhimento, estipulando a necessidade do preenchimento de uma Guia de Acolhimento (art. 101, §3º, ECA), expedida pelo Juiz, contendo informações essenciais – como identificação e qualificação dos pais, o endereço de residência da família, os nomes de parentes ou terceiros que poderiam se ocupar da guarda da criança ou do adolescente, e os motivos que levaram ao acolhimento ou da não reintegração ao convívio familiar – que permitirão, tão logo, uma ação mais adequada por parte da equipe do próprio serviço.

Após o acolhimento, a entidade responsável pelo programa deverá elaborar um Plano Individual de Atendimento (PIA), o qual, em princípio, deverá visar à reintegração familiar, a não ser que exista ordem escrita e fundamentada em contrário, emanada pela autoridade

judiciária competente, situação que, se verificada, deverá contemplar a colocação da criança ou do adolescente em família substituta (art. 101, §4º, ECA).

“O PIA é um instrumento que norteia as ações a serem realizadas para viabilizar a proteção integral, a reinserção familiar e comunitária e a autonomia de crianças e adolescentes afastados dos cuidados parentais e sob proteção de serviços de acolhimento” (BRASIL, 2018, p. 7). Ele deve ser encarado como uma estratégia de planejamento pela qual, a partir de um estudo aprofundado de cada caso, se possa compreender a singularidade das famílias, das crianças e dos adolescentes, e, assim, organizar ações e atividades a serem desenvolvidas durante o período de acolhimento.

De acordo com as prescrições do Estatuto da Criança e do Adolescente, o PIA deverá levar em consideração a opinião da criança e do adolescente, além de contar com a oitiva dos pais ou do responsável (art. 101, §5º, ECA). Constarão do PIA os resultados da avaliação interdisciplinar, os compromissos assumidos pelos pais, a previsão das atividades a serem desenvolvidas com a criança ou o adolescente acolhido e com seus pais para fins de reintegração familiar ou, caso haja determinação judicial em contrário, as providências a serem tomadas para sua colocação em família substituta (art. 101, §6º, ECA).

As Orientações Técnicas para Elaboração do Plano Individual de Atendimento de Crianças e Adolescentes (PIA) em Serviços de Acolhimento, trazem diretrizes a serem observadas pelos serviços de acolhimento de todo o país, construídas em cima de quatro princípios norteadores: a busca pela garantia dos direitos e do superior interesse da criança e do adolescente; a atenção às especificidades, respeito à diversidade e não discriminação; a temporalidade, no sentido de que “o desenvolvimento de suas ações e estratégias deve considerar, necessariamente, a questão do tempo para a criança e o adolescente” (BRASIL, 2018, p. 22), devendo-se evitar o prolongamento desnecessário da permanência no serviço de acolhimento; e a participação da criança, do adolescente e da família na elaboração do PIA.

Na hipótese de ser confirmada a impossibilidade de reintegração familiar, a criança e o adolescente acolhidos deverão ser registrados nas listas de aptos à adoção, indicadas no art. 50 do Estatuto da Criança e do Adolescente. Muito embora todos os documentos legislativos deem prioridade à família biológica, o direito ao qual se persegue é o de proporcionar que o desenvolvimento da criança e do adolescente ocorra de forma saudável e feliz no âmbito de uma família, ainda que substituta.

Além dos registros de crianças e adolescentes em condições de serem adotados – assim como o de pretendentes à adoção – em listas organizadas nas Comarcas ou foros regionais, é muito importante que a autoridade judiciária encaminhe os dados aos Cadastros Estadual e Nacional, o que facilitará e aumentará as chances de localização de uma família para cada criança e adolescente, além de conferir transparência a todo o procedimento de adoção.

Além das garantias estipuladas no Estatuto da Criança e do Adolescente, alguns outros direitos específicos das crianças e dos adolescentes – em especial aqueles apontados das Orientações Técnicas aos Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes publicadas pelo CNAS e pelo Conanda em 2009– merecem ser pontuados.

Segundo esse documento, os serviços de acolhimento devem estar pautados em sete princípios: 1) a excepcionalidade do afastamento do convívio familiar; 2) a provisoriedade do afastamento do convívio familiar; 3) a preservação e fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários; 4) a garantia de acesso e respeito à diversidade e não-discriminação; 5) a oferta de atendimento personalizado e individualizado; 6) a garantia de liberdade de crença e religião; e, 7) o respeito à autonomia da criança, do adolescente e do jovem.

A *excepcionalidade do afastamento do convívio familiar*, princípio confirmado pelo próprio Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu art. 101, §1º, sob o olhar do CNAS e do Conanda, vai ter o significado de que a medida de acolhimento deve ser “aplicada apenas nas situações de grave risco à sua integridade física ou psíquica (...), apenas quando representar o melhor interesse da criança ou do adolescente e o menor prejuízo ao seu processo de desenvolvimento” (BRASIL, 2009b, p. 17).

Para tanto, é essencial que o poder público promova, por meio de suas políticas públicas e ações comunitárias, medidas que visem o fortalecimento, a emancipação e a inclusão social das famílias. Assim, muito antes de se levantar a hipótese do afastamento da criança ou do adolescente do convívio familiar, é essencial garantir à família o acesso a serviços públicos capazes de potencializar as condições dela oferecer à criança ou ao adolescente um ambiente seguro e apropriado para o seu pleno desenvolvimento (BRASIL, 2009b, p. 20).

O *princípio da provisoriedade do afastamento do convívio familiar*, da mesma forma, também tem previsão estatutária, haja vista que o art. 19, em seus parágrafos 1º e 2º, fixou prazos para a revisão da medida e a manutenção da criança e do adolescente junto ao serviço de acolhimento. Assim, as Orientações Técnicas estabelecem que todos os esforços devem ser empreendidos para a viabilização da reintegração familiar, seja a nuclear, seja a extensa, ou, não sendo possível, o seu encaminhamento para família substituta.

A permanência de crianças e adolescentes em serviço de acolhimento por período superior aos 18 meses fixados pelo Estatuto deverá ter caráter extremamente excepcional, e estar fundamentada em uma avaliação criteriosa acerca de sua necessidade pelos diversos órgãos que acompanham o caso (BRASIL, 2009b, p. 19). Quando o prognóstico de permanência for superior ao legalmente autorizado, as Orientações Técnicas determinam o encaminhamento de relatório à Justiça da Infância e Juventude, que avaliará “a melhor alternativa para a criança e o adolescente, seja a continuidade dos esforços para o retorno ao convívio familiar ou o encaminhamento para família substituta” (BRASIL, 2009b, p. 19-20).

As situações mais complexas, hipóteses em que, concomitantemente, os laços com a família já tenham sido rompidos e a criança e o adolescente possuam perfil de difícil colocação em família substituta – que é o caso das crianças mais velhas, dos adolescentes, dos grupos de irmãos, das crianças e dos adolescentes com deficiência ou doenças crônicas, etc. – as Orientações Técnicas determinam o esforço conjunto dos atores envolvidos, com fins no fortalecimento da autonomia e das redes sociais de apoio da criança ou do adolescente que aguardam adoção, bem como perseverar no desenvolvimento de estratégias para a busca ativa de famílias para seu recebimento. “Em nenhuma hipótese a perspectiva de um acolhimento de longa permanência deve acarretar a desistência pela busca de alternativas para se garantir à criança e ao adolescente seu direito ao convívio familiar” (BRASIL, 2009b, p. 20).

Com relação ao *princípio da preservação e do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários*, as Orientações Técnicas alertam que os vínculos e os laços familiares e comunitários são fundamentais na etapa do desenvolvimento humano compreendida pela infância e pela adolescência, pois lhes oferecem “condições para um desenvolvimento saudável, que favoreça a formação de sua identidade e sua constituição como sujeito e cidadão” (BRASIL, 2009b, p. 20). Por isso é tão importante que esse fortalecimento se dê nas ações cotidianas dos serviços, com o fomento a visitas e a encontros com as famílias e com as pessoas de referência da comunidade da criança e do adolescente.

É em razão do princípio da preservação dos vínculos familiares que o Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu art. 92, inc. V, não autoriza o desmembramento de grupo de irmãos, reconhecendo a necessidade da manutenção dos vínculos fraternais, muitas vezes, os únicos que restam à criança e ao adolescente.

O quarto princípio, o da *garantia de acesso e respeito à diversidade e não-discriminação*, determina que, na organização dos serviços de acolhimento, deverá ser garantida a proteção integral da criança e do adolescente acolhidos. Assim, devem ser combatidas quaisquer formas de discriminação, estejam elas baseadas em condição socioeconômica, na forma do arranjo familiar, na raça, na religião, no gênero, na orientação sexual, ou, ainda, por serem pessoas com deficiência física ou mental, que vivem com HIV/AIDS ou outras necessidades específicas de saúde (BRASIL, 2009b, p. 20-1). A esse respeito, as Orientações Técnicas afirmam que,

De modo a possibilitar a oferta de um atendimento inclusivo e de qualidade nos serviços de acolhimento a crianças e adolescentes, o Projeto Político Pedagógico do serviço deve prever estratégias diferenciadas para o atendimento a demandas específicas, mediante acompanhamento de profissional especializado. Além disso, a articulação com a política de saúde, de educação, esporte e cultura deve garantir o atendimento na rede local a estas crianças e adolescentes (serviços especializados, tratamento e medicamentos, dentre outros) e a capacitação e apoio necessário aos educadores/cuidadores e demais profissionais do serviço de acolhimento. Tal aspecto é importante para garantir, de fato, um atendimento individualizado e personalizado, com estratégias metodológicas condizentes com as necessidades da criança e do adolescente. Todos os equipamentos da rede socioassistencial devem, ainda, respeitar as normas de acessibilidade, de maneira a possibilitar o atendimento integrado a usuários com deficiência. (BRASIL, 2009b, p. 21)

O *princípio da oferta de atendimento personalizado e individualizado* tem relação com o direito de a criança ou o adolescente ter a própria personalidade, os próprios interesses, a própria identidade e ter respeitada a sua história de vida, inclusive durante todo o período de acolhimento. Para tanto, os serviços deverão prestar cuidados condizentes com as necessidades físicas, psicológicas e sociais de cada acolhido e, para que isso seja possível, recomenda que o atendimento se dê em um pequeno grupo, onde seja possível “garantir espaços privados, objetos pessoais e registros, inclusive fotográficos, sobre a história de vida e desenvolvimento de cada criança e adolescente”, permitindo a preservação da intimidade e da privacidade da criança e do adolescente acolhidos (BRASIL, 2009b, p. 21).

O sexto princípio – *da garantia de liberdade de crença e religião* – tem grande relevância, sobretudo se for levado em consideração que muitas entidades não governamentais que prestam o serviço de acolhimento são religiosas, mantidas com recursos de Igrejas de matrizes, sobretudo, católicas e evangélicas. Esse princípio, em paralelo ao assegurado pelo art. 16 do Estatuto da Criança e do Adolescente, determina que os antecedentes religiosos da criança e do adolescente acolhidos sejam respeitados tanto pelo serviço de acolhimento quanto por aqueles com os quais venham a manter contato em razão de seu acolhimento, de forma que “nenhuma criança ou adolescente deverá ser incentivado ou persuadido a mudar sua orientação

religiosa enquanto estiver sob cuidados do serviço de acolhimento” (BRASIL, 2009b, p. 22). Da mesma forma, os serviços de acolhimento deverão proporcionar meios para que os acolhidos possam satisfazer suas necessidades de vida religiosa e espiritual, viabilizando-se “o acesso às atividades de sua religião, bem como o direito de não participar de atos religiosos e recusar instrução ou orientação religiosa que não lhe seja significativa” (BRASIL, 2009b, p. 22).

Finalmente, o *princípio do respeito à autonomia da criança, do adolescente e do jovem* correspondente ao art. 101, §5º, do Estatuto da Criança e do Adolescente e determina que, nas decisões atinentes à criança ou ao adolescente acolhidos, seja levada em consideração a opinião destes, claro, levando-se em conta o seu de desenvolvimento e sua a capacidade de compreender a situação. Ainda, o princípio determina que a organização do ambiente de acolhimento vise o fortalecimento gradativo da autonomia do acolhido, “de modo condizente com o processo de desenvolvimento e a aquisição de habilidades nas diferentes faixas etárias”, o que, entretanto, não deve ser confundido com falta de autoridade ou de limites. “A liberdade deve ser vista como parceira da responsabilidade, considerando que uma não pode ser adquirida sem a outra” (BRASIL, 2009b, p. 22).

Apesar de todas essas garantias, elas apenas reduzem os danos provocados pelo afastamento da criança e do adolescente do seio familiar, uma vez que a família é o espaço adequado para o seu desenvolvimento pleno, tema que se buscará desenvolver na próxima Seção deste trabalho. Nesse sentido, é preciso reforçar que o direito mais precioso para a criança e o adolescente em acolhimento institucional está, certamente, relacionado com os esforços da equipe dos serviços e dos atores do Sistema de Justiça em reintegrá-los a sua família ou de incluí-los uma família substituta.

4 O DESENVOLVIMENTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: UMA LEITURA INTERDISCIPLINAR

A presente Seção tem o objetivo de, por meio da revisão bibliográfica, sobretudo na literatura da Psicologia, identificar a importância da família no desenvolvimento físico, intelectual e emocional da criança e do adolescente e, por consequência, verificar os efeitos decorrentes da sua institucionalização.

Para tanto, começa-se por descrever as teorias sobre desenvolvimento humano e ciclo vital, apresentando diferentes classificações e implicações. Em seguida, será trabalhado o papel e a importância da família e do afeto nos cuidados com a criança e como tal situação influi para o seu pleno desenvolvimento. Por fim, já ao final da Seção, serão estudados os prejuízos provocados pelo acolhimento e os danos causados à personalidade da criança e do adolescente, para tanto, valendo-se, inclusive, de outros estudos realizados em nível de Doutorado e localizados no Catálogo de teses do Portal CAPES.

4.1 A CRIANÇA, O ADOLESCENTE E O CICLO VITAL

4.1.1 O desenvolvimento humano: um breve panorama

A teoria do desenvolvimento procura descrever e explicar o desenvolvimento humano a partir dos tipos de comportamentos que poderiam ocorrer em determinadas ocasiões e sob certas condições⁶³ (PAPALIA; FELDMAN, 2013, p. 56). Sob ela, já se debruçaram diversos autores, como Freud, Erikson, Piaget, entre outros que se seguiram.

Os trabalhos dos cientistas do desenvolvimento trazem impacto na vida das pessoas, pois os resultados de suas pesquisas podem ter aplicação na criação, na educação, na saúde e nas diretrizes sociais em relação, sobretudo, às crianças e aos adolescentes. Papalia e Feldman (2013, p. 36) trazem, a esse respeito, como exemplo, um estudo realizado em Boston, no qual se identificou que os estudantes que iam para a escola com fome tinham notas mais baixas e

⁶³ É importante, entretanto, apresentar as ressalvas de Papalia e Feldman, para quem a ciência do desenvolvimento não pode ser completamente objetiva. “Teorias e pesquisas sobre o comportamento humano são produtos de indivíduos humanos, cujas indagações e interpretações são inevitavelmente influenciadas por seus próprios valores e experiências. Ao se esforçarem na busca por objetividade, os pesquisadores devem analisar como eles e seus colegas conduzem o trabalho, as suposições em que se baseiam e como chegam as suas conclusões” (PAPALIA; FELDMAN, 2013, p. 56).

apresentavam mais problemas emocionais e comportamentais. Isso fez com que as escolas adotassem um programa de oferta de café da manhã, o que resultou em notas mais altas e no relato de menos problemas comportamentais. O mesmo ocorreu com a descoberta de que o cérebro dos adolescentes ainda não atingiu a plena maturidade, levando muitos Estados americanos a isentá-los da pena de morte.

Papalia e Feldman (2013, p. 58) dividem as teorias do desenvolvimento humano em cinco diferentes perspectivas: 1) a psicanalista, que foca nas emoções e nos impulsos do inconsciente; 2) da aprendizagem, que se ocupa do comportamento observável; 3) a cognitiva, que procura analisar os processos do pensamento; 4) a contextual, que dá ênfase ao impacto do contexto social e histórico; e, 5) a evolucionista ou sociobiológica, que parte das bases evolucionistas e biológicas do comportamento.

A primeira, sob a perspectiva *psicanalista*, tem sua ênfase nos trabalhos de Freud, para quem o desenvolvimento decorre das forças do inconsciente que suscitam o comportamento humano, afirmando que as pessoas nascem com impulsos biológicos que devem ser redirecionados para tornar possível a vida em sociedade. Freud (1987) entendia que a personalidade se formava através dos conflitos inconscientes da infância, os impulsos inatos do *id*⁶⁴ e as exigências do *superego*.⁶⁵

Ainda sob a perspectiva psicanalista, Erikson (1998) modificou e ampliou a teoria de Freud, dando ênfase à influência da sociedade no desenvolvimento da personalidade. Freud

⁶⁴ Freud (1987), no seu modelo estrutural da personalidade, dividiu a personalidade em três componentes hipotéticos: *Id*, *Ego* e *Superego*, sendo representações da impulsividade, da racionalidade e da moralidade, respectivamente. O *id* se opera sob o princípio do prazer, sendo formado pelas pulsões, pelos instintos, impulsos orgânicos e desejos inconscientes. O *ego*, que representa a razão, desenvolve-se, a partir do *id*, durante o primeiro ano de vida e opera sob o princípio da realidade, tendo como principal função buscar harmonia entre os desejos do *id* e a repressão do *superego*. O *superego*, finalmente, se desenvolve por volta dos seis anos de idade, sendo a parte moral da mente humana e representa o sistema de valores da criança.

⁶⁵ Freud, nos *Três ensaios sobre a teoria da sexualidade*, discorreu que esses conflitos aconteciam na forma de cinco fases de desenvolvimento da organização sexual. A primeira fase é a *Oral*, que vai do nascimento aos primeiro ano de vida, e na qual a principal fonte de prazer do bebê envolve a atividade ligada à boca, tendo como exemplo o foco na amamentação da mãe. A segunda é a fase *Anal*, que acontece entre um e três anos de idade, quando a criança obtém gratificação sensual retendo e expelindo as fezes. A terceira é a fase *Fálica*, que vai dos três aos seis anos de idade, quando o superego se desenvolve e a zona de gratificação se transfere para a região genital, fazendo a criança apegar-se ao genitor do sexo oposto, resultando no Complexo de Édipo e, posteriormente, se identificar com o genitor de mesmo sexo. A quarta fase é da *Latência*, compreende o período dos seis anos à puberdade, sendo a época de relativa calma, não sendo um período psicosssexual propriamente dito, mas sim uma fase de desejos inconscientes reprimidos. Por fim, a fase *Genital* tem lugar a partir da puberdade à vida adulta, com o ressurgimento dos impulsos sexuais em direção às relações amorosas (Freud, 1987).

defendia que as primeiras experiências na infância moldavam, permanentemente, a personalidade, contudo, Erikson, na construção da sua teoria do desenvolvimento psicossocial, afirma que o desenvolvimento do *ego* se entende por toda a vida, a qual ele dividiu em um ciclo formado por oito estágios, o qual será trabalhado mais à frente.

A *perspectiva da aprendizagem*, por sua vez, sustenta que o desenvolvimento é resultado da aprendizagem, pois as mudanças no comportamento decorrem de experiências ou da adaptação ao ambiente. As duas teorias da aprendizagem de maior destaque são o *behaviorismo* e a *teoria da aprendizagem social*, o primeiro enfatizando o papel previsível do ambiente como causa do comportamento, o segundo sustentando que a pessoa aprende o comportamento social apropriado observando e imitando modelos, no caso, os pais, os professores, os heróis, etc. (PAPALIA; FELDMAN, 2013, p. 63-4).

A *perspectiva cognitiva*, a seu tempo, dá ênfase ao processo de pensamento e ao comportamento que reflete desse processo, tendo como grande expoente Piaget e sua *teoria dos estágios cognitivos*. Piaget entendia que o que o comportamento humano não é inato, nem o resultado de condicionamentos, mas, sim, é construído a partir da interação do indivíduo com o meio, e esse processo de crescimento cognitivo ocorre por meio de três processos interrelacionados: *organização*, *adaptação* e *equilibração*. A *organização* é a tendência de criar categorias e esquemas como forma de organizar as informações sobre o mundo. O bebê tem um esquema simples para sugar o leite da mãe, mas logo desenvolve esquemas mais complexos para sugar o próprio dedo, a mamadeira, etc. A *adaptação* envolve o modo como a criança lida com as novas informações a partir daquilo que ela já sabe. A criança é capaz de assimilar quando absorve uma informação nova e a incorpora à sua estrutura cognitiva preexistente e de adaptar as próprias estruturas cognitivas para encaixar uma informação nova. Um bebê que deixa de mamar no peito e começa a sugar o canudinho, está demonstrando assimilação, pois usou um velho esquema para lidar com uma nova situação. A *equilibração*, por sua vez, é o esforço constante para atingir um equilíbrio estável, estabelecendo a passagem da assimilação para a acomodação (PIAGET, 1987).

Para a *perspectiva contextual*, o desenvolvimento deve ser compreendido apenas a partir do seu contexto social. “Os contextualistas veem o indivíduo não como uma entidade separada interagindo com o ambiente, mas como parte inseparável deste último” (PAPALIA; FELDMAN, 2013, p. 67). Dessa categoria, podem ser citadas a *teoria sociocultural* de Vygotsky (1988) e a *teoria bioecológica* de Bronfenbrenner (1996).

Por fim, a *perspectiva evolucionista/sociobiológica* foi desenvolvida por Wilson (1982) que, a partir da teoria da evolução de Darwin e nos estudos da antropologia, da genética e da etologia, procura fundamento nas bases evolucionistas e biológicas do comportamento para explicar a capacidade de adaptação e de sobrevivência de um indivíduo ou uma espécie.

As teorias do desenvolvimento, em comum, ao tratarem sobre o desenvolvimento do ser humano, trazem três categorias fundamentais de mudanças que ocorrem com a idade: 1) mudanças partilhadas e comuns a todos os indivíduos, referentes apenas à idade; 2) mudanças comuns a um subgrupo particular, cujos indivíduos cresceram juntos (seja por partilharem uma mesma cultura, uma mesma geração, etc); e, 3) mudanças individuais resultantes de eventos singulares e não-partilhados (BEE, 1997, p. 31).

As primeiras, que são partilhadas e se referem à idade, são aquelas mudanças inevitáveis a todos, próprias do processo de *maturação*, o qual pode ser definido como os “padrões de mudanças sequencial geneticamente programados” (BEE, 1997, p. 31). São, conforme bem descreve Bee (1997, p. 31), uma espécie de *relógio biológico*, marcando o tempo o plano de fundo: o bebê substitui o engatinhar pelo caminhar, a adolescente começa a menstruar, o adulto ganha rugas ao envelhecer, etc.

Ainda no campo das experiências partilhadas, soma-se ao relógio biológico uma espécie de *relógio social*, que pode modelar todas as vidas, ou pelo menos a maioria delas, em padrões partilhados de mudanças. O “relógio social define uma sequência de experiências culturais partilhadas, que comumente ocorrem em idades comuns, e, de maneira coletiva, ajudam a criar padrões compartilhados de desenvolvimento” (BEE, 1997, p. 32). Ele se manifesta, por exemplo, aos quatro anos de idade, quando se atinge a idade escolar obrigatória e todas as crianças passam pela experiência de frequentar um estabelecimento de ensino⁶⁶.

Em um nível ainda mais profundo, é possível encontrar mudanças internas partilhadas, decorrentes da maneira como reagimos às pressões desenvolvimentais desses relógios biológico e social, quando a mudança física acaba desencadeando mudanças mais amplas. A título de exemplo, Bee (1997, p. 32-3) cita que o bebê, ao aprender a andar, não apenas se torna mais

⁶⁶ A esse respeito, Riley afirma que todas as sociedades estão organizadas em estratos etários, ou seja, em períodos no ciclo da vida em que tarefas comuns são compartilhadas e tendem a modelar todas as vidas em trajetórias similares. Por exemplo, em todas as culturas, os jovens adultos são instigados a formarem suas famílias e a se reproduzirem; os idosos costumam exercer papéis mais diferentes, por vezes solenes ou religiosos, etc. (Bee, 1997, p. 32).

independente de forma física, como também tem estimulada a sua independência em uma perspectiva psicológica.

Os *efeitos culturais e de grupo*, por sua vez, são moldados por experiências menos universalmente partilhadas. “Dentro de cada cultura há muitos padrões ligados à idade que são compartilhados, embora tais padrões não sejam os mesmos, de uma sociedade para a outra” (BEE, 1997, p. 33). Em algumas sociedades, o casamento ocorre ainda na adolescência, por volta dos 15 e 16 anos de idade⁶⁷, em outras, é comum esperar, pelo menos, uma década a mais para a realização do matrimônio.

Ainda ao tratar de experiências de grupo, Bee (1997, p. 34) aponta que as forças históricas que afetam cada geração de modo diverso são, também, uma importante fonte de variação na experiência de vida. É por isso que é possível observar comportamentos semelhantes entre aqueles que pertence a mesma geração, como os *baby boomers*, a *geração x*, os *millennials*, etc⁶⁸.

Bee, como exemplo de um efeito grupal, apresenta uma pesquisa realizada por Elder com crianças e adolescentes que viveram, nos Estados Unidos, durante a Grande Depressão dos anos 1930:

Várias centenas de sujeitos envolvidos nessa investigação nasceram em 1920 ou 1928. Todos foram estudados de maneira detalhada, durante anos sucessivos, tendo sido completadas as mais recentes avaliações na fase dos seus 50 anos. Os que constituíam parte do grupo nascido em 1920 passaram a adolescência durante a Depressão; os nascidos em 1928 eram ainda crianças pequenas durante a pior época para a economia. (...)

A maior parte dos adolescentes cujas famílias passaram pela pior necessidade econômica foi obrigada a assumir, prematuramente, responsabilidades adultas. Muitos tiveram de conseguir empregos irregulares, obtendo o dinheiro que era virtualmente e importante ao bem-estar da família. Eles se sentiam imprescindíveis às suas famílias – e o eram. Como adultos, possuíam uma marcante ética de trabalho e um forte compromisso com a família.

Os que nasceram no final dos anos 20 passaram por uma experiência diferente. Consistiam de crianças bastante pequenas durante os anos mais difíceis, tendo vivido a maior parte dos seus primeiros anos sob condições de privação. Devido ao estresse econômico, suas famílias passaram, com frequência, por uma perda de coesão e de calor humano. Elas tiveram pouco tempo para satisfazer as necessidades emocionais

⁶⁷ É preciso fazer a ressalva de que, apesar de o casamento precoce ainda ser uma prática cultural comum, no Brasil, a idade mínima para o casamento é a de 16 anos, sendo que, enquanto não atingida a maioridade civil, aos 18 anos, é necessário o consentimento dos pais ou do responsável (art. 1.517, Código Civil). A Lei n. 13.818/2009, inclusive, modificou a redação do art. 1.520 do Código Civil para vedar qualquer exceção, proibindo o casamento de quem não atingiu a idade núbil. Além disso, o Brasil participou de todas as sessões da negociação intergovernamental e se comprometeu com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas que, documento que indica 169 metas a serem cumpridas até o ano de 2030, entre elas a de “eliminar todas as práticas nocivas, como os casamentos prematuros, forçados e de crianças” (Meta 5.3).

⁶⁸ Os cientistas sociais usam a expressão subgrupo – do inglês, *cohort* – para descrever grupos de indivíduos nascidos em uma faixa bastante estreita de anos que compartilham das mesmas experiências históricas, na mesma época de vida (Bee, 1997, p. 34).

de seus filhos menores. As consequências foram, em geral, negativas para essas crianças sobretudo os meninos. Esses jovens foram menos esperançosos e menos confiantes do que seus pares menos estressados economicamente; durante a adolescência, saíram-se pior na escola, concluíram menos séries escolares, sendo, como adultos, mais fracassados e menos ambiciosos.

Esses dois grupos tinham apenas oito anos de diferença, no entanto suas expectativas foram marcadamente diferentes, devido à época em que um acontecimento-chave foi parte de suas vidas (BEE, 1997, p. 35).

Os *eventos singulares não partilhados*, por seu tempo, são os eventos que são vivenciados de forma individual e que repercutem no desenvolvimento do indivíduo. Ele se manifesta, por exemplo, no impacto causado aos filhos pelo divórcio dos pais, nas repercussões decorrentes de uma gravidez na adolescência, e, até mesmo, no encontro com outros indivíduos, como um professor excepcional, um sequestrador, um chefe abusivo, entre tantas outras situações individualizadas. (BEE, 1997, p. 36-7).

A respeito dos eventos singulares não partilhados, Bee traz o conceito de *timing da experiência*, ou *o momento certo*, como fator preponderante para compreender os efeitos dos eventos particulares no desenvolvimento da pessoa. “A ideia básica é a de que toda experiência que ocorre no tempo normal para aquela cultura (ou aquele subgrupo) irá trazer bem menos dificuldades para adaptação do que no caso de uma experiência fora da época” (BEE, 1997, p. 37).

Ainda é preciso destacar como fator determinante para o desenvolvimento, os *modelos internos de experiência*, cuja ideia central, conforme traduz Bee (1997, p. 42) é a de que o efeito de determinada experiência “repousa da interpretação que o indivíduo faz dela, no significado que o indivíduo confere à experiência, e não em quaisquer propriedades objetivas da mesma”.

Esses modelos internos de experiência, em seu conjunto, vão formar um sistema de significação da criança, com o qual ela vai interpretar as experiências subsequentes. Essa afirmação, vai dar sustento à teoria do apego de Bowlby, que será mais a frente abordada. Assim,

Uma criança com um modelo seguro de apego pode pressupor que alguém virá quando ela chorar e que a atenção e o afeto estão, sem dúvida, disponíveis. Uma criança com um modelo menos seguro de apego pode pressupor que, no caso de um adulto franzir a sobrancelha, isso significa que ele irá gritar com ela. (...) Uma criança que espera que os adultos sejam confiáveis e afetuosos tem maior probabilidade de interpretar o comportamento de novos adultos dessa maneira, recriando relações amigáveis e afetivas com os outros, fora da família; uma criança que espera hostilidade irá ler hostilidade em encontros, de outras formas, bastante neutros. (BEE, 1997, p. 42).

Finalmente, como fator decisivo no desenvolvimento humano, Bee (1997, p. 43) trabalha a perspectiva ecológica, dando ênfase às influências ambientais. Por isso, para compreender o desenvolvimento de uma criança, afirma a autora, não basta focar na criança e em sua família imediata. É preciso inseri-la no seu cenário ecológico, levando em conta a sua vizinhança, sua escola, a profissão dos seus pais, a sua rede de suporte, etc. Assim, o desenvolvimento de uma criança que cresce em uma comunidade pobre e tomada pelo tráfico será diferente daquele de uma criança que mora em um bairro seguro. O mesmo pode ser dito com relação à criança cujos pais estão sobrecarregados com trabalho e problemas em comparação com aquelas cuja vida esteja circunscrita a um ambiente estável e com mais apoio.

Por fim, pode-se dizer, outrossim, que o desenvolvimento humano ocorre em três principais domínios: *físico*, que envolve o crescimento do corpo e do cérebro, as capacidades sensoriais, as habilidades motoras e a saúde de uma maneira em geral; *cognitivo*, que abrange os campos da aprendizagem, da atenção, da memória, da linguagem, do raciocínio e da criatividade; e, *psicossocial*, este envolvendo os aspectos relacionados às emoções, à personalidade e às relações sociais (PAPALIA; FELDMAN, 2013, p. 37).

Esses três aspectos estão interrelacionados, afetando um ao outro. Por exemplo, uma criança com constantes infecções no ouvido (desenvolvimento físico), poderá apresentar atraso na linguagem (desenvolvimento cognitivo). Ao contrário, uma criança que precocemente desenvolve a linguagem (desenvolvimento cognitivo) poderá receber reações positivas e ter ganhos na própria estima (desenvolvimento psicossocial) (PAPALIA; FELDMAN, 2013, p. 38).

4.1.2 O ciclo vital

O ciclo vital ou ciclo de vida é o termo usado para expressar o ciclo da vida de um ser, incluindo todas as suas fases e etapas. Cuneo aponta que o “ciclo vital é definido por uma reunião particular de características físicas, intelectuais e sociais presentes em cada estágio do desenvolvimento” (CUNEO, 2007, p. 40). As primeiras etapas do desenvolvimento estão associadas à maturação do corpo e do cérebro, que implicam alterações físicas, padrões comportamentais, e domínio de habilidades físicas e cognitivas. É, por isso, que todas as crianças e todos os adolescentes apresentam as mesmas mudanças no desenvolvimento em idades muito próximas.

O desenvolvimento da pessoa será influenciado por uma série de fatores como a hereditariedade e a carga genética, mas também terão importância o ambiente e o mundo que

circunda o sujeito. “Cada indivíduo, ao nascer, é dotado de um equipamento congênito individual. Porém, há fatores ambientais que irão compor e influenciar o universo da criança” (CUNEO, 2007, p. 41). Esse *universo* é transmitido à criança pelo adulto que atende às suas necessidades - no caso, a mãe ou quem lhe substitua - através de relações recíprocas. Assim, “um bebê que cresça em um ambiente desfavorável, provavelmente, não irá desenvolver a mesma densidade de conexões neuronais no cérebro do que aquele que se desenvolve em um ambiente saudável” (CUNEO, 2007, p. 41).

A história genética e cultural, que é transmitida pela hereditariedade mas também pela vivência, vai ser construída por cada criança durante a construção da sua trajetória, uma vez que “desenvolver-se é travar uma luta dialética com a vida, é exercitar-se no espaço do consciente e inconsciente, da intuição e reflexão, da razão e emoção” (CUNEO, 2007, p. 41).

Apesar de o desenvolvimento humano ocorrer ao longo de toda a vida, é na infância, sobretudo nos primeiros anos, que ocorrem as mudanças mais significativas. Os relacionamentos formados durante esse período serão determinantes no desenvolvimento global do ser humano, os quais exercerão influência nas experiências posteriores, “enquanto formas emocionalmente reeditadas com os padrões estabelecidos nas relações afetivas dos vínculos precoces (*attachment*)” (CUNEO, 2007, p. 42).

Erikson (1998), ao construir a sua teoria do desenvolvimento psicossocial, dividiu o ciclo da vida em oito estágios, ilustrando na forma de esquema em um único quadro, aqui dividido em duas partes para melhor visualização:

Quadro 3 - Ciclos de vida completo de Erikson (Parte 1)

Estágio	A Estágios e Modos Psicosexuais	B Crises Psicossociais	C Raio de relações significativas	D Forças básicas
I Período	oral-respiratório, sensório-cinestésico (modos incorporativos)	confiança básica vs. desconfiança básica	pessoa maternal	esperança
II Infância Inicial	anal-uretral, muscular (retentivo-eliminativo)	autonomia vs. vergonha, dúvida	pessoas parentais	vontade
III Idade do Brincar	infantil-genital, locomotor (intrusivo, inclusivo)	iniciativa vs. culpa	família básica	propósito

IV Idade Escolar	“latência”	diligência vs. inferioridade	vizinhança, escola	competência
V Adolescência	puberdade	identidade vs. confusão de identidade	grupos de iguais e outros grupos; modelos de liderança	fidelidade
VI Idade Adulta Jovem	genitalidade	intimidade vs. isolamento	parceiros de amizade, sexo, competição, cooperação	amor
VII Idade Adulta	procriatividade	generatividade vs. estagnação	trabalho dividido e família e lar compartilhados	cuidado
VIII Velhice	generalização de modos sensuais	integridade vs. desespero	“gênero humano”, “meu gênero”	sabedoria

Fonte: Erikson, 1998, p. 32-3

Quadro 4 - Ciclos de vida completo de Erikson (Parte 2)

Estágio	E Patologia central Antipatias básicas	F Princípios relacionados de ordem social	G Ritualizações de união	H Ritualismo
I Período	retraimento	ordem cósmica	numinosas	idolismo
II Infância Inicial	compulsão	“lei e ordem”	judiciosas	legalismo
III Idade do Brincar	inibição	protótipos ideais	dramáticas	moralismo
IV Idade Escolar	inércia	ordem tecnológica	formais (técnicas)	formalismo
V Adolescência	repúdio	visão de mundo ideológica	ideológicas	totalismo
VI Idade Adulta Jovem	exclusividade	padrões de cooperação e competição	associativas	elitismo
VII Idade Adulta	rejeição	correntes de educação e tradição	geracionais	autoritarismo
VIII Velhice	desdém	sabedoria	filosóficas	dogmatismo

Fonte: Erikson, 1998, p. 32-3

Vale apontar, entretanto, que a divisão do ciclo de vida em períodos é uma construção social, conforme bem esclarecem Papalia e Feldman (2013, p. 38). Segundo as autoras, não existe um momento que seja, objetivamente, definido, no qual a criança se torne adulta, na verdade, o próprio conceito de infância e de adolescência podem ser vistos como uma construção social. A esse respeito, trazem, como exemplo, o fato de que, nos Estados Unidos, durante o período colonial, as crianças eram tratadas, até certo ponto, como pequenos adultos, esperando-se delas o exercício de atividades próprias do adulto, como tricotar e fiar a lã. O

conceito de adolescência, da mesma forma, não tinha espaço nas sociedades ocidentais até o começo do século XX, de modo que os jovens eram considerados crianças até deixarem a escola, casarem ou arranjar um emprego, quando entravam definitivamente para o mundo dos adultos.

De qualquer forma, a literatura, sobretudo a partir dos estudos de Erikson, aceita a divisão do ciclo de vida, ao menos nas sociedades industriais, em oito períodos, costumeiramente delimitados em período pré-natal, primeira infância, segunda infância, terceira infância, adolescência, início da vida adulta, vida adulta e vida adulta tardia.

O *período pré-natal* abarca da concepção ao nascimento⁶⁹. Desde o começo, a carga genética recebida interage com as influências ambientais, estando a elas bastante vulnerável. Nessa fase, formam-se as estruturas e os órgãos corporais básicos, cujo crescimento é o mais acelerado de todo o ciclo de vida. Também são desenvolvidas as capacidades de aprender e lembrar, bem como as de responder aos estímulos sensoriais. O feto responde à voz da mãe, desenvolvendo por ela uma preferência (PAPALIA; FELDMAN, 2013, p. 40).

A *primeira infância*, por sua vez, tem espaço entre o nascimento e os três primeiros anos de vida⁷⁰. Com o nascimento, todos os sentidos e sistemas corporais funcionam ainda em graus diferenciados. O cérebro aumenta em nível de complexidade e é altamente sensível à influência ambiental. O crescimento físico e o desenvolvimento das habilidades motoras são bastante rápidos. A capacidade de aprender e lembrar estão presentes desde as primeiras semanas e a compreensão e o uso da linguagem se desenvolvem rapidamente. Nessa etapa, são formados os vínculos afetivos com os pais e com outras pessoas, a autoconsciência se desenvolve e ocorre a passagem da dependência para a autonomia (PAPALIA; FELDMAN, 2013, p. 40).

Na sequência, a *segunda infância* vai ter espaço dos três aos seis anos de idade. Aqui, o crescimento é constante, a aparência torna-se mais próxima às proporções do adulto. Nessa

⁶⁹ A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), assinado em 22 de novembro de 1969 e promulgado, no Brasil, pelo Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992, em seu Artigo 4, garante a toda pessoa o direito à vida, que deve ser protegido desde o momento da concepção.

⁷⁰ Faz-se a ressalva de que, com a publicação da Lei n. 13.257/2016, o Marco Legal da Primeira Infância, legalmente e para fins de construção de política pública, no Brasil, por *primeira infância* entende-se do período que compreende do nascimento aos seis anos de vida da criança (art. 2º). Contudo, na Seção 5 deste trabalho, será utilizada a categoria *primeiríssima infância* na análise do acolhimento por faixa etária, o qual coincide com o período etário apontado por Papalia e Feldman, no caso, até os três anos de idade.

fase, surge a preferência pelo uso de uma das mãos e são aprimoradas as habilidades motoras finas e gerais, além do aumento da força física. O pensamento ainda é um tanto egocêntrico, mas aumenta a compreensão do ponto de vista dos outros. A imaturidade cognitiva resulta em algumas ideias ilógicas sobre o mundo. A memória e a linguagem são aprimoradas, a inteligência torna-se mais previsível. No campo do desenvolvimento psicossocial, o autoconhecimento e a compreensão das emoções tornam-se mais complexos, aumentam a independência, a iniciativa e o autocontrole, além de se desenvolver a identidade de gênero. As brincadeiras são mais imaginativas, elaboradas e, em geral, social. A família ainda é o foco da vida social, contudo outras crianças tornam-se mais importantes (PAPALIA; FELDMAN, 2013, p. 40).

A terceira infância tem espaço entre os seis e os 11 anos de idade. Aqui o crescimento torna-se mais lento, mas a força física e as habilidades atléticas aumentam. São comuns doenças respiratórias nessa fase, no entanto, de um modo geral, a saúde é melhor do que em qualquer outra fase do ciclo de vida. Na terceira infância, há a diminuição do egocentrismo, as crianças começam a pensar com lógica, porém concretamente. As habilidades de memória e linguagem aumentam, os ganhos cognitivos permitem que a criança se beneficie da instrução formal escolar. O autoconhecimento torna-se mais complexo, afetando a autoestima. Os colegas assumem uma importância fundamental (PAPALIA; FELDMAN, 2013, p. 40).

Em seguida, a *adolescência* ocorre dos 11 aos 20 anos, aproximadamente. O crescimento físico e outras mudanças são rápidas e profundas, principalmente em razão da maturidade reprodutiva. Os principais riscos para a saúde, nessa fase, emergem de questões comportamentais, tais como transtornos da alimentação e o abuso de drogas. No campo do desenvolvimento cognitivo, são desenvolvidas a capacidade de pensar em termos abstratos e de utilizar o raciocínio científico. O pensamento imaturo persiste, entretanto, em algumas atitudes e comportamentos. A busca pela identidade, na adolescência, inclui a identidade sexual. O relacionamento com os pais, geralmente, é bom e os amigos podem exercer influência positiva ou negativa (PAPALIA; FELDMAN, 2013, p. 41).

O início da vida adulta abraça o período dos 20 aos 40 anos. A condição física atinge o auge e depois declina ligeiramente. As opções de estilo de vida passam a influenciar a saúde. No campo cognitivo, o pensamento e os julgamentos morais tornam-se mais complexos. Na esfera psicossocial, os traços da personalidade tornam-se mais evidentes e estáveis. São tomadas decisões sobre relacionamentos íntimos e estilos de vida pessoais, mas podem não ser duradouros (PAPALIA; FELDMAN, 2013, p. 41).

A *vida adulta intermediária* compreende a faixa etária dos 40 aos 65. Nessa etapa, começa a ocorrer uma lenta deteriorização das habilidades sensoriais, da saúde e da força física. As mulheres entram na menopausa. As capacidades mentais chegam ao auge, a especialização e as habilidades relativas à solução de problemas práticos são acentuadas. A produção criativa pode declinar, mas melhora de qualidade. No campo do desenvolvimento psicossocial, o senso de identidade continua a se desenvolver. A dupla responsabilidade pelo cuidado dos filhos e dos pais idosos pode causar estresse e a saída dos filhos deixa o ninho vazio (PAPALIA; FELDMAN, 2013, p. 41).

Finalmente, a *vida adulta tardia* ocorre a partir dos 65 anos de idade. A maioria das pessoas é saudável, embora haja um declínio da saúde e das capacidades físicas. O tempo de reação é mais lento e isso afeta alguns aspectos funcionais. A maioria das pessoas está mentalmente aberta, embora a inteligência e a memória possam se deteriorar em algumas áreas. No desenvolvimento psicossocial a aposentadoria pode oferecer novas opções para o aproveitamento do tempo. As pessoas desenvolvem estratégias mais flexíveis para enfrentar as perdas pessoais e a morte eminente. A busca de significado para a vida assume uma importância fundamental (PAPALIA; FELDMAN, 2013, p. 41).

Assim, o desenvolvimento humano é um processo contínuo e todas as fases do ciclo da vida trazem repercussões no corpo, mas também na personalidade e na capacidade de se relacionar. Durante esse processo de desenvolvimento, nenhuma fase pode ser suprimida ou impedida sem que ocorram efeitos negativos à pessoa (WINNICOTT, 1982, p. 95).

Winnicott (1982) trabalha a ideia de saúde como maturidade apropriada para a idade. Para o autor, a saúde física poderá ser atingida por doenças ocasionais, contudo, no campo da saúde mental, as palavras saúde e maturidade podem ser utilizadas, praticamente, como sinônimos. “No desenvolvimento emocional de um ser humano, se não houver entraves ou desvios no processo evolutivo, há saúde” (WINNICOTT, 1982, p. 95).⁷¹

⁷¹ Segundo Winnicott, os cuidados parentais destinados ao bebê não são apenas uma fonte de prazer para os pais e a criança, devendo ser encarado como uma necessidade fundamental, sem a qual o bebê não poderá se transformar em um adulto sadio. “No campo psicológico, um bebê privado de algumas coisas correntes, mas necessárias, como um contato afetivo, está votado, até certo ponto, a perturbações no seu desenvolvimento emocional que se relevarão através de dificuldades pessoais, à medida que crescer” (WINNICOTT, 1982, p. 95).

A esse respeito, Erikson afirmava que, ao final de cada etapa do ciclo, ocorreria uma *crise da personalidade*, um importante tema de face psicossocial, particularmente importante naquele estágio e, de certa forma, será uma questão pelo resto da vida. E esses problemas, que devem emergir de acordo com um calendário maturacional, devem ser resolvidos para o desenvolvimento saudável:

Cada estágio requer o equilíbrio entre uma tendência positiva e uma tendência negativa correspondente. A qualidade positiva deve ser dominante, mas também é necessário um pouco da qualidade negativa para um desenvolvimento ideal. O tema crítico da primeira infância, por exemplo, é a confiança básica versus desconfiança. É preciso confiar no mundo e nas pessoas. No entanto, também é preciso um pouco de desconfiança para se proteger do perigo. O êxito em cada estágio é o desenvolvimento de uma determinada virtude, ou força – nesse caso, a virtude da esperança. Uma solução bem sucedida para uma crise deixa o indivíduo em boa posição para lidar com a próxima. (PAPALIA; FELDMAN, 2013, p. 61)

A família e os cuidados parentais são fatores de destaque no desenvolvimento da pessoa humana, sobretudo nas primeiras fases. Nesse sentido, passa-se, na sequência, a discutir o papel da família e o seu espaço como local ideal para o desenvolvimento pleno e sadio da criança e do adolescente.

4.2 A FAMÍLIA COMO O LUGAR DE DESENVOLVIMENTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

4.2.1 As etapas do desenvolvimento da família e o seu ciclo vital

Conforme visto anteriormente, a noção de ciclo vital está associada ao conjunto de estágios pelo qual passa um ser vivo e que envolve etapas como o nascimento, a infância, a adolescência, a vida adulta, o envelhecer e a morte. Assim, considerando que o próprio sentido de um ciclo envolve fenômenos que se sucedem, é possível aplicar, por analogia, o ciclo de vida humano ao ciclo de vida familiar.

Uma das teorias que defendem essa tese vem do campo da sociologia familiar, onde são realizadas pesquisas sobre os papéis familiares⁷² e de como eles mudam conforme a idade, podendo ser estruturada em estágios distintos. Durvall defendia ser possível compreender a vida

⁷² Por papel entende-se “o conteúdo de uma posição social: os comportamentos e as características esperados de uma pessoa que ocupa determinada posição” (BEE, 1997, p. 70). De acordo com Bee, qualquer sistema social pode ser entendido como formado por uma série de posições engajadas, como empregador e empregado, estudante e professor, e, também, pai e filho.

adulta na forma de um movimento através dos papéis familiares, propondo uma tabela com oito estágios, cada um deles envolvendo uma mudança de conteúdo de um papel central (BEE, 1997, p. 72):

Tabela 1 – Estágios do ciclo da vida familiar de Duvall

Estágio	Descrição
1	O adulto recém casou, nenhum filho; Acréscimo do papel de cônjuge.
2	Nascimento do primeiro filho; Acréscimo do papel de pai
3	Filho mais velho tem entre 2 e 6 ano; Papel de pai modifica-se
4	Filho mais velho tem entre 6 e 12 anos; Papel de pai muda novamente quando o filho ingressa na escola
5	Filho mais velho é um adolescente; Papel de pai muda outra vez
6	Filho mais velho sai de casa, por vezes denominada fase do <i>centro de lançamento</i> , já que os pais assistem aos filhos se tornando independentes
7	Todos os filhos saíram de casa; Mudança dramática no papel de pai; Por vezes denominado <i>estágio do ninho vazio</i> ou <i>pós-parental</i>
8	Um ou ambos os cônjuges aposenta-se; Por vezes chamado de “famílias que envelhecem”

Fonte: BEE, 1997, p. 72

Bee alerta que o conceito sociológico de ciclo vital familiar não implica que cada estágio posterior seja melhor, mais maduro ou mais complexo se comparado ao anterior. Na verdade, “os estágios dão-se em uma determinada sequência, e cada conjunto de papéis modela as experiências do indivíduo nesse mesmo conjunto. Não há, todavia, qualquer meta, qualquer espécie proposta de mudança radical (BEE, 1997, p. 72).

Na esfera da psicologia, após três décadas de trabalhos com o atendimento psicológico de famílias, Cerveny e Berthold identificaram algumas coincidências que circunscreviam as diferentes etapas de desenvolvimento em todas elas. Assim, as autoras deduziram que estavam, na prática, atendendo famílias em diferentes etapas da vida, o que as levou a formular uma classificação que colocava a família ao longo do seu próprio ciclo vital em quatro etapas distintas: 1) a fase da aquisição; 2) a fase adolescente; 3) a fase madura; e, por fim, 4) a fase última (CERVENY; BERTHOLD, 2010, p. 11-3).

A *fase da aquisição* estaria relacionada com a primeira etapa do ciclo do jovem casal cuja principal preocupação é a aquisição de um modo geral, no qual os objetivos estão alinhados com encontrar uma residência, conseguir um emprego que garanta a sua sobrevivência, adquirir os acessórios domésticos essenciais, entre outros. A chegada dos filhos ainda ocorre na fase da

aquisição, assim como os objetivos a eles relacionados, como a busca por creche, por atividades complementares, entre outros. Assim, “essa fase dura às vezes muitos anos para alguns casais, que retardam a vinda dos filhos até terem garantido uma estabilidade econômica ou emocional que julgarem adequada para o sucesso da parentalidade” (CERVENY; BERTHOLD, 2010, p. 13).

A *fase adolescente* da família tem início com a própria adolescência dos filhos, o que afeta de forma intensa a toda a família, a qual se torna, também, um pouco adolescente, em razão das mudanças que estão ocorrendo. Nessa fase, em regra, os pais estão na faixa etária dos 40 ou 50 anos, o que lhes traz preocupações com a própria aparência, com as suas realizações, com as conquistas profissionais e com a juventude que se perdeu. Os filhos adolescentes, por sua vez, passam a questionar os valores e as regras familiares, preocupam-se com seu futuro. Nessa fase, há, com frequência, competição entre mãe e filhas ou pai e filhos, “assim como as dificuldades que o casal tem para se unir em função das rivalidades, o que acaba por deixar o adolescente muito vulnerável” (CERVENY; BERTHOLD, 2010, p. 14).

A *fase madura* ocorre no momento em que o casal tem duas ou mais gerações demandando apoio e atenção. Os pais do casal já se encontram idosos e precisam de cuidados médico, de suporte emocional e, muitas vezes, até mesmo, de auxílio financeiro, tornando-se responsabilidade do casal. Ao mesmo tempo, os filhos do casal estão se tornando pais e demandam ajuda dos próprios pais no cuidado com os filhos. Ainda, há muitos casos em que os pais precisam dar suporte financeiro aos filhos, já adultos, por não terem eles conseguido, ainda, ingressar no mercado de trabalho. Nessa fase, a preocupação com o corpo e com a saúde deixa de ser uma questão meramente estética, como ocorre na fase adolescente, para se transformar em uma preparação para o envelhecimento e para a degeneração física (CERVENY; BERTHOLD, 2010, p. 14-5).

O desenvolvimento da quarta fase – a *fase última* – vai depender, essencialmente, de como foram vividas as fases anteriores. Em regra, coincidem com a aposentadoria e com o retorno da vida a dois para o casal. A questão econômica, nessa fase, está atrelada à qualidade de vida do casal, se ele consegue ter uma renda para o atendimento das suas demandas com saúde, lazer, dentre outras necessidades básicas. Nesse caso, pode ser uma fase mais tranquila, posto que as responsabilidades já passaram para uma geração mais nova (CERVENY; BERTHOLD, 2010, p. 15).

Uma grande preocupação nessa fase última “é o balanço intergeracional. É o momento em que a olhada para trás pode trazer grandes alegrias ou grandes decepções porque não existe

mais muito tempo para reparações ou mudanças drásticas” (CERVENY; BERTHOLD, 2010, p. 15). Essa última fase tem se estendido com o aumento, nos últimos anos, da expectativa de vida da população.

As autoras fazem a ressalva de que essas quatro fases não podem ser rigidamente determinadas, uma vez que, muitas vezes, existem sobreposições nas quais uma avança sobre a outra. Um casal sem filhos, por exemplo, pode estender a fase da aquisição, pouco vivenciando a fase adolescente, por exemplo (CERVENY; BERTHOLD, 2010, p. 16).

4.2.2 O papel da família no desenvolvimento emocional dos filhos

Como instituição social, a família preenche várias funções na sociedade e a natureza dessas funções, bem como o nível do seu desempenho, podem variar conforme o grupo, porém, resumidamente, conforme aponta Dias, podem ser divididas entre as funções biológicas, de socialização, sociais, de assistência e econômica.

A biológica está relacionada à reprodução da espécie e à satisfação das necessidades sexuais (regulação sexual). Em muitas sociedades, a satisfação sexual fora do casamento é tolerada; já a procriação raramente é aprovada fora da família.

A socialização é uma das mais importantes funções da família, preparando o ingresso da criança na sociedade. Refere-se à transmissão da herança social e cultural por intermédio da educação dos filhos. Por um período significativo após o nascimento, a família é o único grupo com o qual a criança tem um contato mais frequente e exerce uma importante função socializadora pela transmissão da linguagem, usos, costumes, valores e crenças, etc.

A social refere-se ao papel que a família exerce ao determinar o status inicial do indivíduo. Cada criança começa a vida com o status de classe (ou camada social) de sua família. Essa posição inicial determinará em grande parte as oportunidades e recompensas a seu alcance. De modo geral, a criança absorve um conjunto de interesses, valores e costumes que são próprios do grupo de status da família, que manterá nessa posição e dificultará seu acesso a outras posições.

A assistencial. Em todas as sociedades a família é basicamente responsável pela proteção física, econômica e psicológica de seus membros. Diz respeito, também, aos cuidados que a família dispensa na infância, nas doenças durante os anos e na velhice.

A econômica. Em muitas sociedades, sob o ponto de vista econômico, a família constitui uma unidade tanto de produção quanto de consumo. Nas sociedades modernas, a família posiciona-se mais como unidade de consumo do que de produção. Nas regiões onde predomina uma economia agrária, todos trabalham juntos, constituindo uma unidade que produz bens e serviços necessários ao seu sustento. A família como grupo de produção era comum nas sociedades primitivas e nas civilizações antigas. Após a consolidação da civilização industrial, são predominantes as famílias como unidades de consumo (DIAS, 2010, p. 250-1).

A família, conforme afirmam Freud, Solnit e Goldstein, oferece à criança e ao adolescente uma rara combinação estável de todos os elementos necessários para seu

crescimento e desenvolvimento: “o afeto recíproco entre a criança e dois, ou, ao menos um adulto que a cria; o sentimento de ter o seu lugar permanente; a estimulação de suas capacidades inatas; a estimulação de suas potencialidades” (FREUD; SOLNIT; GOLDSTEIN, 1991, p. 17).

Winnicott, ao tratar da dependência nos cuidados infantis, abordando, especificamente, os bebês, analisa o estado de dependência que estes se encontram, apontando as necessidades do corpo – “Talvez seja preciso que alguém levante o bebê e o vire de lado. Talvez ele precise de mais aquecimento, ou de menos roupa, para que a transpiração possa ocorrer [...]” (WINNICOTT, 2018, p. 75) – mas o autor procura dar destaque a um outro tipo de necessidade, aquela que só o contato humano pode satisfazer:

Talvez o bebê precise deixar-se envolver pelo ritmo respiratório da mãe, ou mesmo ouvir e sentir os batimentos cardíacos de um adulto. Talvez seja-lhe necessário sentir o cheiro da mãe ou do pai, ou talvez ele precise ouvir sons que lhe transmitam a vivacidade e a vida que há no meio ambiente, ou ores e movimentos, de tal forma que o bebê não seja deixado a sós com os seus próprios recursos para assumir plena responsabilidade pela vida. (WINNICOTT, 2018, p. 75-6)

Por trás dessas necessidades, indica Winnicott (2018, p. 76), está o fato de que os bebês estão sujeitos “às mais terríveis ansiedades que se possa imaginar”. Ser deixado a sós, mesmo que por poucas horas ou minutos, sem nenhum contato humano ou familiar, provoca verdadeiro pavor nos bebês, que temem não haver renovação de contatos. A maior parte dos bebês, entretanto, vai passar pelos estágios de dependência sem ter essa experiência, pois suas necessidades básicas são satisfeitas pela mãe ou pela figura materna.

Quando há uma assistência satisfatória, esses sentimentos de ansiedade se transformam em uma experiência positiva e acaba refletindo na confiança que o bebê adquire em relação ao mundo e às pessoas. Por outro lado, os bebês que experimentam falhas no atendimento dessa dependência, podem apresentar prejuízos de difícil reparação:

Na melhor das hipóteses, o bebê que está se tornando uma criança ou um adulto leva consigo a memória latente de um desastre ocorrido com o seu eu, e muito tempo e energia são gastos em organizar a vida de tal forma que esta dor não volte a ser experimentada.

Na pior das hipóteses, o desenvolvimento da criança como pessoa é distorcido para sempre, e em consequência a personalidade é deturpada, ou o caráter é deformado. Há sintomas que provavelmente são experimentados como algo desagradável, e a criança pode sofrer com pessoas que pensam que punição ou treinamento corretivo são capazes de curar o que é, na verdade, um fato solidamente assentado, consequência de uma falha do meio ambiente. Pode ser, também, que a criança enquanto pessoa esteja tão perturbada que é feito um diagnóstico de doença mental seguido pelo tratamento de uma anormalidade que deveria ter sido evitada (WINNICOTT, 2018, p. 77).

Bowlby, da mesma forma, é categórico ao afirmar que a qualidade dos cuidados parentais que uma criança recebe, sobretudo nos seus primeiros anos de vida, são essenciais

para a sua saúde mental futura e para o desenvolvimento da sua personalidade. A partir da análise de estudos realizados com crianças na América e na Europa, Bowlby afirma ser seguro apontar que a saúde mental tem estreito vínculo com uma “vivência de uma relação calorosa, íntima e contínua com a mãe (ou mãe substituta permanente - uma pessoa que desempenha, regular e constantemente, o papel de mãe para ele), na qual ambos encontrem satisfação e prazer” (BOWLBY, 1988, p. 13).

No mesmo sentido, Cuneo confirma a importância das primeiras relações na vida de um bebê e de como elas terão reflexos no seu desenvolvimento. Os bebês desenvolvem um forte vínculo com a mãe e essa relação construída em cima de cuidados afetivos é indispensável para o seu desenvolvimento cognitivo e social. “Uma mãe fisicamente presente, mas emocionalmente distante não assegurará o necessário senso de segurança para que a criança encontre na relação satisfação e prazer” (CUNEO, 2007, p. 45-6). Assim, para a autora, a responsabilidade materna é considerada como ponto central para a compreensão do desenvolvimento infantil em todos os seus espectros.

A partir da constatação sobre a importância dos cuidados promovidos pela mãe ao bebê, Bowlby (1988) chamou de *privação da mãe*⁷³ aquela situação na qual uma criança não encontra esse tipo de relação, tratando de estudar os efeitos perniciosos tanto da privação parcial quanto na privação quase total, que serão trabalhados, ainda nesta Seção, quando tratarmos dos danos provocados pela institucionalização.

Bowlby defende ser essencial, para a saúde mental, que a criança experimente um relacionamento amoroso, íntimo e contínuo com a mãe ou quem faça esse papel. O autor defende que a “criança precisa sentir que é objeto de prazer e de orgulho para sua mãe, assim como a mãe necessita sentir uma expansão de sua própria personalidade na personalidade de seu filho” (BOWLBY, 1988, p. 73). Essa identificação de sentimentos e o prazer dela decorrente só é possível em um relacionamento contínuo, por isso, o autor defende que a função

⁷³ A expressão *privação de mãe*, adotada por Bowlby, é ampla e pode abranger uma série de diferentes situações. Uma criança pode sofrer privação quando, embora vivendo na mesma casa, a mãe não é capaz de lhe proporcionar os cuidados amorosos do qual necessita. Da mesma forma, uma criança sofre privação quando é afastada dos cuidados maternos. A privação pode ser suavizada se a criança passar a ser cuidada por alguém em quem ela já aprendeu a confiar e a quem já conhece, por outro lado, pode ser acentuada se a mãe substituta, muito embora amorosa, seja uma estranha à criança (BOWLBY, 1988, p. 14).

da mãe não pode ser prestada em rodízio, pois se trata de uma relação humana viva capaz de afetar tanto a personalidade da mãe quanto a do filho.

O amor materno do qual a criança necessita, afirma Bowlby (1988, p. 74) “é tão facilmente encontrado no seio da família e extremamente difícil fora da mesma”. Os cuidados habitualmente prestados pelos pais, muito embora considerados naturais, devem ser considerados grandiosos, uma vez que em nenhum outro tipo de relacionamento, uma pessoa se colocaria de maneira tão irrestrita e contínua à disposição de outra. Mesmo os maus pais, com exceção dos piores casos, estão proporcionando algo aos filhos, de modo que, mesmo mal alimentada, suja e maltratada, a criança ainda se sente segura com os pais por saber que tem algum valor para alguém que se empenha em cuidar dela.

Isso porque a criança desenvolve um padrão de apego dirigido para a figura da mãe ou de quem lhe substitua. A base para a que se estabeleçam vínculos afetivos saudáveis vai ser construída a partir do grau em que os pais proporcionem uma base segura e a estimulem a explorar o ambiente ao seu redor (CUNEO, 2007, p. 55).

É por isso que Bowlby afirma que “as crianças se desenvolvem melhor em maus lares do que em boas instituições e estabelecem, de forma aparentemente inexplicável, uma forte ligação com maus pais” (Bowlby, 1988, p. 74). Para confirmar essa afirmação, o autor traz, como fundamento, alguns estudos, entre eles um realizado com crianças com idades entre um e quatro anos e que haviam passado toda a vida institucionalizadas em comparação com outras crianças que viviam em lares insatisfatórios e passavam o dia inteiro em creches, onde a diferença do desenvolvimento das crianças deu-se em favor daquelas que viviam em suas casas e frequentavam creches.

Outro estudo citado por Bowlby focou na adaptação social, já na vida adulta, de pessoas que haviam passado, pelo menos, cinco anos de sua infância em instituições, comparando-as à de outras pessoas que passaram o mesmo número de anos em seus próprios lares, sendo que 80% dos quais eram considerados insatisfatórios: “Os resultados foram claramente favoráveis aos lares, pois apenas cerca de metade desde grupo (18 por cento), em comparação com o outro grupo das instituições (34 por cento), tornou-se socialmente desadaptada” (BOWLBY, 1988, p. 75).

Apesar de afirmar que os estudos não chegaram, ainda, a uma conclusão sobre a possibilidades de péssimos lares serem melhores para a criança do que ótimas instituições, Bowlby afirma que eles servem para dar destaque ao fato de que pode existir algo pior do que um lar insatisfatório, no caso, a inexistência de um lar. Isso porque o autor observa a ligação de

crianças com pais que podem ser apontados como insatisfatórios ou, até mesmo, muito ruins: “Mesmo quando os pais substitutos são bons, elas sentem que suas raízes estão naqueles lares onde talvez tenham sido negligenciadas e maltratadas, mostrando-se muito ressentidas diante de críticas a seus pais” (BOWLBY, 1988, p. 76).

Em razão dessas questões, Bowlby afirma que a decisão de separar uma criança de sua família é bastante séria, pois “desencadeia uma série de acontecimentos que afetarão, em maior ou menor grau, toda a sua vida” (BOWLBY, 1988, p. 77). Segundo o autor, “esquece-se com muita frequência que, ao se retirar uma criança de cinco anos de sua família, assume-se responsabilidade direta por sua saúde e felicidade nos dez anos seguintes e que, quando se remove um bebê, corre-se o risco de deformar sua personalidade” (BOWLBY, 1988, p. 77).

A partir daí, Bowlby (1988, p. 77) chega à conclusão de que a vida familiar tem uma importância fundamental no desenvolvimento da criança, e que nada, nem a melhor das instituições, pode se igualar aos benefícios de se crescer no próprio lar. Por outro lado, o autor afirma que, apesar dessa conclusão ser um consenso na literatura, na prática, ela é muitas vezes desprezada, dando-se pouca atenção às condições que favorecem o sucesso ou o fracasso familiar.

Com base nessa afirmação, Bowlby apresenta a sua *teoria do apego*, construída a partir da etologia e da psicanálise⁷⁴, com foco na observação dos comportamentos de apego das crianças em suas diferentes etapas da vida, traçando padrões, características de estabilidade e de persistência.

Trabalhando sob a teoria do comportamento instintivo, Bowlby (2002, p. 221-2) propõe que o “vínculo da criança com sua mãe é um produto da atividade de um certo número de sistemas comportamentais que têm a proximidade com a mãe como um resultado previsível”,

⁷⁴ Para a construção da sua teoria do apego, Bowlby (2002, p. 220-1) apoiou-se nas quatro principais teorias sobre a natureza e a origem do vínculo infantil localizadas na literatura psicanalítica e psicológica, no caso: 1) A criança possui certas necessidades fisiológicas que precisam ser satisfeitas. A ligação do bebê com sua mãe ocorre em razão da satisfação dessas necessidades. Bowlby chamou essa questão de Teoria do Impulso Secundário. 2) Há no bebê uma propensão inata para relacionar-se com o seio humano, para amamentar-se. Com o tempo, o bebê associa o seio à mãe, passando a relacionar-se com ela. Bowlby propõe que a denominação de Teoria de Sucção do Objeto Primário a essa fase. 3) Há no bebê uma propensão inata para o contato físico humano. Existe a necessidade de conforto. Bowlby chama isso de Teoria da Adesão ao Objeto Primário. 4) Os bebês ressentem-se de sua expulsão do ventre, desejando voltar a ele. Bowlby chama isso de Anseio Primário de Retorno ao Ventre.

em resumo, o comportamento de apego – definido como a busca e a manutenção da proximidade de um outro indivíduo (BOWLBY, 2002, p. 40) - tem uma função biológica.

O atraso no desenvolvimento do apego pode ser um indicativo de que a criança, por algum motivo, experimentou muito menos estimulação social de uma figura materna - como é o caso das crianças institucionalizadas - em razão da forma impessoal dos cuidados que geralmente lhe são dispensados. A qualidade da interação social entre a mãe e a criança permite o rápido desenvolvimento do apego discriminado pela criança. Por outro lado, sem a devida estimulação, todo esse processo torna-se muito mais lento. A experiência de uma criança junto a uma figura de apego que a estimule, a auxilia a construir um modelo favorável para formar futuros relacionamentos, além de promover seu senso de confiança e competência (CUNEO, 2007, p. 62).

Por isso, a privação da figura materna na infância representa, para a criança, uma experiência bastante traumática, a qual repercutirá no seu desenvolvimento e na maneira de responder aos eventos adversos subsequentes (rejeição, separações, perdas, etc), que dependerá de como foi estruturada a personalidade da criança (CUNEO, 2007, p. 63).

Winnicott (1982), estudando a relação parental entre a mãe e o bebê, apresenta uma classificação, listando três motivos pelos quais a mãe⁷⁵ é indispensável para o desenvolvimento pleno e sadio do filho: 1) A mãe é necessária como pessoa viva. “Seu bebê deve estar apto a sentir o calor e sua pele e alento, a provar e a ver” (WINNICOTT, 1982, p. 99). O autor defende que deve existir completo acesso ao corpo da mãe para a satisfação de uma necessidade emocional. 2) A mãe é necessária para apresentar o mundo e a realidade externa ao bebê. E, 3) A mãe é necessária na tarefa do desilusionamento, pois, tendo ela dado ao bebê a ilusão de que o mundo poderia ser criado a partir das suas necessidades, cabe a ela levar o filho através do processo do desilusionamento, que constitui um aspecto mais vasto do desmame. “O mais próximo que pode ser oferecido a uma criança é o desejo adulto de tornar os imperativos da realidade suportáveis até que se possa aguentar o impacto total da desilusão, a até que a

⁷⁵ Apesar de Winnicott, assim como a maior parte dos autores, trabalhar a importância da relação da mãe com o bebê para o seu desenvolvimento sadio, o autor, ainda que reconheça a prevalência da mãe nessa relação, destaca o valioso papel do pai. A primeira função do pai é dar suporte à mãe, valorizando-a e garantindo a sua felicidade, isso porque a “criança é realmente sensível às relações entre seus pais e se tudo ocorrer bem entre as paredes do lar, por assim dizer, a criança é a primeira a mostrar seu apreço por encontrar a vida mais fácil, mostrando-se mais contente e mais dócil de conduzir” (Winnicott, 1982, p. 129). Além disso, “a criança precisa do pai por causa das suas qualidades positivas e das coisas que o distinguem de outros homens, bem como da vivacidade de que se reveste a sua personalidade” (Winnicott, 1982, p. 130).

capacidade criadora possa desenvolver-se, através de um talento amadurecido, e converter-se numa verdadeira contribuição para a sociedade (WINNICOTT, 1982, p. 102).

Ao que indica a literatura, é praticamente unanime o entendimento de que crescer no seio de uma família é essencial para a formação e para o desenvolvimento pleno e saudável da criança e do adolescente. Assim, para se atingir a finalidade deste estudo, é preciso identificar quais os danos decorrentes da institucionalização de crianças e adolescentes, sobretudo aquelas de caráter prolongado, o que se faz a seguir.

4.3 AS MARCAS DO ACOLHIMENTO NO DESENVOLVIMENTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

4.3.1 Os danos no desenvolvimento da criança e do adolescente acolhidos

Apesar do caráter não segregacionista conferido às medidas de acolhimento preconizado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, a realidade é que “o acolhimento institucional adota regime de permanência continuada, em que os abrigados permanecem na instituição em tempo integral e o restabelecimento dos vínculos familiares, a convivência familiar e o caráter provisório e excepcional do abrigo são ignorados” (RAMOS, 2012, p. 22).

Isso os caracterizaria como *instituição total*⁷⁶, conceito de Goffman para “um local de residência e trabalho, onde um grande número de indivíduos com situação semelhante,

⁷⁶ De acordo com Goffman, as instituições totais podem ser categorizada em cinco agrupamentos: “Em primeiro lugar, há instituições criadas para manter pessoas que, segundo se pensa, são incapazes e inofensivas; nesse caso estão as casas para cegos, velhos, órfãos e indigentes. Em segundo lugar, há lugares estabelecidos para cuidar de pessoas consideradas incapazes de cuidar de si mesmas e que são também uma ameaça à comunidade, embora de maneira não-intencional: sanatórios para tuberculosos, hospitais para doentes mentais e leprosários. Um terceiro tipo de instituição total é organizado para proteger a comunidade contra os perigos intencionais, e o bem-estar das pessoas assim isoladas não constitui um problema imediato: cadeias, penitenciárias, campos de concentração. Em quarto lugar, há instituições estabelecidas com a intenção de realizar de modo mais adequado alguma tarefa de trabalho, e que se justificam apenas através de tais fundamentos instrumentais: quartéis, navios, escolas internas, campos de trabalho, colônias e grandes mansões (do ponto de vista dos que moram nas moradias de empregados). Finalmente, há os estabelecimentos destinados a servir de refúgio do mundo, embora muitas vezes sirvam também como locais de instrução para religiosos: abadias, mosteiros, conventos e outros claustros” (GOFFMAN, 2015, p. 16-7).

separados da sociedade mais ampla por considerável período de tempo, levam uma vida fechada e formalmente administrada” (GOFFMAN, 2015, p. 11).

As instituições totais, segundo Goffman, guardam quatro aspectos em comum. O primeiro deles é a ruptura das barreiras que, comumente, separam três esferas da vida e que, essencialmente, são realizadas em locais diferentes: dormir, brincar e trabalhar. Nessas instituições, todos os aspectos da vida são realizados em um mesmo local, sob a vigilância de uma única autoridade. O segundo aspecto é o fato de que as atividades diárias dos internos são realizadas sempre na companhia de grupo composto por outras pessoas que recebem o mesmo tratamento. O terceiro aspecto é o de que a rotina e os horários dessas instituições são, rigorosamente, instituídos, disciplinados por regras explícitas e checados pelo grupo de funcionários. Por fim, como o quarto aspecto, as atividades obrigatórias são reunidas em um plano racional único, supostamente planejados para o atendimento dos objetivos da instituição (GOFFMAN, 2015, p. 17-8).

É importante, todavia, fazer a ressalva de que as entidades que oferecem serviços de acolhimento, em geral, não possuem mais as características de instituição total como ficou definido por Goffman, uma vez que a legislação em vigência, sobretudo o Estatuto da Criança e do Adolescente, fixaram uma série de parâmetros a serem observados para a prestação desses serviços, que devem contar com o máximo de atividades que estimulem a convivência familiar e comunitária.

De qualquer forma, ainda que os serviços de acolhimento institucional de hoje não tenham mais relação com as políticas de orfanatos e de casas asilares que estiveram presentes na maior parte da história brasileira, ainda assim, esses espaços não garantem condições para o bom desenvolvimento da criança e do adolescente.

Veronese e Sanches apontam que a psicologia é unânime em afirmar que a separação da criança e do adolescente do convívio com a família, seguida da institucionalização, “pode repercutir negativamente sobre o seu desenvolvimento, sobretudo quando não for acompanhado dos cuidados adequados, administrados por adultos com o qual possam estabelecer uma relação afetiva estável até que a integração ao convívio familiar seja viabilizada novamente” (VERONESE; SANCHES, 2018, p. 224).

O próprio Conanda, em suas Orientações Técnicas para os serviços de acolhimento de crianças e adolescentes, reconhece os danos provocados pelo afastamento do convívio familiar, propondo medidas que os minimizem:

O impacto do abandono ou do afastamento do convívio familiar pode ser minimizado se as condições de atendimento no serviço de acolhimento propiciarem experiências reparadoras à criança e ao adolescente e a retomada do convívio familiar. Dessa forma, tais serviços não devem ser vistos como nocivos ou prejudiciais ao desenvolvimento da criança e do adolescente, devendo-se reconhecer sua importância dos mesmos, de forma a evitar, inclusive, a construção ou reforço de uma autoimagem negativa ou de piedade da criança e adolescente atendidos, por estarem sob medidas protetivas. (BRASIL, 2009b, p. 13)

De fato, conforme já visto, Bowlby afirma que a qualidade dos cuidados parentais proporcionados pela mãe (ou quem a lhe substitua de forma permanente), sobretudo, na primeira infância, vão refletir posteriormente na saúde mental e no desenvolvimento da personalidade do indivíduo. A ausência desse tipo de relação foi chamada por Bowlby (1988, p. 14) como *privação da mãe*, o que ocorre sempre que uma criança não recebe os cuidados amorosos de que precisa.

A privação pode ser parcial, quando ainda há alguma satisfação na relação materno-filial, ou quase total, que é o caso das unidades de acolhimento institucional, visto que a criança não conta com uma pessoa determinada para garantir os seus cuidados pessoais e com quem ela possa se sentir segura. Os efeitos da privação da mãe variam conforme o seu grau,

A privação parcial traz consigo a angústia, uma exagerada necessidade de amor, fortes sentimentos de vingança, e, em consequência, culpa e depressão. Uma criança pequena, ainda imatura de mente e corpo, não pode lidar bem com todas essas emoções e impulsos. A forma pela qual ela reage a estas perturbações em sua vida interior poderá resultar em distúrbios nervosos e numa personalidade instável. A privação total tem efeitos de alcance ainda maior sobre o desenvolvimento da personalidade, e pode mudar totalmente a capacidade de estabelecer relações com outras pessoas (BOWLBY, 1988, p. 14).

Segundo Bowlby, muitas pesquisas investigam a relação entre “lares desfeitos e a incapacidade das crianças para se ajustarem à vida com outras pessoas” (BOWLBY, 1988, p. 14). Nesse sentido, o autor cita um estudo realizado na Inglaterra, com 102 adolescentes envolvidos de forma recorrente em infrações penais, no qual se demonstrou como as angústias provocadas pela privação da mãe na primeira infância predispõe as crianças a reagirem, anos mais tarde, de forma antissocial diante das tensões.

Após observar vários estudos, Bowlby passou a criticar a prática de afastar as crianças de suas famílias como solução para problemas familiares, defendendo a construção de métodos que possam melhorar as condições da família, para que esta permaneça unida, afinal, a sua conclusão é a de que “a vida familiar tem uma importância fundamental e que nada se pode igualar ao próprio lar” (BOWLBY, 1988, p. 77).

Com relação à privação da mãe, é oportuno citar os estudos de Spitz (1983, p. 233) a respeito das doenças de carência afetiva do bebê, que surgem em decorrência da privação do cuidado materno e das provisões afetivas que, em regra, são recebidas por meio das trocas entre o bebê e sua mãe.

Spitz (1983, p. 233) identificou que o fator das doenças de carência afetiva é *quantitativo*, isso significa que os danos serão proporcionais à duração da privação da mãe. Assim, o autor preferiu fazer uma distinção em duas categorias: a *privação afetiva parcial* e a *privação afetiva total*, muito embora ambas categorias não estejam nitidamente divididas, havendo transições entre uma e outra.

Para observar a privação parcial, Spitz (1983, p. 234-5) se valeu de um longo estudo sobre o comportamento infantil realizado em uma instituição que denominada pelo autor de *Creche*⁷⁷, observando 123 crianças que, na época, constituíam a população total da entidade. Nesse espaço, as crianças apresentaram relações boas e normais com suas mães ao longo dos seis primeiros meses, contudo, a partir daí, passaram a exibir um comportamento choroso, em contraste marcante com o comportamento feliz e sociável que vinham apresentando até então. Esse comportamento choroso persistia por dois a três meses e ia piorando gradativamente, até que o choro acalmava, sendo substituído por um tipo de rigidez da expressão facial, mostrando-se inexpressiva, em um estado de atordoamento.

Das 123 crianças, foi encontrada essa síndrome⁷⁸ bem delineada em 19 delas, todas com uma experiência em comum, no caso, entre o sexto e o oitavo mês de vida, ficaram afastadas de suas mães por um período ininterrupto de, pelo menos, três meses. As demais crianças que não foram afastadas de suas mães não demonstraram esta síndrome (SPITZ, 1983, p. 236-7).

⁷⁷ Apesar da opção do autor pelo termo *Creche*, o espaço estudado por Spitz não é similar às creches no Brasil, pois não se trata de um estabelecimento de ensino infantil. A Creche da qual o autor se refere era o espaço destinado para as adolescentes grávidas ou jovens mães que se encontravam presas em razão de algum ato em conflito com a lei. Após o nascimento do bebê, ele poderia ser mantido na Creche até o seu primeiro ano. Esse espaço era dirigido por uma enfermeira-chefe e suas assistentes, que ensinavam às jovens mães os cuidados para com a criança. Na Creche, cada criança era alimentada e assistida pela própria mãe e, se por algum motivo esta precisasse se afastar, seria substituída por outra jovem mãe ou grávida.

⁷⁸ Spitz (1983, p. 236) apresenta um esboço do desenvolvimento da síndrome da depressão analítica, mês a mês, conforme observado nas 19 crianças e, em outras 15 de um estudo posterior: 1) Primeiro mês: As crianças tornam-se chorosas, exigentes e tendem a apegar-se ao observador quando este consegue estabelecer contato com ela; 2) Segundo mês: O choro frequente transforma-se em um gemido. Começa a perda de peso. Há uma parada no quociente de desenvolvimento; 3) Terceiro mês: As crianças recusam o contato. Permanecem de bruços em suas camas a maior parte do tempo, um sintoma patognomônico. Começa a insônia, a perda de peso continua. Há uma tendência para contrair moléstias, o atraso motor torna-se generalizado. Início da rigidez facial.

A privação afetiva total, por sua vez, foi verificada em uma *Casa para Crianças Abandonadas*⁷⁹, com a população de 91 crianças. Nessa instituição, as crianças eram amamentadas por suas próprias mães até os três primeiros meses e, depois disso, eram afastadas de suas mães, permanecendo na casa, onde recebiam alimentação, cuidados de higiene e atenção médica.

Nos três primeiros meses, quando permaneciam sob os cuidados da própria mãe, as crianças apresentavam o nível de desenvolvimento esperado para a idade. Após a separação, apenas uma enfermeira era encarregada dos cuidados de até oito bebês, o que acarretava em intensa carência emocional. “Falando de modo mais drástico, eles tinham aproximadamente um décimo da quantidade normal de afeto propiciado no relacionamento comum entre mãe e filho” (SPITZ, 1983, p. 243). Após a separação, os sintomas da síndrome da depressão analítica surgiam em rápida sucessão e, após três meses, surgia um novo quadro clínico:

O atraso motor tornou-se evidente, as crianças tornaram-se totalmente passivas. Permaneciam inertes em suas camas. Elas não atingiam o estágio de controle motor necessário para virar-se de bruços. A face tornou-se tão vaga, a coordenação dos olhos defeituosa, a expressão frequentemente imbecil. Quanto a motilidade reaparecer, depois de algum tempo, tomou a forma de *sparmus nutans* em algumas crianças; outras apresentaram estranhos movimentos de dedos, que lembravam os movimentos descerebrados ou atetósicos (SPITZ, 1983, p. 243).

As crianças que passavam pela privação total apresentaram um significativo e progressivo declínio do quociente de desenvolvimento. Ao final do segundo ano de vida, seus quocientes de desenvolvimento não ultrapassavam 45% do de uma criança normal (SPITZ, 1983, p. 243).

Diante dessas perspectivas, há autores que são ainda mais enfáticos, sustentando que "o ato da institucionalização é em si mesmo uma forma de abuso infantil" (PILOTTI, 1995, p. 41). De fato, a literatura, nas diversas áreas da saúde e das ciências humanas, parece concordar que “a institucionalização acarreta mais danos que benefícios para a maioria das crianças internas” (PILOTTI, 1995, p. 41).

⁷⁹ Dois tipos de crianças eram mantidas junto a Casa da Criança Abandonada: “a primeira, de filhos de mulheres casadas, impossibilitadas de sustentar suas famílias por uma ou outra razão, e que pagavam uma modesta quantia para a criação de seus filhos. A outra categoria era a de filhos de mães-solteiras admitidas sob a condição de cuidarem de seu próprio filho e de uma outra criança, durante os três primeiros meses de sua estadia, ajudando no preparo e distribuição de alimentos dos bebês mais velhos” (SPITZ, 1983, p. 45)

E isso ocorre, segundo o autor, em razão do predomínio de algumas características, presentes nas entidades de institucionalização, que são negativas no desenvolvimento do ser humano, no caso, “impossibilidade de interação com o mundo exterior e conseqüente limitação da convivência social; invariabilidade do ambiente físico, do grupo de parceiros e das autoridades; planejamento das atividades externas à criança, com ênfase na rotina e na ordem; vigilância contínua; ênfase na submissão, silêncio e falta de autonomia” (PILOTTI, 1995, p. 41).

As conseqüências negativas dessas características afetam, diretamente, a autoestima da criança acolhida, que passa a desenvolver uma imagem negativa de si mesma, o que, conseqüentemente, interfere no desenvolvimento normal das relações interpessoais. Em resumo, “a inserção social destas crianças fica extremamente limitada”. (PILOTTI, 1995, p. 41).

Com a mesma ênfase, Weber (2009, p. 33), após anos trabalhando com crianças e adolescentes acolhidos, passou a declarar que “a institucionalização foi criada com o objetivo de proteger a infância, mas o que tal medida consegue de fato é somente a segregação/exclusão de produtos sociais indesejados”.

Um dos grandes prejuízos do sistema de acolhimento adotado, de acordo com Weber está no fato de que, muito embora as instituições de acolhimento, em regra, sejam espaços limpos e organizados, são, também, espaços coletivos, onde “nada é de ninguém e a máxima é o funcionamento do lugar como uma indústria” (WEBER, 2009, p. 36), face às suas características: o planejamento das atividades dá ênfase à ordem e à rotina; há falta de privacidade, pois os quartos e espaços são sempre de uso coletivo; o contato físico e a demonstração de afeto são raros; a disciplina se pauta no silêncio, na submissão e na falta de autonomia. De acordo com a autora, essa situação prejudica a construção da identidade dos acolhidos, pois,

Nestas instituições existe uma total destituição do direito à palavra, dificultando ao sujeito o autoconhecimento e a sua constituição enquanto sujeito singular. Essa coletividade excessiva faz com que até mesmo os seus comportamentos privados sejam descobertos; sua subjetividade transforma-se em uma interação mecânica e massificada do cotidiano, tornando-os seres sem uma história diferenciada. A criança institucionalizada está sujeita à uma rotina artificial de relações estereotipadas que fala por ela, privando-a de seu espaço subjetivo, de seus conteúdos individuais e da possibilidade de construção de vínculos afetivos. (WEBER, 2009, p. 36)

Os prejuízos decorrentes do acolhimento, em si, também são apontados no Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede de Serviço de Atenção Continuada realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Ao

analisar os dados desse levantamento, Silva, Mello e Aquino (2004, p. 231), chegaram a conclusão que,

Estudos sobre o atendimento massificado a crianças e adolescentes realizado as grandes instituições de abrigo, que recebem grandes números de abrigados têm revelado os custos que tal situação acarreta para essas crianças e esses adolescentes: carência afetiva, dificuldade para estabelecimento de vínculos, baixa auto-estima, atrasos no desenvolvimento psico-motor e pouca familiaridade com rotinas familiares. Esses aspectos, se vivenciados por longos períodos, representam não apenas uma violação de direitos, mas deixam marcas irreversíveis na vida dessas crianças e desses adolescentes, que não adquirem sentimento de “pertencimento” e enfrentam sérias dificuldades para adaptação e convívio em família e na comunidade. (SILVA; MELLO; AQUINO, 2004, p. 231)

Ramos defende que o espaço institucional não é propício ao desenvolvimento integral da criança, uma vez que, nas instituições de acolhimento, os seus cuidados ficam a cargo de pessoas estranhas, com referenciais dissociados de seu contexto. Essa situação associada “à carência de estimulação, de vínculos afetivos e de atenção emocional, gera danos inevitáveis que afetam o desenvolvimento global da criança” (RAMOS, 2012, p. 89).

Além disso, a padronização do atendimento tolhe a individualidade da criança e do adolescente, que se encontram sujeitos a “uma rotina artificial de relações estereotipadas que fala por eles, privando-os de seu espaço subjetivo, de seus conteúdos individuais e da possibilidade de construção de vínculos afetivos” (RAMOS, 2012, p. 90).

Essa situação também é destacada por Cuneo, que alerta para as marcas da institucionalização na vida da criança e do adolescente, defendendo que o abrigo prolongado é um fator impeditivo para o desenvolvimento adequado destes.

A institucionalização prolongada impede a ocorrência de condições favoráveis ao bom desenvolvimento da criança. A falta da vida em família dificulta a atenção individualizada, o que constitui obstáculo ao pleno desenvolvimento das potencialidades biopsicossociais da criança. A submissão a rotinas rígidas e o convívio restrito às mesmas pessoas comprometem o sadio desenvolvimento da criança, além de limitar suas possibilidades e oportunidades de desenvolver relações sociais amplas e diversificadas. A dinâmica institucional aprisiona a criança e não a protege da angústia de, mais tarde, enfrentar o mundo externo, que se lhe afigura misterioso e desconhecido (CUNEO, 2007, p.68).

De acordo com Cuneo (2007, p. 70), as entidades de acolhimento institucional, em geral, não atendem as necessidades emocionais básicas dos seus acolhidos como conforto, estimulação e afeto. E isso não tem relação com a qualidade dos seus serviços, mas sim porque a ambiente familiar artificial desses espaços não é capaz de proporcionar as relações de afeto,

o sentimento de intimidade, a cumplicidade e a atenção personalizada e individualizada que só se encontra no seio familiar.

Isso ocorre por vários motivos, como “a mudança dos cuidadores primários da criança, as oscilações técnicas no atendimento, a falta de consenso sobre o processo educacional a ser adotado, a transferência da criança de uma instituição para outra” (CUNEO, 2007, p.71). Esses são todos fatores que culminam na descontinuidade dos laços afetivos e dificultam a estruturação do *eu*, provocando alto nível de insegurança pessoal, medo e falta de confiança no outro.

Desse modo, por mais adequado que seja o serviço oferecido pela entidade de acolhimento, os laços construídos nas instituições acabam se revelando frágeis e inconsistentes, pois a socialização proporcionada à criança e ao adolescente dentro do acolhimento é caracterizada pela ausência de vínculos afetivos. E essa carência vai refletir na ausência de um referencial cognitivo e no atraso do seu desenvolvimento, sendo comum observar, em crianças acolhidas por longos períodos, “atrasos cognitivos, deficiências de interação de acolhimento, dificuldade de processar a linguagem no ritmo que é falada e dificuldade de aprendizagem” (CUNEO, 2007, p. 71).

Os danos mais severos, afirma Cuneo, estão relacionados à saúde mental dos acolhidos, que terão reflexos ao longo de toda a sua vida. “A incidência de efeitos perniciosos aptos a causar desordem na formação do desenvolvimento do indivíduo é evidente. Distúrbios psiquiátricos e da personalidade podem ser derivados por uma falha no processo de formação de apego e de elaboração de vínculos afetivos estáveis” (CUNEO, 2007, p.74).

Vale apontar, ainda, que, muitas vezes, o acolhimento não ocorre em uma única instituição, sendo o acolhido deslocado entre as entidades que prestam o serviço. A esse respeito, Goldstein, Freud e Solnit (1987, p. 24) apontam que, “quando as crianças são levadas a vagar de um ambiente para o outro, podem deixar de se identificar com quaisquer pais substitutos”. Isso em razão do ressentimento em razão de os adultos terem lhe decepcionado no passado, o que motiva a adoção de um comportamento indiferente ou de “fazerem os novos pais de bodes expiatórios dos erros dos primeiros”.

“A continuidade nas relações, ambientes e influência ambiental são essenciais para o desenvolvimento normal de uma criança” (GOLDSTEIN; FREUD; SOLNIT, 1987, p. 23). Esses fatores, conforme demonstra o estudo de Goldstein, Freud e Solnit, por não desempenharem, posteriormente, o mesmo papel, acabam sendo subestimados pelo mundo adulto. A esse respeito, os autores apontam que

Na primeira infância, do nascimento a cerca de 18 meses, qualquer mudança de rotina provoca recusas de alimentos, distúrbios digestivos, dificuldades de sono e choro. [...] Tais mudanças do familiar para o não familiar causam desconforto, sofrimento, atrasos na orientação do bebê e na sua adaptação ao seu meio ambiente.

Para os bebês e as crianças pequenas, a mudança da pessoa que cuida também afeta o curso do seu desenvolvimento emocional. Nessa idade, suas ligações são inteiramente abaladas por separações, assim como são promovidas com eficácia pela constante, ininterrupta presença e atenção de um adulto da família. Quando os bebês e as crianças pequenas são abandonados pelo pai e pela mãe, não somente sofrem a dor e ansiedade da separação, mas também reveses na qualidade de suas ligações seguintes, nas quais confiarão menos. Quando a continuidade desses relacionamentos é quebrada mais de uma vez, como acontece devido a muitos deslocamentos nos primeiros anos de vida, as ligações emocionais da criança se tornam cada vez mais superficiais e indiscriminadas. Eles tendem a crescer como pessoas que não têm calor em seus contatos com seus semelhantes (GOLDSTEIN; FREUD; SOLNIT, 1987, p. 23).

Assim, mesmo os acolhimentos que, na percepção do adulto, não sejam prolongados, pode o ser para a criança, sobretudo as mais jovens. Isso porque “o sentido do tempo de uma criança, como parte integrante do conceito de continuidade, requer consideração independente” (GOLDSTEIN; FREUD; SOLNIT, 1987, p. 28).

O intervalo de separação entre os pais e a criança, que poderia constituir uma quebra de continuidade para um bebê, por exemplo, teria pouca ou nenhuma importância para a criança em idade escolar. O tempo que leva para interromper uma velha ligação ou formar um anova depende dos diferentes sentidos que o tempo tem para as crianças, em cada estágio do seu desenvolvimento.

Diferentemente dos adultos, que aprendem a prever o futuro e assim a saber esperar, as crianças têm um senso interior de tempo baseado na urgência de suas necessidades instintivas e emocionais [...].

[...]

Para a maioria das crianças de menos de cinco anos, ausência dos pais por mais de dois meses está igualmente além da sua compreensão. Para crianças em idade escolar mais nova, uma ausência de seis meses ou mais pode ser experimentada de maneira semelhante. Mais de um ano sem os pais e sem sinal de que há atenções e preocupações por parte deles, é coisa que não tem possibilidade de ser entendida pela criança em idade escolar mais velha e terá as implicações prejudiciais dos cortes de continuidade que já descrevemos. Depois de bem entrada a adolescência, o sentido de tempo de um indivíduo está bem próximo do que tem a maioria dos adultos. (GOLDSTEIN; FREUD; SOLNIT, 1987, p. 28-9).

O desejo intenso de pertencer a um núcleo familiar, seja em sua família de origem, seja na forma de uma família substituta, é um sentimento compartilhado pelas crianças e pelos adolescentes em situação de acolhimento institucional. Maciel (2017, p. 81-3) aponta que a criança ou o adolescente em acolhimento institucional trazem consigo o desejo intenso de pertencer a um núcleo familiar, independentemente se natural ou socioafetivo. A criança e o adolescente desejam uma família que lhe acolha, garantindo-lhe o *status* de filho que, pelo

menos, reconstrua as suas referências, de modo que seja possível resgatar a sua individualidade, afastando-se da identidade institucional, tão perversa para um ser humano em formação. Por isso,

Manter uma criança/adolescente institucionalizados em situação de vulnerabilidade no ambiente adverso de pessoas com as quais não mantenha qualquer laço de afinidade ou afetividade sem que a sua opinião e sentimentos sejam avaliados, é como plantar uma muda de uma delicada roda em vaso sem terra: representa uma enorme violação à Doutrina da proteção Integral erigida nos Tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário (MACIEL, 2017, p. 83).

Diante de tudo isso, mostra-se urgente o investimento de alternativas ao acolhimento institucional de crianças e adolescentes, posto que essa medida de proteção especial, além de violar, explicitamente, o direito à convivência familiar, provoca danos profundos ao desenvolvimento da criança e do adolescente.

4.3.2 A perspectiva do acolhimento em outros estudos

Com o intuito de subsidiar esta Tese, para verificar o estado da arte, além da pesquisa bibliográfica, foi realizada uma busca junto às produções acadêmicas que tiveram como objetivo estudar o acolhimento institucional de crianças e adolescentes e, dessa forma, levar em consideração a impressão de outros pesquisadores sobre os reflexos da institucionalização nos acolhidos.

Para tanto, foi feito um levantamento junto ao Catálogo de Teses e Dissertações do Portal CAPES⁸⁰, com o intuito de localizar Teses produzidas no período de 2008 a 2018, totalizando uma década de produção acadêmica, cruzando os termos chaves “acolhimento institucional” e “criança e adolescente”. Foram indicados 7.022 resultados, sendo, destes, 2.521 Teses defendidas em ciências humanas e 984 em ciências sociais aplicadas.⁸¹ Ao refinar a pesquisa para trabalhos defendidos apenas em programas de pós-graduação em Direito, nenhum registro foi localizado.

Após a leitura do resumo dos trabalhos mais relevantes aos propósitos desta pesquisa, foram selecionados aqueles trabalhos que contaram com pesquisa de campo mais abrangente,

⁸⁰ CAPES. Catálogo de Dissertações e Teses. Disponível em < [https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/>](https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/) Acesso em 16 nov. 2019.

⁸¹ O sistema de busca disponibilizado pelo Portal, infelizmente, não é bastante preciso. Ao refinar a busca, foi possível, por exemplo, localizar 104 trabalhos que estariam classificados como Teses defendidas em ciências agrárias que, na verdade, estariam melhor classificados em outros ramos da ciência. Da mesma forma, a busca por palavras chaves não se demonstrou apurada, indicando outros temas sem relação com o acolhimento institucional ou com infância e adolescência.

com visita a uma ou mais entidades de acolhimento institucional, eliminando-se todos aqueles com foco apenas em casos individuais.

Como resultado, foi possível ponderar o olhar de diferentes pesquisadores - sobretudo das áreas do Serviço Social, da Psicologia e da Educação - a respeito da prática de se acolher crianças e adolescentes e dos reflexos objetivos dessa medida em suas vidas e na construção das suas personalidades.

4.3.2.1 Estudo sobre o impacto emocional do acolhimento em Curitiba/PR

Weber e Gagno realizam, desde a década de 1990, trabalhos com crianças e adolescentes acolhidos nas entidades de acolhimento mantidas em Curitiba/PR. Em um estudo apresentado em 1995, no qual se focou em acolhidos que já não possuíam mais vínculos familiar, as autoras identificaram uma série de prejuízos para a formação da identidade: “os sujeitos apresentam dificuldades em planejar e refletir sobre o seu futuro, são essencialmente pessimistas em relação a seus relacionamentos afetivos, sendo que apenas 50% deseja se casar e ter filhos” (WEBER; GAGNO, 1995, p. 25).

Na visão das autoras, isso acontece porque essas crianças e esses adolescentes “construíram hipóteses acerca do mundo tendo por base o abandono que sofreram, abandono este não somente protagonizado por seus pais mas pelo Estado e pela sociedade como um todo” (WEBER; GAGNO, 1995, p. 25). O desamparo por elas vivido acarretou uma visão negativa de seus pais biológicos, não sendo capazes de compreender todo contexto de miséria social que acompanha o drama das próprias famílias.

Em outro estudo, realizado no final dos anos 1990, foram entrevistadas, pela autora, 76 crianças e adolescentes, com idades entre sete e 18 anos, que estavam acolhidas, sem receber visitas de qualquer um dos pais ou outro parente há mais de um ano. O objetivo do estudo foi o de identificar os sentimentos destes com relação à família biológica e suas expectativas em relação ao futuro, especialmente quanto à possibilidade de serem adotadas (WEBER, 2009, p. 46-7).

Do cenário do acolhimento identificado pela autora, chama a atenção o fato de que 50% das crianças e dos adolescentes encontravam-se em acolhimento há mais de três anos, chegando a até 15 anos de institucionalização. Além disso, 56% dos acolhidos já haviam

passado por duas ou mais entidades diferentes, tornando bem difícil a manutenção de vínculos afetivos com a própria equipe dessas instituições (WEBER, 2009, p. 47).

Dos sentimentos e desejos das crianças e dos adolescentes, a autora dá destaque ao fato de que 67% deles apresentou respostas negativas ou ambivalentes quando questionados sobre suas famílias biológicas (WEBER, 2009, p. 48). Os seus sentimentos são uma “variação assistemática entre saudade, dor, fantasia, culpa e raiva” (WEBER, 2009, p. 37). Das expectativas dos acolhidos com relação ao próprio futuro, ficou destacada pela baixa capacidade de planejar ou mesmo imaginar um projeto de vida, mas, por outro lado, demonstraram forte desejo de construir vínculos afetivos duradouros (WEBER, 2009, p. 48).

A carência afetiva é visível entre os acolhidos, tanto que um mecanismo observado entre as crianças e os adolescentes acolhidos é o de inventar uma nova família enquanto aguardam pela adoção: “os funcionários são tios, os colegas são irmãos e até a pesquisadora torna-se uma possível candidata à mãe⁸²” (WEBER, 2009, p. 36).

Enfim, a autora resume sua percepção alarmante na seguinte frase: “a criança institucionalizada é o protótipo dos resultados devastadores da ausência de uma vinculação afetiva estável e constante e dos prejuízos causados por um ambiente empobrecido e opressivo ao desenvolvimento infantil” (WEBER, 2009, p. 75)

4.3.2.2 Estudo sobre abrigos e políticas públicas do Município de Santa Maria/RS

Janczura defendeu, em 2008, junto ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, a Tese *Abrigos e políticas públicas: as contradições na efetivação dos direitos da criança e do adolescente*, na qual se propôs estudar a garantia dos direitos de crianças e adolescentes através da medida de proteção na modalidade de acolhimento institucional circunscrita ao Município de Santa Maria, no Rio Grande do Sul.

A autora se viu motivada à estudar o acolhimento em Santa Maria a partir da própria experiência como Assistente Social, na qual identificou o uso excessivo e banalizado da medida, “pois abrigar porque *brigou com a mãe* ou *não se acertou com a madrasta* revelam as concepções contraditórias e divergentes dos atores sociais envolvidos na garantia desses direitos” (JANCZURA, 2008, p. 21).

⁸² Em uma das entrevistas, um menino questionou a pesquisadora se ela o adotaria, sentido orgulho de estar sendo entrevistado (WEBER, 2009, p. 36)

Assim, ao longo da Tese, a autora buscou identificar como a medida de proteção na modalidade de acolhimento institucional era aplicada no Município de Santa Maria, observando se os atores do Sistema de Justiça e de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente - sobretudo o Juiz, o Promotor de Justiça, os Conselheiros Tutelares e dos Direitos, os Coordenadores dos Abrigos e os Gestores da Política Municipal de Acolhimento – tinham a compreensão das limitações impostas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente quanto à sua aplicação.

À época da Tese, portanto, em 2008, o Município de Santa Maria tinha uma população estimada em 263.403 habitantes. Em sua estrutura socioassistencial, contava com quatro abrigos para o atendimento de crianças e adolescentes, sendo um público, pertencente à administração municipal, e outros três públicos, porém não estatais, todos pertencentes à rede de proteção da criança e do adolescente (JANCZURA, 2008, p. 159). No ano de 2005, foram acolhidos 187 crianças e adolescentes, entretanto, apenas 30 desses acolhimentos se deram em razão de ordem judicial. Os outros 157 acolhimentos ocorreram a partir de decisão do Conselho Tutelar (JANCZURA, 2008, p. 155).

A partir das entrevistas com os Coordenadores dos serviços de acolhimento, a autora identificou que os motivos apresentados para o encaminhamento de crianças e adolescentes ao acolhimento geram controvérsias e dilemas. “O motivo principal que leva os conselheiros ou o juiz a retirar crianças e adolescentes de suas famílias está relacionado a causas conjunturais e estruturais, que os colocam numa situação de difícil escolha ou sem saída” (JANCZURA, 2008, p. 170).

Os principais motivos arrolados como indicadores dos riscos vividos por crianças e adolescentes e da situação vulnerável que justificaram a medida de acolhimento, computados após entrevista com os atores envolvidos na tomada de decisão, são “o abandono (26,5%), o abuso e a exploração sexual (26,5%). Em segundo lugar, foram apontados pelos atores os maus tratos (14,7%), a pobreza (14,7%) e, por fim, a negligência (8,8%) e as drogas (5,8%)” (JANCZURA, 2008, p. 173).

Contudo, Janczura reforça a questão socioeconômica tanto na tomada de decisão que implica o afastando da criança e do adolescente do convívio familiar com o seu respectivo acolhimento, quanto no próprio acesso dos atores do Sistema de Garantias às famílias hipossuficientes:

As famílias das crianças e dos adolescentes abrigados são procedentes das camadas sociais mais pobres da sociedade brasileira e, sem sombra de dúvida, a questão econômica, afeta, primordialmente, suas relações familiares. A falta de oportunidades nos aspectos sociais, econômicos ou culturais tem sido a geradora de conflitos afetivos, levando a uma maior incidência de tensões importantes na vida dessas famílias e produzindo situações de violência, abandono, negligência, entre outros fatores. Conjugados, esses fatores exigem a interferência imediata do Estado para colocar crianças e adolescentes sob a proteção de ameaças, violências e/ou omissões e garantir os cuidados necessários ao seu desenvolvimento, até o retorno ou não ao grupo familiar (JANCZURA, 2008, p. 171)

A relação pobreza e acolhimento restou evidente, conforme ficou claro na declaração de um dos entrevistados: “[...] normalmente essas crianças são abrigadas porque a família está em situação de miséria absoluta, não tem emprego, não tem trabalho, não tem condições de moradia, não tem saneamento na casa, não tem nada” (JANCZURA, 2008, p. 178). Portanto, os motivos para o acolhimento acabam tendo relação, direta ou indireta, com a questão da pobreza, considerada como um fator de aumento do grau de vulnerabilidade das famílias e, conseqüentemente, um risco para seus filhos de serem abrigados.

A pobreza associada com a falta ou a insuficiência de políticas públicas, conclui Janczura (2008, p. 234), são dois fatores que contribuem, fortemente, para o cenário que leva à banalização da medida de acolhimento institucional em Santa Maria.

Com relação à compreensão dos atores dos Sistemas de Justiça e de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente sobre os limites estatutários à medida, a autora aponta que alguns dos entrevistados confirmaram “estar conscientes do uso inadequado da medida de abrigo, mas justificavam sua decisão levando em conta a pobreza extrema ou situações em que os familiares não sabiam mais como lidar com seus filhos”.

Ou seja, apesar de reconhecerem que a fundamentação das suas decisões não encontrava respaldo no Estatuto da Criança e do Adolescente, os encaminhamentos aos abrigos eram realizados em nome de um superior interesse da criança e o adolescente que, na verdade, não lhes resguardava a devida proteção.

Janczura finaliza suas conclusões apontando que a medida de proteção de acolhimento institucional não deve ser a alternativa à falta ou à carência das políticas públicas, sendo imprescindível, para uma mudança desse cenário, que se repense na valorização da família e de políticas que foquem no seu fortalecimento.

4.3.2.3 Estudo sobre as implicações do acolhimento institucional como medida protetiva para a infância e a adolescência e em situação de direitos violados em Juiz de Fora/MG

Pinheiro defendeu, em 2014, junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora, a Tese *Vidas em abrigo: A metáfora do “lixo social” e as implicações acerca do Acolhimento Institucional como medida protetiva para a Infância, Adolescência e Juventude em situação de direitos violados em Juiz de Fora, Minas Gerais*, com o objetivo de estudar o impacto da medida protetiva de acolhimento institucional nas crianças e nos adolescentes acolhidos nas entidades localizadas no município mineiro de Juiz de Fora.

Foi realizada pesquisa de campo junto às quatro instituições de acolhimento existentes em Juiz de Fora - o quarto maior município de Minas Gerais, com população estimada, em 2013, em 545.942 habitantes - por meio de visitas e de acompanhamento ininterrupto ao longo de seis meses. Em cada instituição, as técnicas de pesquisa mesclaram-se entre conversas com as crianças e os adolescentes lá residentes, bem como a coordenação e seu corpo de funcionários que, notadamente, incluíam psicólogos, assistentes sociais, pedagogos, educadores, ajudantes de serviços gerais e os profissionais que são responsáveis pela alimentação dos acolhidos.

Uma das primeiras observações da pesquisadora é que duas das entidades estavam, na época, atendendo acima da sua capacidade. Ambas possuíam estrutura para o atendimento de até 20 crianças e adolescentes, mas encontravam-se com o número de 26 e 22 acolhidos, respectivamente (PINHEIRO, 2014, p. 86).

Valendo-se da narrativa e do convívio com as crianças e os adolescentes acolhidos, a pesquisadora construiu o relato das suas percepções a partir do olhar destes para abordar temas como a vida fora do abrigo, os hábitos no abrigo, a reprodução do modelo familiar dentro da entidade, a questão da sexualidade e da gravidez na adolescência, e, por fim, a violência, as drogas e a desesperança.

Várias abordagens mostraram uma valiosa imagem daquele cenário, merecendo destaque o caso da menina Maria⁸³, de 11 anos e que viva desde os cinco na entidade de acolhimento. Após alguns passeios com a pesquisadora, a entidade proibiu o contato da criança

⁸³ Maria é um nome fictício escolhido para ser adotado na pesquisa em razão da necessidade de se proteger a identidade da criança.

com a pesquisadora por conta de um presente, um caderno, uma vez que, segundo a equipe do abrigo, Maria estaria com um comportamento não adequado:

As responsáveis pela instituição informaram-nos do comportamento agressivo de Maria para com as outras crianças e o episódio do caderno: “aquele caderno que você deu a ela não pode ser usado. Na faixa etária dela só pode ser usado caderno brochurão, recolhemos e guardamos o caderno, mas Maria deu um show aqui e queria matar todo mundo e quebrar a casa. Ela não aceitava aquela situação e dizia que queria o caderno. Não adiantou guardamos o caderno e dissemos a ela que quando ela tiver idade terá o caderno de volta”.

O apelido de Maria também foi revelado: “a absoluta!” Ela é a absoluta do abrigo, pois possui uma postura muito afirmativa e também dissimulada. Disseram que ela estaria usando das nossas visitas e dos pequenos presentes oferecidos como objetos de exaltação perante as outras crianças e que isto estava prejudicando o funcionamento da instituição. (PINHEIRO, 2014, p. 121)

A intenção inicial da pesquisadora era a de observar o comportamento, a linguagem e as sensações que Maria demonstrava, por compreender que o ambiente institucional não fornece meios para uma socialização que prepare seus acolhidos para as relações futuras externas à entidade (PINHEIRO, 2014, p. 118). Contudo, a reação da equipe do abrigo levou a autora a conclusão de que a entidade em que Maria se encontrava acolhida tinha características de uma instituição total de Goffman e, ao mesmo tempo, operacionalizava-se sob uma estrutura de um saber-poder. A “principal justificativa para a expulsão da pesquisadora baseava-se no fato de termos presenteado Maria com um caderno. Afinal, as crianças não podem ser individualizadas, ter os seus objetos privados. Tudo é coletivizado, tal como Goffman observava nas instituições totais que pesquisava”. (PINHEIRO, 2014, p. 124).

Os relatos, de uma maneira geral, revelam que os serviços de acolhimento daquele Município estavam longe de atender as diretrizes mínimas fixadas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente:

Durante a pesquisa, observamos crianças e adolescentes que não se expressavam com desenvoltura e não se comportavam com civilidade. Maria, apresentada no terceiro capítulo, é uma criança de onze anos que não ainda não foi alfabetizada, daí o diálogo com ela pode ser prejudicado, uma vez que ela possui dificuldade em se comunicar. Vimos também outra criança, que, ao sofrer aborrecimentos, sujava a parede da instituição de acolhimento com suas próprias fezes. Observamos ainda crianças e adolescentes portadoras de necessidades especiais sofrendo pequenos castigos, pois não conseguiam sozinhas descer de sua cama ou arrumar seu cabelo, ou ainda cuidar da sua higiene pessoal. Essas crianças e adolescentes são pouco estimuladas para o seu desenvolvimento cognitivo, sensorial e motor (PINHEIRO, 2014, p. 224).

Ao final, a pesquisadora reconhece que as instituições de acolhimento, em si mesmas, não definem a trajetória daquele que se transforma em alguém “fora de lugar” dentro da sociedade. Na verdade, o que impede os jovens de uma perspectiva que os inclua socialmente é o fato de as políticas públicas em relação às crianças e adolescentes não se integrarem

diretamente às suas necessidades. “Há, nas instituições, a ausência de tudo, mas principalmente de uma política eficaz em relação à educação e a inclusão social. Os internos estão acolhidos porque suas famílias não puderam provê-los de educação e cuidado, portanto, o Estado deveria assumir esta responsabilidade” (PINHEIRO, 2014, p. 221).

A pesquisadora verificou que a população que está inserida nos abrigos era resultado direto da reprodução da desigualdade social, uma vez que era composta, majoritariamente, de crianças e adolescentes cujos pais não possuem condições de garantir-lhes a subsistência ou em razão do uso abusivo de drogas. “São filhos e filhas de pais e mães com pouca ou quase nenhuma oportunidade que lhes garantisse a manutenção de suas famílias” (PINHEIRO, 2014, p. 221).

Aquelas crianças e adolescentes, nas palavras da pesquisadora, encontravam-se reféns da própria minoridade. “Depositadas em instituições, rotineiramente não frequentam a escola, apesar de ser obrigatório. E se frequentam a escola, serão devastadas pelo preconceito e pela falta de aceitação de toda a comunidade escolar, incluindo-se aí docentes e discentes das instituições de ensino, os quais as estigmatiza, marcando a discriminação social” (PINHEIRO, 2014, p. 221). As instituições, por outro lado, revelaram-se uma caixa preta em que se deposita uma geração de crianças e adolescentes entregues à proteção do Estado. “Formadores de uma juventude descrente e que pressagia seu desajuste social e seu lugar fora da ordem. Constrói-se assim, um tipo de resíduo social” (PINHEIRO, 2014, p. 224).

4.3.2.4 Estudo sobre o abrigamento de crianças de zero a seis anos de idade em Ribeirão Preto/SP

Serrano, em 2008, defendeu, junto à Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, a Tese *O abrigamento de crianças de zero a seis anos de idade em Ribeirão Preto*, na qual buscava situar o abrigamento de crianças nessa faixa etária, no Município de Ribeirão Preto, localizado no interior do Estado de São Paulo, e que contava, à época da Tese, com uma população estimada em 547.417 habitantes.

A Tese, de caracterização sociodemográfica, propunha contemplar os abrigos que recebem crianças com idades entre zero e seis anos em Ribeirão Preto e analisar as condições dos acolhimentos ocorridos entre 2003 e 2005, período em que foi implantado banco de dados de crianças acolhidas junto ao Setor de Serviço Social e Psicologia do Município.

Na ocasião, quatro abrigos recebiam esse público, um de natureza governamental, pertencente à estrutura da política assistencial do Município, e outros três mantidos por organizações não governamentais (SERRANO, 2008, p. 69). Chama a atenção o tamanho das entidades, todas disponibilizando um número elevado de vagas (34, 27, 25 e 30, respectivamente), na contramão das orientações do Conanda e do CNAS, que presam por espaços menores, que permitam o atendimento mais personalizado. Apesar da oferta generosa de vagas, o abrigo mantido pelo Município apresentava uma preocupante superlotação, pois, apesar de oferecer 34 vagas, estava, naquela ocasião, acolhendo a 55 crianças e adolescentes (SERRANO, 2008, p. 127).

O número total de crianças com idade igual ou inferior a seis anos que passou por essas entidades, no período de corte da pesquisa, foi o de 258 crianças (SERRANO, 2008, p. 84). Chama a atenção, ainda, a relação dos responsáveis pelo acolhimento, pois os três Conselhos Tutelares do Município responderam por 85,6% das decisões pelo acolhimento (SERRANO, 2008, p. 121), na contramão do que determina o Estatuto da Criança e do Adolescente, que restringe à autoridade judiciária todas as medidas que impliquem em modificação no convívio familiar.

Com relação ao tempo de permanência junto ao abrigo, das 258 crianças, 29% ficaram abrigadas durante seis meses; 27% ficaram por períodos de até cinco dias (incluem-se aqui, os casos de um, dois, três, quatro, cinco dias e também os de poucas horas); 16% ficaram por 30 dias; 10,5% dos casos ficaram durante um ano; 8% durante dois anos; 3,5% ficaram por três anos e 6% ficaram por quatro anos ou mais. (SERRANO, 2008, p. 121)

Após traçar, detalhadamente, a realidade do acolhimento institucional em Ribeirão Preto, a pesquisadora concluiu que falta um processo de reordenamento mais sistematizado para o acolhimento de crianças e adolescentes. “Observa-se nos discursos e nas práticas de alguns atores, aspectos mais críticos e dirigidos à mudança, mas ao mesmo tempo, em outros atores, indícios de uma cultura de institucionalização e uma distância do que preconiza o ECA” (SERRANO, 2008, p. 220).

Por fim, a pesquisadora destaca a falta de critérios mais precisos para se acolher e desacolher, uma vez que as dificuldades de interpretação das situações se acentuam e apresentam contornos dos mais variados. “De alguma forma, parece ainda predominar uma cultura de institucionalizar, na dúvida se abriga” (SERRANO, 2008, p. 220)

4.3.2.5 Estudo sobre as políticas de educação e de assistência social para estudantes em acolhimento institucional em Brasília/DF

Lobato Maia defendeu, em 2014, junto ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília, a Tese *Entre as políticas de educação e de assistência social: O caso da permanência escolar de alunos em acolhimento institucional*, na qual buscou verificar como se materializa a permanência escolar de estudantes sob medida protetiva de acolhimento institucional, matriculados em cinco escolas da rede pública do Distrito Federal, no período compreendido entre 2012 e 2013.

A pesquisadora analisou, dentro das realidades investigadas, as ações promovidas por cinco unidades de ensino e duas unidades de acolhimento, com o intuito de verificar como se dava a permanência escolar dos estudantes acolhidos institucionalmente, bem como os entraves para realizá-la. A investigação ocorreu na forma de abordagem exploratória, tornada possível por meio de entrevistas e de pesquisa documental.

Ao longo do trabalho, a pesquisadora identificou que, muito embora os estudantes acolhidos matriculados nos anos iniciais do ensino fundamental não vivenciassem a evasão escolar, o direito à educação se materializava por meio de uma permanência escolar complexa para eles, posto que as escolas e as unidades de acolhimento não construíam ações conjuntas visando garantir a sua permanência escolar. “Entre elas há uma relação pontual, que se presta à resolução de problemas imediatos, de pequenos ajustes ou acertos quanto às demandas dos alunos acolhidos, inclusive casos de indisciplina. Não existe um planejamento conjunto entre elas para atividades de curto, médio e longo prazo”. (LOBATO MAIA, 2014, p. 184)

Trata-se, dessa maneira, de uma permanência atravessada por problemas, ausências e insuficiências bastante diversos, tais como: a incipiente formação das profissionais da escola no tocante às questões de escolarização de estudantes acolhidos; a inexistência de PPPs escolares que atentem às particularidades das crianças em acolhimento com vistas à promoção de aprendizagem; a falta de fontes bibliográficas e outros recursos que proporcionem à escola entender com mais exatidão o acolhimento como medida protetiva; o desconhecimento das trajetórias individuais das crianças em acolhimento pela escola; a estigmatização sofrida por parte das crianças na escola; e a frequência escolar pouco proveitosa em termos de aprendizagem. Do ponto de vista das unidades de acolhimento, há a utilização de voluntários para o acompanhamento de tarefas escolares das crianças acolhidas, o que torna a atividade passível de não ser cumprida, uma vez que faltam bastante. Mesmo aquela unidade que contrata pedagogos para o direcionamento das atividades escolares, ao depender de voluntários, vê-se fragilizada em seus intentos de oferecer melhores condições de escolarização às crianças. (LOBATO MAIA, 2014, p. 184).

Além disso, a pesquisadora constatou que o mau desempenho escolar não é pensado a partir da precarização das relações de trabalho das professoras e das cuidadoras da entidade de acolhimento, sendo o insucesso creditado ao desinteresse das crianças, aos problemas com a aprendizagem, à falta de acompanhamento pelo abrigo, dentre outros, o que dificulta a resolução do problema (LOBATO MAIA, 2014, p. 185).

Essas percepções do insucesso escolar, segundo a autora, acabam por minar o investimento na capacidade das crianças e dos adolescentes acolhidos de participarem da vida escolar com o uso de suas capacidades cognitivas, afetivas e criativas, em semelhantes condições de aprendizagem de outros alunos, por meio da utilização de aparato científico para conduzir o ensino. E, na contramão disso, as escolas creditam o fracasso escolar ao histórico de vida familiar dos alunos ou às suas características emocionais ou psicológicas, sem sequer ter uma compreensão mais aprofundada da trajetória de cada criança acolhida, situação proporcionada também por um diálogo superficial entre abrigos e escolas em relação ao histórico desses alunos, minimizando o papel educativo de ambas as instituições (LOBATO MAIA, 2014, p. 185-6).

4.3.2.6 Estudo sobre a narrativa de crianças acolhidas em um abrigo localizado em Florianópolis/SC

Nazário, em 2014, defendeu, junto ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Santa Catarina, a Tese *A infância das crianças pequenas no contexto de acolhimento institucional: narrativas de meninas e meninos na casa(lar)*, na qual aborda as experiências das crianças com idade entre zero e seis anos no contexto do acolhimento institucional.

A pesquisa de campo foi realizada ao longo de 14 meses, no período entre maio de 2011 e julho de 2012, no Lar São Vicente de Paulo, instituição criada no ano de 1904, com a finalidade de acolher meninas órfãs e que, atualmente, funciona com abrigo institucional, com capacidade de atender até vinte crianças de zero a seis anos de idade (NAZÁRIO, 2017, p. 121). Durante o período da pesquisa, em razão do grande fluxo de entradas e saídas, passaram pela entidade o total de 65 crianças (NAZÁRIO, 2014, p. 148)

Ao longo da pesquisa, a autora procurou analisar as experiências das crianças inseridas em um programa de acolhimento institucional, a partir de suas próprias narrativas, identificando se as experiências destas crianças alterizam as práticas na entidade de acolhimento, permitindo que elas vivam a sua condição infantil. Essencialmente, a pesquisadora procurou refletir sobre

as experiências das crianças que tiveram seu direito de convívio familiar violado e que estão em uma instituição de acolhimento, como possibilidade para qualificar as relações educativas naquela instituição (NAZÁRIO, 2014, p. 26)

Ao final do trabalho, a pesquisadora chegou a algumas conclusões sobre a necessidade de se repensar as políticas de acolhimento:

Neste exercício de refinar o olhar para a interioridade do abrigo e, sobretudo, para os modos de ser criança, pude construir a ideia de desencontros, que traduzi, na situação do acolhimento institucional, notados em especial, a partir da falta de articulação entre as políticas sociais, nos trâmites judiciais, no que preconiza a lei e na forma como isso se materializa nas práticas cotidianas. Persiste ainda, a meu ver, a falta de articulação e, conseqüentemente, o desencontro de políticas sociais que assegurem à criança o seu direito de convívio familiar e com sua comunidade de origem, (visto que a retirada da família implica em troca de creche e/ou pré-escola, do posto de saúde em que era atendida e vacinada, da vizinhança com quem convivia). Desencontro nos trâmites judiciais que incidem sobre o seu futuro destino (destituição do poder familiar e adoção ou retorno para família biológica ou extensa) e que fazem com que algumas crianças permaneçam institucionalizadas por longo período. Desencontro na legislação que preconiza reiteradamente a ideia de provisoriedade, excepcionalidade, brevidade do tempo de permanência das crianças nas instituições. (NAZÁRIO, 2014, p. 203-4)

4.3.2.7 Estudo sobre os cuidados oferecidos às crianças com idade entre zero e seis anos em um abrigo localizado em Belém/PA

Cavalcante, em 2008, defendeu, junto ao Programa de Pós-Graduação em Teoria de Pesquisa do Comportamento da Universidade Federal do Pará, a Tese *Ecologia do cuidado: interações entre a criança, o ambiente, os adultos e seus pares em instituição de abrigo, na qual se propôs analisar os aspectos do cuidado oferecido à criança acolhida institucionalmente, a partir de uma perspectiva ecológica*⁸⁴.

Como recorte, o trabalho privilegiou analisar os aspectos do acolhimento e o cuidado de crianças de zero a seis anos que foram encaminhados para a entidade de acolhimento Abrigo Começo Feliz, localizada na região metropolitana de Belém/PA, entre os anos de 2004 e 2005. “A instituição tem capacidade para atender até 50 crianças, porém, na prática, chega a acolher 90/mês. Em 2004, foram acolhidas 343 crianças, e em 2005, esse número decresceu, chegando

⁸⁴ A análise ecológica no estudo do desenvolvimento humano “busca conhecer o modo como a pessoa percebe, interpreta e lida com as características, o conteúdo e a forma de cada ambiente em que convive, assim como as mudanças havidas por cada momento evolutivo que se realiza ao longo do tempo” (CAVALCANTE, 2008, p. 44).

a 300 abrigados” (CAVALCANTE, 2008, p. 123). Além das crianças acolhidas no período, foram alvos da pesquisa 102 educadores e 19 outros funcionários da entidade.

A pesquisadora utilizou-se da aplicação da Escala de Avaliação de Ambientes Coletivos para Crianças de 0 – 30 meses (*Infant/Toddler Environment Rating Scale – ITERS*), uma metodologia desenvolvida na *University of North Carolina at Chapel Hill*, nos Estados Unidos, que fornece uma escala de notas para a avaliação do ambiente, podendo variar entre inadequado (1), mínimo (3), bom (5) e excelente (7).

Os resultados apurados a partir da ITERS revelou que a maior parte dos itens avaliados apresentou pontuação mínima, alcançando pontuação 1 e 2 na escala de avaliação, o que indica a precariedade das condições ambientais disponíveis, sobretudo em termos das limitações impostas à aquisição de habilidades sociais e cognitivas específicas, ou seja, os elementos capazes de proporcionar cuidado estruturante e estável à criança não estavam sendo assegurados pela instituição. (CAVALCANTE, 2008, p. 303-27).

Os dados da pesquisa confirmam, outrossim, o parco investimento na formação inicial e na capacitação continuada dos educadores, bem como atenção às condições gerais de trabalho desses profissionais, medida que reflete, diretamente, na qualidade do cuidado e do atendimento à criança. Outrossim, apesar de terem sido registradas ocasiões em que os educadores se aproximaram das crianças, permitindo trocas afetivas, elas ocorriam de forma limitada em termos do estímulo oferecido à manifestação de atitudes pró-sociais, à formação do senso de solidariedade, à expressão da empatia. (CAVALCANTI, 2008, p. 434)

Ao final do trabalho, a autora traz algumas propostas de melhorias e investimentos que julga necessárias para a melhoria do atendimento e da qualidade do cuidado oferecido às crianças, alertando ser preciso

Reconhecer que cada criança é um ser único, possui uma história de vida a ser resgatada e preservada, assim como características pessoais que devem ser respeitadas e valorizadas na provisão dos cuidados diários. Desde o encaminhamento da criança à instituição, deve ser elaborado o Plano de Atendimento Individual, que possa prever os encaminhamentos necessários à rede de serviços de atenção à criança nessa faixa etária, assim como as estratégias de abordagem e preservação do contato com a família. (CAVALCANTI, 2008, p. 438).

Em conclusão, os resultados da pesquisa demonstraram que o perfil das crianças cuidadas naquela entidade de acolhimento traduz as condições de privação material e emocional a que estavam submetidas, muitas vezes, desde o nascimento. A autora chegou ao veredicto de que o acolhimento institucional, ainda que supra parte das necessidades físicas da criança, reduz as chances de atenção às demandas de ordem socioafetiva e cognitiva, por uma conjunção de

fatores investigados, como o sistema de turnos de trabalho, a proporção criança/adulto inadequada, entre outros.

4.3.2.8 Estudo sobre a participação de adolescentes acolhidos institucionalmente em Duque de Caxias/RJ

Gomes defendeu, em 2017, junto ao Departamento de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, a tese *O direito à participação de adolescentes em acolhimento institucional a partir de suas perspectivas*, na qual investigou como os direitos de participação se exprimem no cotidiano dos adolescentes em serviço de acolhimento institucional.

A pesquisadora se propôs a investigar, partindo da perspectiva dos adolescentes, se existem espaços ou possibilidades de participação nos serviços de acolhimento e de que forma ela ocorre nas decisões que os envolvem nas suas rotinas e dinâmicas cotidianas. Para tanto, entre setembro de 2015 e junho de 2016, visitou a três instituições de acolhimento no Município de Duque de Caxias/RJ, participando, ativamente, da pesquisa, por meio de entrevistas semiestruturadas, 16 adolescentes, sendo nove meninas e sete meninos, na faixa etária de 15 a 18 anos (GOMES, 2017, p. 130).

O trabalho tomou, como referência, o censo realizado pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro no ano de 2014, que retratava, de forma pormenorizada, a situação das crianças e adolescentes acolhidos naquele Estado, assim resumidos:

Segundo o censo das crianças e adolescentes em serviços de acolhimento no Estado do Rio de Janeiro, em 2014 existiam 1.809 (86,93%) crianças e adolescentes atendidas em acolhimento institucional, 222 (10,67%) em acolhimento familiar (Família Acolhedora) e 50 (2,40%) em atendimento especializados para dependentes químicos, totalizando 2.081 crianças e adolescentes. Destes, 775 (37,24%) são constituídos por adolescentes na faixa etária de 13-18 anos, dos quais 581 estudavam, enquanto que 194 estavam fora da escola.

[...]

Quanto aos motivos de acolhimento levantados pelo MPRJ (2014), cabe destacar os 3 que se apresentam com maior frequência: negligência com o quantitativo de 732 (35,18%); abandono pelos pais ou responsáveis, 235 (11,29%) e situação de rua, 161 (7,74%) dos casos.

[...]

O referido censo constatou também que das 2.081 crianças e adolescentes acolhidas 1.158 recebem e 923 não recebem visitas. Assim como, que as visitas mais frequentes são semanais, ocorrendo com 636 (30,56%) das crianças e adolescentes, e as mais esporádicas são bimestrais, ocorrendo com 43 (2,07%) das crianças e adolescentes em acolhimento. (GOMES, 2017, p. 60-2)

Ao longo da pesquisa, a autora identificou que as antigas práticas das casas asilares ainda eram recorrentes, em desacordo com as orientações do Estatuto da Criança e do Adolescente e da legislação que o seguiu. Por exemplo, quanto ao atendimento personalizado e em pequenos grupos, a partir da declaração dos adolescentes que participaram da pesquisa, verificou-se que estes não são autorizados sequer a manter, junto de si mesmos, seus objetos pessoais (GOMES, 2017, p. 72).

Da mesma forma, apesar de a legislação em vigor orientar que o atendimento deva ocorrer de forma semelhante ao ambiente familiar, a pesquisadora identificou que a estrutura física dessas entidades são casas muradas especificamente para o controle da circulação das crianças e dos adolescentes (GOMES, 2017, p. 73). Aliás, sentir-se preso é uma das reclamações comuns entre os adolescentes, que não podem sair sozinhos sem a presença de um educador para um passeio na praça próxima à entidade, por exemplo (GOMES, 2017, p. 175).

A partir do diálogo com os adolescentes, a pesquisadora identificou muitas queixas comuns, relacionadas com a baixa autonomia que lhes era permitida, decorrente de uma ótica da qual a autora chama de “questão da menoridade”, razão pela qual, muitas vezes os assuntos que lhes dizem respeito podem ser conduzidos pelos adultos sob o discurso do melhor interesse dos adolescentes (GOMES, 2017, p. 162).

Dos relatos transcritos, chama a atenção os pequenos desejos e as reclamações dos adolescentes, que vão desde não querer sempre rosquinhas no café da manhã ao desejo de poder passear sem a presença constante do educador. É visível que as entidades os impedem de tomar mesmo as pequenas decisões sobre suas vidas, que seriam apropriadas e esperadas para a idade:

—Queria poder sair sozinho, ir pra Praça sem o educador (...), detesto me sentir preso aqui. (O Desenhista, 2016).

—O que eu não gosto é... não aguento mais comer rosquinhas todos os dias no café da manhã e no lanche, isso é o que menos gosto aqui. (Orquídea Branca, 2016).

—Não gosto de ficar sem ter o que fazer e de ir pro quarto dormir quando acabo de almoçar, porque sou obrigado e não tenho sono essa hora. (O Pegador, 2016).

[...]

—Se eu pudesse ia trocar o café da manhã e o lanche, porque é só biscoito rosquinha e nescau, queria comer pão com mortadela ou só o pão mermo, beber suco ou guaraná. (O Pegador, 2015).

—Ah! Tia! Eu ia mudar tirar as rosquinhas do café ou só ia dar rosquinhas de vez em quando, ia colocar pão com mortadela também. Não aguento mais comer rosquinhas!! (Orquídea Branca, 2015).

[...]

—Queria mudar pra comprar guarda roupa pros adolescentes e deixar no quarto com a gente as nossas coisas, desodorante, roupa, as pessoas do abrigo diz que a gente pode matar os outros adolescentes com as roupas, com as nossas coisas, eu acho isso errado. (O Pegador, 2015).

—Poder ir pro quarto mais tarde porque não tem sono na hora que eles mandam entrar, queria mudar também pra não ser obrigado a ir pro quarto dormir depois do almoço mermo que não tiver sono. (Pardal, 2015).

—Mudaria um monte de coisa, compraria uma bola, brinquedos pra fazer mais atividades, que isso que falta aqui e ia fazer também mais passeios pra as meninas todas. (Girassol, 2016). (GOMES, 2017, p. 175-8).⁸⁵

Além disso, os dados demonstraram que os adolescentes são pouco informados e ouvidos no dia-a-dia do acolhimento. São planejadas ações sobre suas vidas sem a sua efetiva participação. A maioria deles desconhecia informações básicas sobre seu destino, como por exemplo, para qual instituição iriam, o período de permanência nesta situação e o que iria lhes acontecer. Os adolescentes se sentem esquecidos no abrigo (GOMES, 2017, p. 193).

Aliás, a autora relata que, em uma visita a uma das instituições pesquisadas, ficou com a triste perspectiva destes adolescentes dentro da instituição, “sem oportunidades de crescerem, sem escola, sem cursos e sem trabalho; talvez de fato esquecidos” (GOMES, 2017, p. 193), haja vista que as atividades que os envolviam eram a limpeza da casa, as rotinas de higiene e alimentação, além das atividades livres, como conversar com os outros adolescentes acolhidos e brincar com os brinquedos disponíveis na instituição.

Na conclusão, em comum nas narrativas, a pesquisadora identificou que os adolescentes não têm sua individualidade respeitada, devendo se adaptar ao conjunto de regras impostas sem sua colaboração, tendo suas vidas decididas por terceiros que, nem mesmo, lhes repassam essas informações.

4.3.2.9 Pontos em comum observado dos estudos

Na busca do estado da arte, a partir da leitura de Teses e outros trabalhos, sobretudo os aqui resumidos, ficou evidente um sentimento comum: o de que a medida de proteção na modalidade de acolhimento institucional, sozinha, não é medida capaz de proteger a criança e o adolescente e nem atende ao seu melhor interesse.

A despeito dos princípios e das orientações pontuadas pelo Conanda e pelo CNAS, alguns dos estudos revelam que ainda há entidades que funcionam sob a ótica da institucionalização, não sendo capazes de respeitar a individualização e a autonomia dos seus

⁸⁵ Para preservar a identidade dos adolescentes, a pesquisadora permitiu que os próprios adolescentes escolhessem seus próprios nomes fictícios. A maior parte das meninas escolheu nome de flores, apenas uma escolheu o nome de uma boneca. Os meninos, por sua vez, escolheram nomes relacionados às atividades que gostam de fazer, simbolizando para três deles, inclusive, seus sonhos e desejos futuros. Apenas três adolescentes foram indiferentes ao nome fictício, os quais foram escolhidos pela pesquisadora a partir do nome de pássaros para simbolizar a movimentação (GOMES, 2017, p. 130).

acolhidos, nem de promover um espaço que lhes garanta um desenvolvimento pleno. Por isso, palavras como desesperança, abandono e desamparo são tão correntes em todos eles, indicando a baixa-estima desses meninos e meninas que, como indicou bem Pinheiro (2014, p. 221) parecem “reféns da própria menoridade”.

Chama a atenção, ainda, de que a vulnerabilidade dessas crianças e desses adolescentes pode não decorrer, necessariamente, da falta de habilidades parentais dos seus genitores, mas sim esconder problemas relacionados tanto à pobreza quando à insuficiência de políticas públicas, levando ao uso excessivo e inadequado do acolhimento institucional, à despeito do que havia sido previsto no próprio Estatuto da Criança e do Adolescente, de que deveria ser medida excepcional.

Assim, conhecendo os diferentes cenários traçados nos estudos aqui apresentados, na próxima Seção, busca-se traçar, em análise quantitativa e qualitativa, a partir dos dados cadastrais do CUIDA, do CadSUAS e dos dados do Censo Demográfico do IGBE, a realidade das políticas de promoção à convivência familiar no Estado de Santa Catarina.

5 A REALIDADE DO ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL EM SANTA CATARINA

A presente Seção tem como objetivo apresentar os dados coletados a partir do Cadastro Único Informatizado de Adoção e Abrigo (CUIDA), que é o sistema de informações acerca de pretendentes à adoção, de entidades de acolhimento e de crianças e adolescentes acolhidos ou em condições de colocação em família substituta em Santa Catarina, mantido pela Corregedoria-Geral da Justiça do Poder Judiciário Catarinense, sendo gerenciado por sua Comissão Estadual Judiciária de Adoção (CEJA).

O CUIDA foi instituído pelo Provimento n. 13, de 20 de outubro de 2005, para a unificação das informações sobre o acolhimento e a adoção de crianças e adolescentes em Santa Catarina. A esse respeito, é oportuno destacar que a determinação legal para a criação e a manutenção desses cadastros ocorreu apenas em 2009, quando a Lei n. 12.010 incluiu o §5º ao art. 48 (que trata do cadastro de crianças e adolescentes aptos à adoção e de pretendentes habilitados) e o §11 do art. 101 (que trata do cadastro de crianças e adolescentes em serviços de acolhimento), ambos dispositivos do Estatuto da Criança e do Adolescente.

O Cadastro Nacional, ou melhor, os cadastros mantidos em nível nacional – no caso, o Cadastro Nacional de Adoção (CNA) e o Cadastro Nacional de Crianças Acolhidas (CNCA) – foram instituídos pelo Conselho Nacional de Justiça apenas em 2008 e 2009, respectivamente, na forma da Resolução n. 54, de 29 de abril de 2008, e da Resolução n. 93, de 27 de outubro de 2009. Assim, o Sistema de Justiça de Santa Catarina desponta na vanguarda do registro e do controle dos acolhimentos e das adoções realizadas em sua esfera de atuação.

Nesta Seção, não será, ainda, realizada uma análise mais aprofundada das informações catalogadas ou sobre o reflexo dos números obtidos para a confirmação, ou não, da proteção do direito da criança e do adolescente ao convívio familiar e comunitário no Estado, tema sobre o qual se debruçará na Seção seguinte.

É preciso apontar o problema da confiabilidade das informações constantes no CUIDA, uma vez que o seu preenchimento se dá pelos atores do Sistema de Justiça, no caso, pelo Juiz da Infância e Juventude e por sua equipe, na forma do art. 2º, do Provimento n. 13/2005, podendo estar sujeito a falhas, inclusive quanto à interpretação subjetiva, no momento do preenchimento do cadastro.

Prova disso é a incongruência das informações extraídas do cadastro do CUIDA, mantido pelo Poder Judiciário catarinense em confronto com os dados constantes no Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (SNA), que é mantido pelo Conselho Nacional de Justiça.

O SNA, no dia 26 de novembro de 2020, identificava que, em Santa Catarina, haviam 1.237 crianças e adolescentes acolhidos, sendo que apenas 151 destes encontravam-se aptos à adoção. Na mesma data, o CUIDA registrava um número significativamente maior, indicando a existência de 2.585 crianças e adolescentes acolhidos, com 267 aptos à adoção.

Esta diferença considerável pode ocorrer em razão de os atores do Sistema de Justiça alimentarem apenas o sistema estadual, em detrimento do nacional. Isso também pode ter explicação no fato de que, apesar de o CNJ contar com o CNA e o CNCA desde 2008 e 2009, respectivamente, em 2019, ambos migraram, de forma unificada, para o Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (SNA), encontrando-se, ainda, em período de transição.

O SNA, que tem disciplina na Resolução n. 289/2019 do CNJ, tem o objetivo de consolidar os “dados fornecidos pelos Tribunais de Justiça referentes ao acolhimento institucional e familiar, à adoção, incluindo as *intuitu personae*, e a outras modalidades de colocação em família substituta, bem como sobre pretendentes nacionais e estrangeiros habilitados à adoção” (art. 1º), para tanto, propõe “integrar todos os cadastros municipais, estaduais e nacional de crianças e adolescentes em condições de serem adotados e de pretendentes habilitados à adoção, inclusive os cadastros internacionais” (art. 5º), o que dispensaria os Tribunais de Justiça de manterem cadastros separados, como é o caso do CUIDA.

Contudo, a proposta do SNA ainda está em fase de implantação e por isso, neste momento, e inclusive considerando que esta pesquisa propõe um recorte dos registros nos últimos dez anos de acolhimentos, o CUIDA mostra-se uma fonte mais rica e mais confiável de informações.

Ainda, para poder situar a questão do direito à convivência familiar dos meninos e meninas em Santa Catarina, a pesquisadora valeu-se do Diagnóstico da realidade social da criança e do adolescente do Estado de Santa Catarina, realizado pelo Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA) e publicado em 2018, sobretudo o volume 2, dedicado ao direito à convivência familiar e comunitária, que apresenta informações sobre os serviços relacionados ao direito à convivência familiar e comunitária prestados pelo Estado.

O projeto de diagnóstico proposto pelo CEDCA foi construído a partir de dados brutos referentes aos registros de toda a rede de atendimento à criança e ao adolescente do Estado ocorridos ao longo do ano de 2016, portanto, em um recorte bem menor do que o adotado pela

pesquisadora na sua análise dos dados no CUIDA. Contudo, por abordar outras fontes de dados, como da Secretaria de Segurança Pública e dos Conselhos Tutelares, foi oportuna a sua utilização para os fins desta pesquisa.

Além disso, considerando que a efetivação do direito à convivência familiar, como política pública, demanda a implantação de serviços socioassistenciais - tais como o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), ambos oferecidos pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), e o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), oferecido no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) – foi feita consulta junto ao CadSUAS para verificar como os Municípios estão estruturados neste quesito.

Finalmente, foi feito um cruzamento das informações colhidas tanto do CUIDA quanto do CadSUAS, com o tamanho da população por Municípios a partir dos dados obtidos no último Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), realizado em 2010, resultando em uma grande tabela, disponibilizada nos apêndices deste trabalho.

5.1 OS MÉTODOS UTILIZADOS NA COLETA DAS INFORMAÇÕES

Considerando a questão central da pesquisa, discutida na introdução deste trabalho, a unidade de análise empírica para a coleta de dados focou nos registros do acolhimento de crianças e adolescentes e dos serviços de acolhimento institucional e familiar contidos no Cadastro Único Informatizado de Adoção e Abrigo (CUIDA) da Corregedoria-Geral da Justiça do Poder Judiciário Catarinense.

O primeiro passo para a coleta de dados se deu em maio de 2019, por meio de contato realizado com a equipe da Comissão Estadual Judiciária de Adoção (CEJA) do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (TJSC), órgão responsável pelo gerenciamento do CUIDA (art. 2º, §1º, Provimento n. 13/2005), solicitando-se o acesso e a autorização para a extração das informações necessárias a esta pesquisa. A autorização foi expedida pelo Juiz-Corregedor do Núcleo V da Corregedoria-Geral da Justiça em 19 de junho daquele mesmo ano.

Na sequência, considerando que os dados analisados contêm informações pessoais sobre as crianças e os adolescentes acolhidos, foi preciso submeter o projeto desta pesquisa ao Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos, o que ocorreu por meio do Processo CAEE n. 16118119.5.0000.0121, aprovado na forma do Parecer n. 3.553.941, datado de 4 de setembro de 2019.

Após esses passos necessários, passou-se à coleta propriamente dita. Dos serviços de acolhimento, extraiu-se um retrato daqueles cadastrados e em funcionamento no dia 31 de março de 2020, cujos dados foram, manualmente, inseridos em uma única planilha no formato *Excel*, de onde foram retirados os gráficos e as tabelas apresentadas nesta Seção e nos Apêndices deste trabalho.

Foi possível catalogar informações sobre os serviços como o Município ou Municípios atendidos, este último na hipótese de consórcio intermunicipal, a população atendida com base em faixa etária e sexo, a natureza das verbas do seu custeio, o tamanho da equipe e da estrutura física do aparelho, o número de vagas e o número de crianças e adolescentes atendidos naquela data.

Com relação às crianças e aos adolescentes acolhidos, fez-se um recorte temporal, de janeiro de 2009 a março de 2020, totalizando um pouco mais de dez anos de registro de acolhimento no CUIDA. Optou-se por 2009 como marco inicial em razão da publicação da Lei Nacional da Adoção e da Convivência Familiar (Lei n. 12.010/2009), que instituiu, pela primeira vez, limites à manutenção do acolhimento de criança e do adolescente, na época dois anos, o que foi reduzido para 18 meses pela Lei n. 13.509/2017 (art. 19, §2º, ECA).

As informações colhidas perfazem 23.789 registros de ingressos com as seguintes informações individuais: nome, data de nascimento, sexo, raça, datas de abrigamento e de saída, motivo e encaminhamento. Essas informações são cadastradas junto ao CUIDA cada vez que uma criança ou um adolescente, aqui chamados de um *indivíduo*, ingressa. Assim, caso um determinado indivíduo ingresse duas vezes, mas em datas distintas, haverá dois conjuntos descritivos de informações para um mesmo indivíduo. Diante da magnitude de informações de natureza quantitativa e qualitativa, aplicou-se técnicas da estatística descritiva com a finalidade de sintetizar e organizar as informações coletadas e da estatística inferencial.

A estatística inferencial compreende o uso de técnicas para a avaliação e a tomada de decisão sobre uma população ou parte desta, sendo denominada de amostra da população estatística (KAZMIER, 1982, p. 1). As informações colhidas devem ser averiguadas e classificadas como válidas ou não, conforme Tabela 2. Para tanto, no primeiro momento, fez-

se uma avaliação do conjunto de 23.789 informações colhidas, em que foram verificadas não-conformidades de cadastro ou de informações, tais como: data de saída anterior à data de acolhimento, data de nascimento posterior à data de acolhimento e cadastramento duplicado. No segundo momento, averiguou-se as informações e o cadastro de cada não-conformidade elencada junto ao CUIDA com a finalidade de corrigir os dados colhidos sem comprometer a amostra da população. E, por fim, as informações que permaneceram classificadas como não-conformidades foram descartadas.

Tabela 2 - Observações da amostra proveniente do sistema de acolhimento

Observações do sistema de acolhimento		
Observações colhidas	23.789	100,00%
Observações corrigidas	1389	5,84%
Observações excluídas	386	1,62%
Observações válidas	23.403	98,38%
Total da amostra estatística válida	23403	

Fonte: Elaborado pela autora

Nesse sentido, do total de informações colhidas e observadas, 98,38% são consideradas conformes e compreendem a amostra estatística válida. O conjunto de todas as informações observadas e válidas em um determinado fenômeno é denominado de espaço amostral e representado pelo símbolo S (WALPOLE *et al*, 2009, p. 20-26). Assim, o espaço amostral é caracterizado por 23.403 cadastros do CUIDA, com 8 informações individuais por registro (nome, data de nascimento, sexo, raça, datas de abrigamento e de saída, motivo e encaminhamento), totalizando, S , com 187.224 dados observados no espaço amostral.

O cadastramento duplicado de um mesmo indivíduo, vale apontar, não consiste em não-conformidade caso seja em datas diferentes ou por motivos distintos como negligência, transferência, abandono, entre outros, significando, na verdade, que aquela criança ou aquele adolescente tiveram, ao longo daquele período analisado, mais de um acolhimento, compreendido, nesta pesquisa, como mais de uma interação com o sistema de acolhimento.

Com relação aos acolhimentos ainda em andamento – 1.350 indivíduos, sendo 1.150 em acolhimento institucional e 220 em acolhimento familiar -, portanto, sem data de saída especificada, foi arbitrada a data da coleta das informações, no caso, 31/03/2020, como data de

saída, de forma que fosse possível realizar a contagem do período de acolhimento considerando o cenário apresentado.

Com essas considerações, todos esses dados foram, igualmente, catalogados em uma única planilha no formato *Excel*, a partir da qual se pode extrair os números, as tabelas, os histogramas e os gráficos apresentados nesta Seção.

Infelizmente, apesar de ser um dos objetivos indicados no Projeto de Tese, não foi possível identificar o destino dessas crianças e desses adolescentes, posto que não consta campo para o cadastro dessa informação junto ao CUIDA, não sendo viável investigar, individualmente, os documentos anexados aos 23.403 registros válidos.

Além do CUIDA, foi verificada a estrutura dos serviços socioassistenciais ofertada pelos Municípios junto ao CadSUAS - sistema de cadastro do SUAS, mantido pelo Ministério do Desenvolvimento Social, que comporta todas as informações relativas a Prefeituras, Órgãos gestores, Fundos, Conselhos Municipais e entidades que prestam serviços socioassistenciais. O acesso às informações constantes do CadSUAS é público, estando disponível junto à página eletrônica própria da rede SUAS. Tal consulta fez-se necessária porquanto a efetivação do direito à convivência familiar, como política pública, depende da implantação de serviços socioassistenciais da política de proteção social básica (como o PAIF e o SCFV) e da proteção social especial de média complexidade (no caso, sobretudo o PAEFI). Foi verificado, manualmente, no registro dos Municípios, a respectiva rede socioassistencial, catalogando as informações em uma planilha no formato *Excel*, de onde se extraiu as informações sobre a existência de CRAS e de CREAS nos Municípios e se o número destes aparelhos é suficiente para o atendimento da população existente.

Valeu-se, ainda, das informações apuradas no último Censo Demográfico, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2010⁸⁶. Com relação à amostra populacional, o Censo identificou uma população de 6.248.436 pessoas (população estimada, em 2020, de 7.252.502 pessoas) em Santa Catarina. Na análise da pirâmide etária do Estado, considerando a população de 0 a 19⁸⁷ ano de idade, encontrou-se uma população total de 1.362.313, o que equivale a 21,79% de toda a população catarinense.

⁸⁶ Foram utilizados os dados populacionais do XII Censo Demográfico, realizado pelo IBGE, de 2010, o Censo disponível mais recentemente. A fase preparatória desta operação censitária teve início em 2007, porém a coleta teve início em de agosto de 2010, durando 3 meses, tendo os primeiros resultados divulgados em dezembro do mesmo ano. O XIII Censo Demográfico, cuja coleta de informações estava prevista para este ano de 2020, em decorrência das orientações do Ministério da Saúde relacionadas ao quadro de emergência de saúde pública causado pelo COVID-19, foi adiado para 2021.

⁸⁷ O IBGE, na construção da pirâmide etária do XII Censo Demográfico, dividiu a população em vinte e uma

O cruzamento das informações disponíveis no CUIDA, no CadSUAS e no Censo Demográfico, resultaram em uma grande tabela, apresentada como Apêndice deste trabalho, na qual é indicado o tamanho do Município, o percentual da sua população total, o percentual da população composta por pessoas com menos de 19 anos de idade, e a rede de serviços de acolhimento existentes.

Preliminarmente, verificou-se que, não necessariamente, os Municípios com maior população jovem apresentam a maior quantidade de serviços de acolhimento. Na Tabela 3 e na Figura 1, encontram-se os 10 Municípios catarinenses com o maior percentual de população jovem (com idade compreendida entre 0 e 19 anos), portanto, com uma pirâmide etária ainda bastante achatada, e os dados revelam que, em grande parte, não contam com serviço de acolhimento.

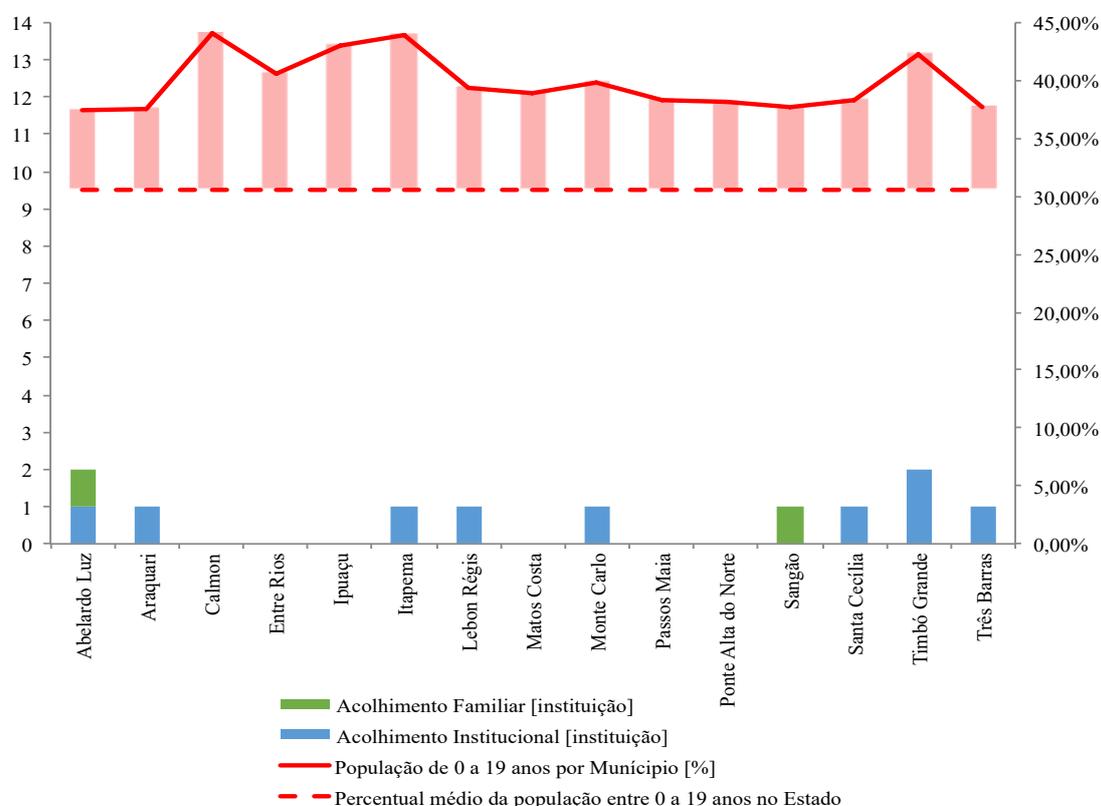
Tabela 3 - Municípios com população entre 0 e 19 anos acima da média estadual

Município	População de 0 a 19 anos por Município em relação ao Estado [%]	População de 0 a 19 anos [hab.]	População de 0 a 19 anos por Município [%]	AI	AF	Serviço Ofertado	Varição em pontos [%] em relação ao percentual do Estado
Abelardo Luz	1,40%	6.402	37,44%	1	1	AI e AF	6,92%
Araquari	2,04%	9.329	37,60%	1	0	Apenas AI	7,08%
Calmon	0,33%	1.493	44,08%	0	0	Nenhum	13,56%
Entre Rios	0,27%	1.226	40,62%	0	0	Nenhum	10,10%
Ipuacu	0,64%	2.920	42,95%	0	0	Nenhum	12,43%
Itapema	4,40%	20.152	44,00%	1	0	Apenas AI	13,48%
Lebon Régis	1,02%	4.668	39,43%	1	0	Apenas AI	8,91%
Matos Costa	0,24%	1.104	38,89%	0	0	Nenhum	8,36%
Monte Carlo	0,81%	3.708	39,82%	1	0	Apenas AI	9,30%
Passos Maia	0,37%	1.693	38,26%	0	0	Nenhum	7,74%
Ponte Alta do Norte	0,28%	1.262	38,21%	0	0	Nenhum	7,69%
Sangão	0,86%	3.918	37,67%	0	1	Apenas AF	7,15%
Santa Cecília	1,32%	6.028	38,26%	1	0	Apenas AI	7,73%
Timbó Grande	0,66%	3.033	42,32%	2	0	Apenas AI	11,80%
Três Barras	1,49%	6.836	37,71%	1	0	Apenas AI	7,19%

Fonte: Elaborado pela autora a partir de IBGE (2010); CUIDA (2020)

categorias: 1) 0 a 4 anos; 2) 5 a 9 anos; 3) 10 a 14 anos; 4) 15 a 19 anos; 5) 20 a 24 anos; 6) 25 a 29 anos; 7) 30 a 34 anos; 8) 35 a 39 anos; 9) 40 a 44 anos; 10) 45 a 49 anos; 11) 50 a 54 anos; 12) 55 a 59 anos; 13) 60 a 64 anos; 14) 65 a 69 anos; 15) 70 a 74 anos; 16) 75 a 79 anos; 17) 80 a 84 anos; 18) 85 a 89 anos; 19) 90 a 94 anos; 20) 95 a 99 anos; 21) Mais de 100 anos. Considerando o universo de estudo desta pesquisa, que se ocupa da população composta por crianças e adolescentes, foram tomados os quatro primeiros níveis da pirâmide etária, considerando pessoas com idades de 0 a 19 anos.

Figura 1 - Municípios com população entre 0 e 19 anos acima da média estadual



Fonte: Elaborado pela autora a partir de IBGE (2010); CUIDA (2020).

O inverso também foi analisado, buscando-se identificar os 10 Municípios catarinenses com a população percentualmente menos jovens, chegando-se aos resultados expressos na Tabela 4 e na Figura 2:

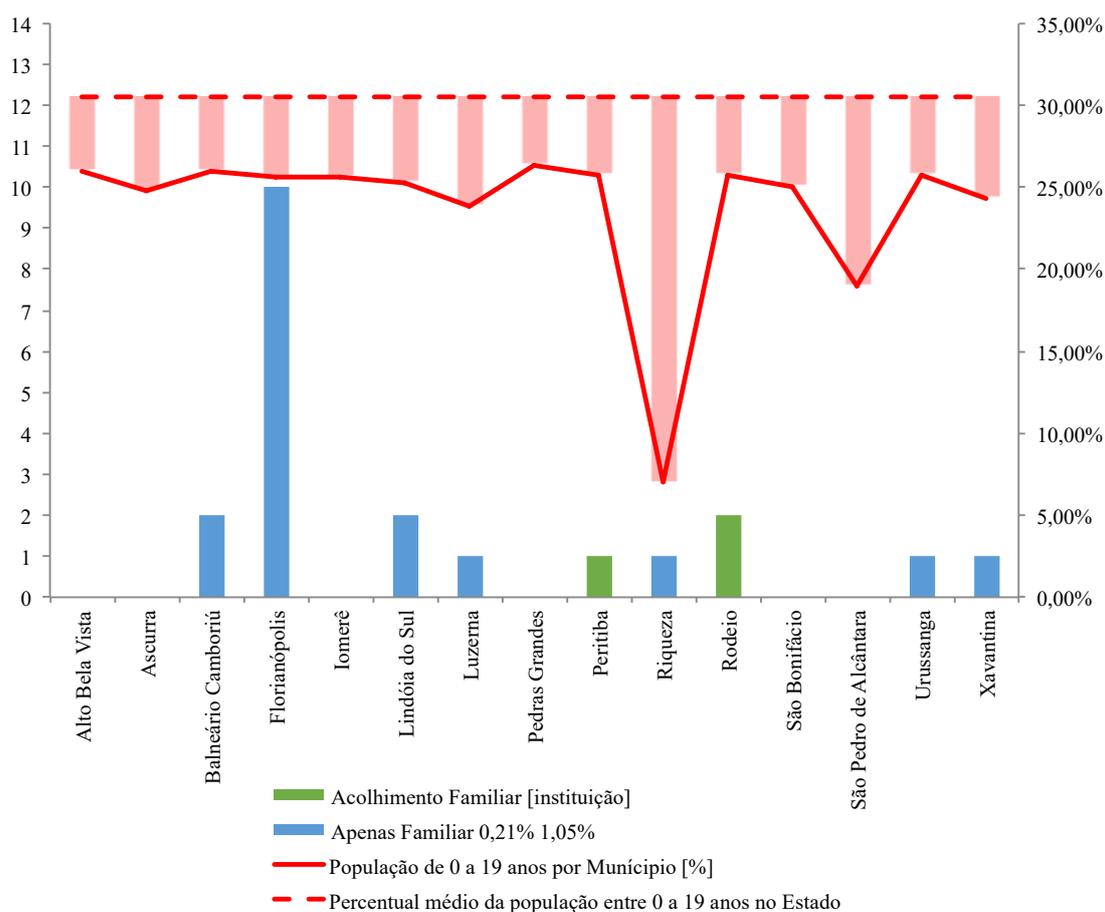
Tabela 4 - Municípios com população entre 0 e 19 anos abaixo da média estadual

Município	População de 0 a 19 anos por Município em relação ao Estado [%]	População de 0 a 19 anos [hab.]	População de 0 a 19 anos por Município [%]	AI	AF	Serviço Ofertado	Varição em pontos [%] em relação ao percentual do Estado
Alto Bela Vista	0,11%	521	25,99%	0	0	Nenhum	-4,54%
Ascurra	0,40%	1.837	24,78%	0	0	Nenhum	-5,74%
Balneário Camboriú	6,13%	28.058	25,96%	2	0	Apenas AI	-4,56%
Florianópolis	23,60%	107.978	25,63%	10	0	Apenas AI	-4,89%
Iomerê	0,15%	703	25,67%	0	0	Nenhum	-4,86%
Lindóia do Sul	0,26%	1.171	25,23%	2	0	Apenas AI	-5,30%
Luzerna	0,29%	1.334	23,82%	1	0	Apenas AI	-6,70%
Pedras Grandes	0,24%	1.080	26,30%	0	0	Nenhum	-4,23%
Peritiba	0,17%	769	25,74%	0	1	Apenas AF	-4,79%
Riqueza	0,07%	340	7,03%	1	0	Apenas AI	-23,49%

Rodeio	0,61%	2.810	25,73%	0	2	Apenas AF	-4,79%
São Bonifácio	0,16%	753	25,03%	0	0	Nenhum	-5,49%
São Pedro de Alcântara	0,19%	892	18,96%	0	0	Nenhum	-11,56%
Urussanga	1,14%	5.205	25,74%	1	0	Apenas AI	-4,78%
Xavantina	0,22%	1.007	24,31%	1	0	Apenas AI	-6,21%

Elaborado pela autora a partir de IBGE (2010); CUIDA (2020)

Figura 2 - Municípios com população entre 0 e 19 anos abaixo da média estadual



Fonte: Elaborado pela autora a partir de IBGE (2010); CUIDA (2020)

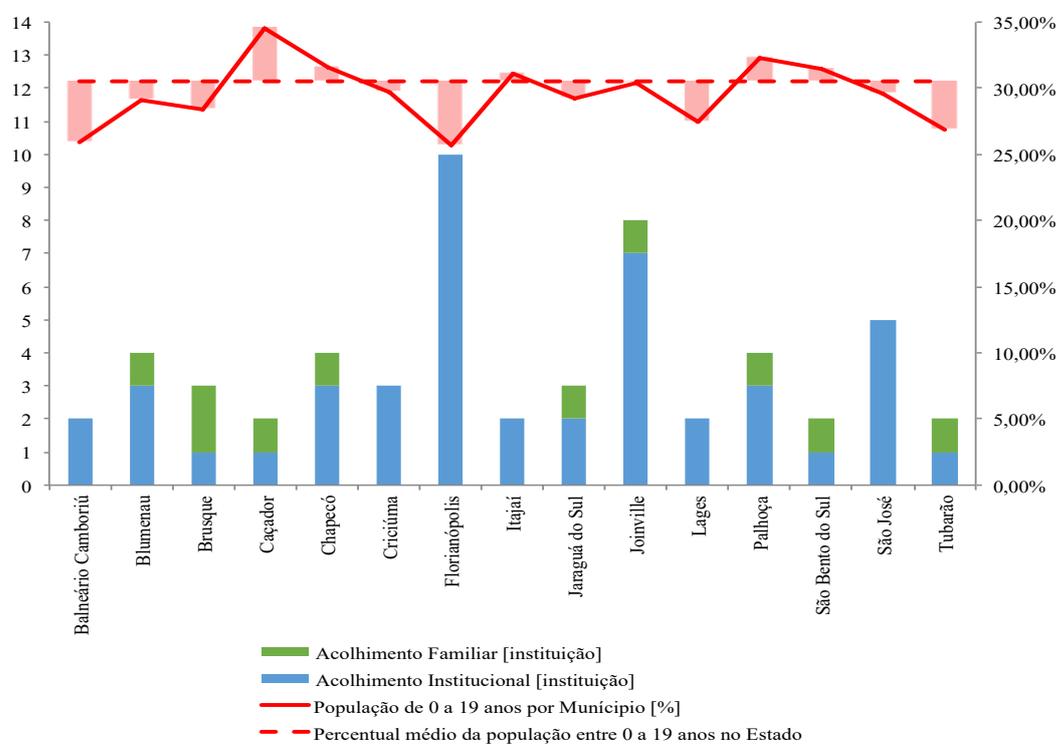
Finalmente, decidiu-se verificar os Municípios com maior número de jovens, novamente considerando o corte etário oferecido pelo Censo Demográfico de 2010, no caso, de 0 a 19 anos de idade, em números absolutos (Tabela 5 e Figura 3). Todos eles oferecem, pelo menos, uma modalidade de acolhimento, sendo Florianópolis o Município com o maior número de unidades de acolhimento institucional (10 no total), seguido de Joinville, com 7 unidades de acolhimento institucional e 1 programa de acolhimento familiar:

Tabela 5 - Municípios com maior população entre 0 e 19 anos do Estado

Município	População de 0 a 19 anos por Município em relação ao Estado [%]	População de 0 a 19 anos [hab.]	População de 0 a 19 anos por Município [%]	AI	AF	Serviço Ofertado	Varição em pontos [%] em relação ao percentual do Estado
Balneário Camboriú	6,13%	28.058	25,96%	2	0	Apenas AI	-4,56%
Blumenau	19,68%	90.035	29,14%	3	1	AI e AF	-1,39%
Brusque	6,54%	29.925	28,36%	1	2	AI e AF	-2,16%
Caçador	5,33%	24.402	34,48%	1	1	AI e AF	3,96%
Chapecó	12,65%	57.902	31,55%	3	1	AI e AF	1,03%
Criciúma	12,48%	57.105	29,69%	3	0	Apenas AI	-0,83%
Florianópolis	23,60%	107.978	25,63%	10	0	Apenas AI	-4,89%
Itajaí	12,47%	57.070	31,12%	2	0	Apenas AI	0,60%
Jaraguá do Sul	9,13%	41.789	29,20%	2	1	AI e AF	-1,32%
Joinville	34,19%	156.431	30,36%	7	1	AI e AF	-0,16%
Lages	9,41%	43.053	27,47%	2	0	Apenas AI	-3,05%
Palhoça	9,69%	44.347	32,29%	3	1	AI e AF	1,77%
São Bento do Sul	5,15%	23.569	31,51%	1	1	AI e AF	0,99%
São José	13,57%	62.092	29,60%	5	0	Apenas AI	-0,93%
Tubarão	5,71%	26.148	26,89%	1	1	AI e AF	-3,63%

Fonte: Elaborado pela autora a partir de IBGE (2010); CUIDA (2020).

Figura 3 - Municípios com maior população entre 0 e 19 anos do Estado



Fonte: Elaborado pela autora a partir de IBGE (2010); CUIDA (2020)

5.2 OS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO NO ESTADO

O Estado de Santa Catarina está dividido em 295 Municípios, destes, utilizando-se da classificação adotada pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada pela Resolução n. 145, de 15 de outubro de 2004, do Conselho Nacional de Assistência Social, 234 são de Pequeno Porte I, 34 de Pequeno Porte II, 15 de Médio Porte, 12 de Grande Porte e nenhuma Metr pole, conforme distribui o indicada na Tabela 6.

Tabela 6 - Distribui o percentual dos Municípios por porte territorial e proporcionalidade da popula o em Santa Catarina

Porte	N. de municípios	Popula�o [hab.]	Popula�o [%]
Pequeno I	234	5.214.427	83,49%
Pequeno II	34	446.850	7,15%
Médio	15	402.505	6,44%
Grande	12	181.663	2,91%
Metr�pole	0	0	0,00%
Total	295	6.245.445	100,00%

Fonte: Elaborado pela autora a partir de IBGE (2010)

Não há serviços de acolhimento de crianças e adolescentes, tanto na modalidade de acolhimento institucional quanto familiar, regionalizados ou mantidos, diretamente, pelo Governo Estadual, muito embora os Estados estejam obrigados a organizar e a prestar serviços regionalizados da prote o social especial de m dia e alta complexidade, na forma NOB/SUAS (art. 15, inc. IV, e art. 54, inc. IV) e da Resolu o n. 31/2013 do CNAS.

Assim, todos os serviços de acolhimento existentes no território catarinense são mantidos pela Administra o Pública municipal, ainda que na forma de consórcio intermunicipal ou mantidos por entidades não governamentais cadastradas junto aos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, em observa o ao art. 90,  1 , do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Dos 295 Municípios, 184 contam com algum serviço de acolhimento, sendo 110 apenas na modalidade de acolhimento institucional, 74 apenas na modalidade de acolhimento familiar, e 22 deles com ambas modalidades. Em contrapartida, 111 Municípios não contam com nenhuma modalidade de serviços de acolhimento, resultando nos valores representados na Figura 4.

Figura 4 - Distribuição dos serviços de acolhimento nos Municípios



Fonte: Elaborado pela autora a partir de CUIDA (2020)

Há, ainda, 11 consórcios intermunicipais⁸⁸, mantidos por grupos que variam de 9 a 2 Municípios, para a oferta do serviço de acolhimento institucional, situação que é autorizada e disciplinada na forma da Lei n. 11.107/2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, e do Decreto Federal n. 6.017/2007, que regulamenta esta Lei.

Dos 128 serviços de acolhimento institucional existentes, 92 são executados em *abrigos*, com a oferta total de 1.652 vagas; 24 em *casas-lares*, que ofertam o total de 244 vagas; e, 12 serviços não puderam ser identificados a partir das informações constantes no CUIDA, com a respectiva oferta de 118 vagas (Figuras 5 e 6).

⁸⁸ Estão registrados, no CUIDA, onze consórcios intermunicipais. São eles: o Consórcio Intermunicipal de Abrigo pra Criança e Adolescente, mantido pelos Municípios de Braço do Norte, Santa Rosa de Lima, São Martinho, São Ludgero, Rio Fortuna, Grão Pará, Gravatal, Armazém, Orleans; o Consórcio da Região do Rio Sargento de Integração Municipal, mantido pelos Municípios de Campo Erê, Saltinho, Anchieta, Santa Terezinha do Progresso, São Bernardino; o Consórcio Intermunicipal Abrigo Casa Lar, mantido pelos Municípios de Capinzal, Ipira, Lacerdópolis, Ouro e Piratuba; a Ação Social e Cidadã, que atende os Municípios de Gaspar e Ilhota; a Casa Lar Pequeno Príncipe, mantida pelos Municípios de Lindóia do Sul, Ipumirim e Arabutã; o Consórcio Intermunicipal do Serviço Socioassistencial de Alta Complexidade, mantido pelos Municípios de Seara, Xavantina, Arvoredo, Itá, Paial e Arabutã; o Abrigo Municipal Frei Bruno de Joaçaba, que atende os Municípios de Joaçaba, Água Doce, Treze Tílias, Luzerna, Ibicaré; a Terra Nova Sociedade Beneficente do Vale do Pirapocú, mantida pelos Municípios de Itapiranga, Tunápolis, São João do Oeste, Mondai, Riqueza, Iporã do Oeste e Descanso; o Consórcio Intermunicipal de Saúde e Assistência Social, mantido pelos Municípios de Santa Rosa do Sul, São João do Sul, Passo de Torres e Praia Grande, o Abrigo Institucional Cantinho Acolhedor, mantido pelos Municípios de São Miguel do Oeste, Barra Bonita, Paraíso, Guaraciaba e Flor do Sertão; e, o Consórcio Intermunicipal de Assistência Social e Saúde, mantido pelos Municípios de Ermo, Jacinto Machado, Timbé do Sul, Turvo, Meleiro e Morro Grande.

Figura 5 – Oferta de acolhimento institucional por tipo de unidade



Fonte: Elaborado pela autora a partir de CUIDA (2020)

Figura 6 - Vagas de acolhimento institucional por tipo de unidade



Fonte: Elaborado pela autora a partir de CUIDA (2020)

A distribuição das vagas, muito embora o CNAS e do Conanda não recomendem a existência de entidades especializadas no atendimento de crianças e adolescentes com deficiência, na separação por idade, por sexo, ou por outras que possam implicar na separação

de grupo de irmãos (Brasil, 2006a e 2009b), em muitos serviços, é discriminada por sexo ou idade.

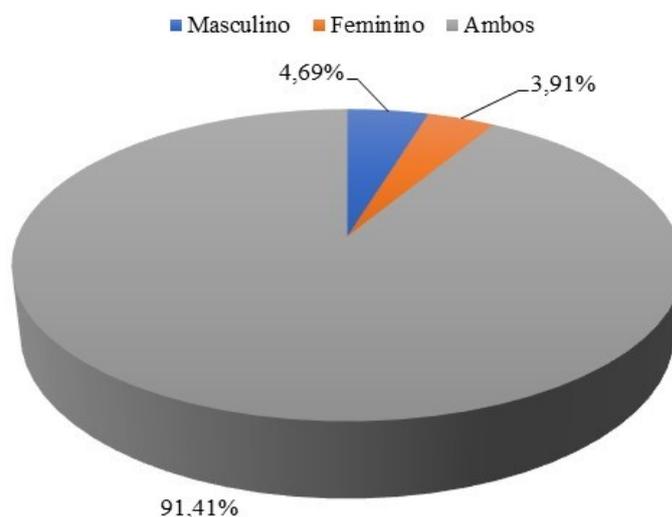
A distinção por gênero acontece em 11 serviços, o que equivale a 8,59% dos serviços, sendo 6 deles exclusivos para o atendimento do público masculino e 5 para o atendimento exclusivo do público feminino (Tabela 7; Figura 7). Já a distinção etária, ocorre de forma bem variada. Apesar de 69,53%, o que equivale a 89 serviços, recebem crianças e adolescentes de todas as idades, de modo que um significativo número de serviços impõe uma série de restrições com relação à idade dos acolhidos (Tabela 8; Figura 8).

Tabela 7 - Atendimento nas unidades de acolhimento por gênero

Serviços	Atendimento por Gênero			Total
	Masculino	Feminino	Ambos	
Abrigo	2	4	86	92
Casa-lar	2	0	22	24
Não identificado	2	1	9	12
Total	6	5	117	128

Fonte: Elaborado pela autora a partir de CUIDA (2020)

Figura 7 - Atendimento nas unidades de acolhimento por gênero



Fonte: Elaborado pela autora a partir de CUIDA (2020)

Tabela 8 - Atendimento nas unidades de acolhimento por idade

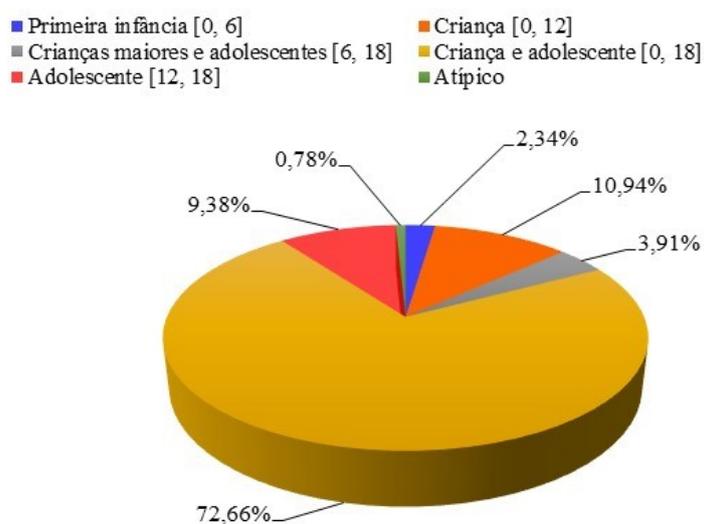
Atendimento por faixa etária	Abrigo	Casa-lar	Não identificado
0 a 5	1	0	0
0 a 6	2	0	0
0 a 11	1	0	0

0 a 12	10	0	0
0 a 15	1	0	0
0 a 17	2	0	0
0 a 18	62	18	9
0 a 21	1	0	0
2 a 10	0	1	0
4 a 11	1	0	0
6 a 12	0	1	0
6 a 18	0	1	1
7 a 17	2	0	0
7 a 18	0	1	0
12 a 17	0	1	0
12 a 18	7	1	2
13 a 18	1	0	0
Meninas 0 a 18; Meninos 0 a 7	1	0	0
Total	92	24	12

Fonte: Elaborado pela autora a partir de CUIDA (2020).

Verifica-se que, com relação à restrição etária do atendimento, as principais divisões ocorrem, de maneira geral, visando o atendimento apenas de crianças (0 a 12 anos), apenas de crianças na primeira infância (0 a 6 anos), crianças que não se encontrem mais na primeira infância e adolescentes (6 a 18 anos) e apenas adolescentes (12 a 18 anos), resultando no quadro representado pela Figura 8.

Figura 8 – Atendimento nas unidades de acolhimento por idade.



Fonte: Elaborado pela autora a partir de CUIDA, 2020

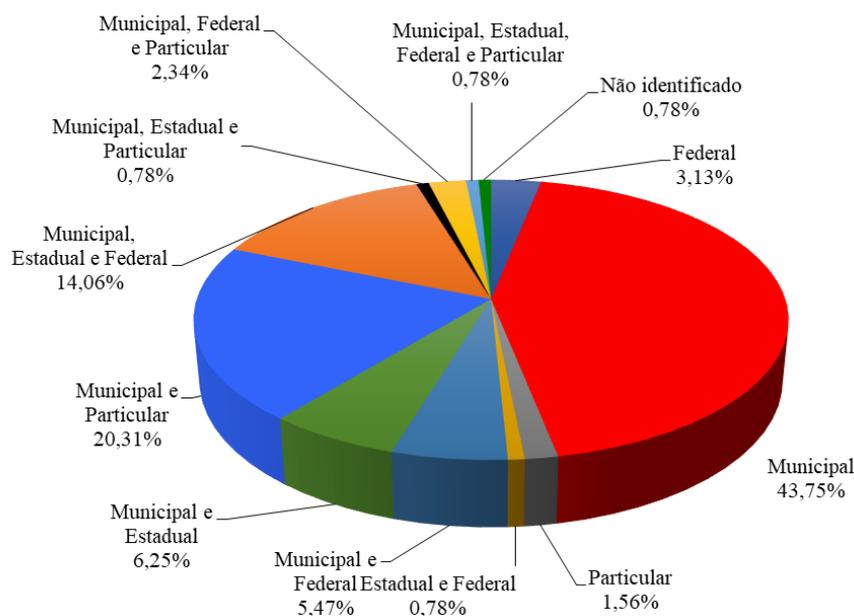
Os serviços de acolhimento institucional são, em sua grande maioria, custeados apenas com verbas do Município (43,75%) ou mantidos conjuntamente pelo Município com o auxílio de entidades privadas (20,31%). As informações registradas no CUIDA, revelam o quadro indicado na Tabela 9 e na Figura 9.

Tabela 9 - Origem das verbas de custeio da unidade de acolhimento

Origem da verba de custeio	Abrigo	Casa-lar	Não identificado
Federal	2	1	1
Municipal	37	14	5
Particular	1	1	0
Estadual e Federal	0	1	0
Municipal e Federal	6	1	0
Municipal e Estadual	6	1	1
Municipal e Particular	21	4	1
Municipal, Estadual e Federal	13	1	4
Municipal, Estadual e Particular	1	0	0
Municipal, Federal e Particular	3	0	0
Municipal, Estadual, Federal e Particular	1	0	0
Não identificado	1	0	0
Total	92	24	12

Fonte: Elaborado pela autora a partir de CUIDA (2020)

Figura 9 - Origem das verbas de custeio da unidade de acolhimento



Fonte: Elaborado pela autora a partir de CUIDA, 2020

As equipes desses serviços também variam. As Orientações Técnicas do CNAS e do Conanda determinam, minimamente, quando não há público com demanda de atenção específica (deficiência, necessidades específicas de saúde, bebês, dentre outros), 1 Coordenador, 1 Assistente Social, 1 Psicólogo, além de 1 Cuidador e 1 Auxiliar de cuidador para cada grupo de 10 acolhidos (Brasil, 2009b).

O CUIDA utiliza a categoria *Monitor* quando se refere tanto ao cuidador quanto ao auxiliar de cuidador. A contratação destes profissionais varia de apenas 1 para todo o serviço (sempre na hipótese de casa-lar) a até 21 monitores, o que ocorre no Abrigo Infante Juvenil de Joinville. Ainda de acordo com o CUIDA, apenas 2 entidades não indicam ter Coordenador⁸⁹. Acerca da equipe técnica, 1 entidade não conta com equipe técnica alguma⁹⁰ e 4 entidades contam apenas com Assistente Social, mas não com Psicólogo⁹¹.

Tabela 10 - Equipe Técnica e monitores nas unidades de acolhimento

Equipe por tipo de unidade			
Serviço	Abrigo	Casa-lar	Não-identificado
Acolhidos	949	151	50
Coordenadores	93	23	12
Psicólogos	103	22	11
Assistentes sociais	104	24	12
Monitores	809	100	63

Fonte: Elaborado pela autora a partir de CUIDA (2020)

Tabela 11 - Relação de acolhidos por monitor

Relação de acolhidos institucionalmente por monitor	
Abrigo	1,1733
Casa-lar	1,510
Não identificado	0,794

Fonte: Elaborado pela autora a partir de CUIDA (2020)

⁸⁹ A Casa Lar Emaus, de Florianópolis, e o Serviço de Acolhimento Institucional Recanto Feliz, de Itapoá.

⁹⁰ O Lar dos Adolescentes João Alves dos Santos, de Fraiburgo.

⁹¹ A Casa de Acolhimento Provisório Municipal Margarida Severiano, de Garuva; a Casa Lar Pequeno Príncipe, de Lindóia do Sul, o Serviço de Acolhimento Institucional Recanto Feliz, de Itapoá; a Casa Lar ADIPROS, de Joinville.

Os serviços de acolhimento familiar, por sua vez, conforme já apontado, estão presentes em 76 Municípios catarinenses, sendo a única modalidade de acolhimento para crianças e adolescentes em 52 destes. Para a realização deste serviço, há dois consórcios intermunicipais, cada um deles com três Municípios: um entre Ascurra, Apiúna e Rodeio; e outro entre Brusque, Botuverá e Guabiruba. Assim, temos o total de 74 serviços no Estado.

A escolha pelo serviço de acolhimento familiar em detrimento do institucional, em Santa Catarina, é, certamente, reflexo do fato de a maior parte dos seus Municípios, serem de pequeno porte. A demanda pelo serviço de acolhimento, em razão do tamanho populacional, tende a ser reduzida, não justificando a manutenção de uma estrutura física para acolhimentos ocasionais.

O acolhimento familiar, por sua própria natureza, é um serviço com custos reduzidos, uma vez que a criança e o adolescente que necessitem dessa medida de proteção ficarão sob os cuidados de uma família cadastrada junto ao serviço, sem a necessidade de se arcar com os valores de aluguéis e demais despesas próprias da manutenção do acolhimento institucional. Na prática, os custos com o serviço de acolhimento familiar se reduzem ao pagamento dos profissionais envolvidos (o Coordenador e a equipe técnica) e de eventual benefício pecuniário pago às famílias.

Não há, na plataforma do CUIDA, campo específico para informar os valores repassados às famílias, contudo, no campo de observações gerais, identificou-se que 31 dos serviços de acolhimento familiar oferecem benefícios que variam de meio salário-mínimo a um salário-mínimo e meio. O programa de acolhimento familiar, vale destacar, pode prever o pagamento de valores a título de ajuda de custo, conforme autorizado no art. 227, §3º, inc. VI da Constituição Federal, o qual, inclusive, pode ter como fonte de custeio o Fundo mantido pelos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente (art. 88, inc. IV, e art. 260, §2º, ECA).

A equipe dos serviços de acolhimento familiar deve ser composta, minimamente, por 1 Coordenador, 1 Assistente Social e 1 Psicólogo para o acompanhamento de até 15 famílias de origem e 15 famílias acolhedoras. Os dados do CUIDA destacam, no entanto, que boa parte dos serviços não está adequadamente estruturada (BRASIL, 2009b). Dos programas de acolhimento familiar, 24 indicam equipe completa, 34 não possuem Coordenador, 26 não

contam com Assistente Social e 34 não contam com Psicólogo e, por fim, 19⁹² dos serviços não indicaram sequer ter equipe alguma (Tabela 12).

Tabela 12 - Equipe Técnica nos serviços de acolhimento familiar

Municípios com serviço institucional	
Municípios com serviço	74
Sem coordenador	34
Sem psicólogo	34
Sem assistente social	26

Fonte: Elaborado pela autora a partir de CUIDA (2020)

Por fim, destaca-se que, no momento da coleta dessas informações, realizada no dia 31/03/2020, o CUIDA registrava que, em Santa Catarina, naquele momento, havia 1.150 crianças e adolescentes em acolhimento institucional e 220 em acolhimento familiar, tanto os classificados como aptos à adoção quanto os que ainda aguardavam oportunidade de reintegração familiar.

5.3 O PERFIL DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES ACOLHIDOS NO ESTADO

Conforme explicado no início desta Seção, as informações abaixo traduzidas em tabelas e gráficos, são o resultado da catalogação dos dados colhidos a partir dos registros do CUIDA ocorridos entre 1º/1/2009 e 31/03/2020. Obteve-se o registro válido de 23.403 cadastros de 18.205 crianças e adolescentes. A diferença entre o número de cadastros e de indivíduos decorre do fato de que, alguns deles, tiveram mais de uma interação com o serviço de acolhimento, sendo-lhes determinada a medida de proteção em mais de uma ocasião ao longo do período analisado.

O cadastramento repetido de uma mesma criança ou de um mesmo adolescente, portanto, não consiste em não-conformidade caso estejam previstas datas diferentes ou motivos

⁹² São os programas de acolhimento familiar executados pelos Municípios de Bandeirante, Blumenau, Bombinhas, Caibi, Canelinha, Cunha Porã, Forquilha, Guaraciaba, Imaruí, Indaial, Iraceminha, Maravilha, Modelo, Paial, Planalto Alegre, Porto Belo, São Cristóvão do Sul, Serra Alta e Tigrinhos.

distintos. Assim, trabalhou-se com um campo amostral, S , composto de todos os cadastros válidos, e com outro subcampo, S_{ind} , no qual se considerou as informações por indivíduo, e não por cadastro.

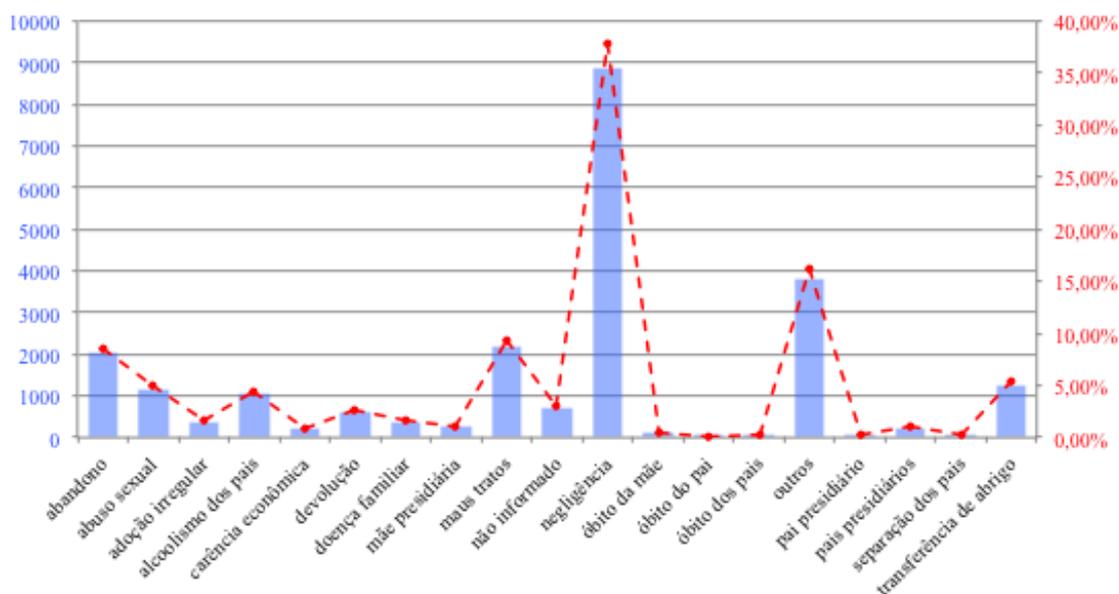
Por exemplo, um mesmo indivíduo pode ingressar no sistema de acolhimento por motivos distintos. Desta forma, a partir da amostra, S , elaborou-se a Tabela 13 e a Figura 10, com a finalidade de identificar os principais motivos que fundamentaram a aplicação da medida de acolhimento.

Tabela 13 - Motivo de acolhimento

Motivo do afastamento	Quantidade	
abandono	2012	8,60%
abuso sexual	1168	4,99%
adoção irregular	367	1,57%
alcoolismo dos pais	1045	4,47%
carência econômica	206	0,88%
devolução	606	2,59%
doença familiar	375	1,60%
mãe presidiária	268	1,15%
maus tratos	2184	9,33%
não informado	688	2,94%
negligência	8865	37,88%
óbito da mãe	112	0,48%
óbito do pai	20	0,09%
óbito dos pais	44	0,19%
outros	3788	16,19%
pai presidiário	85	0,36%
pais presidiários	234	1,00%
separação dos pais	69	0,29%
transferência de abrigo	1267	5,41%
Total da amostra	23403	100,00%

Fonte: Elaborado pela autora a partir de CUIDA (2020)

Figura 10 - Motivo de acolhimento em valores absolutos e percentuais



Fonte: Elaborado pela autora a partir de CUIDA (2020)

O registro do motivo do afastamento não é de livre preenchimento na plataforma do CUIDA. Isso significa que o responsável pelo preenchimento conta com opções limitadas pelo próprio sistema, em menu *drop-down*. Por isso, é interessante observar que algumas opções, apesar de específicas, traduzem um mesmo cenário, como é o caso de óbito da mãe, óbito do pai e óbito dos pais que, na prática, revelam a orfandade do acolhido. Tendo isso em consideração, chama a atenção o grande número de afastamentos em razão da negligência familiar (37,88%), seguido de maus-tratos (9,33%) e abandono (8,60%).

O motivo *transferência de abrigo*, que tem a incidência de 5,41%, é importante observar, não é um motivo de afastamento em si, mas sim um evento que revela o deslocamento da criança ou do adolescente acolhidos de uma para outra unidade, localizada ou não no mesmo Município. Os motivos para a transferência são muitos e diversos e ocorrem, por exemplo, quando o acolhido alcança uma idade superior àquela de atendimento da unidade (em serviços que restringem o atendimento por faixa etária); em razão da necessidade de transferência para outro Município para permitir a reintegração familiar; para a proteção do acolhido quando, naquela região, ele está sendo ameaçado, entre tantos outros. Ainda há os casos de transferência, em geral a pedido da própria equipe do serviço, com o aval dos atores do Sistema de Justiça, em razão de problemas comportamentais e disciplinares dos acolhidos, o que resulta na

privação, também, da convivência comunitária, em uma evidente afronta aos direitos desses indivíduos. Contudo, apenas a partir das informações colhidas do CUIDA, não é possível entrar, detalhadamente, na análise deste ponto.

Da mesma forma, o cadastramento junto ao CUIDA incorpora informações de *entrada* e *saída* cada vez que ocorre o ingresso. Conseqüentemente, um indivíduo específico pode ser acolhido e desligado do serviço em idades distintas. Esta análise ocorreu sobre a amostra estatística, *S*, ou seja, sobre os 23.403 registros. Assim, foi elaborada a Tabela 14, em que é considerado relevante levantar as informações de acolhimento e de desligamento conforme a idade de ingresso e período etário, o qual foi dividido da seguinte forma:

- Primeiríssima infância, com idade maior ou igual a 0 e menor ou igual a 3 anos, [0, 3];
- Primeira infância, com idade maior que 3 e menor ou igual a 6 anos,]3, 6];
- Infância, com idade maior que 6 e menor ou igual a 12 anos,]6, 12];
- Adolescência, com idade maior que 12 e menor ou igual a 18 anos]12, 18];

Para essa divisão, utilizou-se os parâmetros etários já definidos legalmente: O Estatuto da Criança e do Adolescente, no *caput* do seu art. 2º, considera criança a pessoa até 12 anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre 12 e 18 anos de idade. A Lei n. 13.257/2016, que traz o marco legal da primeira infância, em seu art. 2º, considera como primeira infância o período que abrange os primeiros 6 anos de vida da criança. Para fins desta pesquisa, optou-se por dividir a primeira infância em duas, denominando o primeiro período da vida da criança, até os seus 3 anos de idade, como primeiríssima infância.

O termo *primeiríssima infância*, cunhado pela Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, é identificado como o período da vida da gestação aos 3 anos primeiros anos de idade (Marino e Pluciennik, 2013). Apesar de não estar categorizado pela legislação, esse período etário é reconhecido, por exemplo, pela própria Lei n. 13.257/2016 quando acrescentou o §7º ao art. 92 do Estatuto da Criança e do Adolescente, determinando que, no acolhimento de crianças de 0 a 3 anos de idade, deve se dar “especial atenção à atuação de educadores de referência estáveis e qualitativamente significativos, às rotinas específicas e ao atendimento das necessidades básicas, incluindo as de afeto como prioritárias”.

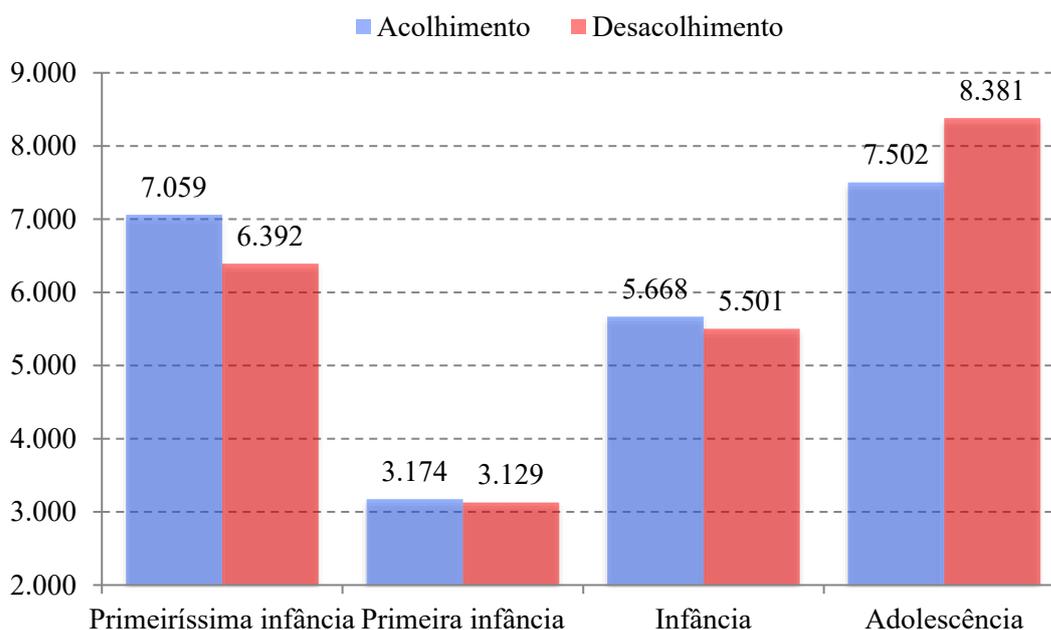
Tabela 14 - Acolhimento e desligamento por extrato etário

Classificação	Período	Acolhimentos	Desacolhimentos
Primeiríssima infância	[0, 3]	7.059	6.392
Primeira infância	] 3, 6]	3.174	3.129
Infância	] 6, 12 [	5.668	5.501
Adolescência	[12, 18]	7.502	8.381
Total de observações analisadas		23.403	23.403

Fonte: Elaborado pela autora a partir de CUIDA (2020)

Do mesmo modo e com a finalidade de identificar, visualmente, os períodos com maior incidência de acolhimento e de desligamento, foi elaborada a Figura 11, da qual desponta que, de forma geral, crianças e adolescentes costumam receber medidas de acolhimento independentemente da idade, com exceção do período da primeira infância restrito dos 3 aos 6 anos de idade, visto que há menor incidência de acolhimentos nesta faixa etária.

Figura 11 - Acolhimento e desligamento por extrato etário



Fonte: Elaborado pela autora a partir de CUIDA (2020)

Durante a adolescência, o número de desligamento dos serviços de acolhimento é superior ao de ingresso. Isso acontece porque, com o alcance da maioridade, os adolescentes que, eventualmente, ainda estiverem acolhidos, acabam sendo desligados do serviço. A esse

respeito, chama a atenção de que 464 indivíduos completaram 18 anos durante a medida de proteção, o que equivale a 2,55% do total de indivíduos no período ou a 38,87% do grupo de adolescentes que vieram a ser desacolhidos.

A análise das observações por raça, sexo e quantidade das interações com o sistema de acolhimento deve ser efetuada por indivíduo, desconsiderando a duplicidade de vezes que um indivíduo ingressa no sistema. Deste modo, formou-se um subconjunto amostral, *Sind*, discretizado por indivíduo ingressante, totalizando 18.205 indivíduos distintos. O subconjunto amostral, *Sind*, é caracterizado com as observações por nome, data de nascimento, sexo, raça, datas de acolhimento e de saída, motivo e encaminhamento, totalizando 145.650 dados observados no subconjunto amostral.

A análise do *Sind* permite averiguar que, dos 23.403 ingressos cadastrados, 18.205 são de indivíduos distintos, ou seja, há indivíduos que ingressaram mais de uma vez no sistema de acolhimento e, destes, 53,95% são do sexo feminino e 46,05% do sexo masculino (Tabela 15). Da mesma forma é possível constatar a diversidade de raça dos indivíduos ingressantes, em que 36,35% é branca e 0,41% indígena, por exemplo, conforme Tabela 16.

Tabela 15 - Acolhidos por sexo

Interações individuais com o serviço de acolhimento		
Sexo	Quantidade	
Feminino	9822	53,95%
Masculino	8383	46,05%
Total da amostra por indivíduos	18205	100,00%

Fonte: Elaborado pela autora a partir de CUIDA (2020)

Tabela 16 - Acolhidos por raça (a partir da classificação do CUIDA)

Raça	Quantidade	
amarela	18	0,10%
branca	6599	36,25%
indígena	74	0,41%
mulata	582	3,20%
não informada	8018	44,04%
negra	716	3,93%
parda	2198	12,07%
Total da amostra por indivíduos	18205	100,00%

Fonte: Elaborado pela autora a partir de CUIDA (2020)

Chama a atenção, a respeito da raça das crianças e dos adolescentes acolhidos, o elevado número de registros sem essa informação, no caso, 44,04%. Percebeu-se que, até o ano

de 2014, essas informações são mais escassas, sendo mais recorrentes nos cadastros realizados a partir daquele ano.

Além disso, é preciso fazer um alerta para as opções de preenchimento no CUIDA. O IBGE, seja no Censo, seja na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), verifica a raça da população brasileira com base na autodeclaração, distinguindo “as variedades pela característica ‘cor da pele’, que pode ser branca, preta, amarela e parda, com a única exceção sendo a categoria indígena, introduzida no Censo Demográfico 1991” (Osório, 2013, p. 87). O CUIDA, entretanto, adiciona a opção *mulata*, termo racista⁹³, sem precisar como ela se distinguiria da opção *parda*.

Nesse sentido, refez-se a Tabela 16, aglutinando-se ambas as categorias, visto que, na prática, ambas tratam de pessoa “que se identifique com mistura de duas ou mais opções de cor ou raça, incluindo branca, preta, parda e indígena” (IBGE, 2019, p. 32), resultando-se nos números expressos na Tabela 17.

Tabela 17 – Acolhidos por raça (A partir da classificação do IBGE)

Raça	Quantidade	
amarela	18	0,10%
branca	6599	36,25%
indígena	74	0,41%
não informada	8018	44,04%
negra	716	3,93%
parda	2780	15,23%
Total da amostra por indivíduos	18205	100,00%

Fonte: Elaborado pela autora a partir de CUIDA (2020)

Se considerarmos, outrossim, a classificação binária para raça proposta por Hasenbald (2005) – que, ao verificar que as pessoas não-brancas sofrem desvantagens significativas em relação às pessoas brancas em todas as esferas da sociedade, fez a análise dos índices sociais considerando uma população composta por brancos e não-brancos, estando nesta última as

⁹³ De acordo com a publicação *O racismo sutil por trás das palavras*, da Secretaria de Justiça e Cidadania do Distrito Federal, o termo *mulato* remete à palavra que se refere à mula, animal resultante do cruzamento entre o burro e a égua. “Na época da escravização, muitas escravizadas eram abusadas pelos “senhores” e acabavam engravidando. Os filhos eram chamados de mulatos por serem o resultado do cruzamento de um homem branco com uma mulher negra” (BRASIL, 2020, p. 8).

peças negras e pardas – temos, ainda, que 19,20% destas crianças e adolescentes acolhidos, em Santa Catarina, no período estudado, são pessoas não-brancas.

Para analisar a quantidade de vezes que um mesmo indivíduo – seja uma mesma criança, seja um mesmo adolescente - ingressou no sistema de acolhimento, é necessário aplicar técnicas de *estatística inferencial*, em que esta quantidade de vezes é considerada uma variável denominada aleatória, pois pode assumir diversos valores.

Uma *variável aleatória discreta* pode ter valores finitos de forma inteira ao longo de uma série de valores observados de um fenômeno. Já, uma *variável aleatória contínua* pode assumir valores infinitos de forma fracionada ao longo de uma série de valores observados de um fenômeno (KAZMIER, 1982, p. 1-8). Por exemplo: supondo a análise de um fenômeno qualquer em que uma variável aleatória, x , compreendida no conjunto amostral $S = \{1, 2, 3, 4, 5, 6\}$ pode assumir os valores de 1, 2, 3, 4, 5, e 6 é denominada *discreta*, mas caso a variável possa assumir qualquer valor tais como 1,245 ou 3,576 ou 5,184, ou seja $S = \{1, \dots, 6\}$, é denominada *contínua* pois pode assumir infinitos valores. O valor que a variável aleatória pode assumir é chamado de evento estatístico (WALPOLE *et al*, 2009, p. 20-26).

Diante disso, a interação com o sistema de acolhimento pode ser analisada como um fenômeno estatístico e a quantidade de interações que cada indivíduo tem com o sistema de acolhimento é o evento estatístico, portanto é a *variável aleatória discreta*, x . O conjunto de valores distintos que representa o espectro da quantidade de interações que cada indivíduo tem com o sistema de acolhimento é o espaço amostral estatístico.

A amostra estatística de ingresso no serviço de acolhimento foi computada no período 1º/1/2009 a 31/03/2020, em que, ao final deste, foram totalizadas as interações por indivíduo com o serviço de acolhimento. O total de interações de um indivíduo específico é um evento que independe da quantidade de interações de outro indivíduo, ou seja, trata-se de uma série estatística constituída de eventos independentes e, portanto, mutuamente exclusivos.

Outrossim, a distribuição destes eventos em uma série é considerada discreta estatisticamente, ou seja, dotada de um número finito de possibilidades, pois verifica-se que no período de análise o comportamento da variável aleatória, x , que se refere a quantidade individual de ingresso ao sistema de acolhimento forma o subconjunto amostral $S_{ind} = \{x \mid 1 \leq x \leq 15\}$, excluindo-se a possibilidade fracionária, pois não é fisicamente possível (WALPOLE *et al*, 2009, p. 50-51).

Para uma variável discreta, neste caso a quantidade individual de ingresso no sistema de acolhimento, todos os valores possíveis podem ser listados em uma tabela com as

probabilidades de ocorrência. Assim, é presumível determinar a probabilidade de cada variável aleatória, x , dentro do espaço amostral, S_{ind} . Portanto, considerando a quantidade mínima de ingresso de um indivíduo ao CUIDA é 1 e a máxima, pelo menos a identificada na coleta dos dados, é 15, do espaço $S_{ind} = \{x \mid 1 \leq x \leq 15\}$ pode-se determinar a probabilidade, X , ou seja a probabilidade de X assumir o valor x , $P(X = x)$, de um mesmo indivíduo acessar duas vezes, $x = 2$, o sistema de acolhimento, ou seja $P(X = 2)$.

Dessa forma, utilizou-se a ferramenta estatística denominada *histograma*, que é uma tabela de distribuição de frequência na qual são listados os possíveis valores de uma variável aleatória, x , agrupados em classes ou intervalos de possibilidades que esta variável pode assumir. No histograma é registrada a quantidade de vezes que o valor da variável é observada em cada classe (KAZMIER, 1982, p. 8-11; WALPOLE *et al*, 2009, p. 52-54). Portanto, considerando o subconjunto amostral, S_{ind} , analisado com 18.205 observações, como indivíduos distintos que acessaram o sistema de acolhimento, foram computados a quantidade, x , de vezes que cada indivíduo ingressou no sistema de acolhimento, perfazendo a possibilidade de x ser qualquer valor inteiro entre 1 e 15, $1 \leq x \leq 15$. Na construção do histograma, na forma da Tabela 18 e gráfica na Figura 12, foram consideradas as seguintes classes, i , agrupadas em 5 intervalos, $1 \leq i \leq 5$, que perfazem o subconjunto amostral, S_{ind} :

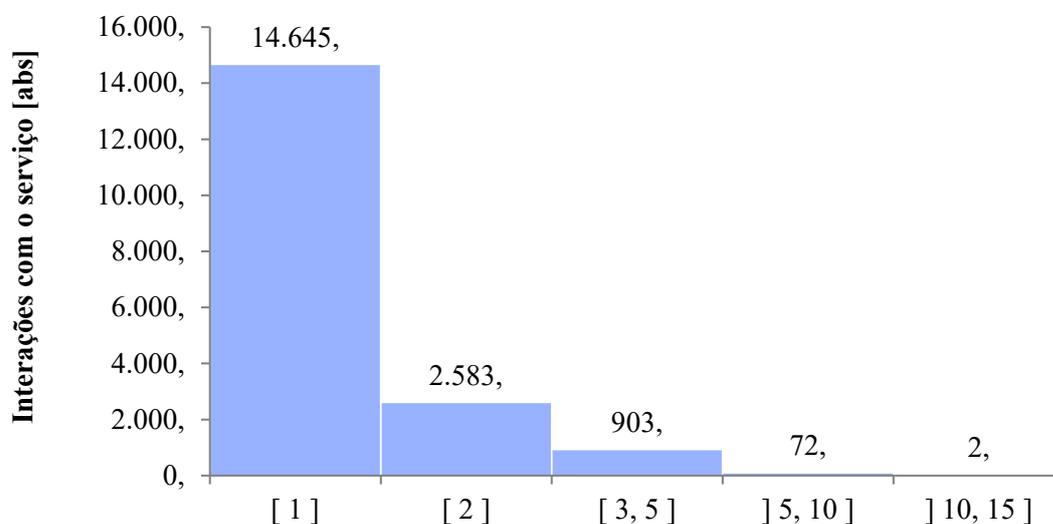
- um acesso ao sistema de acolhimento, $x = [1]$;
- dois acessos ao sistema de acolhimento, $x = [2]$;
- três a cinco, incluindo estes, $x = [3,5]$;
- cinco a dez, excluindo-se cinco, acessos ao sistema de acolhimento, $x =]5,10]$; e
- dez a quinze, excluindo-se dez, acessos ao sistema de acolhimento, $x =]10,15]$;

Tabela 18 - Histograma de distribuição do ingresso ao serviço de acolhimento

Classe		Frequência	Frequência cumulativa	Frequência relativa, $f(x)$	Frequência relativa cumulativa, $F(x)$.
$i = 1$	[1]	14.645,	14.645,	80,4449%	80,4449%
$i = 2$	[2]	2.583,	17.228,	14,1884%	94,6333%
$i = 3$	[3, 5]	903,	18.131,	4,9602%	99,5935%
$i = 4$	] 5, 10]	72,	18.203,	0,3955%	99,9890%
$i = 5$	] 10, 15]	2,	18.205,	0,0110%	100,0000%

Fonte: Elaborado pela autora a partir de CUIDA (2020)

Figura 12 - Histograma de distribuição do ingresso ao serviço de acolhimento

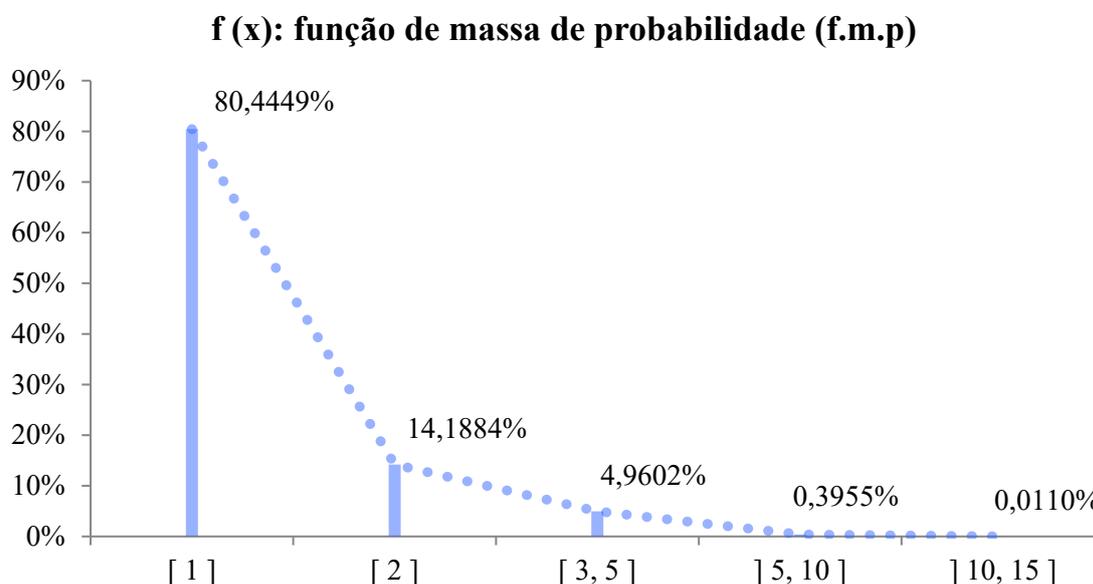


Fonte: Elaborado pela autora a partir de CUIDA (2020)

O histograma para variáveis discretas proporciona a análise das distribuições de frequência relativa, denominada de função de massa de probabilidade, $f(x)$, e de frequência relativa acumulada, denominada de função de distribuição de probabilidade cumulativa, $F(x)$. A distribuição de frequência relativa, $f(x)$, de uma variável aleatória, x , refere-se a quantidade de observações associada com cada intervalo de classe convertida em proporção, dividindo-se pelo total de observações (KAZMIER, 1982, p. 11-14; WALPOLE *et al*, 2009, p. 52-54).

Deste modo, verificou-se que no subconjunto amostral, S_{ind} , de 18.205 indivíduos que ingressaram no CUIDA, 14.645 indivíduos o fizeram apenas uma única vez e 2.583 o fizeram duas vezes, em datas distintas, totalizando 80,4449% e 14,1884%, respectivamente. Diante de que a probabilidade, $P(X = x)$, obtida para cada evento é estacionária, ou seja, permanece constante para o evento no subconjunto amostral, tem-se que a probabilidade de um indivíduo cadastrado e que, portanto, ingressou no sistema de acolhimento no período amostral por uma única vez é $f(x = [1]) = P(X = [1]) = 80,4449\%$ e para dois acessos é $f(x = [2]) = P(X = [2]) = 14,1884\%$, as probabilidades para as demais classes são apresentadas pela função de massa de probabilidade na Figura 13.

Figura 13 - Probabilidades pontuais em cada classe do histograma



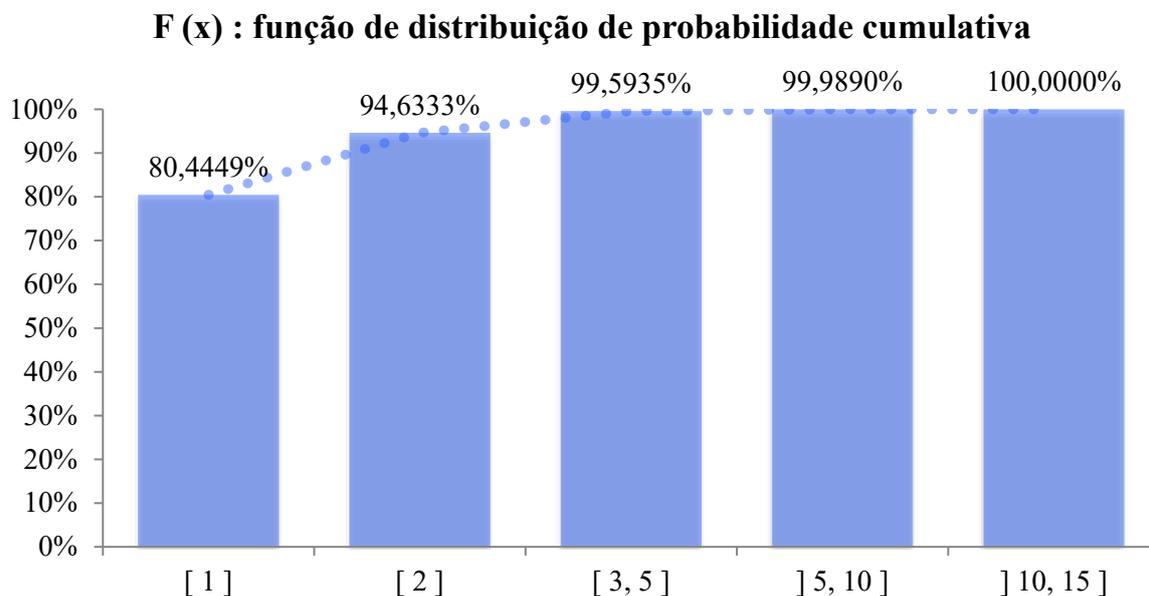
Fonte: Elaborado pela autora a partir de CUIDA (2020)

A interpretação da distribuição de frequência acumulada, $F(x)$, de uma variável aleatória, x , não é no ponto do intervalo de classe, mas do tipo “menor ou igual a”, refere-se a quantidade acumulada de observações incluídas abaixo da fronteira superior de cada intervalo de classe, somando-se a frequência relativa da classe observada com a frequência relativa da classe precedente, i , sucessivamente (KAZMIER, 1982, p. 11-14; WALPOLE *et al*, 2009, p. 52-54):

$$F(x) = P(X \leq x) = \sum_{x_i \leq x} f(x_i)$$

Assim, sabendo-se que $f(x = [1]) = 80,4449\%$ e $f(x = [2]) = 14,1884\%$, a distribuição de frequência relativa acumulada para indivíduos que acessaram o sistema de acolhimento ao menos uma única vez, ou seja, menor ou igual a 1, é $F(x = [1]) = P(X \leq [1]) = 80,4449\%$. De forma análoga, para indivíduos que acessaram ao menos duas vezes o sistema de acolhimento em datas distintas, ou seja, menor ou igual a 2, é $F(x = [2]) = P(X \leq [2]) = 94,6333\%$. A Figura 14 apresenta a probabilidade cumulativa para as demais classes.

Figura 14 - Função de distribuição cumulativa



Fonte: Elaborado pela autora a partir de CUIDA (2020)

Isso significa que a maior parte das crianças e dos adolescentes que ingressaram no serviço de acolhimento no período de janeiro de 2009 a março de 2020, no caso, 14.645 delas, o que equivale a 80,44%, tiveram uma única interação com o CUIDA, ou seja, foi-lhes determinada uma única medida de acolhimento, que não se repetiu após o seu desligamento com o serviço, seja em razão da reintegração familiar bem sucedida, seja em razão da adoção, seja por ter o acolhido alcançado a maioridade. Por outro lado, 3.560, ou 19,55%, tiveram mais de uma interação, o que significa a necessidade de aplicação, para a mesma criança ou o mesmo adolescente, de duas ou mais medidas de acolhimento.

Outro dado que foi possível identificar, talvez o mais importante para os propósitos desta pesquisa, é o tempo de acolhimento. O indivíduo é registrado no CUIDA com *entrada* e *saída*, ou seja, acolhimento e desligamento, na forma dd/mm/aaaa, cada vez que é acolhido e desligado. Deste modo, o período de acolhimento pode ser computado em anos, meses ou dias. Caso a discretização do período seja em anos ou meses, certamente, teremos valores fracionados, e, mesmo que seja em dias, não teremos valores compreendidos em um intervalo finito e conhecido.

Desse modo, para esta análise de inferência estatística o tempo de acolhimento é considerado uma variável aleatória contínua, x , pois pode assumir infinitos valores, sendo discretizada em dias. Isto implica em utilizar métodos de distribuição de probabilidade contínua

e não discreta como fora aplicado para analisar as interações por indivíduo singular com o sistema de acolhimento. A análise do tempo de acolhimento ocorre de duas formas: por faixa etária e por indivíduo.

A *análise por faixa etária* considera os vários ingressos que um indivíduo tem registrado junto ao sistema de acolhimento com idades e períodos de acolhimentos distintos. Portanto, uma mesma criança pode ser acolhida em períodos etários diferentes ao longo de sua interação com o serviço de acolhimento. O tempo de acolhimento de um mesmo indivíduo que perpassou pelo sistema em várias faixas etárias pode ser descontínuo, formando frações interrompidas, sendo, deste modo, analisado pelo tempo médio de acolhimento, conforme Tabela 19.

Tabela 19 - Tempo médio de acolhimento por faixa etária, em S

Classificação	Período	Tempo [dias]
Primeiríssima infância	[0, 3]	203,66
Primeira infância	] 3, 6]	249,78
Infância	] 6, 12]	275,06
Adolescência	] 12, 18]	192,72

Nota: Considerando o ano com 365 dias

Fonte: Elaborado pela autora a partir de CUIDA (2020)

Os dados computados na Tabela 19 foram obtidos a partir do espaço amostral, S , que considera os 23.403 registros, sendo que as informações de datas e idade de acolhimento e de desligamento perfazem 93.612 observações. Para avaliar o tempo médio de acolhimento deve-se fazer uso de outras informações estatísticas. Neste caso, a média aritmética é obtida pelas diferenças entre as datas de desligamento e de acolhimento para cada indivíduo e a média deste conjunto pode ou não ser representativa.

Para analisar os valores de médias obtidos, em S , são apresentadas na Tabela 20, a média aritmética, a mediana e o desvio padrão do tempo de acolhimento considerando todos os indivíduos, os múltiplos ingressos caso existam e desconsiderando as demais informações classificativas.

Tabela 20 - Estatísticas do tempo de acolhimento no espaço amostral, em *S*

Análise descritiva do tempo de acolhimento em <i>S</i>	
Total de observações analisadas	23.403
Tempo médio total de acolhimento [dias]	228,40
Tempo mediano total de acolhimento [dias]	122,00
Desvio padrão sobre o tempo médio total [dias]	321,07

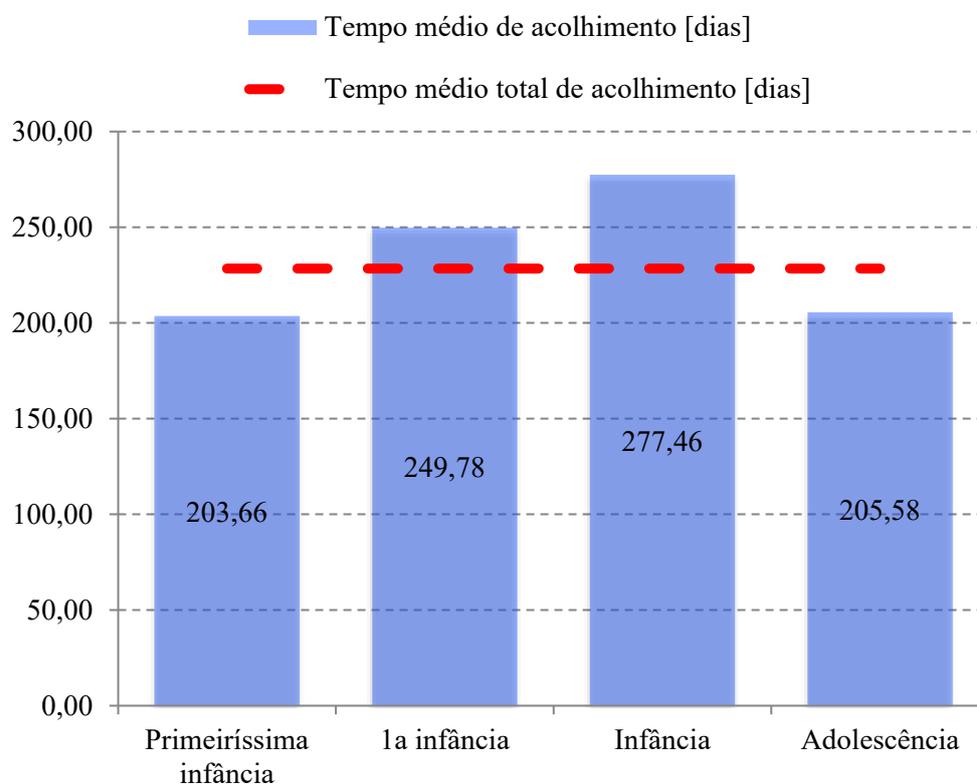
Nota: Considerando o ano com 365 dias

Fonte: Elaborado pela autora a partir de CUIDA (2020)

O desvio padrão é uma medida de dispersão dos valores em torno da média amostral, indicando a uniformidade ou não dos valores. O tempo médio obtido é de 228,4 dias e o desvio padrão é de 321,07 dias, ou seja, o desvio padrão é maior que a média amostral, o que indica uma distribuição de valores assimétrica e que os valores de tempo médio de acolhimento registrados por ingressante estão “espalhados”, dispersos, em um amplo espectro de valores. A média do tempo de acolhimento, portanto, tem uma representatividade de aderência relativa ao considerar extensos períodos de acolhimento, cerca de 3 vezes o desvio padrão a partir da média, em virtude da existência de elevada variabilidade de duração de acolhimentos. A mediana, por sua vez, indica o valor central dos tempos médios de acolhimento que não é influenciado por valores extremamente elevados ou baixos que compõem o espectro amostral. O valor mediano de 122 dias representa um valor típico central dentre as 23.404 observações, em que cerca de 50% das observações são valores superiores a mediana e 50% são valores inferiores a mediana (KAZMIER, 1982, p. 29-33, 48-51; WALPOLE *et al*, 2009, p. 7).

Assim, considerando as informações relativas ao tempo de acolhimento por faixa etária (Tabela 19) e a média dos tempos de acolhimento no espaço amostral (Tabela 20), pode-se constatar na Figura 15, que os tempos de acolhimento nos períodos da primeiríssima infância e da adolescência são inferiores a média aritmética dos tempos totais de acolhimento.

Figura 15 - Tempo de acolhimento por faixa etária frente a média total



Fonte: Elaborado pela autora a partir de CUIDA (2020)

A análise do tempo de acolhimento por indivíduo é efetuada a partir do subconjunto amostral, S_{ind} , considerando o período total de relação com o sistema de acolhimento, sem distinção de faixa etária e demais classificações. O subconjunto, S_{ind} , é formado por 18.205 indivíduos distintos e o tempo total de acolhimento de cada indivíduo é considerada uma variável aleatória, x .

Tabela 21 - Estatísticas do tempo de acolhimento no subconjunto amostral, S_{ind}

Análise descritiva do tempo de acolhimento total individual, S_{ind}	
Total de observações analisadas	18.205
Tempo médio total de acolhimento individual [dias]	293,63
Tempo mediano total de acolhimento individual [dias]	154,00
Desvio padrão sobre o tempo médio total [dias]	423,45

Nota: Considerando o ano com 365 dias

Fonte: Elaborado pela autora a partir de CUIDA (2020)

Nesse subconjunto amostral o tempo médio é de 293,63 dias e o desvio padrão é de 423,45 dias, indicando uma variabilidade mais intensa dos tempos de acolhimento por indivíduo que o geral obtido anteriormente. A mediana de 154 dias, aproximadamente 2 vezes menor que a média e 3 vezes menor que o desvio padrão indica uma distribuição de valores assimétricos.

Na estatística, as distribuições assimétricas podem ser classificadas como positiva ou negativa. Os valores obtidos de média, mediana e desvio padrão indicam uma distribuição de frequência dos tempos de acolhimento por indivíduo assimétrica positivamente, ou seja, uma frequência assintótica à direita. Isto sugere que há valores de tempo de acolhimento extremamente elevados, porém de pouca ocorrência - baixa frequência (KAZMIER, 1982, p. 10-13; WALPOLE *et al*, 2009, p. 112-114).

A constatação desse comportamento na distribuição de frequência dos indivíduos por tempo de acolhimento total é observada por meio de um histograma, Tabela 22. O histograma pode ser obtido tanto de variáveis aleatórias contínuas como discretas.

Tabela 22 - Histograma de distribuição do tempo médio individual de acolhimento, em S_{ind}

Classes	Frequência [abs]	Frequência cumulativa [abs]	Frequência [%]	Frequência cumulativa [%]
[0, 31]	3.557	3.557	19,5386%	19,5386%
] 31, 122]	4.454	8.011	24,4658%	44,0044%
] 122, 242]	3.468	11.479	19,0497%	63,0541%
] 242, 365]	2.144	13.623	11,7770%	74,8311%
] 365, 545]	1.784	15.407	9,7995%	84,6306%
] 545, 730]	1.097	16.504	6,0258%	90,6564%
] 730, 1.095]	877	17.381	4,8174%	95,4738%
] 1.095, 2.190]	649	18.030	3,5650%	99,0387%
] 2.190, 2.920]	119	18.149	0,6537%	99,6924%
] 2.920, 3.650]	33	18.182	0,1813%	99,8737%
] 3.650, 6.022]	23	18.205	0,1263%	100,0000%

Fonte: Elaborado pela autora a partir de CUIDA (2020)

As classes do histograma foram determinadas a partir da historicidade de acolhimento em intervalos abertos e fechados discretizados em dias, havendo sido considerados os seguintes períodos de acolhimento:

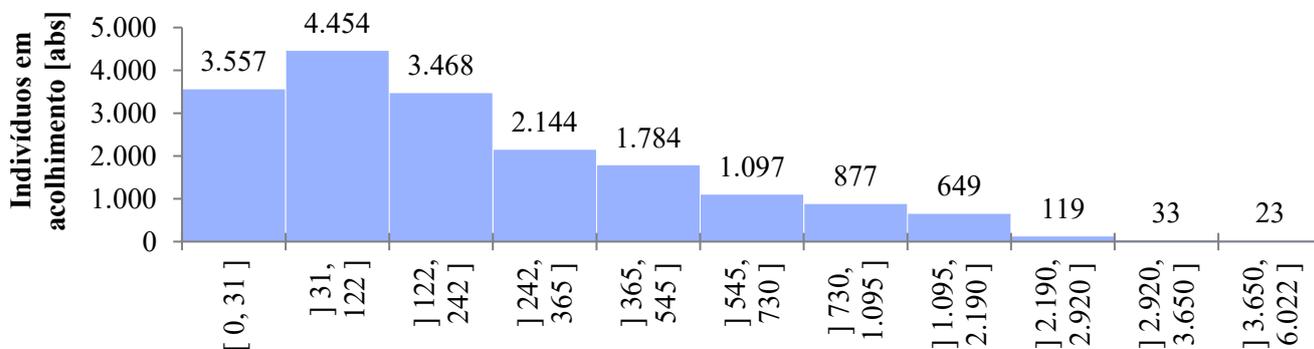
- até 1 mês (até 31 dias);
- de 1 a 4 meses (de 31 a 122 dias);
- de 4 a 8 meses (de 122 a 242 dias);
- de 8 meses a 1 ano (de 242 a 365 dias);

- de 1 a 1,5 anos (de 365 a 545 dias);
- de 1,5 a 2 anos (de 545 a 730 dias);
- de 2 a 3 anos (de 730 a 1.095 dias);
- de 3 a 6 anos (de 1.095 a 2.190 dias);
- de 6 a 8 anos (de 2.190 a 2.920 dias);
- de 8 a 10 anos (de 2.290 a 3650 dias); e
- de mais de 10 anos (mais de 3.650 dias).

O tempo do acolhimento dos indivíduos analisados, na amostra, S , variou de 1 a 5.901 dias. Assim, para a definição dos períodos, buscou-se uma ampla representação, com as divisões necessárias para bem identificar o tempo de acolhimento das crianças e dos adolescentes. Como marco temporal específico, contudo, destacam-se dois, ambos em decorrência do art. 19, §2º, do Estatuto da Criança e do Adolescente: 2 anos (ou 730 dias), em razão da sua primeira redação, que limitava a permanência de crianças e adolescentes em programa de acolhimento, fruto da Lei n. 12.010/2009; e 1,5 ano (ou 18 meses, ou 545 dias), em observação a atual limitação imposta por força da Lei n. 13.509/2017.

A maior parte dos indivíduos permanece em acolhimento pelo período de 1 a 4 meses, todavia, o período que o precede (até 1 mês) e o sucede (de 4 a 8 meses) possuem uma frequência elevada e similar. Por meio da Figura 16, é notória a constatação de uma assimetria positiva e assintótica que indica que muito poucos indivíduos permanecem por períodos de acolhimento muito elevados, entretanto, existem.

Figura 16 - Histograma de distribuição do tempo médio individual de acolhimento



Fonte: Elaborado pela autora a partir de CUIDA (2020)

Os percentuais indicados no histograma (Tabela 22) são pertinentes a frequência de ocorrência e não de probabilidade de ocorrência. Isto ocorre pois o tempo de acolhimento é uma variável aleatória contínua que pode assumir infinitos valores dentro do intervalo de tempo considerado. Por meio do histograma de frequência é possível obter a Tabela 23, em que são verificados os acolhimentos mantidos por período superior ou igual a 18 e a 24 meses.

Tabela 23 - Análise de categorias individuais específicas

Análise específica de categorias individuais	Quantidade	
Indivíduos com tempo de acolhimento maior que 18 meses	2.778	15,26%
Indivíduos com tempo de acolhimento maior que 24 meses	1.701	9,34%

Fonte: Elaborado pela autora, a partir da base de dados do CUIDA (2020)

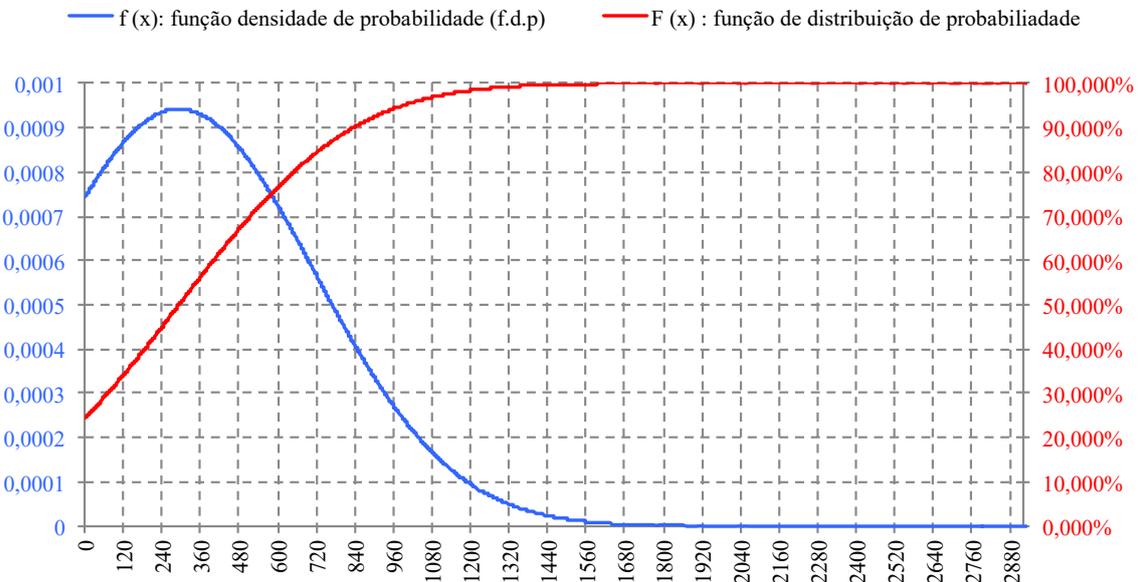
Portanto, de uma maneira geral, o quadro obtido é positivo, pois revela que a maior parte das crianças e dos adolescentes acolhidos são mantidos nas entidades por períodos relativamente curtos, inclusive se consideradas as limitações temporais impostas, sucessivamente, pela Lei n. 12.010/2009 e pela Lei n. 13.509/2017. Ainda assim, 2.778 indivíduos, o que equivale a 15,26% da amostra, S_{ind} , já estão acolhidos por período superior ao permitido para a manutenção da medida de acolhimento. E, além disso, choca que 824 indivíduos, o que corresponde a 4,52% de toda a amostra, S_{ind} , tenham passado mais de 3 anos de suas vidas, ainda curtas, institucionalizados.

Para se obter a probabilidade de um indivíduo, ao acaso, registrado no CUIDA, permanecer acolhido por um determinado período de tempo, desconsiderando as demais categorias contextuais ou de análise multivariada, deve-se elaborar a função densidade de probabilidade (f.d.p.), $f(x)$, e a função de probabilidade cumulativa, $F(x)$. Na análise estatística discreta é possível determinar a probabilidade de, x , assumir um valor específico, $P(X = x)$, visto que as possibilidades são finitas que pode ser constatado pela função massa de probabilidade (f.m.p.). Na análise estatística contínua não é possível atribuir uma probabilidade específica para um valor de, x , pois diante da infinidade de possibilidades que pode assumir, este valor seria infinitesimal, por isso a função que correlaciona os valores que x pode assumir é denominada de função densidade (f.d.p.). Todavia, é possível atribuir valores de probabilidade para x dentro de um intervalo específico, neste caso “menor ou igual a”, $P(X \leq x)$, junto a função densidade de probabilidade (KAZMIER, 1982, p. 109-114; WALPOLE *et al*, 2009, p. 112-117).

Deste modo, para elaborar uma função densidade probabilidade é necessário averiguar, na literatura estatística, qual função de distribuição contínua possui mais aderência ou, ao menos, não é rejeitada, com o comportamento de distribuição de frequência (histograma). Existem inúmeras funções de distribuição contínua, as principais são: Normal, Log-normal, Pearson, Poisson, Gama, Weibull, entre outras. No entanto, devido ao formato do histograma, foi averiguado a aderência com a distribuição *Normal*, também, denominada distribuição *Gaussiana*. Uma grande parte dos fenômenos estatísticos pode ser representado por uma distribuição Normal (KAZMIER, 1982, p. 109-114; WALPOLE *et al*, 2009, p. 112-130).

A função densidade de probabilidade, $f(x)$, e a função de probabilidade cumulativa, sob uma função de distribuição Normal, é apresentada na Figura 17, em que se constata-se o comportamento assimétrico positivamente. Para determinar a probabilidade da variável aleatória, x , assumir um valor dentro de um período é necessário adicionar todas as possibilidades infinitesimais dentro do período requerido. Como padrão estatístico, $P(X \leq x)$, cada período requerido possui uma área sob a curva da função densidade probabilidade, $f(x)$, que deve ser integralizada, que a função de probabilidade cumulativa, $F(x)$, já o indica.

Figura 17 - Função de distribuição de probabilidade sobre o tempo de acolhimento



Fonte: Elaborado pela autora a partir de CUIDA (2020)

Por meio da análise da Figura 17, tem-se que a probabilidade de um indivíduo, ao acaso, ser acolhido e desacolhido no mesmo dia, $P(X \leq 0)$ é de 24,40%. Em razão do formato assimétrico positivamente e dos interceptos das funções densidade e de probabilidade em deve-se sempre analisar períodos em que x seja maior ou igual a 0. Por exemplo: qual a probabilidade de um indivíduo ao acaso permanecer acolhido por um período menor ou igual a 154 dias? A resposta está em $P(0 \leq x \leq 154)$, ou seja $P(X \leq 154) - P(X \leq 0)$, 37,08% - 24,40% = 12,68%.

Diante disso, pode informar que, considerando o subconjunto amostral e conforme premissas sugeridas no decorrer do texto, a probabilidade de indivíduo ao acaso ter um tempo de acolhimento maior que 18 meses é o complemento de $P(X > 547,5) = 1 - P(X \leq 547,5)$, ou seja de 27,44 %, já para um período maior que 24 meses (730 dias), tem-se 15,14%, e a probabilidade de um indivíduo permanecer entre 18 e 24 meses é de 12,30%.

5.4 A ESTRUTURA DA POLÍTICA DE ASSISTENCIA SOCIAL NO ESTADO

Conforme apresentado na Seção 3 deste trabalho, quando se tratou das condições e dos procedimentos para o acolhimento de crianças e adolescentes, a concretização do direito à convivência familiar e comunitária demanda, na esfera das políticas públicas da assistência social, serviços próprios para o fortalecimento e a preservação dos vínculos familiares e comunitários.

Nesse sentido, buscou-se verificar, sobretudo a partir dos dados verificados no CadSUAS e aqueles disponíveis no diagnóstico realizado pelo Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente de Santa Catarina, em 2018, como estão distribuídos esses serviços pelos Municípios do Estado, verificando tanto a proteção social básica quanto a proteção social especial. Com relação a este último, considerando que a análise se deu por associação de Municípios, na parte anexa desta tese, há uma tabela com todas as associações no Estado e os seus respectivos Municípios.

5.4.1 Serviços da Proteção Social Básica

Os serviços de proteção social básica são executados nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), que são “unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social, que abrange um total de até 1.000 famílias/ano” (BRASIL,

2004, p. 36) e que, além de executar os serviços de proteção social básica, organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social.

Seguindo a tipificação nacional de serviços socioassistenciais, aprovada pela Resolução n. 109/2009 do CNAS, no CRAS são oferecidos três serviços da proteção social básica: 1) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); 2) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV); 3) Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas.

O CRAS atua com famílias e indivíduos em seu contexto comunitário, visando a orientação e o convívio sociofamiliar e comunitário. Por meio do PAIF são executadas ações socioassistenciais de trabalho social com famílias em situação de vulnerabilidade social, com a acolhida, oficinas, ações comunitárias, ações particularizadas e encaminhamentos, buscando prevenir o rompimento dos vínculos familiares e a violência intrafamiliar, garantindo o direito à convivência familiar e comunitária (Brasil, 2012b). O SCFV, por sua vez, procura identificar situações de vulnerabilidades em busca ativa, incluí-las no Cadastro Único (CadÚnico) para acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), ao Bolsa Família, além de outros benefícios eventuais (BRASIL, 2018, p. 15).

A capacidade de atendimento do CRAS está relacionada ao número de famílias do território, à estrutura física da unidade e à quantidade de profissionais que atuam na unidade (art. 62, §2º, NOB/SUAS). A Política Nacional de Assistência Social, a esse respeito, ao tratar dos requisitos da gestão básica, determina que a estrutura do CRAS se dará conforme o porte o Município, propondo o seguinte critério:

Requisitos da Gestão Básica:

[...]

c) estruturar Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), de acordo com o porte do município, em áreas de maior vulnerabilidade social, para gerenciar e executar

ações de proteção básica no território referenciado, conforme critério abaixo:

- Pequeno Porte I – mínimo de 1 CRAS para até 2.500 famílias referenciadas;
- Pequeno Porte II – mínimo de 1 CRAS para até 3.500 famílias referenciadas;
- Médio Porte – mínimo de 2 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas;
- Grande Porte – mínimo de 4 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas;
- Metrôpoles – mínimo de 8 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas; (BRASIL, 2004, p. 101).

Analisando os dados do CadSUAS, identifica-se que, dos 295 Municípios do Estado, apenas 6 não contam com unidade de CRAS devidamente instalada. Apesar disso, cruzando

esses dados com o número de famílias registrado pelo Censo Demográfico de 2010, temos de apenas 154 dos Municípios atendem a sua demanda populacional, o que equivale a 52,20%, enquanto os outros 141 Municípios não instalaram o aparelho em número suficiente para o atendimento das famílias.

O diagnóstico realizado pelo CEDCA apurou o número de famílias acompanhadas pelo PAIF e pelo SCFV, dividindo-os pelas 21 região geográficas do Estado⁹⁴. Este indicador é estimado utilizando a variável de quantidade de domicílios do Censo Demográfico como sendo o total de famílias existentes em Santa Catarina (SANTA CATARINA, 2018, p. 43), revelando o seguinte cenário indicado nas Tabelas 24, 25 e 26.

Tabela 24 - Famílias acompanhadas pelo serviço de PAIF

Associação	Total de Famílias acompanhadas	Total de domicílios 2010	Famílias acompanhadas [%]
GRANFPOLIS	2179,00	336.210	0,60%
AMMVI	1.524	213.347	0,70%
AMFRI	1.826	179.054	1,00%
AMVALI	1.008	77.357	1,30%
AMUNESC	3.312	232.955	1,40%
AMUREL	1.763	109.017	1,60%
AMAVI	1.842	84.572	2,20%
AMARP	1.559	65.258	2,40%
AMURES	2.263	89.846	2,50%
AMREC	3.296	123.504	2,70%
AMEOSC	1.421	52.073	2,70%
AMPLANORTE	2.209	69.463	3,20%
AMOSC	2.675	89.654	3,00%
AMPLASC	542	17.853	3,00%
AMMOC	1.294	39.067	3,30%
AMAUC	1.670	46.411	3,60%
AMURC	762	19.443	3,90%
AMNOROESTE	647	10.965	5,90%
AMESC	3.062	58.825	5,20%
AMAI	3.268	43.857	7,50%
AMERIOS	2.439	34.366	7,10%
Santa Catarina	40.561	1.993.097	2,00%

Fonte: Adaptado de Santa Catarina (2018, p. 43)

⁹⁴ O diagnóstico organizou as informações, os indicadores e os resultados estatísticos levando em consideração as 21 regiões geográficas do Estado, em detrimento da divisão proposta pelas Agências de Desenvolvimento Regional. O objetivo dessa escolha foi o de fortalecer as associações de municípios, a partir das informações estruturadas e regionalizadas sobre a estrutura de atendimento à criança e ao adolescente.

Tabela 25 - Usuários do SCFV em situação prioritária

Associação	Total de usuários em situação prioritária	Total de participantes ativos no SCFV de 0 a 17 anos	Usuários em Situação Prioritária [%]
AMURC	247	571	43,30%
AMUNESC	729	1.459	50,00%
AMVALI	278	536	51,90%
AMMOC	440	839	52,40%
GRANFPOLIS	1.311	2.495	52,50%
AMMVI	561	1.055	53,20%
AMAVI	1.041	1.905	54,60%
AMNOROESTE	447	749	59,70%
AMFRI	529	841	62,90%
AMOSC	1.545	2.447	63,10%
AMEOSC	1.395	2.188	63,80%
AMREC	1.112	1.716	64,80%
AMERIOS	963	1.467	65,60%
AMARP	965	1.452	66,50%
AMESC	1.382	2.056	67,20%
AMAI	1.251	1.789	69,90%
AMUREL	1.107	1.580	70,10%
AMPLASC	408	547	74,60%
AMURES	1.296	1.719	75,40%
AMAUC	1.107	1.364	81,20%
AMPLANORTE	1.246	1.319	94,50%
Santa Catarina	19.360	30.094	64,30%

Fonte: Adaptado de Santa Catarina (2018, p. 44)

Tabela 26 - Participação de pessoas de 0 a 17 anos de idade no SCFV

Associação	Total de participantes ativos no SCFV de 0 a 17 anos	População residente de 0 a 17 anos	Taxa [1.000 hab.]
AMFRI	841	153.565	5,5
AMMVI	1.055	167.374	6,3
AMUNESC	1.459	207.320	7,0
AMVALI	536	66.368	8,1
GRANFPOLIS	2.495	251.854	9,9
AMREC	1.716	103.613	16,6
AMUREL	1.580	86.607	18,2
AMPLANORTE	1.319	68.822	19,2
AMURES	1.719	83.385	20,6
AMARP	1.452	64.187	22,6
AMAVI	1.905	74.946	25,4
AMMOC	839	32.034	26,2
AMURC	571	20.580	27,7
AMOSC	2.447	77.715	31,5
AMPLASC	547	17.213	31,8

AMAUC	1.364	35.697	38,2
AMESC	2.056	50.439	40,8
AMAI	1.789	43.357	41,3
AMERIOS	1.467	29.118	50,4
AMEOSC	2.188	43.347	50,5
AMNOROESTE	749	10.102	74,1
Santa Catarina	30.094	1.687.643	17,8

Fonte: Adaptado de Santa Catarina (2018, p. 45)

Na média estadual, 2% das famílias são acompanhadas pelo PAIF. As regiões AMNOROESTE, AMESC, AMAI E AMERIOS se destacam com os maiores percentuais de acompanhamento. Nos dois extremos no Estado e com 10,8 vezes de diferença, estão situadas a região da GRANFPOLIS (0,6%) com o menor percentual e a região da AMERIOS (7,1%) com o maior percentual de acompanhamento estimado.

Das famílias e dos indivíduos que ingressaram no PAIF, em 2016, tem-se como principal motivo a inclusão no Programa Bolsa Família (52,3%). Posteriormente identificou-se 22,8% dos ingressos em situação de extrema pobreza. No total, foram mais de 21 mil novos ingressos nos CRAS do Estado no ano de 2016. A Tabela 27, adaptada dos gráficos indicados pelo CEDCA (2018, p. 61), apresenta as características dessas famílias, contudo, uma mesma família pode apresentar mais de uma característica, logo a soma da coluna “quantidade” não se refere ao total de famílias que ingressaram no PAIF (21.971).

Tabela 27 - Característica das famílias que ingressaram no PAIF

Características	Quantidade	Famílias com a característica [%]
Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família	11492	52,3%
Famílias em situação de extrema pobreza	5008	22,8%
Famílias com membros beneficiários do Benefício de Prestação Continuada de Assistência Social (BPC)	3387	15,4%
Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, em descumprimento de condicionalidades	2034	9,3%
Famílias com crianças e adolescentes em serviço de acolhimento	416	1,9%
Famílias com crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil	276	1,3%
Total de famílias que ingressaram no PAIF em 2016	21971	-

Fonte: Adaptado de Santa Catarina (2018, p. 61)

O Diagnóstico analisou o total de famílias (40.561 famílias) acompanhadas no PAIF em 2016 no Estado, revelando que 59,4% foram encaminhadas para a inclusão no Cadastro Único para Programas Sociais ou CadÚnico do Governo Federal, 6,9% foram encaminhadas para o CREAS e, ainda sobre o total, em média 14.179 famílias, mensalmente, participaram regularmente de grupos no âmbito do PAIF (Tabela 27). Mais uma vez, uma família pode estar em mais de uma atividade, logo a soma da coluna “quantidade de famílias” não se refere ao total de famílias acompanhadas no PAIF (40.561).

Tabela 28 - Atividades realizadas com famílias e indivíduos acompanhados no PAIF

Atividades	Quantidade de famílias	Famílias com a característica
Famílias encaminhadas para inclusão no CadÚnico	24.083	59,4%
Famílias encaminhadas para o CREAS	2.794	6,9%
Média de famílias participando regularmente de grupos no âmbito do PAIF	14.179	35,0%
Total de famílias acompanhadas em 2016 no PAIF	40.561	-

Fonte: Adaptado de Santa Catarina (2018, p. 62)

Com relação ao SCFV, das 21 associações de Municípios que compõem o diagnóstico do CEDCA, 10 delas possuem percentuais superiores à média geral de 64,3% do Estado. Os destaques nos extremos ficam com a AMPLANORTE, onde 94,5% dos participantes ativos aparecem como prioritários e a AMURC com 43,3% dos participantes ativos na condição de prioritários; uma diferença entre os valores de 1,2 vezes. A diferença de participantes ativos no SCFV entre as regiões é muito significativa - 12,5 vezes entre a menor taxa (AMFRI, com 5,5) e a maior taxa (AMNOROESTE, com 74,1).

A execução do SCFV, em 21,2% dos Municípios se dá, diretamente, no CRAS. Em 78,8% dos Municípios, o serviço é executado por instituição ou entidade conveniada (Tabela 29).

Tabela 29 - Execução direta do SCFV pela equipe do CRAS

Associação	Número de CRAS que NÃO executam SCFV	Total de CRAS	NÃO Executa SCFV diretamente [%]
AMURC	0	5	0,0%
AMUNESC	0	20	0,0%

AMREC	0	18	0,0%
AMERIOS	1	17	5,9%
AMARP	1	16	6,3%
AMESC	1	15	6,7%
AMVALI	1	13	7,7%
AMURES	2	25	8,0%
AMMOC	1	11	9,1%
AMOSC	4	28	14,3%
AMPLASC	1	7	14,3%
AMNOROESTE	1	6	16,7%
AMPLANORTE	2	12	16,7%
AMAI	3	16	18,8%
AMOESC	4	21	19,0%
AMAUC	3	15	20,0%
AMAVI	6	30	20,0%
AMUREL	5	21	23,8%
AMFRI	8	16	50,0%
GRANFPOLIS	19	32	59,4%
AMMVI	15	14	62,5%
Santa Catarina	78	368	21,2%

Fonte: Adaptado de Santa Catarina (2018, p. 59)

Ainda com relação ao SCFV, o diagnóstico do CEDCA identificou que participaram, em média, mensalmente, 24.949 crianças ou adolescentes, sendo que 76,9% deles estão na faixa etária compreendida de 7 a 14 anos de idade (Tabela 30).

Tabela 30 - Faixa etária das crianças e dos adolescentes atendidos no SCFV

Faixa etária	Quantidade	[%]
De 0 a 6 anos	2.315	9,3%
De 7 a 14 anos	19.197	76,9%
De 15 a 17 anos	3.437	13,8%
Total	24.949	100,0%

Fonte: Adaptado de Santa Catarina (2018, p. 62)

Constava do registro de crianças e adolescentes ativos no sistema de informações do SCFV, em dezembro de 2016, 30.094 usuários. Destes, a maioria (28,2%) vivenciava alguma violência ou negligência, ou ainda, 19,7% estavam em medidas de proteção previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente (Tabela 31).

Tabela 31 - Características das crianças e adolescentes atendidos no SCFV

Característica	Quantidade	[%]
Vivência de violência e/ou negligência	8.472	28,2%
Com medidas de proteção previstas no ECA	5.926	19,7%
Em situação de isolamento	3.796	12,6%

Vulnerabilidade por ser pessoa com deficiência	557	1,9%
Trabalho infantil	505	1,7%
Fora da escola ou com defasagem escolar superior a dois anos	432	1,4%
Em situação de acolhimento	290	1,0%
Situação de abuso e/ou exploração sexual	218	0,7%
Em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto	87	0,3%
Crianças e adolescentes em situação de rua	49	0,2%
Egressos de medidas socioeducativas	18	0,1%
Total de usuários ativos no SCFV com 0 a 17 anos	30.094	100%

Fonte: Adaptado de Santa Catarina (2018, p. 63)

Quando analisada a forma de trabalho dos CRAS sob o aspecto da Elaboração do Plano de Acompanhamento Familiar, que diz respeito ao planejamento do atendimento realizado, utilizando-se o mês de agosto de 2016 como referência, foi identificado que, no Estado, a média de CRAS sem planejamento fica em 31,5% (Tabela 32).

Tabela 32 - Elaboração do Plano de Acompanhamento Familiar pelo CRAS

Associação	NÃO tem Plano de Acompanhamento Familiar	Total de CRAS	Plano de Acompanhamento Familiar
AMFRI	1	16	6,3%
AMMVI	2	24	8,3%
GRANFPOLIS	5	32	15,6%
AMVALI	3	13	23,1%
AMEOSC	5	21	23,8%
AMAI	4	16	25,0%
AMAUC	4	15	26,7%
AMESC	4	15	26,7%
AMREC	5	18	27,8%
AMPLASC	2	7	28,6%
AMUREL	6	21	28,6%
AMAVI	9	30	30,0%
AMARP	5	16	31,3%
AMPLANORTE	4	12	33,3%
AMMOC	4	11	36,4%
AMURC	2	5	40,0%
AMUNESC	8	20	40,0%
AMERIOS	7	17	41,2%
AMURES	13	25	52,0%
AMNOROESTE	4	6	66,7%
AMOSC	19	28	67,9%
Santa Catarina	116	368	31,5%

Fonte: Adaptado de Santa Catarina (2018, p. 58)

5.4.2 Serviços da Proteção Social Especial

Para verificar a Política de Proteção Especial, é preciso levar em conta a existência de Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), equipamento próprio para os serviços socioassistenciais da proteção especial da média complexidade, que visa o trabalho social com as famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social por violação de direitos.

Os parâmetros de referência para a definição do número de CREAS levam em consideração o porte do Município. A Secretaria Nacional de Assistência Social, nas Orientações Técnicas para Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, indica a proporção apresentada no Quadro 5.

Quadro 5 – Parâmetros de referência para a definição número de CREAS

Porte do Município	Número de Habitantes	Parâmetros de referência
Pequeno Porte I	Até 20.000	Cobertura de atendimento em CREAS Regional; ou Implantação de CREAS Municipal, quando a demanda local justificar
Pequeno Porte II	De 20.000 a 50.000	Implantação de pelo menos 01 CREAS
Médio Porte	De 50.000 a 100.000	Implantação de pelo menos 01 CREAS
Grande Porte, Metrópoles e DF	A partir de 100.001	Implantação de 01 CREAS a cada 200.000 habitantes

Fonte: Brasil (2011, p. 74).

Apesar de as Orientações Técnicas da Secretaria Nacional de Assistência Social falarem, expressamente em CREAS Regional, situação que é confirmada pela NOB/SUAS (art. 15, inc. IV, e art. 54, inc. IV) e pelo CNAS (na Resolução n. 31/2013), que obrigam os Estados a organizarem e a prestarem serviços socioassistenciais da proteção especial de média complexidade de forma regionalizada, Santa Catarina não conta com este serviço em nível estadual.

Analisando os dados do CadSUAS, identifica-se que dos 295 Municípios do Estado, o CREAS está presente em 90 destes, o que equivale a tão somente 30,51% de cobertura. É oportuno destacar que, considerando a realidade do Estado, em que 84,49% dos Municípios são de Pequeno Porte I, portanto, seu atendimento, tem teoria, deveria se dar por meio de CREAS Regional, que constituem responsabilidade do Governo Estadual, seja pela execução direta, seja pelo cofinanciamento.

Ocorre, entretanto, que o Estado de Santa Catarina não implantou nenhum CREAS Regional. Diante desta realidade, a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social publicou a Nota Técnica GEPSE/DIAS/SST n. 01/20154, recomendando que esses Municípios atendam as demandas de média complexidade com uma equipe de Proteção Social Especial alocada na gestão da Secretaria Municipal de Assistência Social. A composição dessa equipe de referência, ainda segundo a Nota Técnica GEPSE/DIAS/SST n. 01/2015, deve observar as disposições da NOB-RH/SUAS, documento que destaca que a equipe técnica para o atendimento média complexidade deverá ser composta, minimamente, por três profissionais: Assistente Social, Psicólogo e Advogado.

Mais uma vez seguindo a tipificação nacional de serviços socioassistenciais, aprovada pela Resolução n. 109/2009 do CNAS, no CREAS são oferecidos cinco serviços: 1) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), 2) Serviço Especializado em Abordagem Social; 3) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade; 4) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos e suas Famílias; e, 5) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

Dentre esses cinco serviços, o PAEFI é o mais relevante para o fortalecimento e a preservação dos vínculos familiares e comunitários, pois ele atua na inclusão de famílias vítimas de violência ou que tenham seus direitos violados (Brasil, 2018, p. 15). Nesse sentido, verificando o diagnóstico do CEDCA, na Tabela 33, temos a taxa de acompanhamento do PAEFI.

Tabela 33 - Taxa de acompanhamento do PAEFI

Associação	Total de famílias acompanhadas no PAEFI	Total de Domicílios	Taxa [1.000 domicílio]
AMAVI	144	84.572	1,7
AMESC	146	58.825	2,5
AMURC	49	19.443	2,5
AMARP	236	65.258	3,6
AMAUC	173	46.411	3,7
GRANFPOLIS	1.303	336.210	3,9
AMPLANORTE	282	69.463	4,1
AMFRI	796	179.054	4,4
AMUNESC	1.211	232.955	5,2
AMNOROESTE	59	10.965	5,4
AMUREL	643	109.017	5,9

AMEOSC	311	52.073	6
AMPLASC	107	17.853	6
AMMVI	1.354	213.347	6,3
AMOSC	572	89.654	6,4
AMREC	804	123.504	6,5
AMVALI	511	77.357	6,6
AMAI	293	43.857	6,7
AMERIOS	252	34.366	7,3
AMMOC	354	39.067	9,1
AMURES	834	89.846	9,3
Santa Catarina	10.436	1.993.097	5,2

Fonte: Adaptado de Santa Catarina (2018, p. 44)

A taxa geral de famílias acompanhadas pelo PAEFI é de 5,2 famílias a cada mil domicílios, variando de 1,7 na AMAVI, como a menor, e de 9,3 na AMURES, como a maior, com diferença de 4,5 vezes entre as duas taxas.

Sobre as crianças e os adolescentes que ingressaram no CREAS, o registro mensal de atendimento, ao longo do ano de 2016, revela que 47,1% foram vítimas de violência intrafamiliar e outras 39,2% foram vítimas de negligência ou abandono. Esses dois motivos estão presentes em quase 90% dos acompanhamentos realizados no PAEFI em 2016. Considerando o número de ingressos no atendimento mensal do CREAS durante o ano de 2016 e ressaltando que uma criança ou adolescente pode ter mais de uma característica, temos, na Tabela 34, as características das crianças e dos adolescentes que ingressaram no PAEFI.

Tabela 34 - Característica das crianças e dos adolescentes que ingressaram no PAEFI

Característica	Quantidade	indivíduos com a característica [%]
Crianças e adolescentes vítimas de violência intrafamiliar (física ou psicológica)	3.324	47,1%
Crianças e adolescentes vítimas de negligência ou abandono	2.770	39,2%
Crianças e adolescentes vítimas de abuso sexual	1.502	21,3%
Crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil	231	3,3%
Crianças e adolescentes vítimas de exploração sexual	101	1,4%
Crianças e adolescentes com deficiência vítimas de negligência ou abandono	58	0,8%
Crianças e adolescentes com deficiência vítimas de violência intrafamiliar	49	0,7%
Crianças e adolescentes em situação de rua	27	0,4%
Crianças e adolescentes vítimas do tráfico de seres humanos	5	0,1%
Total de crianças e adolescentes que ingressaram no PAEFI em 2016	7.062	-

Fonte: Adaptado de Santa Catarina (2018, p. 78)

Pois este é o cenário de Santa Catarina, que parece estar no meio do caminho. Os serviços socioassistenciais, tanto na proteção social básica quanto na proteção social especial, inclusive no que se refere aos serviços de acolhimento, que pertencem à alta complexidade, são fornecidos, ainda que não na quantidade e na forma idealizada pela legislação e pelas normativas do Conanda e do CNAS.

O mesmo pode se apontar com relação aos acolhimentos em si. Esta pesquisa foi motivada por se perceber, em um primeiro momento, a partir da própria experiência profissional da pesquisadora, que os acolhimentos seriam excessivos e a manutenção dessas medidas seriam desnecessariamente prolongadas. Felizmente, os dados catalogados demonstraram que o cenário pode ser apontado como positivo, posto que a maior parte dos acolhimentos ocorre em prazo inferior ao imposto pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e ser reduzido o número de crianças e de adolescentes com mais de uma interação com o CUIDA.

Diante disto, passa-se, na próxima Seção, a verificar o que este cenário representa no cumprimento dos princípios que guiam o Direito da Criança e do Adolescente, sobretudo no que concerne à proteção do direito à convivência familiar e comunitária e ao atendimento do melhor interesse da criança e do adolescente.

6 A PRÁTICA DE SE ACOLHER CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SANTA CATARINA DIANTE DO PARADIGMA DA PROTEÇÃO INTEGRAL

A presente Seção tem como objetivo analisar os dados coletados a partir do Cadastro Único Informatizado de Adoção e Abrigo (CUIDA), catalogados e apresentados na Seção 5, à luz dos princípios da Doutrina da Proteção Integral, levando em consideração a revisão bibliográfica realizada nas Seções 2, 3 e 4.

A partir do retrato do acolhimento de crianças e adolescentes em Estado de Santa Catarina, considerando o recorte proposto - de 1º de janeiro de 2009 a 31 de março de 2020 – será verificado se a aplicação da medida de acolhimento institucional, na prática, foi breve, por conta dos curtos períodos de acolhimento aos quais os meninos e as meninas foram submetidos, bem como se a sua aplicação foi reservada, realmente, para situações excepcionais, como último recurso indispensável para a proteção da criança e do adolescente.

Na sequência, será estudada a questão dos impasses na colocação da criança e do adolescente em família substituta, quando não é possível a sua reintegração à família de origem, o que se faz com base na análise do perfil desejado pelos pretendentes à adoção e as suas objeções registradas no CUIDA.

Ao final, serão propostas alternativas para mitigar os efeitos danosos do acolhimento institucional, indicando políticas de acolhimento da família e o serviço de acolhimento familiar como medidas prioritárias, além de apresentar o apadrinhamento afetivo como forma de estimular a convivência comunitária para além dos muros da entidade de acolhimento.

6.1 A BREVIDADE: DA LETRA DA LEI À REALIDADE

6.1.1 A brevidade nos marcos temporais legais

Os prazos definidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente para a manutenção do acolhimento institucional da criança e do adolescente foram sendo reduzidos com as sucessivas modificações legislativas promovidas pela primeira e pela segunda Leis Nacionais da Adoção e da Convivência Familiar, no caso, respectivamente, a Lei n. 12.010/2009 e a Lei n. 13.509/2017.

Na sua redação original, de 1990, as discussões sobre a importância da convivência familiar no desenvolvimento infantoadolescente já existiam, o que fica evidente pelo fato de a

família natural sempre ter gozado prioridade no texto estatutário. Contudo, com o avanço do próprio Direito da Criança e do Adolescente, especialmente por conta do intercâmbio entre a academia e os profissionais da rede de proteção, foi concedido um novo patamar ao direito de crescer junto ao seio familiar, tendo como grande marco o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, (PNCFC) aprovado pelo CNAS e pelo Conanda em 2006.

O PNCFC trouxe à tona a necessidade de se quebrar a cultura de institucionalização vigente no Brasil – muito embora já estivesse implícita no texto estatutário –, principalmente como resposta às situações de vulnerabilidade socioeconômica, reconhecendo que isso só seria possível por meio do fortalecimento do paradigma da proteção integral e da preservação dos vínculos familiares e comunitários preconizados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 2006, p. 13).

Assim, entre as metas do Plano de Ação proposto pelo PNCFC, especificamente no Eixo 3 – Marcos Normativos e Regulatórios –, foram propostas ações para enfatizar a garantia da aplicação dos conceitos de provisoriedade e de excepcionalidade previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente, por meio da elaboração de parâmetros precisos para a aplicação destes conceitos no acolhimento institucional (Eixo 3, Objetivo 5, Ação 5.1).

A partir daí, por conta da mobilização promovida em razão do PNCFC, foi proposta e aprovada a Lei n. 12.010/2009, que introduziu no texto do Estatuto da Criança e do Adolescente um prazo máximo para a permanência da criança e do adolescente em programas de acolhimento institucional, fixada inicialmente em dois anos, tendo sido reduzido, pela Lei n. 13.509/2017, para 18 meses, conforme indicado na atual redação do §2º do art. 19.

Além desses, outros prazos e procedimentos foram disciplinados para garantir a brevidade do acolhimento, como a necessidade de reavaliação individual da manutenção da medida e a verificação da possibilidade de reintegração familiar ou de inclusão em família substituta, inicialmente estabelecida a cada seis meses pela Lei n. 12.010/2009 e, posteriormente, reduzida para três meses pela Lei n. 13.509/2017 (art. 19, §1º, ECA)⁹⁵.

⁹⁵ O Conselho Nacional de Justiça editou o Provimento n. 32, de 24 de junho de 2013, para dar disciplina às audiências concentradas nas Varas da Infância e Juventude, a se realizarem, sempre que possível, nas dependências das entidades de acolhimento, com a presença dos atores do sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente, para reavaliação de cada uma das medidas protetivas de acolhimento, diante de seu caráter excepcional e provisório, com a subsequente confecção de atas individualizadas para juntada em cada

Na mesma seara, com a inclusão do art. 19-A ao texto estatutário, fruto da segunda Lei Nacional da Adoção e da Convivência Familiar, foi determinado o prazo de 90 dias para a busca da família extensa nas hipóteses de entrega do filho em adoção pela mãe (art. 19-A, §3º, ECA) e de 30 dias, contados a partir do dia do acolhimento, para o cadastro de recém-nascidos e crianças acolhidas não procuradas por suas famílias como aptos à adoção (art. 19-A, §10, ECA).

Com relação à medida de acolhimento em si, a Lei n. 12.010/2009 determinou que, verificada a possibilidade de reintegração familiar, deverá o responsável pelo programa comunicar, imediatamente, à autoridade judiciária, que dará vista ao Ministério Público, pelo prazo de cinco dias, decidindo em igual prazo (art. 101, §8º, ECA). Caso contrário, constatada a impossibilidade de reintegração, deverá ser encaminhado um relatório fundamentado ao Ministério Público, para que seja iniciada a ação de destituição do poder familiar no prazo, inicialmente, fixado em 30 dias, o qual foi reduzido para 15 dias pela Lei n. 13.509/2017 (art. 101, §10, ECA).

Ainda foram estabelecidos novos prazos de natureza processual para garantir a célere tramitação dos procedimentos relacionados à convivência familiar, com respaldo, inclusive, do próprio Estatuto da Criança e do Adolescente, que já havia reconhecido a necessidade de se assegurar a prioridade absoluta na tramitação dos processos e dos procedimentos nele disciplinados, bem como na execução dos atos e das diligências judiciais a ele referentes (art. 152, §1º, ECA). Assim, o prazo máximo para conclusão da ação de adoção passa a ser de 120 dias (art. 47, §10, ECA), mesmo prazo conferido para a conclusão do procedimento de perda do poder familiar (art. 163, ECA).

Portanto, o Estatuto da Criança e do Adolescente, com as modificações promovidas após o PNCFC, deu conta de fixar marcos temporais mínimos para garantir a brevidade da medida de acolhimento. Contudo, sabe-se que não basta os prazos apertados na Lei limitando o tempo de manutenção da criança e do adolescente nos serviços e programas de acolhimento, é preciso uma mudança de cultura. É preciso quebrar a ideia de que a criança e o adolescente estão melhores e mais protegidos nas entidades do que em suas próprias famílias.

um dos processos. Já o Conselho Nacional do Ministério Público, na forma da Resolução n. 71, de 15 de junho de 2011, 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 determina a inspeção pessoal do membro do Ministério Público aos serviços de acolhimento institucional e programas de acolhimento familiar, em periodicidade mínima semestral.

6.1.2 A brevidade na prática: o que indica o CUIDA

Os dados colhidos a partir da análise global dos cadastros inseridos no CUIDA, ilustrados na Seção 5, dão conta de que, de maneira geral, os marcos temporais definidos pelo art. 19, §2º, do Estatuto da Criança e do Adolescente - que impõe o prazo máximo de 18 meses para a manutenção de criança ou adolescente em programa de acolhimento - vem sendo respeitados no Estado.

Os 23.403 registros válidos do espaço amostral tratam, na verdade, de 18.205 criança ou adolescentes distintos, posto que alguns indivíduos tiveram mais de uma medida de acolhimento aplicada ao longo do período estudado. Essa informação foi essencial para identificar o tempo total de acolhimento de cada indivíduo.

Se considerado o número de interações, no caso, os 23.403 registros, será obtido o tempo médio de 228 dias de manutenção da medida, o que equivale a 7,4 meses, portanto, bem inferior aos 18 meses admitidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Em toda as faixas etárias, o tempo médio é bastante inferior ao limite legal: 203 dias ou 6,6 meses para crianças com menos de três anos de idade (primeiríssima infância); 249 dias ou 8,1 meses para crianças na faixa etária de três a seis anos (primeira infância); 275 dias ou 9 meses para as crianças com mais de seis anos e menos de 12; e, 192 dias ou 6,3 meses para adolescentes (Tabela 19 e Figura 15).

Considerando as crianças e os adolescentes de forma individualizada – em que, para o cálculo, são somados os tempos de todos os períodos de acolhimento, quando houver mais de uma interação com o serviço de acolhimento para o mesmo indivíduo –, o tempo médio de manutenção da medida sofre um ligeiro aumento, passado para 293 dias ou 9,6 meses (Tabela 21), mas, ainda assim, bastante inferior ao prazo máximo definido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

O histograma de distribuição do tempo médio individual de acolhimento ilustrado na Tabela 21 revela que 19,53% das crianças e dos adolescentes ficaram menos de um mês acolhidos; 24,46% passam de um a quatro meses no serviço e 19,04% de quatro a oito meses. Ou seja, mais da metade desses indivíduos, no caso, 63,03% deles, tiveram acolhimentos por períodos inferiores a oito meses, o que equivale a menos da metade do tempo máximo legalmente autorizado (art. 19, §2º, ECA).

Apesar desses números extremamente positivos, é necessário apontar que 15,26% das crianças e dos adolescentes (2.778 indivíduos) tiveram períodos de acolhimento superior aos 18 meses (ou 545 dias) estipulados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, sendo que 9,34% (1.701 indivíduos) ultrapassaram, até mesmo, o marco legal de dois anos (ou 730 dias) que havia sido estipulado, inicialmente, pela primeira Lei Nacional da Adoção e da Convivência Familiar (Tabela 23).

De fato, poucos indivíduos permanecem por períodos muito longos de acolhimento, entretanto, eles existem: 175 crianças e adolescentes ficaram mais de seis anos de suas vidas em serviços de acolhimento. Por se tratar de pessoas em fase de desenvolvimento e não de meros números, a pesquisadora reservou, ao final desta Subseção, um espaço para narrar a história de algumas dessas crianças e adolescentes submetidos a longuíssimos períodos de acolhimento, o que faz a partir do histórico e das informações disponíveis nos seus registros individuais contidos no próprio CUIDA.

No âmbito nacional, o tempo de permanência nos serviços de acolhimento também vem diminuindo, conforme constatou o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em Nota Técnica, publicada em janeiro de 2021, na qual apresenta os principais resultados encontrados no relatório de pesquisa sobre a trajetória dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes, elaborado a pedido do Ministério da Cidadania, com o objetivo de avaliar a implementação do PNCFC, particularmente no que se refere ao reordenamento desses serviços.

A Nota Técnica registrou a queda na duração do acolhimento de crianças e adolescentes (Brasil, 2021, p. 12-3), indicado na Tabela 35 e no gráfico da Figura 18, a distribuição da proporção de acolhidos com tempo de acolhimento superiores a um, dois, quatro e seis anos, considerando como marco temporal os anos de 2010, 2012, 2014, 2016 e 2018. Verifica-se, na análise do gráfico, a diminuição global dos tempos de manutenção em serviço de acolhimento. Considerando o primeiro registro, em 2010, e o último *status* analisado, em 2018, temos uma diminuição em 7,7% dos acolhimentos que ultrapassaram um ano de manutenção da medida; em 7,9% dos que ultrapassaram dois anos; em 4,7% dos que ultrapassaram quatro anos; e, em 2,5% dos que ultrapassaram seis anos.

Ainda assim, apesar do avanço, em 2018, último ano da análise do IPEA, temos que, nacionalmente, 39,9% das crianças e dos adolescentes acolhidos estiveram no serviço por período superior a dois anos, marco temporal máximo para a manutenção da medida que havia

sido fixado pela Lei n. 12.010/2009, depois reduzido para 18 meses pela Lei n. 13.509/2017⁹⁶. Esse número é muito superior ao registrado pelo CUIDA para o Estado de Santa Catarina, que ficou em 9,34% para o mesmo marco temporal (Figura 16).

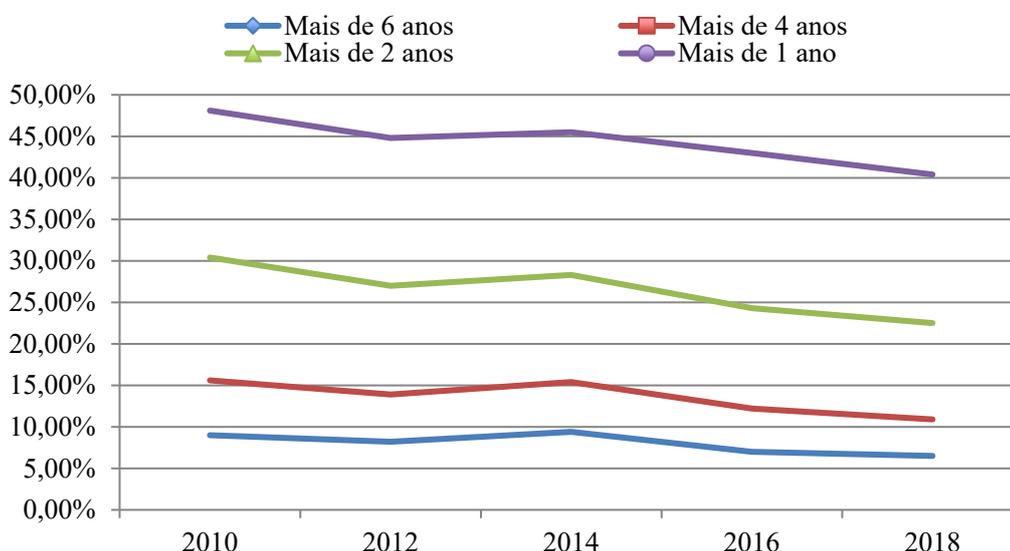
Inclusive, os números registrados em Santa Catarina são todos bastante inferiores às médias nacionais indicadas pelo IPEA. Nacionalmente, 17,4% das crianças e dos adolescentes estiveram acolhidos por mais de quatro anos, número muito superior ao indicado pelo CUIDA que, mesmo considerando o prazo superior a três anos de acolhimento, fica em 4,52% dos atendidos pelos serviços. Da mesma forma, os acolhimentos que superam seis anos, na média nacional, abrangem 6,5% das crianças e dos adolescentes atendidos pela medida, o que é muito superior aos 0,96% identificados pelo CUIDA.

Tabela 35 - Proporção de acolhidos com tempo de acolhimento no Brasil (2010-2018)

Ano	2010	2012	2014	2016	2018
Mais de 6 anos	9,00%	8,20%	9,40%	7,00%	6,50%
Mais de 4 anos	15,60%	13,90%	15,40%	12,20%	10,90%
Mais de 2 anos	30,40%	27,00%	28,30%	24,30%	22,50%
Mais de 1 ano	48,10%	44,80%	45,50%	43,00%	40,40%

Fonte: Brasil (2021, p. 13).

Figura 18 - Proporção de acolhidos com tempo de acolhimento no Brasil (2010-2018)



Fonte: Brasil (2021, p. 13).

⁹⁶ A Nota Técnica do IPEA reconhece o prazo máximo de 18 meses fixado pela Lei n. 13.509/2017, que modificou a redação do art. 19, §2º, do Estatuto da Criança e do Adolescente, contudo, em sua pesquisa, não obteve dados desagregados para 18 meses, o qual deveria ter sido incorporado ao Censo SUAS. Dessa forma, foi utilizada como métrica de longa permanência o período superior a dois anos (Brasil, 2021, p. 12-3).

Com relação aos tempos processuais, ou seja, ao tempo de tramitação das ações de destituição do poder familiar e de adoção, não há essa informação disponível junto ao CUIDA, por isso, não foi possível realizar uma análise diretamente junto aos dados cadastrais que foram o objeto de análise da Seção 5. Contudo, um estudo realizado pela Associação Brasileira de Jurimetria, em 2015, a pedido do Conselho Nacional de Justiça, indicou que a espera, apenas em primeiro grau, já é excessivamente longa (Brasil, 2015).

A partir dos dados disponibilizados pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina⁹⁷, o CNJ identificou que, em média, os processos de perda ou suspensão do poder familiar levaram 672 dias para tramitar até a sentença. Nas ações de adoção, esse número caiu para 562 dias. Ambas informações foram calculadas a partir dos números apresentados pelo estudo, que levou em consideração as seis comarcas com maior volume processual, no caso, Florianópolis (Capital), Joinville, Lages, Itajaí, Criciúma e Blumenau, o que resultou nas Tabelas 36 e 37⁹⁸:

Tabela 36 - Tempos médios e medianos dos processos de adoção, baseados nas extrações de dados e somente para as Comarcas de Blumenau, Florianópolis, Criciúma, Itajaí, Joinville e Lages

Comarca	Obs.	Eventos	Média	D. P.		Lim. Inf.	Lim. Sup.
				Média	Mediana		
Blumenau	193	151	495	35	363	308	447
Capital	368	286	578	27	440	410	469
Criciúma	148	126	348	40	182	156	229
Itajaí	175	130	626	48	485	395	577
Joinville	519	427	451	22	283	254	315
Lages	198	124	878	61	401	340	599

Fonte: Brasil (2015, p. 90)

Tabela 37 - Tempos médios e medianos dos processos de perda ou suspensão do poder familiar, baseados nas extrações de dados e somente para as Comarcas de Blumenau, Florianópolis, Criciúma, Itajaí, Joinville e Lages.

Comarca	Obs.	Eventos	Média	D. P.		Lim. Inf.	Lim. Sup.
				Média	Mediana		
Blumenau	150	109	590	48	440	392	526
Capital	298	253	482	27	367	303	398
Criciúma	114	105	488	35	380	331	467
Itajaí	53	24	988	138	632	534	
Joinville	185	120	702	47	554	471	653
Lages	118	81	785	62	686	506	792

Fonte: Brasil (2015, p. 90)

⁹⁷ A pesquisa da Associação Brasileira de Jurimetria utilizou, como corte temporal, os processos distribuídos entre 01/01/2007 e 30/11/2013, independentemente de julgamento. A base de dados do Tribunal de Justiça de Santa Catarina envolveu 32.572 processos, dentre os quais 5.605 de adoção, 2.399 de medidas protetivas, 3.566 de perda do poder familiar, 15.160 de guarda ou tutela, e 5.842 de habilitação para adoção.

⁹⁸ O número de observações ("Obs.") é a quantidade de processos que possuem algum tempo classificado, seja ele censurado ou não. O número de eventos é o número de processos com sentença. A média e o desvio padrão da média ("D.P. Média") são calculados utilizando-se médias truncadas. Os limites inferiores e superiores são os quantis de 90% e 10% da curva de sobrevivência (Brasil, 2015, p. 70).

O problema com a demora na resposta judicial, além de impor a crianças e adolescentes um tempo excessivo nos serviços de acolhimento, pode trazer repercussões nas chances de uma eventual adoção, já que, quanto mais velhas, menores as chances de serem adotadas, tópico que será discutido ainda nesta Seção, quando for abordado o perfil desejado delimitado pelos pretendentes à adoção.

Isso porque, apenas com a destituição do poder familiar transitada em julgado, é que o nome da criança e do adolescente são incluídos nos cadastros de aptos à adoção, conforme orientação da Resolução n. 289/2019 do CNJ⁹⁹, que trata da implantação e do funcionamento do SNA e, em seu Anexo I, que trata da regulamentação técnica do sistema, estabelece tal condição como regra:

Art. 3º A colocação da criança ou do adolescente na situação “apta para adoção” deverá ocorrer após o trânsito em julgado da decisão do processo de destituição ou extinção do poder familiar, ou ainda quando a criança ou o adolescente for órfão ou tiver ambos os genitores desconhecidos.

Art. 4º O juiz poderá, no melhor interesse da criança ou do adolescente, determinar a inclusão cautelar na situação “apta para adoção” antes do trânsito em julgado da decisão que destitui ou extingue o poder familiar, hipótese em que o pretendente deverá ser informado sobre o risco jurídico.

Porém, apesar de o CNJ, por meio da sua Resolução n. 289/2019, fixar, como regra, o aguardo do trânsito em julgado, esse procedimento não é compatível com a redação do Estatuto da Criança e do Adolescente que, ao tratar da matéria, no seu art. 199-B, determinou que “sentença que destituir ambos ou qualquer dos genitores do poder familiar fica sujeita a apelação, que deverá ser recebida apenas no efeito devolutivo”. Portanto, sem o efeito suspensivo do recurso, todas as consequências da destituição passam a valer a partir da data da sentença, incluída a inserção da criança e do adolescente nos cadastros de adoção, salvo se, excepcional e fundamentadamente, o juiz receber eventual recurso também no seu efeito suspensivo.

O art. 199-B do Estatuto da Criança e do Adolescente, incluído pela primeira Lei Nacional da Adoção e da Convivência Familiar (Lei n.12.090/2009), se deu, exatamente, para que fosse possível, o quanto antes, garantir à criança e ao adolescente a plena convivência

⁹⁹ Em Santa Catarina, a questão foi disciplinada na forma do Provimento n. 43, de 10 de julho de 2020, da Corregedoria-Geral da Justiça do Poder Judiciário Catarinense, que reiterou os termos da Resolução n. 289/2019 do CNJ, determinando a inclusão de criança ou adolescente na situação “aptos para adoção”, como regra, após o trânsito em julgado da decisão do processo de destituição familiar (art. 3º).

familiar, ainda que no seio de uma família substituta, haja vista que, muito embora tenha-se garantido preferência à família natural, conferindo caráter excepcional à família substituta, tal prevalência apenas de dá enquanto for benéfico à criança e ao adolescente, uma vez que o interesse destes tem prioridade ao dos demais membros da sua família (Veronese e Silveira, 2011, p. 430).

6.1.3 Os acolhimentos de longo prazo: para além dos números e dos índices

Conforme se verificou na Seção anterior, poucos indivíduos permanecem por períodos de acolhimento muito longos. Contudo, apesar de raro, isso acontece: 175 crianças e adolescentes ficaram por mais de seis anos acolhidas, sendo que 33 delas ficaram por mais de oito anos e 23 delas por mais de dez anos. Foram esses acolhimentos, inclusive, que motivaram esta pesquisa.

Os índices positivos de acolhimentos curtos e, portanto, respeitada a brevidade exigida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente na aplicação da medida de acolhimento, são recebidos com muita alegria nesta pesquisa. No entanto, a certeza da existência de crianças e de adolescentes esquecidos junto a um sistema de justiça e de proteção que lhes nega o direito à convivência familiar não pode ser apagada por esses números.

Assim, por se tratar de pessoas, de sujeitos de direito marcados pela condição de seres em pleno desenvolvimento, e não de números, a pesquisadora entendeu necessário narrar a história de algumas dessas crianças e de alguns desses adolescentes submetidos a longuíssimos períodos de acolhimento, o que faz a partir do histórico, dos documentos e das informações disponíveis no próprio CUIDA.

Por ser necessário preservar, ao máximo, o sigilo desses indivíduos, seus nomes foram substituídos por nomes fictícios. Em uma homenagem ao cartunista e escritor Maurício de Sousa, leitura inicial de milhares de brasileiros, inclusive desta pesquisadora, foram escolhidos os nomes de alguns dos seus muitos personagens das revistas em quadrinhos.

Horácio: 4.100 dias de acolhimento

Horácio foi acolhido no início de 2009, aos oito anos de idade, juntamente com as irmãs, de nove e quatro anos. O encaminhamento havia se dado pelo Conselho Tutelar porque os genitores, sucateiros e alcoolistas, impunham aos filhos uma situação de penúria, fome e falta de higiene.

No mês seguinte ao acolhimento, o Ministério Público ingressou com o pedido de destituição do poder familiar, havendo sido deferida, liminarmente, a suspensão. Foi solicitado estudo social que, realizado apenas nove meses após o acolhimento, confirmou as condições de miséria na qual a família vivia, mas concluiu que, diante do interesse demonstrado pela mãe, deveria ser tentada a sua aproximação com os filhos.

Um segundo estudo social foi realizado sete meses após o primeiro. Na ocasião, os genitores estavam separados e residindo com novos companheiros e, apesar de ambos declararem interesse em manter a guarda dos filhos, nenhum havia dado continuidade ao tratamento para o alcoolismo. A conclusão, neste novo relatório, era de que as condições econômicas não permitiam a reintegração familiar, contudo ainda não haviam sido esgotadas as alternativas existentes para tanto, sugerindo novo encaminhamento para tratamento do alcoolismo e a inclusão dos genitores em programas assistenciais do Município.

Depois de dois meses, um terceiro estudo social foi realizado, pelo qual é informado que a Prefeitura havia realizado melhorias na casa da mãe, contudo, mais uma vez, ela havia abandonado os tratamentos, mantido o vício e apresentado comportamento violento. A conclusão foi de que, apesar de declararem interesse na guarda dos filhos, nem o pai, nem a mãe, apresentavam condições de tê-los consigo.

Em outubro de 2010, é decretada a perda do poder familiar e os irmãos são incluídos no cadastro de adoção. Por não haver interessados na adoção do grupo de irmãos no cadastro nacional, consultou-se o cadastro internacional, identificando dois casais italianos interessados – um nas meninas e o outro em Horácio. A convivência com os pretendentes teve início em abril de 2011, porém, no mês seguinte, o estágio de convivência fora interrompido pois, de acordo com os técnicos envolvidos, o comportamento arreado, agressivo e alheio de Horácio inviabilizou a sua vinculação com os pretensos adotantes, havendo o seu retorno para o abrigo.

Durante o estágio de convivência, suspeitou-se de uma possível doença mental, motivo pelo qual Horácio foi encaminhado para atendimento médico. Contudo, o diagnóstico de retardo mental moderado chegou apenas em outubro de 2012, após a avaliação de três profissionais de saúde.

Enquanto isso, em agosto de 2012, quando Horácio já havia passado mais de 3 anos no serviço de acolhimento, um casal, residente na Comarca, havia declarado interesse na sua adoção, solicitando informações sobre o processo de habilitação para a adoção. Foi deferida a

aproximação lenta e gradual, que, mais uma vez, não foi exitosa, havendo a interrupção da adoção e o seu retorno à condição de adotável.

Em maio de 2013, a mãe, embora destituída, tentou uma nova aproximação do filho. Contudo, após o atendimento psicológico da mãe e do filho, a equipe entendeu que Horácio não poderia ser reinserido na família biológica por não estar preparado, da mesma forma como não recomendava novas tentativas de adoção, sugerindo o seu encaminhamento para o atendimento psiquiátrico apropriado.

Após esse evento, são relatados sucessivos surtos, fugas do abrigo e a dificuldade de realizar o atendimento especializado por conta da inexistência desses profissionais na região. A última movimentação é de junho de 2015, quando é solicitado novo relatório, o que se leva a acreditar que Horácio ficou na entidade até o alcance da sua maioridade e, após isso, não se sabe o seu destino.

Mônica – 3.666 dias de acolhimento

Diferentemente do que se observou ao analisar a história de Horácio, não há qualquer relatório social, termo de audiência ou decisão judicial anexados ao cadastro de Mônica, que foi acolhida em agosto de 2015, aos nove anos de idade.

Após a movimentação do acolhimento, a segunda movimentação no cadastro vai acontecer apenas em junho de 2017, informando a transferência de Mônica para outro abrigo, no mesmo Município, por conta da reorganização das instituições de acolhimento e, em seguida, em agosto de 2017, há a informação de decisão, em primeiro grau, destituindo o poder familiar de seus pais.

Em fevereiro de 2019, há a informação de que Mônica estaria em tratamento em uma entidade que presta serviço de atenção psicossocial em regime residencial transitório, exclusivo para tratamento de adolescentes com transtornos por uso de substâncias psicoativas e em situação de vulnerabilidade social, localizada no norte do Estado.

Esta informação se repete no registro de junho de 2020, quando é indicado que a adolescente havia sido internada em clínica psiquiátrica para tratamento relacionado a dependência química outras cinco vezes, de forma que a equipe médica indicava já ter esgotado as possibilidades de tratamento, sugerindo que o encaminhamento de Mônica para uma instituição de longa permanência especializada nessa faixa etária visando a manutenção da abstinência.

Cebolinha – 3.557 dias de acolhimento

Cebolinha, quando tinha nove anos de idade, foi acolhido, juntamente com seus irmãos, de 11 e cinco anos de idade. O acolhimento aconteceu em abril de 2010, por entrega voluntária do pai e a decisão que declarou a destituição do poder familiar transitou em julgado em fevereiro de 2011, quando o grupo de irmãos foi cadastrado como aptos à adoção.

Apenas em março de 2012 é que foi localizado um casal interessado na adoção do grupo de irmãos, autorizando-se a aproximação gradual deles com os pretendentes. O estágio de convivência teve início em abril de 2012, com o deferimento da guarda ao casal. Contudo, em outubro daquele ano, após seis meses de convivência, houve a devolução dos irmãos para o abrigo em razão da não adaptação ao convívio familiar já que, de acordo com os pretendentes, “as crianças não os reconheciam como pai e mãe”.

Assim, já no final de 2012, Cebolinha e seus irmãos retornaram à condição de adotáveis e, diante da ausência de pretendentes interessados no cadastro nacional, tentou-se o cadastro internacional, que também retornou negativo. Em novembro de 2013, houve resposta de pretendentes interessados apenas no irmão mais novo, de forma que foi feito contato com Cebolinha para prepará-lo para uma possível separação do irmão, o que veio a acontecer, concretamente, em abril de 2015, com o envio do caçula para a adoção internacional.

Durante todo esse período, foram realizadas buscas por pretendentes interessados tanto no perfil de Cebolinha quanto no de Cebolinha e Maria Cebola, sua irmã, porém, apesar das declarações de desejar participar de uma família, não foi possível localizá-la. Em todo esse tempo, o menino, que virou um adolescente no abrigo, estudou, teve um bom rendimento escolar, participou dos programas sociais que lhe foram oferecidos, teve o comportamento elogiado e deixou claro, em todos os relatórios, a sua grande expectativa com a adoção, a qual, infelizmente, nunca aconteceu.

Antes de completar 18 anos, Cebolinha foi aprovado em teste seletivo para o ingresso em curso de ensino médio técnico integrado oferecido por uma instituição federal e a sua classificação lhe autorizava fazer uso das acomodações da unidade escolar durante a semana, devendo retornar para o abrigo nos finais de semana. Assim, ao completar 18 anos, o adolescente foi desligado do abrigo, porém encontrava-se empregado e tinha moradia, sendo auxiliado com aluguel social e outros benefícios.

Cascão – 3.362 dias de acolhimento

Cascão foi acolhido em setembro de 2009, aos sete anos de idade, juntamente com o um irmão de 11 anos e duas irmãs de nove e dois anos. A destituição do poder familiar foi proposta apenas em abril de 2011, com sentença favorável em outubro de 2011 e a inclusão dos irmãos no cadastro de aptos à adoção.

Há a informação, no termo de audiência realizada em abril de 2013, de que o irmão mais velho foi viver sob a guarda da avó a qual, contudo, recusou-se a receber Cascão. As duas irmãs, por sua vez, estariam em processo de adoção em separado. Foi realizada uma visita às irmãs, contudo, as visitas não tiveram continuidade por se entender que não seriam “positivas para as meninas”, o que não foi bem explicado, já que a existência de vínculo entre o grupo era evidente.

Cascão, de acordo com o que é informado no termo de audiência, sentia muita falta das irmãs e tinha a expectativa da retomada das visitas semanais. Ainda, o menino estava ressentido por ter sido o único dos irmãos a não ter recebido recolocação familiar, e gostaria de também ser adotado, ainda que por outra família.

Confirmado o vínculo afetivo entre os irmãos, em agosto de 2013 foi determinado a continuidade das visitas, sobretudo ao irmão que residia com a avó, permitindo-se a manutenção dos laços fraternais, de forma que foi destacada a expectativa de que, atingida a maioridade, o irmão mais velho passaria a se encarregar da guarda de Cascão, o que de fato aconteceu em 2018, quando foi deferida sua guarda ao irmão e autorizado o seu desacolhimento.

Magali – 3.238 dias de acolhimento

Aos dez anos de idade, Magali foi acolhida em razão da violência sexual que sofria em casa, porém a destituição do poder familiar – e sua respectiva inclusão no cadastro de crianças aptas à adoção – aconteceu após dois anos, quando já contava com a idade de 12 anos.

Em 2013, após quatro anos de acolhimento, foi localizada uma família interessada em adotá-la, no entanto, houve sua devolução antes do fim do prazo do estágio de convivência. Na ocasião, Magali foi encaminhada para uma avaliação psiquiátrica a fim de verificar suas reais limitações, bem como lhe garantir melhores condições de aprendizagem e de capacitação para uma vida independente.

Em agosto de 2014, em audiência concentrada realizada na entidade de acolhimento, foi verificado que Magali, que já contava com 15 anos na época, apresentava sérias limitações:

não sabia ler, não identificava as cores, tinha problemas em conseguir manter a própria higiene pessoal e continuava muito dependente.

Em setembro de 2014, após várias tentativas frustradas de reinserção familiar e colocação em família substituta, muito por conta dos problemas de saúde mental de Magali, seu nome foi retirado do cadastro de crianças e adolescentes aptos à adoção, havendo determinação judicial para a procura de algum local específico para o atendimento de adolescentes com deficiência, de forma que o seu acolhimento ocorresse em local mais apropriado à sua condição e dependência.

Na audiência concentrada de fevereiro de 2015, a coordenadora da instituição de acolhimento contou que Magali, além de se encontrar na mesma situação de dependência e incapacidade intelectual, estava muito agressiva com as outras crianças acolhidas e com as cuidadoras. Na mesma ocasião, foi informada a inexistência, no Estado, de entidade especializada apta e disposta a recebê-la em acolhimento.

A adolescente passou a frequentar a APAE junto do ensino regular, foi inscrita para receber o benefício de prestação continuada e, eventualmente, conseguiu uma oportunidade de emprego em uma Empresa. Contudo, mesmo ao completar a maioridade, não foi possível desacolher Magali em razão do seu elevado grau de dependência provocada por sua deficiência. Assim, ela, junto com outra adolescente, também com deficiência, passaram a residir em uma edícula nos fundos do abrigo, em um espaço mais independente da instituição.

Em dezembro de 2017, Magali foi incluída no programa de apadrinhamento afetivo, tendo lhe sido indicada uma madrinha. Com o lançamento do serviço de acolhimento familiar no Município, a jovem foi encaminhada para uma família acolhedora e, desde então, vem se adaptando bem ao novo arranjo familiar.

Jeremias – 3.232 dias de acolhimento

Acolhido em maio de 2010, por conta dos maus-tratos que recebia em casa, Jeremias tinha apenas 11 anos. A sentença de destituição do poder familiar se deu em julho de 2011 e, na sequência, foi realizado o seu cadastro como apto à adoção.

A consulta ao CUIDA, realizada em dezembro de 2012, se mostrou exitosa. Foi localizado um casal que, muito embora tenha indicado outro perfil – apenas crianças com menos

de cinco anos – estava interessado em conhecer Jeremias, sendo autorizada a sua aproximação gradual.

Neste meio tempo, o menino foi encaminhado para uma nova avaliação psiquiátrica e neuropsicológica, para avaliação de sua condição cognitiva. O laudo de ambos especialistas indicaram diagnóstico de deficiência mental leve.

O casal de pretendentes, ainda em fase de aproximação, foi cientificado do teor dos laudos, o que num primeiro momento não os fez desistir da intenção de adotar o menino. Contudo, na segunda etapa de aproximação, houve a desistência da adoção sob o argumento de que o pretendente não conseguiu desenvolver afetividade por Jeremias.

Uma outra tentativa de adoção foi realizada, com outros pretendentes, menos de três meses após a recusa do primeiro casal. Assim, em março de 2012, Jeremias foi entregue em guarda para um novo casal, para um estágio de convivência fixado pelo prazo de seis meses. Mais uma vez, infelizmente, o casal desistiu da adoção, retornando o menino ao Município de origem, mas, desta vez, para o serviço de acolhimento familiar.

Em janeiro de 2013, a família acolhedora que havia se responsabilizado por Jeremias, desistiu da incumbência alegando dificuldades na condução do processo educativo. Dessa forma, o serviço de acolhimento do Município, por não dispor de outra família cadastrada interessada em receber a guarda de Jeremias, acordou com um membro da família extensa do adolescente o recebimento da sua guarda temporária, devidamente subsidiada, até a identificação de outra família acolhedora, o que logo aconteceu, em março de 2013.

Com esta nova família acolhedora, Jeremias demonstrou bastante progresso e melhora no comportamento. Desta forma, entendeu-se que não seria oportuno, naquele momento, novas tentativas de colocação em família substituta, situação que se manteve até abril de 2016, quando em audiência, se reconheceu que, embora o adolescente estivesse acolhido, inclusive afetivamente pela família acolhedora, a situação permanecia irregular, uma vez que o acolhimento tem, por essência, o caráter transitório para a colocação em família substituta. Assim, retomou-se as buscas por pretendentes a adoção.

A família acolhedora, que já nutria carinho por Jeremias, foi questionada sobre o eventual interesse na sua adoção e a resposta foi positiva. Assim, deu-se início aos procedimentos necessários para a adoção, a qual, com o retorno dos relatórios sociais favoráveis, foi deferida.

6.2 A EXCEPCIONALIDADE: OS MOTIVOS QUE JUSTIFICAM O ACOLHIMENTO

6.2.1 A excepcionalidade na Lei

A medida de acolhimento deve ser sempre excepcional, conforme determina, expressamente, o Estatuto da Criança e do Adolescente em seu art. 101, §1º: “o acolhimento institucional e o acolhimento familiar são medidas provisórias e excepcionais, utilizáveis como forma de transição para reintegração familiar ou, não sendo esta possível, para colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade”.

Contudo, o que caracteriza uma situação excepcional? Quando, diante da realidade concreta, pode se afirmar que a medida de acolhimento deve ser excepcionalmente aplicada? Como, objetivamente, traçar parâmetros para um critério tão subjetivo?

É claro que a excepcionalidade do acolhimento decorre do fato de que esta medida de proteção, por sua própria natureza, priva a criança e o adolescente do direito de se desenvolverem no seio da própria família natural, ou, quando esta não for uma possibilidade, de crescer junto a uma família substituta (art. 19, ECA).

A própria ideia de encaminhamento para uma família substituta é, também, uma medida excepcional, posto que a preferência da família de origem, chamada de *natural* pelo diploma estatutário, é garantida legalmente (art. 19, ECA). Mesmo a concessão da guarda para os membros da família extensa – definida como “aquela que se estende para além da unidade pais e filhos ou da unidade do casal, formada por parentes próximos com os quais a criança ou adolescente convive e mantém vínculos de afinidade e afetividade” (art. 25, parágrafo único, ECA) – tem prioridade em relação à adoção (art. 39, §1º, ECA).

O afastamento da família nuclear, com a respectiva decretação da perda ou da suspensão do poder familiar, deve ocorrer judicialmente e apenas nas hipóteses previstas na legislação civil, no caso, aquelas listadas pelo art. 1.638 do Código Civil¹⁰⁰, ou diante do

¹⁰⁰ Art. 1.638. Perderá por ato judicial o poder familiar o pai ou a mãe que: I - castigar imoderadamente o filho; II - deixar o filho em abandono; III - praticar atos contrários à moral e aos bons costumes; IV - incidir, reiteradamente, nas faltas previstas no artigo antecedente; V - entregar de forma irregular o filho a terceiros para fins de adoção (Incluído pela Lei n. 13.509, de 2017). Parágrafo único. Perderá também por ato judicial o poder familiar aquele que (Incluído pela Lei n. 13.715, de 2018): I – praticar contra outrem igualmente titular do mesmo poder familiar (Incluído pela Lei n. 13.715, de 2018): a) homicídio, feminicídio ou lesão corporal de natureza grave ou seguida de morte, quando se tratar de crime doloso envolvendo violência doméstica e

descumprimento injustificado dos deveres e das obrigações inerentes ao poder familiar (art. 22 e art. 24, ECA).

Portanto, a excepcionalidade indicada pela Lei n. 8.069/1990 impõe que o acolhimento seja sempre o último recurso a ser utilizado, viável apenas quando as demais medidas de proteção não surtirem efeito, estando, assim, intimamente ligada aos princípios da intervenção mínima (art. 100, parágrafo único, inc. VII, ECA) e da proporcionalidade da medida (art. 100, parágrafo único, inc. VIII, ECA).

Dessa forma, para a sua propositura, é requisito a aplicação prévia de outras medidas voltadas à promoção da família, que atuem, diretamente, no resgate ou na manutenção dos vínculos parentais-filiais, sejam aquelas listadas nos incisos art. 101 do Estatuto da Criança e do Adolescente - como a inclusão em serviços e programas oficiais ou comunitários de proteção, apoio e promoção da família (inc. IV); a requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico (inc. V); e, a inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos (inc. VI) - sejam outros encaminhamentos que se mostrarem relevantes.

Para tanto, é necessária a construção de políticas públicas, sobretudo socioassistenciais, capazes de transformar a realidade familiar. Por isso, é mais importante o investimento público na Proteção Social Básica, que oferece o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), e, especialmente, na Proteção Especial de Média Complexidade, que oferece o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), do que na construção de abrigos.

Sendo a regra a manutenção (ou a reintegração) da criança e do adolescente às suas famílias, apenas quando for identificada uma situação incontornável de risco e quando as demais medidas de proteção não forem capazes de contornar essa situação, é que será possível cogitar o seu encaminhamento para o serviço de acolhimento. Ainda assim, é preciso, antes, verificar se não há, na família extensa, pessoa apta a recebê-los em guarda e por eles se responsabilizar. Além da família, devem ser consideradas outras pessoas da rede primária ou

familiar ou menosprezo ou discriminação à condição de mulher (Incluído pela Lei n. 13.715, de 2018); b) estupro ou outro crime contra a dignidade sexual sujeito à pena de reclusão (Incluído pela Lei n. 13.715, de 2018); II – praticar contra filho, filha ou outro descendente (Incluído pela Lei n. 13.715, de 2018): a) homicídio, feminicídio ou lesão corporal de natureza grave ou seguida de morte, quando se tratar de crime doloso envolvendo violência doméstica e familiar ou menosprezo ou discriminação à condição de mulher (Incluído pela Lei n. 13.715, de 2018); b) estupro, estupro de vulnerável ou outro crime contra a dignidade sexual sujeito à pena de reclusão (Incluído pela Lei n. 13.715, de 2018).

rede social de apoio da criança e do adolescente, como padrinhos, vizinhos, amigos, etc. (MELO, 2018, p. 680-1).

Isso porque o afastamento do núcleo familiar, em si, já é uma medida bastante traumática, visto que, em muitos casos, ainda que necessário o afastamento, ele não se dá pela falta de afeto entre os genitores e seus filhos, mas sim por outras razões. Nesse cenário, é mais indicado o encaminhamento da criança e do adolescente para uma residência conhecida, para que fiquem sob a guarda e os cuidados de pessoa com quem já tenham uma relação de carinho e de confiança, do que o seu envio para o abrigo, onde dividirão um espaço coletivo desconhecido, com outras crianças, adolescentes e profissionais que nunca haviam visto.

Apenas quando não for possível, em nenhuma circunstância, nem a manutenção no seio da própria família, nem o encaminhamento para membro da família externa, é que está configurada a excepcionalidade e, assim, autorizada a aplicação da medida de proteção na modalidade de acolhimento.

Ainda assim, antes do acolhimento institucional, é necessário verificar a existência de família cadastrada em programa de acolhimento familiar apta ao seu recebimento, uma vez que o Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu art. 34, §1º, determinou que 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”, que oferece melhores condições para o retorno à família de origem ou sua inclusão em família substituta (VERONESE; SILVEIRA, 2011, p 226), tema que será melhor tratado ao final desta Seção.

6.2.2 A excepcionalidade na prática: o que indica o CUIDA

Na Seção 5, foram apresentados os dados colhidos a partir dos cadastros inseridos junto ao CUIDA. Entre as informações disponíveis para coleta, encontrava-se o *motivo do acolhimento*, o qual justificaria o acolhimento daquelas crianças e adolescentes incluídos no sistema.

Verificou-se que o registro do motivo do afastamento não é de livre preenchimento na plataforma, o que significa que o responsável pelo seu preenchimento conta com opções limitadas pelo próprio sistema, em menu *drop-down*, sendo-lhe oferecidas as seguintes opções: abandono, abuso sexual, adoção irregular, alcoolismo dos pais, carência econômica, devolução,

doença familiar, mãe presidiária, maus-tratos, negligência, óbito da mãe, óbito do pai, óbito dos pais, outros, pai presidiário, pais presidiários, separação dos pais, transferência de abrigo.

A opção de menu *drop-down*, por um lado, facilita a catalogação dos dados para se traçar um quadro dos motivos que empurram crianças e adolescentes para os serviços de acolhimento. Contudo, suas limitações podem falsear o resultado, seja por não abranger todas as possibilidades, seja por que, muitas vezes, a medida de proteção precisa ser aplicada em razão de motivos múltiplos.

Os dados que tratam dos números e dos percentuais dos acolhimentos por motivação estão ilustrados na Tabela 13 e, aglomerando os motivos que, apesar de específicos, traduzem um mesmo cenário – a exemplo dos motivos *óbito da mãe*, *óbito do pai* e *óbito dos pais* que, na prática, revelam a orfandade do acolhido – temos, da causa de maior incidência para a menor, o seguinte: 1º - negligência, 2º - maus-tratos, 3º - abandono, 4º - transferência de abrigo, 5º - abuso sexual, 6º - alcoolismo dos pais, 7º - devolução, 8º - prisão de um ou de ambos genitores, 9º - doença familiar, 10º - adoção irregular, 11º - carência econômica, 12º - óbito de um ou ambos genitores e 13º - separação dos pais.

É necessário apontar que 688 cadastros, o que corresponde a 2,94% da amostra, não apresentavam qualquer motivo, o que ocorre em razão da falta de preenchimento do campo. Não há como saber se isso decorre de descuido no momento do preenchimento ou se em razão da dificuldade de encontrar um motivo que melhor se adeque ao caso, muito embora esta última hipótese não pareça ser o caso, diante da existência da opção *outros*, o que foi verificado em 3.788 dos registros, o que corresponde a 16,19% da amostra.

A opção *outros*, entretanto, apesar de, numa primeira leitura, parecer imprescindível para esse tipo de cadastro, uma vez que não seria possível incluir toda a vasta gama de situações que podem ensejar o acolhimento de crianças e adolescentes, pode se revelar em uma armadilha, pois dispensa a reflexão do preenchedor no momento do cadastro e inviabiliza uma análise mais completa e profunda sobre motivos que levam crianças e adolescentes ao acolhimento. Inclusive, há indícios de que seja este o caso do CUIDA, dado que a opção *outros* foi verificada em uma parte substancial da amostra.

O motivo *negligência* é, de longe, o com maior incidência - 37,88% dos casos. A questão, aqui, é o que seria negligência? Na esfera legal, a negligência é uma das modalidades de condutas descritas pelo Código Penal que, junto com a imperícia e a imprudência, caracterizam os crimes culposos, no qual o agente deixa de observar o seu exigível dever de

cuidado (art. 18, inc. II, CP). A negligência, na esfera penal, portanto, pode ser definida como “um deixar de fazer aquilo que a diligência normal impunha” (GRECO, 2015, p. 259).

Trazer esse conceito para a esfera civil, mais especificamente para o direito de família, pode ser, aparentemente, simples: “a negligência significa omissão dos pais em prover as necessidades básicas para o desenvolvimento do filho” (MACIEL, 2019, p. 269), ou seja, ela acontece quando o genitor deixa de cumprir com um dever inerente ao poder familiar que seja importante para o bem-estar dos filhos. Contudo, esse é um conceito bastante subjetivo, que pode esconder outras razões, como hipossuficiência socioeconômica.

É preciso apurar, no caso concreto, se a negligência decorre da simples falta de interesse nas funções parentais ou se o problema é estrutural e provocado pelas condições socioculturais da família, como a baixa escolarização, o subemprego ou desemprego, o difícil ou nenhum acesso aos serviços públicos de saúde, socioassistenciais e de educação, dentre outros fatores que podem simular uma situação de negligência parental mas que, na verdade, revela a vulnerabilidade socioeconômica de todos os integrantes da família.

O segundo motivo de maior incidência é a figura dos *maus-tratos*, verificado em 9,33% dos casos. Os maus-tratos tem sua definição no tipo penal do art. 136 do Código Penal: “expor a perigo a vida ou a saúde de pessoa sob sua autoridade, guarda ou vigilância, para fim de educação, ensino, tratamento ou custódia, quer privando-a de alimentação ou cuidados indispensáveis, quer sujeitando-a a trabalho excessivo ou inadequado, quer abusando de meios de correção ou disciplina”.

A figura dos maus-tratos pode incluir uma série de subcategorias, entre elas a do *castigo imoderado*, hipótese que justifica a decretação da perda do poder familiar, na forma da legislação civil (art. 1.638, inc. I, CC). A proibição legal de castigos imoderados levava, equivocadamente, a se entender que seria possível a aplicação de “castigos moderados” aos filhos, situação que ficou esclarecida com a publicação da Lei n. 13.010/2014 (Lei Menino Bernardo), a qual alterou a redação do Estatuto da Criança e do Adolescente, para estabelecer o direito da criança e do adolescente de serem educados e cuidados sem o uso de castigos físicos ou de tratamento cruel ou degradante:

Art. 18-A. A criança e o adolescente têm o direito de ser educados e cuidados sem o uso de castigo físico ou de tratamento cruel ou degradante, como formas de correção, disciplina, educação ou qualquer outro pretexto, pelos pais, pelos integrantes da família ampliada, pelos responsáveis, pelos agentes públicos executores de medidas

socioeducativas ou por qualquer pessoa encarregada de cuidar deles, tratá-los, educá-los ou protegê-los. (Incluído pela Lei n. 13.010, de 2014)

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se: (Incluído pela Lei n. 13.010, de 2014)

I - castigo físico: ação de natureza disciplinar ou punitiva aplicada com o uso da força física sobre a criança ou o adolescente que resulte em: (Incluído pela Lei n. 13.010, de 2014)

a) sofrimento físico; ou (Incluído pela Lei n. 13.010, de 2014)

b) lesão; (Incluído pela Lei n. 13.010, de 2014)

II - tratamento cruel ou degradante: conduta ou forma cruel de tratamento em relação à criança ou ao adolescente que: (Incluído pela Lei n. 13.010, de 2014)

a) humilhe; ou (Incluído pela Lei n. 13.010, de 2014)

b) ameace gravemente; ou (Incluído pela Lei n. 13.010, de 2014)

c) ridicularize. (Incluído pela Lei n. 13.010, de 2014)

Verificada situação de castigo imoderado ou, melhor, situação que configure uma ou mais das hipóteses indicadas no *caput* do art. 18-A, antes da propositura do afastamento da criança e do adolescente do seio familiar, é preciso se atentar para as medidas específicas indicadas no art. 18-B do Estatuto da Criança e do Adolescente, também incluídas pela Lei Menino Bernardo, que autoriza o Conselho Tutelar a encaminhar os pais ou os integrantes da família extensa para programas de proteção à família, tratamento psicológico, cursos e programas de orientação, dentre outras medidas.

Caso os maus-tratos representem atos de violência¹⁰¹ – seja ela física ou psicológica – sendo ela infringida apenas por um dos genitores, é preciso pensar se a medida mais adequada

¹⁰¹ A Lei n. 13.431/2017, que estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência, trouxe, em seu art. 4º, a definição das formas de violência, classificando-as como *violência física* (entendida como a ação infligida à criança ou ao adolescente que ofenda sua integridade ou saúde corporal ou que lhe cause sofrimento físico, inc. I); *violência psicológica* (a) qualquer conduta de discriminação, depreciação ou desrespeito em relação à criança ou ao adolescente mediante ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, agressão verbal e xingamento, ridicularização, indiferença, exploração ou intimidação sistemática (bullying) que possa comprometer seu desenvolvimento psíquico ou emocional; b) o ato de alienação parental, assim entendido como a interferência na formação psicológica da criança ou do adolescente, promovida ou induzida por um dos genitores, pelos avós ou por quem os tenha sob sua autoridade, guarda ou vigilância, que leve ao repúdio de genitor ou que cause prejuízo ao estabelecimento ou à manutenção de vínculo com este; c) qualquer conduta que exponha a criança ou o adolescente, direta ou indiretamente, a crime violento contra membro de sua família ou de sua rede de apoio, independentemente do ambiente em que cometido, particularmente quando isto a torna testemunha; inc. II); *violência sexual*, entendida como qualquer conduta que constranja a criança ou o adolescente a praticar ou presenciar conjunção carnal ou qualquer outro ato libidinoso, inclusive exposição do corpo em foto ou vídeo por meio eletrônico ou não, que compreenda a) abuso sexual, entendido como toda ação que se utiliza da criança ou do adolescente para fins sexuais, seja conjunção carnal ou outro ato libidinoso, realizado de modo presencial ou por meio eletrônico, para estimulação sexual do agente ou de terceiro; b) exploração sexual comercial, entendida como o uso da criança ou do adolescente em atividade sexual em troca de remuneração ou qualquer outra forma de compensação, de forma independente ou sob patrocínio, apoio ou incentivo de terceiro, seja de modo presencial ou por meio eletrônico; c) tráfico de pessoas, entendido como o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento da criança ou do adolescente, dentro do território nacional ou para o estrangeiro, com o fim de exploração sexual, mediante ameaça, uso de força ou outra forma de coação, rapto, fraude, engano, abuso de autoridade, aproveitamento de situação de vulnerabilidade ou entrega ou aceitação de pagamento, entre os casos previstos na legislação (inc. III); e, *violência institucional* (entendida como a praticada por instituição pública ou conveniada, inclusive quando gerar revitimização, inc.

não seria o afastamento cautelar do agressor da moradia, conforme autoriza o art. 21, inc. II, da Lei n. 13.431/2017, invertendo-se o raciocínio comum (de afastar a criança ou o adolescente, vítimas) e preservando a segurança da criança e do adolescente no seu próprio lar.

O *abandono*, outro motivo de grande incidência, identificado em 8,60% dos casos, também é tipo penal, indicado no art. 133 do Código Penal como o ato de “abandonar pessoa que está sob seu cuidado, guarda, vigilância ou autoridade, e, por qualquer motivo, incapaz de defender-se dos riscos resultantes do abandono”.

No abandono, assim como na negligência, é preciso uma análise cuidadosa do caso em concreto, haja vista que as condições socioeconômicas podem ser cruciais na configuração do abandono. Assim, antes de verificar a culpa ou o dolo dos pais pelo abandono dos filhos, é preciso verificar se ele decorre da falta de condições materiais para suprir as necessidades da criança, do adolescente e dos demais membros da família. Sendo esse o caso, é preciso garantir a assistência e o fortalecimento da família.

A negligência, os maus-tratos e o abandono são situações que, muitas vezes, estão relacionadas. São “formas de violência caracterizadas pela ausência, recusa ou deserção do atendimento necessário a alguém que deveria receber atenção e cuidados” (MINAYO, 2013, p. 39) e, quando ocorrem com crianças ou adolescentes, os expõem a outras situações de perigo, como a desnutrição, a evasão escolar, os acidentes domésticos, entre outras. Por isso, esses três motivos, geralmente, estão juntos.

A *transferência de abrigo*, que tem a incidência de 5,41%, não é um motivo de afastamento em si, mas sim um evento que revela o deslocamento da criança ou do adolescente acolhidos de um serviço para outro. A transferência pode acontecer em decorrência das mais variadas razões: quando o acolhido alcança uma idade superior àquela de atendimento da unidade, na hipótese de serviços que restringem o atendimento por faixa etária; em razão da necessidade de transferência para outro Município para permitir a reintegração familiar quando há mudança de domicílio ou quando localizado membro da família extensa interessado na sua guarda; para a proteção do acolhido quando, naquela região, ele está sendo ameaçado, entre tantos outros.

Ainda com relação às transferências, é preciso destacar a existência de pedidos, que em regra partem da própria equipe do serviço, com o aval dos atores do Sistema de Justiça, para o afastamento do acolhido em razão de problemas comportamentais e disciplinares, o que resulta na privação, também, da convivência comunitária, em uma evidente afronta aos direitos desses indivíduos, em desalinhamento com a proteção integral conferida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

O *abuso sexual*, que justificou 4,99% dos acolhimentos, deve abranger todo o tipo de violência sexual – o que inclui, além do abuso sexual em si, a exploração sexual. Aqui, assim como acontece com os maus-tratos, é preciso inverter a lógica do afastamento. Não sendo uma situação em que há a convivência do outro genitor, o que colocaria em risco a segurança da criança ou do adolescente, ao invés de afastar a vítima, é preciso afastar o agressor do domicílio familiar, aplicando-se a medida de proteção prevista no art. 21, inc. II, da Lei n. 13.431/2017.

O *alcoolismo dos pais*, motivo com incidência em 4,47% dos casos, assim como a dependência química, deve ser verificado com cautela. Na redação original do art. 19 do Estatuto da Criança e do Adolescente, ficava determinado que o ambiente familiar deveria ser livre da presença de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes. A Lei n. 13.257/2016, entretanto, modificou essa expressão para “ambiente que garanta seu desenvolvimento integral”. Isso porque, por um lado, não apenas os toxicômanos podem afetar o desenvolvimento infatoadolescente, mas também outras situações que impliquem um ambiente de violência (SANCHES; VERONESE, 2018, p. 221). Por outro, porque a dependência química deve ser objeto de tratamento de saúde, o qual, não necessariamente, impede as habilidades parentais, motivo pelo qual deve ser analisado caso a caso.

A *devolução*, verificada em 2,59% dos casos, representa as tristes hipóteses em que a criança e o adolescente chegaram a ser incluídos em uma família substituta, geralmente na modalidade de adoção, mas acabaram retornando ao acolhimento depois de seus novos pais deles desistirem, o que não teria espaço na ordem jurídica, haja vista que a adoção é irrevogável (art. 39, §1º, ECA).

Quando ocorre a devolução, há uma dupla violação de direito da criança e do adolescente, um duplo abandono, o que traz uma série de consequências emocionais devastas e que abalam, profundamente, a autoconfiança da criança ou do adolescente. Levy, Pinho e Faria (2009, p. 62), após analisarem os processos da Vara da Infância e Juventude da Comarca da Capital do Rio de Janeiro que culminaram em devolução, identificaram que, em todos os casos, as crianças foram culpabilizadas pelo fracasso do projeto de adoção, seja em razão do seu

comportamento ou das dificuldades de relacionamento. Essa situação, de inegável prejuízo psicológico, resultou, entre outros problemas, na descrença generalizada nos adultos e na possibilidade de filiação após mais uma decepção, a ponto de uma das crianças declarar: “eu não quero mais saber de família”, fala que expressa a dor diante da incompreensão e da incapacidade de acolhimento dos adultos.

Por ser irrevogável, uma vez transitada em julgado a sentença que deferiu o pedido de adoção e, em sua decorrência, tendo sido formalizado o vínculo de filiação, não há que se falar em revogação do ato, mesmo que seja esta a vontade das partes. Assim, a devolução não é capaz de romper o vínculo formado pela adoção, a não ser que a criança devolvida seja adotada por uma nova família, situação em que os primeiros pais adotivos serão destituídos do poder familiar antes da formalização da nova relação de parentesco. Isso significa que a devolução não suspende os efeitos pessoais ou patrimoniais conferidos pela adoção, de modo que o adotado devolvido poderá exigir alimentos e, ainda, terá direito a participar da sucessão. A esse respeito, inclusive, vem se tornando comum a interposição, geralmente pelo Ministério Público, em nome da criança ou do adolescente devolvidos, de pedido judicial para a reparação de danos morais em face dos pais adotivos.¹⁰²

Os motivos *prisão de um ou de ambos genitores*¹⁰³, *doença familiar* e *óbito de um ou ambos genitores*, verificados em 2,51%, 1,60% e 0,76% dos casos, provavelmente, seriam os

¹⁰² APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM OCORRENTE. GUARDA PROVISÓRIA. DESISTÊNCIA DA ADOÇÃO DURANTE O ESTÁGIO DE CONVIVÊNCIA. NEGLIGÊNCIA E IMPRUDÊNCIA DOS ADOTANTES CARACTERIZADA. DANO MORAL CONFIGURADO. DEVER DE INDENIZAR PRESENTE. VALOR DA INDENIZAÇÃO MANTIDO. RECURSO NÃO PROVIDO. 1. O art. 201, IX, da Lei n. 8.069, de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente confere legitimidade ativa extraordinária ao Ministério Público para ingressar em juízo na defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis afetos à criança e ao adolescente. 2. Assim, o Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública, cujo objetivo é responsabilizar aqueles que supostamente teriam violado direito indisponível do adolescente. 3. Embora seja possível desistir da adoção durante o estágio de convivência, se ficar evidenciado que o insucesso da adoção está relacionado à negligência e à imprudência dos adotantes e que desta atitude resultou em comprovado dano moral para o adotando, este deve ser indenizado. 4. O arbitramento da indenização pelo dano moral levará em conta as consequências da lesão, a condição socioeconômica do ofendido e a capacidade do devedor. Observados esses elementos, o arbitramento deve ser mantido. 5. Apelação cível conhecida e não provida, mantida a sentença que acolheu em parte a pretensão inicial, rejeitada uma preliminar. (Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível n. 1.0702.14.059612-4/001. Relator Des. Caetano Levi Lopes. 2ª Câmara Cível. Julgamento em 27/03/2018).

¹⁰³ Conforme determina o art. 23, §2º, do Estatuto da Criança e do Adolescente, “a condenação criminal do pai ou da mãe não implicará a destituição do poder familiar, exceto na hipótese de condenação por crime doloso sujeito à pena de reclusão contra outrem igualmente titular do mesmo poder familiar ou contra filho, filha ou outro descendente”.

motivos mais incontornáveis, haja vista ser inevitável a ausência do genitor (ou dos genitores) responsável pela criança ou pelo adolescente. Contudo, mesmo nessas hipóteses, é preciso verificar a existência de família extensa que possa assumi-los em guarda ou verificar se é possível o seu encaminhamento para família cadastrada em programa de acolhimento familiar pelo tempo da prisão ou do tratamento de saúde dos pais.

O motivo *adoção irregular* esteve em 1,57% dos casos. São, em sua grande parte, casos de *adoção à brasileira*, conduta que é tipificada pelo art. 242 do Código Penal, consistente em: “dar parto alheio como próprio; registrar como seu o filho de outrem; ocultar recém-nascido ou substituí-lo, suprimindo ou alterando direito inerente ao estado civil”. Em geral, as adoções irregulares tem como alvos bebês recém-nascidos ou de poucos meses.

A adoção, pelas regras estabelecidas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, só pode se dar em favor de candidato habilitado e previamente inscrito no cadastro de pretendentes à adoção. As exceções são as adoções *intuitu personae*, nas hipóteses específicas indicadas no §13 do art. 50 do próprio Estatuto, no caso: a) quando se tratar de pedido de adoção unilateral, no qual um cônjuge ou companheiro adota o filho do outro; b) quando for formulado por parente com o qual a criança ou o adolescente mantenha vínculos de afinidade e afetividade; c) quando for a pedido de quem já detenha a tutela ou guarda legal de criança maior de três anos ou adolescente, desde que o lapso de tempo de convivência comprove a fixação de laços de afinidade e afetividade e não seja constatada a ocorrência de má-fé.

Quando a adoção irregular é descoberta desde logo, de forma que ainda não tenham sido formados laços de afeto e de confiança por parte da criança, é possível o seu afastamento e a sua inclusão no seio de família devidamente habilitada e cadastrada. O problema ocorre quando o tempo de permanência da criança junto à família que a adotou de maneira irregular é o suficiente para que o seu afastamento lhe cause algum sofrimento psíquico, pela privação do seu cuidador principal.

De acordo com a teoria do apego infantil, desenvolvida por Bowlby (2002), o apego é uma disposição para buscar proximidade e contato com uma figura específica, e seu aspecto central é o estabelecimento do senso de segurança. A formação dos vínculos infantis com uma figura privilegiada de contato torna-se perceptível a partir dos seis meses de idade da criança e segue até seus três anos de idade:

Durante os primeiros meses de vida, o bebê aprende a discriminar uma certa figura, usualmente a mãe, e desenvolve um grande prazer em estar na sua companhia. Depois dos seis meses de idade, aproximadamente, o bebê mostra suas preferências de modo inconfundível. Durante a segunda metade do primeiro ano de vida, e a totalidade do

segundo e terceiro, a criança está intimamente ligada à sua figura materna, o que significa que fica contente na companhia dela e aflita quando ela está ausente. Mesmo separações momentâneas levam frequentemente a criança a protestar; e as mais demoradas sempre envolvem os mais vigorosos protestos. Após o terceiro ano, o comportamento de ligação é suscitado um pouco menos prontamente do que antes, embora a mudança seja apenas de grau (BOWLBY, 1982, p.43).

Assim, pela teoria do apego, nos primeiros cinco meses de vida do bebê, os vínculos com uma família ainda não estão formados, de maneira que a criança reage de forma amistosa inclusive com estranhos e não demonstra sofrimento com a sua separação de sua família, apenas com a ausência de qualquer cuidador. Entre os seis e os dez meses de vida começa a formação de vínculos afetivos duradouros com a família, período a partir do qual se torna evidente o apego infantil a uma figura privilegiada de cuidado e há reações de sofrimento no caso de sua separação ou à presença de estranhos.

Isso significa que, a depender da idade da criança e do tempo em que ela desfrutou da convivência com a família que a adotou de forma irregular, o seu afastamento pode lhe causar prejuízo emocional e sofrimento psíquico. Dessa forma, aplicando o princípio do melhor interesse da criança e do adolescente, caso os relatórios psicossociais apontem condições favoráveis para a sua manutenção, pode ser mais indicado a regularização da adoção e a sua manutenção junto a família.

A *carência econômica*, apesar de verificada em menos de 1% dos casos (0,88%), não deveria sequer ser uma opção de justificativa, haja vista a previsão contida no art. 23 do Estatuto da Criança e do Adolescente, pela qual se afirma, expressamente, que “a falta ou a carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou a suspensão do poder familiar”.

Inclusive, o conteúdo do art. 23 é uma das inovações mais revolucionárias promovidas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, visto que, em seu antecessor, o Código de Menores de 1979, a pobreza colocava a criança e o adolescente em situação de *menor irregular* (art. 2º, inc. I, Lei n. 6.697/1979), autorizando a aplicação das medidas de assistência previstas na legislação menorista, o que incluía a sua institucionalização em “estabelecimento educacional, ocupacional, psicopedagógico, hospitalar, psiquiátrico ou outro adequado” (art. 14, inc. VI, Lei n. 6.697/1979).

Muito embora seja obrigação dos pais o sustento dos filhos (art. 22, ECA), diante da responsabilidade tripartida entre família, sociedade e Estado, confirmada pela Constituição

Federal de 1988 (art. 227, CF), deverá o Estado, por meio de suas políticas públicas, socorrer as famílias em situação de miserabilidade, sobretudo através de programas de distribuição de renda. Assim, quando a pobreza for o único motivo que justifique o afastamento – e, conseqüente, o acolhimento – dos filhos, deverá ser a família incluída em programas oficiais de proteção, apoio e promoção (art. 23, §1º, ECA).

Por fim, a *separação dos pais*, visto em apenas 0,29% da amostra, registra a menor incidência de todas as causas de acolhimento. O motivo parece estranho, uma vez que a separação dos pais pressupõe a discussão sobre a guarda dos filhos (unilateral ou compartilhada), os alimentos e o direito de visitas, não se vislumbrando a possibilidade de acolhimento. É possível imaginar, no entanto, a sua aplicação em casos graves e excepcionais, em que nenhum dos genitores deseje a guarda da prole após a separação ou em hipótese na qual ambos estejam praticando intensos atos de alienação parental, prejudicando a saúde emocional dos filhos. Mesmo nesses casos, é preciso muita cautela na determinação do acolhimento, assim como a necessidade de verificação de membros da família extensa aptos a receber as crianças e os adolescentes.

Em conclusão, infelizmente, não é possível verificar, com precisão, se as medidas de acolhimento institucional e familiar, que afastam a criança e o adolescente do convívio com a sua família de origem são, de fato, excepcionais se consideradas apenas as informações cadastradas no CUIDA. Seria necessária uma análise maior e individualizada de todas as decisões judiciais que deferiram as medidas de proteção, o que, não foi viável durante a realização desta pesquisa.

Contudo, levando-se em conta apenas as causas apontadas nos registros, considerando os motivos de maior incidência, no caso, a negligência, os maus-tratos e o abandono, é fácil suspeitar que, na verdade, são a estruturas socioculturais e econômicas dessas famílias que resultam no afastamento dos seus filhos e, por conseqüência, esses acolhimentos não estariam observando o princípio na excepcionalidade da medida.

6.3 EMPECILHOS À ADOÇÃO: O PERFIL DESEJADO POR FAMÍLIAS SUBSTITUTAS

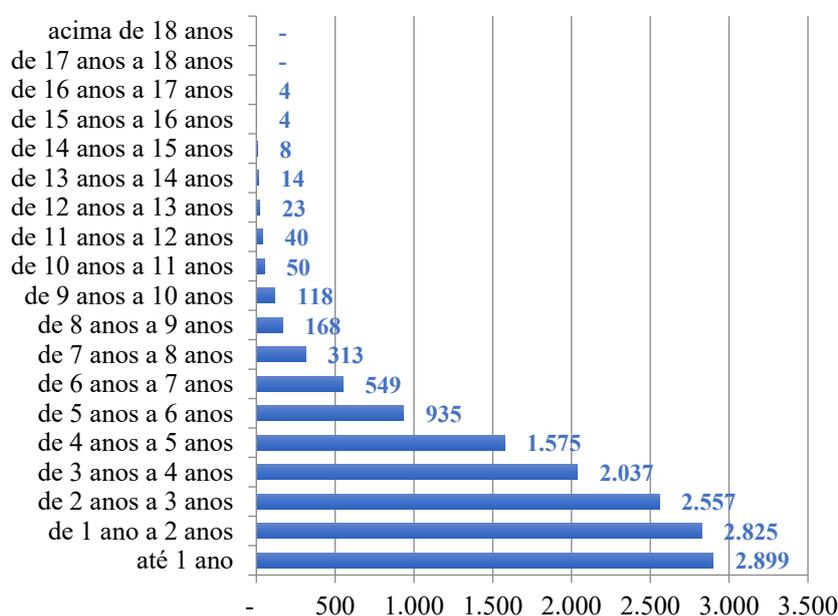
Muito embora a adoção não seja uma política pública e nem deva ser a primeira opção a se recorrer para garantir o direito à convivência familiar, é preciso reconhecer que o Estatuto da Criança e do Adolescente autorizou, como alternativa ao exercício deste direito, a inclusão

excepcional da criança e do adolescente em família substituta (art. 19, *caput* e §1º; art. 39, §1º; art. 92, inc. II; art. 100, parágrafo único, inc. X; art. 101, inc. IX; art. 163, todos do ECA), motivo pelo qual o tema é tratado nesta Seção.

No dia 7 janeiro de 2021, em uma busca junto ao CUIDA, foram localizados 3.685 pretendentes à adoção no cadastro estadual e 22 pretendentes no cadastro internacional, totalizando 3.707 pretendentes no total. Na mesma data, foram localizados apenas 279 crianças e adolescentes aptos à adoção. O que parece, em uma leitura apressada, ser um erro numérico, justifica-se quando é analisado o perfil indicado como desejado pelos pretendentes.

O CUIDA disponibiliza, na sua parte de Estatísticas e Relatórios, informações sobre os pretendentes à adoção e as restrições por eles selecionadas com relação ao perfil da criança ou do adolescente que desejam adotar. Em um retrato do dia 7 de janeiro de 2021, é possível verificar que o interesse diminui de forma bastante significativa a partir dos seis anos de idade da criança, conforme demonstrado no gráfico apresentado pela Figura 19.

Figura 19 – Perfil do adotado, por idade, selecionado pelo pretendente à adoção



Fonte: Elaborado pela autora a partir de CUIDA (2021)

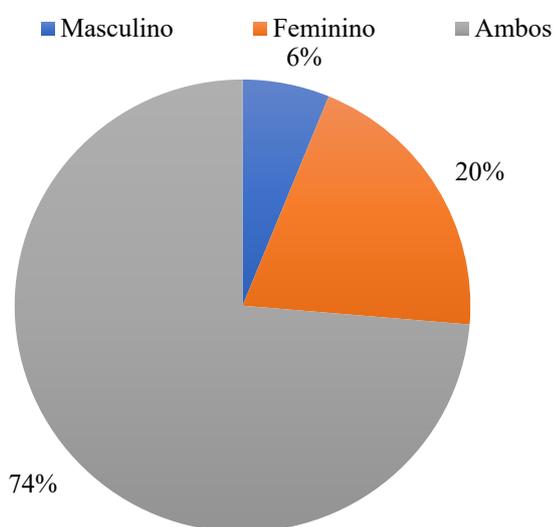
Ao apresentar o perfil etário desejado, o CUIDA indica todos aqueles pretendentes que aceitam a criança e o adolescente na faixa etária específica. Assim, no caso de pretendentes cuja opção seja por uma criança ou um adolescente cuja idade englobe um período maior, ele será

contado novamente, por isso, o número de pretendentes, indicados no Figura 19, parece superior aos 3.707 pretendentes. Desse modo, por exemplo, caso um determinado pretendente coloque, em seu perfil, a procura por criança com idade inferior a quatro anos de idade, ele será computado nas quatro primeiras barras do gráfico de barras.

É interessante verificar que o número de pretendentes interessados já começa a diminuir após a criança completar um ano de idade, o que segue progressivamente até os seus quatro anos. A partir desta idade, há uma redução cada vez mais drástica no número de pretendentes interessados na sua adoção, sobretudo a partir dos sete anos, quando o número de interessados é quase 90% menor, e aos dez anos de idade, quando o número de interessados corresponde a 3,8% do total de interessados. Os adolescentes, ou seja, a partir dos 12 anos de idade, entram no perfil de apenas 53 dos pretendentes, o que equivale a 1,42% do total.

Com relação ao sexo das crianças e dos adolescentes, apesar da ligeira preferência por meninas – 747 pretendentes desejam apenas meninas e 229 procuram apenas por meninos – de maneira geral, não é uma característica impeditiva à adoção, posto que 2.731 dos pretendentes terem declarado aceitar, em adoção, crianças ou adolescentes de ambos os sexos (Figura 20).

Figura 20 - Perfil do adotado, por sexo, selecionado pelo pretendente à adoção



Fonte: Elaborado pela autora a partir de CUIDA (2021)

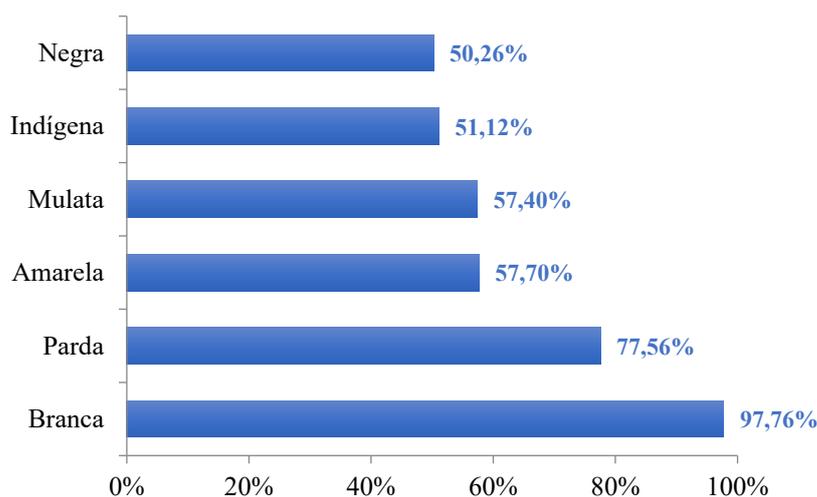
A raça da criança, da mesma forma, apesar de ser mais expressiva a distinção, não é tão marcante quanto a delimitação etária. O CUIDA registrava, no dia 7 de janeiro de 2021, 3.624 pretendentes interessados em crianças ou adolescentes brancos; 2.875 em pardos, 2.139 em amarelos, 2.128 em mulatos, 1.895 em indígenas e 1.863 em negros.

Aqui, conforme já apontado na Seção 5, quando apresentado o perfil racial dos acolhidos, é importante ressaltar dois pontos. Primeiro, as opções de raça indicadas pelo CUIDA não coincidem com aquelas utilizadas pelo IBGE, que pesquisa a cor ou raça da população brasileira com base na autodeclaração, de forma que as pessoas são perguntadas sobre sua cor de acordo com as cinco opções: branca, preta, parda, indígena ou amarela.

Segundo, não se sabe, exatamente, qual a diferença entre *pardos* e *mulatos*. Contudo, aqui, considerando se tratar do perfil racial apontado pelos pretendentes à adoção observou as categorias dadas pelo CUIDA, não será possível aglutinar os dois grupos como foi feito para a análise do perfil racial das crianças e dos adolescentes acolhidos (Tabela 17), visto que os números são bem distintos - 77,56% aceitam adotar pardos, porém apenas 57,40% aceitam adotar mulatos, o que revela que, sob o olhar dos pretendentes, tratam-se de grupos raciais distintos.

Mais uma vez, assim como ocorre com a questão etária, ao apresentar o perfil racial desejado, o CUIDA indica todos aqueles pretendentes que aceitam receber, em adoção, criança ou adolescente de determinada raça. Assim, no caso de pretendentes optem por adotar criança ou adolescente, independentemente de sua cor ou raça, eles serão contados em cada uma dessas opções, o que justifica os números indicados acima e apresentados na Figura 21.

Figura 21 - Perfil do adotado, por raça, selecionado pelo pretendente à adoção



Fonte: Elaborado pela autora a partir de CUIDA (2021)

Chama a atenção que o grupo com menor taxa de procura/aceitação é o composto por crianças e adolescentes negros, aceito por apenas metade dos pretendentes (50,26%), o que é, certamente, um reflexo do racismo estrutural que permeia toda a sociedade brasileira e que atinge, ainda mais com maior impacto, às crianças e aos adolescentes negros.

O racismo, no conceito apresentado por Almeida (2019, p. 23), “é uma forma sistemática de discriminação que tem a raça como fundamento, e que se manifesta por meio de práticas conscientes ou inconscientes que culminam em desvantagens ou privilégios para indivíduos depender do grupo racial ao qual pertençam”. Podemos afirmar que, no Brasil, o racismo é estrutural porque ele é consequência da própria estrutura social, ou “do modo ‘normal’ com que se constituem as relações políticas, econômicas, jurídicas e até familiares, não sendo uma patologia social e nem um desarranjo institucional. O racismo é estrutural” (ALMEIDA, 2019, p. 33).

A respeito do racismo estrutural vivenciado por crianças e adolescentes negros, vale dar destaque as palavras de Lima (2020, p. 134), que aponta que a infância empobrecida e violentada no Brasil – e, conseqüentemente, aquela que vem parar (e permanecer) nos abrigos – tem cor e é negra, e afirma isso a partir da sua “permanência diuturna nos piores indicadores sociais – saúde, condições de moradia, taxa de analfabetismo, evasão escolar, distorção série x idade, renda familiar, indicadores de violência – desde o abuso e exploração sexual às balas que não são perdidas, mas são ‘achadas’.”

Os números retratados pelo CUIDA se repetem quando a questão é analisada sob a ótica das chances de adoção em todo o país. O Diagnóstico sobre o Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento, publicado em 2020 pelo Conselho Nacional de Justiça, confirma que a grande questão, para a adoção, está na idade das crianças e dos adolescentes aptos à adoção.

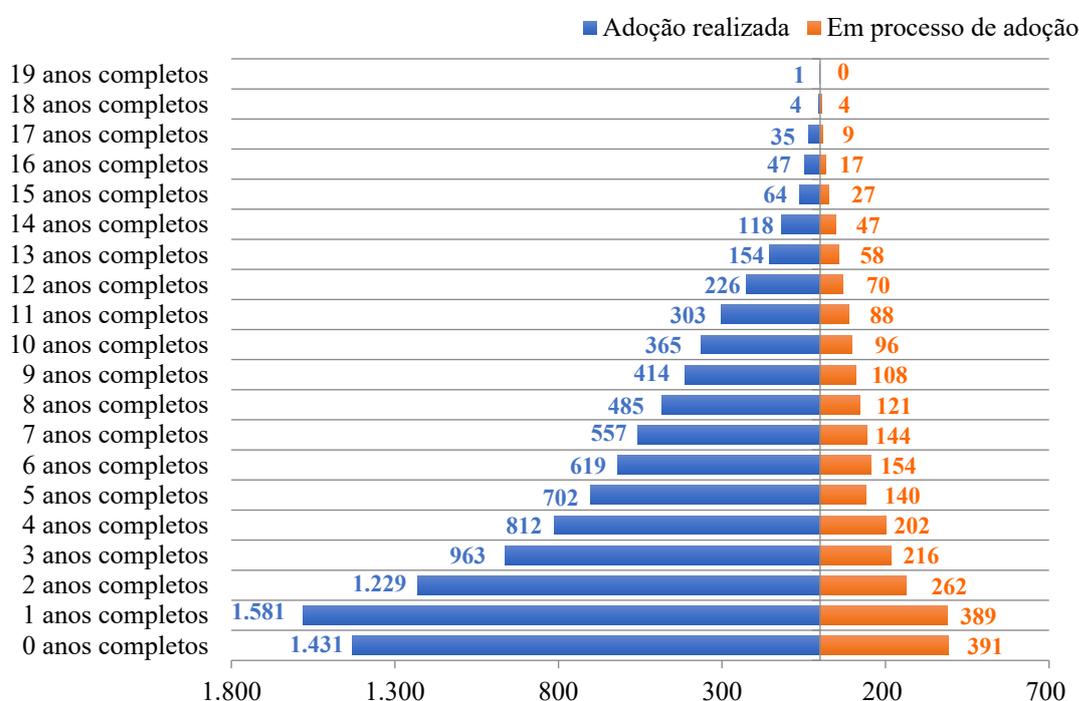
O Diagnóstico do SNA levou em consideração informações sobre adoções, concretizadas ou em andamento, no período entre outubro de 2019 a maio de 2020, além de apresentar um retrato – feito em 5 de maio de 2020 - sobre as crianças e os adolescentes em processo de adoção, disponíveis para adoção ou em acolhimento, assim como dos pretendentes que aguardam o procedimento de adoção.

Verificou-se, nacionalmente, o total de 59.902 crianças e adolescentes nesses estágios: 32.791 em acolhimento institucional; 10.120 com adoção realizada; 5.026 aptos à adoção; 4.742 reintegradas à convivência familiar; 2.991 desligadas pelo atingimento da maioridade ou emancipadas; 2.543 em processo de adoção; e, 1.366 em acolhimento familiar (Brasil, 2020, p. 11).

Com relação aos pretendentes, foram levados em conta o total de 46.338 pretendentes, sendo 34.443 pretendentes dispostos a adotar, 2.008 pretendentes em processo de adoção e 9.887 pretendentes que já concluíram a adoção (Brasil, 2020, p. 25).

Analisando as 10.120 adoções realizadas – que ocorreram entre os anos de 2015 e 2020¹⁰⁴ - e as 2.543 adoções em processamento, é fácil verificar que o número de adotados diminui, drasticamente, à medida que a idade aumenta, sendo essa tendência verificada tanto nas adoções realizadas quanto nas adoções em trâmite, conforme Figura 22:

Figura 22 - Número de crianças e adolescentes adotados ou em processo de adoção por idade



Fonte: Brasil (2020, p. 15)

Considerando as adoções realizadas, temos que mais da metade, no caso, 51% delas, se deu em favor de crianças com idade inferior a três anos completos (5.204). Os outros 49%,

¹⁰⁴ É bastante interessante observar a série histórica do número de crianças e adolescentes adotados, que foi crescente até o ano de 2018, seguida de um pequeno declínio em 2019. Os dados apresentados pelo CNJ no Diagnóstico do SNA, na forma de gráfico, indicam o seguinte número de crianças e adolescentes adotados, por ano: 806 em 2015, 1.493 em 2016, 2.059 em 2017, 2.821 em 2018, 2.654 em 2019 e 287 até abril de 2020 (Brasil, 2020, p. 13).

ainda assim, se concentram nas crianças menores: 27% de crianças com idades entre quatro e sete anos completos (2.690); 15% de crianças com idades entre oito e 11 anos completos (1.567). Apenas 6%, o que equivale a 649 adotados, correspondem a adolescentes, ou seja, maiores de 12 anos. Nas adoções em andamento, esses números sofrem uma pequena redução: 49% dos pedidos em processamento são em favor de crianças com idades até três anos completos (1.042), 25% de crianças com idades entre quatro e sete anos completos (640), 16% de crianças com idades entre oito até 11 anos completos (413), e 9% de adolescentes (232).

De fato, os pretendentes, em sua gigantesca maioria, procuram por crianças com menos de sete anos, sendo expressivo o número de pretendentes que desejam crianças com idade inferior a quatro anos. Apenas 0,3% desejam adotar adolescentes, ainda que estes representem 77% do total de crianças e adolescentes disponíveis para adoção. (Brasil, 2020, p. 27).

Com relação ao sexo da criança e do adolescente, ao contrário da preferência identificada no CUIDA, o Diagnóstico do SNA revelou que a adoção de meninos foi, ligeiramente, maior do que a de meninas, ficando em 53,1% de adoções do sexo masculino contra 46,9% do sexo feminino (BRASIL, 2020, p. 15).

Considerando a raça do adotado, por sua vez, os processos de adoção, em 46% dos casos, foram relativos a crianças ou adolescentes pardos; 38% brancos; 10% negros; 6% amarelos e 0,18% de indígenas. A adoção de pardos foi preponderante em quase todas as regiões do Brasil, com exceção na região Sul, onde 50% dos adotados estão classificados como brancos (Brasil, 2020, p. 17). A maioria das crianças e adolescentes acolhidos no Brasil são pardos (48,8%), e, além delas, 34,4% são brancas, 15,5% negras, 0,8% indígenas e 0,4% amarelas, o que explicaria esses números (BRASIL, 2020, p. 43).

Vale destacar, ainda, que, em apenas 2,2% das adoções ocorridas, a criança ou o adolescente tinham algum problema de saúde, sendo 80,3% com problemas de saúde tratáveis, 9% com deficiências físicas e 10,8% com deficiências intelectuais. Em relação às crianças e aos adolescentes em processo de adoção, 7,6% apresentavam algum problema de saúde, sendo, destes, 75,3% de problemas de saúde tratáveis; 9,8% de deficiências físicas e 14,9% de deficiências intelectuais (BRASIL, 2020, p. 18).

A questão da preexistência de alguma doença ou deficiência, assim como a idade, é um dos fatores que mais dificulta as chances da adoção. O Diagnóstico do SNA revelou que, do total de crianças e adolescentes aptos à adoção, aproximadamente 21,3% apresentam algum

problema de saúde: 9,7% possuem doenças tratáveis; 8,5% possuem deficiência intelectual e 3,2% deficiência física (BRASIL, 2020, p. 32).

Todos esses dados e números revelam que a adoção, no Brasil, ainda está sendo trabalhada pela máxima de *dar um filho a alguém*, e não sob o olhar necessário – e exigido pela Doutrina da Proteção Integral – de se garantir uma família às crianças e aos adolescentes, para que elas possam ser amadas e se desenvolver na plenitude de suas possibilidades.

6.4 ALTERNATIVAS AO ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL

Todo o arcabouço legislativo brasileiro determina que devem ser envidados esforços para manter a criança e o adolescente no seio da sua própria família de origem, contudo, é necessário admitir que nem sempre isso é possível sem que haja risco para a sua segurança. Nessas hipóteses, em que seja imprescindível o seu afastamento do convívio família, é preciso se recorrer aos serviços de acolhimento.

No âmbito internacional, essa questão tem grande destaque nas Diretrizes sobre Cuidados Alternativos para Crianças da Assembleia da Organização das Nações Unidas (ONU), aprovadas, em 2009, em atendimento às necessidades detectadas pela sociedade civil e por técnicos de diversos países, que trabalham em contato direto com crianças afastadas de suas famílias.

As Diretrizes da ONU estabelecem orientações sobre a política de atendimento e tem o objetivo de “aprimorar a implementação da Convenção sobre os Direitos da Criança e das disposições relevantes de outros instrumentos internacionais com relação à proteção e ao bem estar das crianças desprovidas de cuidado parental ou que estejam em risco de vir a assim se encontrar” (ONU, 2009, p. 3).

De início, as Diretrizes reconhecem a família como o ambiente natural para o crescimento, o bem-estar e a proteção da criança e do adolescente. Deste modo, determina que as ações devem ser planejadas, primariamente, para permitir a manutenção destes junto à sua família de origem, cabendo ao Estado a responsabilidade de assegurar apoio para que as famílias tenham as condições e os meios necessários para tanto (Anexo II, A, 3).

Apenas quando a família não tiver capacidade de dispensar os cuidados adequados à criança e ao adolescente ou, apesar do apoio apropriado, recuse-se a fazê-lo, é que se espera do Estado a oferta dos cuidados alternativos adequados, oferecidos pela sua própria estrutura ou intermediados por organizações da sociedade civil devidamente credenciadas, assegurando a supervisão da segurança, do bem-estar e do desenvolvimento de toda criança e de todo o adolescente colocados sob cuidados alternativos (Anexo II, A, 5).

Com relação a esses *cuidados alternativos*, as Diretrizes da ONU apontam que devem ser prestados, preferencialmente, em ambiente familiar, ao mesmo tempo em que devem ser adotadas medidas para a desinstitucionalização, primando pela atenção individualizada e de pequenos grupos:

21. A opinião predominante dos especialistas é de que os cuidados alternativos de crianças pequenas, particularmente aquelas com menos de três anos, devem ser prestados preferencialmente em ambiente familiar. Exceções a esse princípio poderão ser autorizadas a fim de evitar a separação de irmãos e em casos onde a colocação é de natureza emergencial ou por período predeterminado e de curta duração, que conduza à reintegração familiar ou a alguma outra solução de longo prazo, como resultado.

22. Apesar de reconhecer que as instituições de acolhimento institucional e os serviços de famílias acolhedoras se complementem ao atender às necessidades das crianças, onde ainda houver grandes instituições de acolhimento de crianças, deverão ser buscadas alternativas, no contexto de uma estratégia geral de desinstitucionalização, com objetivos e metas precisas que levem à gradativa desativação dessas instituições. Para tal, o Estado deverá estabelecer parâmetros de atendimento para garantir sua qualidade e condições adequadas ao desenvolvimento da criança, como, por exemplo, atenção individualizada e em pequenos grupos, devendo avaliar tais instituições por esses padrões. As decisões quanto ao estabelecimento ou a licença de novas instituições privadas ou públicas de prestação de assistência a crianças deverão considerar essa estratégia e o objetivo de desinstitucionalização. (ONU, 2009, Anexo II, B).

Assim, é primordial que os afastamentos não ocorram em razão da vulnerabilidade socioeconômica familiar ou pela falta de apoio das políticas públicas que deveriam ser promovidas pelo Estado. Apesar disso, se reconhecida a necessidade do afastamento, devem ser pensadas ações que reduzam os danos provocados pelo trauma da separação.

Nesse sentido, para finalizar a Seção 6, serão apresentados três recursos: o acolhimento das famílias, com políticas de fortalecimento do grupo familiar, de forma que não se chegue à necessidade do afastamento; o acolhimento familiar que, apesar de não ser uma solução permanente para o direito à convivência familiar, é um espaço muito mais adequado, que permite o atendimento individualizado do acolhido; e, o apadrinhamento afetivo, como um programa destinado às crianças e aos adolescentes acolhidos que tem o objetivo de fomentar a convivência comunitária e reduzir a segregação inevitável do acolhimento.

6.4.1 O acolhimento das famílias

A primeira alternativa ao acolhimento institucional de crianças e adolescentes deve ser o investimento em ações e políticas públicas que privilegiem a família como principal núcleo de apoio, tal como determina a Política Nacional de Assistência Social (Brasil, 2004, p. 15) e em respeito às prerrogativas que lhe foram conferidas pelos textos constitucional (art. 226, *caput* e §8º, CF) e estatutário (art. 19, *caput*, ECA). Para tanto, são necessárias políticas públicas, articuladas em suas diferentes esferas, capazes de auxiliar as famílias a superarem as situações que poderiam levar ao afastamento dos seus filhos.

Rizzini *et al.* (2006), ao pesquisarem iniciativas no país que promovessem a convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes, identificaram que, muitas situações apontadas como de “vulnerabilidade e risco”, mesmo as mais adversas, podem ser abordadas por meio do apoio às famílias, evitando a separação ou a perda dos seus filhos, isso porque “as crianças e os adolescentes que necessitam de proteção geralmente são provenientes de famílias também carentes de acolhimento”, e que, mesmo que fragilizadas, em sua grande maioria, guarda potencialidade para criar seus filhos se receberem o apoio necessário em tempo hábil (Rizzini *et al.*, 2006, p. 43).

As iniciativas verificadas pelas autoras, em pesquisa de campo, buscavam dar suporte às famílias a responderem a situações adversas classificadas em três categorias: a) famílias com membros portadores do vírus HIV; b) famílias em condição de vida nas ruas; e, c) famílias apontadas genericamente como negligentes.

Na primeira hipótese, famílias com membros portadores do vírus HIV, mostrou-se necessário apoiar o núcleo familiar no que fosse preciso (com suporte psicológico, social e, até mesmo, financeiro) e, ao mesmo tempo, proporcionar outros possíveis cuidadores para as crianças e os adolescentes dentre pessoas que, por vínculos familiares ou afetivos, pudessem, eventualmente, assumir a posição de substitutos aos pais biológicos, abrindo espaço para a família extensa, os amigos e os vizinhos (RIZZINI *et al.*, 2006, p. 44; 47).

A questão das famílias em condição de vida nas ruas é enfrentada com ações cujo objetivo seja buscar formas de suporte, para que estas superem as dificuldades centrais que enfrentam, mantendo a companhia dos filhos. Nesses casos, a metodologia recomenda que o foco da ação seja a mãe, de modo que, com o seu fortalecimento, as crianças sejam também beneficiadas (RIZZINI *et al.*, 2006, p. 44-5; 49).

O processo de abordagem dessas famílias deve buscar a construção de uma relação de confiança e de cumplicidade, para a construção de um plano que vise a saída das ruas, a ser executado em quatro etapas: 1) aproximação, por meio de um diálogo informal com a mãe; 2) abordagem continuada, com o estabelecimento de dias e horários para os encontros, visando a construção de um laço de confiança; 3) convite ao espaço físico institucional, para que a mãe possa conhecer a proposta do projeto e o seu espaço físico; e, 4) participação das ações oferecidas pela instituição, como oficinas de cidadania, cursos profissionalizantes e atendimento psicossocial (RIZZINI *et al.*, 2006, p. 44-5; 48-9).

Quando apenas a criança ou o adolescente encontram-se em situação de rua, e não suas famílias, a reinserção imediata na família de origem não é comum, exigindo outros procedimentos, que busquem a construção de uma relação de confiança. Entre essas ações estão visitas domiciliares e apoio à família na forma de atendimento psicossocial e suporte financeiro (RIZZINI *et al.*, 2006, p. 45; 49).

Por fim, as situações identificadas, genericamente, como de negligência são bastante complexas e estão ligadas a uma série de privações que, somadas a carência de recursos materiais, levam a família a um quadro de disfuncionalidade. Rizzini *et al.* indicam que, nas entrevistas com as equipes de atendimento, os casos mais citados na categoria de *negligência* envolvem “quadros de violência, agravados pelo consumo de álcool e narcóticos; famílias com adultos ou crianças com deficiência, com comprometimentos na esfera mental ou neurológica; presença de enfermidades crônicas, prisão, desaparecimento ou morte de um dos cônjuges” (RIZZINI *et al.*, 2006, p. 45).

Assim, o atendimento às famílias nos casos apontados como de negligência exige seu apoio em suas diversas demandas, por meio da articulação de diferentes ações, as quais exigem a presença do poder público, uma vez que as intervenções são amplas e dependem de uma série de serviços nas áreas da saúde, da educação, da assistência social, etc. São exigidas ações especializadas, que devem ser individualizadas para o atendimento de uma parcela reduzida e bastante específica da população.

Todos esses serviços enquadram-se no campo da Proteção Social Especial de Média Complexidade – haja vista que atendem famílias em que, apesar de encontrarem em uma situação de negação ou violação de direitos, ainda não houve o rompimento dos seus vínculos familiares e comunitários (BRASIL, 2004, p. 38) – e deveriam ser oferecidas no CREAS, equipamento próprio para os serviços socioassistenciais da média complexidade.

A realidade da oferta da média complexidade em Santa Catarina foi apresentada na Seção 5, que revelou a carência desses serviços no Estado. Não há nenhum CREAS Regional para o atendimento dos Municípios de Pequeno Porte I, apesar destes representarem 84,49% dos Municípios em Santa Catarina e ser esta uma incumbência da esfera estadual confirmada pela NOB/SUAS (art. 15, inc. IV, e art. 54, inc. IV). Desta forma, dos 295 Municípios do Estado, o CREAS está presente em apenas 90 destes, o que equivale a tão somente 30,51% de cobertura.

Contudo, o custo/benefício das ações que prestigiam o fortalecimento das famílias tende a ser bem alto. Ao mesmo tempo em que se garante o direito à convivência familiar de crianças e adolescentes, atua diretamente na solução de problemas sociais, o que traz repercussão na qualidade de vida não só da família atendida, mas a de toda a comunidade.

6.4.2 O acolhimento familiar

O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC) aprovado pelo Conanda e pelo CNAS em 2006, buscou traçar uma estratégia para garantir a oferta de um serviço que melhor atendesse aos interesses da criança e do adolescente, estimulando a criação dos serviços de acolhimento familiar, o que levou a sua inclusão, como medida de proteção, no texto do Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 101, inc. VII, ECA) após as modificações promovidas pela Lei n. 12.010/2009.

O instituto já encontrava previsão na Política Nacional de Assistência Social (PNAS), como serviço da Proteção Social Especial de Alta Complexidade, sob o nome de *Família Acolhedora* (Brasil, 2004, p. 38), contudo, só a partir do PNCFC e, sobretudo, da sua inclusão como medida de proteção estatutária, é que se verificou a sua implantação, gradual, nos Municípios brasileiros.

O Estatuto da Criança e do Adolescente garantiu prioridade ao acolhimento familiar, em detrimento ao acolhimento institucional (art. 34, §1º, ECA), de modo que se, por qualquer motivo, houver o afastamento do convívio com a família de origem e não for possível nem a reintegração familiar, nem a inclusão em família substituta, a colocação da criança ou do adolescente em programas de acolhimento familiar terá preferência.

O programa de famílias acolhedoras, por definição do próprio PNCFC, “caracteriza-se como um serviço que organiza o acolhimento, na residência de famílias acolhedoras, de crianças e adolescentes afastados da família de origem mediante medida protetiva” (Brasil, 2006a, p.42). Portanto, não se trata da inclusão em família substituta como uma solução permanente, tal como a adoção, mas sim de uma modalidade de acolhimento para crianças e adolescentes diferenciada, uma vez que ela se dá em um lar familiar e não em um abrigo.

Em síntese, é uma prática mediada por uma autoridade, na qual uma família, previamente cadastrada, recebe a criança ou o adolescente que precisa de cuidados, e por ela se responsabilizando, em um serviço definido em uma política pública própria (CABRAL, 2005, p. 10-1).

Assim, ao invés do encaminhamento para abrigos, onde crianças e adolescentes são tratados em uma abordagem coletiva, as famílias acolhedoras conseguem respeitar a sua individualidade, dedicando um olhar responsável e cuidadoso para a resolução de cada problema particular. A diferença dessa modalidade é a possibilidade de colocar a criança e o adolescente em um espaço onde eles possam receber o afeto de uma família propriamente dita.

Apesar disso, tal como ocorre com o acolhimento institucional, na sua aplicação, também devem ser considerados os princípios da excepcionalidade, da brevidade e da mínima intervenção, sempre como forma de transição para a reintegração familiar ou, quando esta não for possível, inclusão em família substituta (art. 34, *caput*, ECA).

Os objetivos do programa de família acolhedora, discriminados no PNCFC, são seis: 1) permitir o cuidado individualizado do acolhido, o que só pode ser proporcionado pelo atendimento em ambiente familiar; 2) garantir a preservação do vínculo e do contato com a família de origem; 3) fomentar o fortalecimento dos vínculos comunitários, favorecendo o contato com a comunidade e a utilização da rede de serviços disponíveis; 4) preservar a história da criança ou do adolescente, contando com registros e fotografias organizados, inclusive, pela família acolhedora; 5) preparar o acolhido e a sua família de origem para o retorno à convivência familiar; e, 6) facilitar a comunicação com a Justiça da Infância e da Juventude, com o envio de informações sobre o status das crianças, dos adolescentes e de suas famílias (BRASIL, 2006a, p. 42).

A metodologia do programa pressupõe o desenvolvimento de três etapas: 1) a mobilização, o cadastramento, a seleção, a capacitação, o acompanhamento e supervisão das famílias acolhedoras por uma equipe multiprofissional; 2) o acompanhamento psicossocial das famílias de origem, para que seja fomentada a reintegração familiar; e, 3) a articulação da rede

serviços, do Sistema de Justiça e dos demais atores do Sistema de Garantia de Direitos (Brasil, 2006a, p.42).

A parametrização e o reordenamento do programa de famílias acolhedoras ocorreram em 2009, com a publicação das Orientações Técnicas para Serviços de Acolhimento do Conanda e do CNAS, que organizou aspectos jurídico-administrativos do serviço, estipulou regras de funcionamento e fixou recursos humanos e infraestrutura mínimos.

Com relação aos aspectos jurídico-administrativos, cada família cadastrada no programa poderá acolher uma criança ou um adolescente por vez, com exceção dos grupos de irmãos, que deverão ser acolhidos por uma única família. O acolhimento se dá por meio de termo de guarda provisória¹⁰⁵, expedido pela autoridade judiciária, pelo qual a família acolhedora se torna, temporariamente, a guardiã do acolhido, responsabilizando-se por todos os deveres inerentes ao instituto da guarda (BRASIL, 2009b, p. 83).

A guarda, em acolhimento familiar, pode ser subsidiada, conforme autoriza o art. 227, §3º, inc. VI, da Constituição Federal e o art. 34 do Estatuto da Criança e do Adolescente, valores que podem ter como fonte de custeio o Fundo mantido pelos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente (art. 88, inc. IV, e art. 260, §2º, ECA) ou recursos do próprio Município. A esse respeito, o Ministério do Desenvolvimento Social, através da Portaria n. 223, de 8 de junho de 2017, autoriza a utilização dos recursos do cofinanciamento federal da Proteção Social Especial de Alta Complexidade para o repasse de subsídios financeiros às famílias acolhedoras no âmbito do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora.

O funcionamento do serviço tem início com a seleção das famílias acolhedoras, o que deve ocorrer a partir da ampla divulgação do programa e da sensibilização das famílias. A acolhida das famílias inscritas, assim como a sua seleção para serem potenciais famílias acolhedoras, deve ficar a cargo da equipe técnica do programa, e envolverá estudo psicossocial, entrevistas individuais e coletivas, dinâmicas de grupo e visitas domiciliares (BRASIL, 2009b, p. 83-4).

¹⁰⁵ Apesar de as Orientações Técnicas indicarem que o guardião será o adulto da família acolhedora responsável pelo acolhimento, Rizzini *et al.*, em uma pesquisa sobre os serviços de acolhimento país, identificaram que a guarda nem sempre é dirigida à família que acolhe. Em alguns casos, segundo as autoras, a guarda legal fica com o coordenador do programa, ainda que as responsabilidades com a assistência material, moral e educacional fiquem ao encargo da família acolhedora (RIZZINI *et al.*, 2006, p. 69).

O grupo familiar todo deverá participar do processo de avaliação e seleção, haja vista que todos os membros do núcleo familiar devem estar de acordo e serem compatíveis com a proposta. As Orientações Técnicas listam as seguintes características que deverão ser observadas nos candidatos à família acolhedora:

- disponibilidade afetiva e emocional;
- padrão saudável das relações de apego e desapego;
- relações familiares e comunitárias;
- rotina familiar;
- não envolvimento de nenhum membro da família com dependência química;
- espaço e condições gerais da residência;
- motivação para a função;
- aptidão para o cuidado com crianças e adolescentes;
- capacidade de lidar com separação;
- flexibilidade;
- tolerância;
- proatividade;
- capacidade de escuta;
- estabilidade emocional;
- capacidade de pedir ajuda e de colaborar com a equipe técnica, dentre outras. (BRASIL, 2009b, p. 84-5)

Uma vez selecionadas as famílias, a equipe técnica deverá, ainda, indicar o perfil da criança ou do adolescente que cada família estará apta a receber e organizar a sua capacitação, a ser desenvolvida com metodologia participativa, através de oficinas e seminários, nos quais serão abordados temas importantes ao programa – como o Direito da Criança e do Adolescente, o desenvolvimento infantoadolescente, práticas educativas, etc. – e apresentados o papel da família acolhedora e os objetivos do programa (BRASIL, 2009b, p. 85).

As famílias que forem consideradas aptas a serem acolhedoras serão inscritas no programa e, após o preenchimento da ficha cadastral e da apresentação dos documentos necessários¹⁰⁶, deverá o Coordenador do programa encaminhar tal informação à Justiça da Infância e Juventude, de forma que seja facilitada a emissão do termo de guarda quando ocorrer o acolhimento (BRASIL, 2009b, p. 86).

Ocorrendo o encaminhamento de criança ou de adolescente por meio da medida e proteção do art. 101, inc. VIII, do Estatuto da Criança e do Adolescente, a equipe técnica deve iniciar a preparação e o acompanhamento psicossocial tanto do acolhido quanto da família

¹⁰⁶ Como documentação mínima a ser exigida, as Orientações Técnicas do Conanda e do CNAS apontam documentos pessoais (RG, CPF), comprovante de residência, comprovante de rendimentos, certidão negativa de antecedentes criminais, atestado de saúde física e mental. Esses documentos devem ser solicitados a todos os membros maiores de idade do núcleo familiar. Caso se trate de casal, é indicado que o termo de guarda seja expedido em nome de ambos. Os responsáveis pelo acolhimento não devem ter qualquer problema em sua documentação (BRASIL, 2009b, p. 84).

acolhedora e da família de origem. Para tanto, deverá haver a aproximação supervisionada entre o acolhido e a família acolhedora, ser construído um plano de acompanhamento que leve em conta as suas características próprias e o acompanhamento da família de origem com um planejamento para a superação da situação que motivou o acolhimento inicial (BRASIL, 2009b, p. 89).

O acolhimento familiar, enquanto durar a medida, deverá ser todo acompanhado pela equipe, inclusive no desligamento da criança ou do adolescente, seja em razão da sua reintegração à família de origem, da sua inclusão definitiva em família substituta por meio da adoção, ou pela necessidade de acolhimento em outro espaço de proteção. O desligamento deverá ocorrer apenas mediante autorização da autoridade judiciária, a qual deverá ser previamente informada das ações adotadas pelo serviço (BRASIL, 2009b, p. 90-1).

Os programas de acolhimento familiar poderão ser desenvolvidos tanto por entidades não governamentais quanto pelo próprio serviço de assistência social do Município (art. 90 e art. 92, ECA). As Orientações Técnicas do Conanda exigem, para a execução do serviço, uma equipe profissional mínima composta por um coordenador, com nível superior e experiência em função congênere; um psicólogo e um assistente social, para o acompanhamento de até 15 famílias de origem e 15 famílias acolhedoras (BRASIL, 2009b, p. 91-2).

Diante de tudo isso, o serviço de acolhimento familiar parece ser mais adequado à proteção do direito das crianças e dos adolescentes que precisam ser afastados do convívio familiar, assim como é menos oneroso se comparado ao acolhimento institucional, uma vez que é necessário apenas a contratação da equipe, estando dispensados os custos com a manutenção e com a estrutura do abrigo, como aluguel, mobiliário, água, luz, entre outros.

Apesar disso, analisando os serviços de acolhimento no Estado de Santa Catarina, objeto da Seção 5, é fácil verificar que há menos serviços de acolhimento familiar do que de acolhimento institucional e, mesmo quando ele é ofertado, o número de vagas é bastante reduzido.

De um lado, dos 295 Municípios catarinenses, 110 contam com oferta de acolhimento institucional, 74 com oferta de acolhimento familiar e 22 com ambos os serviços, ou seja, 96 Municípios ofertam a modalidade de acolhimento familiar, o que representa 32,54% do Estado. Contudo, de outro, considerando o número de crianças e adolescentes acolhidos em 31/03/2020,

data do corte desta pesquisa, dos 1.370 acolhidos, apenas 220 encontravam-se em acolhimento familiar, no caso, 16,05% da população em acolhimento.

Vale apontar que Santa Catarina detém posição privilegiada na implementação dos serviços de família acolhedora se comparado ao resto do Brasil. A Nota Técnica do IPEA, publicada em janeiro de 2021, na qual são apresentados os principais resultados do relatório de pesquisa sobre a trajetória dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes, identificou que, no que se refere aos serviços de acolhimento familiar, “os progressos mais significativos se restringiram ao campo normativo” (BRASIL, 2021, p. 14).

Tabela 38 - Trajetória dos serviços de acolhimento familiar no Brasil e grandes-regiões (2010-2018)

		Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Brasil
2010	SAF	6	7	5	39	87	144
	Famílias	22	30	10	292	437	791
	Acolhidos	31	29	7	373	492	932
2012*	Famílias	77	774	41	1.015	757	2.664
	Acolhidos	70	260	18	1.104	894	2.346
2014*	Famílias	62	179	73	655	475	1.433
	Acolhidos	211	205	28	675	651	1.770
2016	SAF	4	17	8	71	67	167
	Famílias	8	127	41	710	536	1.422
	Acolhidos	14	72	22	424	575	1.107
2018	SAF	20	28	15	119	151	333
	Famílias	44	74	71	685	755	1.629
	Acolhidos	44	50	31	529	738	1.392

* O Censo SUAS de 2012 e 2014 não coletou o número de SAFs existentes no país

Fonte: Brasil (2021, p. 14)

De acordo com os números verificados pelo IPEA, conforme Tabela 38, no ano de 2018, último da análise para o relatório, o Brasil registrava o total de 333 serviços de acolhimento familiar, 1.629 famílias cadastradas e 1.392 acolhidos, o que correspondia, na época, a apenas 4% do total de crianças e adolescentes em acolhimento. Apesar disso, se comparado com os números registrados em 2010, houve um aumento em 131,25% do número de serviços, em 105,94% do número de famílias cadastradas e em 49,35% do número de crianças e adolescentes acolhidos nesta modalidade de acolhimento.

6.4.3 O apadrinhamento afetivo

O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC), no seu Plano de Ação, ao tratar do reordenamento dos serviços de acolhimento institucional, determinou a necessidade de se

elaborar parâmetros para a criação de programas de apadrinhamento de crianças e adolescentes institucionalizados (Eixo 2, Meta 5.9 – Brasil, 2006a, p. 101).

Na prática, já existiam programas de apadrinhamento espalhados por todo o país¹⁰⁷, no entanto, em 2006, o PNCFC verificou a necessidade de estabelecer diretrizes para o seu funcionamento, o que aconteceu mais de uma década depois, em 2017, com a publicação da Lei n. 13.509/2017, que incluiu o art. 19-B ao texto do Estatuto da Criança e do Adolescente:

Art. 19-B. A criança e o adolescente em programa de acolhimento institucional ou familiar poderão participar de programa de apadrinhamento. (Incluído pela Lei n. 13.509, de 2017)

§ 1º O apadrinhamento consiste em estabelecer e proporcionar à criança e ao adolescente vínculos externos à instituição para fins de convivência familiar e comunitária e colaboração com o seu desenvolvimento nos aspectos social, moral, físico, cognitivo, educacional e financeiro. (Incluído pela Lei n. 13.509, de 2017)

§ 2º Podem ser padrinhos ou madrinhas pessoas maiores de 18 (dezoito) anos não inscritas nos cadastros de adoção, desde que cumpram os requisitos exigidos pelo programa de apadrinhamento de que fazem parte. (Incluído pela Lei n. 13.509, de 2017)

§ 3º Pessoas jurídicas podem apadrinhar criança ou adolescente a fim de colaborar para o seu desenvolvimento. (Incluído pela Lei n. 13.509, de 2017)

§ 4º O perfil da criança ou do adolescente a ser apadrinhado será definido no âmbito de cada programa de apadrinhamento, com prioridade para crianças ou adolescentes com remota possibilidade de reinserção familiar ou colocação em família adotiva. (Incluído pela Lei n. 13.509, de 2017)

§ 5º Os programas ou serviços de apadrinhamento apoiados pela Justiça da Infância e da Juventude poderão ser executados por órgãos públicos ou por organizações da sociedade civil. (Incluído pela Lei n. 13.509, de 2017)

§ 6º Se ocorrer violação das regras de apadrinhamento, os responsáveis pelo programa e pelos serviços de acolhimento deverão imediatamente notificar a autoridade judiciária competente. (Incluído pela Lei n. 13.509, de 2017)

Dessa forma, a figura do *apadrinhamento* surge como um programa pelo qual a comunidade pode contribuir para o desenvolvimento das crianças e dos adolescentes acolhidos através de duas formas distintas: por meio do *apadrinhamento afetivo*, com o fomento da criação de vínculos externos ao abrigo que possam auxiliar no desenvolvimento global – físico, emocional, moral, social, etc. – da criança ou adolescente, o qual interessa para esta pesquisa;

¹⁰⁷ De acordo com Pierozan e Veronese (2019, p. 84-5), o primeiro projeto de apadrinhamento afetivo criado, no Brasil, foi o Apadrinhamento Afetivo do Instituto Amigos de Lucas, no Rio Grande do Sul, em 2002, portanto, quinze anos antes da edição da Lei n. 13.509/2017. No ano de 2003, o Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul, na forma da sua Resolução n. 429/2003, instituiu, no Estado, projeto de apadrinhamento afetivo e financeiro. Apesar disso, na Comarca da Capital do Estado (Campo Grande), o projeto já vinha sendo realizado desde 2000, dezessete anos antes da inserção da possibilidade do apadrinhamento no Estatuto da Criança e do Adolescente.

e o *apadrinhamento financeiro*, que se dá com a contribuição financeira de pessoas físicas ou jurídicas (art. 19-B, §1º, ECA).

Na sua modalidade afetiva, o apadrinhamento tem o objetivo principal de estimular a construção e a manutenção de vínculos afetivos individualizados e duradouros entre as crianças e os adolescentes acolhidos e padrinhos ou madrinhas voluntários, que sejam previamente selecionados e preparados, “de forma que seja ampliada a rede de apoio afetivo, social e comunitário para além do abrigo” (BRASIL, 2006a, p. 126).

Portanto, o apadrinhamento afetivo não é uma nova forma de colocação da criança e do adolescente em família substituta e nem uma modalidade de medida protetiva de acolhimento. O apadrinhamento é um programa disponibilizado, exclusivamente, às crianças e aos adolescentes em regime de acolhimento, com o fim de “mitigar os danos suportados por eles ante à ausência de convívio familiar ou comunitário” (PIEROZAN; VERONESE, 2019, p. 364).

Assim, apesar de não se tratar de uma alternativa ao acolhimento institucional propriamente dita, o apadrinhamento afetivo, ao permitir a criação de um vínculo com um adulto externo ao abrigo, amplia a rede de contatos do acolhido com a sua própria comunidade, reduzindo os danos que costumam acontecer com a institucionalização por conta da segregação social.

O objetivo principal do programa, nas palavras de Pierozan e Veronese (2019, p. 117), é o de “permitir que a criança e o adolescente se sintam amados e percebam que existem pessoas preocupadas com eles e com seu bem-estar”. Desse modo, por exemplo, os padrinhos podem auxiliar nos estudos, ajudar a descobrir a vocação profissional e contribuir para a construção de planos para o futuro.

Da mesma forma, a convivência com o padrinho e sua família pode revelar, ao acolhido, outras formas de relações e de dinâmicas familiares para além das suas próprias experiências. Eles “podem aprender com o padrinho como funciona uma família para construir a sua um dia” (PIEROZAN; VERONESE, 2019, p. 119), o que favorece o rompimento do ciclo vicioso de relações familiares encontrado em muitas famílias.

A redação conferida pelo art. 19-B do Estatuto da Criança e do Adolescente foi bastante tímida, o que garantiu ampla margem para a construção de programas adaptados a cada realidade local. A disciplina estatutária se limitou a determinar que: a) os padrinhos, quando forem pessoas físicas, deverão ser maiores de 18 anos e que não estejam inscritas no cadastro de pretendentes à adoção (art. 19-B, §2º, ECA); b) é autorizado o apadrinhamento financeiro

por pessoa jurídica (art. 19-B, §3º, ECA); c) o perfil da criança ou do adolescente a ser apadrinhado deverá privilegiar aqueles com remotas possibilidade de reinserção familiar ou de adoção (art. 19-B, §4º, ECA); d) os programas de apadrinhamento poderão ser executados por órgãos públicos ou por organizações da sociedade civil, com o apoio da Justiça da Infância e Juventude (art. 19-B, §5º, ECA); e, e) no caso de constatadas violação das regras de apadrinhamento, os responsáveis pelo programa e pelos serviços de acolhimento deverão notificar, imediatamente, a autoridade judiciária competente (art. 19-B, §6º, ECA).

O §2º, ao vedar o cadastro de pessoas inscritas como pretendentes à adoção, buscou afastar o programa do instituto da adoção, o que justifica, inclusive, a previsão contida no §4º que determina que sejam privilegiadas as crianças e os adolescentes com remotas possibilidades de reinserção familiar ou chances de adoção.

Isso, contudo, não impede que a criança ou o adolescente sejam adotados por seus padrinhos, desde que não localizado, no cadastro de adoção, nenhum pretendente interessado no seu perfil (SILVEIRA; VERONESE, 2018, p. 238-9). Da mesma forma, havendo incerteza sobre as verdadeiras chances de reintegração familiar ou de adoção da criança ou do adolescente, é possível o seu encaminhamento para a inclusão em programa de apadrinhamento afetivo, já que “não existe óbice à continuação da convivência entre apadrinhado e padrinho quando a situação de acolhimento não mais existir” (PIEROZAN; VERONESE, 2019, p. 90).

Em Santa Catarina, reconhecendo que a disciplina conferida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente foi insuficiente para a regulamentação dos programas de apadrinhamento, em 20 de junho de 2018, foi firmado o Termo de Cooperação Técnica n. 020/2018/MP (ou Termo de Convênio n. 120/2018/TJSC), que contou com a participação do Ministério Público de Santa Catarina, Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina, Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação (atual Secretaria de Desenvolvimento Social), Federação Catarinense de Municípios, Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina e Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional de Santa Catarina, e teve como o objetivo estabelecer, interinstitucionalmente, as diretrizes para a implantação do programa de apadrinhamento nos Municípios catarinenses, fixando critérios mínimos para o funcionamento e supervisão dos programas no Estado.

Dessa forma, em Santa Catarina, além das orientações fixadas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, deverão, obrigatoriamente, ser observados os parâmetros mínimos indicados

no Termo de Cooperação Técnica 020/2018/MP, em Santa Catarina, que especificam as normativas para a realidade estadual.

Diante de tudo isso, é possível apontar a necessidade urgente de se repensar o acolhimento institucional como política de atenção à criança e ao adolescente, bem como de se buscar alternativas para minimizar os danos provocados pelo trauma da separação e pela incapacidade de as entidades garantirem, artificialmente, as relações de afeto encontradas apenas no seio familiar. Essa questão será melhor trabalhada na Seção 7, quando serão apresentadas as conclusões deste trabalho.

7 CONCLUSÃO

Antes de iniciar as conclusões desta Tese propriamente ditas, é oportuno informar que ela foi concluída em meio a uma pandemia global, provocada pelo coronavírus *Sars-CoV-2*, causador da Covid-19 e que, até a data de finalização deste trabalho já havia matado mais de 3,55 milhões de pessoas em todo o mundo, sendo 463 mil delas só no Brasil.

A angústia provocada pela incerteza do amanhã e pelo isolamento social, este último necessário para desacelerar as contaminações, contudo, foram, até certo ponto, o combustível necessário para a finalização do trabalho, sobretudo porque a Tese ofereceu um escape da terrível realidade que emergia por todos os lados. Por outro lado, entretanto, para além dos fatores relacionados com a saúde mental da pesquisadora, a pandemia afetou este trabalho em razão do fechamento das bibliotecas, atrapalhando, consideravelmente, a consulta a vasto material bibliográfico.

Contudo, considerando que as primeiras ações para a contenção do vírus, em Santa Catarina, ocorreram a partir da segunda metade do mês de março – vide o Decreto Estadual n. 515, de 17 de março de 2020, que declarou a situação de emergência em todo o território catarinense – e diante do recorte proposto, fixado em 31 de março de 2020, os acolhimentos realizados durante a pandemia não foram levados em consideração.

Desta forma, não se sabe se houve um aumento ou uma redução no número de acolhimentos de crianças e adolescentes durante a pandemia. Do mesmo modo, não se sabe, aqui, com precisão, qual o impacto das medidas de prevenção e enfrentamento da Covid-19 nas ações de reintegração familiar e como isto afetou (ou não) a manutenção e o prolongamento dos acolhimentos.

Feitas estas considerações, passa-se à finalização da Tese: O presente trabalho partiu da identificação de um paradoxo no texto do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/1990). Ao mesmo tempo que o diploma estatutário garante, em diversos dos seus dispositivos, o direito fundamental à convivência familiar – preferencialmente na família de origem e, quando não for possível, no seio de uma família substituta –, autoriza a aplicação de uma medida de proteção que afasta seus titulares da convivência com qualquer família, no caso, a medida de acolhimento institucional.

Ainda que o próprio Estatuto da Criança e do Adolescente tenha circunscrito a medida de acolhimento aos princípios da brevidade, da excepcionalidade e da intervenção mínima, a impressão da pesquisadora era a de que, na prática, prevalecia o seu uso indiscriminado, sob a máxima de que, *na dúvida, acolha-se*. De uma forma em geral, o receio de que as famílias pudessem provocar um mal irreversível aos seus filhos justificava os pedidos para o afastamento da criança e do adolescente do seu seio familiar pois, *no abrigo, pelo menos, eles estariam limpos e bem alimentados*.

A impressão da pesquisadora era a de que os atores do Sistema de Justiça ou não reconheciam os danos provocados pelo trauma da separação, pelo afastamento do convívio familiar e pela manutenção em espaços coletivos, ou os minimizavam.

Assim, surgiu o interesse de investigar a prática de se acolher crianças e adolescentes no Estado de Santa Catarina, a partir da análise dos dados brutos sobre o acolhimento de meninos e meninas registrados no Cadastro Unificado Informatizado de Adoção e Acolhimento (CUIDA), mantido pela Corregedoria-Geral da Justiça do Poder Judiciário catarinense e de preenchimento obrigatório pelas equipes e autoridades judiciárias das Varas da Infância e Juventude.

Para tanto, foi preciso, primeiramente, situar o direito fundamental de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária, identificando os aspectos relativos a sua proteção normativa e a sua concretização, começando pela tarefa de buscar, nas diferentes áreas das ciências humanas, um conceito para família. O significado de família, conforme visto na Seção 2, vai variar de acordo com o contexto histórico e social, posto que seus conceitos foram sendo construídos historicamente, podendo designar diferentes agrupamentos humanos.

Se a compreensão de família foi sendo modificada historicamente, o reconhecimento da infância - como uma fase peculiar e distinta da vida adulta - também não se deu durante toda a história da humanidade. A história da criança e do adolescente perpassa pela história da família, local onde sempre estiram inseridos, ora com mais ou menos destaque, ora com mais ou menos direitos.

Isso porque a família é a instituição social por excelência, indispensável para a reprodução das relações sociais. Assim, sendo a infância um período privilegiado de socialização, o papel desempenhado pela família, neste processo, vai ser um misto de proteção, autoridade e afeto.

Na esfera jurídica, a busca por um conceito de família precisou adaptar-se às mudanças sociais às quais o próprio direito foi sendo submetido. Em um primeiro momento, esse conceito

esteve atrelado ao casamento formal, conforme estipulado nas regras definidas ora pela Igreja, ora pelo Estado. A figura da família foi tomando diferentes perspectivas, adequando-se às demandas sociais, às mudanças de costumes e aos arranjos que foram a transformando ao longo do tempo. É preciso ter a compreensão dessa evolução para que possamos situar o valor e a proteção que hoje são conferidas à família, reconhecida como o espaço apropriado para o desenvolvimento da criança e do adolescente.

A disciplina jurídica das relações familiares, contudo, perpassou por um caminho bastante longo. Das Ordenações do Reino ao primeiro Código Civil de 1916, que reconhecia apenas as famílias matrimonializadas, formada a partir do vínculo insolúvel do casamento, e limitava o reconhecimento da filiação, caminhando no lento passo do avanço da legislação civil - como o Estatuto da Mulher Casada de 1962 e a Lei do Divórcio de 1977 - até a Constituição Federal de 1988 que, pautada no princípio da dignidade humana, dá proteção a um ideal de família muito mais democrático.

A Constituição Federal de 1988 trouxe mudanças paradigmáticas ao se pautar nos princípios da dignidade da pessoa humana (art. 226, § 7º), reconhecendo a entidade familiar como a comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes (art. 226, § 4º) e garantindo, na sociedade conjugal, a igualdade de direitos e deveres ao homem e à mulher (art. 226, § 5º). Da mesma forma, reconheceu que o planejamento familiar é de livre decisão do casal, devendo o Estado propiciar recursos educacionais e científicos para o exercício deste direito, vedada qualquer forma coercitiva por parte de instituições (art. 226, § 7º), e impôs ao Estado o dever de assegurar a assistência à família e criar mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações (art. 226, § 8º).

Essa família contemporânea, chancelada pelo texto constitucional, é aquela que se forma a partir de laços afetivos, é a família que abandona o formato hierárquico e se democratiza, pautando a relação entre seus membros no respeito, na lealdade, no afeto e na busca conjunta pela felicidade.

A proteção da família multifacetária e o seu reconhecimento como o espaço ideal da criança e do adolescente são fenômenos confluentes, especialmente no direito internacional. A Assembleia Geral das Nações Unidas, ao proclamar a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, determinou que “a família é o elemento natural e fundamental da sociedade e tem direito à proteção desta e do Estado” (Artigo 16).

Anos mais tarde, no preâmbulo da Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989, a mesma Assembleia Geral declarou estar convencida de que “a família, como grupo fundamental da sociedade e ambiente natural para o crescimento e bem-estar de todos os seus membros, e em particular das crianças, deve receber a proteção e assistência necessárias a fim de poder assumir plenamente suas responsabilidades dentro da comunidade” (Preâmbulo).

No direito interno, o *caput* do art. 227 da Constituição Federal, expressão máxima do paradigma da proteção integral, incumbiu a família, a sociedade e o Estado do dever de assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, todos os seus direitos fundamentais – inclusive o direito fundamental à convivência familiar -, e de protegê-los de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Dos oito parágrafos do art. 227, a respeito da infância e da adolescência no contexto das relações familiares, merece destaque o § 6º, que modificou, radicalmente, a questão da filiação ao reconhecer e garantir a igualdade de direitos e qualificações para todos os filhos, tenham sido eles gerados ou não na constância do casamento, ou por adoção, vedando quaisquer designações discriminatórias relativas à filiação, o que havia vigorado por quase toda a história da legislação civil brasileira.

A igualdade entre os filhos e a desvinculação do seu estado de filho do estado civil de seus pais, terminaram com a vedação ao reconhecimento de certas categorias de filiação, garantindo o direito ao nome, ao estado de filiação e à participação na sucessão para todos, independentemente de seus genitores terem ou não se unido em matrimônio. A proteção integral, por sua vez, determina que o lugar da criança e do adolescente é junto de sua família, de forma que a sociedade e o Estado devem fomentar políticas e ações que garantam o direito à convivência familiar.

O Estatuto da Criança e do Adolescente reforçou as determinações constitucionais ao garantir aos filhos, independentemente da sua origem, os mesmos direitos (art. 20, ECA) e ao determinar que o poder familiar será exercido em igualdade de condições pelo pai e pela mãe, podendo, em caso de discordância, recorrer-se à autoridade judiciária competente para a solução da divergência (art. 21, ECA).

Com relação à posição da criança e do adolescente na família, o Estatuto da Criança e do Adolescente, reconheceu o direito de seus titulares serem criados e educados no seio da própria família e, excepcionalmente, quando não for possível, em uma família substituta, em um ambiente que garanta o seu desenvolvimento integral (art. 19, ECA), determinando, ainda,

que a pobreza não pode ser penalizada, de forma que “a falta ou a carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou a suspensão do poder familiar” (art. 23, ECA).

Essa nova disciplina jurídica que protege a criança, o adolescente e suas famílias, está alinhada com a Doutrina da Proteção Integral – adotada, internacionalmente, pela Convenção dos Direitos da Criança, e, internamente, pela Constituição Federal – que se sustenta sobre dois importantes pilares conceituais: 1) a concepção da criança e do adolescente como *sujeitos de direitos*; 2) a afirmação da condição peculiar de *pessoa em desenvolvimento* que sustentam.

Uma característica marcante da Doutrina da Proteção Integral, no Brasil, é a divisão da responsabilidade pela promoção e pela defesa dos interesses da criança e do adolescente entre a família, o Estado e a sociedade. Por meio desta *tríplice responsabilidade* compartilhada, todos têm o dever comum de zelar pela proteção e pela concretização dos direitos dessa camada da população, de modo que o seu exercício não pode mais ser assumido como uma concessão estatal, mas sim uma parceria entre o Poder Público e a sociedade.

A responsabilidade atribuída à família, especificamente, é um dever natural, universalmente reconhecido, que decorre do fato de ser o primeiro ambiente em que a criança toma contato com a vida social. A família assume uma posição privilegiada na proteção da criança e do adolescente, uma vez que a ela competem os cuidados elementares, como fornecer alimentação, abrigo, segurança, educação, entre outros. O papel desempenhado pela família é fundamental no processo de desenvolvimento da criança e do adolescente, haja vista que, além de ser a instituição mais adequada ao atendimento das necessidades de subsistência, é na família que o indivíduo busca o afeto, aprende sobre regras e limites, e se desenvolve como cidadão.

Por isso que o direito fundamental a convivência familiar é tão relevante. Desde a Declaração dos Direitos da Criança, de 1959, os países da Organização das Nações Unidas (ONU) reconhecem que “para o desenvolvimento completo e harmonioso de sua personalidade, a criança precisa de amor e compreensão”, e, para tanto, deverá ela ser criada “sempre que possível, aos cuidados e sob a responsabilidade dos pais e, em qualquer hipótese, num ambiente de afeto e de segurança moral e material” (Princípio 6º). A Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989, da mesma forma, determinou que os pais detêm a “responsabilidade primordial de propiciar, de acordo com suas possibilidades e meios financeiros, as condições de vida necessárias ao desenvolvimento da criança”, incumbindo, os Estados Partes de adotarem medidas apropriadas a fim de ajuda-los a tornar efetivo esse direito e, caso necessário,

proporcionar “assistência material e programas de apoio, especialmente no que diz respeito à nutrição, ao vestuário e à habitação” (Artigo 27).

Internamente, a proteção ao direito fundamental à convivência familiar e comunitária tem previsão no plano constitucional e infraconstitucional. Nesse aspecto, o Estatuto da Criança e do Adolescente coloca a família em posição de destaque na promoção e na garantia dos direitos da criança e do adolescente, estando ela incumbida do dever de manter um ambiente adequado, capaz de garantir o desenvolvimento integral dos seus filhos.

O crescer em família, portanto, tem fundamento na dignidade da pessoa humana, pois é na família que se encontram as condições necessárias para o pleno desenvolvimento da criança e do adolescente, é local de proteção e de afeto, é onde serão educados e instruídos para, depois, serem lançados à sociedade.

Assim, o direito à convivência familiar deve ser traduzido como o direito de ser criado e educado no seio de sua própria família e, excepcionalmente, quando não for possível a sua manutenção junto à família de origem, em família substituta, nas modalidades de guarda, tutela ou adoção, conforme determina o art. 28 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Identificada a proteção ao direito fundamental à convivência familiar, que determina que a criança e o adolescente sejam vistos de forma indissociável de seu contexto familiar e comunitário, passou-se para a Seção 3, na qual se estudou a prática de institucionalizar crianças e adolescentes pobres no Brasil, tanto no passado – por meio das rodas, dos asilos, dos orfanatos – quanto no presente, na forma da medida de proteção de acolhimento institucional.

Desse modo, foi traçado o percurso histórico das práticas de institucionalização utilizadas nos diferentes períodos políticos do país. A revisão histórica foi essencial para a compreensão da cultura de institucionalização que, ainda hoje, tem grandes reflexos na política de atendimento à criança e ao adolescente e nas decisões dos atores do Sistema de Garantias e do Sistema de Justiça.

A história da institucionalização da criança e do adolescente, no Brasil, pode ser dividida em quatro fases: 1) a fase caritativa de assistência à infância abandonada, 2) a fase da filantropia higienista, 3) a fase da emergência do Estado do Bem-Estar do Menor, e, 4) a fase do paradigma da proteção integral.

Na primeira fase - fase caritativa de assistência à infância abandonada - o atendimento à criança abandonada se dava de maneira formal e informal. O atendimento informal era garantido por famílias ou indivíduos que recolhiam os recém-nascidos deixados na soleira das suas portas, de Igrejas ou em outros lugares, e decidiam criá-los como filhos de criação.

Formalmente, foram implantadas poucas instituições de proteção à infância abandonada, como as Rodas de Expostos, para as crianças menores, e outras poucas entidades como o Recolhimento para Meninas Pobres, o Asilo de Menores Desvalidos, o Instituto de Meninos Aprendiz de Marinheiro, além Orfanatos para Órfãos.

A fase da filantropia higienista, que tem espaço da República recém proclamada, combina com os ideais positivistas e com o desejo da construção de uma nova sociedade e Nação. É nesta fase que surge a *questão do menor*, que vai dar subsídio a todas as políticas públicas que viriam a ser orquestradas por duas categorias principais: os médicos higienistas e os juristas – os primeiros para combater à mortalidade infantil e promover os cuidados do corpo; os segundos para regular e controlar a infância desvalida e delinquente – que se aliam para propor o abandono das velhas práticas e a reformulação de uma política de atendimento com o uso de técnicas científicas.

É, nessa fase, que se começa a pensar em grandes estabelecimentos totais de internato e de segregação para crianças e adolescentes abandonados, órfãos ou em situação de risco, quando a própria família poderia representar um perigo para a sua formação. O entendimento vigente era o de que seria necessário segregá-las para lhes garantir condições de formação de um ser humano apto e higiênico, consagrado na imagem de um bom trabalhador e de cidadão disciplinado, conforme ideal utópico dessa fase da filantropia.

Assim, nesse contexto é aprovado o Código de Menores de 1927, destinado, exclusivamente, ao controle da infância e da adolescência abandonada ou delinquente, que incorporava tanto a visão higienista de proteção do meio e do indivíduo, quanto a visão jurídica repressiva e moralista, além do Serviço de Assistência ao Menor (SAM), criando em 1942, incumbido, essencialmente, de atender os *menores desvalidos ou delinquentes*.

A terceira fase – da emergência do Estado do Bem-Estar do Menor – tem início com a instalação do governo militar, após o golpe de 1964. O Estado passou a intervir de forma autoritária em todos os setores da vida nacional em base à repressão e à manutenção da ordem, ideologia que vai ter reflexos na política de atendimento à criança e ao adolescente, que passa a ser vista como um problema de segurança nacional, o que justificava a intervenção estatal e a normatização da infância e da adolescência.

Nessa fase, é criada a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (Funabem), que logo se molda à tecnocracia e ao autoritarismo, caracterizando-se como meio de controle social,

com fundamento na segurança nacional, e publicado o Código de Menores de 1979, o qual vai instituir a noção do *menor em situação irregular*, de modo que o problema da criança marginalizada passa a ser visto como uma patologia social. O segundo Código de Menores confirmava e reforçava a concepção da incapacidade das famílias pobres em educar os próprios filhos, expondo-as à intervenção do Estado apenas em razão da condição de pobreza.

A fase emergência do Estado do Bem-Estar do Menor, portanto, ocorre sob a égide da Doutrina da Situação Irregular, pela qual o menor considerado em situação irregular – cuja irregularidade estava pautada no binômio carência x delinquência – torna-se objeto da tutela do Estado, acima da responsabilidade da família.

Com a redemocratização do país e publicação da Constituição Federal de 1988, inaugura-se a última e atual fase - a do paradigma da proteção integral -, que tem seu expoente no art. 227, que inaugura a Doutrina da Proteção Integral, vindo, em seguida, a ser disciplinada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

A Doutrina da Proteção Integral revolucionou o campo do Direito da Criança e do Adolescente pois estabeleceu uma concepção de infância atrelada à nova noção de cidadania. De forma inédita, o Estatuto da Criança e do Adolescente passa a priorizar a família, garantindo o direito fundamental da criança e do adolescente de ser criado e educado no seio de sua família. O acolhimento, e não mais a institucionalização, passa a ser uma medida excepcional e provisória, constituída na forma de uma política da assistência social na proteção social especial, que deve ser aplicada com o objetivo da reintegração familiar ou, quando não for possível, de colocação da criança ou do adolescente acolhidos em família substituta.

A partir de então, a política de atendimento passa a ser pensada de forma que seja respeitada a condição peculiar de ser humano em desenvolvimento própria da criança e do adolescente, além de garantir todos os direitos fundamentais que essa nova categoria de cidadãos passou a ostentar.

Nesse contexto, o acolhimento institucional passa a ser classificado como medida de proteção especial, destinada à proteção de crianças e adolescentes que precisem ser afastados, temporariamente, do seu núcleo familiar de origem por se encontrarem em situação de violação de direitos (art. 101, inc. VII, ECA).

Observe-se que, por força do art. 98 do Estatuto da Criança e do Adolescente, que autoriza a aplicação de medidas de proteção apenas em situações de ameaça ou de violação de direitos, não cabe mais *intervenções estatais* na vida dos *menores irregulares*. O subjetivismo e a figura do Juiz-Pai são substituídos pelas *condições legais de intervenção*. Por isso, o diploma

estatutário listou uma série de princípios a serem observados por ocasião da aplicação de qualquer medida de proteção, especialmente na hipótese de acolhimento institucional.

Primeiramente, deve-se levar em consideração as *necessidades pedagógicas* (da criança, do adolescente, ou, mesmo, de sua família), preferindo-se, necessariamente, aquelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, conforme determina o caput do art. 100 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Dos princípios listados nos incisos do art. 100, merece destaque o da *intervenção mínima* (art. 100, inc. VII, ECA), o qual demanda que a intervenção seja exercida, exclusivamente, pelas autoridades e pelas instituições legitimadas e que cuja ação seja indispensável à efetiva promoção dos direitos e à proteção da criança e do adolescente. A intervenção, para ser mínima, deverá recair exclusivamente sob a situação de ameaça ou violação de direito e não sobre o corpo ou a vida da criança e do adolescente.

Outros dois princípios que devem ser citados são os que tratam da *responsabilidade parental*, de forma que, independentemente da medida de proteção e da intervenção a serem efetuadas, os pais devem ser instados a assumir os seus deveres para com os seus filhos (art. 100, p. único, inc. IX, ECA), e o da *prevalência da família*, pelo qual fica determinado que, na promoção de direitos e na proteção da criança e do adolescente, sejam preferencialmente adotadas medidas que os mantenham ou os reintegrem na sua família de origem ou, quando isso não for possível, que promovam a sua integração em família substituta (art. 100, p. único, inc. X, ECA).

Com relação, especificamente, à medida de acolhimento institucional, outrossim, devem ser observados outros dispositivos que tratam da brevidade e da excepcionalidade da medida.

O caráter excepcional da medida tem previsão no art. 101, §1º, do Estatuto da Criança e do Adolescente: “o acolhimento institucional e o acolhimento familiar são medidas provisórias e excepcionais, utilizáveis como forma de transição para reintegração familiar ou, não sendo esta possível, para colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade”. Isso significa que o acolhimento deve ser, sempre, o último recurso a ser utilizado, viável apenas quando as demais medidas de proteção não surtirem efeito.

A brevidade, por sua vez, exige o respeito aos prazos definidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente para a manutenção do acolhimento institucional da criança e do

adolescente, os quais foram sendo reduzidos com as sucessivas modificações legislativas promovidas, sobretudo, pela primeira e pela segunda Leis Nacionais da Adoção e da Convivência Familiar, no caso, respectivamente, a Lei n. 12.010/2009 e a Lei n. 13.509/2017.

A redação original, de 1990, apesar de reconhecer a importância da convivência familiar no desenvolvimento infantoadolescente, não trazia delimitações expressas à duração da medida de acolhimento. Contudo, a partir das discussões levantadas por ocasião do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, (PNCFC), de 2006, entendeu-se necessário garantir a aplicação do conceito de provisoriedade à medida.

Nesse contexto é que foi proposta e aprovada a Lei n. 12.010/2009, que introduziu no texto do Estatuto da Criança e do Adolescente um prazo máximo para a permanência da criança e do adolescente em programas de acolhimento institucional, fixada inicialmente em dois anos, tendo sido reduzido, pela Lei n. 13.509/2017, para 18 meses, conforme indicado na atual redação do §2º do art. 19.

Uma vez compreendido o acolhimento institucional delineado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, considerando as diretrizes estabelecidas, sobretudo, pelo CNAS e pelo Conanda, passou-se à Seção 4, na qual se buscou identificar a importância da família no desenvolvimento físico e emocional da criança e do adolescente e, por consequência, verificar os efeitos que podem ser provocados pela sua institucionalização.

A partir dos estudos, sobretudo da psicologia, ficou confirmado que apenas a família é capaz de oferecer à criança e ao adolescente uma combinação rara de todos os elementos necessários para o seu crescimento e o seu desenvolvimento pleno. Por isso, a qualidade dos cuidados parentais que uma criança recebe, sobretudo nos seus primeiros anos de vida, são essenciais para a sua saúde mental futura e para o desenvolvimento da sua personalidade.

Os autores chegam a afirmar que, de uma maneira geral, excepcionalizando as situações mais graves, a criança e o adolescente se desenvolvem melhor em lares maus do que em instituições boas, além de estar sempre presente, de forma aparentemente inexplicável, uma forte ligação entre os filhos e os pais considerados maus.

Diante disso, é necessário reconhecer os danos ao desenvolvimento da criança e do adolescente provocados pelo acolhimento institucional pois, mesmo que os serviços de e as entidades de hoje não tenham mais relação com as políticas de orfanatos e de casas asilares que estiveram presentes na maior parte da história brasileira, ainda são espaços não garantem condições para o bom desenvolvimento da criança e do adolescente.

A psicologia é unânime em afirmar que a separação da criança e do adolescente do convívio com a família, seguida da institucionalização, invariavelmente repercute negativamente sobre o seu desenvolvimento, sobretudo quando não for acompanhado dos cuidados adequados, administrados por adultos com o qual possam estabelecer uma relação afetiva estável até que a integração ao convívio familiar seja viabilizada novamente. Aliás, o Conanda e o CNAS, nas Orientações Técnicas aos Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, de 2009, já reconheciam os danos do afastamento do convívio familiar, propondo medidas que os minimizassem.

De acordo com estudos realizados ao longo dos anos, a institucionalização acarreta mais danos que benefícios para a maioria das crianças e dos adolescentes acolhidos. Verificou-se que as crianças que passavam pela privação familiar apresentaram um significativo e progressivo declínio das suas capacidades físicas e intelectuais, porém o grande prejuízo se deu na esfera da saúde emocional.

O acolhimento afeta a autoestima da criança e o adolescente acolhidos, que passam a desenvolver uma imagem negativa de si mesmo, o que, conseqüentemente, interfere no desenvolvimento normal das relações interpessoais. Da mesma forma, a padronização do atendimento reduz a individualidade do acolhido, que se encontra sujeito a uma rotina artificial, privado de seu espaço subjetivo e de seus conteúdos individuais. Além disso, as entidades de acolhimento institucional não são capazes de atender as necessidades emocionais básicas das crianças e dos adolescentes acolhidos, como conforto, estimulação e afeto.

É preciso destacar que esses prejuízos não tem, necessariamente, relação com a qualidade dos serviços oferecidos pelas entidades. Eles decorrem do fato de que o ambiente familiar artificial criado pelos abrigos não é capaz de proporcionar as relações de afeto, o sentimento de intimidade, a cumplicidade e a atenção personalizada e individualizada que só se encontra no seio familiar e que são imprescindíveis para o pleno desenvolvimento da pessoa humana.

E isso ocorre por vários motivos: pela a rotatividade dos cuidadores primários, pelas oscilações técnicas no atendimento, pela falta de consenso sobre o processo educacional, pela transferência do acolhido de uma instituição para outra, e por vários outros fatores que culminam na descontinuidade dos laços afetivos e dificultam a estruturação do *eu*, provocando um alto nível de insegurança pessoal, de medo e de falta de confiança no outro.

Diante da constatação dos prejuízos comuns apontados pela literatura, na busca do estado da arte, recorreu-se à leitura de outros trabalhos acadêmicos, sobretudo Teses, dando-se ênfase àqueles que envolviam trabalho de campo, para identificar a percepção de outros pesquisadores diante da prática de se acolher crianças e adolescentes no Brasil. Verificou-se um sentimento comum: o de que a medida de proteção na modalidade de acolhimento institucional, sozinha, não é capaz de proteger a criança e o adolescente e nem atende ao seu melhor interesse.

A despeito dos princípios legais e mesmo das orientações pontuadas pelo Conanda e pelo CNAS, esses estudos revelaram que ainda há entidades que funcionam sob a ótica da institucionalização, não sendo capazes de respeitar a individualidade e a autonomia dos seus acolhidos, nem de promover um espaço que lhes garantam um desenvolvimento pleno, de modo que palavras como desesperança, abandono e desamparo são recorrentes em todos esses trabalhos, indicando a baixa estima dos meninos e das meninas acolhidos, afastados de qualquer convívio familiar e segregados socialmente.

Na sequência, na Seção 5, foram apresentados os dados coletados a partir do CUIDA, os quais foram catalogados e exibidos na forma de tabelas, gráficos, histogramas e figuras, que perfazem, de um lado, um retrato dos serviços de acolhimento oferecidos no Estado e, de outro, revelam o perfil das crianças e dos adolescentes acolhidos.

Foi possível catalogar informações sobre os serviços como o Município ou Municípios atendidos, este último na hipótese de consórcio intermunicipal, a população atendida com base em faixa etária e sexo, a natureza das verbas do seu custeio, o tamanho da equipe e da estrutura física do aparelho, o número de vagas e o número de crianças e adolescentes atendidos naquela data.

As informações colhidas perfizeram 23.789 registros de ingressos com as seguintes informações individuais: nome, data de nascimento, sexo, raça, datas de abrigamento e de saída, motivo e encaminhamento. Após averiguação das informações, foram eliminados os registros que apontavam não conformidade – como, por exemplo, quando a data de saída era superior à de entrada, ou quando a data de nascimento era posterior à data de ingresso – restando, para a análise, 23.403 registros válidos, o que corresponde a 98,38% da amostra inicial.

Além do CUIDA, para verificar a estrutura dos serviços socioassistenciais ofertada pelos Municípios, verificou-se as informações constantes no CadSUAS, que é o sistema de cadastro do SUAS, mantido pelo Ministério do Desenvolvimento Social, que comporta todas

as informações relativas a Prefeituras, Órgãos gestores, Fundos, Conselhos Municipais e entidades que prestam serviços socioassistenciais.

As informações extraídas do CUIDA e do CadSuas foram cruzadas com as informações apuradas no último Censo Demográfico, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2010, resultando em uma grande tabela, apresentada nos Apêndices deste trabalho, na qual é indicado o tamanho do Município, o percentual da sua população total, o percentual da população infantoadolescente, e a rede de serviços de acolhimento existentes.

A Seção 5 destinou-se apenas à apresentação desses dados. A análise dos números diante das restrições e diretrizes impostas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, sobretudo no que se refere à brevidade e à excepcionalidade da medida de acolhimento institucional, ficou por conta da Seção 6.

Com relação à brevidade, ou provisoriedade da medida de acolhimento, foi analisado o tempo de acolhimento médio. Quando considerado o número de interações, no caso, os 23.403 registros, foi obtido o tempo médio de 228 dias de manutenção da medida, o que equivale a 7,4 meses, portanto, bem inferior aos 18 meses admitidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Em toda as faixas etárias, o tempo médio foi bastante inferior ao limite legal: 203 dias ou 6,6 meses para crianças com menos de três anos de idade (primeiríssima infância); 249 dias ou 8,1 meses para crianças na faixa etária de três a seis anos (primeira infância); 275 dias ou 9 meses para as crianças com mais de seis anos e menos de doze; e, 192 dias ou 6,3 meses para adolescentes.

Mesmo quando considerados as crianças e os adolescentes de forma individualizada – em que, para o cálculo, são somados os tempos de todos os períodos de acolhimento, quando houver mais de uma interação com o serviço de acolhimento para o mesmo indivíduo –, o tempo médio de manutenção da medida, apesar de sofrer um ligeiro aumento, passou para 293 dias ou 9,6 meses, ainda bastante inferior ao prazo máximo definido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

Aliás, o histograma de distribuição do tempo médio individual de acolhimento revelou que 19,53% das crianças e dos adolescentes ficaram menos de um mês acolhidos; 24,46% passam de um a quatro meses no serviço e 19,04% de quatro a oito meses. Ou seja, mais da metade desses indivíduos, no caso, 63,03% deles, tiveram acolhimentos por períodos inferiores

a oito meses, o que equivale a menos da metade do tempo máximo legalmente autorizado (art. 19, §2º, ECA).

Apesar desses números extremamente positivos, foi verificado que 15,26% das crianças e dos adolescentes (2.778 indivíduos) tiveram períodos de acolhimento superior aos 18 meses (ou 545 dias) estipulados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, sendo que 9,34% (1.701 indivíduos) ultrapassaram, até mesmo, o marco legal de dois anos (ou 730 dias) que havia sido estipulado, inicialmente, pela Lei n. 12.010/2009.

Ainda assim, esses números são melhores do que os que se tem nacionalmente. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) publicou, em janeiro de 2021, uma nota técnica com o resumo dos principais resultados do relatório de pesquisa sobre a trajetória dos serviços de acolhimento, no qual se constatou que, no ano de 2018, o último da análise, nacionalmente, 39,9% das crianças e dos adolescentes acolhidos estiveram no serviço por período superior a dois anos, o que é quatro vezes maior do que o índice estadual.

Com relação à excepcionalidade da medida de acolhimento, por sua vez, foi preciso discutir o que caracterizaria uma situação excepcional. Pois, diferentemente do que acontece com a brevidade, em que o próprio Estatuto da Criança e do Adolescente traz delimitações objetivas, a excepcionalidade vai depender do critério subjetivo do ator do Sistema de Justiça, que vai verificar, diante da realidade concreta, quando a medida de acolhimento deve ser excepcionalmente aplicada.

Assim, para verificar esse quesito, fez-se uma análise dos motivos do acolhimento registrados no CUIDA, os quais, expressos em percentuais, indicaram, da causa de maior incidência para a menor, o seguinte: 1º negligência (37,88%), 2º maus-tratos (9,33%), 3º abandono (8,6%), 4º transferência de abrigo (5,41%), 5º abuso sexual (4,99%), 6º alcoolismo dos pais (4,47%), 7º devolução (2,59%), 8º prisão de um ou de ambos genitores (2,51%), 9º doença familiar (1,60%), 10º adoção irregular (1,57%), 11º carência econômica (0,88%), 12º óbito de um ou ambos genitores (0,76%), e 13º separação dos pais (0,29%).

Chamou a atenção a grande incidência dos acolhimentos decorrentes de negligência, maus-tratos e abandono, que juntos somam mais de metade dos casos (55,81%). São situações que, na maior parte das vezes, andam juntas, estando interrelacionadas às estruturas socioeconômicas e culturais da família. Esses números dão a entender que, muito provavelmente, essas crianças e esses adolescentes que foram acolhidos institucionalmente são provenientes de famílias que também precisam de acolhimento, no sentido de suporte para a superação de suas vulnerabilidades. Na prática, ainda que acobertado por motivos como a

negligência e o *abandono*, as famílias seguem sendo penalizadas por sua condição de pobreza, a desrespeito da previsão contida no art. 23 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Diante desse cenário, confirmada a necessidade de se repensar o acolhimento institucional como medida de proteção, ao final da Seção 6 foram apresentadas alternativas ao acolhimento institucional ou, pelo menos, propostas de ações com vistas na redução dos danos por ele provocados.

A primeira alternativa ao acolhimento institucional é o investimento em ações e políticas públicas que privilegiem a família como principal núcleo de apoio, tal como determina a Política Nacional de Assistência Social. Para tanto, contudo, são necessárias políticas públicas articuladas em suas diferentes esferas, capazes de auxiliar as famílias a superarem as situações que poderiam levar ao afastamento dos seus filhos.

Todos esses serviços enquadram-se no campo da Proteção Social Especial de Média Complexidade – haja vista que atendem famílias em que, apesar se encontrarem em uma situação de negação ou violação de direitos, ainda não houve o rompimento dos seus vínculos familiares e comunitários – e que deveriam ser oferecidas no CREAS, equipamento próprio para os serviços socioassistenciais da média complexidade.

No entanto, a realidade da oferta da média complexidade em Santa Catarina revelou a carência desses serviços no Estado. Não há nenhum CREAS Regional para o atendimento dos Municípios de Pequeno Porte I, apesar destes representarem 84,49% dos Municípios de Santa Catarina e ser esta uma incumbência da esfera estadual. Desta forma, dos 295 Municípios do Estado, o CREAS está presente em apenas 90 destes, o que equivale a tão somente 30,51% de cobertura.

A segunda alternativa ao acolhimento institucional é a implantação de um outro serviço da Proteção Social Especial de Alta Complexidade: o serviço de famílias acolhedoras, previsto inicialmente na Política Nacional de Assistência Social de 2004, ratificado pelo PNCFC de 2006, e que se transformou em medida especial de proteção do texto do Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 101, inc. VII, ECA) após as modificações promovidas pela Lei n. 12.010/2009.

O Estatuto da Criança e do Adolescente garantiu a prioridade do acolhimento familiar, em detrimento do acolhimento institucional (art. 34, §1º, ECA), de modo que se, por qualquer motivo, houver o afastamento do convívio com a família de origem e não for possível nem a

reintegração familiar, nem a inclusão em família substituta, a colocação da criança ou do adolescente em programas de acolhimento familiar terá preferência. Isso porque, ao invés do encaminhamento para abrigos, onde crianças e adolescentes são tratados em uma abordagem coletiva, as famílias acolhedoras conseguem respeitar a sua individualidade, dedicando um olhar responsável e cuidadoso para a resolução de cada problema particular. A diferença dessa modalidade é a possibilidade de colocar a criança e o adolescente em um espaço onde eles possam receber o afeto de uma família propriamente dita.

Apesar dessa preferência, a análise dos serviços de acolhimento no Estado de Santa Catarina realizada na Seção 5, permitiu identificar que há menos serviços de acolhimento familiar do que de acolhimento institucional e, mesmo quando ele é ofertado, o número de vagas é bastante reduzido. Dos 295 Municípios catarinenses, 110 contam com oferta de acolhimento institucional, 74 com oferta de acolhimento familiar e 22 com ambos os serviços, ou seja, 96 Municípios ofertam a modalidade de acolhimento familiar, o que representa 32,54% do Estado. Contudo, considerando o número de crianças e adolescentes acolhidos em 31/03/2020, data do corte da pesquisa, dos 1.370 acolhidos, apenas 220 encontravam-se em acolhimento familiar, no caso, 16,05% da população total em acolhimento.

A terceira e alternativa é o apadrinhamento afetivo, que não busca substituir o acolhimento institucional propriamente, mas sim reduzir os seus danos. Apesar de constar no texto do Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 19-A e art. 19-B) apenas após as inclusões feitas pela Lei n. 13.509/2017, já existiam programas de apadrinhamento espalhados por todo o país, tendo ganhado relevância, sobretudo, após o PNCFC que indicou a necessidade de estabelecer diretrizes para o seu funcionamento, o que aconteceu mais de uma década depois, em 2017.

Assim, o apadrinhamento afetivo não é uma nova forma de colocação da criança e do adolescente em família substituta e nem uma modalidade de medida protetiva de acolhimento. É, sim, um programa disponibilizado, exclusivamente, às crianças e aos adolescentes em regime de acolhimento, com o fim de reduzir os danos decorrentes da ausência de convívio familiar ou comunitário. O apadrinhamento permite a criação de um vínculo com um adulto externo ao abrigo, amplia a rede de contatos do acolhido com a sua própria comunidade, reduzindo os danos que costumam acontecer com a institucionalização por conta da segregação social.

Finalmente, após a leitura de todas as seis primeiras Seções desta Tese, é possível concluir que a medida de acolhimento institucional, por sua própria natureza, não é capaz de atender o melhor interesse da criança e do adolescente e, mesmo em cenários positivos – no

qual, com as devidas ressaltas, pode ser apontado o Estado de Santa Catarina, que vem proporcionando mais acolhimento breves do que longos – ele é, necessariamente, um agente violador de direitos.

Dessa forma, é preciso repensar formas de atendimento da criança, do adolescente e de suas famílias que causem menos sofrimento, o que perpassa, de um lado, pela concretização das políticas públicas socioassistenciais e, de outro, pela conscientização os atores do Sistema de Justiça, sobretudo, mas também dos do Sistema e Garantias, da importância de preservação, sempre que possível, dos vínculos familiares.

Não é necessária a aprovação de novas leis. O Estatuto da Criança e do Adolescente, com as suas sucessivas modificações, assim como as regulamentações conferidas pelo Conselho Nacional da Assistência Social e pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente já são suficientes para, neste momento, garantir, minimamente, a manutenção da criança e do adolescente em suas famílias como regra, deixando o acolhimento para os casos excepcionais, quando, em razão da violência intrafamiliar, é indispensável a intervenção do Estado.

O desafio é maior e se divide em duas frentes. Primeiro, é preciso garantir que o direito à convivência familiar não seja reduzido à mera letra da lei e, para tanto, é necessário que os profissionais que atuam nesta área - tanto a equipe dos serviços de acolhimento, quanto o Conselho Tutelar, o Ministério Público e o Poder Judiciário – revejam suas posturas e trabalhem a favor de uma mudança de cultura. Segundo, é necessário o fomento de outras políticas de promoção da família, além de se dar preferência para a implantação de serviços de acolhimento familiar em detrimento do institucional.

REFERÊNCIAS

- ALBERGARIA, Jason. **Comentários do estatuto da criança e do adolescente**. 2.ed. Rio de Janeiro: Aide, 1991.
- ALMEIDA, Angela Mendes de. “Notas sobre a família no Brasil”. In ALMEIDA, Angela Mendes de; CARNEIRO, Maria José; PAULA, Silvana Gonçalves de (Orgs.). **Pensando a família no Brasil: da colônia à modernidade**. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, UFRJ, 1987.
- ALMEIDA, Silvio Luiz de. **Racismo estrutural**. São Paulo: Pólen, 2019. Edição Kindle.
- ALVES, Roosenberg Rodrigues. Família Patriarcal e Nuclear: Conceito, características e transformações. **II Seminário de Pesquisa da Pós-Graduação em História**. Goiânia: UFG, 2009.
- ALTOÉ, Sônia. **Infâncias perdidas: o cotidiano nos internatos-prisão**. 3. ed. Rio de Janeiro: Revinter, 2014.
- AMIN, Andréa Rodrigues. “Princípios orientadores do direito da criança e do adolescente”. In MACIEL, Kátia Regina Lobo Andrade (Coord.). **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.
- ARANTES, Esther Maria de Magalhães. “Rostos de crianças no Brasil”. In RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (Org.). **A arte de governar crianças: A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- ARIÈS, Philippe. **História social da criança e da família**. 2. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1981.
- BADINTER, Elisabeth. **Um amor conquistado: o mito do amor materno**. Rio de Janeiro: ABTH/Brooklin, 2003.
- BAPTISTA, Myrian Veras. “Art. 93”. In CURY, Munir; VERONESE, Josiane Rose Petry; SILVEIRA Mayra (Org.). **Estatuto da criança e do adolescente comentado: Comentários jurídicos e sociais**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.
- BARSTED, Leila Linhares. “Permanência ou mudança? O discurso legal sobre a família”. In ALMEIDA, Angela Mendes de; CARNEIRO, Maria José; PAULA, Silvana Gonçalves de (Orgs.). **Pensando a família no Brasil: da colônia à modernidade**. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, UFRJ, 1987.
- BASTOS, Rogério Lustosa. **Ciências humanas e complexidades: Projetos, métodos e técnicas de pesquisa. O caos, a nova ciência**. 2. ed. Rio de Janeiro: E-papers, 2009.
- BEE, Helen. **O ciclo vital**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.
- BEVILÁQUA, Clóvis. **Direito da Família**. 9. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1959.
- BOWLBY, John. **Formação e rompimento dos laços afetivos**. São Paulo: Martins Fontes, 1982.
- BOWLBY, John. **Cuidados maternos e saúde mental**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1988.
- BOWLBY, John. **Apego: a natureza do vínculo**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- BOWLBY, John. **Separação: angústia e raiva**. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes 2004.

BRASIL. Lei de 20 de outubro de 1823. **Declara em vigor a legislação pela qual se regia o Brasil até 25 de Abril de 1821 e bem assim as leis promulgadas pelo Senhor D. Pedro, como Regente e Imperador daquela data em diante, e os decretos das Cortes Portuguezas que são especificados.** Rio de Janeiro, 1823.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil**, elaborada pelo Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25 de março de 1824. Rio de Janeiro, 1824.

BRASIL. Lei de 16 de dezembro de 1830. **Manda executar o Código Criminal.** Rio de Janeiro, 1830.

BRASIL. Decreto n. 1.331-A, em 1º de fevereiro de 1854. **Approva o Regulamento para a reforma do ensino primario e secundario do Municipio da Côrte**, Rio de Janeiro, 1854.

BRASIL. Lei n. 2.040, de 28 de setembro de 1871. **Declara de condição livre os filhos de mulher escrava que nascerem desde a data desta lei, libertos os escravos da Nação e outros, e providencia sobre a criação e tratamento daquelles filhos menores e sobre a libertação annul de escravos** [Lei do Ventre livre]. Rio de Janeiro, set. 1871.

BRASIL. Lei n. 3.071, de 1º de janeiro de 1916. **Código Civil dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro, 1916.

BRASIL. Decreto n. 16.272, de 20 de Dezembro de 1923. **Approva o regulamento da assistencia e protecção aos menores abandonados e delinquentes.** Rio de Janeiro, dez. 1923.

BRASIL. Decreto n. 17.943-A, de 12 de outubro de 1927. **Consolida as leis de assistencia e protecção a menores** [Código de Menores]. Rio de Janeiro, 1927.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 16 de julho de 1934. Rio de Janeiro, 1934.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 10 de novembro de 1937. Rio de Janeiro, 1937.

BRASIL. Decreto-Lei n. 2.024, de 17 de fevereiro de 1940. **Fixa as bases da organização da proteção à maternidade, à infância e à adolescência em todo o País.** Rio de Janeiro, 1940.

BRASIL. Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940. **Código Penal.** Rio de Janeiro, 1940.

BRASIL. Decreto-Lei n. 4.737, de 24 de setembro de 1942. **Dispõe sobre o reconhecimento de filhos naturais.** Rio de Janeiro, 1942.

BRASIL. Decreto-Lei n. 6.865, de 11 de setembro de 1944. **Redefine a competência do Serviço de Assistência a Menores, cria e transforma funções gratificadas e dá outras providências.** Rio de Janeiro, 1944.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 18 de setembro de 1946. Rio de Janeiro, 1946.

BRASIL. Lei n. 883, de 21 de outubro de 1949. **Dispõe sobre o reconhecimento de filhos ilegítimos.** Rio de Janeiro, 1949.

BRASIL. Lei n. 3.133, de 8 de maio de 1957. **Atualiza o instituto da adoção prescrita no Código Civil.** Rio de Janeiro, 1957.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, 1967.

BRASIL. Lei n. 6.515, de 26 de dezembro de 1977. **Regula os casos de dissolução da sociedade conjugal e do casamento, seus efeitos e respectivos processos, e dá outras providências**. Brasília, 1977.

BRASIL. Lei n. 6.697, de 10 de outubro de 1979. **Institui o Código de Menores**. Brasília, DF, 1979.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988.

BRASIL. Lei n. 8069, de 13 de julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências**. Brasília, DF, 1990.

BRASIL. Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005. **Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências**. Brasília, DF, 2005.

BRASIL. Decreto Federal n. 6.017, de 17 de janeiro de 2007. **Regulamenta a Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos**. Brasília, DF, 2007.

BRASIL. Lei n. 12.010, de 3 de agosto de 2009. **Dispõe sobre adoção (...)**. Brasília, DF, 2009.

BRASIL. Lei n. 13.010, de 26 de junho de 2014. **Altera a Lei n. 8.069 (...), para estabelecer o direito da criança e do adolescente de serem educados e cuidados sem o uso de castigos físicos ou de tratamento cruel ou degradante (...)**. Brasília, DF, 2014.

BRASIL. Lei n. 13.257, de 8 de março de 2016. **Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 (...)**. Brasília, DF, 2016.

BRASIL. Lei n. 13.431, de 4 de abril de 2017. **Estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência (...)**. Brasília, DF, 2017.

BRASIL. Lei n. 13.509, de 22 de novembro de 2017. **Dispõe sobre adoção (...)**. Brasília, DF, 2017.

BRASIL. Lei n. 13.715, de 24 de setembro de 2018. **Altera (...) para dispor sobre hipóteses de perda do poder familiar pelo autor de determinados crimes contra outrem igualmente titular do mesmo poder familiar ou contra filho, filha ou outro descendente**. Brasília, DF, 2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS**, aprovada na forma da Resolução n. 145, de 15 de outubro de 2004. Brasília: MDS, 2004.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. Brasília: MDS, 2006a.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS**, aprovada na forma da forma da Resolução n. 269, de 13 de dezembro de 2006. Brasília, MDS, 2006b.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução n. 109, de 11 de novembro de 2009. **Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília: MDS, 2009a.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Orientações técnicas: serviços de acolhimento para crianças e adolescentes.** Brasília: MDS, 2009b.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS**, aprovada na forma da Resolução n. 33, de 12 de dezembro de 2012. Brasília, MDS, 2012a.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução n. 31, de 31 de outubro de 2013. **Aprova princípios e diretrizes da regionalização no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS (...).** Brasília, DF, 2013.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Resolução n. 113, de 19 de abril de 2006. **Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente.** Brasília: MDS, 2006c.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n. 54, de 29 de abril de 2008. **Dispõe sobre a implantação e funcionamento do Cadastro Nacional de Adoção.** Brasília: CNJ, 2008.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n. 93, de 27 de outubro de 2009. **Acrescenta e altera dispositivos à Resolução n. 54, de 29 de abril de 2008, que dispõe sobre a implantação e funcionamento do Cadastro Nacional de Adoção e cria e dispõe sobre o Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Acolhidos.** Brasília: CNJ, 2009c.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Provimento n. 32, de 24 de junho de 2013. **Dispõe sobre as audiências concentradas nas Varas da Infância e Juventude.** Brasília: CNJ, 2013.

Brasil. Conselho Nacional de Justiça. Associação Brasileira de Jurimetria. **Tempo dos processos relacionados à adoção no Brasil: uma análise sobre os impactos da atuação do Poder Judiciário.** Relatório final de pesquisa. 2015. Brasília: CNJ, 2015.

Brasil. Conselho Nacional de Justiça. **Diagnóstico sobre o Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento.** Brasília: CNJ, 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n. 289, de 14 de agosto de 2019. **Dispõe sobre a implantação e funcionamento do Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento – SNA e dá outras providências.** Brasília: CNJ, 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Diagnóstico sobre o Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento.** Brasília: CNJ, 2020a.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução n. 71, de 15 de junho de 2011. **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: CNMP, 2011.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Área de Saúde do Adolescente e do Jovem. **Marco legal: saúde, um direito de adolescentes.** Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações Técnicas sobre o PAIF.** Brasília, MDS, 2012b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações Técnicas para Elaboração do Plano Individual de Atendimento de Crianças e Adolescentes (PIA) em Serviços de Acolhimento**. Brasília: MDS, 2018.

BRASIL. Governo do Distrito Federal. Secretaria de Justiça e Cidadania. **O racismo sutil por trás das palavras**. Brasília, 2020b. Disponível em <<https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/handle/192/1188>> Acesso em 21 abr. 2021.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e Políticas Sociais. Nota Técnica n. 91. **Filhos “cuidados” pelo Estado: o que nos informa o relatório do IPEA sobre o reordenamento dos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes**. Brasília, DF, jan. 2021.

BRONFENBRENNER, Urie. **A ecologia do desenvolvimento humano: experimentos naturais e planejados**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1996.

CABRAL, Cláudia (Org.). **Acolhimento familiar: experiências e perspectivas**. Rio de Janeiro: ABTH, 2005.

CALDERON, Ricardo Lucas. **Princípio da afetividade no direito de família**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

CASEY, James. **História da Família**. Lisboa: Editorial Teorema Ltda., 1989.

CAVALCANTE, Lília Iêda Chaves. **Ecologia do cuidado: interações entre a criança, o ambiente, os adultos e seus pares em instituição de abrigo**. 2008. 510 f. Tese (Doutorado em Teoria e Pesquisa do Comportamento) - Universidade Federal do Pará, Belém, 2008.

CERVENY, Ceneide Maria de Oliveira; BERTHOUD, Cristiana Mercadante Esper. **Família e ciclo vital: nossa realidade em pesquisa**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2010.

CINTRA, Maria do Rosário Leite. “Art. 19”. In CURY, Munir; VERONESE, Josiane Rose Petry; SILVEIRA, Mayra (Org.). **Estatuto da criança e do adolescente comentado: Comentários jurídicos e sociais**. 13 ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da (*et al.*). **Brasil criança urgente: a lei**. São Paulo: Columbus Cultural, 1990.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da. “Art. 6º”. In CURY, Munir; VERONESE, Josiane Rose Petry; SILVEIRA Mayra (Org.). **Estatuto da criança e do adolescente comentado: Comentários jurídicos e sociais**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

CORNELL Law School. Legal Information Institute. **Parens Patriae**. Disponível em: <https://www.law.cornell.edu/wex/parens_patriae> Acesso em 21 ago. 2019.

COULANGES, Foustel de. **A Cidade Antiga**. Lisboa: Livraria Clássica, 1971.

CUNEO, Mônica Rodrigues. **Abrigamento prolongado: os filhos o esquecimento**. Rio de Janeiro: IBRAPE, 2007.

CURY, Munir; VERONESE, Josiane Rose Petry; SILVEIRA Mayra (Org.). **Estatuto da criança e do adolescente comentado: Comentários jurídicos e sociais**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

DA MATTA, Roberto. “A família como um valor: considerações não-familiares sobre a família brasileira”. In ALMEIDA, Angela Mendes de; CARNEIRO, Maria José; PAULA, Silvana

- Gonçalves de (Orgs.). **Pensando a família no Brasil**: da colônia à modernidade. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, UFRJ, 1987.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. “Art. 4º”. In CURY, Munir; VERONESE, Josiane Rose Petry; SILVEIRA, Mayra (Org.). **Estatuto da criança e do adolescente comentado**: Comentários jurídicos e sociais. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.
- DEL PRIORI, Mari (Org.). **História das crianças no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Contexto, 2004.
- DIAS, Reinaldo. **Introdução à sociologia**. 2. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2010.
- ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do estado**. 14. ed. Rio de Janeiro: Bertran Brasil, 1997.
- ERIKSON, Erik Homburge. **O ciclo completo da vida**. Porto Alegre: Ates Médicas, 1998.
- FACHIN, Luiz Edson. Família Cidadã. **Instituto Brasileiro de Direito de Família**. Belo Horizonte, 2002. Disponível em: <<http://ibdfam.org.br/?artigos&artigo=67>>. Acesso em: 20 ago. 2019.
- FALEIROS, Eva Teresinha Silveira. “A criança e o adolescente. Objetos sem valor no Brasil Colônia e no Império”. In RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (Org.). **A arte de governar crianças**: A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- FALEIROS, Vicente de Paula. “Infância e processo político no Brasil”. In RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (Org.). **A arte de governar crianças**: A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- FANTINATO, João Marcos de Castello Branco. **Direito e religião na antiguidade tardia ibérica**. Dissertação (Mestrado em História do Direito) - Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2017.
- FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direito das Famílias**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- FEDERICI, Silvia. **Calibã e a bruxa**: Mulheres, corpos e acumulação primitiva. São Paulo: Elefante, 2017.
- FERRARI, Mário; KALOUSTIAN, Sílvio Manoug. “Apresentação”. In KALOUSTIAN, Sílvio Manoug (Org.). **Família brasileira, a base de tudo**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2002.
- FERRÉOL, Gilles; NORECK, Jean-Pierre. **Introdução à sociologia**. São Paulo: Ática, 2007.
- FLANDRIN, Jean-Louis. **Família, parentesco, casa e sexualidade na sociedade antiga**. 2. ed. Lisboa: Estampa, 1991.
- FONSECA, Cláudia Lee Williams. Conceito de entidade familiar e seguridade social. **Caderno de Direito Previdenciário**. v. 3. Porto Alegre: TRF 4ª Região, 2007.
- FREITAS, Marcos Cezar de (Org.). **História social da infância no Brasil**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

FREUD, Anna; SOLNIT, Alber J.; GOLDSTEIN, Joseph. “Antes de evocar o interesse da criança”. In FREIRE, Fernando (Org.). **Abandono e adoção contribuições para uma cultura de adoção**. Curitiba: Terre des hommes, 1991.

FREUD, Sigmund; A interpretação dos sonhos. In FREUD, Sigmund. **Edição standard brasileira das obras psicológicas completas de Sigmund Freud**. 2. ed. Rio de Janeiro: Imago, 1987, v 4.

FREUD, Sigmund. Três ensaios sobre a teoria da sexualidade. In FREUD, Sigmund. **Edição standard brasileira das obras psicológicas completas de Sigmund Freud**. 2. ed. Rio de Janeiro: Imago, 1987, v 7.

FREUD, Sigmund. O ego e o Id. In FREUD, Sigmund. **Edição standard brasileira das obras psicológicas completas de Sigmund Freud**. 2. ed. Rio de Janeiro: Imago, 1987, v 19.

FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal**. 48. ed. São Paulo: Global, 2003.

GILISSEN, John. **Introdução Histórica ao Direito**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1986.

GOFFMAN, Erving. **Manicômios, prisões e conventos**. 9. ed. São Paulo: Perspectiva, 2015.

GOLDSTEIN, Joseph; FREUD, Anna; SOLNIT, Alber J. **No interesse da criança**. São Paulo: Martins Fontes, 1987.

GOMES, Adriana Alice. **O direito à participação de adolescentes em acolhimento institucional a partir de suas perspectivas**. 2017. 222 f.. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2017.

GOMES, Orlando. **Direito de família**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

GREGO, Rogério. **Curso de direito penal**. 17. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2015.

GROENINGA, Giselle. Do interesse à criança ao melhor interesse da criança. **Instituto Brasileiro de Direito de Família**. Belo Horizonte, 2002. Disponível em: <<http://www.ibdfam.org.br/artigos/44/novosite>> Acesso em 27 ago. 2019.

HASENBALG, Carlos. **Discriminação e desigualdades raciais no Brasil**. 2. Ed. Belo Horizonte: UFMG, 2005.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Manual do recenseador - Parte 2: Censo Demográfico 2020**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**. Características Gerais da População. Resultados da Amostra. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em <<https://cidades.ibge.gov.br/>> Acesso em 29 set. 2020.

JANCZURA, Rosane. **Abrigos e políticas públicas: as contradições na efetivação dos direitos da criança e do adolescente**. 2008. 273 f.. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

KALOUSTIAN, Sílvio Manoug (Org.). **Família brasileira, a base de tudo**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

- KAZMIER, Leonard J. **Estatística aplicada à economia e administração**. Coleção Schaum da teoria e problemas de estatística. 1. ed. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1982
- LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- LEFORT, Claude. **Pensando o político**: ensaios sobre democracia, revolução e liberdade. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- LEVY, Lídia; PINHO, Patrícia Glycerio; FARIA, Márcia Moscon de. Família é muito sofrimento: um estudo de casos de devolução de crianças. **Psico**, Porto Alegre, PUCRS, v. 40, n. 1, pp. 58-63, jan./mar. 2009
- LÉVI-STRAUSS, Claude. **O olhar distanciado**. São Paulo: Martins Fontes, 1983.
- LIBERATI, Wilson Donizete. **O estatuto da criança e do adolescente**. Brasília: IBPS, 1991.
- LIBERATI, Wilson Donizete. **Comentários ao estatuto da criança e do adolescente**. São Paulo: Malheiros, 1993.
- LIMA, Fernanda da Silva. “Infância, racismo e políticas públicas no Brasil”. In VERONESE, Josiane Rose Petry (Org.). Estatuto da criança e do adolescente 30 anos: grandes temas, grandes desafios. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.
- MACIEL, Kátia Regina Lobo Andrade (Coord.). **Curso de direito da criança e do adolescente**: aspectos teóricos e práticos. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.
- LOBATO MAIA, Anette. **Entre as políticas de educação e de assistência social**: O caso da permanência escolar de alunos em acolhimento institucional. 2014. 223 f.. Tese (Doutorado em Política Social) - Universidade de Brasília, Brasília, 2014.
- MARCÍLIO, Maria Luíza. “A roda dos expostos e a criança abandonada na história do Brasil. 1726-1950”. In: FREITAS, Marcos Cezar de (Org.). **História social da infância no Brasil**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2006.
- MARCÍLIO, Maria Luíza. **História social da criança abandonada**. São Paulo: HUCITEC, 1998.
- MARINO, Eduardo; PLUCIENNIK, Gabriela Aratangy (Coord.). **Primeiríssima infância da gestação aos três anos**: percepções e práticas da sociedade brasileira sobre a fase inicial da vida. São Paulo: Fundação Maria Cecília SoutoVidigal, 2013.
- MELO, Alfredo César. Saudosismo e crítica social em Casa grande & senzala: a articulação de uma política da memória e de uma utopia. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 23, n.67, 2009.
- ESPOSITO, I. et al. Repercussões da fadiga psíquica no trabalho e na empresa. *Revista Brasileira de Saúde Ocupacional*, São Paulo, v. 8, n. 32, p. 37-45, out./dez. 1979.
- MELO, Eduardo Rezende de. “Art. 100”. In CURY, Munir; VERONESE, Josiane Rose Petry; SILVEIRA Mayra (Org.). **Estatuto da criança e do adolescente comentado**: Comentários jurídicos e sociais. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

MELO, Eduardo Rezende de. “Art. 101”. In CURY, Munir; VERONESE, Josiane Rose Petry; SILVEIRA Mayra (Org.). **Estatuto da criança e do adolescente comentado**: Comentários jurídicos e sociais. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

MEZZARROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de Metodologia da Pesquisa no Direito**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MINAYO, Cecília de Souza; SANCHES, Odécio. Qualitativo-Quantitativo: oposição ou complementaridade? **Cad. Saúde Pública**, v. 9, n. 3, Rio de Janeiro, jul.-set., 1993. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X1993000300002>. Acesso em: 11 out. 2018.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. “Conceitos, teorias e tipologias de violência: a violência faz mal à saúde”. In NJAINE, Kathie (Org.). **Impactos da violência na saúde**. Rio de Janeiro: EAD/ENSP, 2013.

MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de direito civil**: direito de família. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 1986. 2 v.

NAHAS, Luciana Faísca. A construção horizontal das relações familiares: um novo paradigma jurídico. **Revista IBDFAM Famílias e Sucessões**, Belo Horizonte, v. 214 p. 75-99, mar./abr. 2016.

NAZÁRIO, Roseli. **Infância das crianças pequenas no contexto de acolhimento institucional**: narrativas de meninas e meninos na casa(lar). 2014. 260 f.. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

OLIVA, José Roberto Dantas. **O princípio da proteção integral e o trabalho da criança e do adolescente no Brasil**. São Paulo: LTr, 2006.

OLIVEIRA, Heloisa Maria José de; VERONESE, Josiane Rose Petry. “Família e parentesco: a contribuição de Levi-Strauss para o estudo do conceito de família ampliada e a sua inserção no Estatuto da Criança e do Adolescente”. In VERONESE, Josiane Rose Petry; ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo. **Estatuto da Criança e do Adolescente: 25 anos de desafios e conquistas**. São Paulo: Saraiva, 2015.

ONU, Organização das Nações Unidas. Assembleia Geral das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948.

ONU. Assembleia Geral das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos da Criança**. 1959.

ONU, Organização das Nações Unidas. Assembleia Geral das Nações Unidas. **Convenção sobre os Direitos da Criança**. 1989.

ONU. Assembleia Geral das Nações Unidas. **Diretrizes de Cuidados Alternativos à Criança**. 2009.

OSÓRIO, Rafael Guerreiro. “A classificação de cor ou raça do IBGE revisitada”. In PETRUCCELLI, José Luis; SABOIA, Ana Lúcia. **Características étnico-raciais da população**: Classificação e identidades. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

PASSETTI, Edson. “Crianças carentes e políticas públicas”. In DEL PRIORI, Mari (Org.). **História das crianças no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Contexto, 2004.

PAPALIA, Diane F.; FELDMAN, Ruth Duskin. **Desenvolvimento Humano**. 12. ed. Porto Alegre: Artes Médicas, 2013.

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

PEREIRA, Tânia da Silva (Coord.). **O melhor interesse da criança**: um debate interdisciplinar. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

PEREIRA, Tânia da Silva. “O acolhimento e o melhor interesse da criança como princípios norteadores da proteção da infância e juventude. **Instituto Brasileiro de Direito de Família**. Disponível em: <http://www.ibdfam.org.br/_img/artigos/Acolhimento%20Familiar.pdf> Acesso em 12 ago. 2019.

PIAGET, Jean. **O nascimento da inteligência na criança**. 4. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

PIAGET, Jean. **A psicologia da inteligência**. Petrópolis: Vozes, 2013.

PIEROZAN, Júlia Höpner; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Apadrinhamento afetivo**: o cenário de Santa Catarina. Porto Alegre: Editora Fi, 2019.

PILOTTI, Francisco. “Crise e perspectiva da assistência à infância na América Latina”. In PILOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene. **A arte de governar crianças**: A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. Rio de Janeiro: Santa Úrsula Amais, 1995.

PINHEIRO, Amanda Chaves. **Vidas em abrigo**: A metáfora do “lixo social” e as implicações acerca do Acolhimento Institucional como medida protetiva para a Infância, Adolescência e Juventude em situação de direitos violados em Juiz de Fora, Minas Gerais. 2014. 236 f.. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Universidade Federal de Juiz de Fora, 2014.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Tratado de direito de família**. 3. ed. São Paulo: Max Limonad, 1947, v. I.

POPPER, Karl. **A lógica da pesquisa científica**. São Paulo: Cultrix, 1975.

POPPER, Karl. **Autobiografia intelectual**. São Paulo: Cultrix, Edusp, 1977.

PORTO, Paulo César Maia. “A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança e a busca do equilíbrio entre proteção e responsabilização”. In: CABRAL, Edson Araújo (Org.). **Sistema de garantia de direitos**: um caminho para a proteção integral. Recife: Cendhec, 1999.

PRADO, Danda. **O que é família**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

RAMOS, Patrícia Acácio. “Acolhimento institucional de crianças e suas consequências”. In: PAULO, Beatrice Marinho. **Psicologia na Prática Jurídica**: a criança em foco. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro**: a formação e o sentido do Brasil. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

RIZZINI, Irene. **O século perdido**: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (Org.). **A arte de governar crianças**: A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

RIZZINI, Irma. “Meninos desvalidos e menores transviados: a trajetória da assistência pública até a Era Vargas”. In RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (Org.). **A arte de governar crianças**: A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

RIZZINI, Irene. **A institucionalização de crianças no Brasil**: percurso histórico e desafios do presente. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2004.

RIZZINI, Irene (Coord.). **Acolhendo crianças e adolescentes**: experiências de promoção de direito à convivência familiar e comunitária no Brasil. São Paulo: Cortez, 2006.

ROCHA, José Virgílio Castelo Branco. **O pátrio poder**: estudo teórico-prático. Rio de Janeiro: Tupã, 1960.

ROCHA, Marco Túlio de Carvalho. **O conceito de família e suas implicações jurídicas**: teoria sociojurídica do direito de família. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

ROSA, Conrado Paulino da. **iFamily**: um novo conceito de família? São Paulo: Saraiva, 2013.

SAMARA, Eni Mesquita. **A família brasileira**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1986.

SAMARA, Eni Mesquita. “Tendências atuais da história da família no Brasil”. In ALMEIDA, Angela Mendes de; CARNEIRO, Maria José; PAULA, Silvana Gonçalves de (Orgs.). **Pensando a família no Brasil**: da colônia à modernidade. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, UFRJ, 1987.

SANCHES, Helen Crystine Corrêa; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Dos filhos de criação à filiação socioafetiva**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2012.

SANCHES, Helen Crystine Corrêa; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Justiça da criança e do adolescente**: da vara de menores à justiça da infância e juventude. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2016.

SANCHES, Helen Crystine Corrêa; VERONESE, Josiane Rose Petry. “Art. 19”. In CURY, Munir; VERONESE, Josiane Rose Petry; SILVEIRA Mayra (Org.). **Estatuto da criança e do adolescente comentado**: Comentários jurídicos e sociais. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

SANCHES, Helen Crystine Corrêa; VERONESE, Josiane Rose Petry. “A proteção integral e o direito fundamental de crianças e adolescentes à convivência familiar”. In VERONESE, Josiane Rose Petry (Org.). **Direito da criança e do adolescente**: novo curso, novos temas. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

SANTA CATARINA. Poder Judiciário. Corregedoria-Geral da Justiça. Provimento n. 13, de 20 de outubro de 2005. **Dispõe acerca do cadastro único informatizado de pretendentes à adoção, de entidades de abrigo e de crianças e adolescentes abrigados ou em condições de colocação em família substituta**. Florianópolis, 2005.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação. Diretoria de Assistência Social. Gerência de Proteção Social Especial. Nota Técnica DEPSE/DIAS/SST n. 01/2015. **Equipe de proteção social especial da gestão (...)**. Florianópolis, 2015.

SANTA CATARINA. Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Diagnóstico da realidade social da criança e do adolescente do Estado de Santa Catarina**. 1 ed. Joinville, SC: Pesquisa painel e consultoria, 2018.

SÊDA, Edson. **A criança e o direito alternativo**: Um relato sobre o cumprimento da doutrina da proteção integral à criança e ao adolescente no Brasil. Campinas: Adês, 1995.

SEDA, Edson. “Art. 98”. In CURY, Munir; VERONESE, Josiane Rose Petry; SILVEIRA Mayra (Org.). **Estatuto da criança e do adolescente comentado**: Comentários jurídicos e sociais. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

SEDA, Edson. “Art. 92”. In CURY, Munir; VERONESE, Josiane Rose Petry; SILVEIRA Mayra (Org.). **Estatuto da criança e do adolescente comentado**: Comentários jurídicos e sociais. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

SERRANO, Solange Aparecida. **O abrigamento de crianças de zero a seis anos de idade**: caracterizando esse contexto. 2008. 250 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2008.

SILVA, Christina Celina Schultz da. “Art. 146”. In CURY, Munir; VERONESE, Josiane Rose Petry; SILVEIRA Mayra (Org.). **Estatuto da criança e do adolescente comentado**: Comentários jurídicos e sociais. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

SILVA, Enid Rocha Andrade; MELLO, e Simone Guerresi. “Um retrato dos abrigos para crianças e adolescentes da Rede SAC: características institucionais, forma de organização e serviços ofertados”. In: SILVA, Enid Rocha Andrade (Coord.). **O direito à convivência familiar e comunitária**: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil. Brasília: IPEA/CONANDA, 2004.

SILVA, Enid Rocha Andrade; MELLO, e Simone Guerresi; AQUINO, Luseni Maria Cordeiro de. “Os abrigos para crianças e adolescentes e a promoção do direito à convivência familiar e comunitária. In: SILVA, Enid Rocha Andrade (Coord.). **O direito à convivência familiar e comunitária**: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil. Brasília: IPEA/CONANDA, 2004.

SILVEIRA, Mayra; VERONESE, Josiane Rose Petry. “Art. 19” e “Art. 19-B”. In CURY, Munir; VERONESE, Josiane Rose Petry; SILVEIRA Mayra (Org.). **Estatuto da criança e do adolescente comentado**: Comentários jurídicos e sociais. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

SPITZ, René A. **O primeiro ano de vida**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1983.

TAVARES, Patrícia Silveira; “As medidas de proteção”. In MACIEL, Kátia Regina Lobo Andrade (Coord.). **Curso de direito da criança e do adolescente**: aspectos teóricos e práticos. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil**: Direito de Família. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2003, v. 6.

VERCELONE, Paolo. “Art. 3º”. In CURY, Munir; VERONESE, Josiane Rose Petry; SILVEIRA Mayra (Org.). **Estatuto da criança e do adolescente comentado**: Comentários jurídicos e sociais. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Temas de direito da criança e do adolescente**. São Paulo: LTr, 1997a.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Interesses difusos e direitos da criança e do adolescente**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997b.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Os direitos da criança e do adolescente**. São Paulo: LTr, 1999.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Direito da criança e do adolescente**. Vol. 5. Coleção Resumos Jurídicos. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2006.

VERONESE, Josiane Rose Petry. “O estatuto da criança e do adolescente: um novo paradigma”. In VERONESE, Josiane Rose Petry; ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo. **Estatuto da criança e do adolescente: 25 anos de desafios e conquistas**. São Paulo: Saraiva, 2015.

VERONESE, Josiane Rose Petry (Org.). **Direito da criança e do adolescente: novo curso, novos temas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019a.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Convenção sobre os direitos da criança: sua incidência no Estatuto da Criança e do Adolescente**. Salvador: Juspodivm, 2019b.

VERONESE, Josiane Rose Petry; MOREIRA, Ana Selma. “As medidas de proteção”. In VERONESE, Josiane Rose Petry (Org.). **Direito da criança e do adolescente: novo curso, novos temas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

VERONESE, Josiane Rose Petry; OLIVEIRA, Luciene de Cássia Policarpo. **Educação versus punição: a educação e o direito no universo da criança e do adolescente**. Blumenau: nova Letra, 2008.

VERONESE, Josiane Rose Petry; RODRIGUES, Walkíria Machado. “A figura da criança e do adolescente no contexto social: de vítimas a autores de ato infracional”. In: VERONESE, Josiane Rose Petry; SOUZA, Marli Palma; MIOTO, Regina Célia Tamasso (Org.). **Infância e adolescência, o conflito com a lei: algumas discussões**. Fundação Boiteux: Florianópolis, 2001.

VERONESE, Josiane Rose Petry; ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo. **Estatuto da criança e do adolescente: 25 anos de desafios e conquistas**. São Paulo: Saraiva, 2015.

VERONESE, Josiane Rose Petry; SILVEIRA, Mayra. **Estatuto da criança e do adolescente comentado: doutrina e jurisprudência**. São Paulo: Conceito, 2011.

VERONESE, Josiane Rose Petry; SILVEIRA, Mayra. “Os procedimentos”. In VERONESE, Josiane Rose Petry (Org.). **Direito da criança e do adolescente: novo curso, novos temas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

VERONESE, Josiane Rose Petry; SILVEIRA, Mayra. “Os procedimentos”. In VERONESE, Josiane Rose Petry (Org.). **Direito da criança e do adolescente: novo curso, novos temas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

VERONESE, Josiane Rose Petry; SOUZA, Marli Palma; MIOTO, Regina Célia Tamasso (Org.). **Infância e adolescência, o conflito com a lei: algumas discussões**. Fundação Boiteux: Florianópolis, 2001.

VIEIRA, Cláudia Maria Carvalho do Amaral; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Crianças encarceradas**: a proteção integral da criança na execução penal feminina da pena privativa de liberdade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

VIEIRA, Hugo Otávio Tavares. As Ordenações Filipinas: o DNA do Brasil. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 958, p. 317-330, ago. 2015.

VOGEL, Arno. “Do Estado ao Estatuto. Propostas e vicissitudes da política de atendimento à infância e à adolescência no Brasil contemporâneo. In RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (Org.). **A arte de governar crianças**: A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

VIGOTSKY, Lev Semionovitch. **A formação social da mente**: o desenvolvimento dos processos psicológicos superiores. 2. ed. São Paulo: M. Fontes, 1988.

WALPOLE, Ronald E.; MYERS, Raymond; MYERS, Sharon L.; YE, Keying. **Probabilidade e Estatística para engenharia e ciências**. 8. ed. São Paulo: Person Prentice Hall, 2009.

WEBER, Lídia Natalia Dobriansky; GAGNO, Adriana Pellanda (1995). Onde estão os vínculos das crianças institucionalizadas? Trabalho apresentado no X Congresso latino-Americano de Psiquiatria da infância e da Adolescência. Curitiba, abril. Caderno de Resumos.

WEBER, Lídia Natalia Dobriansky. Abandono, institucionalização e adoção no Brasil: problemas e soluções. **O Social em Questão**, v. 14, 2005, p. 53-70. Disponível em <<http://www.aconchegodf.org.br/biblioteca/manuais/O-SOCIAL-EM-QUESTAO-Abandono-institucionalizacao.pdf>> Acesso em 10 out. 2018.

WEBER, Lídia Natalia Dobriansky. **Laços de ternura**: pesquisas e histórias de adoção. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2009.

WILSON, Edward O. **Sociobiology**: the new synthesis. Cambridge: Belknap/Harvard, 1982.

WINNICOTT, Donald W. **A criança e o seu mundo**. 6. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

WINNICOTT, Donald W. **Os bebês e suas mães**. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2018.

ZAFFARONI, Raul. “Art. 206”. In CURY, Munir; VERONESE, Josiane Rose Petry; SILVEIRA Mayra (Org.). **Estatuto da criança e do adolescente comentado**: Comentários jurídicos e sociais. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

APÊNDICE A – Municípios de Santa Catarina por população e oferta de serviço de acolhimento

Município	População [hab]	População de 0 a 19 anos		AI	AF	Serviço Ofertado
		[hab]	[%]			
Abdon Batista	2653	809	30,49%	0	0	Nenhum
Abelardo Luz	17100	6402	37,44%	1	1	Institucional e Familiar
Agrolândia	9323	2907	31,18%	0	0	Nenhum
Agronômica	4904	1540	31,40%	0	0	Nenhum
Água Doce	6961	2420	34,77%	1	0	Apenas Institucional
Águas de Chapécó	6110	1837	30,07%	0	0	Nenhum
Águas Frias	2424	746	30,78%	0	0	Nenhum
Águas Mornas	5548	1627	29,33%	0	0	Nenhum
Alfredo Wagner	9410	3071	32,64%	0	0	Nenhum
Alto Bela Vista	2005	521	25,99%	0	0	Nenhum
Anchieta	6380	2029	31,80%	1	0	Apenas Institucional
Angelina	5250	1513	28,82%	0	0	Nenhum
Anita Garibaldi	8623	2849	33,04%	1	0	Apenas Institucional
Anitápolis	3214	965	30,02%	0	0	Nenhum
Antônio Carlos	7458	2256	30,25%	0	0	Nenhum
Apiúna	9600	3192	33,25%	0	0	Nenhum
Arabutã	4193	1135	27,07%	1	0	Apenas Institucional
Araquari	24810	9329	37,60%	1	0	Apenas Institucional
Araranguá	61310	19343	31,55%	1	0	Apenas Institucional
Armazém	7753	2397	30,92%	1	0	Apenas Institucional
Arroio Trinta	3502	936	26,73%	0	0	Nenhum
Arvoredo	2260	686	30,35%	1	0	Apenas Institucional
Ascurra	7412	1837	24,78%	0	0	Nenhum
Atalanta	3300	1023	31,00%	0	0	Nenhum
Aurora	5549	1747	31,48%	0	0	Nenhum
Balneário Arroio do Silva	9586	2844	29,67%	0	0	Nenhum
Balneário Barra do Sul	8430	2469	29,29%	0	0	Nenhum
Balneário Camboriú	108089	28058	25,96%	2	0	Apenas Institucional
Balneário Gaivota	8234	2527	30,69%	0	0	Nenhum
Balneário Piçarras	17078	5671	33,21%	1	0	Apenas Institucional
Balneário Rincão¹⁰⁸				0	1	Apenas Familiar

¹⁰⁸ O Município de Balneário Rincão, criado pela Lei Estadual n. 12.668, de 03 de outubro de 2003, teve a sua emancipação questionada perante o Supremo Tribunal Federal na forma da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3097, havendo sido deferida medida liminar para a suspensão dos efeitos da sua lei de

Bandeirante	2906	893	30,73%	0	1	Apenas Familiar
Barra Bonita	1878	593	31,58%	1	1	Institucional e Familiar
Barra Velha	22386	7461	33,33%	1	0	Apenas Institucional
Bela Vista do Toldo	6004	2112	35,18%	0	0	Nenhum
Belmonte	2635	821	31,16%	0	0	Nenhum
Benedito Novo	10336	3010	29,12%	0	0	Nenhum
Biguaçu	58206	18998	32,64%	4	0	Apenas Institucional
Blumenau	309011	90035	29,14%	3	1	Institucional e Familiar
Bocaina do Sul	3290	1081	32,86%	1	0	Apenas Institucional
Bom Jardim da Serra	4395	1317	29,97%	0	0	Nenhum
Bom Jesus	2526	841	33,29%	0	0	Nenhum
Bom Jesus do Oeste	2132	615	28,85%	0	1	Apenas Familiar
Bom Retiro	8942	3249	36,33%	1	0	Apenas Institucional
Bombinhas	14293	4497	31,46%	0	1	Apenas Familiar
Botuverá	4468	1191	26,66%	0	0	Nenhum
Braço do Norte	29018	9523	32,82%	2	0	Apenas Institucional
Braço do Trombudo	3457	992	28,70%	1	0	Apenas Institucional
Brunópolis	2850	939	32,95%	0	0	Nenhum
Brusque	105503	29925	28,36%	1	2	Institucional e Familiar
Caçador	70762	24402	34,48%	1	1	Institucional e Familiar
Caibi	6219	1834	29,49%	0	1	Apenas Familiar
Calmon	3387	1493	44,08%	0	0	Nenhum
Camboriú	62361	22499	36,08%	2	0	Apenas Institucional
Campo Alegre	11748	3802	32,36%	0	1	Apenas Familiar
Campo Belo do Sul	7483	2515	33,61%	1	0	Apenas Institucional
Campo Erê	9370	3310	35,33%	2	0	Apenas Institucional
Campos Novos	32824	10943	33,34%	1	0	Apenas Institucional
Canelinha	10603	3603	33,98%	0	1	Apenas Familiar
Canoinhas	52765	17410	33,00%	1	0	Apenas Institucional
Capão Alto	2753	870	31,60%	0	0	Nenhum
Capinzal	20769	6498	31,29%	2	0	Apenas Institucional
Capivari de Baixo	21674	6660	30,73%	1	0	Apenas Institucional
Catanduvas	9555	3253	34,05%	1	0	Apenas Institucional
Caxambu do Sul	4411	1288	29,20%	0	1	Apenas Familiar
Celso Ramos	2771	854	30,82%	0	0	Nenhum
Cerro Negro	3581	1213	33,87%	0	0	Nenhum

criação. Por esse motivo, o Município foi instalado apenas em 2013, portanto, não sendo incluído no XII Censo do IBGE, cuja coleta ocorreu em 2010.

Chapadão do Lageado	2762	1003	36,31%	0	0	Nenhum
Chapecó	183530	57902	31,55%	3	1	Institucional e Familiar
Cocal do Sul	15159	4371	28,83%	0	0	Nenhum
Concórdia	68621	19229	28,02%	1	0	Apenas Institucional
Cordilheira Alta	3767	1064	28,25%	0	1	Apenas Familiar
Coronel Freitas	10213	2944	28,83%	1	0	Apenas Institucional
Coronel Martins	2458	820	33,36%	0	1	Apenas Familiar
Correia Pinto	14785	5070	34,29%	1	0	Apenas Institucional
Corupá	13852	4150	29,96%	0	1	Apenas Familiar
Criciúma	192308	57105	29,69%	3	0	Apenas Institucional
Cunha Porã	10613	2907	27,39%	0	1	Apenas Familiar
Cunhataí	1882	534	28,37%	0	0	Nenhum
Curitibanos	37748	13022	34,50%	1	1	Institucional e Familiar
Descanso	8634	2375	27,51%	1	0	Apenas Institucional
Dionísio Cerqueira	14811	5119	34,56%	1	0	Apenas Institucional
Dona Emma	3721	1217	32,71%	0	1	Apenas Familiar
Doutor Pedrinho	3604	1118	31,02%	0	0	Nenhum
Entre Rios	3018	1226	40,62%	0	0	Nenhum
Ermo	2050	651	31,76%	1	0	Apenas Institucional
Erval Velho	4352	1258	28,91%	0	0	Nenhum
Faxinal dos Guedes	10661	3569	33,48%	0	1	Apenas Familiar
Flor do Sertão	1588	499	31,42%	1	1	Institucional e Familiar
Florianópolis	421240	107978	25,63%	10	0	Apenas Institucional
Formosa do Sul	2601	818	31,45%	0	0	Nenhum
Forquilha	22548	7524	33,37%	0	1	Apenas Familiar
Fraiburgo	34553	12505	36,19%	2	0	Apenas Institucional
Frei Rogério	2474	858	34,68%	0	1	Apenas Familiar
Galvão	3472	1107	31,88%	0	1	Apenas Familiar
Garopaba	18138	5335	29,41%	0	1	Apenas Familiar
Garuva	14761	5441	36,86%	1	0	Apenas Institucional
Gaspar	57981	17982	31,01%	4	0	Apenas Institucional
Governador Celso Ramos	12999	3761	28,93%	0	0	Nenhum
Grão Pará	6223	1868	30,02%	1	0	Apenas Institucional
Gravatal	10635	3175	29,85%	1	0	Apenas Institucional
Guabiruba	18430	5480	29,73%	0	0	Nenhum
Guaraciaba	10498	2879	27,42%	1	1	Institucional e Familiar
Guaramirim	35172	11682	33,21%	1	0	Apenas Institucional
Guarujá do Sul	4908	1413	28,79%	0	1	Apenas Familiar
Guatambú	4679	1581	33,79%	0	1	Apenas Familiar
Herval d'Oeste	21239	6384	30,06%	1	0	Apenas Institucional
Ibiam	1945	562	28,89%	0	0	Nenhum
Ibicaré	3373	915	27,13%	1	0	Apenas Institucional
Ibirama	17330	5320	30,70%	0	0	Nenhum

Içara	58833	18619	31,65%	0	1	Apenas Familiar
Ilhota	12355	4078	33,01%	1	0	Apenas Institucional
Imaruí	11672	3443	29,50%	0	1	Apenas Familiar
Imbituba	40170	11695	29,11%	1	1	Institucional e Familiar
Imbuia	5707	1954	34,24%	0	0	Nenhum
Indaial	54854	14526	26,48%	1	1	Institucional e Familiar
Iomerê	2739	703	25,67%	0	0	Nenhum
Ipira	4752	1500	31,57%	1	0	Apenas Institucional
Iporã do Oeste	8409	2488	29,59%	1	0	Apenas Institucional
Ipuaçú	6798	2920	42,95%	0	0	Nenhum
Ipumirim	7220	2061	28,55%	1	0	Apenas Institucional
Iraceminha	4253	1261	29,65%	0	1	Apenas Familiar
Irani	9531	3197	33,54%	1	0	Apenas Institucional
Irati	2096	660	31,49%	0	0	Nenhum
Irineópolis	10448	3665	35,08%	0	0	Nenhum
Itá	6426	1939	30,17%	2	0	Apenas Institucional
Itaiópolis	20301	7151	35,22%	0	0	Nenhum
Itajaí	183373	57070	31,12%	2	0	Apenas Institucional
Itapema	45797	20152	44,00%	1	0	Apenas Institucional
Itapiranga	15409	4730	30,70%	1	0	Apenas Institucional
Itapoá	14763	4525	30,65%	1	0	Apenas Institucional
Ituporanga	22250	7311	32,86%	1	0	Apenas Institucional
Jaborá	4041	1147	28,38%	0	0	Nenhum
Jacinto Machado	10609	3204	30,20%	1	0	Apenas Institucional
Jaguaruna	17290	5055	29,24%	0	1	Apenas Familiar
Jaraguá do Sul	143123	41789	29,20%	2	1	Institucional e Familiar
Jardinópolis	1766	549	31,09%	0	0	Nenhum
Joaçaba	27020	7540	27,91%	2	0	Apenas Institucional
Joinville	515288	156431	30,36%	7	1	Institucional e Familiar
José Boiteux	4721	1742	36,90%	0	0	Nenhum
Jupiaí	2148	696	32,40%	0	1	Apenas Familiar
Lacerdópolis	2199	581	26,42%	1	0	Apenas Institucional
Lages	156727	43053	27,47%	2	0	Apenas Institucional
Laguna	51562	14280	27,69%	1	0	Apenas Institucional
Lajeado Grande	1490	410	27,52%	0	0	Nenhum
Laurentino	6004	1778	29,61%	0	0	Nenhum
Lauro Muller	14367	4420	30,76%	0	1	Apenas Familiar
Lebon Régis	11838	4668	39,43%	1	0	Apenas Institucional
Leoberto Leal	3365	1048	31,14%	0	0	Nenhum
Lindóia do Sul	4642	1171	25,23%	2	0	Apenas Institucional
Lontras	10244	3273	31,95%	0	0	Nenhum
Luiz Alves	10438	3433	32,89%	0	0	Nenhum
Luzerna	5600	1334	23,82%	1	0	Apenas Institucional
Macieira	1826	606	33,19%	0	0	Nenhum

Mafra	52912	16206	30,63%	1	0	Apenas Institucional
Major Gercino	3279	1009	30,77%	0	0	Nenhum
Major Vieira	7479	2572	34,39%	1	0	Apenas Institucional
Maracajá	6404	2014	31,45%	0	0	Nenhum
Maravilha	22101	6520	29,50%	1	1	Institucional e Familiar
Marema	2203	633	28,73%	0	0	Nenhum
Massaranduba	14674	4247	28,94%	0	0	Nenhum
Matos Costa	2839	1104	38,89%	0	0	Nenhum
Meleiro	7000	2069	29,56%	1	0	Apenas Institucional
Mirim Doce	2513	822	32,71%	0	0	Nenhum
Modelo	4045	1235	30,53%	0	1	Apenas Familiar
Mondaí	10231	2890	28,25%	2	0	Apenas Institucional
Monte Carlo	9312	3708	39,82%	1	0	Apenas Institucional
Monte Castelo	8346	3026	36,26%	0	0	Nenhum
Morro da Fumaça	16126	5351	33,18%	0	0	Nenhum
Morro Grande	2890	888	30,73%	1	0	Apenas Institucional
Navegantes	60556	20662	34,12%	1	0	Apenas Institucional
Nova Erechim	4275	1305	30,53%	0	1	Apenas Familiar
Nova Itaberaba	4267	1421	33,30%	0	1	Apenas Familiar
Nova Trento	12190	3434	28,17%	0	0	Nenhum
Nova Veneza	13309	4070	30,58%	0	0	Nenhum
Novo Horizonte	2750	882	32,07%	0	1	Apenas Familiar
Orleans	21393	6451	30,15%	1	0	Apenas Institucional
Otacílio Costa	16337	5577	34,14%	1	0	Apenas Institucional
Ouro	7372	2111	28,64%	1	0	Apenas Institucional
Ouro Verde	2271	747	32,89%	0	1	Apenas Familiar
Paial	1763	556	31,54%	1	1	Institucional e Familiar
Painel	2353	749	31,83%	0	0	Nenhum
Palhoça	137334	44347	32,29%	3	1	Institucional e Familiar
Palma Sola	7765	2811	36,20%	0	0	Nenhum
Palmeira	2373	771	32,49%	0	0	Nenhum
Palmitos	16020	4533	28,30%	0	1	Apenas Familiar
Papanduva	17928	6364	35,50%	1	0	Apenas Institucional
Paraíso	4080	1294	31,72%	1	1	Institucional e Familiar
Passo de Torres	6627	2216	33,44%	1	0	Apenas Institucional
Passos Maia	4425	1693	38,26%	0	0	Nenhum
Paulo Lopes	6692	2148	32,10%	0	0	Nenhum
Pedras Grandes	4107	1080	26,30%	0	0	Nenhum
Penha	25141	7841	31,19%	1	0	Apenas Institucional
Pescaria Brava¹⁰⁹				0	0	Nenhum
Peritiba	2988	769	25,74%	0	1	Apenas Familiar

¹⁰⁹ O Município de Pescaria Brava, criado pela Lei Estadual n. 12.690, de 25 de outubro de 2003, teve a sua emancipação questionada perante o Supremo Tribunal Federal na forma da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3097, havendo sido deferida medida liminar para a suspensão dos efeitos da sua lei de criação. Por esse motivo, o Município foi instalado apenas em 2013, portanto, não sendo incluído no XII Censo do IBGE, cuja coleta ocorreu em 2010.

Petrolândia	6131	1884	30,73%	0	0	Nenhum
Pinhalzinho	16332	5089	31,16%	0	1	Apenas Familiar
Pinheiro Preto	3147	985	31,30%	0	0	Nenhum
Piratuba	4786	1304	27,25%	1	0	Apenas Institucional
Planalto Alegre	2654	782	29,46%	0	1	Apenas Familiar
Pomerode	27759	7334	26,42%	0	1	Apenas Familiar
Ponte Alta	4894	1694	34,61%	0	0	Nenhum
Ponte Alta do Norte	3303	1262	38,21%	0	0	Nenhum
Ponte Serrada	11031	4023	36,47%	1	0	Apenas Institucional
Porto Belo	16083	5063	31,48%	0	1	Apenas Familiar
Porto União	33493	10804	32,26%	1	0	Apenas Institucional
Pouso Redondo	14810	4850	32,75%	0	0	Nenhum
Praia Grande	7267	2255	31,03%	1	0	Apenas Institucional
Presidente Castello Branco	1725	464	26,90%	0	0	Nenhum
Presidente Getúlio	14887	4480	30,09%	0	1	Apenas Familiar
Presidente Nereu	2284	707	30,95%	0	0	Nenhum
Princesa	2758	892	32,34%	0	1	Apenas Familiar
Quilombo	10248	3176	30,99%	1	0	Apenas Institucional
Rancho Queimado	2748	784	28,53%	0	0	Nenhum
Rio das Antas	6143	1994	32,46%	1	0	Apenas Institucional
Rio do Campo	6192	1977	31,93%	0	0	Nenhum
Rio do Oeste	7090	2075	29,27%	0	0	Nenhum
Rio do Sul	61198	17711	28,94%	1	0	Apenas Institucional
Rio dos Cedros	10284	2770	26,94%	0	0	Nenhum
Rio Fortuna	4446	1183	26,61%	1	0	Apenas Institucional
Rio Negrinho	39846	13850	34,76%	1	0	Apenas Institucional
Rio Rufino	2436	850	34,89%	0	0	Nenhum
Riqueza	4838	340	7,03%	1	0	Apenas Institucional
Rodeio	10922	2810	25,73%	0	2	Apenas Familiar
Romelândia	5551	1684	30,34%	0	0	Nenhum
Salete	7370	2400	32,56%	0	0	Nenhum
Saltinho	3961	1433	36,18%	1	0	Apenas Institucional
Salto Veloso	4301	1354	31,48%	0	0	Nenhum
Sangão	10400	3918	37,67%	0	1	Apenas Familiar
Santa Cecília	15757	6028	38,26%	1	0	Apenas Institucional
Santa Helena	2382	684	28,72%	0	0	Nenhum
Santa Rosa de Lima	2065	589	28,52%	1	0	Apenas Institucional
Santa Rosa do Sul	8054	2591	32,17%	2	0	Apenas Institucional
Santa Terezinha	8767	3128	35,68%	0	0	Nenhum

Santa Terezinha do Progresso	2896	973	33,60%	1	0	Apenas Institucional
Santiago do Sul	1465	456	31,13%	0	0	Nenhum
Santo Amaro da Imperatriz	19823	5953	30,03%	0	0	Nenhum
São Bento do Sul	74801	23569	31,51%	1	1	Institucional e Familiar
São Bernardino	2677	970	36,23%	1	0	Apenas Institucional
São Bonifácio	3008	753	25,03%	0	0	Nenhum
São Carlos	10291	2806	27,27%	0	1	Apenas Familiar
São Cristovão do Sul	5012	1649	32,90%	0	1	Apenas Familiar
São Domingos	9491	2723	28,69%	0	1	Apenas Familiar
São Francisco do Sul	42520	13828	32,52%	1	1	Institucional e Familiar
São João Batista	26260	8594	32,73%	0	0	Nenhum
São João do Itaperiú	3435	1150	33,48%	0	0	Nenhum
São João do Oeste	6036	1591	26,36%	1	0	Apenas Institucional
São João do Sul	7002	2131	30,43%	1	0	Apenas Institucional
São Joaquim	24812	7747	31,22%	1	0	Apenas Institucional
São José	209804	62092	29,60%	5	0	Apenas Institucional
São José do Cedro	13684	4069	29,74%	1	1	Institucional e Familiar
São José do Cerrito	9273	2936	31,66%	0	0	Nenhum
São Lourenço do Oeste	21792	6901	31,67%	0	1	Apenas Familiar
São Ludgero	10993	3606	32,80%	1	0	Apenas Institucional
São Martinho	3209	858	26,74%	1	0	Apenas Institucional
São Miguel da Boa Vista	1904	570	29,94%	0	1	Apenas Familiar
São Miguel do Oeste	36306	10260	28,26%	2	1	Institucional e Familiar
São Pedro de Alcântara	4704	892	18,96%	0	0	Nenhum
Saudades	9016	2729	30,27%	0	1	Apenas Familiar
Schroeder	15316	4823	31,49%	0	0	Nenhum
Seara	16936	4814	28,42%	1	0	Apenas Institucional
Serra Alta	3285	1008	30,68%	0	1	Apenas Familiar
Siderópolis	12998	3845	29,58%	0	0	Nenhum
Sombrio	26613	8919	33,51%	1	0	Apenas Institucional
Sul Brasil	2766	886	32,03%	0	1	Apenas Familiar
Taió	17260	5333	30,90%	1	0	Apenas Institucional
Tangará	8674	2583	29,78%	1	0	Apenas Institucional
Tigrinhos	1757	516	29,37%	0	1	Apenas Familiar
Tijucas	30960	9768	31,55%	1	0	Apenas Institucional
Timbé do Sul	5308	1620	30,52%	1	0	Apenas Institucional
Timbó	36774	10053	27,34%	0	0	Nenhum

Timbó Grande	7167	3033	42,32%	2	0	Apenas Institucional
Três Barras	18129	6836	37,71%	1	0	Apenas Institucional
Treviso	3527	951	26,96%	0	0	Nenhum
Treze de Maio	6876	1984	28,85%	0	1	Apenas Familiar
Treze Tílias	6341	1983	31,27%	1	0	Apenas Institucional
Trombudo Central	6553	1935	29,53%	0	0	Nenhum
Tubarão	97235	26148	26,89%	1	1	Institucional e Familiar
Tunápolis	4633	1347	29,07%	1	0	Apenas Institucional
Turvo	11854	3554	29,98%	2	0	Apenas Institucional
União do Oeste	2910	871	29,93%	0	0	Nenhum
Urubici	10699	3582	33,48%	1	0	Apenas Institucional
Urupema	2482	728	29,33%	0	0	Nenhum
Urussanga	20223	5205	25,74%	1	0	Apenas Institucional
Vargeão	3532	1195	33,83%	0	0	Nenhum
Vargem	2808	918	32,69%	0	0	Nenhum
Vargem Bonita	4793	1710	35,68%	0	0	Nenhum
Vidal Ramos	6290	2138	33,99%	0	0	Nenhum
Videira	47188	14744	31,25%	1	0	Apenas Institucional
Vitor Meireles	5207	1899	36,47%	0	0	Nenhum
Witmarsum	3600	1139	31,64%	0	0	Nenhum
Xanxerê	44128	13829	31,34%	2	1	Institucional e Familiar
Xavantina	4142	1007	24,31%	1	0	Apenas Institucional
Xaxim	25713	7941	30,88%	1	0	Apenas Institucional
Zortéa	2991	973	32,53%	0	0	Nenhum
ESTADO	1499213	457594	30,52%	184	76	

Fonte: Elaborada pela autora (2020).

ANEXO A – Associações de Municípios de Santa Catarina

Associação	Municípios
AMEOSC Associação de Municípios do Extremo Oeste de Santa Catarina	Anchieta
	Bandeirante
	Barra Bonita
	Belmonte
	Descanso
	Dionísio Cerqueira
	Guaraciara
	Guarajpa do Sul
	Iporã do Oeste
	Itapiranga
	Mondaí
	Palma Sola
	Paraíso
	Princesa
	Santa Helena
	São João do Oeste
	São Miguel do Oeste
Tunápolis	
AMERIOS Associação dos Municípios do Entre Rios	Bom Jesus do Oeste
	Caibi
	Campo Erê
	Cunha Porã
	Cunhataí
	Flor do Sertão
	Iraceminha
	Maravilha
	Modelo
	Palmitos
	Riqueza
	Romelândia
	Saltinho
	Santa Terezinha do Progresso
	São Miguel da Boa Vista
Saudades	
Tigrinhos	
AMOSC Associação de Municípios do Oeste de Santa Catarina	Aguas de Chapecó
	Àguas Frias
	Arvoredo
	Caxambu do Sul
	Chapecó
	Cordilheira Alta
	Coronel Freitas
	Formosa do Sul
	Guatambu
	Irati

	Jardinópolis Nova Erechin Nova Itaberaba Paial Pinhalzinho Planalto Alegre Quilombo Santiago do Sul São Carlos Serra Alta Sul Brasil União do Oeste
AMNOROESTE Associação dos Municípios do Noroeste Catarinense	Coronel Martins Galvão Jupirá Novo Horizonte São Bernardino São Lourenço do Oeste
AMAI Associação dos Municípios do Alto Irani	Abelardo Luz Bom Jesus Entre Rios Faxinal dos Guedes Ipuaçú Lajeado Grande Marena Ouro Verde Passos Maia Ponte Serrada São Domingos Vargeão Xanxerê Xaxim
AMAUC Associação dos Municípios do Alto Uruguaí Catarinense	Alto Bela Vista Arabutã Concórdia Ipira Ipumirim Irani Itá Jaborá Lindóia do Sul Peritiba Piratuna Presidente Castello Branco Seara Xavantina

<p>AMMOC Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense</p>	<p>Água Doce Capinzal Catanduvas Erval Velho Herval d'Oeste Ibicaré Joaçaba Lacerdópolis Luzerna Ouro Treze Tílias Vargem Bonita</p>
<p>AMPLASC Associação dos Municípios do Planalto Sul de Santa Catarina</p>	<p>Abdon Batista Brunópolis Campos Novos Celso Ramos Monte Carlo Varem Zortéa</p>
<p>AMARP Associação dos Municípios do Alto Vale do Rio do Peixe</p>	<p>Arroio Trinta Caçador Calmon Fraiburgo Ibiam Iomerê Lebon Régis Macieira Matos Costa Pinheiro Preto Rio das Antas Salto Veloso Tangará Timbó Grande Videira</p>
<p>AMURC Associação de Municípios da Associação do Contestado</p>	<p>Curitibanos Frei Rogério Ponte Alta do Norte Santa Cecília São Cristóvão do Sul</p>
<p>AMPLANORTE Associação dos Municípios do Planalto Norte Catarinense</p>	<p>Bela Vista do Toldo Canoinhas Irineópolis Itaiópolis Mafra Major Vieira Monte Castelo Papanduvras Porto União Três Barras</p>

	Agrolândia
	Agronômica
	Atalanta
	Braço do Trombudo
	Chapadão do Lageado
	Dona Emma
	Ibirama
	Imbuia
	Ituporanga
	José Boiteux
	Laurentino
	Lontras
	Mirim Doce
	Petrolândia
	Pouso Redondo
	Presidente Getúlio
	Presidente Nereu
	Rio do Campo
	Rio do Oeste
	Rio do Sul
	Salete
	Santa Terezinha
	Taió
	Trombudo Central
	Vidal Ramos
	Vitor Meireles
	Witmarsum
	Anita Garibaldi
	Bocaina do Sul
	Bom Jardim da Serra
	Bom Retiro
	Campo Belo do Sul
	Capão Alto
	Cerro Negro
	Correia Pinto
	Lages
	Otacílio Costa
	Painel
	Palmeira
	Ponte Alta
	Rio Rufino
	São Joaquim
	São José do Cerrito
	Urubici
	Urupema
AMUNESC	Araquari
AMAVI	
Associação dos Municípios do Alto Vale do Itajaí	
AMURES	
Associação dos Municípios da Associação Serrana	

Associação de Municípios do Nordeste
de Santa Catarina

Balneário Barra do Sul
Campo Alegre
Garuva
Itapoá
Joinville
Rio Negrinho
São Bento do Sul
São Francisco do Sul

AMVALI
Associação dos Municípios do Vale do
Itapocu

Barra Velha
Corupá
Guaramirim
Jaraguá do Sul
Massaranduba
São João do Itaperiú
Schroeder

AMMVI
Associação dos Municípios do Médio
Vale do Itajaí

Apiúna
Ascurra
Benedito Novo
Blumenau
Botuverá
Brsuqe
Doutor Pedrinho
Gaspar
Guabiruba
Indaial
Pomerode
Rio dos Cedros
Rodeio
Timbó

AMFRI
Associação de Municípios da Associação
da Foz do Rio Itajaí

Balneário Camboriú
Balneário Piçarras
Bombinhas
Camboriú
Ilhota
Itajaí
Itapema
Luiz Alves
Navegantes
Penha
Porto Belo

GRANFPOLIS
Associação dos Municípios da Grande
Florianópolis

Águas Mornas
Alfredo Wagner
Angelina
Anitápolis
Antônio Carlos
Biguaçu
Canelinha
Florianópolis
Garopaba

	Governador Celso Ramos
	Leoberto Leal
	Major Gercino
	Nova Trento
	Palhoça
	Paulo Lopes
	Rancho Queimado
	Santo Amaro da Imperatriz
	São Bonifácio
	São João Batista
	São José
	São Pedro de Alcântara
	Tijucas
	Armazém
	Braço do Norte
	Capivari de Baixo
	Grão Pará
	Gravatal
	Imaruí
	Imbituba
	Jaguaruna
	Laguna
	Pedras Grandes
	Pescaria Brava
	Rio Fortuna
	Sangão
	Santa Rosa de Lima
	São Ludgero
	São Martinho
	Treze de Maio
	Tubarão
	Balneário Rincão
	Cocal do Sul
	Criciúma
	Forquilha
	Içara
	Lauro Müller
	Morro da Fumaça
	Nova Veneza
	Orleans
	Siderópolis
	Treviso
	Urussanga
AMUREL Associação dos Municípios da Associação de Laguna	
AMREC Associação dos Municípios da Associação Carbonífera	
AMESC Associação dos Municípios do Extremo Sul Catarinense	Araranguá Balneário Arroio do Silva Balneário Gaivota

Ermo
Jacinto Machado
Maracajá
Meleiro
Morro Grande
Passo de Torres
Praia Grande
Santa Rosa do Sul
São João do Sul
Sombrio
Timbé do Sul
Turvo

Fonte: Santa Catarina (2018, p. 22-25).