



FUNDAÇÃO EDSON QUEIROZ  
UNIVERSIDADE DE FORTALEZA – UNIFOR  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD  
MESTRADO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

ANÁLISE DO PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL NO PROGRAMA DE ACOLHIMENTO  
FAMILIAR E A EFETIVAÇÃO DA PROTEÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES  
NA CIDADE DE FORTALEZA/CEARÁ

Marília Studart Mendonça Gomes

Matrícula: 1823433

Fortaleza, CE  
Novembro, 2020

MARÍLIA STUDART MENDONÇA GOMES

ANÁLISE DO PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL NO PROGRAMA DE ACOLHIMENTO  
FAMILIAR E A EFETIVAÇÃO DA PROTEÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES  
NA CIDADE DE FORTALEZA/CEARÁ

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Fortaleza como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Jorge Pereira Júnior.

Fortaleza – Ceará

2020

Ficha catalográfica da obra elaborada pelo autor através do programa de geração automática da Biblioteca Central da Universidade de Fortaleza

---

Gomes, Marília Studar Mendonça.

Análise do papel da sociedade civil no programa de acolhimento familiar e a efetivação da proteção de crianças e adolescentes na cidade de Fortaleza/Ceará / Marília Studar Mendonça Gomes. - 2020  
104 f.

Dissertação (Mestrado Acadêmico) - Universidade de Fortaleza. Programa de Mestrado Em Direito Constitucional, Fortaleza, 2020.

Orientação: Antônio Jorge Pereira Júnior.

I. Pereira Júnior, Antônio Jorge. II. Título.

---

MARÍLIA STUDART MENDONÇA GOMES

ANÁLISE DO PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL NO PROGRAMA DE ACOLHIMENTO  
FAMILIAR E A EFETIVAÇÃO DA PROTEÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES  
NA CIDADE DE FORTALEZA/CEARÁ

Dissertação/Tese julgada e aprovada para  
obtenção do título de Mestre(a)/Doutor(a) em  
Direito Constitucional (PPGD), outorgado pela  
Universidade de Fortaleza.  
Área de Concentração:

Aprovada em: 11 de novembro /2020

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Antonio Jorge Pereira Junior  
(Orientador(a)/Universidade de Fortaleza – UNIFOR)

---

Profa. Dra. Maria Lírida Calou de Araújo  
(Membro/Universidade de Fortaleza – UNIFOR)

---

Profa. Dra. Denise Almeida de Andrade  
Centro Universitário Christus - UNICHRISTUS

Ao meu irmão Victor Studart Mendonça Gomes (*in memoriam*)

À minha avó Emília (*in memoriam*)

## **AGRADECIMENTOS**

A minha mãe, Valéria, maior fonte de aconchego, palavras de sabedoria, colo e incentivo que pisa sobre a face da terra, a sua crença inabalável em cada uma de suas filhas.

Ao meu pai, inspiração e exemplo, Franzé Gomes, por todo o apoio, incentivo, por me fazer amar o conhecimento e despertar em mim o desejo pela academia e pelo poder de transformação que o estudo pode efetivar na vida daquele que se dedica verdadeiramente a ele.

As minhas irmãs, minhas eternas confidentes e fonte de inspiração, não há palavras que caibam nessa dissertação que sejam suficientes para expressar a minha gratidão a vocês na minha vida.

A Sunny, por trazer alegria, leveza e ser sempre presente.

As minhas amigas, que se fizeram presentes em tantas horas de dedicação e por toda compreensão na figura da Marina Arruda, da Alice Guimarães e da Nadyegida Barbosa do Rego.

À Marina Vieira, por toda amizade em vida.

A Layza Castelo Branco, profissional exemplar, em quem encontrei inspiração e que segurou na minha mão para percorrer o caminho dessa dissertação.

Ao Victor Feitosa, grande companheiro em toda essa jornada.

Ao meu professor orientador Antônio Jorge Pereira Junior.

A Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP), pelo apoio financeiro.

## RESUMO

O presente trabalho faz parte do Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade de Fortaleza e está inserida na área de concentração de Direito Constitucional nas Relações Privadas, trata acerca da efetivação do direito constitucional à convivência familiar e comunitária por meio do acolhimento familiar efetivado na cidade de Fortaleza através do Serviço Família Acolhedora. O objetivo é analisar a gestão e o desempenho do serviço de acolhimento para crianças e adolescentes em situações de risco desempenhado pela Secretaria de Direitos Humanos e Desenvolvimento Social do Município de Fortaleza – Programa Família Acolhedora junto à sociedade civil, ou seja, no ambiente privado familiar. O trabalho analisa a Constitucionalização do direito da Infância e da Juventude, para compreender a previsão constitucional do Direito à Convivência Familiar e os princípios basilares do Serviço Família Acolhedora. Posteriormente destrincha-se o corpo da previsão legislativa que institucionalizou o serviço na cidade de Fortaleza, a Lei nº 10.744/18. Ao passo que no capítulo final analisam-se 3 pontos escolhidos à luz da pesquisa de campo com aprovação na Plataforma Brasil CAAE 33894820.1.0000.5052, realizada com as famílias que estão em acolhimento e os profissionais que atuam diretamente com o serviço, foram eles: a efetividade da publicidade do serviço em comento, a análise dos benefícios concedidos pela Lei nº 10.744/18 e a vedação à adoção de adolescentes acolhidos por parte das famílias que os estão acolhendo, à luz do Diagnóstico sobre o Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento 2020, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça.

Palavras-chave: Família Acolhedora. Acolhimento Familiar. Direito a Convivência Familiar.

## ABSTRACT

The present dissertation is part of the Master's Program Postgraduate Program in Constitutional Law at University of Fortaleza and is inserted in the area of concentration of Constitutional Law in Private Relations, deals with constitutional right of family living through a host family made in the city of Fortaleza through Família Acolhedora Program. The objective is to analyze the management and performance of the reception service for children and adolescents in risk situations performed by the Secretariat for Human Rights and Social Development of the Fortaleza – Serviço Família Acolhedora with civil society, that is, in the private family environment . The work analyzes the Constitutionalization of the rights of Children and Youth, in order to understand the constitutional provision of the Right to Family Life and the basic principles of the Serviço Família Acolhedora. Subsequently, analyze the legislative provision that institutionalized the service in the city of Fortaleza, the Law No. 10.744 / 18. While the final chapter analyzes 3 points chosen in the light of the field research approved by Plataforma Brasil CAAE 33894820.1.0000.5052, carried out with the host families and the professionals who work directly with the service, they were: effectiveness of the advertising of the service under review, the analysis of the benefits granted by Law nº 10.744 / 18 and the prohibition on the adoption of adolescents welcomed by the families that are welcoming them, in light of the Diagnosis on the National Adoption and Reception System 2020, prepared by the National Council of Justice.

Keywords: Family Living, right to family living.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>6</b>
<b>1 O DIREITO FUNDAMENTAL À CONVIVÊNCIA FAMILIAR</b> .....	<b>10</b>
<b>1.1 A constitucionalização do direito da infância e da juventude</b> .....	<b>10</b>
<b>1.2 Aspectos teórico-legislativos do direito fundamental à convivência familiar</b> .....	<b>26</b>
<b>1.3 Dos princípios jurídicos inerentes à matéria</b> .....	<b>36</b>
<i>1.3.1 Princípio da prioridade absoluta dos direitos da criança</i> .....	<i>37</i>
<i>1.3.2 Princípio da proteção integral</i> .....	<i>38</i>
<i>1.3.3 Princípio do melhor interesse</i> .....	<i>38</i>
<b>2 ANÁLISE JURÍDICA DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO FAMÍLIA ACOLHEDORA NA CIDADE DE FORTALEZA/CE A PARTIR DAS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS</b> .....	<b>39</b>
<b>2.1 Histórico internacional dos programas de acolhimento familiar</b> .....	<b>39</b>
<b>2.2 A legislação que regulamenta e implementa o Projeto Família Acolhedora</b> .....	<b>50</b>
<b>2.3 Público alvo, finalidades e objetivos do Programa Família Acolhedora</b> .....	<b>55</b>
<b>3 ANÁLISE DA COLETA DE DADOS DA PESQUISA DE CAMPO</b> .....	<b>63</b>
<b>3.1 A pesquisa de campo e a sua capacidade de contribuir com o aperfeiçoamento de políticas</b> .....	<b>63</b>
<b>3.2 Publicidade no Programa Família Acolhedora na cidade de Fortaleza</b> .....	<b>74</b>
<b>3.3 Vedação à adoção de adolescentes à luz do Diagnóstico sobre o Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento do Conselho Nacional de Justiça de 2020</b> .....	<b>79</b>
<b>3.4 Benefícios concedidos às famílias acolhedoras, um gargalo ao desenvolvimento do programa?</b> .....	<b>85</b>
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>90</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>94</b>

## INTRODUÇÃO

No Brasil, crianças e adolescentes que em razão de risco social não possam permanecer no seio de sua família de origem devem ser submetidos à medida de proteção de abrigo institucional. Entretanto, no passado, esses infantes enfrentavam o período da infância e da adolescência privados do exercício do direito à convivência familiar e comunitária. Tendo em vista a importância da experiência familiar, foi desenvolvida uma política pública de inserção de crianças e adolescentes em situação de abrigo institucional em um lar reputado saudável, integrante do “Programa Família Acolhedora”.

A inclusão de infantes nesse programa, com o apoio de famílias definidas como “instituições privadas que compõem a sociedade”, decorre de decisão judicial destinada a proteger crianças e adolescentes em situações de risco ou vulnerabilidade social. As formas de acolhimento do infante, tanto institucional quanto familiar, devem ser aplicadas de forma provisória e excepcional. Dessarte, o programa se impõe como um instrumento de política pública estatal que visa promover o chamamento de famílias que demonstrem interesse em receber em seus lares, de forma temporária, crianças e adolescentes em circunstâncias de abrigo estatal quando retirados de situações de riscos no âmbito de suas famílias de origem.

É preciso reconhecer que, embora o Estado ofereça unidades de acolhimento institucional em condições de prover a sobrevivência dos infantes com dignidade, o prolongamento dessa “medida de proteção”, sem mais, fere o direito à convivência familiar e comunitária garantido pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA. Por isso, para efetivar a proteção física e psicológica de crianças e adolescentes em situações de risco social, bem como o direito legal desse público à convivência comunitária e familiar saudável, foi elaborado o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária.

O serviço de acolhimento de crianças e adolescentes é uma política pública de

assistência social e o desenvolvimento do Programa Família Acolhedora, resultado palpável da realização de fóruns e conferências nacionais e internacionais sobre os direitos reservados a crianças e adolescentes do Brasil, sobretudo aos submetidos à situações de risco no próprio seio familiar. As diretrizes traçadas no referido plano se expressam como um compromisso de defesa dos infantes partilhado entre o Ministério do Desenvolvimento Social – MDS, Secretaria Especial dos Direitos Humanos – SEDH, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA e Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS.

O acolhimento de crianças e adolescentes em casos de privação temporária de convívio com a família de origem deve ser realizado pelo Serviço de Alta Complexidade do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, consoante disposições do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) para a efetivação do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária.

É relevante a avaliação desse programa, que está em funcionamento desde a vigência da Lei do Município de Fortaleza nº 10.744, de 06 de junho de 2018 e, portanto, produz efeitos há mais de 1 (um) ano, com vistas a descobrir as reais condições ofertadas a este público que enfrenta o drama de não poder regressar à sua família de origem.

A avaliação da política pública de abrigamento familiar serve para verificar se está ocorrendo atendimento ao melhor interesse da criança e do adolescente, assim como o acesso à cultura e à educação, ambas indispensáveis ao bom desenvolvimento intelectual, psicológico, e do caráter e da personalidade destes infantes. À vista disto, também será possível analisar e sugerir o aperfeiçoamento da política pública ora em comento.

Nesse passo, o objetivo geral deste estudo se concentra em desenvolver uma pesquisa empírica sobre a situação atual de crianças e adolescentes do município de Fortaleza, Ceará, que foram submetidos à medida de proteção de acolhimento familiar; com o escopo de avaliar o papel da sociedade civil, mediante atuação de instituições familiares concretas, na efetivação do que determina o artigo 227 da Constituição Federal de 1988, como também propor o aprimoramento de tal política.

Os objetivos específicos são: analisar a gestão e o desempenho do serviço de acolhimento para crianças e adolescentes em situações de risco, realizados pela Secretaria de Direitos Humanos e Desenvolvimento Social do Município de Fortaleza mediante o

“Programa Família Acolhedora junto à sociedade civil, ou seja, no ambiente privado familiar;; explicar a formulação do Projeto Família Acolhedora, voltado para a proteção e para o atendimento do melhor interesse dos infantes, nos moldes delineados pela Constituição Federal de 1988, pela Resolução Normativa nº 02/2010 – emitida pelo Conselho Nacional de Justiça, pela Resolução Conjunta do CNAS/CONANDA nº 1/2009 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, bem como as ideias e concepções sobre o acesso à cultura e à educação ofertada aos infantes como fatores indispensáveis ao bom desenvolvimento intelectual, com fulcro em futura pesquisa de campo junto a famílias integradas ao referido projeto; desenvolver estudos quantitativos e qualitativos, de modo a obter subsídios para a criação de estratégias aptas a promover melhorias no planejamento e na gestão do Programa Família Acolhedora, de forma a apresentar um diagnóstico fundado na análise da condição de crianças e adolescentes inseridos em instituições familiares concretas, a partir da observação do comportamento e do desenvolvimento social, intelectual e psicológico dos infantes submetidos à nova rotina familiar.

A metodologia adotada está dividida em bibliográfica, com a abordagem de livros, doutrinas, artigos e demais escritos sobre a matéria, além de entrevistas com profissionais que implementaram o programa em suas cidades para a apresentação das dificuldades e benefícios de sua instituição, e pesquisa de campo, por meio de questionário veiculado entre profissionais que atuam direta ou indiretamente com o programa Família Acolhedora por meio de um formulário Google, coletando-se dados sobre benefícios e problemas decorrentes da implementação do programa família acolhedora refletidos na vida de crianças e adolescentes retirados da condição de risco e vulnerabilidade social na cidade de Fortaleza, Ceará, assim como dos obstáculos para a continuação do programa.

A técnica a ser utilizada será de interpretação sistemática. Pretende-se demonstrar o sentido real dos fenômenos sociais que motivaram a criação da política pública de assistência social em prol de crianças e adolescentes submetidos a situações de risco no seio de sua família natural. A adoção dessa técnica proporcionará a compreensão do tema sob o aspecto das políticas públicas de assistência social voltadas para a defesa da integridade física e psicológica de crianças e adolescentes inseridos no Programa de Acolhimento Familiar, com o escopo de tornar o trabalho acadêmico mais fidedigno à realidade.

O capítulo inaugural trará uma abordagem da constitucionalização do direito da infância e da juventude, assim como do direito constitucional basilar para a elaboração do presente

trabalho seja ele o da convivência familiar e comunitária, assim como dos princípios inerentes a matéria. Em seguida, o segundo capítulo desenvolve tópicos relevantes sobre o projeto família acolhedora, identificando a legislação que o regulamenta e seu público alvo, finalidades, objetivos e como é realizado o processo de seleção das famílias interessadas em participar desse programa. Por derradeiro, o capítulo final versa sobre pesquisa de campo realizada com as famílias que realizam o acolhimento na cidade de Fortaleza, assim como com profissionais que atuam diretamente com o serviço Programa Família Acolhedora, destacando os défices apresentados por esse, assim como levantando a possibilidade de uma mudança legislativa para que não haja a vedação à adoção por parte das famílias acolhedoras relativamente aos infantes acolhidos, com base nos dados levantados pelo Conselho Nacional de Justiça no ano de 2020 no Diagnóstico acerca da Adoção e do Acolhimento Familiar 2020.

## 1 O DIREITO FUNDAMENTAL À CONVIVÊNCIA FAMILIAR

No presente capítulo será tratada a constitucionalização do direito da infância e da juventude, para compreender o direito constitucional à convivência familiar e comunitária, tendo como objetivo promover o entendimento do arcabouço teórico que sustenta a práxis que busca ser efetivada mediante o Programa Família Acolhedora na cidade de Fortaleza.

### 1.1 A constitucionalização do direito da infância e da juventude

A constitucionalização dos ramos do direito tem por finalidade a centralização da constituição no ordenamento jurídico brasileiro, tornando-a o norte verdadeiro para todos os ramos do direito. Para se compreender, contudo, a constitucionalização do direito civil, é preciso primeiro entender a relação um tanto quanto paradoxal entre o direito constitucional e o direito civil, visto que o primeiro vem de uma trajetória recente quando comparado ao segundo que é uma clara herança do direito romano-germânico.

Assim que, o intuito da constitucionalização do direito civil, que até meados do século XX, era o ramo do Direito mais distante do direito constitucional, decorreu da necessidade de interlocução entre os saberes a fim de garantir unidade hermenêutica, e consequente supremacia hierárquica à Constituição na elaboração e aplicação legislativa. (LÔBO, 1999)

Em outras palavras, o Direito então não mais girava em torno da propriedade privada, mas do indivíduo. Diferentemente da propriedade privada, que, em regra, é pouco influenciada pelas mudanças sociais, o indivíduo é diretamente afetado pelo constante processo de transformação social. Logo, a partir da constitucionalização do direito civil o positivismo tornou-se menos eficaz, pois o legislador se viu incapaz de criar novas normas na mesma velocidade em que as mudanças sociais ocorriam.

Nesse mesmo diapasão, Pereira (2004) vai além ao afirmar que, com a mudança nesse olhar legislativo, os parâmetros hermenêuticos que norteiam o intérprete também precisaram

ser adaptados, não sendo mais possível aos membros do judiciário apenas a função de aplicar a lei, pois muitas vezes se encontravam frente à fatos ainda não contemplados pelas regras jurídicas, necessitando assim observar princípios jurídicos e padrões de comportamento de densa carga valorativa.

A proteção à criança e ao adolescente nem sempre foi tema de preocupação jurídica constitucional. A primeira norma constitucional do país data de 1824. Marcada pelo despotismo e pela presença de um quarto poder, moderador, não continha menção expressa à criança ou ao adolescente. Como outras coetâneas, na Europa e na América, o que se tinha, em verdade, era uma disposição genérica de garantias a direitos civis e políticos a todos os cidadãos brasileiros, prevista no título oitavo da norma (BRASIL, 1824). Na mesma norma, tinha-se o art. 179, inciso XXXII que apresentava a única previsão aplicável a crianças e adolescentes, mas também não era uma previsão exclusiva desse grupo, pois previa proteção ao homem dentro da categoria de bens jurídicos, de uma maneira mais ampla. Ademais, importante destacar que havia ainda um regime escravocrata, e que a tutela aos direitos dos homens não se aplicava a toda a população (BRASIL, 1824).

As primeiras políticas específicas para humanização da infância no Brasil ocorreram na virada entre o Império e a República, por meio da atuação de alguns juristas que consideravam necessária a edição de normas para menores, fixando-se na ideia da natureza assistencial da norma, como políticas para órfãos e abandonados (PILOTI; RIZZINI, 1995). Surgiram, assim, normas que instituíram a criação das Santas Casas de Misericórdia da América Portuguesa, consideradas como instituições de caridade, que recebiam financiamento dos denominados Senados das Câmaras. Essas organizações se responsabilizavam pela acolhida de recém-nascidos que eram abandonados. Nesse período se fez a utilização de um objeto denominado de “roda dos expostos” ou enjeitados, artefato de madeira onde se colocavam as crianças, que era fixado ao muro dessas casas e que permitia que a criança fosse deixada lá, de maneira que o artefato era girado e a criança ingressava no abrigo e garantia-se o anonimato de quem as abandonava (GALLINDO, 2006).

Mas, na esfera penal, antes da chegada Constituição mencionada, não se tinham normas para a proteção infanto-juvenil, e sim para a punição desses indivíduos, de maneira a garantir penas severas, sem nenhuma distinção da maneira como era aplicada aos adultos, ou seja, sem qualquer consideração da possibilidade de culpabilidade ou de se analisar critérios de incapacidade. Tal entendimento era reforçado pela redação do art. 13 do Código Criminal de

1830, onde se trazia a responsabilidade criminal para crianças e adolescentes, inclusive se menores de catorze anos quando “demonstrado discernimento”, e o recolhimento para cumprimento da pena se fazia nas denominadas casas de correção (BRASIL, 1830). Nesse sentido, importante destacar o entendimento de Sposato (2014, p. 76) sobre essa norma penal:

[..] apesar de não regulamentar de forma detalhada a intervenção do Estado perante as infrações ou delitos cometidos por crianças e adolescentes, ou seja, ao não estabelecer uma idade mínima para o início da responsabilidade, seu art.10, parágrafo 1º, dispunha „não serão julgados os criminosos menores de 14 anos, salvo nos casos em que se demonstre o discernimento.

O discernimento, nesses casos, era baseado em um critério subjetivo do juiz que, se considerasse existente, era suficiente para gerar punição. Válido ressaltar que a modalidade de correção da época era por meio de castigos, muitas vezes físicos, para garantir o que se compreendia como “reeducação” do indivíduo (SILVEIRA, 2015). Além disso, não havia um parâmetro para a configuração deste discernimento, o que acarretava discriminação, conforme salienta Rodrigues (1999, p. 31):

Percebemos que a adoção de critérios extremamente subjetivos circunscritos ao talante do juiz eram propícios para que as classes populares fossem apenadas, uma vez que na aferição da existência ou não do discernimento por parte do menor, a quem se atribuía a prática de ato criminoso, o magistrado embasava a sua decisão em circunstâncias que normalmente prejudicariam as classes mais desfavorecidas como quando levava em consideração a linguagem, por exemplo, como elemento para aferição do discernimento.

Ainda sob a égide da mesma norma constitucional, fora positivado o Código Penal de 1890, que trouxe a primeira mudança no que diz respeito à maioria penal, considerando que os menores de nove anos não poderiam mais ser punidos, tratando-os como incapazes de serem responsabilizados. Mas, entre 9 a 14 anos, o discernimento era presumido, somente podendo ser desconsiderada a sua presunção por um critério subjetivo do julgador. No entanto, passou-se a permitir a redução de 2/3 das penas nesses casos, quando comparado ao montante aplicado a infratores adultos (BRASIL, 1890).

Para a faixa etária de 14 a 18 anos não havia proteção nenhuma, e nem previsão de redução de pena. Apenas se trazia um procedimento especial para tramitação do processo, considerado como o período legal denominado de Etapa Penal Indiferenciada ou Modelo Punitivo (SILVEIRA, 2015). Nesses casos, ainda permanecia a aplicação de critérios subjetivos do julgador para a aplicação da punição, o que mantinha ainda uma desigualdade social por parte da forma como era aferida a existência ou não de discernimento para o cometimento do ato. Isso porque a decisão do juiz é que fundamentava as circunstâncias que

favoreciam ou prejudicavam o réu, que geralmente tendia à desproteção de indivíduos mais desfavorecidos socialmente, sendo marcada ainda pelo cunho segregacionista (RODRIGUES, 1999).

As políticas começaram a avançar mais durante a segunda metade do Século XIX, por meio do Decreto n. 1.3331-A de 1854, que passou a tratar de direitos sociais para esses indivíduos, com as políticas de ensino para menores, exigindo que todos os meninos maiores de 7 anos tivessem a obrigação de aceder a escolas, com exceção das crianças que possuíam doenças infecciosas e também das meninas, que ainda tinham limitações devido ao padrão machista da época. Também não se permitia acesso aos menores que não tivessem sido vacinados, e bem como aos filhos de escravos. Portanto, era um direito à educação bem restrito, apesar de se trazer, pela primeira vez, uma preocupação com a formação educacional desse grupo (KUASNE, 2008).

Posteriormente, advém a Constituição de 1891, surgida da queda do império, advinda da revolução republicana iniciada em 1889, como reflexo de uma crise econômica que envolvia a questão das lavouras de açúcar. Bercovici (2013) critica essa primeira fase do constitucionalismo brasileiro, pois entende que foram criadas constituições com o fim de limitar o poder e não de garantir a força do povo, o que teria atendido exclusivamente à classe burguesa, sem reforçar as lutas populares.

A norma fundamental trouxe tímida evolução no que diz respeito a direitos e garantias individuais, por estender a proteção aos estrangeiros também residentes no país, e apresentou uma seção em separado para tratar dos Direitos e Garantias dos Cidadãos. Mas, seguiu sem qualquer menção expressa à proteção da criança (BRASIL, 1891).

Essa omissão se deu muito pelo modelo de família estruturado à época, que se baseava no patriarcado, de modo que ao pai cabia o destino e o comando da família, tendo poder sobre os corpos dos filhos e da esposa. Além disso, tinha-se também o fator da não intervenção nas relações privadas, entendimento muito marcante nesse período do constitucionalismo brasileiro. A esse respeito, destaca-se a consideração de Lôbo (1999, p. 101):

As primeiras constituições, portanto, nada regularam sobre as relações privadas, cumprindo sua função de delimitação do Estado mínimo. Ao Estado coube apenas estabelecer as regras do jogo das liberdades privadas, no plano infraconstitucional, de sujeitos de direitos formalmente iguais, abstraídos de suas desigualdades reais. Consumou-se o darwinismo jurídico, com a hegemonia dos economicamente mais fortes, sem qualquer espaço para a justiça social. Como a dura lição da história

demonstrou, a codificação liberal e a ausência da constituição econômica serviram de instrumento de exploração dos mais fracos pelos mais fortes, gerando reações e conflitos que redundaram no advento do Estado social.

No entanto, a proteção à criança poderia ser implicitamente retirada do art. 78 da norma, que concebia: “a especificação das garantias e direitos expressos na Constituição não exclui outras garantias e direitos que não estão expressos no texto” (BRASIL, 1891, s. p.). Ademais, a origem inspiradora da norma foi justamente os princípios liberais que detinham a constituição americana, que já começava a compreender a criança e o adolescente como uma parcela diferenciada da população, que merecia especial atenção (BONAVIDES, 2004).

Mas, o papel do juiz em garantir direitos não expressos na norma era muito restrito, tendo em vista que toda a ênfase dessa época recai sobre o poder legislativo, que tem protagonismo nesse novo modelo de Estado, já que o executivo tinha resquícios do modelo absolutista, e tinha-se um distanciamento dos interesses pessoais (BONAVIDES, 2004).

Assim, apesar da ideia expansiva trazida na norma acima, apenas a aplicação literal do código era aceitável. Os juízes, nesse contexto, tinham um papel secundário, de apenas aplicar normas, não podendo criá-las, sempre se tendo como ideia central a questão da segurança jurídica. O intérprete da lei, portanto, deveria aplicar a lei integralmente e literalmente, sem ocasionar interpretações, gerar mudanças. Os julgadores eram considerados, conforme apontava Montesquieu, como “seres inanimados”, em um raciocínio lógico dedutivo, extraindo da lei apenas o que ali já está pronto (BONAVIDES, 2004).

Logo, quem poderia aplicar a norma a favor desses vulneráveis? Apenas com o desenvolvimento legislativo, iniciada pela denominada etapa tutelar do direito penal juvenil, que se iniciou no ano de 1921, é que essa realidade passou a mudar. Com a edição da Lei Federal n. 4.242, trouxe-se a criação do primeiro Juizado de Menores, passando a funcionar dois anos depois da citada norma ter entrado em vigor.

Posteriormente surgiu o Código de Menores de 1927<sup>1</sup>, com significativo avanço nas políticas de proteção contra o abandono de menores, trazendo previsões bem mais diretas,

---

<sup>1</sup> Importante demonstrar que a edição do Código de Menores teve influência política, conforme se observa no entendimento de Veronese (1988, p. 26): “[...] as transformações sócio-político-econômicas também se refletiram sobre a prestação de assistência. O problema exigia providências oficiais por parte dos organismos governamentais. Tomara-se visível que a ação fundamentada na iniciativa privada filantrópica, na assistência caritativa da Igreja e no trabalho de alguns homens públicos não era suficiente. A mentalidade médico-higienista, fazia um grande elo com suas propostas de medidas profiláticas para os males sociais, “uniu os ideais republicanos de “Ordem e Progresso” a necessária mudança da ordem social, adequando-a à

como a redação do artigo 1º, *in verbis*: “O menor, de um ou outro sexo, abandonado ou delinquente, que tiver menos de 18 anos de idade, será submetido pela autoridade competente às medidas de assistência e proteção contidas neste Código.” (BRASIL, 1927, s. p.). Além disso, a norma também foi bem descritiva ao trazer um rol taxativo de situações que classificariam um menor abandonado:

Art. 26. Consideram-se abandonados os menores de 18 annos: I. que não tenham habitação certa, nem meios de subsistencia, por serem seus paes fallecidos, 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 subsistencia, devido a indigencia, enfermidade, ausencia ou prisão dos paes. tutor ou pessoa encarregada de sua guarda; III, que tenham pae, mãe ou tutor ou encarregado de sua guarda reconhecidamente impossibilitado ou incapaz de cumprir os seus deveres para, com o filho ou pupillo ou protegido; IV, que vivam em companhia de pae, mãe, tutor ou pessoa que se entregue á pratica de actos contrarios á moral e aos bons costumes; V, que se encontrem em estado habitual do vadiagem, mendicidade ou libertinagem; VI, que frequentem logares de jogo ou de moralidade duvidosa, ou andem na companhia de gente viciosa ou de má vida. VII, que, devido á crueldade, abuso de autoridade, negligencia ou exploração dos paes, tutor ou encarregado de sua guarda, sejam: a) victimas de máos tratos phisicos habituaes ou castigos immoderados; b) privados habitualmente dos alimentos ou dos cuidados indispensaveis á saude; c) empregados em occupações prohibidas ou manifestamente contrarias á moral e aos bons costumes, ou que lhes ponham em risco a vida ou a saude; d) excitados habitualmente para a gatunice, mendicidade ou libertinagem [...] (BRASIL, 1927, s. p.).

A criação dessas instituições veio mais de uma necessidade pelas consequências do liberalismo econômico que por uma questão social, conforme bem descreve Ibañez (2014, p. 77):

Da instabilidade e do liberalismo econômico derivou uma grande riqueza para alguns e uma enorme miséria para os demais, os bairros populares se encheram de proletários, tendo que homens e mulheres recorrer ao trabalho na indústria em razão de seus salários individuais serem insuficientes para atender às necessidades familiares. Os filhos ficaram deste modo, abandonados, livres para agir a seu bel prazer durante todo o dia. A consequência foi que uma corrente incessante de crianças dos bairros populares começou a aparecer perante os tribunais.

No entanto, os juízes de menores, que atuavam na defesa dos interesses das crianças e adolescentes da época, não possuíam função julgadora e nem se tinha um procedimento externo acusatório. O processo era inquisitivo e surgia apenas da provocação do próprio julgador. Assim, se contribuía para a formação da parcialidade do juiz e também se mantinha o padrão segregacionista da proteção a esse grupo (SPOSATO, 2014).

---

industrialização, desta maneira implicou a responsabilidade do Estado em encampar a assistência aos menores de forma oficial”.

A edição dessa norma fez com que se iniciasse o período denominado de “justiça restauradora”, em que se teve uma considerável perda da proporção que assumia o pátrio poder, de maneira que se criou uma restrição no âmbito familiar, de maneira que o estado passou a assumir também responsabilidade no que se refere a educação e desenvolvimento da infância e da juventude, considerando ainda a possibilidade de responsabilização da família por negligência ou ausência familiar (SANTOS, 2007).

Isso porque, já se denotava que os problemas sociais do abandono eram consequências da delinquência gerada pelas próprias famílias, como descreve Paula (2004, p. 66): “A ausência ou deficiência dos cuidados familiares e a impossibilidade de a família orientar os filhos para o caminho da educação e do trabalho, seriam, então, as causas do abandono material e moral que levaria crianças e adolescentes a viver pelas ruas”.

A proteção penal desse instrumento normativo era no sentido de garantir assistência<sup>2</sup>, de modo a responsabilizar os pais pelo abandono ou delinquência ocasionada contra as crianças e adolescentes pela própria família. A preocupação, em verdade, era com a marginalização gerada dessa situação, haja vista que a ausência ou insuficiência de cuidados gerava vulnerabilidade e condição de rua. Na mesma época criaram-se instituições em que o Estado geria organizações acolhedoras (SPOSATO, 2014).

Importante destacar que a hermenêutica jurídica do momento ainda era baseada em Códigos, pois o século XIX foi marcado por codificações do Direito. A preocupação primária era justamente a interpretação dos Códigos, das Leis Ordinárias no âmbito do direito privado, mais propriamente para o direito civil (BONAVIDES, 2003).

Essa primeira fase, portanto, não havia preocupação com se interpretar a Constituição, não havia uma hermenêutica constitucional, voltada para direitos públicos, direitos fundamentais, que só começa a aparecer após a Segunda Guerra Mundial, na década de 1950 do século XX (BONAVIDES, 2003).

---

<sup>2</sup> Acerca da situação assistencial da época, importante ressaltar que, conforme entende Pilotti (1990, p. 36): “[...] empreenderam o que poderia ser chamado de campanhas morais contra a miséria, oferecendo assistência de caráter tanto facultativo como condicional: em troca de favores concedidos espera-se a submissão do beneficiário assim como mudanças de condutas de acordo com as expectativas da classe dominante. O advento da ideologia liberal, junto com posturas anti-religiosas ocorridas com distintas variações na região no presente século, resultaram em apelos que exigiam uma presença mais forte do Estado em temas relativos ao bem-estar infantil. Sem dúvida, a participação do Estado neste terreno ocorreu mais no âmbito da retórica, já que na prática a responsabilidade de oferecer abrigo para os mais necessitados seguia em grande parte nas mãos de grupos religiosos, que recebiam fundos complementares, assim como doações de terrenos e imóveis antigos, de fontes governamentais e filantrópicas”.

Apesar de que, ainda no século XIX, já existissem constituições com princípios de caráter social, tais princípios constitucionais ainda não eram aplicados com força normativa, com status de norma jurídica aplicável a casos jurídicos. Eram considerados textos eminentemente políticos, de organização do Estado, de definição de diretrizes fundamentais e do processo legislativo ordinário (BONAVIDES, 2003).

Mas, esse período de codificação começa a sofrer um processo de distanciamento do intérprete do direito com relação à lei, tendo-se uma desvinculação progressiva do juiz em relação à norma, abandonando-se a anterior visão exegética. Assim, começa-se a perceber que a lei não é a única fonte do direito (BONAVIDES, 2003). Começa a se desenvolver uma nova corrente hermenêutica, que defende que o intérprete não deve ficar preso ao direito formalmente posto pois há princípios de justiça que possibilitam valorar, complementar, desenvolver e até derogar o direito estatal. Assim, entende-se que a lei teria mais lacunas do que palavras (BONAVIDES, 2003).

A interpretação começou a mudar a atuação jurisdicional, mas ainda se tinha uma separação estanque entre direito público e privado, não havendo uma percepção de princípios sobre o viés da hermenêutica constitucional. Assim, nas relações privadas, os Códigos ainda eram as únicas normas aplicáveis (BONAVIDES, 2003).

Nesse cenário, merece destaque o Código Civil de 1916, que já começou a trazer normas mais diretas e garantistas acerca dos direitos individuais, da família e da criança e do adolescente. Por ser um instrumento de direito privado, desempenhava um papel de “constituição da sociedade civil” (SARMENTO, 2005, p. 27), mas sobretudo movido pela ideia de autonomia privada e não intervenção estatal. Esta norma se sobrepunha à Constituição nas relações particulares.

A esse respeito, importante mencionar o apontamento de Sarmento (2005, p. 28) sobre a dicotomia público/privado existente à época: “a supremacia recaía sobre o segundo elemento do par, o que decorria da afirmação de superioridade do indivíduo sobre o grupo e sobre o Estado”. Ademais, tinha-se uma prevalência do sentimento patrimonialista em contrapartida ao afetivo, de maneira que os vínculos comunitários eram secundários.

Por força disso é que a norma civil não se detinha a garantir direitos a essa parcela da população, e a proteção da família era tendencialmente restrita ao patrimônio. Nesse sentido,

aponta Lôbo (1999, p. 103): “nas grandes codificações do século passado (e a concepção de nosso Código Civil é oitocentista), o filho é protegido sobretudo na medida de seus interesses patrimoniais e o matrimônio revela muito mais uma união de bens que de pessoas”. Ademais, importante ainda considerar a grande influência do pátrio poder nessa época, em que se admitia castigos físicos aos filhos, apenas com a limitação de que a correção não fosse “imoderada” (BRASIL, 1916). Na verdade, essa norma consta também do Código Civil de 2002.

Na Constituição de 1934, segunda da era republicana brasileira, instituiu-se a democracia social, tendo como paradigma a Constituição de Weimar, sendo um marco de transição entre uma democracia liberal para social, surgida após as manifestações operárias. Assim nasce mais uma fase do constitucionalismo brasileiro. Por meio dela, o povo passa a ter voz, com garantia de direitos sociais, tendo foco no direito à igualdade, e o Estado passou a intervir na economia para garantir políticas públicas (BERCOVICI, 2013).

Até esse período se tinha a aplicação de um positivismo quase cego, o que culminou em algumas das catástrofes da segunda grande guerra. Por isso, a preocupação social surgida após esses desastres foi no sentido de prever mais normas reguladoras de proteção ao indivíduo. Na seara do direito da família, foram trazidas mais previsões relativas à convivência familiar, educação e cultura, o que começou a ter um impacto, ainda que singelo, na proteção dos direitos da criança e do adolescente (PAULA, 2004).

Isso porque se abandonou a ideia de individualismo trazida pelo liberalismo e se passou a admitir a intervenção do Estado nas relações particulares, ainda que de maneira gradual, como consequência da transição para um pensamento solidarista, e a ideia de um sentimento social do direito. Por isso, pela primeira vez se teve positivado um título específico para a proteção à família, pautado na noção de bem-estar, em que se assegurava a possibilidade de o Estado intervir para garantir esse direito.

Ademais, fez-se a primeira previsão com relação à preocupação da proteção ao trabalhador, de maneira que o art. 121, §1º, letra “d”, passou a proibir o trabalho do menor de catorze anos, como reflexo da revolução industrial tardia vivida pelo país, para evitar que crianças trabalhassem nas fábricas, passando a exigir maturidade para que as crianças pudessem ter capacidade física e intelectual de desempenhar tais trabalhos. Bem como

passou-se a se preocupar que estes indivíduos tivessem envolvidos em atividades essenciais à sua idade, como a educação (BRASIL, 1934).

Posteriormente a esse período, tem-se o surgimento do populismo de Vargas, com a criação da Consolidação das Leis do Trabalho e também de uma norma que previa a proteção à criança e ao adolescente, de modo a proteger o seu desenvolvimento ultra-uterino, por isso protegendo a maternidade, além de considerar como obrigação solidária dos entes federados a proteção a esses indivíduos, com o destino de 1% de suas rendas para o amparo destes indivíduos.

Na Constituição de 1937 criou-se um Estado ainda mais intervencionista, com maiores possibilidades de tutela estatal e proteção que a anterior, garantindo interesses da coletividade, trazendo proteção especial ao direito a saúde, inclusive com previsão de garantia especial para as crianças (BERCOVICI, 2003). Na vigência dessa norma é que foi editado o Decreto Lei nº 2.024, de 17 de fevereiro de 1940, criando, no Ministério da Educação e Saúde, um departamento voltado especificamente para a proteção da criança e do adolescente, nomeado de “Departamento Nacional da Criança” (PAULA, 2014).

A Constituição de 1946, marcada pelo final do Estado Novo, trazia uma previsão expressa da assistência para a infância e a adolescência, com a ideia de “amparo a família de prole numerosa”, por meio da previsão do art. 164 da norma. É, portanto, a construção legal mais próxima aos dias atuais com a proteção de direitos desse grupo, até o momento (BRASIL, 1946).

No período de edição dessa norma, o direito constitucional ocidental passava por uma importante alteração, de hermenêutica clássica para constitucional, que começava a gerar impactos significativos na constitucionalização do direito privado a partir desse momento. Essa reviravolta científica se inicia na teoria de Kelsen (1934), que observou o cenário em que o direito era misturado com sociologia, moral e ética, e compreendia que isso não era atividade científica. Por isso, o projeto básico dele era tornar o direito uma ciência.

Quando uma norma possibilita várias interpretações possíveis, Kelsen (1934) aponta que existe um quadro normativo ou moldura normativa, de modo que o texto legal faz essa moldura, delimita linguisticamente as possibilidades de sentido, e dentro desse quadro se

permitem várias interpretações possíveis, de modo que o legislador nunca vai conseguir fechar todo o processo interpretativo.

Assim, mesmo pelos limites estabelecidos pela moldura normativa, várias interpretações podem ser cogitadas pelas autoridades que vão aplicá-la. Inclusive, defende o autor que existem vários métodos, e cada método leva a uma interpretação, por isso o juiz escolhe qual é a interpretação válida, por isso sendo um ato de vontade (KELSEN, 1934).

Nesse sentido, compreende que a Constituição e as normas estabelecem uma moldura gigante, e o legislador ordinário atua dentro dessa moldura maior para fazer uma menor, criando leis gerais, e o juiz atua dentro dela para criar leis individuais, trazendo assim uma relação de dependência entre as normas (KELSEN, 1934).

Dessa maneira surge a primeira menção a constitucionalização do direito, de modo a ressignificar as normas e respeitar os direitos fundamentais. Inicia-se na década de 1950 e permeia-se até hoje, de maneira a defender que a constituição permite oxigenação, flexibilidade, sem alteração do texto, podendo-se chegar até ao que se chama de “mutação constitucional”, tornando-a mais maleável. Retira-se a característica da imutabilidade que as constituições liberais queriam manter (KELSEN, 1934).

Posteriormente a isso, com o fim da segunda guerra, tem-se o denominado neoconstitucionalismo, que critica o positivismo por força dos males do nazismo, e começa uma crise de que nem tudo que está posto na lei pode ser aplicado, devendo haver algum conteúdo mínimo para manter legitimidade. Assim surge a noção de direitos humanos (BERCOVICI, 2014).

Nessa última fase surge o Estado Democrático de Direito, de modo que como pressuposto tenha-se o respeito às diferenças, às pluralidades. O fundamento aqui, ao contrário do Estado Absolutista, que se escorava, por vezes, em uma dada concepção de jusnaturalismo, é o “pós-positivismo”. As constituições democráticas após segunda guerra trazem forte a marca dos direitos humanos (BERCOVICI, 2014).

Nesse sentido, surgem também critérios de solução de antinomias próprios para conflitos entre regras. A dinâmica hermenêutica do direito parte do protagonismo do legislador para o protagonismo da Constituição e, por consequência, dos tribunais, já que o judiciário tem o papel de proteger essa norma. Essa proteção advém do fato de que a

Constituição traz os direitos sociais, e eles precisam ser concretizados, muitas vezes por via judicial (BONAVIDES, 2004).

Dessa maneira, começa-se a defender a ideia de que a Constituição não se resume ao texto, e o poder constituinte não se esgota com a sua criação originária, permanece latente, podendo ser revelado pela atividade judiciária. A partir dessa mudança de paradigma, dos códigos para a Constituição, os princípios constitucionais deixam de ser meramente vetores ideológicos, e passam a ser tratados como normas propriamente ditas, aplicáveis a casos. E a interpretação dos princípios tem uma série de peculiaridades, em um modelo hermenêutico distinto da interpretação das normas (BONAVIDES, 2004).

No Brasil, essa mudança de paradigma acabou por ser um tanto quanto tardia, talvez devido à ocorrência da Ditadura Militar, em que se teve uma paralisia no que diz respeito ao desenvolvimento dos direitos fundamentais. A hermenêutica constitucional brasileira vai se desenvolver especialmente após tal o regime (BONAVIDES, 2004).

Mesmo assim, houveram mudanças no que se refere à proteção dos “menores”, pois em 1964, surge a Política Nacional do Bem-Estar do Menor que resultou na Funabem (Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor), entidade federal com a finalidade de coordenação dessa política. Este modelo veio em substituição ao posicionamento jurídico-social que era vigente até o momento, de maneira que os filhos deixavam de ser considerados propriedade dos pais (SANTOS, 2007).

Em seguida, a Constituição de 1969, surgida ainda durante a ditadura, veio para substituir a norma de 1946 que já vinha sendo emendada por várias alterações impostas pelo regime. Iniciada após a convocação do Congresso por meio do Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966. Na sua redação fez duas considerações com relação à criança e ao adolescente, primeiramente reduzindo a idade mínima para trabalho marítimo para 12 anos, em contraposição ao que defendia a Convenção Internacional n. 5, de 199 e a n. 58 de 1936, que fixava a idade de 14 anos para tanto.

A segunda alteração foi no art. 175, em que se trazia uma previsão especial de proteção à criança e ao adolescente, mas que não foi regulamentado, de maneira que era apenas uma norma programática que ficou prejudicada pela sua não aplicação.

Em 1979 entra em vigor o segundo Código de Menores, em que foram trazidas modificações na intenção de instituir a Doutrina da Situação Irregular, de maneira a reforçar a vigilância contra infratores que realizassem abandono de crianças, de maneira a ser mais coercitivo com a responsabilização destes indivíduos, diferentemente do que se observava com o anonimato da roda de expostos (CAMPOS, 2009). Aqui se observa ainda um movimento de codificação bem forte, e a Constituição aparece mais como um instrumento de opressão do que de garantia de direitos.

Posteriormente ao ano de 1985, inicia-se o processo de redemocratização do país, com o fim da ditadura começa-se a retomar os direitos e liberdades individuais que foram reprimidos pelo regime e são iniciadas várias reivindicações políticas democráticas no sentido de garantir direitos aos vulneráveis (PIOVESAN, 2018).

Nesse sentido é que, na década de 1980, começam a surgir movimentos de mobilização em favor da cidadania, e propostas para a elaboração de um novo texto constitucional, modificando-se o paradigma ditatorial anterior. No que se refere aos direitos da criança e do adolescente, merece destaque a Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança, que iniciou seus trabalhos em 1986, e que no período anterior a Constituição de 1988, culmina na realização do IV Congresso O menor na Realidade Nacional, com objetivo de chamar mais atenção ao problema da infância (OLIVEIRA; ROMÃO, 2015).

Após essa época, inicia-se a trajetória de constitucionalização dos direitos infanto-juvenis, por meio da entrada em vigor da Constituição de 1988, que corresponde a um marco para a construção de direitos fundamentais aos indivíduos. Segue-se a isso a ratificação da Convenção Internacional das Nações Unidas sobre Direitos da Criança, em 1989 (SANTOS, 2007).

Aqui merece destaque a ideia de bloco de constitucionalidade, termo desenvolvido por Louis Favoreu (2004), criada no cenário francês, onde seria compreendido como o conjunto de todas as normas da história constitucional francesa, e passa a ideia de englobar todas as normas materialmente fundamentais, de forma ampla. Foi trazido para o Brasil com a ideia de englobar também os normativos internacionais que tratassem sobre a proteção de direitos humanos.

Esse sentimento foi ventilado pela nova constituição, com a ideia de que pertenceriam a esse bloco todas as normas incorporadas na forma do art. 5º, por emenda, podendo fazer controle de constitucionalidade e convencionalidade (BRASIL, 1988). Tal pensamento reflete a influência que o sistema jurídico internacional começou a ter na construção dos direitos fundamentais a partir da evolução dos direitos humanos, tema que será melhor explorado no desenvolvimento do próximo tópico.

Com a nova norma constitucional se tem clara a ideia de superlegalidade formal e material da Constituição. Pois os valores que a Constituição traz são tão importantes que se espalham para todo o ordenamento.

Por meio da constitucionalização do direito, inicia-se um fenômeno que pretende afirmar que os direitos fundamentais não se aplicam somente nas relações públicas, contra o abuso de poder do Estado. Pois, não é só o Estado que pode gerar violação aos direitos fundamentais, isso também ocorre no âmbito do direito privado. Nesse sentido, destaca-se o entendimento de Alexandre de Moraes (2015, p. 90): “O poder delegado pelo povo a seus representantes, porém, não é absoluto, conhecendo várias limitações, inclusive com a previsão de direitos e garantias individuais e coletivas do cidadão relativamente aos demais cidadãos (relação horizontal) e ao próprio Estado (relação vertical)”.

Acerca desse tema, importante apresentar a ideia de constitucionalização do direito privado, antes de partir para o raciocínio de como essa mudança de paradigma trouxe impactos na seara da família, e conseqüentemente também nos direitos da criança e do adolescente.

Somente por meio desse fenômeno de “constitucionalização do direito privado” é que alguns doutrinadores passarão a perceber e a invocar a eficácia horizontal de direitos fundamentais. Passam a temperar a ideia de que os Códigos seriam materialmente superiores à norma constitucional, com riscos também de abuso nesse sentido, uma vez que as normas especiais têm preferência de interpretação sobre normas gerais: a Constituição é norma geral e não é ela quem dita as principais regras e princípios em cada ramo específico do Direito, sendo essa a função das normas infraconstitucionais, que recebem seu caráter de constitucionalidade do próprio sistema piramidal que tem a Constituição como ápice. A interpretação “conforme a Constituição” também não é novidade técnico-jurídica nascida somente após 1988 no Brasil, como alguns tentaram forçar a entender.

Em verdade, a hermenêutica constitucional passa a defender uma sobreposição dos direitos e garantias e constitucionais para todo o ordenamento jurídico. Aqui é que se passa a tratar acerca da importância dos princípios (ALEXY, 2017), de modo peculiar no Brasil, para além da compreensão da teoria de Alexy na Alemanha, onde surge e onde melhor se compreende seu alcance.

No que se refere especificamente aos direitos infanto-juvenis, importante destacar a superação da fase tutelar de mera presença de direitos contra o abandono para o surgimento da doutrina do melhor interesse da criança, que entra no sistema brasileiro pela aderência do País à Convenção Internacional dos Direitos da Criança de 1989.

Por meio da Constituição Federal de 1988, do ECA (Lei nº. 8.069/90), e do Código Civil (Lei nº. 10.406/02) se tem tutelado, hodiernamente, o direito da criança e do adolescente, como um verdadeiro paradigma para a proteção desse grupo de vulneráveis como sujeitos de direitos preferenciais, inclusive garantindo condições especiais por se considerarem que são pessoas em desenvolvimento.

Dessa maneira se tem uma transição de um modelo de tutela reduzido às situações emergenciais – situação irregular - para um modelo amplo, alicerçado na prioridade absoluta dada à criança e ao adolescente pela Constituição Federal de 1988 (art. 227), onde também se reforça uma série de direitos, como a proteção a vida, saúde, alimentação, lazer, educação, dignidade, cultura, profissionalização, liberdade, e convivência familiar e comunitária.

Em consequência dessa mudança de paradigma, o poder familiar passa a ser entendido como a possibilidade de intervenção dos genitores no âmbito jurídico dos direitos dos filhos no interesse dos filhos, almejando a emancipação futura da criança como pessoa, antes de servir para controle pelo interesse dos pais (PAULA, 2014).

Posteriormente ainda se tem mais avanços com o surgimento do Código Civil de 2002, que já traz simetria com os princípios constitucionais (prioridade absoluta), e com o fortalecimento do princípio do melhor interesse da criança, posto no Estatuto da Criança e do Adolescente e internalizado pelo Decreto n. 99.710, de 21 de novembro de 1990, que tornou vigente a Convenção de Nova Iorque de 1989). Ademais, a mesma norma também estabeleceu, no seu art. 1583, parágrafo 2º e 3º, a ideia de guarda compartilhada, apresentando a condição de tempo de convivência entre pais e filhos, e primando pela cidade onde tem

residência a criança para definição dos ditames, novamente em consonância com a ideia de melhor interesse da criança (BRASIL, 2002).

Na esfera penal, a ordem jurídica resguarda o direito da criança de ser amamentada pela mãe em situação de cárcere, preservando assim o direito à dignidade (art. 1º, III da Constituição Federal de 1988), à alimentação, à saúde, e à convivência familiar, sem nenhuma discriminação (art. 3º, IV e art. 227 da Constituição Federal de 1988, art. 3º, parágrafo único e art. 5º do ECA). O auxílio reclusão, benefício para os filhos de mães carcerárias, previsto no art. 80 da Lei nº. 8.213/91 consiste em um benefício devido somente aos dependentes do segurado ou da segurada do INSS de baixa renda preso em regime fechado. Há ainda o direito à visitação do menor a sua genitora (Lei nº. 12.962, de 8 de abril de 2014) que se encontre privado de liberdade.

No que se refere à convivência familiar, também se considera importante a menção da Lei n. 12.010 de 13 de julho de 2009, que veio a tratar da ideia da adoção, compreendendo como regra os parâmetros de adoção nacional, por força de uma preferencial territorial sob a adoção estrangeira, em obediência à disposição da Convenção de Haia (BRASIL, 2009).

Portanto, sob a perspectiva dos direitos fundamentais, o sistema jurídico traduz uma visão integral do Direito Infanto-juvenil, contemplando a indivisibilidade desse direito, a necessidade de implementação sistêmica e o reconhecimento da igual importância de todas as garantias em prol das pessoas em desenvolvimento. Mas, para trilhar esse caminho e dar concretude à proteção integral de forma prioritária é necessário refletir sobre os limites do intervencionismo estatal, com o fim de equilibrar a concretude da prioridade absoluta como limite da liberdade e autonomia existencial sob a perspectiva de se estudar o absolutismo do princípio do melhor interesse.

Por isso, considera-se ainda necessária a edição de políticas públicas que estejam envolvidas nessa ideia de acolhimento familiar, de modo a tornar mais efetivas as normas na realidade prática. Por isso é que, o presente estudo separará mais um tópico para tratar acerca desse tema.

## **1.2 Aspectos teórico-legislativos do direito fundamental à convivência familiar**

As Constituições brasileiras anteriores à vigente muito pouco trouxeram em seu texto acerca do infante, seja ele tratado como filho, criança, adolescente ou “menor” e nada estabeleceram acerca da convivência familiar.

A Constituição Federal de 1988 foi a primeira a prever direitos individualizados e específicos para crianças e adolescentes, de maneira que pudessem ser protegidos, fomentados e exigíveis. No primeiro projeto de constituição para a criação da CF/88, elaborado pela Comissão de Sistematização, em julho de 1987, foram previstos 496 artigos ao todo, sem que nenhum deles tratasse da convivência familiar. O dispositivo que versava sobre os direitos dos chamados “menores” atribuíam ao Estado e à sociedade a proteção destes, assegurando-lhes os direitos: “I - à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à habitação, à profissionalização e à convivência familiar e comunitária;” (BRASÍLIA, 1987, pág.41)

Foi durante a Assembleia Nacional Constituinte que Paulo Roberto Guimarães Moreira na Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso apresentou pela primeira vez o termo convivência familiar, quando em sua explanação trouxe: “porque cada item que vejo no documento que transcrevemos, do documento que lutamos para elaborar, por mais de um ano, vejo que todas as questões são provenientes da convivência familiar” (Brasil, 1987, pág. 211).

Foi desse posicionamento, com posterior contribuição do também constituinte Iberê Ferreira, assim como do à época presidente da Subcomissão, Nelson Aguiar, que se originou a primeira previsão legal acerca da convivência familiar. No texto apresentado pela Subcomissão e aceito na Comissão Temática da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação os constituintes traziam no Capítulo III, um título denominado “DO MENOR”, em que traziam em seu primeiro dispositivo o dever de proteção do menor por parte do Estado e da sociedade assegurar-lhe direito: “I - à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à habitação, à profissionalização e à convivência familiar e comunitária” (BRASÍLIA, 1987, pág.94).

Apenas no Projeto de Constituição (A) da Comissão de Sistematização que o artigo foi apresentado com a redação que consta na CF/88, prevendo o dever da família, além do Estado

e da sociedade assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade os seus direitos, conforme já havia sido trazido nas proposições anteriores (BRASÍLIA, 1987, pág.122).

Ressalta-se a importância dessa discussão na Assembleia Geral Constituinte, posto que mesmo no Anteprojeto Constitucional, elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, instituída pelo Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985; não havia nenhuma menção à convivência familiar.

Dessa maneira, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 o Brasil teve a convivência familiar prevista como um direito fundamental, nos termos do art. 227<sup>3</sup> atribuindo a este prioridade no cumprimento em razão da doutrina da proteção integral da criança e do adolescente.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988 o Estatuto da Criança e do Adolescente veio regulamentar a doutrina da proteção integral, prevendo ao infante o gozo dos direitos fundamentais inerentes à pessoa humana<sup>4</sup>, de tal modo, que o direito à convivência familiar está mencionado não apenas em um de seus primeiros dispositivos, como em um capítulo todo dedicado a essa temática, tamanha a preocupação do legislador com essa matéria.

A tutela desse direito decorre do fato de a família ser o espaço mais adequado para o desenvolvimento humano, condição reconhecida e consagrada em documentos alienígenas, como o preâmbulo da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, da ONU:

Convencidos 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;

---

<sup>3</sup> 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

<sup>4</sup> Art. 3º A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.

Parágrafo único. Os direitos enunciados nesta Lei aplicam-se a todas as crianças e adolescentes, sem discriminação de nascimento, 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 ou outra condição que diferencie as pessoas, as famílias ou a comunidade em que vivem.

No Brasil, a Convenção foi promulgada pelo Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990, permanecendo em vigor. Por conseguinte, a convivência familiar e comunitária se impõem como um direito fundamental bem explicado nas lições de Bodziank (2010, p. 30): “é no espaço familiar que a pessoa exercita sua dignidade, a família é o ambiente natural para o desenvolvimento daqueles que ainda não atingiram a vida adulta, seja na família natural ou substituta”.

A política de assistência social no país ganhou uma nova dimensão com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social no dia 07 de dezembro de 1993, sancionada pelo à época presidente, Itamar Franco. Tal norma legal foi pautada na descentralização diante dos entes federativos, atribuindo aos Estados, Municípios e Distrito Federal a gestão das realizações de assistência social. A legislação em pauta traz seus princípios norteadores em seu artigo quarto, em que traz em seu inciso terceiro a convivência familiar e comunitária.

No corpo do texto legal é previsto o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos<sup>5</sup> (Paefi) que se traduz na efetivação de ações e serviços socioassistenciais de prestação continuada, em busca da efetivação do direito à convivência familiar e comunitária.

No ano de 2006, o sistema de garantias e de direitos dos cidadãos ensejou a criação e a implementação do Plano Nacional de promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária, tendo tal documento destacado a convivência familiar como garantia constitucional<sup>6</sup>.

O referido plano nacional objetiva fomentar, articular e integrar políticas públicas diversificadas, como se perfaz o programa família acolhedora, baseado na transversalidade e na articulação intersetorial das esferas de governo, com destaque para o trabalho

---

<sup>5</sup> Art. 24-A. Fica instituído o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif), que integra a proteção social básica e consiste na oferta de ações e serviços socioassistenciais de prestação continuada, nos Cras, por meio do trabalho social com famílias em situação de vulnerabilidade social, com o objetivo de prevenir o rompimento dos vínculos familiares e a violência no âmbito de suas relações, garantindo o direito à convivência familiar e comunitária.

<sup>6</sup> A família é, ainda, dotada de autonomia, competências geradoras de potencialidades: novas possibilidades, recursos e habilidades são desenvolvidos frente aos desafios que se interpõem em cada etapa de seu ciclo de desenvolvimento. Como seus membros, está em constante evolução: seus papéis e organização estão em contínua transformação. Este ponto é de fundamental importância para se compreender o investimento no fortalecimento e no resgate dos vínculos familiares em situação de vulnerabilidade, pois cada família, dentro de sua singularidade, é potencialmente capaz de se organizar diante de suas dificuldades e desafios, de maximizar as suas capacidades, de transformar suas crenças e práticas para consolidar novas formas de relações. [...] (Brasília, 2006).

interministerial. O plano nacional de promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária busca adequar os serviços de acolhimento de crianças e adolescentes em situações de risco e/ou vulnerabilidade, de acordo com as orientações técnicas, de modo a garantir a reinserção familiar de infantes institucionalizados.

O protocolo nacional conjunto para a proteção integral aos infantes, idosos e pessoas com deficiência em situação de risco e desastre<sup>7</sup> aduz que:

Assegurar a proteção dos direitos de crianças e adolescentes [...] em situação de riscos e desastres, com vistas a reduzir a vulnerabilidade a que estiverem expostos; e o orientar os agentes públicos, a sociedade civil, o setor privado e as agências de cooperação internacional que atuem em situação de riscos e desastres no desenvolvimento de ações de preparação, prevenção, resposta e recuperação, nos três níveis da Federação. [...] (2020, online).

Para a efetivação dessas diretrizes, foi formado um grupo de trabalho interministerial, composto pela Coordenação da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, Casa Civil da Presidência da República e dos Ministérios da Justiça, Saúde, Educação, Defesa, Cidades e Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome no ano de 2009 lançou a Resolução Conjunta nº 1 de 18 de junho de 2009, um documento intitulado Orientações Técnicas: Serviço de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, elaborado pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA).

O intuito da mencionada Resolução foi o de “regulamentar, no território nacional, a organização e oferta de Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, no âmbito da política de Assistência Social” (BRASILIA, 2009) Este documento se propõe, ainda, a “nortear a organização, no país, dos diversos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes e das Repúblicas para jovens.”

Desse modo, a Orientação Técnica dos Serviços de Acolhimento se propõe a ser uma espécie de cartilha básica para ser seguida por todos os municípios que efetivem o programa Família Acolhedora. Alguns pontos se mostram especialmente relevantes acerca da

---

<sup>7</sup> Protocolo Nacional Conjunto para a Proteção Integral a crianças e adolescentes, Pessoas Idosas e Pessoas com Deficiência em situação de Risco e Desastre. Disponível em: <http://www.rcdh.es.gov.br/sites/default/files/2012%20Portaria%20interministerial%2020-%20Protocolo%20Protecao%20Vulneraveis%20em%20Desastres.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2020.

convivência familiar, posto que é tratado como excepcional e provisório o afastamento desse convívio (BRASILIA, 1990).

Com o objetivo de “estabelecer orientações metodológicas e diretrizes nacionais que possam contribuir para que o atendimento excepcional no serviço de acolhimento seja transitório, porém reparador” (BRASILIA, 2008) algumas ponderações foram apontadas e devem ser balizadoras dos atendimentos às crianças e adolescentes em situação de possível risco ou vulnerabilidade. A principal delas diz respeito ao cumprimento do melhor interesse da criança visando escolher a medida que gere menor prejuízo ao seu desenvolvimento físico, psíquico e intelectual, ainda que isto implique no afastamento do infante da sua família de origem, de forma que seja garantido o seu crescimento pleno.

Ainda tratando acerca das ponderações a serem feitas para a efetivação do melhor interesse da criança e quando se trata do acolhimento em Família Acolhedora, é de importância salutar a ponderação, trazida diversas vezes ao longo da Resolução, de que a situação de pobreza não enseja a necessidade de afastar o infante do convívio familiar de origem, nos termos do art. 23 do ECA. É necessário que essas famílias tenham acesso às políticas públicas e a toda a rede de serviços públicos que possam ser capazes de resguardar da melhor maneira possível o pleno desenvolvimento do infante no seio de sua família de origem.

No tocante às situações que não ensejam esse afastamento, o normativo assegura, ainda, que a precariedade ou a falta de moradia da família acarreta a necessidade de inclusão desse grupo familiar em programas de acolhimento como o acesso a moradia subsidiada ou qualquer outra política pública de acesso à moradia digna vigente, mas não o afastamento do infante do seio de sua família de origem.

Diante da impossibilidade de permanência do infante em sua família de origem, isto é, quando há risco à sua integridade física ou psíquica, a orientação técnica é que a equipe multidisciplinar aja no sentido de prover meios para o retorno do infante em sua família de origem com a maior brevidade possível. Caso não se mostre viável, deve ser acionada a família extensa e, por último, o infante deverá ser acolhido em uma família substituta, para que seja assegurado o direito ao convívio familiar e comunitário.

As Orientações também versam acerca do tempo em que a criança ou adolescente pode permanecer no convívio de uma Família Acolhedora, que não deve exceder o prazo máximo de 2 (dois) anos. Findo este período, o infante será reintegrado ao seio familiar de origem, à família extensa ou ser inserido no cadastro de adoção.

Na cidade de Fortaleza, a título de exemplo, o programa admite, em casos excepcionais, que o prazo exceda os 2 anos quando presentes três requisitos: o infante encontrar-se na adolescência, a família que o está acolhendo possuir interesse nessa prorrogação e já ter sido inserido no cadastro de adoção, mas ainda sem famílias interessadas na adoção. Este prazo pode ser estendido, em razão do direito ao convívio familiar e comunitário e o fim do seu acolhimento implicará no direcionamento para instituições que cerceiam tais direitos.

De mesmo modo, a evolução legislativa a respeito da Convivência Familiar foi acompanhada por uma de aspecto doutrinário. Haja vista a percepção da criança e adolescente enquanto sujeitos prioritários de direitos ser relativamente nova, de modo que durante o século XV e XVI, durante a infância, tais crianças, consideradas adultos menores, já eram enviadas a outras família com fulcro de aprender um ofício e se tornarem força de trabalho produtiva (KREUZ, 2011, p.11).

Na realidade colonial brasileira, o abandono de crianças era administrado mediante a recepção dos *enjeitados* ou *expostos* em lugares onde pudessem ser acolhidos, ou seja, hospitais e igrejas, até a criação da “roda de expostos” - visto também, pela população escrava, como uma maneira de escape dos recém-nascidos do trabalho forçado (TRINDADE, 1999). O futuro, porém, de tais crianças no período colonial brasileiro, era o mesma porém daquelas no final da Idade Média, haja vista que ao atingirem sete anos eram vistas como indivíduos formados e que deveriam também trabalhar. No caso, em se tratando de meninas, estas costumavam permanecer com possíveis mães criadoras na condição de domésticas como mão de obra barata ao prestar um serviço em troca de moradia e alimentação.

As primeiras políticas, portanto, e assim, uma lenta mudança na visão da temática da infância e sua relação familiar, deu-se no século XIX, haja vista que a pobreza passou a ser vista como um problema a ser resolvido pelo Estado. Por consequência, as crianças eram vistas como a imagem da pobreza, pois mostravam-se em um perfil delinquente e necessitadas de educação e correção (ALVES, FREITAS, 2017, p. 7).

Todavia, as primeiras percepções doutrinárias e que se positivaram legislativamente deram-se no início do século XX e acelerou-se desde então. Na realidade brasileira, em 1927, José Cândido de Albuquerque Mello Matos, influencia as primeiras legislações e doutrinas na temática da infância, ao limitar idade e horas de trabalho - assim como, maior participação dos juízes de menores quanto à gestão do sistema de menores abandonados ((KREUZ, 2011, p.17).

Paralelamente, na esfera global, o pós-guerra pôs em evidência a necessidade do aprofundamento e efetivação dos Direitos Humanos e, por consequência, o princípio da dignidade da pessoa humana (DPH) que possui por premissa ser um valor universal que possa abranger os mais diversos aspectos socioculturais. De modo que, conforme o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, todo e qualquer ser humano é detentor de igual dignidade, seja ela física, intelectual ou psicológica, mesmo diante de seus traços que trazem uma individualidade na mesma proporção, de modo que não parte de mera autonomia da vontade e sim, pela condição básica de ser humano (ANDRADE, 2003, p. 316).

Assim, a noção de DPH, ao reconhecer que todos merecem tratamento digno pelo simples caráter de humanidade, teve por corolário a efetivação de não apenas mera igualdade formal, mas também aquela de caráter material, ou seja, para além da letra fria da lei, transformando-se em meta a ser aplicada pelo Estado e sociedade, visando minimizar diferenças (D'OLIVEIRA, 2012, p.3). Tal avanço dentro dos Direitos Humanos é de suma importância dentro dos aspectos da convivência familiar, pois a partir destes a criança passa a ter o reconhecimento de direitos de sujeitos especiais devido à sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento (DINIZ, 2009, p. 26), fez-se necessário uma instituição, para além do Estado que pudesse exercer tal papel.

Sendo assim, a família positiva-se como tal ente, uma vez que fez-se presente em todo o evoluir da humanidade, sobrevivendo às mudanças próprias de cada período e apresenta as primeiras influências sócio-políticas de cada período (GAMA, 2001, P. 15). De modo que tal característica não foi só reconhecida pela doutrina, como pela própria legislação na Declaração Universal de Direitos do Homem e do Cidadão (ONU, 1948). Dessa forma a convivência familiar se efetiva não só como uma condição necessária para efetivação da DPH, mas um direito previsto constitucionalmente pelo artigo 227 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Pode-se então ser definida como direito à relação de cuidado, constante e

duradouro, por todos aqueles que compõem tal grupo familiar, mediante laços de parentesco ou não.

Ademais, o direito à convivência familiar diz respeito ao espaço físico de moradia, ainda que variável em razão das condições pessoais. Mas, conforme Paulo Lôbo (2010, p. 68) é o espaço em que se tem a ideia de ambiente comum e de pertença, a fim de que todos lá se sintam, solidariamente acolhidos e protegidos, em especial, as crianças e adolescentes.

De modo que diante do supracitado, observa-se que a convivência familiar é dotada de outros princípios que a tornem verdadeiramente efetiva. Tais princípios possuem inclusive caráter constitucional ainda que não expressos tendo em vista a cláusula de abertura própria do artigo 5º, parágrafo 2º da CF, e por consequência se caracterizam como cláusulas pétreas:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, (...) 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: IV - os direitos e garantias individuais. (BRASIL, 1988).

De início faz-se portanto evidenciar como um dos primeiros princípios basilares, a proteção integral à criança, o qual foi reconhecido internacionalmente no artigo 2º da Declaração Universal dos Direitos da Criança (ONU, 1959) no que diz respeito à proteção física, mental, moral e espiritual, assim como nacional no artigo 227 da Constituição Federal.

Tal princípio, também adotado infraconstitucional pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, possui como premissa, portanto, a existência de um conjunto de direitos e deveres a ser exercidos por aqueles que exercem o poder familiar sobre o menor a fim de que o eduquem e o assistam moralmente até a idade adulta em função de seus interesses (ISHIDA, 2003, p. 47).

Não obstante, seu caráter poderá ir para além da família propriamente dito, uma vez que o poder familiar propriamente dito é um *munus* público reconhecido pelo Estado como sendo próprio dos pais, a fim de que os pais possam efetivamente oferecer as condições necessárias para seu pleno desenvolvimento (MENDES, 2006, p. 15). Entretanto, o poder estatal poderá manifestar-se para além de tal aspecto. Isto porque, diante do caráter de direito fundamental do qual a convivência familiar é dotada, mediante a falha do poder familiar, faz-se necessária a intervenção do Estado para que promova a proteção e a convivência familiar necessária a

medida de tal falta, logo a intensidade do poder estatal baseia-se na necessidade específica da criança (DIGIÁCOMO, 2020).

Assim como, a proteção integral, a convivência familiar efetiva requer aplicabilidade de outro princípio basilar, qual seja, a prioridade absoluta, prevista no artigo 227 da Constituição Federal assim como no artigo 4º do Estatuto Menorista:

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

Assim, conforme Andréa Amin (2010, p. 20), tal princípio consiste na primazia em favor das crianças e do adolescente nas mais diversas esferas de interesse, tendo em vista que se leva em consideração a peculiar formação própria da infância, devendo ser assegurada por todos: família, comunidade, sociedade em geral, assim como, o próprio Poder Público.

Em se tratando do impacto direto na convivência familiar, a prioridade absoluta se manifesta na busca de assegurar ao menor que este possa manter ao máximo os vínculos com sua família biológica, assim como, se possível, reintegrá-lo ao ambiente familiar. De mesmo modo, sendo impossível o retorno ao ambiente, a primazia ao interesse do menor de manifestará ao colocar a criança em condições psicológicas e jurídicas de uma nova família (KREUZ, 2017, p. 61).

Por fim, a convivência deverá ser pautada no princípio do melhor interesse da criança, também conhecido como *best interest of the child*, “maior (ou melhor) interesse da criança e do adolescente”, norma vigente no Brasil por força do Decreto 99.710, de 21 de novembro de 1990, que internalizou a Convenção Internacional dos Direitos da Criança, da ONU, de 1989.

Tal instituto, norteador de toda política referente à criança e ao adolescente, diz respeito ao fato de que, mediante qualquer situação a respeito da criança, deve-se decidir privilegiando seu interesse - de modo que tal princípio possui forte caráter hermenêutico (COLUCCI, 2014, p. 30). Assim, dentro da convivência familiar, pode-se manifestar, por exemplo, casos em que a guarda seja atribuída a terceiro com quem a criança não tenha parentesco, mas possua relação de afinidade, sendo tal reputada como mais adequada a ela dentre os possíveis vínculos (LAURIA, 2002).

Desse modo, uma vez compreendido os aspectos principiológicos próprios da doutrina da convivência familiar, passa-se, então, a uma abordagem no que diz respeito aos modos da sua manifestação. Como já fora mencionado anteriormente, a convivência familiar e tal ambiente possui caráter de direito fundamental reconhecido constitucionalmente, por consequência, mediante sua impossibilidade no âmbito da família originária, faz-se necessário, ainda assim, manter sua aplicação.

De modo que as correntes doutrinárias evoluíram cada vez mais para aplicação da facilitação das chamadas famílias substitutas. Assim, conforme Aoki (2000, p. 107) sabe-se que tal instituto acompanha a história da humanidade, baseando-se no conceito base de solidariedade perceptível entre seres humanos, sendo perpassada em histórias, mitos e fábulas.

Entretanto, a literatura especializada aponta que tal era o desejo do legislador de manutenção da família original que o caráter excepcional da família substituta se manifestará apenas após as mais diversas medidas protetivas à família vulnerabilizada e, uma vez constatada a impossibilidade por uma equipe interdisciplinar (DINIZ, 2008, p. 123).

Dentre as possibilidades de manutenção da convivência familiar, a guarda apresenta-se como uma das medidas de inserção da família substituta, estando prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente. Salienta-se que não extingue a relação jurídica com a família de origem, além de obrigar o guardião à prestação da devida assistência, sendo assim definida como o instituto de proteção aos menores de dezoito para que alguém assuma tais cuidados diante da impossibilidade dos próprios pais (GUIMARÃES, 2003, p. 15).

O próximo instituto diz respeito à tutela, conforme o artigo 1728 do Código Civil e artigos 36 a 38 do ECA, definido por Silvio Rodrigues (1982, p. 398) como o conjunto de direitos e deveres conferidos a um terceiro que esteja fora do poder familiar com fulcro de lhe administrar os bens, com o objetivo de suprir a representação legal. Diferencia-se da guarda por ser o principal meio utilizado por familiares, como irmãos, que não podem possuir guarda haja vista o vínculo sanguíneo, mas desejam manter o vínculo da criança com o grupo familiar ampliado.

Por fim, a adoção é a modalidade, reconhecida pela doutrina, que melhor atende aos interesses da crianças e do adolescente e à manutenção da convivência familiar pois, apesar de extinguir os vínculos de parentesco entre o adotando e sua família biológica, cria-se um novo

vínculo, reconhecido judicialmente, pautado em laços afetivos e no interesse da proteção ao menor.

Não obstante, ao ser uma das mais antigas possibilidades de manutenção da convivência por meio de uma família substituta, incentivado pela ideia de caridade cristã, tal instituto passou pelas mais diversas mudanças no decorrer dos séculos, visando adaptar-se de mesmo modo às mudanças do conceito de família propriamente dito (DINIZ, 2008, p. 136).

Atualmente, devido às mudanças no Direito de Família na Constituição de 1988, a adoção busca de forma mais ampla possível o benefício do adotado, que passa a ser parte da família sem que haja qualquer restrição entre estes e os filho biológicos. Definindo-se, portanto, por Orlando Gomes (1984, p. 381) como o ato por meio do qual se estabelece o vínculo de filiação legal, ainda que ficto, juridicamente, permitindo a construção de laço de parentesco entre duas pessoas.

### **1.3 Dos princípios jurídicos inerentes à matéria**

A explicação jurídica do termo „princípio“ conduz à ideia de vetores de adequação interpretativa da lei previamente estabelecida para o caso concreto dinâmico. Dessa maneira, os princípios podem ser invocados para resolver conflitos de difícil solução, em razão de omissões ou ambiguidades eventualmente presentes em normas que compõem o ordenamento jurídico pátrio.

No que diz respeito à tutela de crianças, os princípios mais relevantes são: prioridade absoluta dos direitos infante-juvenis, proteção integral, melhor interesse da criança..

Em decorrência de ordem constitucional, impõe-se como obrigação solidária entre sociedade, família e Estado o provimento da defesa e cuidados com as crianças. Assim sendo, os pais e os educadores devem voltar um olhar acurado para as crianças, no que toca à cognição, sobre os bons valores a serem cultivados em sociedade. Considerando o exposto, torna-se indispensável comentar os princípios anteriormente identificados, uma vez que desempenham papéis importantíssimos na defesa das crianças e adolescentes, sendo, portanto, inarredáveis de qualquer interpretação sobre essa matéria.

### *1.3.1 Princípio da prioridade absoluta dos direitos da criança*

Considerando a importância da dignidade humana, Gomes (2010, p. 44) destaca que: “Toda pessoa tem direito a que se respeite sua integridade física, psíquica e moral. O respeito à integridade física (biológica), psíquica (mental) e moral (relacionada com a honorabilidade) nada mais significa a expressão da dignidade da pessoa humana”. No entanto, a despeito da igualdade de dignidade dentre as diversas pessoas, a Constituição estabeleceu um critério de atenção prioritária para os menores de 18 anos, por sua condição de vulnerabilidade e desenvolvimento peculiar.

A moral humana, dentro dos padrões éticos, deve colocar a inteligência a serviço da vida, de forma a incentivar o indivíduo a traçar metas e projetos de futuro, além de prevenir os transtornos da efetividade. Na lição de Stoco (2007, p. 48), tem-se que: “A ética representa o estudo dos padrões morais já estabelecidos. É reconhecida como ciência da moral, ou seja, o estudo dos deveres e obrigações dos indivíduos e da sociedade”.

O direito é o mínimo ético, isto é, suas regras são indispensáveis para a preservação da harmonia e da paz na vida em sociedade. (REALE, 2014, p. 33). Rudolf Von Ihering ventila a ideia de que: “o Direito é o próprio complexo das condições existenciais da sociedade”. Por sua vez, Reale (2014, p. 42) ensina que: “o Direito não é algo diverso da Moral, mas é uma parte desta, armada de garantias específicas”. Nesse sentido, para atender as demandas de quem necessita maiores cuidados, é justo que se estabeleça o critério de priorização.

Destarte, a vida privada, a intimidade, a honra, a imagem, a convivência familiar, entre outros, são direitos assentados como consequências imediatas da consagração da dignidade humana, apesar de serem resguardados a todos, pode ser preventivamente garantidos aos mais vulneráveis em razão do seu desenvolvimento. Nesse sentido o Estatuto da Criança e do Adolescente repete o texto constitucional e (Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária”) e fixa o que se garante mediante o princípio da prioridade: “a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias; b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas; d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude”.

Desse modo cabe às entidades privadas e públicas agir com base na lei, para que essas disposições sejam observadas na prática.

### *1.3.2 Princípio da proteção integral*

As crianças vivenciam a fase de peculiar desenvolvimento de caráter e personalidade, sendo, em razão disso, mais vulneráveis do que os adultos no tocante às consequências danosas relacionadas a situações de risco, como o abandono, a perversidade da exposição ao vício em substâncias entorpecentes e a banalização da violência. No Estatuto da Criança e do Adolescente fez-se constar que a norma trata de sua proteção integral. “Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente”.

Aqui uma das novidades em comparação à doutrina anterior, que privilegiava a atenção a quem se encontrasse sob situação irregular. Naquele contexto, comumente crianças de famílias abastadas, que desde a perspectiva do bem-estar econômico estivessem bem servidas, eram invisíveis aos Estado e às autoridades civis no que se refere ao cumprimento de outros deveres dos pais em face da educação moral e do devido cuidado de seus filhos, deveres próprios da convivência familiar.

O artigo 6º do ECA, vem ao encontro da tutela plena, ao estabelecer que: “Na interpretação desta Lei levar-se-ão em conta os fins sociais a que ela se dirige, as exigências do bem comum, os direitos e deveres individuais e coletivos, e a condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento”.

### *1.3.3 Princípio do melhor interesse*

A despeito dos princípios anteriores pretenderem atender a atenção aos direitos infanto-juvenis de modo prioritário e pleno, há situações em que é necessário aos magistrados ou às autoridades civis decidirem entre alternativas aparentemente oportunas e em oposição no caso concreto. Diante desses casos é que se deve invocar o princípio do melhor interesse para fundamentar a decisão prevalecente. Vale recordar que tal princípio está vigente no Brasil por força do Decreto 99.710, de 21 de novembro de 1990, que internalizou a Convenção Internacional dos Direitos da Criança, da ONU, de 1989. É um dos princípios mais aplicados pela jurisprudência, ainda que muitas vezes de modo retórico, quando seria suficiente os dois anteriores.

## 2 ANÁLISE JURÍDICA DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO FAMÍLIA ACOLHEDORA NA CIDADE DE FORTALEZA/CE A PARTIR DAS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

Neste capítulo será tratada a instituição do serviço de acolhimento familiar temporário na cidade de Fortaleza, através da Lei 10.744/18, a partir da implementação de tais serviços nos mais diversos países do mundo. Tem-se por objetivo entender de que modo ocorreram os serviços de acolhimento temporário nos países em que fizeram a sua implementação anteriormente à previsão brasileira, especificamente em Fortaleza, para entender a legislação vigente, para traçar os aspectos mais relevantes para a propagação e manutenção de tal serviço.

### **2.1 Histórico internacional dos programas de acolhimento familiar**

Antes de iniciar o estudo acerca dos programas de acolhimento familiar de Fortaleza, convém recuperar brevemente o histórico internacional de desenvolvimento dos direitos da criança e do adolescente, por onde se compreende que o Direito da Criança e do Adolescente, para além do Direito de Família, também é matéria de Direito Assistencial. A preocupação internacional com os direitos da criança e do adolescente começou com a Liga das Nações e a Organização Internacional do Trabalho. Durante os anos de 1919 e 1920, a citada organização criou três convenções, a C003 - Convenção de Proteção à Maternidade, a C006 – Convenção relativa do Trabalho Noturno dos Menores na Indústria, e a C007 – Convenção sobre a Idade Mínima para Admissão de Menores no Trabalho Marítimo.

Por meio da primeira Convenção mencionada, no ano de 1919, se tem a primeira proteção à criança, por meio da previsão do art. 3º, alínea “a” da norma, que vedou o trabalho da mulher durante um período de seis semanas após o parto, correspondente a um período de “resguardo”, para que ela conseguisse se dedicar a amamentação e cuidado do filho recém-nascido.

Posteriormente, a norma seguinte passa a requerer o afastamento da mulher do trabalho, desde que exibido atestado médico que comprovasse a proximidade do parto, para que ela conseguisse se afastar dentro de seis semanas. Ainda previu o direito a indenização por esse afastamento e concedeu o direito a duas folgas de meia hora por dia para que se dedicasse a amamentação (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1919).

Ainda no mesmo ano, com a ocorrência da Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho da Liga das Nações, entra em vigor a segunda Convenção mencionada, tratando de proibir o emprego de menores de 18 anos nas empresas, sejam elas públicas ou privadas, evitando os prejuízos do ambiente industrial, somente abrindo exceção para os casos em que as empresas fossem compostas pelos membros da família, de acordo com o art. 2º da Convenção.

Como se nota, indiretamente essas foram as primeiras normas de proteção internacional aos direitos da criança, e no caso do afastamento da mãe se tem uma tutela mais específica à questão do acolhimento familiar, sendo demonstrada a preocupação internacional com o desenvolvimento infanto-juvenil, que acabava de começar.

Em seguida, surge a terceira convenção, no ano de 1920, realizada em Gênova pelo Conselho de Administração da Repartição Internacional do Trabalho. Logo no art. 2º, a norma previa que crianças menores de 14 anos não poderiam trabalhar em embarcações, exceto se também fossem embarcações onde as famílias trabalhavam. Essa norma inclusive foi mencionada nesse trabalho no tópico anterior, quando abordado acerca do retrocesso trazido sobre esse tema pela ditadura militar (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1920).

No ano seguinte, a organização da Sociedade das Nações ou Liga das Nações, idealizada em Versalhes, realizou a formação de um Comitê Especial para abordar as questões referentes à proteção da criança e a proibição ao tráfico de mulheres e crianças. E 3 anos depois foi aprovada a Declaração de Genebra dos Direitos da Criança (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1924).

O primeiro instrumento a tratar especificamente sobre a condição das crianças, tinha a intenção de proteger o público infanto-juvenil. No entanto, não logrou êxito pela forma como foi redigida a norma, haja vista que não havia responsabilização estatal no caso de não

cumprimento das previsões dela. Apenas se fazia menção a obrigação de homens e mulheres em seguir a norma.

Logo, não teve a influência que lhe era necessária para que fosse reconhecida no âmbito internacional e obrigasse os Estados a cumpri-la de maneira vinculante, apenas possuía um propósito de adesão e comprometimento que deveria ser desenvolvido por cada país individualmente, sem que se pudesse ainda realizar coerções aos entes que não a obedeciam.

No ano de 1946, a Assembleia Geral das Nações Unidas criou o Fundo Internacional de Emergência das Nações Unidas para a Infância (United Nations International Children's emergency Fund – UNICEF), iniciativa advinda como uma forma de amenizar e atender as demandas que surgiram após os períodos das duas guerras mundiais, principalmente na Europa e na China, para atender as necessidades emergenciais e posteriormente sendo mantida por período contínuo (UNICEF, 1946).

Mas, o reconhecimento de direitos especiais para a criança e ao adolescente, como sujeitos preferenciais, apenas foi apresentada na da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, por meio do seu art. 25, item 2, em que se apresenta: “a maternidade e a infância tem direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozarão da mesma proteção social” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948, s. p.). Na redação da norma se observa um avanço no que diz respeito ao tratamento dos filhos, reconhecendo direitos iguais, o que não se via reconhecido no Brasil pela redação do Código Civil de 1916, que ainda diferenciava os filhos ditos legítimos e ilegítimos.

A Declaração, todavia, diferentemente de uma convenção internacional, não cria vínculo ao Estado-parte. Portanto, efetivamente mais relevante será a aderência do Brasil à Convenção Internacional dos Direitos da Criança, de 1989.

A retomada da proteção específica trazida na Declaração de Genebra se deu por meio da Declaração dos Direitos da Criança, que corrigiu o erro de força normativa do documento anterior e trouxe, pela primeira vez, um documento de ordem internacional que afirmava como obrigação da humanidade, incluindo os Estados Membros, oferecer proteção à criança com o melhor de seus esforços (ONU, 1959).

A mudança de pensamento dessa norma, em relação à anterior, se deu por força da

forma como o mundo passou a introduzir a temática de direitos humanos como mecanismo de proteção contra as catástrofes ocorridas no período das duas grandes guerras mundiais. E a norma passou a trazer uma atuação, tanto privada quanto pública, das pessoas para com o desenvolvimento das crianças.

Por meio dela se iniciou todo o arcabouço principiológico de proteção básica aos direitos da criança, para a garantia do pleno desenvolvimento, de maneira saudável e harmoniosa, com adequada assistência para as áreas de saúde, nutrição, moradia, lazer, desenvolvimento social, educação, para proteção contra todas as formas de negligência, crueldade e exploração. Logo no 1º artigo, a norma estabelecia que:

Todas as crianças, absolutamente sem qualquer exceção, serão credoras dos direitos estabelecidos na Declaração, sem qualquer exceção, distinção ou discriminação por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião pública ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento ou qualquer outra condição, quer sua ou de sua família (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1959, s. p.).

A mesma norma também trazia a disposição de que a criança teria o direito de gozar de proteção social, de maneira que a humanidade se assegurava de resguardar as oportunidades e facilidades para que o pleno desenvolvimento destas fosse possível, primando por garantir as condições de liberdade e dignidade. Ademais, começava a surgir, de modo incipiente, o princípio do melhor interesse da criança, que seria amplamente tratado na Convenção de Nova Iorque em 1989.

Ademais, também se tinha a proteção e socorro prioritários à criança, por meio do disposto no art. 8º da norma (ONU, 1959). No entanto, mesmo com todas as previsões, a norma não alcançou a efetividade prática necessária para a proteção da criança, já que não serviu para tornar efetivas as medidas previstas. Porém, cumpriu com seu papel de servir como instrumento embrionário e inspirador de uma nova doutrina de proteção às crianças, a Doutrina da Proteção Integral (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1966).

Como consequência, os vários instrumentos que surgiram após essa iniciativa continuaram por consagrar as suas normas, de maneira que foram trazidas redações que visavam a proteção das crianças nos demais instrumentos internacionais seguintes, como no Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1966).

As duas normas internacionais supracitadas trouxeram medidas coercitivas para os

Estados Membros das Nações Unidas, que se comprometeram em manter a igualdade de direitos para todas as crianças, incluindo educação e proteção. Em especial, destaca-se o art. 23 do primeiro pacto mencionado, positivado no país pelo Decreto n. 592 de 6 de julho de 1992. É fato que essa norma de internaliza quando tais direitos já são garantidos na Constituição de 1988, de modo que não trazem inovação. No entanto, reforçam o que há pouco trazia a Constituição de 1988, e servirá como norte, ainda, para a revisão do Código Civil:

Os Estados Partes do presente Pacto deverão adotar as medidas apropriadas para assegurar a igualdade de direitos e responsabilidades dos esposos quanto ao casamento, durante o mesmo e por ocasião de sua dissolução. Em caso de dissolução, deverão adotar-se disposições que assegurem a proteção necessária para os filhos (BRASIL, 1992, s. p.).

Ademais, o artigo seguinte da norma também trouxe previsões significativas sobre os direitos da criança e do adolescente, reverberando o que estava na Constituição Federal de 1988:

1. Toda criança terá direito, sem discriminação alguma por motivo de cor, sexo, língua, religião, origem nacional ou social, situação econômica ou nascimento, às medidas de proteção que a sua condição de menor requerer por parte de sua família, da sociedade e do Estado. 2. Toda criança deverá ser registrada imediatamente após seu nascimento e deverá receber um nome. 3. Toda criança terá o direito de adquirir uma nacionalidade (BRASIL, 1992, s. p.).

Medidas especiais de proteção e de assistência devem ser implementadas em favor das crianças e adolescentes, sem discriminação relativa à paternidade ou outras, cabendo, ainda, proteção à população infanto-juvenil contra a exploração econômica e social, conforme previsão do artigo 10, item 3, do Pacto Internacional dos direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ONU, 1966).

Em 1973 surgiu a Convenção 138 da Organização Internacional do Trabalho, compreendendo a idade de 18 anos como o limite para realização de trabalhos insalubres, perigosos ou que pudessem ser prejudiciais à moral da pessoa (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1973). Essa previsão veio no intuito de reduzir os danos advindos da realização de atividades laborais inapropriadas para as crianças, para garantir o desenvolvimento que se propunha os instrumentos normativos anteriores.

No ano seguinte, por força da vulnerabilidade das crianças em situações de conflito, a Assembleia Geral insta os Estados Partes promulga a Declaração sobre a Proteção de Mulheres e Crianças em Situações de Emergência e Conflitos Armados, colocando mulheres e

criança em condição de preferência na proteção e reivindicando o resguardo da vulnerabilidade desses indivíduos em condições de conflito armado (UNICEF, 1974).

Há que se destacar, no entanto, o caráter não cogente das declarações e iniciativas a favor das crianças até o presente momento. Por isso é que, em 1979, a Comissão dos Direitos Humanos das Nações Unidas iniciou as tratativas para a elaboração de um projeto de convenção, caracterizado pela abordagem multidisciplinar e compatibilizando sistemas jurídicos e culturais diversos, criando um texto normativo com parâmetros flexíveis e adaptáveis às diferentes realidades dos Estados Partes, chancelando a referência para as políticas legislativas desses últimos (SOUZA, 2002).

A necessidade de construção de uma política multidisciplinar para a produção de parâmetros flexíveis no documento internacional se deu pelo fato de que se trata de uma norma de caráter mundial, e que por isso deveria levar em consideração as questões peculiares, culturais, jurídicas, sociais e econômicas de cada País. Ademais, devia-se também considerar os conflitos entre os Estados relacionados na questão, que eram signatários dos documentos, mas que possuíam embates entre si, o que tornou a produção do texto da Convenção um verdadeiro palco de negociação (ROSEMBERG; MARIANO, 2010).

Dessa maneira é que com os novos documentos se pretendia evitar as falhas dos instrumentos anteriores, de maneira a garantir máxima proteção aos direitos da criança, sem que se considerasse a imposição de medidas ineficazes e sem se considerar um caráter universal de aplicação da norma, mas particular de cada região, com suas diversidades, bem como considerando as desigualdades econômicas e sociais que cada Estado detinha (ROSEMBERG; MARIANO, 2010).

Em 1985 foram estabelecidas as “Regras de Beijing”, adotadas pelas Nações Unidas, trazendo regras mínimas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude, no sentido de estabelecer medidas para prevenir crimes e garantir um tratamento digno a menores em situação de conflito armado. Esse conjunto de instrumentos mínimos foram elaborados de maneira a servir como uma espécie de modelo, que inspirasse a atuação dos Estados Membros, inclusive para a edição de normas específicas de legislação doméstica (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1985).

No ano de 1988, foram instituídas as Diretrizes de Riad, consideradas normas aprovadas

pelas Nações Unidas com o intuito de prevenir a chamada delinquência juvenil, sendo denominado também de oitavo Congresso das Nações Unidas sobre prevenção do delito e do tratamento do delinquente. Nessa norma foram estabelecidas questões como a obrigação por parte de toda a sociedade em empregar “esforços que garantam um desenvolvimento harmônico dos adolescentes e que respeitem e promovam a sua personalidade a partir da primeira infância” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1988, s. p.).

A norma também trazia previsões sobre as edições de legislações nacionais acerca do tema, conforme item 3, do inciso I, que apontou: “Na aplicação das presentes Diretrizes, os programas preventivos devem estar centralizados no bem-estar dos jovens desde sua primeira infância, de acordo com os ordenamentos jurídicos nacionais” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1988, s. p.). Ademais, também foi apresentado um rol de políticas públicas que poderiam ser aplicadas para melhoria da condição do jovem considerando que as condições sociais poderiam sim intervir para que se chegasse à situação de delinquência, como se observa a seguir:

4. É necessário que se reconheça a importância da aplicação de políticas e medidas progressistas de prevenção da delinquência que evitem criminalizar e penalizar a criança por uma conduta que não cause grandes prejuízos ao seu desenvolvimento e que nem prejudique os demais. Essas políticas e medidas deverão conter o seguinte:
  - a) criação de meios que permitam satisfazer às diversas necessidades dos jovens e que sirvam de marco de apoio para velar pelo desenvolvimento pessoal de todos os jovens, particularmente daqueles que estejam patentemente em perigo ou em situação de insegurança social e que necessitem um cuidado e uma proteção especiais;
  - b) critérios e métodos especializadas para a prevenção da delinquência, baseados nas leis, nos processos, nas instituições, nas instalações e uma rede de prestação de serviços, cuja finalidade seja a de reduzir os motivos, a necessidade e as oportunidades de cometer infrações ou as condições que as propiciem;
  - c) uma intervenção oficial cuja principal finalidade seja a de velar pelo interesse geral do jovem e que se inspire na justiça e na equidade.
  - d) proteção do bem-estar, do desenvolvimento, dos direitos e dos interesses dos jovens;
  - e) reconhecimento do fato de que o comportamento dos jovens que não se ajustam aos valores e normas gerais da sociedade são, com frequência, parte do processo de amadurecimento e que tendem a desaparecer, espontaneamente, na maioria das pessoas, quando chegam à maturidade; e,
  - f) consciência de que, segundo a opinião dominante dos especialistas, classificar um jovem de "extraviado", "delinquente" ou "pré-delinquente" geralmente favorece o desenvolvimento de pautas permanentes de comportamento indesejado (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1988, s. p.).

Dentro dessa linha temporal, no ano seguinte, a Convenção sobre os Direitos da Criança é adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, instrumento que foi amplamente aprovado, e reconhecido como uma conquista histórica dos direitos humanos, por força de ter afirmado os papéis das crianças, de maneira a considerá-las como protagonistas das questões

de cunho social, econômico, político, civis e culturais, inclusive considerando a sua condição de vulnerabilidade diante do demais indivíduos e preferência na garantia dos padrões mínimos de proteção a estes direitos, para que se chegasse ao pleno desenvolvimento destas (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1990).

Logo no preâmbulo, a norma já trazia a necessidade de se considerar as crianças de maneira especial, principalmente quando estivessem convivendo em ambientes com situações excepcionalmente difíceis, para uma proteção harmoniosa da condição da vida destes indivíduos. Considerado o instrumento mais aceito de toda a história de direitos humanos, essa norma foi assinada por 196 países (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1990).

Merece destaque a menção expressa da norma sobre os Estados Partes editarem medidas legislativas domésticas para a proteção das crianças, previsão essa que já foi trazida de maneira expressa no art. 4º da norma mencionada, que aponta que:

Os Estados Partes devem adotar todas as medidas administrativas, legislativas e de outra natureza necessárias para a implementação dos direitos reconhecidos na presente Convenção. Com relação a direitos econômicos, sociais e culturais, os Estados Partes devem adotar tais medidas utilizando ao máximo os recursos disponíveis e, quando necessário, dentro de um quadro de cooperação internacional (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1990, s. p.).

Quase em paralelo a essa edição normativa surgiu o Estatuto da Criança e do Adolescente no Brasil. Ademais, no que se refere à convivência familiar, a norma foi a que trouxe mais ativamente, até o momento, normas relacionadas a esse tema, apresentando especificamente as seguintes diretrizes:

Crianças temporária ou permanentemente privadas do convívio familiar ou que, em seu próprio interesse, não devem permanecer no ambiente familiar terão direito a proteção e assistência especiais do Estado.

Os Estados Partes devem garantir cuidados alternativos para essas crianças, de acordo com suas leis nacionais.

Esses cuidados podem incluir, *Inter alia*, a colocação em orfanatos, a *kafalah* do direito islâmico, a adoção ou, caso necessário, a colocação em instituições adequadas de proteção da criança. Ao serem consideradas as soluções, especial atenção deve ser dada à origem étnica, religiosa, cultural e linguística da criança, bem como à conveniência da continuidade de sua educação (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1990, s. p.).

Em seguida surge a Convenção de Haia de 1993, trazendo disposições comuns específicas e princípios sociais para serem aplicados ao bem estar e desenvolvimento de crianças, especificamente a questões relacionadas a convivência familiar. Essa é, portanto, a norma que marca a história internacional desse tema, e que traz especificamente questões

relacionadas a adoção, colocação em família substituta, bem como a análise do tema no plano nacional e internacional (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1993).

Também denominada de Convenção Relativa à Proteção das Crianças e à Cooperação em Matéria de Adoção Internacional<sup>8</sup>, logo no artigo 4º, alínea “d”, item 2, a norma estabelece que devem ser consideradas a vontade e as opiniões da criança em relação à adoção, portanto, sendo novamente uma expressão do princípio do melhor interesse da criança (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1993).

A norma foi promulgada pelo Brasil por meio do Decreto no 3.087, de 21 de junho de 1999, e a redação do instrumento normativo pátrio traz a expressão de que esta “deverá ser executada e cumprida tão inteiramente como nela se contém” (BRASIL, 1999, s. p.).

Logo no preâmbulo, a norma internacional já trazia disposições bem humanizadas acerca da necessidade de proteção aos laços de convivência familiar, sendo preterível a manutenção da criança na sua família de origem, se mostrando contra questões como abandono, sequestro e outras violações a esse direito. No entanto, a norma também trouxe disposições relativas a questão da adoção, reconhecendo que, apesar de medida subsidiária, essa também era uma forma de garantir o desenvolvimento da criança, quando a continuidade da guarda sob a filiação da família de origem não fosse viável para garantir o melhor desenvolvimento dela (BRASIL, 1999).

Ademais, a norma também trouxe a ideia de que a adoção internacional seria concedida em último caso, sendo preferida a manutenção da criança com vínculo ao país de origem, em nome de manter seus laços de cultura, etnia e outros aspectos relacionados ao país onde ela nasceu. A esse respeito, importante destacar a própria redação da norma, que assim descreve em seu preâmbulo:

Convenção Relativa à Proteção das Crianças e à Cooperação em Matéria de Adoção Internacional. Os Estados signatários da presente Convenção,  
Reconhecendo que, para o desenvolvimento harmonioso de sua personalidade, a criança deve crescer em meio familiar, em clima de felicidade, de amor e de compreensão;

---

<sup>8</sup> Como o próprio nome sugere, a norma já acrescentou no seu art. 1º, dentre seus objetivos, a ideia de estabelecer critérios para a adoção internacional. Nesse sentido, destaca-se: “Artigo 1. A presente Convenção tem por objetivo: a) estabelecer garantias para que as adoções internacionais sejam feitas segundo o interesse superior da criança e com respeito aos direitos fundamentais que lhe reconhece o direito internacional; b) instaurar um sistema de cooperação entre os Estados Contratantes que assegure o respeito às mencionadas garantias e, em consequência, previna o seqüestro, a venda ou o tráfico de crianças; c) assegurar o reconhecimento nos Estados Contratantes das adoções realizadas segundo a Convenção” (BRASIL, 1999, s. p.).

Recordando que cada país deveria tomar, com caráter prioritário, medidas adequadas para permitir a manutenção da criança em sua família de origem;  
Reconhecendo que a adoção internacional pode apresentar a vantagem de dar uma família permanente à criança para quem não se possa encontrar uma família adequada em seu país de origem;  
Convencidos da necessidade de prever medidas para garantir que as adoções internacionais sejam feitas no interesse superior da criança e com respeito a seus direitos fundamentais, assim como para prevenir o seqüestro, a venda ou o tráfico de crianças; e  
Desejando estabelecer para esse fim disposições comuns que levem em consideração os princípios reconhecidos por instrumentos internacionais, em particular a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, de 20 de novembro de 1989, e pela Declaração das Nações Unidas sobre os Princípios Sociais e Jurídicos Aplicáveis à Proteção e ao Bem-estar das Crianças, com Especial Referência às Práticas em Matéria de Adoção e de Colocação Familiar nos Planos Nacional e Internacional (Resolução da Assembléia Geral 41/85, de 3 de dezembro de 1986),  
Acordam nas seguintes disposições [...] (BRASIL, 1999, s. p.).

A necessidade de se considerar também a regularização da adoção em âmbito internacional se dá no fato de que, mesmo que de maneira subsidiária, dentre as outras formas de convivência familiar, é uma modalidade de desenvolvimento da criança, que deve ser preferível a situação de colocação da criança em abrigo, e como bem denota Granato (2012), existem situações em que as crianças pouco “desejadas” pelos adotantes do país, encontram afago em famílias internacionais que não possuem as mesmas restrições de escolha.

A exemplo de: “pretos, pardos, deficientes físicos ou mentais, crianças de mais idade ou adolescentes e grupo de irmãos, os estrangeiros adotaram duzentos e quarenta e nove pretos e novecentos e setenta e dois pardos e também portadores de deficiências físicas e mentais” (GRANATO, 2012, p. 132). Dentro desse público também se deve considerar a questão da idade, que também acaba por ter peso significativo, já que os pais brasileiros tendem a preferir crianças até quatro anos, e alguns adotantes internacionais não possuem tais limitações etárias (GRANATO, 2012).

Após esse breve aparato das normas, é fundamental destacar que houve uma mudança de paradigma no que diz respeito a construção familiar que impactou também na maneira como o cenário internacional interpretou a ideia de convivência familiar, o que tem especial impacto nas políticas de adoção, inclusive por isso influenciando a edição da norma supramencionada (PINTO; SIQUEIRA, 2014).

Isso porque o modelo familiar formado por pai, mãe e filho, compreendido por laços sanguíneos, passou a ser modificado ao longo do tempo, de modo que outros núcleos começaram a se formar, com famílias compostas por mães ou pais solteiros, famílias mosaico, famílias homoafetivas, etc (PINTO; SIQUEIRA, 2014). Essa ideia também impactou na

noção de convívio familiar, que agora não era mais vista de maneira irrestrita a laços familiares sanguíneos, e também não se pensava mais no desenvolvimento da criança apenas por um aspecto da estabilidade patrimonial mas também psico-social.

Essa realidade já vinha se fazendo presente nas normas anteriores, inclusive influenciando a redação da Constituição de 1988, que trouxe a previsão de igualdade entre os filhos. No entanto, importante compreender que, em matéria de adoção internacional, foi definitivamente a Convenção de Haia que passou a tratar especificamente desse tema (PINTO; SIQUEIRA, 2014).

Ademais, importante também destacar que a adoção passou também por uma transição de pensamento, dando-se maior atenção à pessoa do adotado do que ao do adotante, isso também impactando na ideia de adoção internacional como subsidiária, para garantir o melhor interesse da criança:

[...] precisamos construir estratégias de mobilização adaptadas à diversidade que nos caracteriza, aos diversos níveis de organização, lançando ideias, promovendo encontros, socializando a informação, fortalecendo um movimento que defende uma mudança de paradigma: da adoção como simples satisfação do desejo dos candidatos, para adoção como defesa de um direito da criança, o de crescer em uma família [...] (GRANATO, 2012, p. 17).

Dessa maneira, percebe-se que, tanto a trajetória nacional como a internacional, construíram uma ideia de normatização pautada na Doutrina da Proteção Integral da Criança, desde o Marco da Declaração Universal dos Direitos da Criança, até o presente momento, com extensa previsão de direitos humanos, políticos, sociais, econômicos, e educacionais, voltados ao desenvolvimento da criança e do adolescente.

É isso que se passou a denominar de *sistema de proteção à criança*, compreendendo os instrumentos normativos nacionais e internacionais relativos à construção de direitos para esses indivíduos, em especial condição de vulnerabilidade, apresentando políticas voltadas a diversos aspectos do desenvolvimento destes.

A pesquisa, volta-se, agora, à questão da convivência familiar. Importante notar que, tanto na esfera nacional como internacional, existe uma proposta de escalonamento de como esse direito deve ser desenvolvido, de modo que primeiro se pretende manter o vínculo de filiação dentro do âmbito da família biológica, posteriormente para a família ampliada, incluindo os parentes colaterais, em linha reta e afins. Posteriormente, parte-se para a ideia de formação de entidade familiar substituta, por meio dos instrumentos de: guarda, tutela e

adoção. Isso se dá por uma presunção do legislador a possíveis prejuízos em retirar a criança do âmbito familiar original, conforme se aponta:

De fato, ao enfatizar essa disposição legal a excepcionalidade da medida e a obrigatoriedade de se esgotarem todos os recursos para se manter o adotando na família natural, dando a esta, ainda, uma extensão maior (art. 25, parágrafo único: Entendem-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 de afetividade), demonstra o legislador a preocupação em priorizar sempre a família natural, deixando a adoção em segundo plano, considerando-a medida excepcional (GRANATO, 2012, p. 72).

Esse modelo de formação subsidiária da construção da convivência familiar também é apresentado no art. 227 da Constituição Federal, que também prevê a ideia de adoção internacional, trazendo a noção de responsabilidade da família, do Estado e da sociedade de garantir a proteção à infância. Isso porque, além do aspecto territorial, a colocação em família substituta externa ao país impede que se tenha um maior acolhimento e proteção contra discriminações e maus-tratos.

Por isso, sendo de suma importância o aparato normativo que a Convenção de Haia apresenta, já que acaba por unir os esforços do Estado adotante com o Estado que admite a adoção, para proteger os indivíduos envolvidos nessa relação. Assim como, evita-se que as crianças cresçam em abrigos, ainda que tendo chances de serem adotadas no exterior, meramente por um aspecto territorial, que não deve se sobrepor ao melhor interesse da criança.

Nesse sentido, importante também destacar a edição da Lei n. 13.509/2017, que veio com esse intuito de garantir uma cooperação com a normativa internacional no que se refere a colocação da criança em lar substituto, por meio do instrumento de apadrinhamento, que funcionaria como uma espécie de convívio prévio com a criança, e fase de adaptação, para que estivesse estabelecido o acolhimento institucional antes que se chegasse a inserir a criança em família estrangeira (BRASIL, 2017).

## **2.2 A legislação que regulamenta e implementa o Projeto Família**

### **Acolhedora**

A relação filial, na perspectiva da construção e manutenção de seus vínculos, faz da família objeto de estudo da psicologia, direito, pedagogia, sociologia, dentre outras. De modo geral, tais estudos configuram uma tentativa de, ao lado de outras áreas científicas que

estudam o relacionamento humano intrafamiliar, ofertar recursos aptos a incentivar os responsáveis pelos infantes a adotarem posturas responsáveis quanto ao tratamento e à educação dadas à prole.

É necessário, nesse contexto, que se compreenda que o programa a ser estudado é pautado na cooperação da sociedade civil, especificamente de instituições familiares concretas, com o município de Fortaleza. A efetivação dessa política pública se dá mediante exercício da solidariedade por parte das famílias, ou seja, é uma norma legal pautada no princípio constitucional da solidariedade.

A disseminação de políticas públicas nas mais diversas áreas sociais tornou esse tema recorrente na agenda política atual. O aprimoramento da gestão pública também pode ser notado a partir da análise do êxito das políticas públicas que incentivam o progresso com a participação social, mormente quanto as entidades familiares que detêm natureza privada. Na visão de Lerner (2016, p, 02), as políticas públicas devem ser pensadas da seguinte forma:

Pensar em políticas públicas, de uma forma geral, significa pensar em instituições de uma sociedade, ou ainda, significa pressupor a existência de um interesse comum que consolide e justifique a existência dessas instituições. Maximizar o bem-estar social requer a elaboração de planos gestores que visem à mitigação de conflitos e obtenção de ganhos, o que resultará no alcance do interesse comum. Caberá sempre ao Estado empenhar-se para alcançar os fins da sociedade, sejam eles no âmbito da educação, da ordem social ou da conservação do meio ambiente. A existência de conflitos sociais, e conseqüentemente, a pressão para solução desses conflitos formará agendas, no âmbito dos Estados. A percepção desses conflitos muda de acordo com os gestores públicos e isto fixará a agenda de diferentes formas. Fixadas as agendas, estas farão surtir programas de governo que, por fim, tornar-se-ão políticas públicas a partir do momento em que forem institucionalizadas. Entretanto, esta institucionalização pressupõe a existência de financiamento para sua implementação.

Nesse contexto, as políticas públicas podem ser compreendidas como diretrizes que norteiam as ações do Estado para a resolução de problemas que afetam a sociedade. No caso em comento, estas políticas se apresentam como a proteção de crianças e adolescentes que precisaram ser afastados do seu núcleo familiar por estarem em situação de risco ou vulnerabilidade. Este tipo de ação estatal é pautado pela criação de leis, programas de governo, linhas de financiamento, entre outras formas de impulsionar o desenvolvimento de áreas como educação e segurança pública. Todavia, os investimentos públicos devem ser feitos de forma racional, com a necessária criação de estudos prévios direcionados a identificar quais mazelas afetam o cotidiano social.

As teorias formuladas sobre políticas públicas foram bem explicadas por Amabile (2012,

p. 390 -391) que destaca a importância da avaliação para observar se foi ou não atingida a finalidade pretendida:

A atuação estatal é tema de estudo passível de análise por várias perspectivas, como a filosófica, a jurídica, a sociológica, a econômica, a administrativa e a política. A escolha entre uma e outra proporciona uma visão peculiar e parcial da Administração Pública, ora mais dinâmica, ora mais estática, privilegiando princípios de atuação, estruturas, regras de funcionamento, equilíbrio de forças e processos decisórios, transferência de riquezas e meios de atuação. A sua conjugação normalmente viabiliza uma análise qualitativamente mais rica, permitindo o estudo sobre conteúdo das políticas, seu processo de concepção e, ainda, seus resultados gerados. As políticas públicas influenciam e são influenciadas por valores e ideais que orientam a relação entre Estado e sociedade. [...] o estudo das políticas públicas considera quatro etapas principais: formulação, execução, monitoramento e avaliação. Tal esquematização tem efeito didático, pois permite a visualização desde a inclusão da política pública na agenda governamental até a avaliação de sua real efetividade, consoante a finalidade que se propunha.

Carneiro e Menicucci (2020, p. 66), ao tratar da criação de políticas públicas, considera a necessidade de uma maior sinergia entre o estado e a sociedade, de forma que os objetivos pretendidos são traduzidos tanto como um meio como um fim para o enfrentamento de desafios complexos da atualidade.

Os interesses sociais devem orientar, flexibilizar, agilizar e tornar mais eficazes as ações que criam instrumentos para solucionar as demandas sociais. O Estado pode fragmentar sua atuação com parcerias privadas, porém sem desatender a princípios e valores da Administração Pública. A eficácia das políticas públicas deve observar princípios, a exemplo da minimização de custos, qualidade dos serviços prestados, alcance de metas e ampliação de atendimento de demandas sociais, utilizando-se de recursos públicos de forma otimizada e eficaz.

No que tange a crianças e adolescentes, vê-se que as políticas públicas devem vir a afirmar e garantir a cidadania e direitos dos infantes. Smanio e Bartolin (2015, p. 65) ao tratar da cidadania das crianças e adolescentes leciona: “O principal movimento no sentido da cidadania das crianças e dos adolescentes, no Brasil, foi dado pela Constituição de 1988, ao pautar o tratamento da matéria pela Doutrina da Proteção Integral”. Na forma prelecionada pelo ordenamento jurídico, a família, a sociedade e o Estado devem proteger e conceder aos infantes, com prioridade, a possibilidade de desenvolvimento físico, mental, espiritual e social, de forma livre e digna (art. 3º do ECA).

Ademais, entre as diretrizes da política nacional do direito de crianças e de adolescentes à convivência familiar e comunitária desenvolvida pela Secretaria de Direitos Humanos, pode

ser mencionado o seguinte:

O consenso a respeito da família como espaço privilegiado para o adequado desenvolvimento humano está consagrado em documentos internacionais, como observado no preâmbulo da Convenção das Nações Unidas sobre os direitos da Criança (20/11/1989), os Estados-partes declararam-se: "convencidos de que a família como elemento básico da sociedade e meio natural para o crescimento e o bem-estar de todos os seus membros e em particular das crianças, deve receber a proteção e assistência necessária para poder assumir plenamente suas responsabilidades na comunidade", cujos princípios estão presentes no Estatuto da Criança e do Adolescente. (SDH, 2020, *online*).

O Diploma Internacional em referência busca a efetivação dos direitos e garantias legais reservadas às crianças e aos adolescentes, articulando políticas públicas baseadas na transversalidade e nos esforços intersetoriais de todas as esferas do governo. Nestes termos, a norma internacional inspira o legislador ordinário a adotar medidas com a finalidade de efetivar os direitos e as garantias reservadas às crianças e aos adolescentes no Brasil, que têm por fundamento o princípio do melhor interesse e da dignidade da pessoa humana.

Nesse contexto, o artigo 34 do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA determina que o Poder Público estimulará o acolhimento, sob forma e guarda, de criança ou adolescente afastado de sua família de origem em razão da condição de risco ou vulnerabilidade<sup>9</sup> e é neste contexto que o Programa Família Acolhedora é criado, com vistas à atender, entre outros aspectos, ao referido normativo legal.

No âmbito do Município de Fortaleza, a implementação do serviço de acolhimento familiar provisório de crianças e adolescentes em situações de risco social e privação temporária de convívio com a família de origem foi possível a partir da edição da Lei Municipal nº 10.744, de 06 de junho de 2018.

O acolhimento familiar é, sem dúvida, uma medida excepcional, nos termos do artigo 19 do ECA, entretanto, o programa tem como finalidade dar condições para um pleno

---

<sup>9</sup> Art. 34. O poder público estimulará, por meio de assistência jurídica, incentivos fiscais e subsídios, o acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente afastado do convívio familiar.

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

§ 2º Na hipótese do § 1º deste artigo a pessoa ou casal cadastrado no programa de acolhimento familiar poderá receber a criança ou adolescente mediante guarda, observado o disposto nos arts. 28 a 33 desta Lei.

§ 3º A União apoiará a implementação de serviços de acolhimento em família acolhedora como política pública, os quais deverão dispor de equipe que organize o acolhimento temporário de crianças e de adolescentes em residências de famílias selecionadas, capacitadas e acompanhadas que não estejam no cadastro de adoção.

§ 4º Poderão ser utilizados recursos federais, estaduais, distritais e municipais para a manutenção dos serviços de acolhimento em família acolhedora, facultando-se o repasse de recursos para a própria família acolhedora.

desenvolvimento do infante, representando especial importância para o alcance dos princípios da dignidade da pessoa humana e da condição peculiar da pessoa em desenvolvimento, visto que possibilita o resgate do infante de uma situação de risco e vulnerabilidade, na busca de lhe proporcionar um seio familiar mais saudável para o desenvolvimento do seu caráter e personalidade, já que pode dar acesso à experiências valorosas, como amor, solidariedade, confiança.

O projeto família acolhedora é, portanto, uma política pública em cooperação com a sociedade civil que visa proporcionar um ambiente familiar saudável para as crianças e adolescentes. Com isto, a família acolhedora passa a exercer a responsabilidade sob o infante, inclusive quanto à prestação de assistência material, moral e educacional, nos termos do artigo 21, inciso I, da Lei Municipal nº 10.744/2018.

Dessa forma, há uma necessidade de benefício financeiro às famílias que se destina ao pagamento das despesas com educação e subsistência do infante acolhido. Nos termos dos artigos 26 e 27 da Lei Municipal nº 10.744/2018<sup>10</sup>, a prestação do benefício ocorrerá a partir da entrega de um auxílio equivalente a um salário mínimo vigente a cada 30 (trinta) dias de acolhimento e considerando cada criança ou adolescente acolhido.

O custo do auxílio às famílias acolhedoras fica a cargo do Município de Fortaleza, mas poderá receber cofinanciamento da União e dos Estados, consoante possibilidade disposta no parágrafo único do artigo 28 da Lei Municipal nº 10.744/2018. Assim, percebe-se que há uma intenção do legislador de compartilhar em todas as esferas estatais a responsabilidade pela garantia dos direitos das crianças e adolescentes conforme previsão do supramencionado artigo 3º do Estatuto da Criança e do Adolescente.

É certo, porém, que o programa enfrenta desafios na sua realização, exigindo-se dos Entes Estatais uma atuação conjunta a fim de solucionar os óbices enfrentados. Dentre os

---

<sup>10</sup> Art. 26. As famílias cadastradas no Serviço Família Acolhedora, independentemente de sua condição econômica, têm a garantia do recebimento de subsídio financeiro, por criança ou adolescente em acolhimento, nos seguintes termos:

I – nos casos em que o acolhimento familiar for inferior a 1 (um) mês, a família acolhedora receberá proporcionalmente a bolsa-auxílio ao tempo de acolhida;

II – nos acolhimentos superiores a 1 (um) mês, a família acolhedora receberá bolsa-auxílio integral a cada 30 (trinta) dias de acolhimento, conforme estabelecido em Decreto pelo Poder Público com recursos em dotação orçamentária específica;

III – na hipótese de a família acolher grupo de irmãos, o valor da bolsa-auxílio para cada criança ou adolescente não poderá ser reduzido, sendo limitado até o máximo de 3 (três) vezes o valor mensal, ainda que o número de crianças ou adolescentes acolhidos exceda de 3 (três).

desafios para o êxito do programa, podem ser apontados: a publicidade, a vedação à adoção de adolescentes, a concessão dos benefícios previstos na Lei nº 10.744/18, assim como, as restrições impostas em razão da pandemia de covid-19, causada pelo Novo Corona Vírus, como se constatou ao longo do desenvolvimento desta pesquisa.

### **2.3 Público alvo, finalidades e objetivos do Programa Família Acolhedora**

Para haver a compreensão do programa é necessário esclarecer o sujeito do direito em tela: o infante. No Brasil, os conceitos de criança e de adolescente estão colacionados no bojo do ECA. Veja-se: “2º Considera-se criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade”. Ostentando a condição de criança ou de adolescente, o indivíduo passa a ser alvo de tutela específica materializada por meio da doutrina da proteção integral. Deste modo, as crianças são consideradas sujeitos de direito, portanto titulares de garantias fundamentais. Corroborando com essa técnica legislativa, tem-se como garantido a este público o saudável desenvolvimento físico, mental, espiritual, intelectual e social de forma livre e digna.

Sobre o tema, Valente (2013, p. 235) destaca que o ser humano, principalmente em sua fase de desenvolvimento, necessita de cuidados para interagir com o meio ambiente natural e com as demais pessoas:

O ser humano, por sua vez, não está apenas no mundo, mas se faz no mundo em sua correlação com o meio, inter-relacionando-se em um ambiente natural e humano. Esse “se fazer no mundo” implica diretamente relações de cuidado, sem as quais o ser humano, em seus primeiros anos de existência, não sobrevive. Também, em seu desenvolvimento, não somente se correlaciona com um ambiente particular, mas ainda com uma ordem cultural e social específica, mediatizada para ele pelos sujeitos significativos que o têm a seu cargo.

Assim, para um desenvolvimento integral, crianças e adolescentes devem ser mantidos a salvo de negligências, discriminações, explorações, opressões, violências, omissões ou quaisquer atos que prejudiquem sua experiência de vida digna, o acesso aos direitos fundamentais e à boa formação de seu caráter e personalidade. Acerca disto, o artigo 7º do ECA determina: “A criança e o adolescente têm direito a proteção à vida e à saúde, mediante a efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência”.

Compete diferenciar o público alvo desse projeto daqueles jovens infratores. Aqui, trata-se de uma vítima de crime ou abandono familiar e está em situação de risco social. Por

consequente, vê-se como impossível a convivência do infante com sua família, que enfrenta situações de violência, abandono, drogadição, exploração laboral, orfandade ou de genitores encarcerados (TJPR, 2012).

Em casos em que o convívio familiar é inviável e contrário aos direitos da criança e do adolescente, impõe-se que o Estado efetive suas políticas públicas, priorizando o direcionamento do jovem para o programa de acolhimento familiar em detrimento das unidades de acolhimento institucional.

Cabe, portanto, distinguir o acolhimento familiar de um acolhimento institucional, cujas unidades são construídas para proporcionar uma similaridade ao ambiente doméstico, contudo, sem oferecer a experiência de um convívio em família e, portanto, não é possível a formação de laços contínuos. Neste contexto, o acolhimento familiar figura no mundo jurídico como medida de proteção alternativa ao acolhimento institucional.

A medida de institucionalização faz com que crianças e adolescentes sejam cuidados de forma coletiva e tenham uma rotina massificada, condição diferenciada da atenção e da proximidade que resultam no estímulo para a construção natural de laços afetivos no ambiente familiar. O cuidado familiar é continuado, não podendo ser rodiziado por plantões.

A rotatividade de cuidadores, posto que esse são funcionários e, inevitavelmente, se afastam em razão de aposentadoria, ou demissão, no período de institucionalização impede a criança consiga construir vínculos sólidos de afetividade com os educadores institucionais. Assim, é possível demonstrar a vantagem afetiva que a rotina familiar tem em detrimento da condição de abrigamento estatal. O vínculo afetivo incentiva a criança a compartilhar suas alegrias, expectativas, angústias, conquistas, dificuldades e proporciona a ressignificação do conceito de família.

O êxito do programa família acolhedora decorre da sensibilização de famílias que passarão a se cadastrar junto ao Poder Judiciário, com o desígnio de receber um infante e lhe conceder uma experiência de vida digna e de amor. A partir deste cadastro, o acolhimento familiar será autorizado por decisão judicial (artigo 98 do ECA), que é de competência exclusiva do juízo da Vara da Infância e da Juventude, após a devida provocação deflagrada à requerimento do representante do Ministério Público ou de terceiro que demonstre legitimidade e interesse para a tramitação de processo judicial em que se garante ao

responsável legal em exercício do poder familiar, o direito às garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, com base no parágrafo 2º do artigo 101 do ECA.

A decisão de manutenção do acolhimento familiar, por sua vez, deverá ser reavaliada a cada 3 (três) meses, impondo ao magistrado a motivação da continuidade ou não da criança no programa, a partir da análise de relatórios produzidos pela a equipe técnica que acompanha a criança acolhida. Conforme as Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes elaborada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2009):

O Estado deve assegurar o direito de toda criança colocada sob cuidados temporários a uma reavaliação completa e periódica – preferivelmente a cada três meses – para determinar se os cuidados e o tratamento recebidos são adequados, levando em conta especialmente seu desenvolvimento pessoal e eventuais mudanças nas necessidades e condições de seu ambiente familiar, bem como para, à luz desses fatores, decidir quanto à propriedade e à necessidade da colocação atual. A reavaliação deve ser feita por pessoas devidamente qualificadas e autorizadas, com a plena participação da criança e de todas as pessoas relevantes na sua vida pessoal.

Na Cartilha “Um olhar mais atento aos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes no país”, com fulcro na Resolução nº 71/2011, editada pelo Conselho Nacional do Ministério Público, pode ser lida a dinâmica do acolhimento familiar, bem como sua adequação ao melhor interesse da criança e do adolescente em situações de abrigamento. O desenvolvimento do acolhimento familiar se encontra bem explicado nas palavras de Kfoury Neto (2012, p. 54):

O acolhimento familiar é realizado em residências de famílias acolhedoras previamente cadastradas junto à entidade de atendimento. Esta modalidade de acolhimento propicia o atendimento em ambiente familiar, garantindo atenção individualizada e convivência comunitária, permitindo a continuidade da socialização da criança/adolescente. É uma modalidade de acolhimento diferenciada, que não se enquadra no conceito de abrigo em entidade, nem no de colocação em família substituta, no sentido estrito, podendo, porém, ser compreendido no regime de colocação familiar preconizado no artigo 90 do Estatuto da Criança e do Adolescente. Tem se mostrado uma forma de atendimento adequada a crianças pequenas que vivenciam situações de violação de direitos. A família acolhedora voluntária-se a acolher em seu espaço familiar, pelo tempo que for necessário, a criança e/ou o adolescente que, para ser protegido, foi retirado de sua família, respeitando sua identidade e sua história, oferecendo-lhe todos os cuidados básicos mais afeto, amor, orientação, favorecendo seu desenvolvimento integral e sua inserção familiar, assegurando-lhe a convivência familiar e comunitária.

Em referência ao dispositivo constitucional do artigo 227 da Constituição federal de 1988, que trata o dever do dever de proteção integral, Andreucci preleciona que (2013, p. 84):

Assim é que a Constituição Federal de 1988 introduziu em nosso ordenamento legal a Doutrina da Proteção Integral, garantindo, em seu art. 227, às crianças, aos

adolescentes e aos jovens prioridade absoluta, estabelecendo o dever de proteção pela família, sociedade e Estado, não obstante, no cenário internacional desde 1924, com a Declaração de Genebra, já se vislumbra cogentemente a necessidade de proporcionar à criança uma proteção especial.

Considerando a ordem constitucional, deve ser pontuado que é dever do Estado conceder aos infantes retirados do seio de sua família natural, por medida judicial de proteção, uma nova oportunidade de crescer e se desenvolver em um lar saudável, que seja capaz de amenizar os traumas e as dores emocionais que o conduziram a essa situação. O programa família acolhedora preserva a dignidade e auxilia na formação do bom caráter e da personalidade das novas gerações.

O ser humano que enfrentou a fase de desenvolvimento do caráter e da personalidade apresenta lacunas que poderão ser supridas pela capacidade educativa de seus familiares, com desatque para pais e educadores. Ao se referir aos pais, o legislador ordinário não se restringiu aos genitores, uma vez que ampliou essa figura para alcançar os responsáveis, que são aqueles que ajudam a criar a criança e/ou adolescente. As pessoas que têm vontade de construir uma relação filial podem desenvolver o papel de mães sem jamais terem dado à luz e homens podem ser bons pais sem terem gerado os filhos que amam e cuidam (CORTELLA, 2017).

O acesso a uma experiência familiar saudável tem chances de reconstruir os conceitos errôneos aprendidos outrora, além de incentivar a criação de novos vínculos afetivos e, por isto, inserir um infante abrigado no seio de uma família acolhedora se revela tão importante para a garantia da dignidade dos jovens.

Considerando o ECA como norma fundamental à tutela de crianças e adolescentes, Kfoury Neto (2012, p. 49) destaca que: “[...] ao estipular a política de atendimento, formou uma rede de proteção à infância e juventude, com a integração do poder público e entidades de atendimento de natureza privada para sustentar a integralidade da defesa dos interesses de crianças e adolescentes”.

Os objetivos do programa família acolhedora são: garantir abrigo provisório aos infantes necessitados de proteção; conceder condições de socialização; oportunizar acesso a serviços públicos (educação, saúde e profissionalização); contribuir para a superação de situações negativas enfrentadas pelos infantes afastados junto à sua família natural; entre outros, conforme traz o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de

Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (1990).

As crianças e adolescentes cadastrados nesse programa devem ser tratados com prioridade em relação ao atendimento nas áreas de saúde, educação, assistência social e demais políticas públicas vigentes. No que tange às crianças indígenas, inclui-se dentre as finalidades do projeto, o respeito pela sua identidade social, cultura, tradições e costumes, em razão da garantia fundamental constitucional neste sentido. À vista disto, o direcionamento será realizado, prioritariamente, em comunidades em comunidades formadas por membros de mesma etnia, conforme traz o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (1990).

Já a seleção de famílias para a participação do programa em tela exige que os interessados sejam previamente cadastrados, submetidos a curso de capacitação sobre acolhimento, entrevistas e visitas por partes de profissionais, como psicólogos e assistentes sociais integrantes de equipe técnica multidisciplinar integrada ao Poder Judiciário.

Na cidade de Fortaleza o cadastro é efetuado na Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos, através de um cadastro em que a família que pretende acolher se inscreve e já no ato da inscrição responde a um questionário acerca das condições básicas para ser uma família acolhedora. Ressalta-se que esse já é um gargalo para a inscrição de novas famílias, posto que a Secretaria não se localiza em um bairro central da cidade, dificultando o acesso e só funciona em horário comercial, razão que impõe uma barreira às famílias que pretendem acolher, mas não se veem capazes sequer de conseguir fazer o cadastro nessas condições.

As famílias selecionadas para receber as crianças e os adolescentes de forma rotineira em seus lares participarão de encontros para a qualificação, troca de experiências e educação continuada. Os profissionais da equipe multidisciplinar auxiliam as famílias, acompanham o desenvolvimento do acolhido, bem como o encaminha para rede de atendimento do município (saúde e educação) nos termos do artigo 227 § 1º<sup>11</sup>.

O processo de acolhimento envolve todos os parentes, pois, embora não possa ser adotado, o infante passará a circular no novo núcleo como mais um membro da família, ou seja, será tratado de forma igualitária, com regramentos de direitos e deveres. O papel da

---

<sup>11</sup> Art. 227. [...] § 1º O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, admitida a participação de entidades não governamentais, mediante políticas específicas e obedecendo aos seguintes preceitos: [...]

família acolhedora é cuidar do acolhido da mesma forma que cuida de seus filhos biológicos.

A criança e o adolescente submetidos a situações de risco e vulnerabilidade, no momento da inserção em instituição de acolhimento, dever ter elaborado de forma imediata um plano individual de atendimento, conforme determinação constante nas regras que compõem o bojo dos parágrafos 4º, 5º e 6º do artigo 101 do ECA<sup>12</sup>.

O período de acolhimento é de 6 (seis) meses, podendo ser estendido por até 2 (dois) anos, e a família passa a ser titular da guarda do infante concedida por meio de ordem judicial emitida pelo magistrado da Vara da Infância e da Juventude. O tempo é indeterminado, mas o acolhimento não é definitivo.

Mesmo em um exíguo espaço de tempo, a criança ou o adolescente inseridos no seio de uma família funcional, cercados de atenção e cuidado, passam a ressignificar de forma positiva a importância da convivência e da formação de laços afetivos, pois se encontra em condição peculiar de desenvolvimento de seu caráter e personalidade. Essa experiência provoca profundas modificações no cultivo de hábitos, no que concerne ao comportamento do infante.

A família atende, de forma mais completa, as particularidades e necessidades de cada infante acolhido. É de suma importância proteger efetivamente crianças e adolescentes, com idade de 0 (zero) a 17 (dezessete) anos, que enfrentam situações de risco e vulnerabilidade social. Em razão disso, promover a transição de infantes institucionalizados para o acolhimento familiar educa e molda de forma positiva o caráter e a personalidades daqueles que necessitam da proteção estatal.

As famílias interessadas podem acolher um infante por vez, salvo na hipótese de haver grupos de irmãos. Todas as modalidades familiares podem se candidatar ao acolhimento de

---

<sup>12</sup> Art. 101 [...] § 4º Imediatamente após o acolhimento da criança ou do adolescente, a entidade responsável pelo programa de acolhimento institucional ou familiar elaborará um plano individual de atendimento, visando à reintegração familiar, ressalvada a existência de ordem escrita e fundamentada em contrário de autoridade judiciária competente, caso em que também deverá contemplar sua colocação em família substituta, observadas as regras e princípios desta Lei.

§ 5º O plano individual será elaborado sob a responsabilidade da equipe técnica do respectivo programa de atendimento e levará em consideração a opinião da criança ou do adolescente e a oitiva dos pais ou do responsável.

§ 6º Constarão do plano individual, dentre outros: I - os resultados da avaliação interdisciplinar; II - os compromissos assumidos pelos pais ou responsável; e III- a previsão das atividades a serem desenvolvidas com a criança ou com o adolescente acolhido e seus pais ou responsável, com vista na reintegração familiar ou, caso seja esta vedada por expressa e fundamentada determinação judicial, as providências a serem tomadas para sua colocação em família substituta, sob direta supervisão da autoridade judiciária.

crianças e adolescentes disponíveis no programa.

Alguns interessados desistem de usufruir dessa experiência por receio de apego ao infante ou por preconceito. No entanto, é preciso conscientizar essas pessoas de que meros paradigmas devem ser quebrados e que a reciprocidade de afeto é algo que ocorre de forma natural e consciente, logo, os laços de afinidade, amor, cumplicidade podem florescer livres do sentimento de posse.

Conforme já firmado, o acolhimento familiar é medida excepcional e deve perdurar por período determinado, porém o tempo poderá ser abreviado, caso seja constatada a possibilidade do regresso do acolhido à sua família de origem, à sua família extensa ou à sua inserção em família definitiva por meio da adoção<sup>13</sup>.

O processo de adoção, embora complexo e com a participação ativa de equipe multidisciplinar do Poder Judiciário e fiscalização intensa do Ministério Público, na atualidade tornou-se mais célere. Na doutrina portuguesa, segundo Coelho e Oliveira (2008, p. 50) o processo de adoção é considerado como: “complexo, ao mesmo tempo judicial e administrativo, com larga intervenção dos organismos de segurança social”.

O primeiro e talvez maior gargalo, como será discutido no capítulo 3 desse trabalho,

---

<sup>13</sup> Art. 101 [...] § 7º O acolhimento familiar ou institucional ocorrerá no local mais próximo à residência dos pais ou do responsável 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.

§ 8º Verificada a possibilidade de reintegração familiar, o responsável pelo programa de acolhimento familiar ou institucional fará imediata comunicação à autoridade judiciária, que dará vista ao Ministério Público, pelo prazo de 5 (cinco) dias, decidindo em igual prazo.

§ 9º Em sendo constatada a impossibilidade de reintegração da criança ou do adolescente à família de origem, após seu encaminhamento a programas oficiais ou comunitários de orientação, apoio e promoção social, será enviado relatório fundamentado ao Ministério Público, no qual conste a descrição pormenorizada das providências tomadas e a expressa recomendação, subscrita pelos técnicos da entidade ou responsáveis pela execução da política municipal de garantia do direito à convivência familiar, para a destituição do poder familiar, ou destituição de tutela ou guarda.

§ 10. Recebido o relatório, o Ministério Público terá o prazo de 15 (quinze) dias para o ingresso com a ação de destituição do poder familiar, salvo se entender necessária a realização de estudos complementares ou de outras providências indispensáveis ao ajuizamento da demanda.

§ 11. A autoridade judiciária manterá, em cada comarca ou foro regional, um cadastro contendo informações atualizadas sobre as crianças e adolescentes em regime de acolhimento familiar e institucional sob sua responsabilidade, com informações pormenorizadas sobre a situação jurídica de cada um, bem como as providências tomadas para sua reintegração familiar ou colocação em família substituta, em qualquer das modalidades previstas no art. 28 desta Lei.

§ 12. Terão acesso ao cadastro o Ministério Público, o Conselho Tutelar, o órgão gestor da Assistência Social e os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e da Assistência Social, aos quais incumbe deliberar sobre a implementação de políticas públicas que permitam reduzir o número de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e abreviar o período de permanência em programa de acolhimento.

acerca da seleção das famílias interessadas em se tornarem parte do programa versa acerca de como fazer a informação adequada, isenta de ruídos e atrativa chegue às famílias que possam se interessar em se tornar parte do programa. Tal interesse varia conforme a maneira na qual é veiculada a informação correta acerca do programa, seus benefícios e sua maneira de execução. Ou seja, importa zelar pela publicidade que é veiculada e quais os meios são escolhidos para tal veiculação, como se verá no capítulo seguinte.

Qualquer nova política pública que comece a ser executada precisa de publicidade para tornar o seu conhecimento disseminado e assim informar aos cidadãos quais os conjuntos de projetos que estão sendo executados e de que maneira garantem a efetivação de direitos anteriormente previstos. Entretanto, quando se trata de uma política pública que interlaça a ação e o aparato governamental e a sociedade civil como parte elementar da concretização dessa política pública, é necessário que haja uma conscientização da população acerca da essencialidade da sua participação e não apenas a publicização das ações governamentais tradicionais.

## 3 ANÁLISE DA COLETA DE DADOS DA PESQUISA DE CAMPO

### **3.1 A pesquisa de campo e a sua capacidade de contribuir com o aperfeiçoamento de políticas públicas já instauradas ligadas à área da infância e juventude**

O presente tópico da pesquisa pretende abordar a questão da importância da pesquisa de campo para a melhor efetivação de políticas públicas já instauradas na seara da infância e da juventude. Para isso, pretende-se partir da análise geral das políticas públicas, questões sobre a pesquisa de campo e posteriormente trazer essa relação entre ambas.

Inicialmente, importa destacar que as políticas públicas têm sido campo de estudo teórico do país para que o Estado adote medidas para a reconfiguração de algumas demandas nacionais como instrumento para dar efetividade prática a direitos fundamentais (MARQUES, 2013). O surgimento do estudo de políticas públicas como área de conhecimento remonta aos Estados Unidos, por meio das ações governamentais, baseando-se na formulação de teorias que explicassem o papel do Estado diante da formulação de determinadas medidas. A esse respeito, importante salientar o conceito mais simples que essas medidas receberam na época, como sendo um: “[...] conjunto de ações implementadas pelo Estado e pelas autoridades governamentais em sentido amplo” (MARQUES, 2013, p. 24).

Outro conceito mais recente já tem trazido a ideia de políticas públicas para a questão da atuação estatal mais especificamente, estudar o papel dele em si, ao considerar que “estudar políticas públicas é analisar por que e como o Estado age como age, dadas as condições que o cercam” (MARQUES, 2013, p. 24). Por isso, para se estudá-las, ainda que teoricamente, faz-se necessário compreender o contexto e a formulação de Estado, modelos de governo e questões de ordem política, social, econômica, envolvidas na situação.

Diante dessa compreensão é que outros conceitos mais detalhados surgiram

posteriormente, com o intuito de definir de maneira mais adequada essa relação que se dá entre a construção e aplicação dessas medidas e as formas de comportamento estatal adotadas. Assim é que se tem uma noção mais completa do tema, portanto considerando-as como:

[...] todo conjunto sistemático de ações e procedimentos interrelacionados, publicamente adotado por autoridade governamental com o propósito de lidar rotineiramente com algum tema específico. Embora qualquer organização possa adotar uma “política” para lidar com determinado assunto, tipicamente reserva-se a qualificação de política pública para designar as políticas adotadas por governos, sejam eles locais, nacionais ou regionais (REIS, 2013, p. 01).

A sua aplicação também pertence a um âmbito interdisciplinar de atuação, próprio da maneira como ela é aplicada, haja vista que essas medidas são implementadas *para e por* pessoas, e todo o aparato social envolvido na formação dos indivíduos acaba por ser influenciado de maneira direta ou indireta por ela. Assim é que se aponta que tais medidas influenciam aspectos de ordem da Ciência Política, Sociologia, Administração Pública, Economia, Geografia, Antropologia, Direito e outras áreas atreladas as ciências sociais (FARIA, 2013).

Por isso, apesar de serem consideradas próprias do estudo da ciência política, essas ferramentas acabam por impactar outras áreas do conhecimento também, daí a necessidade de estudos interdisciplinares. Dentro disso, também se destaca a importância do estudo de campo para apontar as principais estratégias e compreender quais profissionais são necessários para a implementação e efetivação desses instrumentos (FARIA, 2013).

No Brasil, o campo das políticas públicas surgiu na década de 1980, que corresponde a um período de redemocratização, posterior ao governo militar, em que se retomava a ideia de construção de direitos sociais e efetivação de direitos fundamentais, além de uma posição mais favorável a acompanhar o cenário internacional de consolidação de direitos humanos (FARIA, 2013).

Portanto, o cenário jurídico-político em que elas surgiram foi de um Estado Democrático de Direito, em que as medidas eram necessárias para evitar que as normas implementadas fossem apenas folha de papel. O receio de que as normas não tivessem efetividade prática se deu pelo fato de que, ainda durante o período de ditadura, existiam previsões de garantias aos indivíduos, mas que eram censuradas e não aplicáveis na prática (BERCOVICI, 2013).

Nesse sentido, importante trazer à tona a ideia de Marcelo Neves (2012), sobre as

funções que uma norma pode ter, a saber: instrumental e simbólica. Essas funções básicas também se aplicam a Constituição. A primeira diz respeito a resolver o problema a qual ela se propôs. A segunda corresponde a passar uma mensagem social sobre determinado posicionamento político adotado (NEVES, 2013).

Dentro dessa lógica o autor trouxe o conceito de legislação simbólica, em que há uma hipertrofia da função simbólica em detrimento da função instrumental. Isso decorre de uma colonização do sistema jurídico para o político. Para este autor, existem 3 formas dele se manifestar: 1) como confirmação de valores; 2) como álibi; 3) como compromisso dilatatório (NEVES, 2013).

No primeiro caso é quando o legislador toma partido de um valor social dentre valores sociais conflitantes. No caso da legislação álibi é quando a lei vem de um caso específico. No terceiro ponto, é quando se faz o famoso pacto de mediocridade, empurra para o futuro um problema atual, como as chamadas normas programáticas (NEVES, 2013).

Assim, é eminentemente a transmissão de uma preocupação, mas que não consegue condicionar as relações jurídicas que lhe são subjacentes. Logo, a norma acaba por ter uma baixa força normativa. O efeito positivo é que se as vezes se une a sociedade em pautas relevantes, mas o negativo é justamente a corrosão, pois não goza de credibilidade em relação ao seu povo (NEVES, 2013).

Quando essa inefetividade prática atinge a constituição mais especificamente, se instaura a denominada crise de inconstitucionalidade, que ocorre pela ausência de eficácia prática da norma, quando fica apenas no âmbito teórico. São exemplos disso as normas programáticas do art. 6º da Constituição Federal de 1988 (BONAVIDES, 2004).

Daí a importância das políticas públicas, para conferir efetividade prática a essas normas e impedir que estas sejam meramente simbólicas. Mas, não somente elas de maneira isolada, mas também a construção de pesquisas de campo que agreguem a realidade à norma.

De mesma maneira, a criação de regras também é crucial para a possibilidade de aplicação de políticas públicas, portanto, estabelece-se uma relação circular entre elas, ideia que foi trazida pela perspectiva do novo constitucionalismo, em que se “ênfatiza a importância crucial das instituições/regras para a decisão, formulação e implementação de políticas públicas” (SOUZA, 2006, p. 37). Nesse sentido, Souza (2003, p. 38) ainda

compreende que: “não são só os indivíduos ou grupos que têm força relevante e influenciam as políticas públicas, mas também as regras formais e informais que regem as instituições”.

Dessa maneira, pode-se compreender que as políticas públicas surgem para a viabilização e concretização de direitos, por isso Secch (2010) as compreende como um mandamento que tem por fim fomentar a um direito determinado. Também podem ser apresentadas como “[...] um conjunto de medidas articuladas (coordenadas), cujo escopo é dar impulso, isto é, movimentar a máquina do governo, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública ou, na ótica dos juristas, concretizar um direito” (BUCCI, 2006, p. 14).

A utilização dessas medidas para a concretização de direitos fundamentais da criança e do adolescente já tem sido aplicada há alguns anos no país, e se compreende como algo extremamente necessário, haja vista a dificuldade de se fiscalizar possíveis violações aos direitos desses indivíduos, até pela impossibilidade das próprias vítimas se defenderem e se identificarem nessa condição.

Dessa maneira, se tornam um grupo muito mais propenso a violação de direitos fundamentais, como os relacionados a dignidade humana, a que se destaca a integridade física, psíquica, liberdade de crença e pensamento, direito a não exploração, direito a desenvolvimento educacional e muitos âmbitos da vida privada do indivíduo.

Por isso, ao se falar sobre a utilização de políticas públicas para consecução de direitos fundamentais, é importante considerar as condições de vulnerabilidades específicas do grupo a que se pretende proteger, ou seja, a esfera da população a qual as medidas se destinam, isso porque se tem o fenômeno do acúmulo de vulnerabilidades, apresentado por Santos (2014) que dificulta que uma mesma medida seja aplicada para garantir o acesso a determinadas garantias para adultos e seja também eficaz na proteção das crianças, por exemplo.

No caso em questão, a vulnerabilidade ainda é mais reforçada, pois se tratar de crianças que já sofrem desigualdade pela condição da idade, e que acabam por serem ainda mais propícias a violações pela condição econômica, já que o projeto a que se destina esse trabalho trata de crianças em situação de rua.

Destaca-se também a vulnerabilidade pela colocação em família substituta, que deve ser considerada devido ao fato de como a criança lida com a situação de vínculo afetivo temporário e múltiplo com mais de uma família. No entanto, diante da problematização do

abandono e da situação de rua, a maneira mais correta a se resolver o problema acaba sendo esse novo formato de formação familiar. Sobre o tema:

Ao fomentar uma nova cultura de acolhimento, necessária num momento de desinstitucionalização e reordenamento das políticas de proteção social, isso comporta outras significações de família, vinculação, maternidade e paternidade. Vale refletir que convivemos na atualidade com diversos arranjos familiares. Observam-se, no campo das relações familiares famílias monoparentais, nucleares, recompostas, ampliadas, famílias formadas por casais homossexuais, coexistindo em uma mesma sociedade e tempo histórico. Essas transformações sociais têm uma relação dialógica com a ressignificação e produção de novos sentidos de maternidade e paternidade, como também de acolhimento de crianças e adolescentes na família, sem serem necessariamente filhos biológicos. Atualmente, as famílias (recompostas, ampliadas, etc.) comportam o desejo ou a obrigatoriedade de conviver com novas realidades, com o diferente, a alteridade (COSTA; ROSSETTI, 2009, p. 117).

Acerca desse tema, importante considerar os requisitos específicos para que uma política pública seja implementada, apresentados por Valle (2016) como sendo o 1) Reconhecimento do problema; 2) Formação da agenda; 3) Formação da política; 4) Escolha da alternativa estratégica; 5) Implementação da política; 6) Avaliação dos resultados. Com essas considerações em mente é que se torna possível gerar a “otimização de esforços e/ou benefícios, tendo em conta os recursos disponíveis e mesmo as iniciativas já em andamento” (VALLE, 2016, p. 40).

No que se refere ao primeiro elemento apresentado, quanto ao reconhecimento do problema, destaca-se a importância de que essa situação seja observada por meio de um estudo local, envolvendo os próprios destinatários das políticas e as pessoas que se relacionam com eles. Quando se fala da escolha da alternativa estratégica, também se deve salientar a importância de se perceber que, a medida mais adequada é a que corresponde ainda mais aos anseios sociais do público a que se destina, portanto, a mais efetiva. E não se tem como falar de efetividade sem fazer essa constatação local.

Ainda na implementação da política, é preciso traçar metas e instrumentos que serão colocados a postos para uso da população, que precisa também conhecer da existência deles e saber como alcançá-los, o que aponta para a necessidade de um reconhecimento populacional do instrumento aplicado. Ademais, também no que se refere à avaliação de resultados, como um momento posterior da entrada em vigor da política, também se destaca a necessidade de levantamentos de dados, ou seja, novamente se faz necessária a implementação de estudos locais para recolhimento dessas informações.

Nesse particular, é que para a consecução de todos esses requisitos, faz-se necessária a utilização de pesquisa de campo, por meio das justificativas apresentadas acima e também porque, conforme aponta Gil (1999, p. 43): “as pesquisas exploratórias têm como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores”.

Acerca do acolhimento familiar, mais especificamente, importante mencionar a primeira iniciativa com relação a políticas públicas aplicadas nessa seara no país. Essa história se inicia através do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, que tinha o condão de desmistificar a idealização de um modelo familiar específico, considerando o rompimento com o formato tradicional e se admitindo a diversidade na formação de organizações familiares. Sobre o tema, destaca-se:

Este Plano constitui um marco nas políticas públicas no Brasil, ao romper com a cultura da institucionalização de crianças e adolescentes e ao fortalecer o paradigma da proteção integral e da preservação dos vínculos familiares e comunitários preconizados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. A manutenção dos vínculos familiares e comunitários – fundamentais para a estruturação das crianças e adolescentes como sujeitos e cidadãos – está diretamente relacionada ao investimento nas políticas públicas de atenção à família (MDS & SEDH, 2006, p. 14).

Por se tratar de uma questão envolvendo o âmbito privado, as políticas públicas acabam por precisar ser ainda mais específicas, para conseguir alcançar o aspecto da eficácia horizontal dos direitos fundamentais, como demonstrado no tópico sobre a constitucionalização do direito infanto-juvenil. Acerca desse tema, a literatura aceita com certa tranquilidade a aplicabilidade de direitos fundamentais aos particulares. Na realidade quase não existem teorias vigentes que neguem tal aplicação. Mas, há uma divergência em relação a em que medida e como se dá essa aplicação.

No que se refere à violação das garantias constitucionalmente e legalmente reconhecidas a esse público infanto-juvenil não são de responsabilidade somente do Estado, mas também da família e da sociedade, que também podem contribuir para a dificuldade no acesso a esses mecanismos. Ademais, as medidas, nessa seara, envolvendo o acolhimento familiar de crianças em situação de rua, por exemplo, podem envolver aplicações contrárias até a própria vontade do destinatário das medidas, inclusive, já que como aponta Amin (2014, p. 69):

Uma criança que está em risco, vivendo pelas ruas de uma grande cidade, dormindo ao relento, consumindo drogas, sujeita a todo tipo de violência. Acolhê-la e retirá-la das ruas, mesmo contra sua vontade imediata, é atender ao princípio do melhor interesse. Com o acolhimento, busca-se assegurar o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao respeito como pessoa, à sua dignidade, a despeito de não se atender, naquele momento, ao seu direito à liberdade de ir, vir e permanecer, onde assim o desejar.

Aqui se vê clara a funcionalidade da doutrina do melhor interesse da criança, ao se considerar que, não se tem por interesse o desejo ou a escolha infanto-juvenil, mas o posicionamento que mais salvaguarde os seus direitos, ainda que essa proteção se dê de forma contrária a vontade deles.

É nesse sentido que se torna ainda mais justificável a utilização de pesquisa de campo, com o fim de averiguar a situação real em que se encontram as crianças e promover também uma conscientização local dos adultos e das próprias destinatárias da medida. É assim que se demonstra o papel social da pesquisa, em chegar com a informação onde a política pública e a norma jurídica não chegariam sozinha. Sobre essa modalidade científica, importante pontuar o conceito de Gonçalves (2001, p. 67):

A pesquisa de campo é o tipo de pesquisa que pretende buscar a informação diretamente com a população pesquisada. Ela exige do pesquisador um encontro mais direto. Nesse caso, o pesquisador precisa ir ao espaço onde o fenômeno ocorre, ou ocorreu e reunir um conjunto de informações a serem documentadas [...].

Dentro dessa modalidade de pesquisa, também se faz interessante a utilização de entrevistas, como uma maneira de colher informações sobre como anda o posicionamento populacional acerca da implementação de determinada política pública, e realmente reconhecer a sua opinião acerca do tema. Nesse sentido, destaca-se o conceito de Pádua (1997, p.64-65):

A entrevista é um procedimento mais usual no trabalho de campo. Por meio dela, o pesquisador busca obter informes contidos na fala dos atores. Ela não significa uma conversa despreziosa e neutra, uma vez que se insere como meio de coleta dos fatos relatados pelos atores, enquanto sujeito-objetos da pesquisa que vivenciam uma determinada realidade que está sendo focalizada.

As entrevistas expressam, segundo Chizzotti (1995, p. 90), “as representações subjetivas dos participantes”, e assim possibilitam intervenções do pesquisador na realidade, de modo a permitir ações transformadoras em questões problemáticas, em que nem a lei e nem a política pública são efetivas, justamente pelo distanciamento da sociedade.

Além da entrevista, outra modalidade importante de colheita de informações é a

utilização de formulários, que para Barros e Lehfeld (2000, p. 90) consiste no: instrumento mais usado para o levantamento de informações. Não está restrito a uma determinada quantidade de questões [...] e pode possuir perguntas fechadas e abertas e ainda a combinação dos dois tipos”.

Tanto a entrevista como o formulário são instrumentos importantes para a coleta de dados, que conforme confirmam Barros & Lehfeld (2000, p. 53) apresentam:

A observação como uma das técnicas de coleta de dados imprescindível em toda pesquisa científica. Observar significa aplicar atentamente o sentido a um objeto para dele adquirir um conhecimento claro e preciso. Da observação do cotidiano formulam-se problemas que merecem estudo. A observação constitui-se, portanto, a base das investigações científicas.

No caso desta dissertação, a pesquisa visa estudar a relação entre a pesquisa de campo realizada e o Projeto Família Acolhedora aplicado em Fortaleza-CE, com o intuito de acolher crianças em situação de vulnerabilidade, por meio de cadastros municipais.

Válido ainda destacar que o intuito do Programa de Famílias Acolhedoras não é usá-las como substitutas da família de origem, mas utilizá-las como forma primeira de acolher a criança ou o adolescente em situação de abandono e/ou risco. Dessa forma, viabiliza o processo de transição mediante um atendimento individual humanizado, ao contrário das frias relações geralmente ocorridas nas instituições (CAVALCANTE, 2008).

Assim, além dos destinatários da pesquisa, se incluem a família biológica, a família acolhedora, a sociedade e o Estado, como entes envolvidos na situação em que a política se aplica. Logo, não basta o reconhecimento e a aplicação por parte de apenas um dos mencionados.

Por meio da pesquisa de campo, pretendeu-se levantar métricas para analisar 4 pontos principais, são eles: (1) a publicidade do programa, (2) a vedação à adoção de adolescentes, (3) a ineficiência da isenção de IPTU e (4) as mudanças da rotina com a pandemia. Assim, considerou-se que a pesquisa de campo se faz importante para a aprimoramento de um serviço de política pública que precisa da participação da população pra ser efetivada.

No que diz respeito a esse primeiro ponto, sobre a publicidade do programa, vê-se clara a necessidade da pesquisa de campo para levantar dados sobre aquela terceira fase dos requisitos da política pública apontada acima, no que se refere a implementação da política, traçando as metas e instrumentos que serão colocados a postos para uso da população, que

precisa também conhecer da existência deles e saber como alcançá-los.

Ainda nesse sentido, a pesquisa realizada demonstrou essa questão pelas respostas colhidas nas questões levantadas acerca do meio em que a pessoa teve contato com o Programa, a forma de divulgação que ela considera mais eficiente para ele, e também foi realizado questionamento específico acerca de como o entrevistado considerava a publicidade do programa, se achava adequado ou não.

Com a situação de pandemia também se fez necessária a compreensão de um novo reconhecimento do problema, primeiro requisito de construção de política pública apontado acima, tendo em vista as possíveis alterações na forma como a política vai ser aplicada diante da situação de crise sanitária enfrentada.

Nesse caso, a pesquisa formulou questionamento acerca desse tema, tentando averiguar o posicionamento dos entrevistados sobre a possibilidade de haver ou não impacto nas atividades exercidas para o Programa Família Acolhedora. Também foi formulado questionamento pra tratar sobre essa medida alternativa, justamente para saber das pessoas se houve aplicação de programação específica em razão da situação de pandemia.

Além disso, também foi formulada pergunta com os possíveis impactos, apresentando exatamente quais seriam eles, de maneira que os entrevistados pudessem opinar por uma das alternativas de múltipla escolha, ou mais de uma, apontando o que se considerou como atividades impactadas pela situação do Corona Vírus.

O que também implica na escolha de uma nova alternativa estratégica, por força de se precisar utilizar de uma nova medida, mais adequada aos anseios sociais do público a que se destina, portanto, a mais efetiva. E não se tem como falar de efetividade sem fazer essa constatação local.

Logo, no caso em questão, a pesquisa de campo é condição necessária para a continuidade e efetividade prática da política pública em vigor. Nesse sentido, importante também apontar como se faz a coleta de dados mencionada. Isso porque, a partir dela se pretende analisar e interpretar as informações.

Dessa maneira, considera-se que uma pesquisa de campo também precisa ser aliada à pesquisa qualitativa, pela preocupação gerada com a situação, conforme salienta Minayo

(1994, p. 21-22):

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa [...] com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

Ademais, aliar esses dois mecanismos parece ser a melhor maneira de se estudar fenômenos humanos, como é a questão do acolhimento em família substituta. Na perspectiva de Teixeira (2006, p. 137):

Na pesquisa qualitativa o pesquisador procura reduzir a distância entre a teoria e os dados, entre o contexto e a ação, usando a lógica da análise fenomenológica, isto é, da compreensão dos fenômenos pela sua descrição e interpretação. As experiências pessoais do pesquisador são elementos importantes na análise e compreensão dos fenômenos estudados.

O procedimento metodológico utilizado na interpretação dos depoimentos baseou-se na análise de conteúdo, que, segundo Bardin (1977, p.42), é:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

A variação das mensagens, conforme apontada acima, se demonstrou na pesquisa por meio do apontamento das respostas nas perguntas, que tinham opções de múltipla escolha para que o participante pudesse selecionar a que demonstrava a sua situação. Outro recurso utilizado foi o emprego de gráficos, que permitem demonstrar uma visão mais ampla sobre o problema, apontando onde se encaixavam as respostas e como elas apontavam críticas para os quatro pontos apresentados acima. Dessa maneira, pretendeu-se apresentar a relação necessária entre a pesquisa de campo e a aplicação da política pública do Projeto de Acolhimento Familiar em Fortaleza-CE, pela demonstração da relação circular entre a norma que prevê direitos fundamentais a esse grupo, a medida mencionada e a colheita de dados.

Para melhor compreender a realidade fática do serviço ora em estudo foi feita uma pesquisa de campo intitulada: “Análise do papel da sociedade civil no programa de acolhimento familiar de crianças e adolescentes em fortaleza e o impacto da pandemia do coronavírus sobre seu desenvolvimento”, com aprovação na Plataforma Brasil CAAE 33894820.1.0000.5052.

A investigação teve como objetivo primário: realizar uma pesquisa de campo com vistas a colher dados acerca da efetivação do programa Família Acolhedora, do seu funcionamento na cidade de Fortaleza, assim como dos impactos causados pela pandemia do Novo Corona Vírus (COVID-19) na atuação dos profissionais que laboram direta ou indiretamente com o programa através de um questionário contendo 11 perguntas objetivas. Assim como a veiculação, com as famílias que já estão acolhendo crianças ou adolescentes, de um formulário contendo 19 questões objetivas para colher dados acerca do funcionamento do programa, assim como do impacto da pandemia do Novo Coronavírus no acompanhamento do projeto e da criança ou adolescente acolhido, que enfrentam situações de risco no contexto de sua família natural.

A pesquisa se submeteu a alguns riscos, tais como: o medo de quem responde ser identificado, ocasionando a eventual falta de sinceridade nas respostas ao questionário devido ao receio de represálias por parte do município, que é o empregador, ou do receio de ter o infante acolhido retirado do seu convívio, além da falta de interesse na participação.

Os benefícios buscados através dessa pesquisa foram: contribuir para o aprimoramento do programa Família Acolhedora; intercambiar informações com a Secretaria de Direitos Humanos e Desenvolvimento Social com o desiderato de colaborar na elaboração de estratégias de capacitação/treinamento da equipe que atende as famílias acolhedoras e os infantes acolhidos e por ultimo o enriquecer a produção científica atinente à situação de anormalidade.

O questionário foi veiculado através da ferramenta disponibilizada pelo Google Forms, em que os participantes ingressaram mediante e-mail, garantindo-se que todas suas respostas fossem anônimas.

Na cidade de Fortaleza até o dia 15 de agosto de 2020 o programa Família Acolhedora tinha 12 famílias com infantes acolhidos, com um total de 16 infantes acolhidos, posto que duas famílias estão com grupos de irmãos. Dessas 12 famílias, 7 responderam ao questionário. O objetivo principal dele era elucidar a efetividade ou não da publicidade do programa, qual o benefício mais vantajoso para as famílias, se elas concordam com a vedação à adoção de adolescentes por parte das famílias que estão acolhendo, assim como se houve alteração na rotina do acolhimento em razão da pandemia instaurada no mundo.

O segundo questionário, aquele que trata acerca dos profissionais que trabalham direta ou indiretamente com o programa obteve o total de 12 respostas, após ter sido enviado aos profissionais da SDSDH que trabalham diretamente com o projeto, para a 3ª Vara da Infância e da Juventude do Fórum Clovis Bevilacqua, posto que é a única vara que trata de questões ligadas ao acolhimento familiar e ao promotor de justiça Luciano Tonet, responsável pela área da infância e juventude.

### **3.2 Publicidade no Programa Família Acolhedora na cidade de Fortaleza**

Para a elaboração de uma política pública muitos fatores são necessários, inclusive a publicização do que está sendo feito. Entretanto, esse fator ganha uma importância ainda maior quando a política pública precisa da participação da sociedade civil para ser efetivada, como é o caso do programa em análise.

Dessa forma, para que haja o crescimento, ou desenvolvimento do programa em comento, é imprescindível que haja o conhecimento por parte dos cidadãos, ou seja, daqueles que integram a instituição privada necessária à efetivação do acolhimento: a família, dessa possibilidade de se tornar parte ativa no abrigamento temporário de crianças e adolescentes.

Esse conhecimento pode ser facilitado através de diversos meios de publicidade que visam instigar os interessados a buscarem maiores informações e despertarem nesses o desejo de se disponibilizar a acolher em seu lar um infante. Para fazer a análise acerca da publicidade, primeiro é cabível entender o conceito desta, ao que se traz o de Gilmar Santos (2005):

Publicidade: é todo o processo de planejamento, criação, produção, veiculação e avaliação de anúncios pagos e assinados por organizações específicas (públicas, privadas ou do terceiro setor). Nessa acepção, as mensagens têm a finalidade de predispor o receptor a praticar uma ação específica (por exemplo, comprar um produto, abrir conta em um determinado banco, reciclar embalagens etc.), Essa ação tem localização no tempo e no espaço, podendo ser quantificada.

Compreende-se que, independente do meio no qual está sendo veiculada a publicidade, ela procura despertar no interlocutor o interesse de exercer uma ação específica.

É com base no acesso ao conteúdo das políticas públicas e do aparato para a sua concretização que o cidadão consegue discernir aceca do desejo ou não de contribuir com essa, assim como se deseja ou não apoiar àquela agenda de governo que está sendo cumprida através desta. Nesse contexto, Compreende o estadunidense Joseph Stiglitz, na obra *Sobre Liberdade, o Direito de Saber e o Discurso Público: o Papel da Transferência na Vida Pública*<sup>14</sup> "com mais informação, o público será capaz de discernir melhor o valor adicionado pela ação pública" (STIGLITZ, 1999).

A publicidade pode ter muitos meios de veiculação, seja na chamada mídia tradicional, que consiste nos canais abertos de televisão, nas emissoras de rádio, sejam AM ou FM, nas revistas e nos jornais de grande circulação, ou nas mídias sociais, ou seja, aquelas que são veiculadas na internet, seja através das redes sociais, de sites especializados, de aplicativos de mensagem ou quaisquer outros que dela dependam.

Na cidade de Fortaleza a SDSDH optou por veicular as publicidades do programa através de canais de televisão aberta de alcance local, emissoras de rádio, da criação de uma página na internet dentro do site da Prefeitura de Fortaleza e da disponibilização de cartilhas nas Varas de Infância e Juventude do Fórum Clovis Bevilacqua.

As propagandas televisivas tendem a ser carentes de informações aprofundadas em razão da sua curta duração, posto que nos canais abertos elas duram, via de regra, trinta segundos. Todavia, possuem alcance bastante expressivo, posto que esse meio de comunicação está presente nos domicílios de 96,4% dos brasileiros conforme pesquisa PNAD Contínua 2018 – Acesso à Internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal. (IBGE, 2018).

Nas rádios a publicidade pode ser um pouco mais aprofundada, haja vista, que o tempo desta consegue ser um pouco estendido, porém o recurso visual gera uma carência de estímulo de sentido, perdendo um pouco do seu caráter apelativo. Ressalta-se, ainda, que os aplicativos que possibilitam a escuta de música através do celular vem sendo uma grande concorrência para as emissoras de rádio, o que acarreta a diminuição de alcance da publicidade veiculada por esse meio.

---

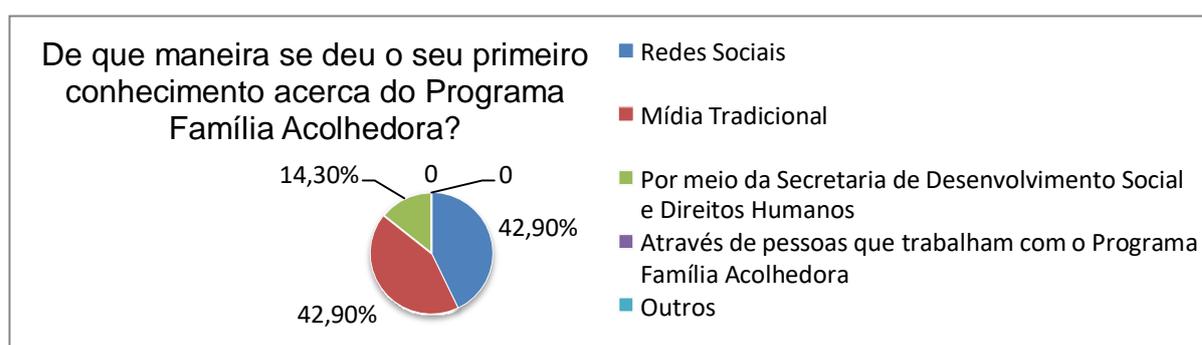
<sup>14</sup> Tradução livre de: *On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life*.

As cartilhas disponibilizadas nas Varas da Infância e da Juventude do Fórum da cidade de Fortaleza possuem um poder de alcance muito baixo, posto que os processos judiciais atuais nessa comarca são digitais e apenas quem frequenta tais varas são as partes dos processos ou seus advogados quando precisam cumprir alguma diligência específica.

Por último, a página que foi criada dentro do site da Prefeitura de Fortaleza é de difícil acesso, posto que é preciso navegar dentro desse site para chegar a ingressar nela e o cidadão que não conhece o programa não será impactado com tal divulgação, ou seja, ela não tem o poder de persuasão de novos interessados, apenas disponibiliza informações aos que previamente já tiveram um primeiro contato com outro meio de publicidade.

Diante do cenário das escolhas de canais de propagação da informação faz-se uma análise dos dados colhidos na pesquisa veiculada. Assim, constatou-se que as cartilhas não foram o meio de conhecimento do programa de nenhuma das famílias que estão acolhendo infantes, posto que se encaixa na categoria “outros”, que teve o total de zero respostas. Em contraposição a esta, apesar de inexistir um perfil ou página exclusivo para o programa na internet, as mídias sociais foram o instrumento pelo qual 42,9% das famílias tomaram conhecimento, número que se iguala com os que tomaram conhecimento através da mídia tradicional, conforme se observa no gráfico 1:

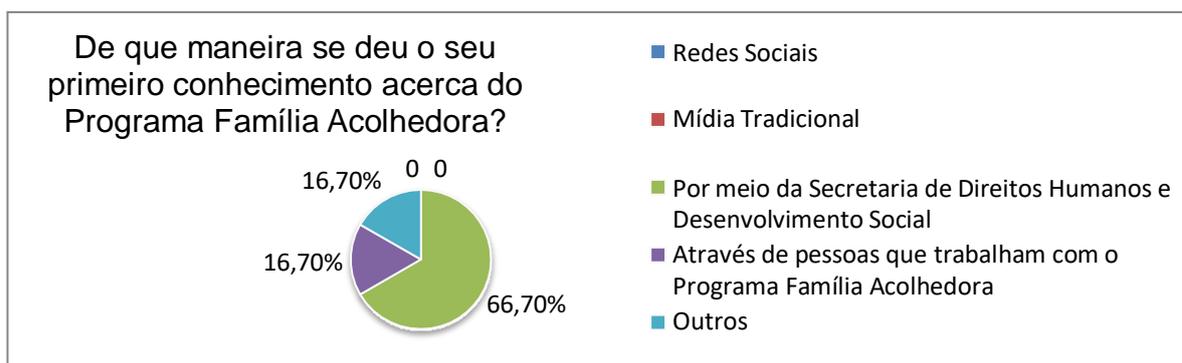
Gráfico 1 – Questionário aplicado às famílias



Fonte: Elaborado pela própria autora.

Já no que diz respeito aos profissionais que atuam no programa, foram obtidos dados completamente diferentes, tal como apresenta o gráfico 2. Isso se dá em razão de ser uma política pública nova na cidade de Fortaleza, mas que já existia em diversas outras cidades do país, tais como: Campinas, Porto Alegre e Rio de Janeiro.

Gráfico 2 – Questionário aplicado aos profissionais



Fonte: Elaborado pela própria autora.

Para além da busca de compreender qual o meio de comunicação pelo qual se deu o primeiro contato das famílias partícipes do programa e dos profissionais que nele atuam, a pesquisa também trouxe dados acerca da percepção individual acerca de qual seria o meio mais eficiente para a disseminação dessa informação.

Os dados colhidos dos profissionais trazem para a discussão a importância da publicidade mais antiga de todas: o conhecimento através da comunicação humana, da troca de experiências que pode se dar através das assistentes sociais que fazem visitas às comunidades, assim como por meio de eventos realizados para a divulgação diretamente em espaços de lazer dessas famílias que podem se interessar, tais como praças e parques, conforme se observa no gráfico 3:

Gráfico 3 – Questionário aos profissionais sobre divulgação

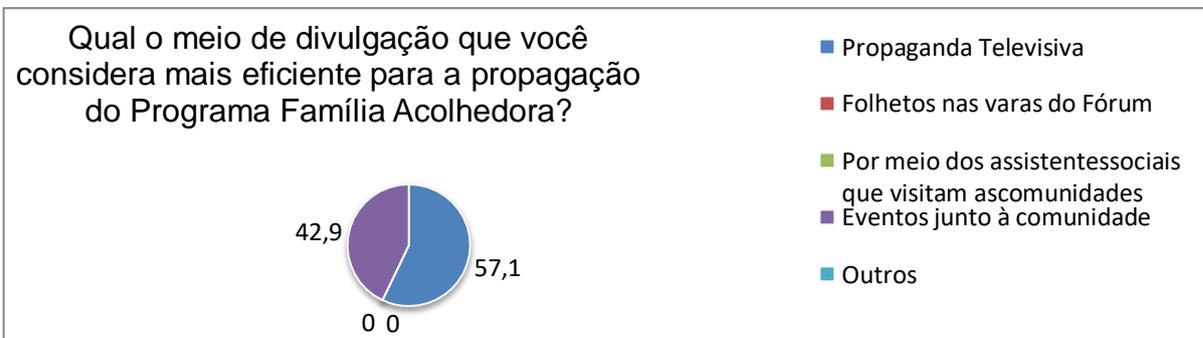


Fonte: Elaborado pela própria autora.

Ao questionar as famílias acerca de quais os meios de divulgação essas consideravam mais eficazes, elas demonstraram uma percepção muito parecida com os profissionais que atuam na área, como mostra o gráfico 4, posto que também escolheram em sua maioria a

propaganda televisiva como a mais eficiente, seguida de eventos junto a comunidade, da mesma forma que os profissionais:

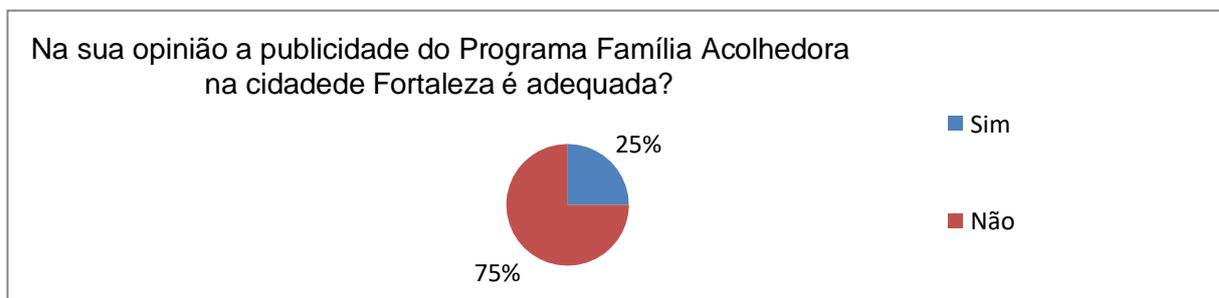
Gráfico 4 – Questionário aplicado às famílias sobre divulgação



Fonte: Elaborado pela própria autora.

Diante da constatação das escolhas acerca dos meios de veiculação das publicidades do programa feitos pela equipe que trabalha na SDSDH, questionou-se aos profissionais que nele atuam se esses a consideravam adequada, ao passo que apenas um quarto desses respondeu que sim, como mostra o gráfico 5.

Gráfico 5 – Opinião dos profissionais sobre publicidade



Fonte: Elaborado pela própria autora.

Nesse contexto, compreende-se que os meios escolhidos para veicular as publicidades não atendem à melhor difusão de informações.

No Brasil 79,1% dos domicílios possuem acesso à internet, dos quais 99,2% acessam através do celular (IBGE, 2018) nesse contexto e diante das respostas que foram colhidas pelo estudo de campo elaborado, compreendo que a Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos opte por destinar às mídias sociais parte da sua publicidade, com a criação de perfis independentes da SDSDH nas redes sociais como facebook, instagram, snapchat e tiktok, assim como a criação de canal no youtube com a elaboração de vídeos com publicações de constância regular.

Compreende-se, também, que a elaboração de eventos interativos nos ambientes públicos e familiares, principalmente àqueles nos bairros em que houveram mais famílias que já realizaram a capacitação, deva entrar no rol de publicidades escolhidas.

### **3.3 Vedação à adoção de adolescentes à luz do Diagnóstico sobre o Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento do Conselho Nacional de Justiça de 2020**

O desejo de constituir uma família, entre outras maneiras, pode ser concretizado mediante a adoção, vínculo legal que se cria para além da filiação biológica. Pode-se compreender esse instituto como o ato jurídico que constitui um vínculo jurídico paterno-filial entre adotante e adotado, emergindo direitos e deveres correlatos. A adoção estabelece um parentesco legal entre os adotante e adotado que subroga ambas as partes às prerrogativas legais de pais e filhos. Dessa forma, não se pauta na realidade biológica e nem se trata de uma ficção jurídica, mas é baseado na realidade afetiva e social.

A fonte da adoção é um ato jurídico (decisão judicial), e não um negócio jurídico. A sentença constitutiva visa efetivar o melhor interesse da criança e do adolescente, coadunando com os princípios já abordados no capítulo 1. É nesse contexto que Jorge Duarte Pinheiro (2015) conceitua a adoção como “vínculo constituído por sentença judicial, proferida no âmbito de um processo especialmente instaurado para o efeito, que, independentemente dos laços de sangue, cria direitos e deveres paternofiliais (em sentido lato) entre duas pessoas”. É nesse diapasão que o instituto da adoção é previsto no ECA em seu artigo 43: “a adoção será deferida quando apresentar reais vantagens para o adotando e fundar-se em motivos legítimos.”.

O Conselho Nacional de Justiça publicizou no ano de 2020 o Diagnóstico Sobre o Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento que tem por objetivo “consolidar os dados fornecidos pelos tribunais de justiça, formando uma base única que reúne informações sobre o perfil das crianças e dos adolescentes inseridos no sistema de proteção da infância e da juventude” e visa, também, traçar o perfil buscado pelos possíveis adotantes, acreditando o mesmo ser “uma ferramenta poderosa, que promove racionalidade e celeridade nos processos de colocação de crianças e adolescentes em famílias substitutas.”.

A adoção é, nesses termos, a máxima efetivação do direito à convivência familiar e comunitária, que Paulo Lobo (2009, p.102-103) trata como a “relação afetiva diuturna e duradoura entretecida pelas pessoas que compõem o grupo familiar, em virtude de laços de parentesco ou não, no ambiente comum. [...]”.

Para a efetivação da adoção no Brasil, foi criado em 2009 o Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (SNA) e é configurado como a fusão do Cadastro Nacional de Adoção (CNA) e do Cadastro Nacional de Crianças Acolhidas (CNCA). O SNA se propõe a tratar de maneira holística do infante, pautada na doutrina da proteção integral da criança e do adolescente. O Conselho Nacional de Justiça, em seu sítio eletrônico afirma acerca da adoção (Brasília, 2020) que “Os maiores beneficiários do SNA são as crianças e adolescentes em acolhimento familiar e institucional, que aguardam o retorno à família de origem ou a sua adoção”. A Resolução nº de 2019<sup>15</sup>, que implementa o SNA trata como objetivo deste a consolidação das informações concedidas pelos Tribunais dos respectivos Estados, que versem acerca do acolhimento institucional e familiar, à adoção e demais maneiras de aplicação do infante em família distinta daquela da sua natural.

A família acolhedora tem se tornado, nesse contexto, uma excelente parceira do Estado na efetivação da proteção à criança e ao adolescente. A participação no programa família acolhedora não é um estágio de convivência e nem cria lista de preferência para a adoção, pois essa possibilidade resta vedada por lei.

Essa vedação legal é necessária, inicialmente, para evitar que a criança inserida no Cadastro Nacional de Adoção passe a ser disputada entre a família acolhedora e a família inscrita no cadastro nacional de adoção. Nesse caso, a alegação de permanência da criança e posterior adoção da família acolhedora não é possível nem mesmo se alegado o princípio do melhor interesse da criança e do adolescente.

O programa família acolhedora não é destinado a buscar pretensos adotantes, mas apenas agregar à vida de crianças e adolescentes institucionalizados a experiência de convivência familiar de forma consistente e responsável, livrando-os de situações potenciais de novos traumas e conflitos.

---

<sup>15</sup> Art. 1 O Conselho Nacional de Justiça implantará o Sistema Nacional de Adoção e de Acolhimento – SNA, cuja finalidade é consolidar 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.

Na hipótese de a família de origem demonstrar interesse e aptidão em receber novamente o infante, este deverá ser reintegrado em seu lar natural. Havendo impossibilidade, preferencialmente, deverá ser realizada sua integração ao núcleo familiar extenso, ou seja, à parentela mais próxima. Somente na hipótese de não ser possível reintegrar o infante em sua família de origem ou integrá-lo no núcleo extenso será feito seu encaminhamento para a adoção.

O ECA previu em seu art. 50, § 5<sup>16</sup> a criação do Cadastro Nacional de Adoção, que conforme o caput do artigo é “um registro de crianças e adolescentes em condições de serem adotados e outro de pessoas interessadas na adoção”. Esse registro afirma no Brasil uma disparidade entre o número de pretendentes á adoção e o número de infantes aptos a serem adotados. É diante dessa circunstância que se dá a justificativa para a vedação à adoção dos infantes que estão em acolhimento por parte das famílias acolhedoras prevista na legislação municipal pertinente, haja vista que se procura impossibilitar que o Cadastro Nacional de Adoção seja burlado por meio do acolhimento familiar.

O serviço família acolhedora estabelece o período de permanência do infante com a família que o está acolhendo por tempo determinado de 6 meses até 2 anos, fazendo, assim, com que não seja possível efetivar a adoção do mesmo, posto que, conforme demonstrou o CNJ, existem milhares de pessoas aguardando a possibilidade de adotar, não sendo possível permitir um mecanismo que lese a estrutura do CNA.

O Conselho Nacional de Justiça lançou em 2020 o Diagnóstico Sobre o Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento, em que disponibilizou dados acerca da adoção e do acolhimento no Brasil. Nesse documento afirma que existem 32.791 infantes em acolhimento institucional e 1.366 em acolhimento familiar. É nesse documento que consta que a média de idade de adoção no estado do Ceará é de 4 anos e 7 meses, assim como a idade média dos infantes em processo de adoção é de 4 anos e 6 meses e no Brasil a idade média de infantes adotados é de 4 anos e 5 meses no início do processo. Dessa forma, compreende-se que a média de idade corresponde a crianças, muito abaixo dos 12 anos, quando se tornam adolescentes.

---

<sup>16</sup> Art. 50. A autoridade judiciária manterá, em cada comarca ou foro regional, um registro de crianças e adolescentes em condições de serem adotados e outro de pessoas interessadas na adoção. (Vide Lei nº 12.010, de 2009) Vigência [...]

§ 5º Serão criados e implementados cadastros estaduais e nacional de crianças e adolescentes em condições de serem adotados e de pessoas ou casais habilitados à adoção.

Há uma disparidade muito evidente entre o número de adolescentes aptos à adoção e os interessados em adotar, haja vista que “a média de idade máxima desejada pelos pretendentes em todas as Unidades da Federação é inferior às médias de idades das crianças disponíveis e não vinculadas” (BRASIL, 2020, p. 36).

Do total de crianças e adolescentes disponíveis para adoção, 69% (3.458) encontram-se vinculados a algum pretendente e 31% (1.548) ainda não encontraram pretendentes habilitados. Observa-se, na Figura 18, que a idade influencia consideravelmente nessa vinculação, uma vez que 93% das crianças não vinculadas possuem 7 anos ou mais de idade. (BRASIL, 2020, p. 26)

No Ceará 42 adolescentes completaram a maioria sem ser reintegrado a sua família ou adotado, ou seja, precisaram começar a ser responsáveis pela sua subsistência, inclusive financeira, sem qualquer ajuda de outrem.

No Brasil o número de adolescentes em acolhimento familiar é muito inferior àqueles em acolhimento institucional, conforme se abstrai de tal documento:

Quadro 1 – Acolhimento e faixa etária

Idade	Tipo de Acolhimento	
	Acolhimento Familiar	Acolhimento institucional
18	1	11
17	39	769
16	47	1.506
15	53	1.903
14	71	2.139
13	76	2.250
12	71	2.211

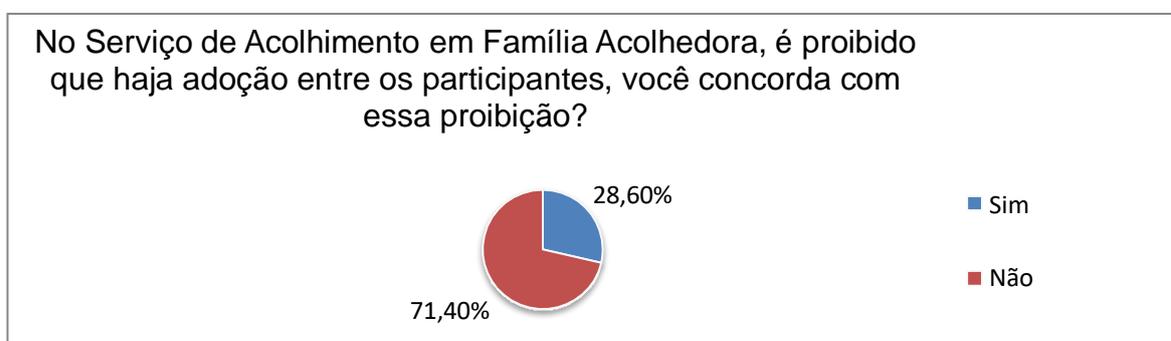
Fonte: CNJ, 2020 – Adaptado.

É mediante a análise de tais dados que se compreende que o Conselho Nacional de Adoção é um mecanismo muito eficaz na efetivação de adoções no país; entretanto, existe uma disparidade entre o perfil de interesse traçado pelos pretendentes e os infantes habilitados à adoção. Desta feita, em razão do baixo percentual de adolescentes adotados, e da existência de adolescentes em acolhimento familiar, é inquestionável que possibilitar a adoção por parte das famílias acolhedoras garantiria uma maior probabilidade de efetivação do direito a convivência familiar e comunitária.

O que ora se suscita não pode confundir-se com uma tentativa de burlar o CNA, mas, sim, haja uma alteração legislativa para que apenas os adolescentes possam ser adotados pelas famílias que os estão acolhendo, se assim manifestarem interesse.

Na pesquisa de campo realizada, questionou-se acerca da opinião das famílias acolhedoras e dos profissionais que trabalham com o serviço sobre a vedação à adoção prevista na legislação, ao que foram obtidas respostas diametralmente opostas entre os dois grupos analisados, já que entre as famílias 71,4% das respostas foram negativas, já entre os profissionais, apenas 33,30% concederam respostas negativas. Conforme gráfico das respostas concedidas pelas famílias que estão em acolhimento na cidade de Fortaleza:

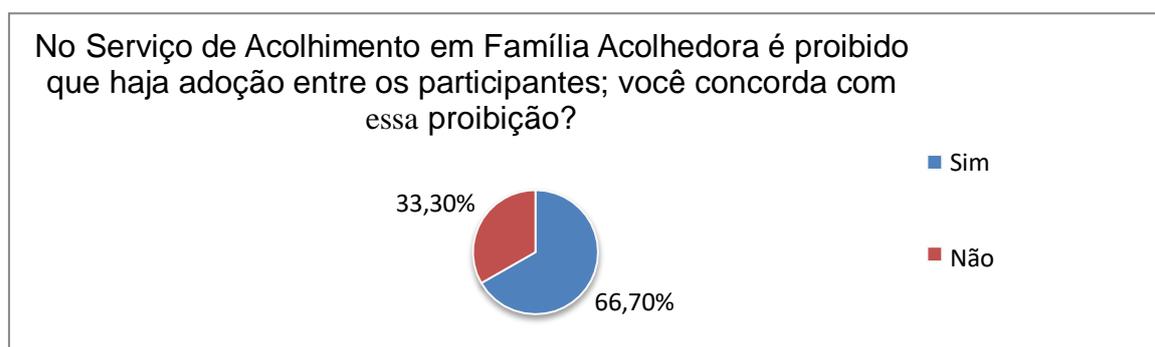
Gráfico 6 – Entendimento das famílias quanto à adoção entre participantes



Fonte: Elaborado pela própria autora.

Assim como no gráfico obtido a partir das respostas dos profissionais que atuam no serviço Programa Família Acolhedora:

Gráfico 7 – Entendimento dos profissionais quanto à adoção entre participantes

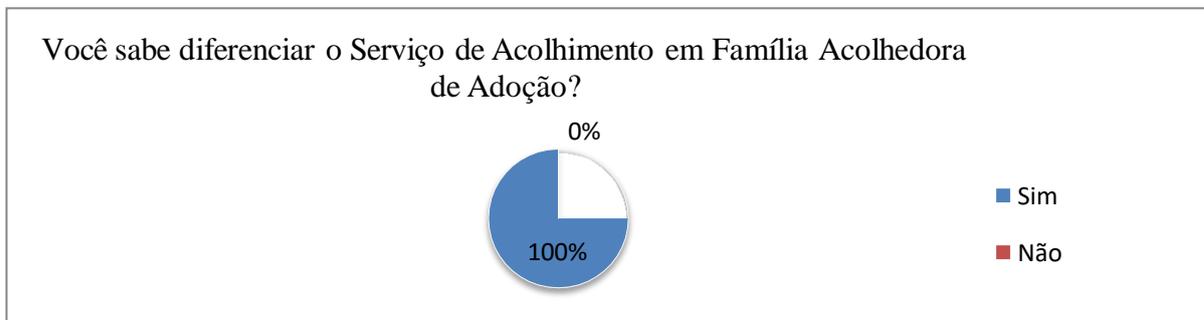


Fonte: Elaborado pela própria autora.

Uma curiosidade enquanto pesquisadora que existiu foi acerca da intenção de adotar por parte das famílias que estão em acolhimento. Para compreender tal desejo, foi inicialmente necessário que houvesse a compreensão se as famílias que estavam em acolhimento sabiam

diferenciar tal acolhimento da adoção, ao passo que se obteve como resposta que 100% das famílias o faziam:

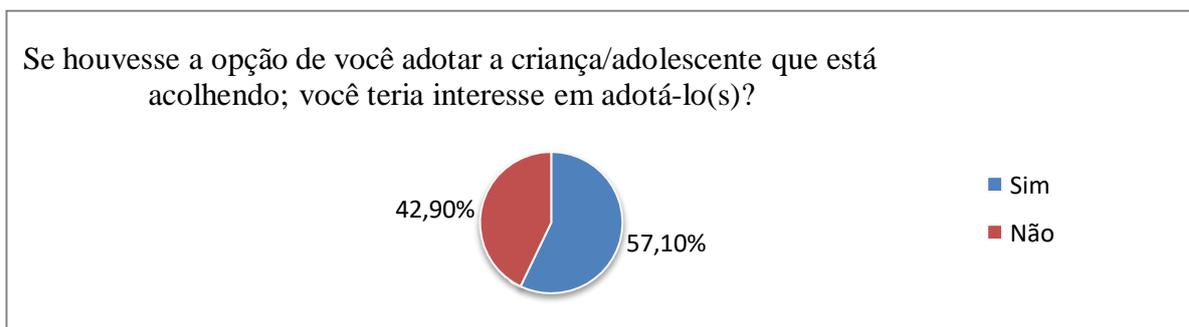
Gráfico 8 – Compreensão das famílias sobre a distinção entre acolhimento e adoção



Fonte: Elaborado pela própria autora.

De posse dessa informação, foi possível questionar-se acerca do desejo dessas pessoas em proceder a adoção dos infantes que se encontram em acolhimento por parte desses, ao que se obteve o resultado de quem mais da metade o desejavam, conforme se demonstra:

Gráfico 9 – Adoção dos infantes em acolhimento



Fonte: Elaborado pela própria autora.

Dessa forma, fazer a alteração legislativa pertinente para que possa haver a adoção de adolescentes é uma medida que garante a efetivação do direito constitucional à convivência familiar e comunitária desses infantes que não se encontram nos requisitos mais desejados por parte dos pretendentes e que encontram em tal vedação legislativa um empecilho à efetivação de diversos dos seus direitos, assim como do desejo de pertencer a uma família que está disposta a adotá-lo.

### **3.4 Benefícios concedidos às famílias acolhedoras, um gargalo ao desenvolvimento do programa?**

O presente tópico visa analisar os benefícios concedidos pela Lei 10.744/18 da cidade de Fortaleza a fim de compreender se os mesmos são adequados às finalidades pretendidas, buscando, assim, atender ao real motivo de sua previsão, que consiste em atender ao melhor interesse da criança e do adolescente acolhido, assim como prover condições adequadas às famílias que se dispõem a participar do serviço.

Atender às previsões legislativas que instituem benefícios àqueles que decidem participar do programa é a única maneira de conceder a estes uma contraprestação estatal, posto que apesar de ser uma participação voluntária, devem ser oferecidos subsídios que encorajem o cidadão a participar, além de garantir a estes que conseguirão assegurar os direitos fundamentais previstos ao infante acolhido, como deve ser feito com o direito à saúde através da prioridade no atendimento municipal de saúde e com a educação com o atendimento prioritário no Sistema Educacional Municipal.

A efetivação do programa se dá a partir da cooperação da família, enquanto instituição privada, com um órgão de governo municipal, que é a Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos, dessa forma, o legislador precisou desenvolver alguns mecanismos de incentivo ao acolhimento, assim como de promoção de maior qualidade de vida aos acolhidos.

Nessa esfera, cabe salientar que a lei que implementou o programa em Fortaleza, a Lei 10.744/18 é municipal, ou seja, não cabe a esta quaisquer interferências na esfera estadual ou federal,

Os benefícios previstos para as famílias que acolhem infantes previstas em tal norma legal são: bolsa auxílio integral a cada trinta dias de acolhimento no valor não inferior a um salário mínimo por acolhido, até o limite de três salários mínimo, mesmo que a quantidade de infantes acolhidos seja superior a três, a isenção do IPTU do imóvel utilizado pela família acolhedora e o atendimento prioritário no Sistema Municipal de Saúde e Educação.

Primeiramente cabe ser tratado acerca da isenção de Imposto sob a Propriedade Predial e Territorial Urbana, o IPTU, do imóvel que esteja sendo utilizado para moradia da família acolhedora, posto que é uma medida com grande capacidade de contribuição ao bem-estar dos acolhedores. Entretanto encontra percalços para a efetivação dessa capacidade, posto que os

imóveis para receberem tal isenção precisam estar livre de quaisquer débitos anteriores com o Município, além de regularizados junto a este.

Ocorre que a inadimplência na cidade de Fortaleza é muito alta e mesmo que a família que escolheu acolher busque uma tentativa de regularizar os seus débitos juntos ao Município não existe qualquer desconto específico para ele para que efetive tal parcelamento e consiga ter a sua dívida sanada.

A isenção do IPTU é o único incentivo fiscal concedido às famílias, razão pela qual aquelas que vivem de aluguel, ou que não irão usufruir dessa isenção por qualquer outro motivo não podem ter esse valor descontado em qualquer outro encargo municipal. Dessa forma, compreende-se que deveria ser facultado a tais famílias ter o valor equivalente ao do IPTU referente ao seu imóvel abatidos em outros encargos municipais.

Relevante se faz tal crítica, pois das 7 famílias entrevistadas e dos 12 profissionais nenhum deles respondeu que a isenção do IPTU é o benefício mais relevante.

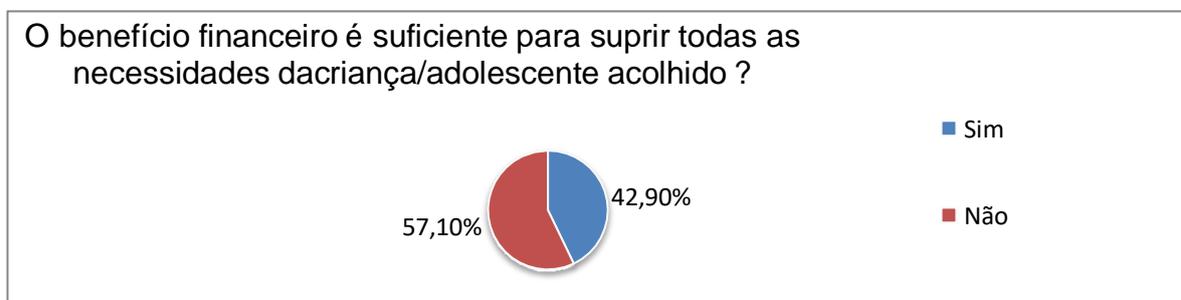
O segundo benefício a ser tratado é a bolsa-auxílio integral, que consiste no valor de um salário mínimo por infante, podendo chegar a um salário mínimo e meio, caso a criança ou adolescente seja portadora de alguma deficiência física ou mental e chegando ao valor máximo de três salários mínimos, mesmo que a família acolha grupo de irmãos em quantidade superior a três (FORTALEZA, 2018) .

Esse valor é dado a título de benefício, por isso não gera vínculo empregatício com o município e deve ser integralmente revestido para o infante, o que terá fiscalização do Ministério Público, cabendo a este averiguar possíveis irregularidades na prestação de contas. Havendo qualquer ofensa às prerrogativas dessa lei a família ficará obrigada a ressarcir todos os valores recebidos enquanto durou a irregularidade (FORTALEZA, 2018).

Em muitas palestras e conversas com os mais diversos profissionais que atuam no programa de Fortaleza, assim como de outras cidades existe o discurso de que o valor de um salário mínimo é inferior ao que a criança ou adolescente que vivem em acolhimento institucional custam ao Estado. Entretanto, tal informação não consta em nenhuma pesquisa ou prestação de contas disponibilizados.

O valor, entretanto, muitas vezes não é suficiente para suprir todas as necessidades dos acolhidos, conforme foi constatado na pesquisa com as famílias que estão em acolhimento:

Gráfico 10 – Suporte financeiro recebido pelas famílias



Fonte: Elaborado pela própria autora.

Dessa forma, compreende-se o valor concedido às famílias como uma iniciativa primorosa da legislação municipal, entretanto que precisa de alguma flexibilização para suprir gastos superiores em ocasiões específicas, tais como: medicações não fornecidas em âmbito municipal e valores adicionais no momento inicial do acolhimento, para que a família possa comprar materiais de higiene pessoal e roupas de cama e banho adequadas à idade do acolhido, além de vestimentas para este, caso seja necessário.

Compreende-se que, independente do valor que é atribuído ao que gasta o infante institucionalizado, a criança ou adolescente que se encontra em situação de risco ou vulnerabilidade precisa ter a efetivação do exercício dos seus direitos fundamentais garantida.

O segundo benefício ofertado é a prioridade no atendimento médico municipal, ao que se atribui grande importância, posto que o atendimento básico familiar é de responsabilidade municipal. Entretanto, as Unidades de Pronto atendimento são de responsabilidade estadual. Apesar disso, as famílias acolhedoras são diferenciadas no atendimento mediante cartão com a identificação do programa.

O terceiro benefício trazido na Lei 10.744 de 2018 a ser tratado é a prioridade no serviço municipal de educação. A Constituição Federal de 1988 trouxe em seu artigo 30<sup>17</sup>,

<sup>17</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

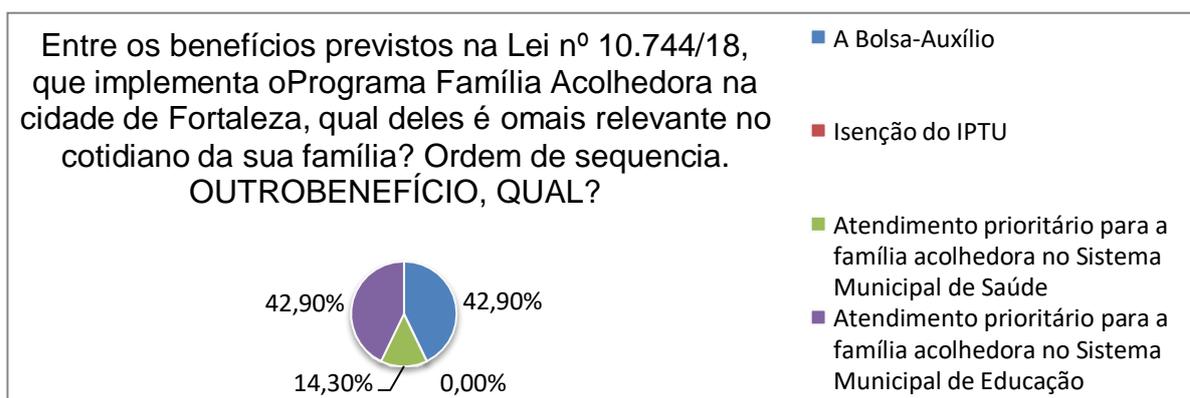
IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

quando trata acerca da competência dos municípios, a educação infantil e o ensino fundamental. Dessa feita, é de responsabilidade do município a criação e gestão de creches, assim como de escolas de ensino básico, ou seja, das instituições de ensino que devem ser facilitadoras do aprendizado dos infantes em idade apta a serem acolhidos.

Garantir a prioridade no acesso à instituição de ensino é, para muitas famílias, conforme observado na pesquisa elaborada, o benefício que faz a maior diferença no cotidiano dos acolhedores, posto que garante a efetivação do dever existente enquanto portador da guarda do infante, de educar, assim como permite ao responsável legal que possa dispor do tempo em que o infante se encontra na instituição de ensino.

As famílias que estão com acolhimento em curso foram questionadas acerca de qual benefício é o mais relevante para os seu cotidiano, obtendo como resposta que 42,9 % consideram o acesso prioritário ao Sistema Municipal de Educação.

Gráfico 11 – Benefícios relevantes: prioridade na visão das famílias



Fonte: Elaborado pela própria autora.

Ainda acerca da relevância dos benefícios no cotidiano das famílias, os profissionais que atuam no programa responderam qual entendem ser mais relevantes, obtendo-se 58,3% de respostas para o atendimento prioritário do acesso à educação municipal.

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

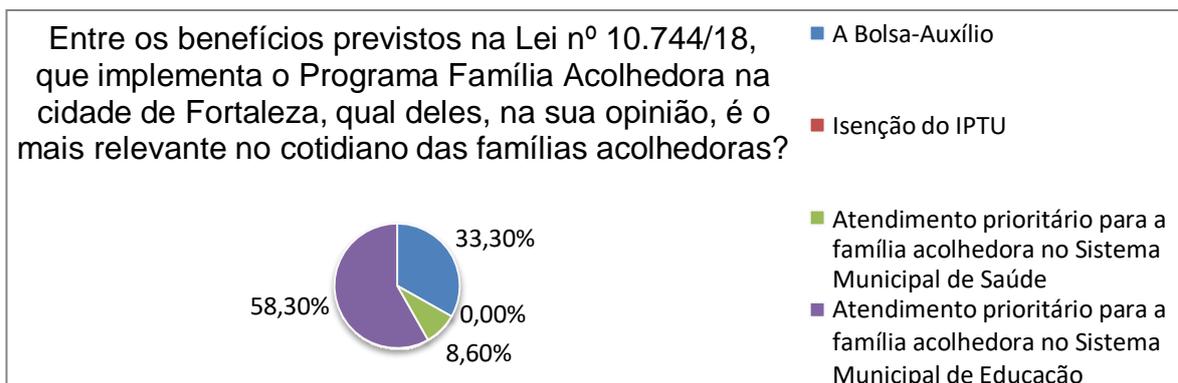
VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006](#))

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Gráfico 12 – Benefícios relevantes: prioridade na visão dos profissionais



Fonte: Elaborado pela própria autora.

As famílias que decidem fazer parte do programa agem não por outro motivo senão o sentimento altruísta de solidariedade, ou seja, uma aplicação prática do princípio constitucional estabelecido. O desejo que gera a motivação do participante não pode compreender-se como outro senão encontrar o caminho para a efetivação de um serviço diferenciado ao próximo.

O acolhimento familiar possui grande capacidade para estender-se pelos mais diversos municípios do Brasil, posto que garante uma maior qualidade de vida ao infante que consegue efetivar o seu direito à convivência familiar, assegura à família que acolhe uma contraprestação para suprir os custos básicos de uma criança ou adolescente assim como a garantia da efetivação do direito a educação e a saúde das prioridades atribuídas pela Lei 10.744/18.

## CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou analisar a convivência familiar e comunitária enquanto princípio constitucional, na qualidade de diretriz basilar de tratamento que pretende ser dado aos infantes mediante a sociedade que se busca construir a partir da redemocratização do Estado brasileiro.

A convivência familiar é um princípio, mas, principalmente, uma diretriz que representa a mudança de tratamento destinado aos infantes que passaram a ser sujeitos prioritários a partir da Constituição Federal de 1988. É a busca por um tratamento que visa o cuidado dos mesmos, uma preocupação com os aspectos psicossociais dos seres humanos que estão em pleno desenvolvimento.

Essa preocupação global com os infantes obteve repercussão na criação do Estatuto da Criança e da Adolescência que previu o acolhimento institucional e o familiar como modos de resguardar a vida dos infantes que estiverem em situação de risco e vulnerabilidade.

É preciso reconhecer o avanço no tratamento destinado aos infantes com a garantia desses modos de acolhimento. Entretanto, no que versa acerca dos seres em formação, é necessário buscar a efetivação de todos os direitos constitucionais e infraconstitucionais que lhes são destinados, e que é lhes é privado no acolhimento institucional, posto que o direito à convivência familiar só pode ser vivenciado no seio de uma família que os adote ou acolha.

É nesse sentido que foi criado o serviço Programa Família Acolhedora em várias cidades do Brasil e nesta urbe através da Lei Municipal nº 10.744/18, que busca garantir a inserção de infantes, afastados de suas famílias de origem por decisão judicial, por se encontrarem em situação de risco e vulnerabilidade, em uma família que se voluntaria para tal, por tempo determinado, de 6 meses a 2 anos.

A Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos da cidade de Fortaleza é a responsável pela implementação do serviço nesta cidade, ao passo que o faz com grande atenção voltada para a capacitação das famílias para fazerem parte do Programa Família Acolhedora, posto que é necessário que haja a capacitação dessas para a compreensão da diferença em relação à adoção, do esclarecimento acerca da vedação dessa adoção e mesmo da presença dessas famílias no Cadastro Nacional de Adoção, assim como, acerca da duração do programa, da compreensão dessa relação de cuidado que será criada e baseado no desapego, posto que haverá finitude da convivência, assim como da inexistência do vínculo empregatício com o município, posto que o benefício financeiro não pode confundir-se com verba salarial.

Essas famílias gozam de benefícios concedidos pelo Município de Fortaleza para despertar nelas o desejo e viabilizar que possam participar dessa política pública que é, antes de tudo, uma cooperação entre a família, enquanto instituição privada, e o poder público a partir do exercício da solidariedade pela primeira.

Nesse contexto foi elaborada uma pesquisa de campo para analisar a realidade do Programa Família Acolhedora, segundo as percepções das famílias que estão em acolhimento e dos profissionais que atuam nesse serviço. A ferramenta escolhida para a aplicação de tal pesquisa foi o Formulário Google, que pôde garantir o anonimato das respostas, assim como recolher o e-mail de cada um deles, garantindo a veracidade da identidade daqueles que responderam.

Foram veiculados 2 formulários diferentes, um com 19 perguntas destinado às famílias e um com 11 perguntas destinadas aos profissionais que atuam diretamente na área, especificamente na Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos da Cidade de Fortaleza. Durante o período em que o formulário estava aberto a respostas, que durou de Junho à Agosto e 2020, 7 (sete) famílias em acolhimento responderam o formulário que lhes cabia e 12 profissionais responderam o questionário destinado a esses.

Algumas perguntas não foram trazidas a esse estudo para análise, e dizem respeito às famílias: Qual o seu estado civil? Houve alguma mudança na rotina de acompanhamento da equipe multidisciplinar em razão da pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19)? Você considera o acompanhamento do Programa Família Acolhedora suficiente para sanar todas as suas dúvidas e conscientizar acerca do tempo delimitado do acolhimento familiar? Após esse

acolhimento em curso você pretende acolher outras crianças ou adolescentes? Qual foi a sua principal motivação para participar do Programa Família Acolhedora? Você tem filhos? Qual sua idade? Qual índice você usaria para expressar a importância da perspectiva da crença/religião em sua vida de irrelevante à extremamente relevante? Você teve alguma experiência com atividades de serviço social ou assistencial antes de ser Acolhedor? Já no questionário respondido pelos profissionais as perguntas não trazidas para análise foram: A pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19) gerou impactos nas atividades que você exerce no Programa Família Acolhedora? Houve a elaboração de uma programação específica dentro da sua área de atuação no Programa Família Acolhedora em razão da pandemia do Novo Corona Vírus (COVID-19)? Se houve impacto no Programa Família Acolhedora em razão da pandemia do Novo Corona Vírus (COVID-19), quais foram elas? Caso tenha havido modificações no acompanhamento do Programa Família Acolhedora em razão da pandemia do Novo Corona Vírus (COVID-19) você concorda com a implementação dessa alteração de maneira definitiva? Se sim, qual? Qual a maior dificuldade que você enfrenta no exercício da sua função junto ao programa Família Acolhedora?

Nos tópicos do capítulo 3 foram tratados, por sua vez, os benefícios concedidos às famílias que decidem participar do programa. Dessa forma, constatou-se que existem incentivos muito sólidos para essa participação, mas que eles podem e devem ser aperfeiçoados, posto que o serviço é recente na cidade de Fortaleza e tem-se mostrado benéfico aos infantes. Portanto, deve ser fomentado o seu crescimento.

No que diz respeito à publicidade do serviço constatou-se que este já fez veiculação de peça publicitária na televisão e na rádio, assim como disponibilizou uma cartilha nas Varas da Infância e da Juventude da cidade de Fortaleza. Entretanto, não existe perfil do serviço em nenhuma rede social, ou mesmo página independente na internet, sendo a aba destinada a ele dentro do espaço da Secretaria no site da Prefeitura de Fortaleza o único meio de colher informações acerca deste na rede mundial de computadores. Entretanto compreende-se que o crescimento do acesso à internet em todo o Brasil, assim como o crescimento do tempo de navegação dos brasileiros e da participação desses nas redes sociais e o baixo custo para a divulgação através dessas, são um grande motivador para que a publicidade também seja feita através desse meio, com perfil próprio no Facebook, no Twitter, assim como no Instagram, conforme se observa no serviço implementado em outras cidades, tais como: Salvador-BA, Santos-SP, Tibau-RN entre outros.

Em se tratando dos demais benefícios, é desejoso destacar a relevância da prioridade no atendimento no Sistema Municipal de Educação e no Sistema Municipal de Saúde e compreender que esses são benefícios de grande impacto na vida dos infantes acolhidos. Entretanto, compreende-se que o Município pode firmar parceria com o Governo do Estado para que esse atendimento prioritário possa ser usufruído também nos Sistemas Estaduais e não somente nos Municipais, garantindo assim, um acesso de maior qualidade aos participantes do serviço.

A vedação à adoção no Programa Família Acolhedora é uma escolha clara do legislador para que não exista qualquer forma de trapacear, ou burlar o Cadastro Nacional de Adoção. Entretanto, essa vedação esbarra no princípio do melhor interesse da criança e do adolescente, posto que, conforme o Diagnóstico do CNJ lançado no ano de 2020, apesar de o número de pretendentes a adoção ser superior ao número de infantes aptos a serem adotados, o perfil mais desejado é de crianças, fazendo com que inúmeros adolescentes passem anos em instituições de acolhimento privados do convívio familiar, assim como atinjam a maioridade e sejam compelidos a subsistir sem qualquer vínculo afetivo familiar. Desta feita compreende-se que deve o Princípio do Melhor Interesse da Criança e do Adolescente ser sobreposto à escolha inicial do legislador e seja efetivada alteração do inciso VII do artigo 11 da Lei nº 10.744/18 para que verse acerca da declaração de não interesse em adoção de crianças como requisito para as pessoas interessadas em participar do Serviço Família Acolhedora.

## REFERÊNCIAS

AMABILE, Antonio Eduardo d Noronha. **Políticas Públicas**. Dicionário de Políticas Públicas *online*. Disponível em: <http://pt.calameo.com/read/0016339049620b36a7dac>. Acesso em: 05 fev. 2020.

AMIN, Andréa Rodrigues. **Curso de direito da criança e do adolescente**: aspectos teóricos e práticos. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

AMIN, Andréa Rodrigues. Princípios Orientadores do Direito da Criança e do Adolescente. *In*: MACIEL, Katia [coord.]. **Curso de direito da criança e do adolescente**: aspectos Teóricos e Práticos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

AOKI, Luiz Paulo Santos. Art. 28 do Estatuto da Criança e do Adolescente. *In*: CURY (coord.) *et al.* **Estatuto da Criança e do Adolescente comentado**: comentários jurídicos e sociais. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS (Estados Unidos). **Convenção sobre os Direitos da Criança**. 1990. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em: 13 jun. 2020.

ASSEMBLEIA GERAL DA ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris. 1948.

BOFF, Leonardo. **O cuidado essencial**. Disponível em: [http://www.hortaviva.com.br/midioteca/bg\\_polenizando/msg\\_ler.asp?ID\\_MSG=113](http://www.hortaviva.com.br/midioteca/bg_polenizando/msg_ler.asp?ID_MSG=113). Acesso em: 05 fev. 2020.

BARATTA, Alessandro. O Direito da criança e o futuro da democracia. **Revista Studia Jurídica**, [S.l.], v. 7, n. 41, 2013.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BELTRÃO, Jane Felipe. Entre os Arawet'w e Asurini: laços de solidariedade. *In*: **Mesa redonda dos direitos da criança e do adolescente de povos e comunidades tradicionais**. Ordem dos Advogados do Brasil da Seccional do Pará, 2017.

BRANDÃO, Cláudio. **Direitos humanos e fundamentais em perspectiva**. São Paulo: Atlas, 2014.

BRASIL. **Agravo Regimental nº 223**. 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D99710.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99710.htm). Acesso em: 05 fev. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [www.presidencia.org.br/legislacao](http://www.presidencia.org.br/legislacao). Acesso em: 05 fev. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990**. 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D99710.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99710.htm). Acesso em: 05 fev. 2020.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Resolução do Conselho Nacional de Justiça nº 289**, de 14 de agosto de 2019. 2019. Disponível em: [https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao\\_289\\_14082019\\_15082019141539.pdf](https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_289_14082019_15082019141539.pdf). Acesso em: 01 jun. 2020.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Resolução Normativa nº 02/2010 do Conselho Nacional de Justiça**. 2010. Disponível em: [http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/legis/cnj/instrucao\\_normativa\\_n02\\_30\\_06\\_2010.pdf](http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/legis/cnj/instrucao_normativa_n02_30_06_2010.pdf). Acesso em: 05 fev. 2020.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Serviço**: o que são "famílias acolhedoras" para crianças e adolescentes. 2020. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/85134-cnj-servico-o-que-sao-familiasacolhedoras>. Acesso em: 05 fev. 2020.

BRASÍLIA. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento**. 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/adocao/>. Acesso em: 01 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916**. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, Presidência da República. 1916. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm). Acesso em: 07 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA. 1990. Disponível em: [www.presidencia.org.br/legislacao](http://www.presidencia.org.br/legislacao). Acesso em: 05 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10406, de 10 de janeiro de 2002**. Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm). Acesso em: 07 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.010, de 03 de agosto de 2009**. 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/112010.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112010.htm). Acesso em: 05 fev. 2020.

**BRASIL**. **Lei Municipal nº 10.744, de 06 de junho de 2018**. 2018. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/CE/FORTALEZA/LEI-10744-2018-FORTALEZA-CE.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME – MDS. **Orientações técnicas**: serviço de acolhimento para crianças e adolescentes. 2009. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/orientacoes-tecnicas-servicos-de-alcolhimento.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes-tecnicas-servicos-de-alcolhimento.pdf). Acesso em: 02 jun. 2020.

BRASIL. SDH. **Política nacional do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária**. 1990. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/programas/convivencia-familiar-e-comunitaria>. Acesso em: 05 fev. 2020.

BRASIL. SUBCOMISSÃO DA FAMÍLIA, DO MENOR E DO IDOSO. **Assembléia Nacional Constituinte (atas de comissões)**: 14ª reunião ordinária, realizada em 7 de maio de 1987. 1987. Disponível em: [http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/8c\\_Sub.\\_Familia,\\_Do\\_Menor\\_E\\_Do](http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/8c_Sub._Familia,_Do_Menor_E_Do).pdf. Acesso em: 15 jun. 2020.

BRASÍLIA. ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. **II - Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação**: anteprojeto da comissão. Anteprojeto da Comissão. 1987. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-206.pdf>. Acesso em: 15 de junho de 2020.

BRASÍLIA. COMISSÃO DE SISTEMATIZAÇÃO. **Projeto de constituição**. 1987. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-226.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2020.

BRASÍLIA. ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. **Projeto de constituição (A)**. 1987. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-251.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2020.

BRASÍLIA. CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. (org.). **O plano nacional de promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária**. 1990. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/Plano\\_Defesa\\_CriancasAdolescentes%20.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Plano_Defesa_CriancasAdolescentes%20.pdf). Acesso em: 10 dez. 2020.

BODZIAK, Fernando Wolff. Adoção. **Revista Consulex**, Brasília, n. 334, p. 30-32, dez. 2015.

BRITTO, Carlos Ayres. **O humanismo como categoria constitucional**. Belo Horizonte: Forum, 2007.

CAMPOS, Mariza Salomão Vinco de Oliveira. **Estatuto da Criança e do Adolescente: a Proteção Integral e suas implicações político-educacionais**. 2009. 102 f. Tese (Mestrado em Educação Escolar) – Programa de Educação Escolar, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Araquara, 2009.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARNEIRO, Ricardo; MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. **Gestão pública no século XXI as reformas pendentes**. 2011. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/895sg/pdf/noronha-9788581100159-06.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2020.

CARTER, Betty; MCGOLDRICK, M. As mudanças no ciclo de vida familiar: uma estrutura para a terapia familiar. *In*: MINUCHIN, Cesar. **As mudanças no ciclo de vida familiar**: uma estrutura para a terapia familiar. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 1995.

CAVALCANTE, Cinthia Mendonça; JORGE, Maria Salete Bessa. Mãe é a que cria: o significado de uma maternidade substituta. **Estud. psicol.**, Campinas, v. 25, n. 2, p. 265-275, jun. 2008. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-166X2008000200011&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-166X2008000200011&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 21 out. 2020

COELHO, Francisco Pereira; OLIVEIRA, Guilherme de. **Curso de direito da família**. 4. ed. Coimbra: Coimbra, 2008.

COLUCCI, Camila Fernanda Pinsinato. **Princípio do melhor interesse da criança**: construção teórica e aplicação prática do direito brasileiro. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito Civil) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: [https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2131/tde-25022015-083746/publico/Camila\\_Fernanda\\_Pinsinato\\_Colucci\\_completa.pdf](https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2131/tde-25022015-083746/publico/Camila_Fernanda_Pinsinato_Colucci_completa.pdf). Acesso em: 16 out. 2020.

CORTELLA, Mário Sérgio. **Famílias, urgências e turbulências**. São Paulo: Saraiva, 2017.

CUNHA, José Ricardo. O estatuto da criança e do adolescente no marco da doutrina jurídica da proteção integral. **Revista da Faculdade de Direito Cândido Mendes**, Rio de Janeiro, v. 1, 1996.

DE ANDRADE, André Gustavo Corrêa. O princípio fundamental da dignidade humana e sua concretização judicial. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro. v. 6. n. 23. p. 316-335, 2003.

DI MAURO, Renata. **Procedimentos civis no estatuto da criança e do adolescente**. São Paulo: Saraiva, 2016.

DIGIÁCOMO, Murillo José. **A rede de proteção à criança e ao adolescente e a necessidade de ir “além da medida”**. 2018. Disponível em: <https://crianca.mppr.mp.br/pagina-1570.html>. Acesso em: 15 out. 2020.

DINIZ, Vanessa do Carmos Diniz. **A convivência familiar como direito fundamental da criança e do adolescente**. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário Salesiano de São Paulo (UNISAL), Lorena, 2008. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp109277.pdf>. Acesso em: 14 out. 2020.

D'OLIVEIRA, Maria Christina Barreiros. **Breve análise do princípio da isonomia**. Instituto Processus. 2012. Disponível em: [http://institutoprocessus.com.br/2012/wp-content/uploads/2011/12/3\\_edicao1.pdf](http://institutoprocessus.com.br/2012/wp-content/uploads/2011/12/3_edicao1.pdf). Acesso em: 14 de out 2020.

ESTROUGO, M.G. Litígio de família: quem protege as crianças? *In*: Maria Regina Fay de Azambuja, Maritana Viana Silveira, Denise Duarte Bruno. **Infância em família: um compromisso de todos**. Porto Alegre: Instituto Brasileiro de Direito de Família, 2004.

FACHIN, Luiz Edson. **Da paternidade: relação biológica e afetiva**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

FACHIN, Luiz Edson. **Questões do direito civil brasileiro contemporâneo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de; COELHO, Denílson Bandeira. **Difusão de Políticas Públicas**. São Paulo: UFABC, 2016.

FORTINI, Cristiana (org.). **Políticas Públicas: possibilidades e limites**. Carvalho Filho, José dos Santos. Políticas Públicas e pretensões judiciais determinativas. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

GALLINDO, Jussara. **Navegando na História da Educação Brasileira**. Disponível em: [www.histedbr.fe.unicamp.br/navegando/glossario](http://www.histedbr.fe.unicamp.br/navegando/glossario). Acesso em: 06 ago. 2020.

GAMA, Guilherme Calmon Nogueira da. **Direito de família brasileiro: introdução/abordagem sob a perspectiva civil-constitucional**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

GARCÍA, José Antonio López. **Teoría contemporânea de los derechos humanos**. Madrid: HURI-AGE, 2010.

GOMES, Luiz Flávio; MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Comentários à convenção americana sobre direitos: Pacto San José da Costa Rica**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

GOMES, Orlando. **Direito de família**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

GONÇALVES, Camila de Jesus Mello. **Breves considerações sobre o princípio do melhor interesse da criança e do adolescente**. 2019. Disponível em: [http://www.editoramagister.com/doutrina\\_23385195\\_BREVES\\_CONSIDERACOES SOBRE\\_O\\_PRINCIPIO\\_DO\\_MELHOR\\_INTERESSE\\_DA\\_CRIANCA\\_E\\_DO\\_ADOLESCENTE.aspx](http://www.editoramagister.com/doutrina_23385195_BREVES_CONSIDERACOES SOBRE_O_PRINCIPIO_DO_MELHOR_INTERESSE_DA_CRIANCA_E_DO_ADOLESCENTE.aspx). Acesso em: 07 ago. 2020.

HOWLETT, Michael. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

ISHIDA, Valter Kenji. **Estatuto da criança e do adolescente: doutrina e jurisprudência**. 4. ed. São Paulo: Atlas.

JACOBUCCI, Marielen Carina. O direito fundamental à convivência familiar e comunitária. **Revista IOB**, São Paulo, n. 67, p. 155-168, ago./set. 2015.

JÚNIOR, ANTONIO JORGE PEREIRA; CARVALHO, David. A. . The intuitu personae adoption in the brazilian legal system. In: Margaret Binig. (Org.). *International Survey of Family Law 2020*. 1ed.Bruxelas: Intersentia, 2020, v. , p. 23-34.

JUNQUEIRA, Fausto. **Comentários ao estatuto da criança e do adolescente**. São Paulo: Saraiva, 2013.

KUASNE, Hérica. O Estatuto da criança e do adolescente, as políticas sociais destinadas à população empobrecida e seus reflexos na relação entre pais e filhos: alguns aspectos. **Semina: Ciências Sociais e Humanas**, Londrina, v. 29, n. 2, p. 151-158, jul./dez. 2008.

KFOURI NETO, Miguel. **Risco, violência e acolhimento de crianças e adolescentes no estatuto da criança e do adolescente**. Paraná: TJPR, 2012.

KREUZ, Sergio Luiz. **Da convivência familiar da criança e do adolescente na perspectiva do acolhimento institucional**: princípios constitucionais, direitos fundamentais e alternativas. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito das Relações Sociais ) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciência de Jurídicas na Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.

LAURIA, Flávia Guimarães. **A regulamentação de visitas e o princípio do melhor interessa da criança**. Rio de Janeiro: Lumen Iuris. 2002.

LENER, Lucy Claudia. **Convenção da Diversidade Biológica – Compromissos assumidos e resultados obtidos pelo Brasil**. São Paulo: PROCAM/USP, 2016.

LIBERATI, Wilson Donizet. **Comentários ao estatuto da criança e do adolescente**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

LIPOVETSKY, Gilles. **A sociedade da sedução**: democracia e narcisismo na hipermodernidade liberal. Tradução: Idalina Lopes. Barueri: Manoele, 2020.

LOBO, Paulo. **Direito civil**: famílias. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

LÔBO, Paulo. **Direito civil**: famílias. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

LÓPEZ, Geofredo Angulo. *Elementos para una reconstrucción sistémica*. Madrid. Dykison, SL, 2015.

LÓPEZ, Carlos Enrique Tejeiro. **Teoria general de niñez y adolescência**. 2. ed. Bogotá: Unicef, 2005.

MACHADO, Martha de Toledo. **A proteção constitucional de crianças e adolescentes e os direitos humanos**. São Paulo: Manole, 2003.

MENDES, Moacyr Pereira. **A doutrina da proteção integral da criança e do adolescente frente à lei 8069/90**. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito das Relações Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo,

2006. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp009234.pdf>. Acesso em: 15 de out. 2020.

MÔNACO, Gustavo Ferraz de Campos. O décimo-quinze aniversário da convenção sobre os direitos da criança – Contributo para o aprofundamento e implementação do direito internacional dos direitos humanos. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v.1, n. 831, jan. 2005. Disponível em: <https://uniforonline.com.br/bibliotecadigital/revistadostribunais.com.br>. Acesso em: 02 ago. 2020.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

NOVAIS, Jorge Reis. **Princípios estruturantes de estado de direito**. Coimbra: Almedina, 2019.

NOVAIS, Jorge Reis. **A dignidade da pessoa humana**. Coimbra: Almedina, 2017.

OLIVEIRA, Siro Darlan de; ROMÃO, Luis Fernando. **A história da criança: por seu conselho de direitos**. 1.ed. Rio de Janeiro: Revan, 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Declaração Universal dos Direitos das Crianças**. Nova York, 20 de novembro de 1959. Disponível em: [http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/c\\_a/lex41.htm](http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/c_a/lex41.htm). Acesso em: 12 jun. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris, 10 dez. 1948. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/img/2014/09/DUDH.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2020.

OSORIO, Luiz Carlos. **Família hoje**. Porto Alegre: Artmed, 1996.

PAULA, Liana de. **A família e as medidas socioeducativas: a inserção da família na socioeducação dos adolescentes autores de ato infracional**. São Paulo: USP, 2004.

PEREIRA JÚNIOR, ANTONIO JORGE; RODRIGUES, F. Flávio S. . O princípio do melhor interesse da criança face aos princípios da proteção integral e da prioridade absoluta: metodologia de aplicação. **REVISTA DE DIREITO DE FAMÍLIA E DAS SUCESSÕES**, v. 16, p. 8-27, 2018

PEREIRA JÚNIOR, ANTONIO JORGE; RODRIGUES, F. Flávio S. . Aplicação do princípio do melhor interesse da criança pelo Superior Tribunal de Justiça de 2001 a 2018. **REVISTA ESPAÇO JURÍDICO**, v. 19, p. 01, 2018.

PEREIRA JÚNIOR, ANTONIO JORGE; CALLADO, Ludmilla C. M. ; BRASIL, Stephânia. A. F. M. . Regulamentação da adoção intuitu personae no Brasil: exercício de autonomia privada em favor do melhor interesse da criança. **REVISTA DOS TRIBUNAIS (SÃO PAULO. IMPRESSO)**, v. 1005, p. 75, 2019.

PEREIRA JÚNIOR, ANTONIO JORGE. Descentralização do Poder Público nos anos 1990 mediante leis promotoras de participação do cidadão na gestão política e judicial no Brasil. **REVISTA DOS TRIBUNAIS (SÃO PAULO. IMPRESSO)**, v. 1000, p. 657, 2019

PEREIRA JÚNIOR, A. J.; AMORA, Luis Armando. S. . A solidariedade constitucional na previsão do conselho tutelar: harmonia de competências entre Estado, sociedade civil e entidades. In: Gilmar Antonio Bedin; Gisele Guimarães Cittadino; Florivaldo Dutra De Araújo. (Org.). Poder, Cidadania e Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito. 1ed.Florianopolis: CONPEDI, 2015, v. , p. 175-198.

PEREIRA JÚNIOR, A. J.. A co-regulação da família pelos círculos sociais (sociedade civil e estado): um diálogo com a Constituição Federal do Brasil. In: Valéria Silva Galdino Cardim; Mariana Ribeiro Santiago; Marcos Alves da Silva. (Org.). Direito de Família. 1ed.CURITIBA: FUNJAB, 2013, v. , p. 8-38

PEREIRA JÚNIOR, A. J.. A família na Constituição do Brasil - missão, limites e responsabilidades - comentário ao art. 226 da Constituição de 1988. In: Pereira Júnior, Antonio Jorge; Gozzo, Débora; Ligiera, Wilson Ricardo. (Org.). Direito e Dignidade da Família. 01ed.São Paulo: Almedina, 2012, v. 01, p. 07-34.

PEREIRA JÚNIOR, A. J.. O direito constitucional de Família. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura. (Org.). Comentários à Constituição Federal de 1988. 1ªed.Rio de Janeiro: Forense, 2009, v. , p. 2369-2391

PERLINGIERI, Pietro. **Perfis do direito civil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2012.

PINHEIRO, Alcyvania Maria Cavalcante de Brito. **Ave sem ninho**: princípio da afetividade no direito à convivência familiar. 2009. 101 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Fortaleza – UNIFOR. Orientação: Drª Maria Lírida Calou de Andrade. Fortaleza, 2009.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**: prefácio de Fábio Konder Comparato. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

RAMOS, André de Carvalho. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. São Paulo: Saraiva, 2014.

RODRIGUES, Stephania Mendonça. **Os direitos humanos da criança e do adolescente**: A questão do adolescente autor de ato infracional. 146 f. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós Graduação da UERJ, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 1999.

RODRIGUES, Sílvio. **Direito civil**: direito de família. 28 ed. São Paulo: Saraiva, 2004, v. 6.

ROSEMBERG, Fúlvia; MARIANO, Carmen Lúcia Sussel. A convenção internacional sobre os direitos da criança: debates e tensões. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 40, n. 141, dez. 2010. Disponível em: <https://scielo.br>. Acesso em: 03 ago. 2020.

SANTOS, Benedito Rodrigues dos. 18 anos do ECA: a inclusão de crianças e adolescentes no Estado de Direito Brasileiro. **Inclusão Social**, Brasília, v. 2, n. 2, p. 152-154, abr./set. 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. La refundación del Estado en América Latina. In: CORAGGIO, José Luis, LAVILLE, Jean-Louis (orgs.) *Reinventar la izquierda en el siglo*

XXI: *hacia un diálogo norte-sur*. Buenos Aires: Univ. Nacional de General Sarmiento/CLACSO, 2014.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análises, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA, Regina Beatriz Tavares da; NETO, Theodureto de Almeida Camargo (coord.). **Grandes temas de direito de família e das sucessões**. São Paulo: Saraiva, 2014.

SILVEIRA, Jéssica Ziegler de Andrade. **A proteção integral e o melhor interesse da criança e do adolescente: uma abordagem à luz da Lei nº. 8.069/90**. Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, 2105, p. 11.

SMANIO, Giapaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. **Estatuto da criança e do adolescente: 25 anos**. ANDREUCCI, Ana Claudia Pompeu Torezan; CARACIOLA, Andréa Boari; JUNQUEIRA, Michelle Asato (orgs.). São Paulo: LTr, 2015.

SOARES, Bruna. **Transições no ciclo de vida familiar**: a perspectiva paterna frente ao processo de transição para a parentalidade. Faculdades Integradas de Taquara – FAC, 2016.

SOUZA, Sérgio Augusto G. Pereira de. A declaração dos direitos da criança e a convenção sobre os direitos da criança. Direitos humanos a proteger em um mundo em guerra. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 53, 1 jan. 2002.

SPOSATO, Karyna Batista. **Direito penal de adolescentes**: elementos para uma teoria garantista. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

STIGLITZ, J. *On liberty, the right to know, and public discourse: the role of transparency in public life*. Oxford: Amnesty Lectures, 1999.

STOCO, Rui. **Abuso de direito e má-fé processual**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO PARANÁ – TJPR. **Risco, violência e acolhimento de crianças e adolescentes no estatuto da criança e do adolescente**. 2012. Disponível em: [http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/tj\\_pr/consij\\_pr\\_risco\\_e\\_violencia\\_2012.pdf](http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/tj_pr/consij_pr_risco_e_violencia_2012.pdf). Acesso em: 05 fev. 2020.

TRINDADE, Jorge. **Manual de psicologia jurídica para operadores do direito**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

TRINDADE, Judite Maria Barboza. O abandono de Crianças ou a Negação do Óbvio. **Rev. Brasileira de História**, São Paulo, vol. 19, n. 37, set. 1999.

UNICEF. *Convention on the Rights of the Child text*. 1989. Disponível em: <https://www.unicef.org/child-rights-convention/what-is-the-convention>. Acesso em: 11 jan. 2020.

VALENTE, Jane. **Família acolhedora**: as relações de cuidado e de proteção no serviço de acolhimento. São Paulo: Paulos, 2013.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Temas de direito da criança e do adolescente**. São Paulo: LTr, 1997.