

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

RODRIGO CUBAS

ACOLHIMENTO FAMILIAR: UMA ALTERNATIVA DE PROTEÇÃO
INCLUSIVA E DESINSTITUCIONALIZADORA A SER EFETIVADA NO
ÂMBITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS.

RIO NEGRO

2011

RODRIGO CUBAS

ACOLHIMENTO FAMILIAR: UMA ALTERNATIVA DE PROTEÇÃO
INCLUSIVA E DESINSTITUCIONALIZADORA A SER EFETIVADA NO
ÂMBITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS.

Projeto Técnico apresentado à
Universidade Federal do Paraná para
obtenção do título de Especialista em
Gestão Pública Municipal.

Orientador: Prof. JOSÉ WLADIMIR
FREITAS DA FONSECA.

RIO NEGRO

2011

“[...] a infância não existe em função da juventude, da vida adulta ou da maturidade [...]. A vida não existe em função de nenhuma etapa, idade ou período: a vida deve ser plena em todo tempo. O tempo pleno é o tempo presente”.

Euclides Rendi.

Sumário

1. INTRODUÇÃO	5
1.1. Apresentação/Problemática	5
1.2. Objetivo Geral do trabalho	6
1.3. Justificativas do objetivo	7
2 . REVISÃO TEÓRICO-EMPÍRICA	10
3. METODOLOGIA	18
4. A ORGANIZAÇÃO PÚBLICA	19
4.1. Descrição geral	19
4.2. Diagnóstico da situação-problema	21
5. PROPOSTA	28
5.1. Desenvolvimento da proposta	28
5.2. Plano de implantação	38
5.3. Recursos	38
5.4. Resultados esperados	41
5.5. Riscos ou problemas esperados e medidas preventivo-corretivas	42
6. CONCLUSÃO	44
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	46
8. ANEXO	48

Lista de abreviaturas e siglas

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social

CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MP – Ministério Público

NOB-RH/SUAS – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único da Assistência Social

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

PPA – Plano Plurianual

SAC – Serviço de Ação Continuada

SGD – Sistema de Garantia de Direitos

STJ – Superior Tribunal de Justiça

SUAS – Sistema Único da Assistência Social

VIJ – Vara da Infância e Juventude

1. INTRODUÇÃO:

1.1. Apresentação/Problemática:

O projeto técnico ora proposto fundamenta-se na relevância de se operacionalizar uma política pública que, de fato, efetive o direito constitucional de crianças e adolescentes à *convivência familiar*, tendo por escopo prestar subsídios operacionais aos diversos atores da respectiva área social, mormente aos gestores públicos municipais, a fim de que viabilizem ações destinadas a implementar as diretrizes e os objetivos referendados no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária – PNCFC (BRASIL, 2006), lastreados em todo o *Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente*¹.

Com efeito, o ponto nevrálgico do tema vertente, ora problematizado, tangencia acerca da garantia do direito ao convívio familiar às crianças e adolescentes que necessitem ser temporariamente afastados de seus lares de origem em razão de abandono ou então por estarem sendo vítimas de violência intrafamiliar (*vis absoluta/vis compulsiva*²).

Pois bem. Não tão remotamente, a prática revelaria que tais hipóteses violadoras de direitos, na maioria das vezes, ensejariam o acolhimento institucional, por ser, até pouco tempo atrás, a única forma de acolhimento reconhecida em lei. Todavia, a realidade vivenciada nos abrigos não convergia para a doutrina da proteção integral consolidada na CRFB e no ECA, posto que, ao ser institucionalizado, o relegado público infantojuvenil, não raramente, passava a ter suprimido o seu direito à convivência familiar, em afronta direta ao texto constitucional e demais legislações de regência, trazendo incontestável prejuízo ao desenvolvimento da criança ou adolescente acolhido.

Denotando inconcebível quadro fático, uma das formas que o legislador vislumbrou para revertê-lo foi instituindo a medida de proteção denominada *acolhimento familiar*, a qual, ressalte-se, com a última reforma do Estatuto da Criança e do

¹ Constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal.

² *Vis absoluta* = violência física. *Vis compulsiva* = violência moral.

Adolescente, promovida pela Lei n. 12.010/2009, “*terá preferência ao acolhimento institucional*”, consoante se extrai da dicção do § 1º do artigo 34 do referido diploma protetivo. Diante dessa nova ordem jurídica, compete então aos gestores municipais criar meios para a efetivação do acolhimento familiar, cuja operacionalização, por constituir-se um Serviço de Ação Continuada (SAC), deve se dar por meio de um programa legal e legitimamente instituído no âmbito da Administração Municipal, devidamente inscrito no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA)³ e no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS)⁴.

Como cediço, a atuação dos gestores governamentais não deve se afastar da lei, destacando-se que, em se tratando de direitos destinados ao público infantojuvenil, devem eles ser assegurados de maneira absoluta e prioritária. Assim, reconhecida a novel política estabelecida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, que coloca o acolhimento familiar num plano prioritário em relação ao institucional, logicamente devem os governantes se adequar à nova exigência, não apenas sob pena de infringir a lei, mas, em razão de que se assim não procederem estarão tolhendo um direito fundamental ao sadio desenvolvimento do ser humano em estágio de formação, o que revela, por si só, a importância do presente projeto técnico.

1.2. Objetivo Geral do trabalho:

No que pertine ao objetivo geral do projeto técnico ora delineado, pode-se afirmar que, do ponto de vista pragmático, visa ele dar subsídios procedimentais ao gestor público municipal responsável pela execução da política de assistência social, especificamente para regulamentar, na praxe, as ações que garantam o direito à convivência familiar às crianças e adolescentes que necessitem de medida protetiva por parte do Poder Público, através da elaboração de um programa de acolhimento familiar

³ “As entidades governamentais e não governamentais deverão proceder à inscrição de seus programas, especificando os regimes de atendimento, na forma definida neste artigo, no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o qual manterá registro das inscrições e de suas alterações, do que fará comunicação ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária” (art. 90, § 1º, da Lei n. 8.069/90).

⁴ “O funcionamento das entidades e organizações de assistência social depende de prévia inscrição no respectivo Conselho Municipal de Assistência Social, ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, conforme o caso” (art. 9º, caput, da Lei n. 8.742/93).

(*objetivo-meio*). Assim, por meio deste trabalho serão traçadas: 1) as diretrizes e os objetivos do programa a ser instituído; 2) as normas e procedimentos gerais de admissão, avaliação, preparação e acompanhamento das *famílias acolhedoras*; 3) os direitos e deveres a serem observados pelas partes envolvidas no processo; 4) bem como os recursos (humanos, infraestruturais e financeiros) necessários à execução dos serviços que compõem o programa. Enfim, a elaboração deste trabalho terá como norte a implementação de uma política pública em âmbito municipal reservada a materializar um programa de acolhimento familiar, em cumprimento ao que determina o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (BRASIL, 2006), e toda a legislação de regência.

1.3. Justificativas do objetivo:

Como asseverado em linhas pretéritas, a relevância do presente projeto assenta-se no fato de se assegurar um direito subjetivo constitucionalmente previsto, qual seja, o *direito à convivência familiar*, especialmente ao público infantojuvenil que, por estar inserido em uma situação de risco pessoal/social, tem esse direito, ainda que parcialmente, tolhido, haja vista que, ao serem retirados de seus lares de origem, passam a ser acolhidos em entidades legalmente constituídas para tal finalidade, local onde, não raras vezes, são inobservados os preceitos legais relativos, principalmente, ao convívio familiar.

O direito à convivência familiar, além de estar placitado na atual Constituição da República – pedra angular do Sistema Jurídico –, mais precisamente em seu artigo 227, *caput*, o que, por si só, já revela a importância de tal direito, e imprescindibilidade de sua materialização, é também reafirmado na sistemática adotada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, detendo, após a edição do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (BRASIL, 2006), o *status* de política pública, consolidando-se como ação de gestão, a ser desempenhada pelos atores institucionais afetos à área da infância e juventude.

Sabe-se que no Brasil há um número elevado de crianças e adolescentes institucionalizados em abrigos. Da mesma forma, não há como se desconhecer que

parcela exponencial desse público desassistido por seus representantes legais acaba não tendo assegurados todos os direitos que lhes são legalmente direcionados, dentre os quais, primordialmente, o direito à convivência familiar, imprescindível para o regular desenvolvimento do indivíduo (físico, psíquico e afetivo), sobretudo quando se encontra em estágio de formação da personalidade, sob o ponto de vista social, ético e cultural.

Assim, constituindo-se, por excelência, um dever do Estado, mais precisamente dos gestores municipais ligados à assistência social, ante o princípio da *municipalização do atendimento* (art. 88, I, ECA)⁵, assegurar o direito ao convívio familiar à população infantojuvenil retirada do seio da sua família de origem, o presente projeto técnico justifica-se tanto pelo cumprimento de preceitos legais – constitucionais e infraconstitucionais –, como também sob a óptica da efetiva proteção integral, que deve reger toda ação empreendida no campo da infância e juventude.

Com efeito, o arcabouço jurídico hodiernamente vigente nessa seara mostra-se aprimorado, fato incontestado. Porém, não obstante o reconhecimento do amplo rol de direitos e garantias especiais ao público infantojuvenil, constantemente ampliado e contemporaneizado, e das ações governamentais e da sociedade civil destinadas a satisfazê-los, sem, no entanto, atingir a cobertura devida, vislumbra-se que ainda são muitos os problemas que assolam as crianças e adolescentes no nosso país, sobretudo quando integram família que se encontram abaixo da linha de pobreza, vale dizer, excluídos dos mínimos necessários à sobrevivência e ao pleno exercício da cidadania.

Todo esse cenário de vulnerabilidade fomenta a problemática do abandono de crianças e adolescentes, sendo que muitas das soluções e ações desenvolvidas ao longo dos anos tão-somente contribuíram para inflamar o contingente de infantes e jovens desprovidos de cuidados e afetos familiares, vez que passaram a viver em instituições de abrigo, com reflexos diretos no desenvolvimento de cada um destes seres de pouca idade.

Sendo assim, hoje se faz necessário refletir acerca da importância da convivência familiar para o pleno desenvolvimento das crianças e adolescentes, bem

⁵ Sem prejuízo da co-responsabilidade entre os demais entes federativos no financiamento para implementação dos objetivos e ações a serem efetivadas nesse campo social.

como da sua relevância para o pleno exercício da cidadania, pois, é de sabença que é na família que começa a se estruturar as bases para a completa formação do indivíduo.

Em conclusão, considerando-se que o acolhimento familiar constitui uma medida de proteção mais humanizadora para as crianças e adolescentes retirados temporariamente de seus lares, de forma a lhes assegurar um meio sócio-familiar mais adequado ao desenvolvimento da sua personalidade em substituição a sua família de origem, o presente projeto técnico resta plenamente justificável, uma vez que, encampado pelo Poder Público Municipal, estará sendo garantida a aplicação dos termos da lei no que tange a esse paradigma protetivo, até porque não se pode olvidar que a implementação de tal programa independe de efetiva demanda, não estando, desta forma, condicionado à comprovação de números estatísticos que atestem a existência de população infantojuvenil em situação de risco nos limites territoriais do município, decorrendo meramente de imperativo de ordem legal, restando assegurado por via oblíqua o *direito de viver em família*, seja ela natural ou substituta.

2. REVISÃO TEÓRICO-EMPÍRICA:

A temática abordada por meio do presente trabalho tangencia-se à modalidade de acolhimento familiar, como novo paradigma protetivo a ser garantido pelo Poder Público.

Inicialmente, cumpre registrar que no Brasil há uma arraigada cultura de institucionalização de crianças e adolescentes alvos de alguma situação de risco, sobretudo no que toca ao público infantojuvenil proveniente de famílias vulneráveis do ponto de vista sócio-econômico.

Segundo Irene Rizzini e Irma Rizzini (2004), sob o argumento de que os pobres eram irresponsáveis e incapazes de amar e educar os seus filhos, sendo os “menores desvalidos”⁶ considerados um risco para a nação e um elo fraco do sistema, originou-se uma perversidade institucional em que a única maneira de as famílias pobres conseguirem apoio público para a criação de seus filhos era entregando-os às instituições.

A par dos movimentos de abertura política e do processo de redemocratização do país, ocorreram mudanças significativas na concepção do desenvolvimento infantojuvenil e dos direitos das crianças e adolescentes. Essas transformações foram influenciadas por debates e documentos internacionais sobre direitos humanos, como a Declaração Universal dos Direitos das Crianças (1959), a Convenção sobre os Direitos das Crianças (1989), e também, a nível nacional, pela Constituição da República (1988) e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (1990).

A partir dessas mudanças, crianças e adolescentes passaram a ser considerados *sujeitos de direitos*. Mais do que isso, *sujeitos especiais de direitos*, que devem ser garantidos com absoluta prioridade, consoante se extrai da dicção do artigo 4º, *caput*, da Lei n. 8.069/90 (*Estatuto da Criança e do Adolescente*).

⁶ Filhos de famílias com poucas condições sócio-econômicas, pauperizadas, que eram vistos como “carentes”, possíveis “delinquentes” ou “vadios” e, portanto, precisavam ser educados e controlados, enquanto suas famílias eram consideradas incompetentes para cuidar e educar.

Dentre o rol de direitos previstos no mencionado estatuto protetivo, encontra-se o *direito à convivência familiar*, cuja temática, nos últimos anos, teve uma atenção nunca vista na nossa história. Todavia, não raras vezes, tal direito continuava sendo suprimido do público infantojuvenil que, por uma situação de risco, era provisoriamente afastado da sua família natural por ação do Poder Público.

Destarte, não obstante o *direito ao convívio familiar* tenha sido inserido no texto constitucional de 1988, e posteriormente referendado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, verificou-se ao longo do tempo que tal direito, frise-se, fundamental ao sadio desenvolvimento do indivíduo, era automaticamente tolhido nas hipóteses de acolhimento institucional, mormente naqueles casos em que a reestruturação da família de origem se mostrava inoperável.

Tal preocupação em se garantir o convívio familiar a esse público relegado, assunto até então tratado a nível jurídico, passou a ingressar na agenda política do Poder Executivo Federal, sendo que no ano de 2004 restou instituída, por meio de decreto presidencial, uma *Comissão Intersectorial*, com o propósito de elaborar plano nacional e diretrizes da política de promoção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária. O produto dos esforços empreendidos foi então apresentado ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e ao Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), sendo que após discussões realizadas em nível nacional, com a participação de especialistas e militantes da área do direito e da assistência social, restou aprovado, em 13 de dezembro de 2006, o denominado *Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária*.

Apesar dos avanços obtidos com a previsão do direito o convívio familiar na legislação e com a sua admissão na agenda governamental, verificou-se que a efetivação dessa garantia ainda necessitava de um instrumento pragmático que concretizasse tal direito às crianças e adolescentes afastados do seu núcleo familiar.

Em consonância com esse movimento de reordenamento e de construção de normativas, surge então a Lei n. 12.010, promulgada em 3 de agosto de 2009, popularmente intitulada como a *Lei da Adoção*, a qual representa a maior atualização

que o Estatuto da Criança e do Adolescente já recebeu em seus quase vinte anos de existência. A denominada *Lei da Adoção*, apesar de levar este nome, poderia também ser chamada de *Lei da Convivência Familiar*, pois não cinge-se a questões exclusivas à adoção, ainda que este seja o seu grande foco.

Veja-se que já no seu artigo inaugural a Lei n. 12.010/09 anuncia que foi editada com o escopo de aperfeiçoar a sistemática prevista para garantia do direito à convivência familiar⁷, prestigiando, assim, as regras contidas no PNCFC, sendo que, dentre outras inovações, instituiu, no artigo 101, VIII, do ECA, uma nova medida de proteção, chamada *Acolhimento Familiar*, tema foco do projeto técnico ora delineado.

Como asseverado, a *convivência familiar* sempre foi posta em posição de destaque pela legislação de regência, mostrando claro e efetivo posicionamento legal contra as antigas instituições de abrigamento, conhecidas como internatos, orfanatos, casas de passagem, entre outras designações. Por tal razão instituiu-se, como novo paradigma, a modalidade de *acolhimento familiar*, visando-se, assim, garantir, de forma efetiva, tal direito às crianças e jovens afastados do lar original, a par das demais garantias legalmente previstas.

Destarte, pode-se afirmar que a criação desse novo instituto jurídico justifica-se pelo fato de que a privação do convívio familiar, principalmente ao ser em desenvolvimento – seja criança ou adolescente –, produz consequências extremamente maléficas à formação da personalidade, sob o ponto de vista social, ético e cultural⁸.

Uma premissa desenvolvida no campo da psicologia e perfilhada no âmbito jurídico, haja vista o sistema protetivo adotado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, confirma que a convivência familiar, antes de ser um direito é uma necessidade, pois é na família – instituição social primária – que se estabelece a

⁷ [...] evidente tentativa de rompimento com a cultura da institucionalização no Brasil, cujos paradigmas ainda persistem, não obstante as regras do Estatuto da Criança e do Adolescente, presentes há mais de 18 anos, e as previstas na Constituição. (CURY, 2010, p. 177).

⁸ Desabrochar para o mundo inclui um desenvolvimento de dentro para fora, o que é garantido pelos impulsos vitais vinculados à hereditariedade e à energia própria do ser vivo. Mas este movimento será potencializado ou diminuído, e até mesmo obstaculizado, pelas condições ambientais: 60%, dizem os entendidos, são garantidos pelo ambiente. Não basta pôr um ser biológico no mundo, é fundamental complementar a sua criação com a ambiência, o aconchego, o carinho e o afeto indispensável ao ser humano, sem o que qualquer alimentação, medicamento ou cuidado se torna ineficaz (Ibid., p. 110).

primeira relação de afeto, sobre a qual se edifica todo o ulterior desenvolvimento do indivíduo.

Consoante ensinamento de Donald Woods Winnicott (2011, p. 137), a família, a par de ser a única entidade capaz de atender as necessidade do indivíduo também é a mais adequada para proporcionar-lhe a maturidade emocional, porque contribui de duas formas: “[...] de um lado dá-lhe a oportunidade de voltar a ser dependente a qualquer momento; de um outro, permite-lhe trocar os pais pela família mais ampla, sair desta em direção ao círculo social mais imediato e abandonar esta unidade por outras maiores. Esses círculos cada vez mais amplos, que a certa altura tornam-se agrupamentos políticos, religiosos e sociais da sociedade, e talvez o próprio nacionalismo, são o produto final de um processo que se inicia com o cuidado materno e se prolonga na família”. Logo, não há que se olvidar que o processo de socialização primária ocorre na família.

Nesse quadrante, há que se transpor alguns estigmas que se referem ao conceito de *família*, já que se pode pensar, num primeiro momento, que o direito à convivência familiar tão-somente estaria assegurado junto à *família natural*, entendida esta no conceito insculpido no artigo 25, *caput*, da Lei n. 8.069/90, segundo o qual “Entende-se por *família natural* a comunidade formada pelos pais ou qualquer deles e seus descendentes”.

O citado *Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária* (BRASIL, 2006) retoma os conceitos de família trazidos na Constituição da República (art. 226, § 4º) e no Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 25, *caput*) e, em seguida, traça a seguinte orientação, *litteris*:

Estas definições colocam a ênfase na existência de vínculos de filiação legal, de origem natural ou adotiva, independentemente do tipo de arranjo familiar onde esta relação de parentalidade e filiação estiver inserida. Em outras palavras, não importa se a família é do tipo “nuclear”, “monoparental”, “reconstituída” ou outras (BRASIL, 2006, p. 23).

Ampliando o debate, alerta no sentido de que, não obstante esta definição ser suficiente do ponto de vista legal, “*torna-se necessário desmistificar a idealização de uma dada estrutura familiar como sendo a ‘natural’*”, ou seja, o Plano Nacional chama a

atenção para as diversas possibilidades de organização familiar que temos hodiernamente, indo além dos laços de consanguinidade, mostrando-se que é preciso reconhecer a diversidade de organizações familiares. Extrai do mencionado documento:

Torna-se necessária uma definição mais ampla de “família” [...]. A família pode ser pensada como um grupo de pessoas que são unidas por laços de consangüinidade, de aliança e de afinidade. Esses laços são constituídos por representações, práticas e relações que implicam obrigações mútuas (BRASIL, 2006, p. 23).

À luz da reflexão sobre o alargamento do conceito de família, e orientados pela sua valorização na legislação de regência, tem-se que a instituição do novo paradigma de acolhimento, que deve se dar em âmbito familiar, vem para superar as condições institucionalizantes nas quais ainda vivem crianças e adolescentes nos abrigos mantidos pelo Poder Público, garantindo-lhes a convivência familiar, bem como proporcionando-lhes o exercício da individualidade como pessoa dentro da instituição primária que é a família, independentemente se esta se trata do núcleo familiar original⁹.

Registre-se, nesse ponto, que a *individualização do atendimento* é princípio basilar a ser observado nas hipóteses de acolhimento (institucional ou familiar)¹⁰. Entretanto, não desconsiderando os avanços na área, tem-se que tal garantia, na maioria das vezes, é de difícil alcance quando o acolhimento é de natureza institucional, imperando o atendimento massificado, até porque, em se tratando de uma organização pública, toda conduta está adstrita às regras padronizadas e rígidas. Tal situação de massificação do atendimento é atenuada, senão inexistente, na hipótese de acolhimento familiar, já que os membros da família acolhedora vão direcionar toda a assistência à

⁹ Para John Bowlby (1969 *apud* CUNEO), o comportamento de apego, no curso do desenvolvimento sadio, leva ao desenvolvimento de laços afetivos entre a criança e o adulto que dela cuida. A capacidade para estabelecer vínculos afetivos saudáveis está profundamente condicionada à qualidade das interações recíprocas entre os adultos e as crianças e à base que os pais ou seus substitutos (cuidadores primários) proporcionam a estas. A construção do que Bowlby denominou de apego seguro depende essencialmente, portanto, destes fatores.

[...] dados colhidos revelaram, ainda, que as crianças institucionalizadas, em especial as que permanecem na instituição por mais de um ano, estão mais propensas a desenvolver padrões de apego inseguro. Há, em geral, problemas que a afligem e dos quais são portadoras que antecedem seu abrigamento. Tais problemas, dependendo da conduta assumida em relação a elas, podem ser agravados com o gradual enfraquecimento dos vínculos familiares associado ao contexto ambiental em que passam a viver. A institucionalização prolongada constitui, por sua própria natureza e característica, fator de risco para o desenvolvimento de um apego saudável.

O tempo de permanência da criança na instituição é proporcional ao enfraquecimento dos vínculos familiares e o é inversamente em relação ao fortalecimento dos elos institucionais, os quais vão se sedimentando com o tempo. O abrigo passa a ser o principal referencial dessas crianças, ocasionando graves prejuízos para o seu desenvolvimento.

¹⁰ Vide artigo 92, III, da Lei n. 8.069/90.

criança ou ao adolescente acolhido, considerando e respeitando suas individualidades nas atividades cotidianas. Esse atendimento personalizado ao acolhido fará com que este se sinta pessoa singular que é.

Assim sendo, insustentável a afirmação de que “*tal abrigo é tão bom como uma família*”, pois, ainda que seja um ótimo abrigo, ou o melhor abrigo que consigamos desenvolver, há que se potencializar as chamadas *famílias acolhedoras*, regularizadas agora como medida de proteção, instituindo-se o respectivo programa municipal, até porque, nos termos do artigo 34, § 1º, do ECA, “*A inclusão da criança ou adolescente em programas de acolhimento familiar terá preferência a seu acolhimento institucional*”.

Como dito, o acolhimento familiar é medida protetiva destinada a proteger criança ou adolescente que, devido a uma situação de risco, precise ser afastada do convívio familiar. Tal situação de risco pode restar configurada por *atos comissivos* caracterizadores de violência doméstica/intrafamiliar – física, sexual ou psicológica –, *atos omissivos*, isto é, situações de negligência – abandono material ou intelectual –, ou ainda, naquelas hipóteses em que os responsáveis legais, por alguma razão de força maior, não consigam exercer os deveres decorrentes do Poder Familiar, como, por exemplo, nos casos em que estejam hospitalizados ou então cumprindo pena privativa de liberdade.

Caracterizada qualquer dessas situações de risco, o infante ou adolescente deverá ser, em caráter provisório¹¹, acolhido por uma família devidamente cadastrada no respectivo programa municipal, período em que receberá assistência (material, moral, educacional e afetiva) desse núcleo acolhedor, até que possa ser reintegrado à sua família de origem ou, na impossibilidade, ser encaminhado à adoção.

Trazendo toda essa temática ao campo empírico da gestão pública municipal, imperioso salientar que a inclusão do *acolhimento familiar* como medida de proteção

¹¹ Um dos princípios basilares a ser observado nos casos de acolhimento – seja na modalidade institucional ou familiar –, é o da reinserção familiar. Vale dizer, a retirada da criança ou adolescente do lar de origem deve ser *medida provisória e excepcional*, contudo, se restar configurada tal hipótese, enquanto perdurar o acolhimento, deverão ser realizadas todas as ações possíveis destinadas ao resgate da *família natural*, inserindo-a em programas oficiais de auxílio, sem que, nesse ínterim, haja a ruptura dos vínculos entre o acolhido e sua família. Infelizmente, no Brasil o acolhimento institucional muitas vezes tem deixado de ser uma medida provisória para se tornar permanente. Logo, o acolhimento familiar mostra-se como uma alternativa possível para que crianças e jovens não sejam institucionalizados e para que não que se crie uma geração de “órfãos de pais-vivos”.

legalmente prevista, e este é um aspecto fundamental, justificante do projeto técnico ora apresentado, deve ser materializada por meio de um “*Programa de Acolhimento Familiar*”. As famílias acolhedoras deverão, portanto, ser previamente cadastradas no respectivo programa de acolhimento familiar, o que se dá após capacitação e análise por parte de equipe multidisciplinar, via de regra, técnicos da Secretaria Municipal de Assistência Social, sendo que durante o período de acolhimento terão o acompanhamento necessário, podendo, inclusive, receber subsídios por parte do Poder Público, segundo permissivo estatuído no artigo 34, *caput*, da Lei n. 8.069/90.

Por todo o exposto, deduz-se que a medida de proteção caracterizada pelo acolhimento familiar não significa a mera transferência da guarda de uma criança ou adolescente a uma família qualquer, como ainda acontece com frequência, muitas vezes como alternativa para pequenas cidades que não possuem abrigo, mas sim, pressupõe a criação de um programa com todas as implicações que isto requer, inclusive com a estruturação de uma equipe multidisciplinar capacitada a selecionar e prestar assistência às famílias acolhedoras, minimizando eventuais problemas que ainda preocupam os resistentes a este tipo de acolhimento, como, por exemplo, a dificuldade de desprendimento por parte da família acolhedora no momento do retorno da criança ou do adolescente ao convívio familiar original.

Além do apoio e acompanhamento profissional, que deve ocorrer em todo o processo, visando-se atenuar questões casuais adversas, é preciso, antes de tudo, considerar que os traumas vividos em instituições pelas crianças e adolescentes são exponencialmente maiores. Ou seja, por mais que a criança ou o adolescente tenha algum sofrimento ao ter que se distanciar da família que lhe acolheu por algum tempo – seja para voltar à sua família de origem, seja para ir para a adoção –, este sofrimento não se compara ao vivenciado nos abrigos, onde este público infantojuvenil é atendido por um grupo de servidores que agem pautados em regras preestabelecidas, com alta rotatividade profissional e, não raras vezes, sem nenhuma atenção especial durante este processo de adaptação. A família acolhedora, ao contrário, dispensará dedicação muito mais afetiva e efetiva à criança ou ao adolescente que venha a receber e, sabendo desde a capacitação admissional no respectivo programa que não se trata de

uma medida perene, certamente saberá, com o devido apoio profissional, superar o futuro desligamento, consciente da importância do apoio oferecido, que é inestimável.

Em conclusão, tem-se que *acolhimento familiar*, extirpe de dúvida, constitui *medida de proteção humanizadora*¹² para crianças e adolescentes inseridos em uma situação de vulnerabilidade, assegurando-lhes, em substituição da família de origem, um meio sócio-familiar adequado ao desenvolvimento da sua personalidade, medida esta que tem, por força de lei, preferência ao *acolhimento institucional*, o qual passa a ter natureza subsidiária, levando-se em conta a importância do ambiente familiar dentro do Sistema de Garantia de Direitos instituído pelo ECA, razão pela qual *deve* o gestor público municipal promover, com absoluta prioridade, as ações destinadas a implementar um programa que sustente esse novo paradigma de acolhimento, ressaltando-se, assim, que trata-se de um *dever funcional*, e não mera faculdade, o que, por si só, legitima e fundamenta a elaboração do presente projeto técnico.

¹² A experiência tem demonstrado que a “convivência familiar”, ainda que no seio de uma família substituta, apresenta vantagens que se sobrepõem – psicológica, moral e economicamente – às soluções buscadas por via de internação em estabelecimentos governamentais e não governamentais, na formação ou recuperação dos menores carentes. (CURY, op. cit., p. 177).

3. METODOLOGIA:

O projeto técnico ora proposto será desenvolvido a partir do levantamento e análise de acervo bibliográfico (livros e artigos científicos), seguindo-se com a exposição teórica do tema pautado – *acolhimento familiar*, ressaltando-se os principais conceitos que envolvem esse novo paradigma protetivo, cotejando-os com as premissas gerais estabelecidas na legislação pátria, bem como se estabelecendo paralelo com a realidade diagnosticada no município de Mafra-SC.

Destarte, os procedimentos relativos à coleta de dados cingir-se-ão ao exame de material literário, com o emprego do *método dedutivo*, já que o tema posto à mesa é objeto de leis e políticas públicas federais, cabendo aos entes municipais apenas se adequarem aos seus termos. Portanto, este trabalho não abarcará pesquisas de campo, até porque a implementação do programa de acolhimento familiar não está condicionada à existência de demanda real. Diferentemente da maioria dos projetos que se originam para sanar deficiências pré-verificadas, o projeto apresentado não exsurge da realidade vivenciada no município de Mafra-SC, mas, sim, por ordem legal emanada do Poder Legislativo e Executivo, a nível federal.

Superada essa primeira etapa, colhido e devidamente analisado o material bibliográfico, será elaborado o projeto propriamente dito, definindo os procedimentos necessários à instituição e manutenção dos serviços que compõem o programa, a fim de que, se encampado pela Administração Pública Municipal, seja então encaminhado para a Câmara de Vereadores, para ulterior análise e deliberação.

4. A ORGANIZAÇÃO PÚBLICA:

4.1. Descrição geral:

Como já asseverado em linhas pretéritas, o presente projeto técnico focaliza o acolhimento familiar como medida protetiva de inclusão, propulsora da ruptura da pungente cultura de institucionalização de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar, cuja operacionalização deve se dar a nível local, vale dizer, nos municípios, por intermédio da respectiva Secretaria de Assistência Social.

Prima facie, impende destacar que desde a promulgação da Constituição da República ora vigente a assistência social passou a ter *status* de “direito social” (art. 203), integrando o tripé da Seguridade Social, a par dos direitos da *saúde* e *previdência social*.

A inserção da *assistência social* entre os direitos sociais constitucionalmente previstos implicou conseqüentemente na reversão da abordagem antes vigente na área, na qual os serviços e auxílios assistenciais eram oferecidos de forma paternalista (*clientelismo*), como dádivas ou benesses concedidas de forma descontínua, na medida da disponibilidade de recursos e dos interesses políticos dos governantes em exercer o controle social sobre grupos vulneráveis, e assim obter legitimação e, principalmente apoio político-eleitoral.

A partir da nova ordem constitucional instituída após o fim do regime ditatorial nos anos oitenta, dá-se início a um processo de afirmação da política de assistência social¹³. A ação estatal, compreendida a atuação dos municípios, passou então a ser pautada em uma legislação devidamente regulamentada, afastando-se definitivamente o caráter de assistencialismo das ações de proteção de social.

Nos anos que se seguiram editou-se a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS (Lei n. 8.742/93), que dispôs sobre a organização da *Assistência Social*, encaçada por vasta normalização (decretos e resoluções) que passou a regulamentar a

¹³ A Constituição Federal trouxe nova concepção para a Assistência Social, com vistas à universalização dos acessos e da responsabilidade estatal, inserida no sistema do bem-estar social brasileiro. Essa política social deve estar articulada a outras políticas do campo social direcionadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida. (ROSSATO, 2011, 265).

atividade socioassistencial a ser desempenhada pelo Estado, responsável pela promoção de políticas sociais emancipatórias.

Com efeito, a regulamentação dessa atividade estatal implicou na criação de uma gama de serviços, os quais se tornaram direitos legalmente instituídos, passíveis, portanto, de requerimento por parte do usuário do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Traçados, ainda que sucintamente, tais registros acerca do reconhecimento e afirmação da *Assistência Social* dentro do sistema constitucional de garantias sociais, de inegável valia do ponto de vista da organização histórica dos acontecimentos, descendo-se agora ao cerne do tema objeto do projeto técnico ora proposto, impende destacar que o direito ao convívio familiar de crianças e adolescentes afastados do lar de origem é uma garantia que integra esse grande rol de direitos socioassistenciais, cuja concretização, como destacado anteriormente, dentro da estrutura administrativa municipal, está afeta às atribuições do gestor responsável pela pasta assistencial, reafirmando o papel fundamental das políticas de assistência social também no campo da infância e juventude.

Com efeito, o pretense programa de acolhimento familiar, cujos serviços são classificados pela Resolução n. 109/2009/CNAS como sendo de *Proteção Social Especial de Alta Complexidade*, deverá ser operacionalizado, ante o princípio da descentralização dos serviços, e dada a especificidade de cada campo de atuação, por Unidade de Referência da Proteção Social Especial¹⁴ vincula à respectiva Secretaria Municipal de Assistência Social, em observância ao que dita a mencionada resolução, que organiza os serviços sociais por níveis de complexidade no SUAS.

Pontuada, ainda que em poucas linhas, a atribuição organizacional relativa à operacionalização do programa de acolhimento familiar, que recai sobre a pasta da assistência social, passa-se agora à análise da situação fática verificada no município de Mafra-SC, no refere-se ao tema em exame.

¹⁴ Entidade de atendimento específica, governamental ou não governamental, competente pela execução do programa assistencial de acolhimento familiar.

4.2. Diagnóstico da situação-problema:

Como já registrado, após decorridos quase vinte anos, contados da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, pela primeira vez houve uma significativa reforma desse diploma protetivo. A Lei n. 12.010, de 3 de agosto de 2009, trouxe como fundamentos principais as premissas estabelecidas no Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária – PNCFC, inserindo dentre aquelas medidas específicas de proteção previstas no artigo 101 do ECA a *inclusão em programa de acolhimento familiar*.

Evidente, portanto, o empenho para o reordenamento da política nacional de assistência com o foco na família, valorizada como o *espaço ideal de convivência* para a criança e o adolescente.

Sob o prisma da organização político-administrativa, tem-se que a criação dessa novel medida protetiva, *per sí*, impõe ao poder público municipal a implantação de um programa específico para a realização dos serviços que envolvem o acolhimento familiar, obrigação esta que ganha ainda maior destaque ante a regra de que “*A inclusão da criança ou adolescente em programas de acolhimento familiar terá preferência a seu acolhimento institucional [...]*” (art. 34, § 1º, do ECA).

Nessa senda, por oportuno, cumpre salientar a existência de recente precedente jurisprudencial por meio do qual decidiu-se acerca da responsabilidade dos entes municipais no que toca à obrigação em instituir programa de acolhimento familiar dentro da sua estrutura administrativa, por se tratar de serviço essencial ao digno desenvolvimento da pessoa em formação.

Conforme decidiu a Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça de Mato Grosso, ao analisar o Agravo de Instrumento n. 18172/2011, cujo julgamento realizou-se em 21.6.2011, “*O Município não pode se eximir de dar cumprimento aos programas relacionados à política social*”, determinando, no caso em concreto posto a exame, que o ente municipal procedesse, no prazo de sessenta dias, a implementação de programa de acolhimento familiar, a ser operado pela Secretaria de Assistência Social ou instituição correlata.

Ainda nesse diapasão, impende frisar que a determinação judicial ora citada não se traduz como ingerência do Poder Judiciário nas atribuições administrativas do Executivo Municipal, já que o ente municipal não pode se afastar do comando previsto no texto constitucional, que limita sua discricionariedade político-administrativa que, evidentemente, não pode comprometer o acesso de crianças e adolescentes a um direito fundamental previsto na *Lex Superior*, consoante se depreende do excerto jurisprudencial a seguir colacionado, *in verbis*:

Embora inquestionável que resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, ainda que em bases excepcionais, determinar, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas, sempre que os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório, vierem a comprometer, com a sua omissão, a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional. (STJ. REsp 753565/MS. Julgado em 27.03.2007).

Demonstrada, de forma inconteste, a obrigação do poder público de instituir programa específico de acolhimento familiar, em atendimento as determinações legais vigentes, independente da comprovação de efetiva demanda, sob pena de ser compelido a fazê-lo por determinação judicial¹⁵, impende frisar que, não obstante se tratar de obrigação solidária¹⁶, a execução de tal encargo político, de fato, recai sobre os entes municipais, competindo então aos gestores públicos locais engendrar, conjuntamente com o corpo técnico que compõe o quadro de servidores públicos municipais, as ações destinadas a levar a efeito o programa em questão, hipótese que ainda não se verificou no município de Mafra-SC.

Tal incumbência de nível local decorre do princípio da *municipalização do atendimento*, que nada mais é que a descentralização da atuação estatal do centro para a periferia, que decorre da própria forma de organização territorial adotada pela atual Constituição Republicana, e que atualmente exige uma atuação muito mais dinâmica dos municípios.

¹⁵ Art. 208, IX, do ECA: "*Regem-se pelas disposições desta Lei [8.069/90] as ações de responsabilidade por ofensa aos direitos assegurados à criança e ao adolescente, referentes ao não oferecimento ou oferta irregular de ações, serviços e programas de orientação, apoio e promoção social de famílias e destinados ao pleno exercício do direito à convivência familiar por crianças e adolescentes*".

¹⁶ A obrigação solidária, nesse caso, alcança a União, os Estados-membros e os Municípios, de modo que se pode exigir a qualquer um dos referidos entes que promova os atos destinados ao cumprimento da imposição legal.

Acerca do assunto, extrai-se da melhor doutrina, *litteris*:

Municipalizar, aqui, não significa a União e o Estado abrirem mão de uma parcela do poder que detinham até então nessa matéria, [...]. *A contrario sensu*, significa o Município assumir poderes até então privativos daquelas instâncias superiores da Federação brasileira.

Os fundamentos dessa inversão de poderes encontram-se nos arts. 1º, 18 e 204 da CF. O Município é ente autônomo da Federação brasileira. A política social deve ser formulada através da descentralização político-administrativa, ficando a coordenação e as normas gerais para a União. A execução de programas bem como sua coordenação ficam para os Estados e os Municípios (no caso da criança e do adolescente, em face deste art. 88 do Estatuto, o Município tem o poder de escolher a forma que melhor lhe convém para a execução). (CURY, 2010, p. 369).

Não obstante manifesta a obrigação dos entes municipais instituírem um programa de acolhimento familiar dentre os serviços de proteção social especial de alta complexidade que devem prestar por meio da respectiva pasta assistencial, verifica-se que, passados quase dois anos da entrada em vigor da Lei n. 12.010/09¹⁷, quando o acolhimento familiar foi efetivamente elevado ao patamar de medida de proteção preferencial à modalidade institucional, o município de Mafra-SC, ora diagnosticado, ainda não instituiu tal serviço de extrema relevância social.

Destarte, quando se verifica, na prática, que uma determinada criança ou adolescente residente na circunscrição territorial do município e comarca Mafra-SC esteja sendo alvo de abandono ou violência que enseje a sua retirada do núcleo familiar de origem, será então acolhido em entidade institucional, até que seja, por ordem judicial, reintegrado ao convívio familiar original, colocado em família substituta ou então encaminhado à adoção. Nesse ínterim, não raras vezes estendido por anos, ficará mantido na instituição, sujeito a regras regimentais e sob os cuidados do município, que se materializam por meio de atos empreendidos por servidores públicos capacitados para tal finalidade, sem poder, de fato, exercer seu direito constitucional ao convívio familiar na plenitude em que se faz necessário.

Até pouco tempo atrás, poderia-se afirmar que implantar uma nova proposta de acolhimento para crianças e adolescentes em situação de risco, com serviços de qualidade e maior eficácia em relação à antiga institucionalização, exigiria anos e

¹⁷ A Lei n. 12.010/09 estabeleceu, em seu artigo 7º, período de vacância de 90 (noventa) dias. Portanto, tendo sido publicada no Diário Oficial da União – DOU em 4.8.2009, entrou em vigor em 2.11.2009, considerando que “A contagem do prazo para entrada em vigor das leis que estabeleçam período de vacância far-se-á com a inclusão da data da publicação e do último dia do prazo, entrando em vigor no dia subsequente à sua consumação integral” (artigo 8º, § 1º, da Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998).

mudanças paulatinas, sejam elas de ordem legal, de práticas institucionais, políticas e sociais, bem como de paradigmas familiares.

Contudo, essa etapa transitória já restou superada, pois há muito tempo o tema é objeto de discussões no campo jurídico, acadêmico e governamental, sendo que com a edição da Lei n. 12.010/09 colocou-se a última pá de cal sobre os argumentos mais resistentes, sejam aqueles advindos no universo jurídico, da psicologia e de outras áreas afetas. Hodiernamente, inexorável é o fato de que o *acolhimento familiar* deve ser implementado pelo município por meio de um programa específico, buscando-se com isso absorver toda a demanda de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e que necessitam de acolhimento.

Do ponto vista legal, como asseverado, ocorreram transformações que possibilitam ao acolhimento familiar ancorar-se em leis e normativas. A Constituição da República Federativa do Brasil (1988), o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), a Lei Orgânica da Assistência Social (1993), somados ao Plano Nacional (2006), deram base e constituíram-se em marcos legais para a argumentação, justificativa e inclusão do acolhimento familiar como uma política pública nacional.

Ante tais argumentos, cumpre aos municípios, sem qualquer exceção, levar a efeito os termos da lei no que se refere ao direito ao convívio familiar, até mesmo para que tudo não se torne mera carta de intenções, não podendo-se olvidar que tal obrigação, que já se encontrava insculpida na Carta Magna, bem como em outras leis infraconstitucionais, ganhou maior destaque perante ao Poder Executivo Municipal quando guindada à hierarquia de política pública, com a edição do Plano Nacional (BRASIL, 2006).

E aqui, importante ressaltar, não há que se falar em discricionariedade administrativa no que tangencia a implementação do pretense programa de acolhimento familiar.

Eventual sustentação de que a instituição de um programa de tal natureza estará à mercê da discricionariedade do gestor municipal não coaduna com o espírito do Constituinte, nem mesmo com o claramente vazado na legislação de regência.

Atualmente, a doutrina mais abalizada afirma que a atuação dos governantes, inclusive a discricionária, não mais está ligada à idéia de *poder*, mas sim, de *dever*,

acentuando-se a condição de servientes dos gestores públicos, caracterizadora da função pública.

O preclaro publicista Celso Antônio Bandeira de Mello é categórico ao afirmar:

Na Ciência do Direito Administrativo, erradamente e até de modo paradoxal, quer-se articular os institutos do direito administrativo - inobstante ramo do direito público - em torno da idéia de poder, quando o correto seria articulá-los em torno da idéia de dever, de finalidade a ser cumprida. Em face da finalidade, alguém - a Administração Pública - está posta numa situação que os italianos chamam de *doverosità*, isto é, sujeição a esse dever de atingir a finalidade. Como não há outro meio para se atingir esta finalidade, para obter-se o cumprimento deste dever, senão irrogar a alguém certo poder instrumental, ancilar ao cumprimento do dever, surge o poder, como mera decorrência, como mero instrumento impostergável para que se cumpra o dever. Mas é o dever que comanda toda a lógica do Direito Público. Assim, o dever assinalado pela lei, a finalidade nela estampada, propõem-se, para qualquer agente público, como um ímã, como uma força atrativa inexorável do ponto de vista jurídico (MELLO, 2003, p.14-15).

Razão assiste ao citado doutrinador quando desloca o eixo metodológico do conceito de discricionariedade da noção de *poder* para de *dever*, noção essa muito mais ajustada aos princípios do Direito Público, ainda mais quando a atuação administrativa se dá no campo da infância e juventude, haja vista o princípio da *absoluta prioridade*¹⁸, que deve pautar todas as ações do gestor público nesta seara.

“A exigência de absoluta prioridade não deve ter conteúdo meramente retórico, mas se confunde com uma regra direcionada, especificamente, ao Administrador Público” (Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. 7ª Câmara Cível. Apelação Cível n. 596017897). Oprimir a eficácia do princípio da prioridade absoluta é condenar seus destinatários à marginalidade, à opressão, ao descaso, por isso que os mandamentos legais atinentes aos direitos do público infantojuvenil devem ser interpretados como sendo de eficácia plena, e não apenas programática, isto é, devem ser concretizados pelo poder público de imediato, sem que haja a necessidade de edição de futura lei regulamentadora para a efetivação de tais direitos.

¹⁸ Por absoluta prioridade, devemos entender que a criança e o adolescente deverão estar em primeiro lugar na escala de preocupação dos governantes; devemos entender que, primeiro, devem ser atendidas todas as necessidades das crianças e adolescentes [...]. Por absoluta prioridade entende-se que, na área administrativa, enquanto não existirem creches, escolas, postos de saúde, atendimento preventivo e emergencial às gestantes, dignas moradias e trabalho, não se deveria asfaltar ruas, construir praças, sambódromos, monumentos artísticos etc., porque a vida, a saúde, o lar, a prevenção de doenças são mais importantes que as obras de concreto que ficam para demonstrar o poder do governante. (LIBERATI, 1993, p. 16).

Em outras palavras, cumpre dizer que, em se tratando de valores hierarquizados em nível elevadíssimo, aqueles atinentes à vida digna do público infantojuvenil, a *discricionariedade* – caracterizada pela conveniência e oportunidade – não permite ao administrador que se afaste dos parâmetros principiológicos e normativos da Constituição da República e de todo o sistema legal infraconstitucional.

Também não há como prosperar o argumento de que a instituição de um programa de acolhimento familiar não se faz necessária em razão da existência de uma instituição de acolhimento já operante no município de Mafra-SC, pois, como já posto, “*a inclusão da criança ou adolescente em programas de acolhimento familiar terá preferência a seu acolhimento institucional*” (art. 34, § 1º, ECA).

Da mesma forma, não merece acolhida casual asserção de ausência de demanda, isto é, de inexistência total de público infantojuvenil com necessidade de ser afastado do lar de origem (situação hipotética esta almejada, mas, convenhamos de difícil alcance), pois, como já registrado, a instituição de programa de acolhimento familiar, dentre os serviços assistenciais de alta complexidade, é medida que se impõe por força de lei, não estando condicionada a demonstração de demanda real, já que a prestação dos serviços pode se verificar apenas em potencial, e não de forma efetiva.

Por fim, nem sequer há como se sustentar eventual argumento de que inexistente previsão orçamentária para a instituição de um programa de tal natureza, pois, conforme vêm entendendo os tribunais pátrios, eventuais limitações ou dificuldades orçamentárias não podem servir de pretexto para a negativa de direitos constitucionalmente previstos ao público infantojuvenil, como é o caso do convívio familiar, não havendo, portanto, que se cogitar da incidência do *princípio da reserva do possível*¹⁹, dada prevalência do direito constitucional em questão.

Do estudo atento dos dispositivos legais e constitucionais citados ao logo deste trabalho, deduz-se que “*não é facultado à Administração alegar falta de recursos orçamentários para a construção dos estabelecimentos aludidos, uma vez que a Lei Maior exige PRIORIDADE ABSOLUTA - art. 227 - e determina a inclusão de*

¹⁹ O princípio da "reserva do possível" regula a possibilidade e a extensão da atuação estatal no tocante à efetivação de alguns direitos (como, p. ex., os direitos sociais), condicionando a prestação do Estado à existência de recursos públicos disponíveis.

recursos no orçamento. Se, de fato, não os há, é porque houve desobediência, consciente ou não, pouco importa, aos dispositivos constitucionais precitados encabeçados pelo parágrafo sétimo do art. 227” (Tribunal de Justiça do Distrito Federal. Apelação Cível n. 62. Acórdão n. 3.835. Julgado em 16.04.93).

Logo, de fundamental importância, que cada município, independente de possuir ou não programa oficial de acolhimento institucional, elabore e implemente uma política especificamente destinada ao atendimento em âmbito familiar de crianças e adolescentes afastados do lar de origem, incluindo na sua estrutura assistencial um programa de acolhimento familiar, bem como desenvolvendo serviços de orientação, apoio e promoção social dos respectivos responsáveis legais, com foco na reintegração da criança ou adolescente ao seu núcleo familiar original, em atendimento ao que dita o artigo 101, § 1º, do ECA²⁰.

Ante o exposto, demonstrada a obrigação inarredável do ente municipal de implementar um programa de acolhimento familiar, sob pena de, mantendo-se inerte, ser compelido judicialmente a efetivá-lo, com supedâneo no artigo 208, IX, do ECA, até porque o público infantojuvenil alvo de violência ou abandono não pode ser penalizado pela inoperância do Poder Público, e verificando-se, por outro lado, que o município de Mafra-SC, organização ora diagnosticada, ainda não oferece programa dessa natureza ao público infantojuvenil em situação de risco, elaborou-se o presente trabalho, com o desiderato exclusivo de apresentar um projeto técnico que preencha tal lacuna verificada na realidade local (mafrense), nos termos da proposta a seguir delineada.

²⁰ O parágrafo primeiro do artigo 101 do ECA, com redação dada pela Lei n. 12.010/09, determina que “O acolhimento institucional e o acolhimento familiar são medidas provisórias e excepcionais, utilizáveis como forma de transição para reintegração familiar ou, não sendo esta possível, para colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade”. Vale dizer, substituiu o parágrafo único constante da redação original do declinado dispositivo legal, “[...] o qual estabelecia que o abrigo deveria ser uma forma de transição para a colocação em família substituta: nessa nova versão [atual redação], as medidas de acolhimento institucional e de acolhimento familiar continuam sendo medidas provisórias e excepcionais, mas sua aplicação deve se dar como forma de transição para reintegração familiar e não para colocação em família substituta; essa medida é indicada apenas quando a reintegração familiar não for considerada possível” (CURY, op. cit., p. 474).

5. PROPOSTA:

5.1. Desenvolvimento da proposta:

Como registrado até o presente momento, foi com a estruturação do Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária – PNCFC que se passou a ampliar, articular e integrar as políticas, os programas, os projetos, os serviços e as ações de apoio sócio-familiar para a promoção, defesa e garantia do direito a convivência familiar e comunitária, difundindo-se tal desiderato protecionista e transformando, a partir deste referencial, a prática social da institucionalização de crianças e adolescentes no Brasil.

Com isso, espera-se que, com a efetivação desta importante proposta governamental, em todos os níveis da gestão pública, especialmente com a eficiente e permanente participação da sociedade, possa, finalmente, ser garantida a plena cidadania ao público infantojuvenil, erradicando o *apartheid*²¹ ainda existente, o qual divide a infância entre aquelas que usufruem da condição cidadã daquelas que ainda são excluídas deste fundamental direito, integrando uma “segunda classe de cidadania”.

Compreendido o alcance da proposta legal introduzida pelo texto constitucional e pela legislação infraconstitucional, especialmente no que se refere à promoção, defesa e garantia do direito à convivência familiar, há que se buscar a progressiva implantação das políticas públicas necessárias ao atendimento da respectiva demanda, razão pela qual, passa-se a propor as ações a seguir alinhadas para efetivação de um programa de acolhimento familiar dentro dos limites territoriais do Município de Mafra-SC, posto que inexistente até o presente momento.

Via de regra, a elaboração de um projeto técnico, seja em uma organização pública ou privada, exige um estudo acerca da realidade local, principalmente a fim de apontar como e porque os problemas verificados se apresentam de tal maneira. Tal “fase de concepção”, todavia, resta suprimida no presente caso, posto que o objetivo-fim do projeto ora delineado, consubstanciado na instituição de um programa de

²¹ Sistema oficial de segregação racial que era praticado na África do Sul privilegiando a minoria branca (FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Dicionário Aurélio Eletrônico - Século XXI: com corretor ortográfico. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999. 1CD-ROM).

acolhimento familiar, decorre de imperativo legal, isto é, sua implementação não pressupõe a averiguação da situação fática local, nem mesmo há espaço para qualquer juízo de valor que possa contestar sua implementação, pois sua efetivação, como já asseverado anteriormente, é obrigação irretorquível do ente municipal, não mais cabendo qualquer discussão acerca da viabilidade ou não de se instituir um programa de tal natureza entre o rol de serviços assistenciais a serem ofertados pelo poder público²².

Assim, considerando que a identificação e planejamento do problema é etapa superada no projeto técnico ora proposto, cabe ao poder público municipal a tomada de decisão, que, *in casu*, reveste-se como sendo a apresentação de projeto de lei à Câmara de Vereadores para deliberação e ulterior votação.

Aprovado o projeto de lei apresentado pelo Poder Executivo Municipal e sancionada a respectiva lei municipal, bem como realizada a inscrição do programa junto ao CMDCA e CMAS, passa-se à fase da implementação propriamente dita.

Com efeito, a instituição do programa ora ansiado deverá ser vinculado à Secretaria Municipal da Assistência Social, obedecendo às disposições estabelecidas na Resolução n. 109/2009/CNAS, que dispõe sobre a *Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais*. Sua organização e operacionalização deverão pautar-se nos pressupostos do Estatuto da Criança e do Adolescente, observando-se, ainda, os parâmetros de funcionamento disciplinados no documento intitulado “*Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes*”²³, aos quais remetem-se os termos desta proposta, sem prejuízo a outras normalizações afins.

Como se trata de um serviço de proteção social especial de alta complexidade, a operacionalização das ações, a nível administrativo, deve se dar por meio de uma Unidade de Referência ligada à pasta assistencial do município. Quanto à designação do serviço a ser instituído, este deverá ser intitulado como “*Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora*”.

²² Nesse contexto, o estímulo aos programas de acolhimento familiar é uma exigência e um objetivo a ser perseguido pela nova política de convivência familiar, a fim de minorar os efeitos do acolhimento institucional. (CURY, op. cit., p. 179).

²³ Documento oriundo do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, ratificado pelo CONANDA e CNAS, em assembléia-conjunta realizada em 18.6.2009, cujo objeto é regulamentar, no território nacional, a organização e oferta de Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, no âmbito da política de Assistência Social, constituindo uma das ações previstas no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária.

No que se refere ao aspecto procedimental, há que se afirmar que o programa de acolhimento familiar deverá organizar-se segundo os princípios e diretrizes do Estatuto da Criança e do Adolescente, observando-se notadamente àqueles dispostos no artigo 92 do referido diploma protetivo, dentre os quais se destaca a transitoriedade do acolhimento; a reintegração à família de origem; a preservação dos vínculos familiares, inclusive, dos vínculos afetivos entre grupo de irmãos, evitando o seu desmembramento; e a permanente articulação com a Justiça da Infância e da Juventude e com a rede de serviços.

Por meio de tal programa deverá ser organizado, em residências de *famílias acolhedoras* previamente cadastradas, o acolhimento de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar original, até que seja viabilizada a reintegração ou, na sua impossibilidade, a colocação em núcleo familiar substituto, preferencialmente *família extensa*²⁴, ou então o encaminhamento para adoção (medida excepcional).

Tem como público alvo, portanto, crianças e adolescentes de 0 a 18 anos incompletos, sob medida protetiva de acolhimento.

O programa em questão é particularmente adequado ao atendimento de crianças e adolescentes cuja avaliação da equipe técnica do programa e dos serviços da rede de atendimento indique possibilidade de reintegração à família de origem. Desta forma, cumpre aos técnicos (psicólogos, pedagogos e assistentes sociais) proceder ao estudo do caso, a fim de verificar a eventual possibilidade de retorno da criança ou adolescente ao lar original, sendo que, vislumbrando-se tal situação, realiza-se o acolhimento familiar, procedendo-se, no seu curso, as ações destinadas à reintegração²⁵.

Por fim, cumpre registrar que cada família acolhedora deverá acolher uma criança/adolescente por vez, exceto quando se tratar de grupo de irmãos, quando esse número poderá então ser ampliado, ante o princípio emanado do artigo 92, V, do ECA.

Sob o prisma técnico-administrativo, impende consignar que as *famílias acolhedoras* devem ser selecionadas, capacitadas e monitoradas pela equipe técnica do

²⁴ Entende-se por família extensa ou ampliada aquela que se estende para além da unidade pais e filhos ou da unidade do casal, formada por parentes próximos com os quais a criança ou adolescente convive e mantém vínculos de afinidade e afetividade (art. 25, parágrafo único, do ECA).

²⁵ [...] devem os atores do Sistema de garantia perpetrarem esforços no sentido de trazer o reequilíbrio necessário, com o intuito de proporcionar a manutenção do grupo familiar. (ROSSATO, op. cit., p. 300).

Programa de Acolhimento Familiar, para que possam então acolher crianças ou adolescentes sob medida de proteção aplicada por autoridade judiciária competente, a qual, mediante a expedição de *Guia de Acolhimento*²⁶, encaminha a criança/adolescente para inclusão no referido programa, competindo à coordenação deste a indicação da família que esteja disponível e em condições para acolhê-lo.

Ainda dentro da sistemática jurídica, cumpre registrar que a família eleita para realizar o acolhimento poderá receber a criança ou adolescente mediante guarda²⁷, a ser concedida pela autoridade judiciária, que comunicará a coordenação do programa no prazo de cinco dias (*art. 170, parágrafo único, do ECA*), devendo a partir de então ser observado o disposto nos artigos 19, §1º, e 92, ambos do Estatuto Protetivo.

O sucesso do programa proposto por meio do presente projeto técnico, em grande parte, depende de um criterioso processo de seleção e capacitação, essencial à obtenção de famílias acolhedoras com perfil adequado ao desenvolvimento de suas funções, possibilitando a oferta de um serviço de qualidade.

Para tanto, deve-se prever, minimamente, as seguintes etapas: **1)** ampla divulgação; **2)** acolhida e avaliação inicial; **3)** avaliação documental; **4)** seleção; **5)** capacitação; **6)** cadastramento; e **7)** acompanhamento.

Em análise apartada de cada uma das etapas mencionadas, tem-se que a **fase cognitiva** deve ser inaugurada com a ampla e irrestrita *divulgação do programa*, até porque seu funcionamento possui caráter participativo, isto é, exige a adesão por parte da sociedade civil. Essa divulgação deve conter informações precisas sobre os objetivos e a operacionalização do programa, perfil dos usuários, critérios mínimos para se tornar família acolhedora, dentre outras. Ressalte-se que a sensibilização de famílias para a participação no programa como *famílias acolhedoras* requer uma estratégia de divulgação permanente, que privilegie a clareza dos objetivos dessa modalidade de atendimento, que, em hipótese alguma, deve ser confundida com adoção.

A *acolhida e avaliação inicial* deve ser realizada por equipe técnica multidisciplinar, qualificada e disponível para prestar os esclarecimentos necessários às

²⁶ A Guia de Acolhimento deverá conter, obrigatoriamente, os dados elencados no artigo 101, § 3º, I, II, III e IV, do ECA, sendo passível de inclusão outros dados, desde que condicionantes para a efetiva garantia de direitos de crianças e adolescentes. “As entidades que desenvolvem [...] acolhimento familiar somente poderão receber crianças e adolescentes mediante guia de acolhimento expedida pela autoridade judiciária” (ROSSATO, op. cit., p. 285).

²⁷ Vide artigo 34, § 2º, do ECA.

famílias interessadas, de modo individual e/ou em grupos familiares. Este primeiro momento de interlocução possibilita, inclusive, a identificação de possíveis motivações equivocadas – como interesse na adoção. Nessa oportunidade deve também ser verificado se as famílias atendem aos critérios mínimos exigidos para a função, inclusive em relação ao desejo, disponibilidade e concordância de todos os membros do núcleo familiar em acolher e participar dos encontros de seleção, capacitação e acompanhamento (*pedagógico, psicológico, terapêutico, etc.*).

A partir de então o procedimento admissional das famílias acolhedoras segue com a *avaliação documental*, ocasião em que a equipe responsável deverá aferir os pressupostos objetivos previamente estabelecidos, registrando-se, nesse ponto, que a documentação mínima a ser exigida constituir-se-á em documentos pessoais (RG e CPF), comprovante de residência, comprovante de rendimentos, certidão negativa de antecedentes criminais, e atestado de saúde física e mental.

Superada tais etapas, que constituem a fase cognitiva, passa-se à **fase deliberativa**, quando então serão selecionadas as famílias acolhedoras. Após a avaliação inicial, as famílias inscritas como potenciais acolhedoras deverão passar por um estudo psicossocial, com o objetivo de identificar os aspectos subjetivos que as qualificarão ou não a participar do programa. Tal etapa seletiva deverá compreender entrevistas individuais e coletivas, dinâmicas de grupo e visitas domiciliares, sempre utilizando metodologias que privilegiem a co-participação das famílias, em um processo que inclua a reflexão e auto-avaliação. Além da avaliação quanto à compatibilidade com a função de acolhimento, impende registrar que o estudo psicossocial a ser realizado pela equipe técnica deverá indicar, também, o perfil de criança e/ou adolescente que cada família está habilitada a acolher.

Realizada a seleção das famílias, passa-se à sua capacitação, a ser desenvolvida com metodologia participativa, de modo dinâmico, por meio de oficinas e seminários, que podem ser conduzidos pelos profissionais da equipe do respectivo programa e por especialistas convidados.

As famílias que forem consideradas aptas a serem acolhedoras deverão formalizar sua inscrição no programa, com o preenchimento de ficha cadastral, onde constaram os documentos necessários, informações sobre toda a família e indicação

quanto ao perfil de criança/adolescente que se julga capaz de acolher. A documentação necessária deverá ser encaminhada pela coordenação do programa ao Juízo da Vara da Infância e Juventude, para que, oportunamente, possa ser emitido, com presteza, a *Guia de Acolhimento*, ou mesmo, nos termos do artigo 34, § 2º, do ECA, o *Termo de Guarda e Responsabilidade Provisório*, quando assim figurar-se oportuno.

Registrados os procedimentos técnicos a serem observados em relação à admissão das famílias acolhedoras no programa de proteção, ingressando-se na **fase executória**²⁸, tem-se que esta deverá ser levada a efeito sob 3 (três) eixos interligados, vale dizer, procedendo-se ao monitoramento psicossocial da criança ou adolescente acolhido, da família acolhedora, bem como da família de origem.

Contextualizando: com relação à criança ou adolescente acolhido (**1º eixo da atuação executória**), as ações específicas devem envolver a sua preparação para o ingresso no programa, buscando se estabelecer um vínculo de confiança, fornecendo-lhe explicação da situação e esclarecimentos quanto ao acolhimento familiar, sempre com a supervisão da aproximação entre a criança/adolescente e a família acolhedora.

Além disso, a escuta individual da criança/adolescente, com foco na adaptação à família acolhedora, também é medida relevante a ser observada pela competente equipe técnica.

Outrossim, deverá a referida equipe proceder ao acompanhamento do desempenho escolar da criança/adolescente e sua situação de saúde. Outra ação específica e fundamental em relação à criança ou adolescente acolhido diz respeito à viabilização do seu encontro com a família de origem, que deve acontecer semanalmente, com o acompanhamento da equipe técnica, excetuados os casos em que haja proibição judicial.

Ademais, não há que se olvidar que a execução da medida de proteção deverá contemplar a *assistência integral* da criança ou adolescente, inclusive com a regularização do registro civil, lavrando-se, mediante requisição da autoridade judiciária, o respectivo registro de nascimento se acaso ainda inexistente, bem como, na hipótese

²⁸ Da experiência verificada nas Varas da Infância e da Juventude percebe-se certa heterogeneidade no procedimento executório dessa medida [*acolhimento familiar*] [...]. (ROSSATO, op. cit., p. 302).

de não restar definida a paternidade, com a promoção das medidas de que trata a Lei n. 8.560/92, por meio da qual se regula a investigação de paternidade.

Por fim, impende destacar que à equipe técnica compete, no máximo a cada 6 (seis) meses, elaborar *relatório circunstanciado* acerca da situação de cada criança ou adolescente acolhido e sua família, documento que deverá ser remetido pela coordenação do programa à autoridade judiciária, para fins da reavaliação prevista no § 1º do artigo 19 do ECA²⁹.

De outro giro, com relação à família acolhedora (**2º eixo da atuação executória**) as ações específicas devem englobar a sua preparação para recepcionar a criança/adolescente, inclusive informando a situação sócio-jurídica do caso e, quando possível, a previsão inicial do tempo de acolhimento. A aproximação, também sob o prisma da família acolhedora, deve ser supervisionada pela equipe técnica.

Da mesma forma, a referida equipe deverá formular um plano de acompanhamento da família acolhedora, em conformidade com as necessidades do acolhimento de cada criança/adolescente, respeitando as características das famílias e do acolhido.

Ressalte-se, nesse quadrante, que o acompanhamento da família acolhedora deve compreender entrevistas e visitas domiciliares com foco na adaptação e desenvolvimento sadio do acolhimento, com frequência mínima quinzenal ou de acordo com a avaliação do caso concreto, instituindo-se, ainda, espaços para troca de experiências entre famílias acolhedoras (v.g., grupos de apoio e de escuta mútua).

No que toca à família de origem (**3º eixo da atuação executória**), ressalvados os casos em que haja restrição judicial, a equipe técnica deverá realizar contato inicial para esclarecer-lhe a modalidade de acolhimento familiar, clarificando seus termos e regras, assim como a convidando a participar do processo de adaptação da criança/adolescente na família acolhedora, fornecendo informações sobre seus hábitos e costumes. Se possível, possibilitar o encontro da família de origem com seu filho(a).

Tendo-se que o objetivo finalístico do programa é realizar a reintegração da criança/adolescente, cumpre à equipe técnica proceder ao acompanhamento da família

²⁹ [...] importa destacar que a permanência da criança ou adolescente, tanto no acolhimento familiar, quanto no institucional, deverá ser reavaliada no máximo, a cada 6 meses, devendo a autoridade judiciária competente, com base em relatório elaborado por equipe interprofissional ou multidisciplinar, decidir de forma fundamentada pela possibilidade de reintegração familiar ou colocação em família substituta. (ROSSATO, op. cit., p. 156).

de origem, com entrevistas e visitas domiciliares periódicas, articuladas com o planejamento realizado para a superação das vulnerabilidades verificadas. Ou seja, construindo, com a participação dos serviços da rede de proteção, um plano de monitoramento da família de origem, que objetive a transposição dos motivos que levaram à necessidade do afastamento da criança/adolescente.

A par de todas essas atribuições da equipe técnica do programa de acolhimento familiar, compete-lhe ainda providenciar encaminhamentos jurídico-administrativos junto à rede de educação, saúde, dentre outras áreas que se fizerem necessárias, bem como possibilitar situações de escuta individual ao longo de todo o período de acolhimento, de qualquer dos envolvidos (*família de origem, família acolhedora e acolhido*).

Por fim, ainda no que tangencia aos atos executórios, impende salientar que, ante o contido no artigo 101, § 4º, do ECA, compete à equipe técnica, imediatamente após realizado o acolhimento, elaborar um *Plano Individual de Atendimento*³⁰, visando à reintegração familiar, ressalvada a existência de ordem escrita e fundamentada em contrário da autoridade judiciária competente, instrumento regulador este que deverá contemplar as singularidades e especificidades de cada criança e adolescente e de sua família.

Feitos tais apontamentos acerca das obrigações funcionais dos servidores públicos municipais responsáveis pela execução dos serviços que se inserem no programa de acolhimento familiar, cumpre registrar a seguir os deveres que recaem sobre a *família acolhedora*.

Em síntese, a família acolhedora responsabiliza-se pelas atividades cotidianas e rotineiras da criança ou adolescente acolhido (levar à escola, atendimentos de saúde, etc.), prestando-lhe toda a assistência devida, em observância ao que dita a legislação de regência, cabendo à equipe técnica auxiliá-la na obtenção dos atendimentos que se fizerem necessários, preferencialmente na rede pública³¹.

³⁰ O Plano Individual de Atendimento levará em consideração a opinião da criança ou do adolescente e a oitiva dos pais ou do responsável (art. 101, § 5º, do ECA), devendo constar em seu teor os elementos indicados no § 6º, do citado dispositivo legal, os quais, registre-se, não são excludentes de outros, devendo ser consignados todos aqueles que gerem o desenvolvimento e a promoção da autonomia da criança ou adolescente acolhido, já que a finalidade precípua de sua elaboração é a reintegração familiar.

³¹ Trata-se de vocacionada função para a qual se exige preparo especial e desprendimento, com o intuito de oferecer o carinho e cuidado especiais ao assistido. (ROSSATO, op. cit., p. 155).

Na hipótese de acolhimento de irmãos em famílias acolhedoras distintas, deverão estas promover os atos destinados a preservar o vínculo e a convivência que deve existir entre eles.

Finalmente, compete à família acolhedora comunicar à equipe do programa todas as situações de enfrentamento de dificuldades que eventualmente vivenciarem durante o acolhimento, seja em relação à criança ou adolescente acolhido, aos membros da família de origem, ou até mesmo dentro do próprio núcleo acolhedor, buscando o suporte técnico para superá-las.

Dito isso, por outro lado, compete ao Poder Público Municipal assegurar a oferta de subsídio (*contribuição pecuniária*) à família acolhedora, auxiliando-a nas despesas decorrentes da assunção do encargo assistencial, com supedâneo no artigo 34, *caput*, do ECA.

Ultimada a *fase executória* do programa, passa-se à **fase conclusiva**, quando então se opera o desligamento da criança ou do adolescente acolhido.

O desligamento do programa ocorrerá quando for aferida pela competente equipe técnica, conjuntamente com o Juiz da Vara da Infância e Juventude (VIJ) e com o representante do Ministério Público (MP), **1**) a possibilidade de retorno à família de origem; **2**) a colocação em família substituta (preferencialmente, em *núcleo familiar extenso*); **3**) a necessidade de acolhimento em outro espaço de proteção; ou, **4**) a necessidade de encaminhamento para adoção.

Nesta *fase conclusiva*, a avaliação final deve suceder atos preparatórios e de apoio específico por parte da equipe técnica, não somente em relação à criança ou adolescente acolhido (com a escuta individual e apoio emocional, com foco no retorno à família de origem e separação da família acolhedora), mas também à família de origem e a própria família acolhedora.

Compete à equipe técnica, nesse momento, dentro da conveniência fática, intensificar e ampliar, de forma progressiva³², os encontros entre a criança/adolescente e sua família de origem, por meio de visitas e concessões de permanência nos finais de semana, ações estas que devem ser precedidas de autorização judicial, até que se atinja o retorno definitivo, quando passada a situação de risco e suprido o déficit familiar.

³² Vide artigo 92, VIII, do ECA.

Relevante ressaltar que todo esse processo de reintegração deve se dar de forma gradativa, sendo inaceitável um desligamento abrupto. Destarte, a equipe técnica responsável pelo programa de acolhimento familiar deve dar continuidade ao acompanhamento à família de origem mesmo após operada a reintegração da criança/adolescente, por um período mínimo de seis meses, de forma a lhe dar suporte para o cumprimento de suas funções de cuidado e proteção, a fim de se evitar a reincidência da necessidade de acolhimento. No caso do município de Mafra-SC, tal acompanhamento *a posteriori* poderá, inclusive, ser feito pela equipe técnica do serviço de acolhimento familiar ou então por profissionais de outro serviço socioassistencial (CRAS, CREAS), em articulação com a rede local.

Em relação à família acolhedora, antes mesmo do efetivo desligamento da criança ou adolescente acolhido, cumpre à equipe técnica orientá-la para, em conjunto, intensificar a preparação da criança/adolescente para o retorno à família de origem, bem como realizar encontros com a família acolhedora (entrevistas individuais e com o grupo familiar), com foco na saída da criança/adolescente do âmbito familiar acolhedor e na experiência de separação, oferecendo apoio psicossocial após o efetivo desligamento, inclusive com manutenção das atividades em grupo com outras famílias acolhedoras e do contato regular com a equipe técnica, se houver necessidade.

Compete ainda à equipe técnica intermediar e orientar a família acolhedora com relação à manutenção de vínculos com a criança/adolescente e sua família de origem após o desligamento, ampliando, assim, a proteção almejada. Entretanto, deve ser respeitado o desejo de todos os envolvidos, além de serem consideradas as características de cada caso em concreto, avaliando-se a pertinência ou não da manutenção desde contato posterior ao desligamento.

No caso em que forem esgotadas todas as possibilidades de reintegração familiar e a criança/adolescente for encaminhada para adoção, a família acolhedora deverá, da mesma forma, contribuir para essa transição e, em conjunto com a equipe técnica, preparando o acolhido para a colocação em uma “família definitiva”.

Por derradeiro, registre-se que o desligamento do programa deve ocorrer mediante conhecimento e autorização da autoridade judiciária titular da Vara da Infância

e Juventude competente, que deverá atuar conjuntamente e ser devidamente informada de todas as ações empreendidas no curso do programa.

5.2. Plano de implantação:

A partir dos termos deste projeto técnico, tem-se que a primeira etapa a ser vencida dentro do processo de regulamentação do programa de acolhimento familiar refere-se à elaboração de projeto de lei a ser encaminhado à Casa Legislativa Municipal, quando então deverá ser analisado e deliberado pelos edis. Ultrapassada essa fase, sancionada e publicada a lei instituidora do programa, ingressa-se então na segunda etapa, quando então a respectiva entidade de atendimento deverá proceder à inscrição do programa perante o CMDCA e o CMAS, a fim de que, após, seja dado início às ações materiais destinadas a sua implementação, com a estruturação, execução e monitoramento dos serviços, cuja responsabilidade imediata, consoante delineado nos tópicos precedentes, recai sobre o gestor municipal das políticas de assistência social.

5.3. Recursos:

Em se tratando de serviço de acolhimento a ser desenvolvido, *in casu*, por organização governamental, a equipe técnica deverá pertencer ao quadro de pessoal do órgão gestor da Assistência Social local, com atuação funcional exclusivamente para os fins a que se destina o programa, respeitando-se, evidentemente, o número mínimo de profissionais necessários, a carga horária mínima e o cumprimento das atribuições estabelecidas.

Quanto à *equipe profissional mínima*³³, esta deve ser composta de coordenador e equipe técnica.

³³ A composição da equipe que deve atuar nos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes foi regulamentada pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS) (Resolução n. 269, de 13 de dezembro de 2006 - CNAS).

A coordenadoria do programa deverá ser composta por um profissional para até 45 usuários acolhidos, o qual deverá possuir nível superior de formação e experiência em função congênere, bem como amplo conhecimento da rede de proteção à infância e juventude, da rede de serviços do município e região, além da normatização de regência, sendo responsável pela gestão e supervisão do funcionamento do programa; pela sua organização e divulgação e mobilização das famílias acolhedoras; pela organização da seleção e contratação de pessoal e supervisão dos trabalhos desenvolvidos; pela organização das informações das crianças e adolescentes e respectivas famílias; pela articulação com a rede de serviços; bem como pela articulação com o Sistema de Garantia de Direitos – SGD.

A equipe técnica, por sua vez, deverá compreender 2 (dois) profissionais para o acompanhamento de até 15 (quinze) famílias de origem e 15 (quinze) famílias acolhedoras, com carga horária equivalente a 30 (trinta) horas semanais, valendo-se destacar a necessidade de flexibilidade nos horários de trabalho de tais profissionais, para atendimento às peculiaridades desta modalidade de atendimento (possível necessidade de atendimento fora do expediente ordinário). Quanto ao perfil dos profissionais que devem compor a equipe técnica, devem eles possuir nível superior³⁴ (formação mínima).

Dentre as principais atividades a serem desempenhadas³⁵ pela equipe técnica arrola-se: 1) acolhida, avaliação, seleção, capacitação, acompanhamento, desligamento e supervisão das famílias acolhedoras; 2) articulação com a rede de serviços e Sistema de Garantia de Direitos; 3) preparação e acompanhamento psicossocial das famílias de origem, com vistas à reintegração familiar; 4) acompanhamento das crianças e adolescentes; 5) organização das informações de cada caso atendido, na forma de prontuário individual; 6) encaminhamento e discussão/planejamento conjunto com outros atores da rede de serviços e do Sistema de Garantia de Direitos acerca das intervenções necessárias ao acompanhamento das

³⁴ Os parâmetros para a composição mínima da equipe técnica dos serviços de acolhimento foram estabelecidos pela NOB-RH/SUAS, a qual define que a equipe de referência dos serviços de acolhimento deve ser formada por psicólogo e assistente social. É importante que sejam agregados à equipe mínima profissionais com diferentes formações, compondo uma equipe interdisciplinar.

³⁵ As atividades a serem desenvolvidas pela equipe interprofissional deverão respeitar as normas quanto a atividades privativas definidas pelos respectivos conselhos de categorias profissionais.

crianças e adolescentes e de suas famílias; 7) elaboração, encaminhamento e discussão com a autoridade judiciária e Ministério Público de relatórios sobre a situação de cada criança e adolescente, apontando: I. possibilidades de reintegração familiar; II. necessidade de aplicação de novas medidas; ou, III. quando esgotados os recursos de manutenção na família de origem, a necessidade de encaminhamento para adoção.

Frise-se, por oportuno, que ao Poder Público compete promover a *permanente qualificação* dos profissionais que atuam no programa, segundo reza o artigo 92, § 3º, do ECA.

No que toca aos recursos financeiros, deverão restar previstos no instrumento orçamentário do ente municipal (*dotação específica*), observada a prévia inclusão no Plano Plurianual – PPA, ante a regra prevista no artigo 167, § 1º, da CRFB³⁶, posto se tratar de um *programa de duração continuada*³⁷. As despesas oriundas da instituição do programa de acolhimento familiar, portanto, pertencerão ao grupo das despesas correntes³⁸, entendido como aquelas destinadas à manutenção e ao funcionamento dos serviços públicos em geral. Além dessas, haverá ainda as despesas com pessoal, que, a princípio, cingir-se-ão à remuneração de 1 (um) coordenador e 2 (dois) técnicos (assistente social e psicólogo). Ressalte-se, neste íterim, que as despesas com pessoal devem estar limitadas a 54% (cinquenta e quatro por cento) da receita corrente líquida do Poder Executivo Municipal (artigo 20, III, “b”, da Lei Complementar n. 101/2000).

Nessa senda, cumpre destacar que, consoante disposto no artigo 90, § 2º, da Lei n. 8.069/90³⁹, os recursos destinados à implementação e manutenção do programa em questão deverão ser previstos nas dotações orçamentárias dos órgãos públicos encarregados das áreas de Educação, Saúde e Assistência Social, dentre outros, observando-se sempre o *princípio da prioridade absoluta* à criança e ao adolescente. Além do mais as prioridades a serem atendidas com os recursos captados pelo Fundo

³⁶ Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

³⁷ São programas cuja execução ultrapassa um exercício financeiro.

³⁸ Trata-se de despesa obrigatória de caráter continuado, cuja instituição de atender o disposto no artigo 17, §§ 1º a 7º, da LC n. 101/2000.

³⁹ [...] enfatiza o aspecto de fundamental importância nas dotações orçamentárias dos órgãos públicos encarregados das áreas de Educação, Saúde e Assistência Social, consubstanciado no princípio da absoluta prioridade preconizado pelo art. 227 da Constituição Federal e pelo *caput* e parágrafo único do art. 4º do ECA. (CURY, op. cit., p.383).

Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente devem convergir com os propósitos estatuídos no PNCFC⁴⁰.

Quanto à infraestrutura e espaços mínimos sugeridos, deverão funcionar em área específica para atividades técnico-administrativas, com cômodos distintos para cada função administrativa, sendo 1 (uma) sala de recepção, 1 (uma) sala para a equipe técnica, 1 (uma) sala para a coordenação, 1 (uma) sala para a realização de atendimentos, 1 (uma) sala para reuniões, além de 1 (um) cômodo destinado ao setor administrativo, onde deverão ser organizados os prontuários das crianças e adolescentes, em condições de segurança e sigilo. Cada espaço físico retro mencionado deverá ser provido de mobiliário, equipamentos, materiais de expediente e demais apetrechos necessários ao regular desenvolvimento dos serviços a serem desempenhados.

5.4. Resultados esperados:

A pretensão-fim do presente projeto técnico consubstancia-se em garantir, de fato, o direito ao convívio familiar às crianças e adolescente afastados provisoriamente de seus lares de origem e, assim, romper com a radicada cultura de institucionalização desse relegado público, cuja concretização pode ser mensurada pela diminuição ou até mesmo pela erradicação dos acolhimentos institucionais no município diagnosticado.

Como exposto em linhas pretéritas, a implementação de um programa de acolhimento familiar, ante os novos preceitos estabelecidos no Estatuto da Criança e do Adolescente, revela-se como sendo uma obrigação inexorável do ente municipal, de modo que sua instituição e manutenção não estão condicionadas ao alcance de metas e indicadores quantitativos, até porque se trata de um serviço cuja prestação não precisa ser necessariamente efetiva, mas, em potencial, no sentido de que o programa deve existir para atender a demanda que dele venha necessitar, o que não pode conduzir ao pensamento de que deva ela realmente existir. Ao contrário, o afastamento do lar de origem e o conseqüente acolhimento devem ser medidas excepcionais, adotadas

⁴⁰ Vide art. 260, § 1º-A, do ECA.

quando não mais se vislumbra outras possibilidades de se assegurar os direitos da criança ou adolescente vítima de abandono ou violência em seu ambiente familiar original. Portanto, pode restar configurada a hipótese em que não haja crianças e adolescentes vitimados e com necessidade de serem acolhidos, o que seria uma situação de fato desejável – porém, na realidade, de difícil alcance pleno –, no entanto, mesmo na hipótese de tal conjuntura favorável, o programa de acolhimento familiar deve existir, como forma primária de acolhimento, conferindo à modalidade institucional o caráter de subsidiariedade.

Por derradeiro, relativamente aos resultados a serem alcançados durante a execução do programa, impende salientar que eles constituirão os parâmetros para a própria manutenção dos serviços ofertados, haja vista que compete ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA reavaliá-lo, no máximo, a cada 2 (dois) anos, constituindo-se critérios para renovação da autorização de funcionamento: I) o efetivo respeito às regras e princípios previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente, bem como às resoluções relativas à modalidade de atendimento prestado, expedidas pelos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, em todos os níveis; II) a qualidade e eficiência do trabalho desenvolvido, atestadas pelo Conselho Tutelar, pelo Ministério Público e pela Justiça da Infância e da Juventude; III) bem como os índices de sucesso na reintegração familiar ou de adaptação à família substituta, conforme o caso⁴¹.

5.5. Riscos ou problemas esperados e medidas preventivo-corretivas:

Os problemas que podem casualmente surgir durante o curso do programa a ser implementado (não que eles sejam esperados, até porque as famílias acolhedoras devem passar por capacitações antes de recepcionarem qualquer criança ou

⁴¹ Aspecto inovador e de extrema importância é a reavaliação dos programas em execução pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente a cada dois anos e que servirá de importante subsídio para os órgãos fiscalizadores – Poder Judiciário, Ministério Público e Conselhos Tutelares. Os três critérios estabelecidos para a renovação do funcionamento consubstanciam o rigor que passa a ter o Conselho ao apreciar tais pedidos, atestados que devem ter pelos mencionados órgãos fiscalizadores. Por outro lado, os próprios Conselhos passam a ter mais vigor e responsabilidade nos respectivos municípios, face às atribuições que lhes são destinadas e cuja atenção torna-se fortalecida e insubstituível. (CURY, op. cit., p. 383).

adolescente, a fim de restarem atenuados eventuais problemas) limitam-se a percalços de cunho relacional. Ou seja, relutância por parte da criança ou adolescente acolhido em aceitar os membros da família acolhedora, ou mesmo objeções advindas da própria família acolhedora em relação ao acolhido.

Verificada qualquer dessas hipóteses, a equipe técnica do programa deverá trabalhar a dificuldade, a fim de transpô-la, ou, visualizando a gravidade do problema, direcionar a criança ou adolescente acolhido a outra família cadastrada no programa, considerada apta a acolher, ou então, em último caso, proceder ao acolhimento institucional. Outra situação que pode constituir um problema refere-se ao demasiado apego afetivo por parte da família acolhedora em relação à criança ou adolescente acolhido, cujos membros, perdendo o foco da medida protetiva, investem-se na condição de adotantes, o que, certamente, originará embaraços na ocasião do desligamento. Tal problemática jamais deve ser perdida de vista, devendo, desde o início do acolhimento, ser prevenida pela equipe responsável, mantendo a família acolhedora sempre conscientizada acerca dos objetivos assecuratórios da medida, mormente do seu caráter provisório, já que em seu curso deverão ser desenvolvidas ações destinadas à reintegração familiar, servindo o núcleo familiar acolhedor tão-somente como suporte durante o lapso temporal em que tais ações serão empreendidas.

6. CONCLUSÃO:

Ex Positis, em síntese, dessume-se que, não obstante as atuais disposições do Estatuto da Criança e do Adolescente determinem que se deva recorrer ao encaminhamento da criança ou adolescente a serviços de acolhimento tão-somente quando restem esgotados todos os recursos para sua manutenção na família de origem, a praxe revela que, frente à situação de pobreza, vulnerabilidade ou risco, a primeira resposta à qual durante muitos anos se recorreu foi o afastamento do convívio familiar, não raras vezes de forma inopinada, institucionalizando-se crianças e jovens em abrigos públicos sem qualquer observância à excepcionalidade da medida.

Com o propósito de dar novas cores a esse lamentável quadro, vários atores sociais ligados à seara da infância e juventude, juntamente com representantes do Governo Federal, mobilizaram-se a fim por em mesa a questão, restando aprovadas, a partir de então, seguidas normatizações, editadas no âmbito das políticas assistências, até que em 3.8.2009 promulgou-se a Lei n. 12.010, por meio da qual se inseriu no ordenamento jurídico, dentre as medidas de proteção elencadas no artigo 101 do ECA, a “*inclusão em programa de acolhimento familiar*”, medida esta que vem ganhando relevo dentro do Sistema de Garantia de Direitos.

Diante do reconhecimento, na legislação vigente, do *direito à convivência familiar*, reafirmado categoricamente na última reforma operada pela citada Lei n. 12.010/09, conjugado com os princípios da *prevalência do acolhimento familiar* face à modalidade institucional (artigo 34, § 1º, do ECA) e da *municipalização do atendimento* (artigo 88, I, do ECA), verificou-se que cumpre aos entes municipais, por meio de seus gestores, operacionalizar as ações destinadas à instituir, no âmbito de sua estrutura organizacional, programa que ofereça o *Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora*, direcionado às crianças e adolescentes que necessitem ser provisoriamente retirados de seus lares de origem, por estarem sendo alvo de ação ou omissão ofensiva à sua integridade física ou moral.

Tal dever legal está fundamentado, dentre outros aspectos, em diversas investigações que corroboram a assertiva de que um ambiente familiar saudável é o melhor lugar para o desenvolvimento da pessoa em estágio de formação, sendo que

inúmeras pesquisas concluíram, e a praxe assim revela, que o afastamento do convívio familiar traz sérias repercussões negativas sobre o processo de desenvolvimento da criança e do adolescente, ainda mais quando o atendimento prestado no serviço de acolhimento institucional não for de qualidade e prolongar-se desnecessariamente.

Destarte, quando o acolhimento mostrar-se como sendo a única solução para assegurar os direitos de criança ou adolescente vitimado, tal medida deve ser realizada segundo parâmetros que garantam condições favoráveis ao seu desenvolvimento, sendo certo que um ambiente familiar revela-se muito mais benéfico do que um abrigo público. Tal asserção se confirma, inclusive, pela redação do novo regramento insculpido no § 2º do artigo 19 do ECA, por meio do qual limitou-se ao prazo máximo de 2 (dois) anos a permanência do acolhido em instituição, fato este que reforça o caráter transitivo da medida, bem como evidencia, por via oblíqua, que o legislador privilegiou o núcleo familiar como sendo o *locus* mais adequado para a convivência da criança e adolescente, atenuando sensivelmente o lapso temporal de permanência em abrigo, já que é na família onde adquire-se os valores e princípios fundamentais para o exercício da cidadania, bem como os limites do uso da liberdade individual.

O impacto resultante da violação de direitos deve ser minimizado com a efetiva garantia de um convívio familiar sadio junto a uma família movida pelo altruísmo e devidamente capacitada por profissionais das áreas da psicologia, pedagogia e assistência social, apta a transferir à criança ou adolescente acolhido o afeto e demais valores basilares, absorvidos, via de regra, em ambiente familiar, e que, por mais eficiente que seja o serviço de acolhimento institucional, não são repassados na mesma medida e intensidade.

Diante de todo o exposto, infere-se que, sendo o acolhimento familiar mais uma alternativa de proteção e acolhimento para crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e violação de direitos, devidamente referendada no âmbito das políticas públicas e recepcionada no ordenamento jurídico vigente, há que se romper paradigmas inflamados de institucionalização, não raras vezes promovidos a esmo, em direta ofensa aos princípios da excepcionalidade e brevidade, cumprindo, então, ao Poder Público implementar as ações destinadas à concretizar serviços de acolhimento familiar e, assim, instigar a sociedade a praticar uma ética de solidariedade.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, 1988.

_____. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Senado, 2000.

_____. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Senado, 1990.

_____. Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Senado, 1999.

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

_____. Superior Tribunal de Justiça. REsp 753565/MS. Rel. Min. Luiz Fux. Julgado em 27.03.2007. DJ 28.05.2007.

CUNEO, Mônica Rodrigues. Abrigamento Prolongado: Os Filhos do Esquecimento – A institucionalização prolongada de crianças e as marcas que ficam. Disponível em: <http://www.sbpj.org/materias/Abrigamento_Prolongado.doc>. Acesso em: 30.9.2011.

CURY, Munir (Coord.). Estatuto da Criança e do Adolescente comentado: Comentários jurídicos e sociais. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

Distrito Federal. Tribunal de Justiça do Distrito Federal. Apelação Cível n. 62. Acórdão n. 3.835. Julgado em 16.4.1993.

Estado do Mato Grosso. Tribunal de Justiça de Mato Grosso. Agravo de Instrumento n. 18172/2011. Julgado em 21.6.2011.

Estado do Rio Grande do Sul. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. 7ª Câmara Cível. Apelação Cível n. 596017897. Rel. Des. Sérgio Gischkow Pereira. Julgado em 12.3.1997.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Dicionário Aurélio Eletrônico - Século XXI: com corretor ortográfico. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999. 1CD-ROM

LIBERATI, Wilson Donizeti. Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Discricionariedade e controle jurisdicional, 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. Brasília: CONANDA & CNAS, 2009.

_____. Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS). Resolução n. 269, de 13 de dezembro de 2006. Brasília: CNAS, 2006.

_____. Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. Brasília, CONANDA & CNAS, 2006.

RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma. A institucionalização de crianças no Brasil. Percurso histórico e desafios do presente. Rio de Janeiro: Editora da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro /Loyola, UNICEF, CIESP, 2004.

ROSSATO, Luciano Alves. Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

WINNICOTT, Donald Woods. A família e o desenvolvimento individual. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

8. ANEXO:

FLUXOGRAMA DO ACOLHIMENTO FAMILIAR E INSTITUCIONAL *(elaborado em conjunto pela equipe técnica do CAOPCA/MPPR e Suporte Técnico - Informática, em 09.12.2009).*