

O DIREITO DE CRIANÇAS E DE ADOLESCENTES À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA: 30 ANOS DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

THE RIGHT OF CHILDREN AND ADOLESCENTS TO FAMILY AND COMMUNITY COEXISTENCE: 30 YEARS OF CHILD AND ADOLESCENT STATUTE

EL DERECHO DE NIÑOS Y ADOLESCENTES A LA CONVIVENCIA FAMILIAR Y COMUNITARIA: 30 AÑOS DEL ESTATUTO DEL NIÑO Y DEL ADOLESCENTE

Jane Valente¹

Resumo

O presente artigo pretende discutir sobre o direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária no Brasil, país que tem na Constituição Federal o direito de viver em família a partir de uma proteção especial. Viver em família e na comunidade — direito previsto no artigo 227 —, junto com os demais direitos humanos, oferece a oportunidade de um desenvolvimento integral, que depende diretamente da implantação de uma política pública de forma integrada. Este trabalho descreve tanto a evolução das leis como da própria política pública. Chama a atenção para aspectos relevantes de quando o cuidado e a proteção — função primordial da família — não podem ser exercidos por ela. Crianças e adolescentes podem receber uma medida protetiva e, neste caso, aqui se explana sobre a proteção em serviços de acolhimento em família acolhedora. Nesses 30 anos de operação do ECA, se reconhecem significativos avanços na garantia do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária, mas também a necessidade de avaliações atentas às consequências desses atos, nesta fase, ainda inicial, de mudanças.

Palavras-chave: Criança. Adolescente. Direito à convivência familiar e comunitária. Legislação. Política pública.

Abstract

This article aims to discuss the right of children and adolescents to family and community coexistence in Brazil, a country that has in the Federal Constitution the right to live with a family under special protection. Living in the family and in the community — a right provided in Article 227 —, together with other human rights, offers the opportunity for integral development, which depends directly on the implementation of public policy in an integrated manner. This work describes both the evolution of laws and public policy itself. It draws attention to relevant aspects of when care and protection — the family's primary function — cannot be exercised by the family. Children and adolescents can receive a protective measure, and, in this case, it is explained here about protection in foster care services with a foster family. In these 30 years of ECA's operation, significant advances are recognized in guaranteeing the right of children and adolescents to family and community coexistence, but also the need for assessments that are attentive to the consequences of these acts, in this still early stage of changes.

Keywords: Child. Adolescent. Right to family and community coexistence. Legislation. Public Policy.

Resumen

Este artículo pretende discurrir sobre el derecho de niños y adolescentes a la convivencia familiar y comunitaria en Brasil, país que tiene establecido, en su Constitución Federal, el derecho de vivir en familia, amparado por una protección especial. Vivir en familia y en la comunidad — derecho previsto en el artículo 227 — juntamente con los demás derechos humanos, ofrece la oportunidad de un desarrollo integral, que depende directamente de la implantación de una política pública de forma integrada. Este trabajo describe tanto la evolución de las leyes

¹ Assistente social, mestre e doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e Líder Executiva pela Primeira Infância, Harvard, Boston, Mass., USA.

como de la política pública misma. Llama la atención sobre aspectos relevantes de situaciones en que el cuidado y la protección — función primordial de la familia — no pueden ser asumidos por ella. Niños y adolescentes pueden recibir medida de protección y, en ese caso, acá se expone acerca de la protección en servicios de acogimiento en familias de acogida. En esos 30 años de funcionamiento del ECA, hay que reconocer adelantos significativos en la garantía del derecho de niños y adolescentes a la convivencia familiar y comunitaria, pero también es necesario hacer evaluaciones minuciosas a las consecuencias de esos actos, en esta fase, todavía inicial, de cambios.

Palabras-clave: Niño. Adolescente. Derecho a la convivencia familiar y comunitaria. Legislación. Política pública.

1 Introdução

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88) define o direito à convivência familiar e comunitária como fundamental, ao lado do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, à dignidade e à liberdade. Esse direito está previsto no artigo 227, responsabilizando a família, a sociedade e o Estado pela sua garantia. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA/90) ratifica e apresenta este direito, reconhecendo a família e a comunidade como necessárias ao pleno desenvolvimento humano. A Convenção sobre os Direitos da Criança, das Nações Unidas (CDC/89), da qual o Brasil é signatário, traz em seu preâmbulo que

a infância tem direito a cuidados e assistência especiais; [...] 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; [...] Reconhecendo que a criança, para o pleno e harmonioso desenvolvimento de sua personalidade, deve crescer no seio da família, em um ambiente de felicidade, amor e compreensão.

Evidencia-se que, desde a aprovação da CRFB/88, o seu caráter dirigente² tem levado a que, nos vários setores da sociedade, ações que têm como norte os direitos instituídos no texto constitucional sejam desencadeadas. Essas ações, a partir de políticas de médio e longo prazo, têm repercutido diretamente na elaboração de planos, resoluções, decretos, orientações técnicas, programas, projetos e serviços que retratam políticas públicas de responsabilidade do Estado. Há que se considerar as inúmeras dificuldades que isso significa, tendo em vista os desafios de um país federativo, com desigualdades de todas as ordens (econômica, educacional, infraestrutural, de saúde, entre outras).

Esse caráter dirigente também encontrou expressão na construção do ECA/90, uma

² A Constituição Brasileira é do tipo “dirigente”, que tem por finalidade definir, por meio das normas constitucionais programáticas, fins e programas de ação futura que repercutam direta e indiretamente na melhoria das condições sociais e econômicas da população. Cabe a ela regular, além do Estado, também as bases da vida não estatal. (BERCOVICI, 1999, p. 2).

doutrina de proteção integral. Colocar em funcionamento o amplo e desafiador conjunto de direitos proposto nesse documento — provocando a necessária mudança cultural (jurídica e social) e transformando o paradigma até então consolidado de “menor em situação irregular” em um no qual a criança e o adolescente passam a ser apreendidos como “sujeitos de direitos” — exigiu, e tem exigido, um grande esforço. Esse esforço foi organizado em um Sistema de Garantia de Direitos (SGD),³ representado por um conjunto de ações que envolvem os órgãos de defesa, de promoção e de controle do direito de crianças e adolescentes.

Uma questão, porém, tornava-se clara: a existência da lei por si só não garantiria a sua aplicabilidade, como se o próprio texto assegurasse as mudanças. Pelo contrário, seria no cotidiano que a disputa política teria de se desenrolar, e esforços contínuos precisariam ser cotidianamente cuidados e reafirmados.

Conforme Toro (2005), a democracia é uma ordem que se caracteriza pelo fato de que as leis e normas são construídas ou transformadas pelas mesmas pessoas que as vão viver, cumprir e proteger.

No entanto, efetivar em um estatuto os direitos previstos no art. 227 da CRFB/88, bem como os compromissos acordados na CDC/89 em um ambiente que historicamente vinha tratando crianças e adolescentes de forma fragmentada, apresentava-se (e apresenta-se até hoje) como desafiador.

É nesse sentido que Baptista (2012), a partir de uma análise histórica, ao passo que defende o SGD, enfatiza a importância da incorporação de outros dois eixos a esse sistema: o da instituição e o da disseminação do direito.

Primeiramente, há que se pensar no processo permanente de “instituição do direito”, que deve operar no sentido do seu não engessamento (risco derivado de sua execução apenas a partir do já instituído). Transcorridas mais de duas décadas da elaboração do ECA, os processos permanentes de mudanças socio-históricas que incidem sobre as relações de sociedade vão evidenciando, por um lado, que determinados espaços apontam para que novos direitos sejam instituídos; por outro, em outros espaços, são articulados retrocessos legais⁴ em relação a direitos já instituídos. Neste processo, o poder legislativo tem um papel central e precisa acompanhar e participar mais diretamente do compromisso com a execução das ações

³ O Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente, nos níveis federal, estadual, distrital e municipal. Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, que dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente.

previstas no ECA, ou seja, a exigência da efetivação da política pública — a maioria de caráter preventivo — ali garantida em lei.

Pela perspectiva da “disseminação”, a preocupação é tornar o direito já instituído conhecido e apropriado pelas diferentes instâncias da sociedade. Esse eixo é de importância fundamental por determinar as condições necessárias para operar atividades de formação continuada, tendo em vista a construção de uma cultura de cidadania, na qual a exigibilidade e o respeito aos direitos humanos sejam princípios fundamentais (BAPTISTA, 2012).

Transformar modos de pensar, sentir e atuar exige um processo de disseminação de saberes e é, por si só, um ato político. Diante disso, esse processo implica o envolvimento de instituições e pessoas que conheçam bem as questões a elas relacionadas; implica também o desenvolvimento da cultura e da linguagem que acabam por impregnar e dar forma à produção social desses direitos, assegurando a qualidade dos instrumentos, das mensagens e da metodologia de atuação, de modo contínuo e planejado.

Para Toro (2005), as elites dirigentes são imprescindíveis nos processos de mudança social, pois somente elas podem criar as convergências de interesses. O autor deixa claro que elite, diferentemente do que muitos entendem, não é sinônimo de status econômico. *As elites são aquelas pessoas ou grupos de pessoas que, com sua atuação ou decisão, podem modificar os modos de pensar, sentir ou agir de uma sociedade* (TORO, 2005, s.p.). Na produção de bens e serviços para o bem comum, o trabalho de uma elite é considerado dirigente. Já quando ela privatiza o público ou usa sua influência e capacidade para produzir exclusão e desigualdade, é classe dominante.

Todo esse sutil e importante movimento implica na necessidade de maior participação de crianças e adolescentes na consolidação de seus direitos, defendida na CDC/89, conforme declara o art. 13:

A criança terá direito à liberdade de expressão. Esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e divulgar informações e ideias de todo tipo, independentemente de fronteiras, de forma oral, escrita ou impressa, por meio das artes ou por qualquer outro meio escolhido pela criança. O exercício de tal direito poderá estar sujeito a determinadas restrições, que serão unicamente as previstas pela lei e consideradas necessárias: a) para o respeito dos direitos ou da reputação dos demais; b) para a proteção da segurança nacional ou da ordem pública, ou para proteger a saúde e a moral públicas.

A partir da aprovação de uma Constituição Federal com as características apresentadas, os cidadãos passam a fazer parte de uma “*comunidade de intérpretes*”, constituindo-se em partícipes de uma poderosa perspectiva inovadora no que diz respeito à

reconfiguração do espaço público brasileiro (LESSA, 2008, p. 26).

2 Marcos significativos na efetivação do direito à convivência familiar e comunitária

Pode-se afirmar que, durante a primeira década da implantação do ECA, foram concretizadas importantes ações, muitas de natureza educativa e informativa e outras de organização em nível nacional, estadual e municipal, que exigiram a instauração das diversas ações previstas no Sistema de Garantia de Direitos, tais como: a implementação dos programas descritos no artigo 90, dos Conselhos Tutelares, a organização dos fundos dos direitos da criança e do adolescente, os Conselhos de Direitos bem como as conferências. O mesmo pode ser dito quanto à reorganização dos órgãos de defesa, como do Ministério Público, das Varas da Infância e da Juventude e das Defensorias Públicas. Destaca-se a importância do trabalho dos Foruns de Defesa e da sociedade civil organizada.

No que diz respeito ao direito à convivência familiar e comunitária, na segunda década da efetivação do ECA, ainda se evidencia que:

Na atualidade, como no passado, famílias recorrem ao Juizado e às instituições na tentativa de internar os filhos, alegando não terem condições de mantê-los, seja por questões financeiras ou por dificuldade em discipliná-los.(...) Em recente pesquisa na cidade do Rio de Janeiro, uma educadora social informou que houve (...) entre os anos 2001–2002, um aumento de cerca de 20% na procura de vagas nas instituições, por motivo de extrema pobreza: pais com fortes elos afetivos com os filhos, mas que não têm como alimentá-los (...) Uma das conseqüências de grande impacto na vida das crianças e dos adolescentes a ser destacada é a própria dificuldade de retorno à família e à comunidade. Com o tempo, os laços afetivos vão se fragilizando e as referências vão desaparecendo. Uma vez rompidos os elos familiares e comunitários, as alternativas vão se tornando cada vez mais restritas. (RIZZINI, 2004, p. 52, 56).

Em 09 de janeiro de 2002, o Caderno Especial do Jornal Correio Brasiliense de Brasília/DF apresentou a matéria *Órfãos do Brasil*, resultado de um trabalho realizado pela Caravana da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, para conhecer a realidade vivida por crianças e adolescentes em abrigos. O resultado chamou a atenção de profissionais, de políticos e da sociedade em geral para uma série de violações de direitos. A partir disso tem início um importante movimento histórico no país.

No mesmo ano foi formado o Comitê de Reordenamento da Rede Nacional de Abrigos, sob coordenação da Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) que, a partir da organização de Colóquios sobre o tema, deu origem a uma pesquisa denominada Levantamento dos Abrigos da Rede Serviços de Ação Continuada, promovida pela Secretaria Especial de Direitos

Humanos (SEDH) em conjunto com o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). O levantamento foi realizado pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) e teve como resultado outro quadro surpreendente.

Do universo pesquisado, foram identificadas 19.373 crianças e adolescentes acolhidas, sendo que 86,7% tinham família; 58,2% mantinham vínculos familiares; 24,2% estavam acolhidas, principalmente, por pobreza; 52,6% estavam acolhidas por mais de 02 anos; 43,4% não tinham processo judicial.

Depois de 12 anos da promulgação do ECA, a expressiva amostragem de dados da pesquisa revelava que o direito à convivência familiar e comunitária continuava violada, mesmo que dentro de serviços que deveriam ser protetivos. Ficou claro que os dados precisam ser esmiuçados e que esforços precisam ser empreendidos na efetivação desse direito que afeta diretamente o desenvolvimento das crianças e dos adolescentes. Outra questão que estava evidente era a violação do direito de que nenhuma criança poderia ser retirada de sua família por pobreza. Passava a ser assumida a necessidade da organização de um plano nacional que envolvesse todo o Sistema de Garantia de Direitos e desencadeasse ações conjuntas do Estado e sociedade na garantia de direitos.

3 Propostas para o enfrentamento de violações de direitos: o PNCFC/2006

O PNCFC/2006 representa o resultado de um processo participativo de elaboração conjunta, que envolve representantes de todos os poderes e esferas de governo, da sociedade civil organizada e de organismos internacionais, os quais compuseram a Comissão Intersetorial que elaborou os subsídios apresentados ao Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e Adolescentes – CONANDA e ao Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, resultando na sua aprovação pela Resolução Conjunta nº 1 de 13 de dezembro de 2006.

Trata-se de um compromisso formado por um conjunto de diretrizes, socializadas primeiramente em consulta pública nacional, com um texto embasado por instrumentos legais e necessárias definições conceituais, e que se propõe a mudar a maneira de tratar direitos imprescindíveis ao desenvolvimento humano de crianças e de adolescentes.

Esse processo ocorreu simultaneamente com as discussões do Comitê dos Direitos da Criança da ONU, que o Brasil teve a oportunidade de sediar. A discussão com especialistas da infância resultou na revisão do esboço das Diretrizes Internacionais sobre a Proteção e Cuidados Alternativos de Crianças Privadas de Cuidados Parentais. O documento foi

ratificado por diversos países e em 18 de dezembro do ano 2009 foi aprovado pela Assembléia Geral das Nações Unidas pela Resolução 64/142: “*Diretrizes das Nações Unidas sobre as modalidades alternativas de cuidado das crianças e dos adolescentes*”.

Em decorrência desse Plano, foi criado o Grupo de Trabalho Nacional Pró Convivência Familiar e Comunitária.⁵ Esse grupo tem realizado desde então um importante movimento de defesa do direito à convivência familiar e comunitária, com ênfase no direito a viver com a sua própria família (de origem ou extensa) e, na sua impossibilidade, a garantia de uma família por adoção. Tem também contribuído para a formulação de políticas públicas, orientações técnicas, potencialização de profissionais multiplicadores em seus municípios, estados e país. Profissionais deste grupo também mantêm intercâmbios na América Latina e demais continentes na defesa desse direito.

A estruturação do PNCFC/2006 reflete o compromisso nacional de dar prioridade à convivência familiar e comunitária, com vistas à formulação e à implementação de políticas públicas que assegurem essa garantia de direitos das crianças e adolescentes, de forma integrada e articulada.

Reconhecendo a importância da mobilização do Estado e da sociedade para que as crianças e os adolescentes fossem vistos de forma indissociável de seu contexto familiar e comunitário, o PNCFC/2006 salienta que não se pode perder de vista a importância das ações transversais e intersetoriais. As crianças e os adolescentes não são fragmentados e, portanto, o seu atendimento tem de garantir a sua totalidade, bem como o seu caráter de sujeitos em condição peculiar de desenvolvimento. Todas as ações do Plano supõem, necessariamente, a articulação de políticas públicas, com vistas à plena garantia de direitos e ao verdadeiro desenvolvimento social.

As estratégias, os objetivos e as diretrizes do PNCFC/2006 estão fundamentados primordialmente na prevenção do rompimento dos vínculos familiares, na qualificação do atendimento dos serviços de acolhimento e no investimento para o retorno da criança e do adolescente ao convívio com a sua família de origem ou extensa. Nesse Plano está definido que somente se forem esgotadas todas as possibilidades para o cumprimento desses fundamentos é que se justifica a utilização do recurso de encaminhamento para uma família substituta (adoção).

O encaminhamento de uma criança ou adolescente para uma medida protetiva de acolhimento institucional ou familiar somente tem sentido de justiça se ocorrer mediante

⁵ O GT Nacional Pró CFC iniciou suas atividades em 2005, por ocasião da realização do II Colóquio Internacional sobre Famílias Acolhedoras em Campinas (SP). A sua coordenação é realizada pela Associação Brasileira Terra dos Homens, com o apoio do Unicef, SDH e MDS e outros parceiros. Mais informações podem ser obtidas no site www.abth.org.br.

procedimentos legais que garantam o direito da família de origem ao recurso do contraditório e à ampla defesa do superior interesse da criança e do adolescente.

No cumprimento de uma das ações do PNCFC/2006, que orienta o reordenamento da rede de abrigos e a reinserção familiar de crianças e adolescentes acolhidos nesses serviços, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) elaborou o Levantamento Nacional das Crianças e Adolescentes em Serviços de Acolhimento. A pesquisa contou com o apoio do Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e foi realizada pelo Centro Latino-Americano de Estudos de Violência e Saúde Jorge Carelli, da Fundação Oswaldo Cruz (Claves/Fiocruz).

Esse levantamento, realizado nos anos de 2009 e 2010, abrangeu os serviços de acolhimento institucional e familiar e teve como objetivos a identificação da rede de serviços de acolhimento existentes no país e a coleta de dados individualizados de crianças e adolescentes abrigados nesses serviços. Foram visitados 1.229 municípios, nos quais foram identificados 2.624 serviços de acolhimento institucional e 144 serviços de acolhimento em família acolhedora. Nos serviços de acolhimento institucional havia 36.929 crianças e adolescentes acolhidos, e, nos serviços de acolhimento em família acolhedora, foram identificados 932 crianças e adolescentes. Importantes disparidades regionais foram identificadas e devem ainda ser interpretadas, para iluminar o caminho qualificado das políticas públicas.

Essa pesquisa foi mais um marco essencial na compreensão da efetivação dos direitos previstos no ECA. Os números mostravam, por exemplo, o uso indiscriminado da medida protetiva do abrigo, podendo-se inferir que a rede de proteção não está se mostrando eficiente em atender as múltiplas demandas das famílias por meio de políticas públicas. Constatava-se também que, se existissem políticas mais eficazes direcionadas à habitação, à saúde, à educação, à cultura, ao esporte e ao trabalho, muitas crianças e adolescentes poderiam não ter sido expostas a riscos e violações e não necessitariam de medidas protetivas desta natureza. Se as políticas não existem ou são insuficientes, também se dificulta o trabalho profissional de incentivar o retorno da criança e/ou adolescente em situação de acolhimento à convivência familiar na sua comunidade.

4 As últimas reformas do ECA

Dos avanços e percepções sobre os obstáculos no caminho da efetivação do direito à

convivência familiar e comunitária, resultou uma ampla reforma do ECA, por meio da aprovação da Lei Nacional de Adoção (Lei 12.010/09). Essa lei também ficou conhecida como Lei da Convivência Familiar. Ela reforça os princípios do ECA e aprimora mecanismos que já estavam previstos, mas que necessitavam de maior explicitação e detalhamento.

Entre as inovações postas pela lei, destacam-se: ao Conselho Tutelar não compete mais a realização do afastamento da criança da família, exceto em ações emergenciais; a atribuição do Judiciário de orientar casais que querem fazer a adoção e gestantes que desejam abrir mão da guarda dos filhos; a previsão de recursos para o investimento em equipes interdisciplinares; a necessidade, por parte dos serviços de acolhimento, da realização do Plano Individual de Atendimento (PIA), que deverá orientar os procedimentos de trabalho com a família de origem e a rede de proteção, sempre no sentido de promover mudanças necessárias nos processos de cuidado e proteção, com vistas à a reintegração da criança e do adolescente ao seu meio de origem. São novidades também o estudo frequente da situação das crianças e adolescentes sob acolhimento (institucional ou familiar), que deve ocorrer no máximo a cada seis meses, por parte das instituições de acolhimento. Anteriormente não se tinha a noção exata a respeito da frequência com que as reavaliações do caso pela Justiça da Infância e da Juventude deveriam ocorrer.

Também se modificou o tempo máximo da situação de acolhimento, que passa a ser de até dois anos⁶, salvo comprovada necessidade, que atenda ao superior interesse da criança e do adolescente, devidamente fundamentada pela autoridade judiciária; o acolhimento familiar é reconhecido como medida protetiva e a inclusão da criança ou adolescente nesse serviço terá preferência a seu acolhimento institucional, e, por fim, a instituição de prazos para o acompanhamento e decisões processuais.

Outra questão que altera o cotidiano da operacionalização dos serviços de acolhimento foi promovida pela Corregedoria Nacional de Justiça por meio da Instrução Normativa nº 02, de 30 de junho de 2010, que prevê a realização de audiências concentradas, nas quais o magistrado se vale de equipe interprofissional para realizar levantamento da situação das crianças e adolescentes inseridos em medida protetiva de acolhimento. Para tanto realizam audiências concentrando os serviços de proteção que podem contribuir para a reorganização da família, inserindo-a em uma rede de proteção, que visa contribuir para o retorno, o mais breve possível, das crianças e dos adolescentes ao convívio familiar.

⁶ Esse prazo foi alterado para 18 meses e será descrito nos próximos parágrafos.

Tanto o Ministério Público como a Vara da Infância passam a ter procedimentos verificatórios planejados nos serviços de acolhimento, a partir de instrumentais com prazos predeterminados.

Destaca-se também que, com a aprovação da Lei 12.010/2009, o conceito de família se amplia, e se toma por base conceitual a mesma estrutura proposta no PNCFC/09, reconhecendo-se e legitimando-se outras relações de vínculos:

Art. 25, parágrafo único: Entende-se por família extensa ou ampliada aquela que se estende para além da unidade pais e filhos ou da unidade do casal, formada por parentes próximos com os quais a criança ou adolescente convive e mantém vínculos de afinidade e afetividade.

Passa-se, com isso, a valorizar mais as diversas formas de viver em família, próprias da cultura familiar brasileira, que não deve ser entendida como desestruturada, mas caracterizada por estruturas diferenciadas que precisam ser respeitadas, desde que representem cuidado e proteção às crianças e adolescentes que com elas convivem.

Enfim, a lei 12.010/09, ao reafirmar direitos e deveres, tem provocado uma mudança no cotidiano dos profissionais e serviços; a extensão e profundidade dessas mudanças está sendo avaliada, ao mesmo tempo em que se realiza uma nova proposta do PNCFC. Como exemplo, pode-se destacar: o tempo de dois anos não se mostrou suficiente para a reorganização das famílias, que na maioria das vezes encontra-se envolta em problemas estruturais? Em nome da efetivação do direito à convivência familiar e comunitária, os profissionais, para cumprir o prazo determinado em lei, têm se utilizado, muitas vezes, da família extensa para a reintegração familiar. O Estado tem favorecido auxílio financeiro para o cuidado das crianças e adolescentes quando colocados na residência de seus avós, tios, primos? A família pobre, mas com vínculos significativos, tem sido protegida pelo Estado, para oferecer cuidado e proteção aos seus novos membros?

Outras mudanças ocorreram no ECA a partir da lei 13.257/16 – Marco Legal da Primeira Infância. O texto promove uma série de modificações na forma como são prestados serviços e atenção às crianças, desde a gestação até os seis anos de idade. Algumas das mudanças trazidas pela lei são: incentivo à participação da criança na formulação de políticas; atenção especial a gestantes e mães privadas de liberdade ou incapacitadas para criar seus filhos; direitos e responsabilidades iguais para mães, pais e responsáveis; e ampliação da licença-paternidade para vinte dias para empresas que aderirem ao programa Empresa Cidadã; famílias participantes do serviço de acolhimento em família acolhedora não poderão estar no cadastro de adoção; a legalização nacional de repasse de subsídio financeiro para as famílias

acolhedoras, podendo-se utilizar recursos da União, Estado e Município. Outra questão modificada diz respeito ao artigo 19⁷: *É direito da criança e ou adolescente ser criado e educado no seio da sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente que garanta seu desenvolvimento integral.*

Também a partir da lei 13.509/17 fica alterado o ECA, ao estabelecer novos prazos e procedimentos para o trâmite dos processos de adoção, além de prever novas hipóteses de destituição do poder familiar, de apadrinhamento afetivo e disciplinar, a entrega voluntária de crianças e adolescentes à adoção. Trouxe, entre outras mudanças, a redução do tempo de acolhimento de dois anos para dezoito meses.

Com base em quais dados essa alteração para dezoito meses foi realizada? Ou podemos dizer que novas pressões para a definição da situação das crianças e adolescentes se sobressaem ao atendimento às necessidades de suas famílias? A prática cotidiana tem mostrado que muitas famílias extensas têm se responsabilizado pela guarda de crianças e de adolescentes no processo de reintegração familiar, até mesmo pela insuficiência de tempo para o necessário trabalho com a família de origem. Há, no entanto, necessidade de maior atenção no desenvolvimento dessas práticas, para que a responsabilidade do Estado não seja, uma vez mais, transferida às famílias. Percebe-se que, muitas vezes, no lugar da qualificação da política pública, se emprega uma rigidez na lei, como se ela por si só — definindo prazos rígidos — pudesse oferecer a finalização dos processos; processos esses que repercutirão em novos casos, não rompendo ciclos e, sim, perpetuando e agravando problemas estruturais.

Uma questão que tem sido recorrente — muitas vezes apresentada em discussões com grupos de apoio à adoção — é a não aceitação do parágrafo único do artigo 25, já citado. Muitas pessoas alegam que a colocação em família extensa não possibilita a adoção e, sem nenhuma pesquisa científica, alega-se que muitas crianças acabam recebendo medida protetiva em idades mais avançadas — onde os familiares não conseguem cuidar — apresentando dificuldade na colocação em adoção.

Porém, entendo que — como no passado — o senso comum retratava que as crianças em abrigos eram órfãs e abandonadas, a primeira pesquisa realizada pelo IPEA em 2004, comprovou o contrário — que mais de 84% tinham família. E agora, que bases científicas existem para constatar que ocorrem abandonos nas situações de crianças colocadas em família extensa? Que dados existem de abandonos de adoção? Imprescindível que pesquisas possam ser realizadas para melhor consolidar políticas públicas, que atendam ao interesse superior da

⁷ Art. 19 anterior. 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.

criança e do adolescente.

Conforme Fonseca (2019):

[...] não há evidência em lugar nenhum do mundo –e muito menos no Brasil– de que a adoção possa vir a resolver os tremendos problemas encerrados numa rede institucional voltada para crianças e adolescentes em grande dificuldade.[...] E, com a devida atenção, sem dúvida ficará mais claro que, para o enfrentamento adequado dos desafios do bem-estar infantil, devemos investir na rede ampla de proteção integral, tal como foi projetada no ECA.

De acordo com o Censo Suas/2018, existem no Brasil 33.146 crianças e adolescentes acolhidos, sendo 31.769 acolhidos em unidades de acolhimento institucional e 1.377 em serviços de família acolhedora. Apesar do crescimento dos últimos anos, há ainda uma longa caminhada para a ampliação dos serviços de família acolhedora no país. Destaca-se a necessidade de maior investimento nacional em novos modelos de acolhimento familiar que atendam as necessidades já conhecidas: saúde mental, substâncias psicoativas, primeira infância, adolescentes, deficiências em serviços de curta, média e longa permanência, entre outros. Reforçamos essa necessidade, pautadas em evidências científicas que comprovam como o acolhimento familiar atende melhor as necessidades de crianças e adolescentes em medida protetiva. Recomenda-se a leitura dos resultados da pesquisa ‘Os órfãos da Romênia’, facilmente encontrada na mídia social.

Neste momento, no enfrentamento à pandemia provocada pelo COVID-19, é evidente que existem mais motivos agregados aos estudos e experiências, pois crianças colocadas em famílias acolhedoras têm tido maior respaldo afetivo e convívio familiar. A situação tem sido agravada nos serviços de acolhimento institucional, muitas vezes, pela entrada e saída cotidiana dos educadores, por dificuldade em manter um quadro efetivo, pelo número de pessoas na mesma casa, entre outros.

Nesses 30 anos de operação do ECA, se reconhecem significativos avanços na garantia do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária, mas também a necessidade da continuidade de avaliações atentas às consequências desses atos, nesta fase, ainda inicial, de mudanças. Também merece a atenção constante de grupos de interesses com amplo acesso ao poder legislativo, que tem ameaçado ou mesmo consolidado retrocessos que não consideram o histórico da falta de cuidado e de proteção às famílias e crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade no Brasil, mantendo ou ampliando a desigualdade social, com todos os seus matizes e nuances.

Referências

BAPTISTA, M. V. A ação profissional no cotidiano. *In*: MARTINELLI, Maria Lúcia *et al.* (org.). **O uno e o múltiplo nas relações entre as áreas do saber**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

BAPTISTA, M. V. **Texto em aula**: Algumas aproximações sobre a emergência do cotidiano como objeto de reflexão. São Paulo: PUC-SP, 2006.

BAPTISTA, M. V. Algumas reflexões sobre o sistema de garantia de direitos. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 109, p. 179-199, mar. 2012.

BERCOVICI, G. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 36, n. 142, abr./jun., 1999.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 mai. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o estatuto da criança e do adolescente, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 1990. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1990/lei-8069-13-julho-1990-372211-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 28 mai. 2019.

BRASIL. **Resolução nº 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, CONANDA, 2006.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito à Convivência Familiar e Comunitária de Crianças e Adolescentes**. Brasília: CONANDA, 2006.

BRASIL. Presidência da República, Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações técnicas: serviços de acolhimento para crianças e adolescentes**. Brasília: CNAS, Conanda, 2009.

BRASIL. II COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE FAMÍLIAS ACOLHEDORAS. 2005. Campinas, 20 a 23 de novembro de 2005. Brasília: MDS, 2009.

BRASIL. **Lei nº 12.010, de 3 de agosto de 2009**. Dispõe sobre adoção; altera as Leis nos 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, 8.560, de 29 de dezembro de 1992; revoga dispositivos da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, e da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República Secretária-geral, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112010.htm. Acesso em: 28 maio 2019.

BRASIL. **Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009**. Tipificação nacional de serviços socioassistenciais. Brasília: MDS, CNAS, 2009.

BRASIL. **Levantamento nacional das crianças e adolescentes em serviço de acolhimento**. Organizador: Simone Gonçalves de Assis; Luís Otávio Pires Farias. São Paulo: Hucitec, 2013.

Disponível em:

http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip_datain/ckfinder/userfiles/files/LIVRO_Levantamento%20Nacional_Final.pdf. Acesso em: 28 mai. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei no 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei no 12.662, de 5 de junho de 2012. Brasília: **Diário Oficial da União**, 2011. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21172863/do1-2016-03-09-lei-no-13-257-de-8-de-marco-de-2016-21172701. Acesso em: 28 maio 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.509, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre adoção e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil). Brasília: Presidência da República Secretária-geral, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13509.htm. Acesso em: 28 maio 2019.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1998.

CANOTILHO, J. J. G. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

CARVALHO, M. C. B. **Políticas públicas na cidade de São Paulo e Grande São Paulo**. In: Capacitação para agentes pastorais. Instituto de Estudos Especiais. Apostila. PUC-SP, 2008a.

CARVALHO, M. C. B. **Contribuições para a discussão de redes de proteção**. Documento. São Paulo, 2008b.

COSTA, A. C. G. **De menor à cidadão**: notas para a história do Novo Direito da Infância e da Juventude no Brasil. Brasília: CBIA/Ministério da Ação Social, 1991.

COSTA, A. C. G. **É possível mudar**: a criança, o adolescente e a família na política social do município. São Paulo: Malheiros, 1993.

CURY, M. **Estatuto da Criança e do Adolescente** – Comentado. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

DALLARI, Dalmo. **Direitos humanos e cidadania**. São Paulo: Moderna, 1998.

DALLARI, Dalmo. **Direitos humanos e cidadania**. 2. ed. reform. São Paulo: Moderna, 2004.

DI GIOVANNI, G. **Política nacional de assistência social**. Brasília: MDS, 2003.

DI GIOVANNI, G. Políticas públicas e políticas sociais. In: DI GIOVANNI, Gera. **Blog**

Sociologia, Crítica Social, Comentários e Reflexões sobre Sociedade e Cultura — Políticas Públicas, São Paulo, 22 de agosto de 2008. Disponível em <http://geradigiovanni.blogspot.com.br/2008/08/politicas-pblicas-e-politica-social.html>. Acesso em novembro de 2012.

FONSECA, Claudia. (Re)descobrimo a adoção no Brasil trinta anos depois. **Revista Runa**, v. 40, n. 2, Buenos Aires, Argentina, 2019. Dossier: Entre experiencias y tramas institucionales. Niños, niñas, adolescentes y familias. DOI: 10.34096/runa.v40i2.7110

GARCÍA, M. B. *et al.* **Sistema de garantia de direitos: um caminho para a proteção integral**. Recife: Cendhec, 1999.

GRUPO DE TRABALHO Nacional Pró— Convivência Familiar e Comunitária. **Fazendo valer os direitos**. Rio de Janeiro: ABTH/Unicef, 2007.

LESSA, R. **A Constituição Brasileira de 1988 como experimento de filosofia pública: um ensaio**. Rio de Janeiro: Edição do Autor, 2008.

MARTINELLI, M. L. Sentido e direcionalidade: projetos ético-políticos em Serviço Social. *In: SEMINÁRIO DEBATE CONTEMPORÂNEO SOBRE O TRABALHO SOCIAL ARGENTINO E SUA PROJEÇÃO REGIONAL: POSSIBILIDADES E LIMITAÇÕES*, 2004, Buenos Aires. 2004.

MATTAR, E. **A violência doméstica realizada contra crianças e adolescentes: o reordenamento institucional na perspectiva da defesa dos direitos**. 2003. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2003.

MAZZILLI, H. N. ECA, art. 200. *In: CURY, Munir (coord.). Estatuto da Criança e do Adolescente comentado*. 11. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 912-934.

MIOTO, R. C. T. O trabalho com redes como procedimento de intervenção profissional: o desafio da requalificação dos serviços. **Revista Katalysis**, Florianópolis UFSC, v. 5, n. 1, 2002.

NOGUEIRA, W. **Sistema de Garantia de Direitos**. Um caminho para a proteção integral. Recife: Cendhec, 1999.

ONU. **Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança**. 1989. Disponível em http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/c_a/lex43.htm. Acesso em novembro de 2012.

PROJETO DE DIRETRIZES das Nações Unidas sobre emprego e condições adequadas de cuidados alternativos com crianças, apresentado pelo Brasil ao Comitê dos Direitos da Criança da ONU em Brasília, em 31 de maio de 2007. Disponível em <http://www.neca.org.br/programas/ivdiretrizes.pdf>. Acesso em novembro de 2012.

RIZZINI, I. **A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente**. Rio de Janeiro: Editora da PUC-Rio / São Paulo: Loyola, 2004.

SILVA, E. R. A. **O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil**. Brasília: IPEA/Conanda, 2004.

TORO, Bernardo. **A construção do público**: cidadania, democracia e participação. Rio de Janeiro: Editora SENAC Rio (X), 2005.

VALENTE, J. A. G. Uma reflexão sobre o acolhimento familiar no Brasil. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 92, 2007.

VALENTE, J. A. G. **O acolhimento familiar como garantia do direito à convivência familiar e comunitária**. 2008. Dissertação (Mestrado) – PUC-SP, São Paulo, 2008.

VALENTE, J. A. G. Acolhimento familiar: validando e atribuindo sentido às leis protetivas. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. XXXII, n. 111, 2012.

VALENTE, J. A. G. *et al.* **Acolhimento familiar** - da proteção alternativa à política pública: a experiência do Programa Sapec. Holambra SP: Ed. Setembro, 2009.

VALENTE, Jane. **Famílias acolhedoras**: as relações de cuidado e de proteção no Serviço de Acolhimento. São Paulo: Editora Paulus, 2013.