

ASPECTOS HISTÓRICOS E NORMATIVOS DO PROGRAMA DE ACOLHIMENTO FAMILIAR

HISTORICAL AND NORMATIVE ASPECTS OF FOSTER CARE

Sidney Fiori Junior **1**
Vinícius Pinheiro Marques **2**
Tarsis Barreto Oliveira **3**

Resumo: A pesquisa realizou um levantamento dos aspectos históricos e legais para analisar as intencionalidades da inserção da medida de proteção de acolhimento familiar no Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 101, inciso VIII), por meio da Lei 12.010/2009. O estudo ateu-se às origens etimológicas e históricas do foster care, adotado nos países de língua inglesa, berço do modelo de atendimento em famílias acolhedoras, como também às principais manifestações político-sociais no Brasil e no mundo, que fomentaram a preocupação com esse tema. Não há dúvidas que a circulação de crianças e adolescentes nas casas de parentes, vizinhos e padrinhos sempre foi a regra, muitas vezes fruto de abandono, pobreza e negligência familiar. Essa rede de apoio consegue, muitas vezes, prevenir a institucionalização desse público infanto-juvenil. Entretanto, diante das falhas dessa rede e da necessidade em se proceder ao acolhimento de crianças e adolescentes, pretende-se demonstrar que o acolhimento familiar deve ser prioritário ao institucional, uma vez que a neurociência já comprovou os males deste último modelo de atendimento. Ademais, a própria Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente determinaram essa ordem de prioridade. Ocorre que, mesmo diante desses fatores (ciência e norma), o acolhimento familiar ainda é exceção no Brasil.

Palavras-chave: Acolhimento Familiar. Estatuto da Criança e do Adolescente. Direito de Família.

Abstract: The text carried out a survey of the historical and legal aspects to analyze the intentionalities of the insertion of the measure of protection of family reception in the Statute of the Child and Adolescent (art. 101, item VIII), through Law 12.010 / 2009. The study focused on the etymological and historical origins of foster care, adopted in English-speaking countries, the cradle of the care model in welcoming families, as well as the main political and social manifestations in Brazil and in the world, which fostered the concern with this theme. There is no doubt that the movement of children and adolescents in the homes of relatives, neighbors and godparents has always been the rule, often the result of abandonment, poverty and family neglect. This support network often manages to prevent the institutionalization of this audience for children and youth. However, in view of the failures of this network and the need to provide care for children and adolescents, it is intended to demonstrate that family care should be a priority over institutional care, since neuroscience has already proven the ills of this last model of care. In addition to this scientific factor, the Federal Constitution itself and the Child and Adolescent Statute determined this order of priority. It turns out that, even in the face of these factors (science and norm), family care is still an exception in Brazil.

Keywords: Foster Care. Child and Adolescent Statute. Law Family.

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos da Universidade Federal do Tocantins (UFT), Promotor de Justiça no Ministério Público do estado do Tocantins (MP/TO).
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9339049910431346>.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7235-1358>.
E-mail: sidneyjunior@mpto.mp.br

Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC MINAS), Professor do Programa de Mestrado em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos da Universidade Federal do Tocantins (UFT) e dos Cursos de Direito da Universidade Federal do Tocantins (UFT), Centro Universitário Católica do Tocantins (UNICATÓLICA) e do Centro Universitário Luterano de Palmas (CEULP/ULBRA), Advogado.
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7300803447800440>.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1294-8603>.
E-mail: viniciusmarques@uft.edu.br

Doutor em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), Professor do Programa de Mestrado em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos da Universidade Federal do Tocantins (UFT) e dos Cursos de Direito da Universidade Federal do Tocantins (UFT) e da Universidade Estadual do Tocantins (UNITINS).
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2822267824059777>.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0931-8915>.
E-mail: tarsisbarreto@uft.edu.br

Introdução

A história geral da humanidade está repleta de guerras, catástrofes, epidemias, incensuráveis ciclos de fome, miséria e disputas por territórios e domínio de povos. No que tange às crianças pode-se mencionar que elas traziam ou a morte precoce ou o abandono pelos pais, fatos que eram considerados corriqueiros. Aquelas que sobreviviam a ausência dos pais, de forma trágica ou não, podiam ser acolhidas em lares substitutos, especialmente de membros da própria família ou de pessoas próximas.

Destaca-se que no desenrolar da história, em especial, no mundo ocidental, os países de língua inglesa criaram uma expressão específica para esta modalidade de acolhimento, ou seja, conhecido por *foster care*, que pode ser traduzido como acolhimento familiar. A palavra *fosterage* ou seu sinônimo *foster care* foi difundida ainda na Idade Média entre os povos celtas, anglo-saxões e germânicos.

O acolhimento familiar significa o cuidado com os filhos de outras pessoas. É interessante observar que etimologicamente, o termo *foster* possui raiz do substantivo *fod*, que significa alimento. O verbo é *to fost*. Em síntese, a expressão *foster care* significa cuidar dos filhos de outrem. O conceito de acolhimento familiar pode ser definido como o ato de criar o filho de outra pessoa ou uma família que recebe uma criança que precisa de cuidados e por ela se responsabiliza ou prática que leva um sujeito a conviver como membro transitório com outra família que não seja aquela em que nasceu.

No Brasil essa modalidade de acolhimento familiar foi incorporada oficialmente junto ao Estatuto da Criança e do Adolescente por meio da Lei 12.010/2009 (art. 101, inciso VIII), contudo, sem ter sido ainda sedimentada a expressão famílias acolhedoras e muito menos ações de políticas públicas mais efetivas visando a sua implantação nos mais de 5.500 municípios do País.

A expressão família acolhedora ainda não consegue retratar a intervenção desenvolvida pelo Estado, fruto da proposta da política nacional. Ainda há necessidade de distinguir acolhimento familiar de circulação de crianças, bem como de filhos de criação e até mesmo com a adoção.

A omissão estatal sobre esse modelo de atendimento para as crianças e adolescentes é escancarada. Poucos são os municípios que implantaram o acolhimento familiar, diante da completa ausência da proteção especial da assistência social. Vê-se, ainda, intervenções amadoras, sem qualquer planejamento ou proposta pedagógica, bem como acolhimentos açodados nos abrigos municipais e o conseqüente afastamento da criança/adolescente de sua respectiva família. Ainda mais grave é o acolhimento em equipamento regionalizado de outro município circunvizinho.

O presente artigo objetiva refletir sobre as situações de risco enfrentadas por crianças ou adolescentes, em casos os quais podem ocorrer o afastamento formal da família nuclear ou biológica, por meio de decisão judicial. Nos casos mais graves, antes de acionar algum programa de atendimento, a Lei determina que se busque o apoio da família extensa para assumir a guarda e, não sendo possível ou recomendável, que seja feita a colocação da criança ou adolescente em programa de acolhimento familiar, por meio das famílias acolhedoras, as quais ficam responsáveis em fornecer para a criança todo o suporte e cuidado necessários.

O presente artigo foi dividido numa breve contextualização do atendimento prestado às crianças e adolescentes nos diferentes períodos da história brasileira, a evolução legislativa, o marco constitucional e a coroação do Estatuto da Criança e do Adolescente. Também foram abordados os estudos da neurociência para comprovar que o modelo familiar é o que mais se aproxima do referencial de família.

Conjuntura do atendimento prestado às crianças e adolescentes antes da Constituição Federal de 1988

O acolhimento familiar no Brasil é uma prática secular, de início ocorrida de forma naturalizada, sem a positivação do direito. A modalidade dava-se de maneira informal, por meio da entrega voluntária da criança, pela própria família, para que outra pessoa exercesse a guarda

(de fato). Essa entrega ocorria pelas questões mais elementares ligadas à pobreza, violência e falta de oportunidades (as razões nem sempre foram abandonantes) (CORREIA, 2004, p. 61).

É comum, ainda, circulação de crianças e adolescentes pelas casas de famílias que não são a biológica, perpassando a maior parte de suas vidas perambulando pelas residências de avós, tios, vizinhos que se propõem a criá-las, constituindo-se uma rede de apoio. Este é um fenômeno bastante antigo, que remonta aos tempos das práticas de compadrio do período colonial (BRASIL, 2004, p. 104).

No período colonial, as Santas Casas de Misericórdia exerceram papel fundamental no cuidado e proteção das crianças em situação de risco, quase sempre negras, pardas ou mulatas, as quais eram abandonadas nas tenebrosas rodas dos expostos, criada no período da Europa renascentista, também conhecido como parto anônimo (no lugar da roda, os hospitais dispunham de um berço aquecido, acessível através da janela do hospital e equipado com sensores que avisariam os profissionais de saúde, no momento em que fosse ocupado. A criança não teria ciência do seu vínculo biológico e seria colocada em família substituta) (MACIEL, 2011, p. 4).

A roda dos expostos era um aparelho cilíndrico, incrustado no muro de asilos, onde as crianças recém-nascidas eram depositadas às escondidas, garantindo-se o anonimato dos pais abandonantes.

Os documentos da época mostram que muitas das instituições de amparo tinham dúvidas se estas crianças mereciam receber os mesmos cuidados e atenção que as crianças brancas, sob a premissa de que, ao cuidar delas, incentivariam a promiscuidade das mulheres de origem africana. Uma vez abandonadas na roda dos expostos, as crianças eram entregues para as mães criadeiras, as quais recebiam pagamento da Igreja para sustentar a criança (BRASIL, 2004, p. 106-107). Essa era uma opção das famílias que não tinham condições financeiras para criar os filhos, além da possibilidade de conseguir alforriar os filhos da escravidão.

A maioria das candidatas a mães criadeiras (*foster parents*), eram as mulheres viúvas e solteiras, a maioria de origem africana, e acredita-se que essa era uma forma mais simples de receber um pagamento e se sustentar diante da escassez de outras fontes de renda, ou seja, a finalidade primeira não era dar amor e cuidado às crianças abandonadas.

No período republicano, diante do incremento populacional, especialmente nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, em razão da abolição da escravatura e conseqüente desemprego e exploração da mão de obra e trabalho, as cidades passaram a sofrer os males sociais ligados à ausência de equipamentos públicos que pudessem atender aquela grande quantidade de migrantes. Problemas de saúde, educação, moradia, afloraram e exigiram das autoridades resoluções urgentes, até mesmo como resposta à imagem que o Governo queria transparecer da nova república. Em decorrência, surgiram as primeiras entidades de atendimento socioassistenciais, com caráter nitidamente higienistas e caritárias.

No Brasil dessa época, a Abolição da Escravatura, a Proclamação da República, a incipiente industrialização, a nova feição das cidades, o aumento do comércio internacional, as correntes imigratórias e, principalmente, a presença de contingentes populacionais “livres” concentrados no espaço urbano deram nova complexidade à estrutura social do país. Aos dirigentes republicanos interessavam o desenvolvimento de um projeto de controle higiênico dos portos, a proteção da sanidade da força de trabalho e o encaminhamento de uma política demográfico-sanitária que contemplasse a questão racial. Abriu-se campo para a proliferação de tecnologias e para o trabalho de especialistas que investigavam sobre a saúde dos imigrantes, a situação sanitária dos portos, o dia-a-dia das cidades, a higiene infantil, os hábitos e costumes populares, a eugenia ou “ideal de branqueamento” do povo brasileiro, o trabalho fabril, o mundo do crime, etc. O discurso médico-higiênico acompanhou o início do processo de transformação

política e econômica da sociedade brasileira em uma economia urbano-comercial e expressou o pensamento de uma parte da elite dominante que queria modernizar o país (MANSANERA; SILVA, 1999, p. 3).

Diante da enorme quantidade de crianças e adolescentes em situação de abandono, o Governo oscilava entre promover direitos, mas também defender as pessoas dos pequenos marginais, pivetes entre outros sinônimos. Vale destacar que o termo pivete já era influência da imigração de italianos genoveses, *pivetto*. Em 1906 foram inauguradas as primeiras instituições de acolhimento para esse público infanto-juvenil, que era dividida entre escolas de prevenção, destinadas a educar menores em abandono, escolas de reforma e colônias correcionais, cujo objetivo era regenerar os menores em conflito com a lei. Passados seis anos, em 1912, o Deputado João Chaves, inspirado pelos movimentos internacionais de proteção à criança e ao adolescente, propôs um Projeto de Lei para separar a área penal e especializar os Tribunais de Justiça e os juízes de menores. Nesse período se desenvolveu a doutrina do direito do menor (ou doutrina da situação irregular), que acabou por criminalizar a infância pobre, sob o argumento de que o Estado teria a obrigação de proteger esse público marginalizado, mesmo que aniquilando seus direitos mais básicos. (MACIEL, 2011, p. 5)

Em 1926 foi publicado o Decreto nº 5.083, que tratava dos menores expostos e abandonados e em 1.927 foi substituído pelo Decreto 17.943-A, que ficou conhecido como Código Mello Matos. Nele, a figura do juiz de “menores” era peça central da política de atendimento, exercendo seu papel de forma centralizadora, controladora e protecionista. Eram considerados menores as pessoas com menos de 21 anos de idade, mas o tom pejorativo da palavra menor designava as crianças pobres, marginalizadas, cujos pais não ofereciam cuidados básicos. A essas crianças se dizia que estavam em situação de irregularidade, cujas famílias eram desestruturadas, logo, o sistema de justiça não percebia que o acolhimento institucional era outra violação de direitos, e encaravam tais medidas como oportunidades de intervenção terapêutica (FIGUEIRÓ, 2012, p. 37).

A partir desse estágio o direito passa a caminhar *pari passu* com o serviço social, consolidando-se uma aliança que se complementava com o objetivo de sanear moralmente a sociedade. Perante a Constituição Federal de 1937 foi criado, pelo Decreto-Lei nº 3.799, o Serviço de Amparo ao Menor (SAM), como forma de ampliar o foco, restritamente jurídico, para o campo do serviço social. O objetivo do Serviço era atender os menores delinquentes e desvalidos. Todo atendimento prestado naquele período adotava o modelo institucional, por meio de separação das crianças de suas famílias, com quebra dos vínculos familiares, com o objetivo de regenerar o menor, para se tornar um cidadão.

Esse modelo de atendimento prestado pelo SAM perdurou por longos anos até que, na década de 60, após sofrer diversas críticas, por superlotação, violência, abusos, desvios de verbas, incapacidade de atendimento, o serviço foi extinto e, em seu lugar, foi criada a Fundação Nacional do Bem-estar do Menor (FUNABEM), fundamentada na Política Nacional de Bem-Estar do Menor (Lei nº 4.513/1964). Na prática, sob o regime ditatorial da época, os menores representavam ameaças ao Estado e eram tratados como problema de segurança nacional (MACIEL, 2011, p. 6).

O propósito da Fundação Estadual para o Bem-estar do Menor (FEBEM) era atuar com foco na prevenção, sem se descuidar da necessidade de tomar providências ligadas ao processo de marginalização do menor (na correção dos marginais). A marginalização correspondia ao afastamento do desenvolvimento social normal e cabia ao Estado controlá-la e reprimi-la (FIGUEIRÓ, 2012, p. 37).

O cuidado com a infância se afastou do caráter meramente caritativo ou religioso e a Ditadura Militar que governava o país a partir do golpe de 1964 passou a encarar esse público infanto-juvenil sob o prisma da garantia da ordem e do controle social. A proposta era cuidar da criança para que ela não se desviasse e não se degenerasse. A criança passa a ser percebida como o patrimônio da nação, como um ser em formação e, portanto, poderia se transformar em um homem de bem. Havia urgência em acabar com o atraso social e a barbárie, em plena

harmonia com o disposto na bandeira nacional: ordem e progresso (FIGUEIRÓ, 2012, p. 34).

Em 1967, após intensos debates para o aprimoramento da política infanto-juvenil, foi publicada a Lei 6.997, cunhada de Código de Menores, que acabou por sedimentar a doutrina da situação irregular, em que as crianças e adolescentes não eram sujeitos de direitos, mas simples objetos de intervenção estatal. O modelo de atendimento para os infratores ou para os abandonados era a mesma: segregação e institucionalização. (FIGUEIRÓ, 2012, p. 34).

A Constituição Cidadã de 1988 e o Estatuto da Criança e Adolescente

A verdadeira transformação normativa ocorreu com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que instituiu significativas mudanças no plano protetivo para garantir direitos das crianças e adolescentes no texto constitucional. Toda essa luta por direitos das crianças e adolescentes foi recompensada com a adição dos textos dos artigos 227 e 228 na Constituição Federal, resultado da fusão de duas emendas populares.

A redação do art. 227 da Constituição Federal asseverou que é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, uma série de direitos, dentre os quais vale ressaltar o direito à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

No mesmo artigo, especificamente no § 3º, a redação consignou que o direito a proteção especial abrangerá o estímulo do Poder Público, através de assistência jurídica, incentivos fiscais e subsídios, nos termos da lei, ao acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente *órfão ou abandonado*.

A Constituição Federal não se esqueceu de tratar do tema da adoção e asseverou que a mesma será assistida pelo Poder Público, na forma da lei, que estabelecerá casos e condições de sua efetivação por parte de estrangeiros. Também deixou claro que os filhos, havidos ou não da relação do casamento, ou por adoção, terão os mesmos direitos e qualificações, proibidas quaisquer designações discriminatórias relativas à filiação.

Essas previsões constitucionais exigiram um esforço e desafiador conjunto de direitos, pormenorizados em forma de um Estatuto, que propiciasse uma visão mais ampla desse novo direito da criança e do adolescente, com seus próprios princípios e regras, além de propiciar uma necessária mudança cultural (jurídica e social), capaz de transformar o paradigma da situação irregular em proteção integral (VALENTE, 2013, p. 33).

Em 1990 foi sancionada a Lei 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente) que tratou as crianças e adolescentes como sujeitos de direitos (e não meros objetos de intervenção estatal) e foi adotado o princípio da proteção integral. Na sequência foi organizado o Sistema de Garantia de Direitos, representado por um conjunto de ações que envolvem os órgãos de defesa, de promoção e de controle do direito de crianças e adolescentes.

O processo de redação do Estatuto da Criança e do Adolescente foi incumbida a três grandes grupos do cenário nacional da época: (a) o setor jurídico, constituído por Promotores de Justiça, Juízes, Advogados, Professores de Direito; (b) os responsáveis pela promoção e execução das políticas públicas, na época representadas pela Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e pelos órgãos de execução estadual da Política Nacional de Bem-Estar do Menor, depois transformada em Fórum Nacional de Dirigentes Governamentais de Entidades Executoras da Política de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (FONACRIAD), ainda na ativa; (c) e pelas organizações da sociedade civil, a exemplo da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Sociedade Brasileira de Pediatria, o Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua (MNMRR), a organização Ba' Hai, o Movimento Ecumênico, entre outras (VALENTE, 2013, p. 34).

Mesmo diante da previsão contida no texto constitucional, o Estatuto da Criança e do Adolescente, em sua redação original, não instituiu, de maneira oficial, o *foster care* tão consagrado em outros países. O programa de acolhimento familiar só foi incorporado à Lei 8.069/1990 por meio da Lei 12.010/2009, cunhada de Lei da Adoção (art. 101, inciso VIII).

Aspectos históricos e normativos do acolhimento familiar

No Brasil, o registro histórico conhecido mais antigo sobre acolhimento familiar é a Lei nº 560 de 27 de dezembro de 1949, que criou o Serviço de Colocação Familiar junto ao Juizado de Menores de São Paulo/SP, que passou a funcionar em 1.950, com nítida inspiração dos programas franceses, ingleses e americanos. Nesses países, onde esses programas eram executados, o lar substituto deveria oferecer às crianças e adolescentes: segurança, vida familiar, alimentação nutritiva, abrigo adequado, vestuário confortável, hábitos sadios, recreação, vida em comunidade e aprendizado moral e religioso (BRASIL, 2004, p. 108). Essa Lei atendia crianças e adolescentes na faixa entre 0 e 14 anos que, por força de fatores individuais ou ambientais não tivessem uma residência ou nela não pudessem permanecer. Nessa situação, essas crianças e adolescentes seriam inseridos, a título gratuito ou oneroso, em casas de família.

No Rio Grande do Sul outra experiência importante de acolhimento familiar se deu com o Programa dos Lares Substitutos, criado em 1972 pela extinta FEBEM, que pretendia promover uma nova política de integrar as crianças na comunidade. Essas mães substitutas foram recrutadas em todos os bairros de Porto Alegre e no interior do Estado (FONSECA, 2004, p. 93). Como eram consideradas voluntárias, essas mães não recebiam remuneração, mas apenas uma compensação financeira para custear o sustento da criança.

Em fevereiro de 1996, por ocasião da II Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, no Rio de Janeiro, foi apresentada a experiência do Projeto Família Hospedeira (SOBEM) de São José dos Campos/SP, que, desde 1979 vinha desenvolvendo o acolhimento de crianças e adolescentes em famílias, bem como o Projeto Família Substituta do município de Cabo Frio/RJ, o que motivou a implantação do Projeto de Acolhimento Familiar do município do Rio de Janeiro, executado por um consórcio de instituições sem fins lucrativos. No ano seguinte, em 1997, foi criado na cidade de Campinas/SP, o SAPECA (Serviço Alternativo de Proteção Especial à Criança e ao Adolescente), com a missão de atender crianças e adolescentes em situação de violência doméstica, em regime de colocação familiar.

É nítida a percepção mundial para a necessidade de se desenvolver práticas de acolhimento fora das instituições, priorizando o atendimento pelas famílias (*foster care*). Em países como Portugal, Espanha, Argentina e Canadá existia o fomento estatal para a ampliação do atendimento domiciliar, como política pública alternativa ao acolhimento institucional. Nesses países, esse modelo de atendimento vinha se expandindo de forma drástica em muitas áreas sociais, como alternativa aos manicômios, asilos e abrigos (CORREIA, 2004, p. 67).

O estudo mais antigo sobre o modelo de atendimento familiar é a declaração, em 1909, na Casa Branca, EUA, por ocasião do 1º Congresso Sobre a Infância, quando se declarou que “um lar de acolhimento cuidadosamente selecionado é o melhor substituto do próprio lar para uma criança normal” (LUNA, 2004, p. 113).

Destaque importante para o Congresso Internacional de Menores, realizado em Paris/França, em 1911 e a Declaração de Gênova de Direitos da Criança que, em 1924 veio a ser adotada pela Liga das Nações Unidas, reconhecendo-se a existência de um “direito da criança”, como um ramo do saber jurídico.

Na Declaração de Genebra, em 1924, a proteção especial direcionada para crianças e adolescentes foi enunciada pela primeira vez, denotando uma preocupação internacional das nações sobre o tema.

Em 1946, um informe da Comissão Curtis, realizado na Grã-Bretanha, criticou severamente a institucionalização de crianças e adolescentes e se recomendou a atenção de famílias acolhedoras. Foi por meio desse informe que, em 1948, foi criado o Departamento de Infância da Administração Local, com a missão de retirar as crianças dos abrigos e inseri-las em famílias acolhedoras (*foster care*).

Quatro anos depois, em 1950, foi publicado pelo Ministério do Bem-Estar Social do Governo de Israel, o Projeto Korat Gag (Sob Teto), preocupado com a imensa quantidade de crianças órfãs, como resultado da 2ª Guerra Mundial. (LUNA, 2004, p. 113).

Após a repercussão da 2ª Guerra Mundial a ONU, em 1948, elaborou a Declaração Universal dos Direitos do Homem e, em 20 de novembro de 1959, publicou a Declaração dos Direitos da Criança, cuja evolução originou a doutrina da proteção integral.

O Pacto de San José da Costa Rica, elaborado na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, assinado em 22 de novembro de 1969 e ratificado pelo Brasil em 25 de setembro de 1992, assegurou que a família é o núcleo natural e fundamental da sociedade e deve ser protegida pela sociedade e pelo Estado.

O Governo da Espanha, em 1978, promulgou a Constituição Espanhola e impôs o modelo de acolhimento familiar, por meio da descentralização de competências às Comunidades Autônomas. Com isso, a Catalunha, Navarra e Valência, já em 1986 criaram Leis e regulamentos propondo o acolhimento familiar.

Tamanha foi a preocupação em torno do tema acolhimento familiar que a Inglaterra promoveu, em 1979, a I Conferência Internacional, oportunidade em que foi apresentada a proposta de se criar a Organização Internacional de Acolhimento Familiar (IFCO), estabelecida dois anos mais tarde na Holanda. Sua missão é apoiar e estimular o intercâmbio internacional de experiências, investigações e ideias no campo do acolhimento familiar (FRANCO, 2004). Os membros dessa organização são formados por pessoas de 53 países, nos cinco continentes. Seu conselho é formado por 19 representantes de 13 países (República Tcheca, Bulgária, Argentina, Austrália, Bélgica, Reino Unido, Canadá, Irlanda, Albânia, Holanda, Finlândia, Moldávia, Noruega e Estados Unidos).

Em 1983, por meio da Lei nº 183, o Governo da Itália sancionou e implementou as diretrizes assistenciais, outorgando às unidades sanitárias locais, maior autonomia e qualificação para desenvolver projetos e programas de acolhimento familiar.

A Organização das Nações Unidas (ONU) promulgou as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude, adotadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas na sua Resolução 40/33, de 29 de novembro de 1985, assegurando (regra 26) que a capacitação e o tratamento dos jovens colocados em instituições têm por objetivo assegurar seu cuidado, proteção, educação e formação profissional para permitir-lhes que desempenhem um papel construtivo e produtivo na sociedade. Rezou que os jovens institucionalizados receberão os cuidados, a proteção e toda a assistência necessária social, educacional, profissional, psicológica, médica e física que requeiram devido à sua idade, sexo e personalidade e no interesse do desenvolvimento sadio. Ressaltou que os jovens institucionalizados serão mantidos separados dos adultos e serão detidos em estabelecimentos separados ou em partes separadas de um estabelecimento em que estejam detidos adultos. Para assegurar a convivência familiar, ficou expresso que para o bem-estar do jovem institucionalizado, os pais e tutores terão direito de acesso às instituições.

Na linha dessas transformações normativas, visando a preservação dos laços e vínculos familiares, em 1989, foi aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas da ONU a Convenção sobre os Direitos da Criança e o Governo brasileiro a ratificou em 24 de setembro de 1990, entrando em vigor para o Brasil em 23 de outubro do mesmo ano. No artigo 9º ficou normatizado que os Estados Partes deverão zelar para que a criança não seja separada dos pais contra a vontade dos mesmos, exceto quando, sujeita à revisão judicial, as autoridades competentes determinarem, em conformidade com a lei e os procedimentos legais cabíveis, que tal separação é necessária ao interesse maior da criança. Tal determinação pode ser necessária em casos específicos, por exemplo, nos casos em que a criança sofre maus tratos ou descuido por parte de seus pais ou quando estes vivem separados e uma decisão deve ser tomada a respeito do local da residência da criança.

Também foi assegurado no mesmo artigo que os Estados Partes respeitarão o direito da criança que esteja separada de um ou de ambos os pais de manter regularmente relações pessoais e contato direto com ambos, a menos que isso seja contrário ao interesse maior da criança. Quando essa separação ocorrer em virtude de uma medida adotada por um Estado Parte, tal como detenção, prisão, exílio, deportação ou morte (inclusive falecimento decorrente de qualquer causa enquanto a pessoa estiver sob a custódia do Estado) de um dos pais da criança, ou de ambos, ou da própria criança, o Estado Parte, quando solicitado, proporcionará aos pais, à criança ou, se for o caso, a outro familiar, informações básicas a respeito do paradeiro do familiar ou familiares ausentes, a não ser que tal procedimento seja prejudicial ao bem-estar da criança. Os Estados Partes se certificarão, além disso, de que a apresentação de tal petição não

acarrete, por si só, consequências adversas para a pessoa ou pessoas interessadas.

Com a aprovação da Política Nacional da Assistência Social (PNAS/2.004), o acolhimento familiar se insere como política pública de abrangência nacional e o direito meramente individual passa a ter caráter universal na agenda dos entes públicos. Na sequência, em 2006 foi aprovado o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito da Criança e do Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC/2.006), construído com base em uma pesquisa de 2004 sobre o acolhimento de crianças e adolescentes pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), que comprovou a violação de direitos ligados à convivência familiar e comunitária. Diante dessa pesquisa, o PNCFC teve como norte a defesa desse direito (VALENTE, 2013, p. 18-19).

O caso dos órfãos da Romênia e seus reflexos

Para bem ilustrar a importância do estímulo nos primeiros anos de vida, por meio da convivência familiar, se faz importante resgatar a triste história dos órfãos da Romênia. O jornalista André Biernath em artigo denominado “A história bizarra das crianças romenas que não eram amadas” da revista Saúde/Abril relata que em 1966, o presidente **Nicolae Ceausescu, inspirado pelas ideias marxistas de capital e trabalho, fruto das ideias da antiga União das Repúblicas Socialistas Sovéticas (URSS), inseriu como plano de governo, o incremento da população de seu país, com a meta de ampliar de 23 milhões de romenos para 30 milhões** até o ano 2000. Essa meta se tornou praticamente uma obsessão do Estado. Explicou o jornalista que:

[...] em primeiro lugar, o ditador proibiu métodos contraceptivos, como a camisinha e a pílula. Em seguida, criminalizou todo tipo de aborto. Como se não bastasse, criou leis que obrigavam todas as mulheres a serem examinadas por médicos estatais, orientados a fazer perguntas do tipo “com que frequência você faz sexo?” ou “por que você não consegue engravidar?”. Esses profissionais eram conhecidos na boca pequena como a “**polícia da menstruação**”. As mulheres que não engravidavam (ou que tinham menos de cinco filhos!) eram obrigadas a pagar um “**imposto do celibato**” e os médicos responsáveis pelos bairros com casos de morte infantil eram punidos com cortes de 10 a 25% em seus salários. “O feto é uma propriedade da sociedade inteira e aquelas que tentam evitar os filhos são desertoras das leis de continuidade nacional”, proclamou, num discurso, Ceausescu (BIERNATH, 2020, *online*).

Em apenas um ano após a implantação dessa meta de governo, expõe o jornalista que aparentemente o plano do líder romeno foi um sucesso. Bastaram alguns meses para que a taxa de natalidade do país explodisse: passou de **1,9 nascimentos por mulher em 1966 para 3,6 em 1967**. Mas os resultados mostraram sua outra face em pouco tempo: com uma situação precária, a mortalidade infantil alcançou **83 mortes a cada mil nascimentos** (a média da Europa estava em 10 mortes à época). Cerca de 10% dos bebês nasciam abaixo do peso — as crianças com menos de 1,5 quilo eram simplesmente ignoradas a ponto de não receberem qualquer tratamento médico para conseguir sobreviver. O resultado imediato desse incremento populacional logo apareceu, conforme explica Biernath (2020, *online*):

[...] um segundo efeito colateral nefasto da política romena: com pouco dinheiro para manter a família, mães e pais começaram a **abandonar** seus filhos. O governo criou, então, **orfanatos** para abrigar essas crianças largadas na rua. E é aí que a história fica ainda mais perversa. Os funcionários desses

abrigos eram orientados a não demonstrar qualquer tipo de afeto pelos bebês. Se eles chorassem, deveriam ser ignorados até aprenderem que não receberiam atenção. Todos dormiam em berços semelhantes, enfileirados em grandes galpões. O corte de cabelo era igual. A roupa era a mesma. Quando estavam um pouquinho maiores, eram obrigados a enfrentar filas para esvaziar os penicos ou retirar a refeição na cozinha. **Nada de abraços, brincadeiras ou carinho.**

Outro resultado desastroso da referida política pública é que:

[...] a situação se agravou tanto que, em 1989, ano em que Nicolae Ceausescu foi deposto, a Romênia tinha **170 mil crianças vivendo nessas condições**. E a esmagadora maioria delas desenvolveu sérios problemas neurológicos. O pediatra Charles Nelson, do Hospital de Crianças de Boston, nos Estados Unidos, foi visitar um desses internatos no final dos anos 1990. Ao chegar lá, ficou extremamente assustado com o cenário que encontrou: as crianças grudaram nele, pedindo desesperadamente por **qualquer tipo de atenção ou afago**. Ao voltar para sua casa, resolveu lançar o “Projeto de Intervenção Precoce de Bucareste”, em que avaliou, junto com colegas das americanas universidades de Maryland e Tulane, qual o impacto da **falta de amor** nos primeiros anos de vida (BIERNATH, 2020, *online*).

Essa experiência romena pode ser comparada aos antigos abrigões, criados pela extinta FEBEM, superlotados, sem qualquer tipo de atendimento humanizado. Foi a partir desses estudos internacionais que os países passaram a se preocupar com o bem-estar das crianças acolhidas e com o modelo de atendimento familiar.

Nos estudos mais recentes, os neurocientistas detectaram a existência do estresse positivo, aquele em que há pouca elevação dos hormônios e por pouco tempo; o estresse tolerável, caracterizado pela reação temporária e que pode ser contornada quando a criança recebe ajuda; e o estresse tóxico, o que deve ser combatido, ligado à estimulação prolongada do organismo, sem que a criança tenha alguém que a ajude a lidar com a situação. De acordo com a jornalista Rachel Costa, em artigo publicado na revista Istoé em 2012:

[...] a origem pode estar em episódios corriqueiros que gerem frustração ou aflição frequentemente, como brigas na escola ou com familiares, ou em situações únicas, mas com impacto muito grande, como a morte inesperada de alguém próximo, abuso sexual ou acidente”, esclarece Christian Kristensen, coordenador do programa de pós-graduação em psicologia da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS). Quando exposto a quantidades muito grandes dos hormônios do estresse, o organismo sofre uma espécie de intoxicação. Cai a imunidade, deixando a pessoa mais exposta a infecções, há uma interferência nos hormônios do crescimento e até mesmo o amadurecimento de partes essenciais do cérebro, como o córtex pré-frontal, é afetado. “Essa região é responsável pelo controle das funções cognitivas, como a capacidade de moderar a impulsividade e a tomada de decisões”, explica o neurocientista Antônio Pereira, do Instituto do Cérebro da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

O estresse tóxico pode ser causado pelas próprias famílias biológicas ou extensas, a depender do tratamento oferecido aos petizes. Também não se pode afirmar que todo serviço de acolhimento familiar será benéfico, uma vez que, sendo seres humanos, os riscos são inerentes e se iniciam logo na seleção e preparação das famílias.

A crítica que precisa ser feita tem o foco nos serviços de acolhimento que não oferecem o suporte básico que as crianças precisam, relacionados ao afeto, carinho e cuidado. Por mais que os profissionais do abrigo queiram garantir os direitos dessas crianças, eles não vão conseguir, pois o direito integral da criança só é possível dentro de uma família. E por melhor que o abrigo seja, ele não conseguirá construir os vínculos afetivos e de confiança que existirão com a família acolhedora (CORREIA, 2004, p. 59).

Não custa frisar que, pelo art. 19 do Estatuto da Criança e do Adolescente, é direito da criança e do adolescente ser criado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente que garanta seu desenvolvimento integral. Também não foi por acaso que o mesmo artigo determina que a medida de acolhimento institucional deve ser reavaliada a cada três meses e não pode perdurar mais do que dezoito meses.

A preocupação com a convivência familiar é o norte da Lei 8.069/1990, reflexo da norma constitucional (art. 227), tanto é que determina, ainda no artigo 19, que a manutenção ou a reintegração de criança ou adolescente à sua família terá preferência em relação a qualquer outra providência, caso em que será esta incluída em serviços e programas de proteção, apoio e promoção. Também ficou garantida a convivência da criança e do adolescente com a mãe ou o pai privado de liberdade, por meio de visitas periódicas promovidas pelo responsável ou, nas hipóteses de acolhimento institucional, pela entidade responsável, independentemente de autorização judicial, assim como foi garantida a convivência integral da criança com a mãe adolescente que estiver em acolhimento institucional.

O princípio da prevalência da família foi estabelecido pela Lei 12.010/2009, significando que na promoção de direitos e na proteção da criança e do adolescente deve ser dada prevalência às medidas que os mantenham ou reintegrem na sua família natural ou extensa (art. 100, parágrafo único, inciso X, do ECA).

Seja qual for o modelo de atendimento prestado ao público infantojuvenil, o que a neurociência comprovou não pode ser ignorado, nem pela família, pela sociedade ou pelo Estado, recaindo sobre as políticas públicas um sentimento de urgência na implantação do acolhimento familiar.

Esse caso dos órfãos da Romênia fomentou muitas pesquisas, debates e a edição de Leis. Embora não haja uma correlação imediata, há de se destacar a importância da Lei nº 13.010, de 26 de junho de 2014 (conhecida como Lei Menino Bernardo), que tornou ainda mais explícita a necessidade do desenvolvimento de políticas públicas intersetoriais, nos mais diversos níveis de governo, destinadas a prevenir e coibir o uso de métodos violentos a pretexto de educar crianças e adolescentes, as quais encontram respaldo nos arts. 226, §8º, parte final e 227, *caput*, da Constituição Federal.

O sentido maior dessa Lei foi a não apenas atuar na repressão ao uso da violência, mas também demonstrar aos pais, responsáveis, cuidadores e educadores em geral que é sim possível o uso de métodos alternativos para, de um lado, estabelecer os necessários limites que toda criança ou adolescente necessita (como parte de seu processo educacional, em toda amplitude preconizada pelo art. 205, da CF) e, de outro, manter íntegros todos os seus demais direitos fundamentais, inclusive o de não ser submetido a qualquer tratamento cruel, humilhante, degradante ou a situações vexatórias e constrangedoras que, a rigor, já era contemplado pelo ECA (DIGIÁCOMO; DIGIÁCOMO, 2017, p. 115).

Outro destaque legislativo fica por conta da Lei 13.257/2016, denominado Marco Legal da Primeira Infância, fruto de todas essas investigações científicas ligadas à neurociência. Nesta Lei foram estabelecidos os princípios e diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas para a primeira infância em atenção à especificidade e à relevância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento infantil e no desenvolvimento do ser humano (art. 1º).

Ainda segundo a Lei da Primeira Infância tornaram-se áreas prioritárias para as políti-

cas públicas a saúde, a alimentação e a nutrição, a educação infantil, a convivência familiar e comunitária, a assistência social à família da criança, a cultura, o brincar e o lazer, o espaço e o meio ambiente, bem como a proteção contra toda forma de violência e de pressão consumista, a prevenção de acidentes e a adoção de medidas que evitem a exposição precoce à comunicação mercadológica” (art. 5º).

Segundo o art. 7º dessa Lei, as três esferas estatais poderão instituir, nos respectivos âmbitos, comitê intersetorial de políticas públicas para a primeira infância com a finalidade de assegurar a articulação das ações voltadas à proteção e à promoção dos direitos da criança, garantida a participação social por meio dos conselhos de direito.

Para dar concretude ao Marco Legal da Primeira Infância, o Governo, por meio do Ministério da Cidadania, criou o programa Criança Feliz, que tem o objetivo de:

apoiar e acompanhar o desenvolvimento infantil integral na primeira infância (crianças de 0 a 6 anos de idade) e facilitar o acesso da gestante, das crianças na primeira infância e de suas famílias às políticas e aos serviços públicos que necessitam. O Programa se desenvolve por meio de visitas domiciliares que buscam envolver ações de saúde, educação, assistência social, cultura e direitos humanos. O Programa estimula a responsabilidade dos adultos que são referência para a criança no seu dia-a-dia, que relacionam-se diretamente com ela, estabelecendo os vínculos afetivos mais próximos durante os seus primeiros anos de vida. O Programa promove também o fortalecimento do papel das famílias no cuidado, na proteção e na educação das crianças na primeira infância e encoraja o desenvolvimento de atividades lúdicas envolvendo outros membros da família. Outro papel importante do “Criança Feliz” é reforçar a implementação do Marco Legal da Primeira Infância, Lei 13.257/2016, que ressalta a necessidade da integração de esforços da União, dos estados, dos municípios, das famílias e da sociedade no sentido de promover e defender os direitos das crianças e ampliar as políticas que promovam o desenvolvimento integral da primeira infância (MDS, 2019).

Por sua vez, no afã de dar sua parcela de contribuição ao efetivo cumprimento do Marco Legal da Primeira Infância, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) lançou, em 25 de junho de 2019, o Pacto pela Primeira Infância. No texto de apresentação do Pacto está dito:

A proteção e a promoção do direito ao desenvolvimento humano integral têm cada vez mais sido reconhecidas como uma política estratégica para usufruto dos demais direitos da coletividade. As evidências científicas, nas mais variadas áreas, desde Biologia, Direito, Ciências Sociais, Medicina, Psicologia, Neurociências, até a pesquisa realizada pelo Prêmio Nobel em Economia James Heckman, apontam que a primeira infância é a fase mais oportuna para investimento, em todos os sentidos. É no período desde a gestação até os primeiros seis anos de vida – conhecido como primeira infância – que se forma a estrutura da arquitetura cerebral subjacente ao desempenho das competências humanas que se relacionam ao exercício da cidadania, dos comportamentos de usufruto dos bens culturais, identidade cultural, educação ao consumo saudável, relação sustentável com o meio ambiente e prevenção da violência. De fato, há estudiosos que consideram que a promoção do desenvolvimento integral na primeira infância seja a melhor estratégia para alcance de todos os Objetivos de

Desenvolvimento Sustentável (ODS). No entanto, as condições socioeconômicas e institucionais desfavoráveis a que se encontram submetidas milhares de crianças de até seis anos de idade no Brasil constituem fatores de vulnerabilidade e risco ao usufruto dos direitos previstos na Constituição Federal, em seu art. 227, no Estatuto da Criança e do Adolescente, e em outros, como o Marco Legal da Primeira Infância – a Lei n. 13.257/2016. Essas crianças brasileiras em situação de risco e vulnerabilidade são em larga escala atendidas pelo Sistema de Justiça, em suas variadas instâncias – Varas de Infância e Juventude, Promotorias de Justiça, Defensorias Públicas, Núcleos de Atendimento Psicológicos e de Assistência Social –, e muitas intervenções realizadas nesse contexto ainda não estão de acordo ao determinado nessas legislações – especialmente em relação à regra da prioridade a que têm direito –, em grande parte pelo desconhecimento de seus operadores e servidores públicos sobre o próprio significado e as estratégias dispostos especialmente no Marco Legal da Primeira Infância, sancionada há um pouco mais de três anos, assim como pela falta de condições de operabilidade nesse Sistema. A nova legislação propõe, ainda, a atenção integrada, requerendo, assim, estratégias de articulação dos atores, das instâncias e das instituições que atuam com responsabilidade de aplicação da Lei n. 13.257/2016, o que pode fortalecer o patrimônio público e social do Brasil, isto é, o conjunto de bens, direitos e valores pertencentes a todos os cidadãos – desde os profissionais aos usuários do Sistema de Justiça responsável pela atenção desde a Primeira Infância.

Assim como na Lei Menino Bernardo, é nítida a preocupação do legislador com a formação de rede de proteção à criança e ao adolescente, que tem como pressuposto elementar a realização de reuniões periódicas entre seus diversos integrantes, de modo a definir, tanto no plano macro (a partir da criação de fluxos e protocolos de atendimento intersetorial/interdisciplinar) quanto em determinadas situações (em razão de suas peculiaridades ou especial complexidade), estratégias de abordagem/intervenção estatal (sem prejuízo da possibilidade da colaboração de entidades não governamentais).

Outro destaque importante a ser citado é a Lei 13.431/2017, denominada Lei da Escuta, que normatizou e organizou o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência, criou mecanismos para prevenir e coibir a violência, e estabeleceu medidas de assistência e proteção à criança e ao adolescente em situação de violência.

Mais uma vez o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) mostrou protagonismo e se tornou, no dia 13 de junho de 2019, um dos signatários do Pacto Nacional pela Implementação da Lei n. 13.431/2017, nas dependências do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, em evento realizado em Brasília. A ideia é alcançar a efetividade do atendimento integrado às crianças e aos adolescentes que sofreram ou presenciaram violência, a exemplo dos crimes sexuais, com protocolos específicos para a escuta especializada e o depoimento especial das vítimas.

Todas essas recentes Leis enfatizam a necessidade do planejamento de ações (com a elaboração dos chamados Planos de Atendimento) especificamente voltadas a famílias em situação de violência, a serem desenvolvidas, dentre outros, por profissionais de saúde, de assistência social e de educação e de órgãos de promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente. Evidente que a implementação das ações respectivas, com a contratação e/ou qualificação funcional dos agentes que irão executá-las, exigirá a destinação de recursos públicos a partir dos orçamentos dos órgãos públicos corresponsáveis, *ex vi* do disposto nos arts. 4º, *caput* e par. único, alíneas “c” e “d” e 90, §2º, do ECA. O formato do atendimento a ser prestado é fundamental, inclusive, para evitar a “violência institucional”, nos moldes do previsto no art. 4º, inciso IV, da Lei nº 13.431/2017, devendo-se tomar todas as cautelas neces-

sárias para que as crianças/adolescentes/famílias atendidas se sintam, de fato, “protegidas” e contempladas (e não de qualquer modo prejudicadas/revitimizadas) pela atuação dos órgãos/agentes que deveriam protegê-las (DIGIÁCOMO; DIGIÁCOMO, 2017, p. 114).

O acolhimento familiar na atualidade

O viés ideológico repressivo do Código de Menores foi dissipado com a Constituição Federal de 1988, que nos termos do art. 227 incumbiu à família, à sociedade e ao Estado o dever de assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

No texto constitucional, ao tratar da proteção especial (art. 227, §7º), foi criada uma simbiose entre o direito e o serviço social, aduzindo que, no atendimento dos direitos da criança e do adolescente, levar-se-á em consideração o disposto no art. 204. Este artigo diz que as ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Para cumprir esse encargo constitucional da descentralização político-administrativa e participação da população, por meio de organizações representativas, o Estatuto da Criança e do Adolescente traçou como uma de suas diretrizes, exatamente a criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais e a criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa (art. 88, incisos II e III).

Os programas de atendimento foram previstos no art. 90 do Estatuto da Criança e do Adolescente, destacando-se os programas de: I - orientação e apoio sócio-familiar; II - apoio sócio-educativo em meio aberto; III - colocação familiar; IV - acolhimento institucional; V - prestação de serviços à comunidade; VI - liberdade assistida; VII - semiliberdade; VIII - internação. Por sua vez, o art. 101 da Lei 8.069/90 disciplinou as modalidades de acolhimento nos incisos VII e VIII, denominando-as de acolhimento institucional e acolhimento familiar.

A regulamentação dos Programas de Acolhimento no Brasil se deu no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes e foi consolidada no documento “Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes” (BRASIL, 2009). Este documento destaca que o encaminhamento para os programas de acolhimento só pode ser feito quando esgotados todos os recursos para que a criança ou adolescente permaneça em sua família de origem, extensa ou na comunidade, na linha do que dispõe o art. 19, §3º da Lei 8.069/90.

Em 2009, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), por meio da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, aprovou a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, organizando-os, por níveis de complexidade do SUAS, em: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial.

A Proteção Social Especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus-tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, acolhimento institucional, entre outras. Divide-se em Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade.

Pela Resolução do CNAS, nº 109, de 11 de novembro de 2009, compõem a Proteção Social Especial de Alta Complexidade os seguintes serviços: i) Serviços de Acolhimento Institu-

cional para crianças e adolescentes (Abrigo Institucional, Casa Lar); *ii*) Serviço de Acolhimento em Repúblicas para jovens; *iii*) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; *iv*) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

Com base nessa regulamentação ofertada pela Resolução CNAS apontada, a *única alternativa* tipificada ao acolhimento institucional é o acolhimento em famílias acolhedoras. Ocorre que existe outra opção, ainda não regulamentada pelo Governo Federal, que pode ser auto-aplicada, a depender, unicamente, da aprovação de Lei Municipal. Estamos aqui a tratar da Guarda Subsidiada, também conhecida como Família Guardiã.

Como não poderia ser diferente, a manutenção ou a reintegração de criança e do adolescente à sua família sempre se mostra preferencial em relação a qualquer outra providência de cunho protetivo. Entretanto, ainda são recorrentes as denúncias de graves violações de direitos humanos do público infantojuvenil e, em muitos desses casos, em razão da cultura da institucionalização, são aplicadas as medidas de proteção de acolhimento institucional em abrigos.

Diante de situações de violência, abuso, negligência, abandono, dentre outras violações, praticadas muitas vezes pela própria família, cabe ao Conselho Tutelar a aplicação das medidas de proteção previstas no art. 101 da Lei 8.069/1990. Dentre as medidas de proteção que podem ser aplicadas, a diretriz a ser observada sempre será voltada à manutenção dos vínculos familiares, consoante princípio esculpido no art. 227 da CF/88.

Outrossim, conforme §1º do art. 34 da Lei 8.069/1990, a inclusão da criança ou adolescente em programas de acolhimento familiar terá preferência a seu acolhimento institucional, observado, em qualquer caso, o caráter temporário e excepcional da medida. Em muitos casos, entretanto, na falta de família extensa e de programas municipais de acolhimento familiar que possam dar esse suporte, as crianças são comumente institucionalizadas, muitas vezes em entidades distantes de seu domicílio.

Somam-se a isso as dificuldades operacionais para a efetiva implantação do Programa de Famílias Acolhedoras (art. 101, VIII, ECA), especialmente na fase de cadastramento e preparação dos interessados na adesão.

Como forma de amenizar essa situação é que se faz necessário dar publicidade de outras alternativas ao acolhimento institucional, destinadas às crianças/adolescentes em situação de risco, a exemplo do programa de Guarda Subsidiada, também denominado Família Guardiã.

Como dito anteriormente, o programa de acolhimento familiar só foi incorporado à Lei 8.069/1990 por meio da Lei 12.010/2009 (art. 101, inciso VIII). Essa mesma em seu art. 34, cristalizou que o poder público estimulará, por meio de assistência jurídica, incentivos fiscais e subsídios, o acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente afastado do convívio familiar e seu §1º esclareceu de forma definitiva que a inclusão da criança ou adolescente em programas de acolhimento familiar terá preferência a seu acolhimento institucional, observado, em qualquer caso, o caráter temporário e excepcional da medida, nos termos desta Lei.

Das Famílias Acolhedoras

Trata-se de programa que organiza o acolhimento, em residências de famílias acolhedoras cadastradas, de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar por meio de medida protetiva (ECA, art. 101, VIII), em função de abandono ou cujas famílias ou responsáveis se encontrem temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção, até que seja viabilizado o retorno destes ao convívio com a família de origem ou, na sua impossibilidade, encaminhados para adoção.

Cada família acolhedora deverá acolher uma criança/adolescente por vez, exceto quando se tratar de grupo de irmãos, quando esse número poderá ser ampliado. Dentro da sistemática jurídica, este tipo de acolhimento é feito por meio de um termo de guarda provisória, solicitado pelo serviço de acolhimento e emitido pela autoridade judiciária para a família acolhedora previamente cadastrada.

A equipe técnica responsável pelo acolhimento deve adotar mecanismos aptos a incrementar as relações nas famílias de origem, propiciando o breve retorno do acolhido: “O serviço é particularmente adequado ao atendimento de crianças e adolescentes cuja avaliação

da equipe técnica indique possibilidade de retorno à família de origem [nuclear ou extensa]" (BRASIL, 2013, p. 50). Ressalte-se que o acolhimento familiar, no início, foi pensado para os casos mais simples, em que se vislumbrava a rápida reintegração familiar.

Portanto, a família acolhedora é uma política pública referenciada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, de cunho nacional, contemplada como uma proposta que legalmente deve ser implementada, situada no nível máximo de proteção a que um sujeito de direito deve ser submetido no Brasil, a Proteção Social Especial de Alta Complexidade. Essa política foca a proteção integral, ou seja, "para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário" (BRASIL, 2004, p. 39).

Da Guarda Subsidiada/Família Guardiã

O programa ou serviço de Guarda Subsidiada, embora não esteja contemplado de forma expressa na tipificação prevista pelo Sistema Único da Assistência Social (SUAS), deve ser interpretada como outra modalidade de acolhimento familiar e encontra sua fundamentação no artigo 227, §3º, VI, da Constituição Federal, bem como no artigo 34, *caput*, e art. 260, §2º, ambos da Lei 8.069/1990.

No plano constitucional, o §3º, inciso VI, do art. 227 da Constituição Federal determinou que sejam estimulados, via Poder Público, os programas de acolhimento, sob a forma de guarda, por meio de incentivos fiscais e subsídios, de crianças e adolescentes em situação de risco.

Por sua vez, o legislador estatutário, ao dispor acerca dos programas a serem desenvolvidos nos municípios, repetiu a mesma fórmula descrita no inciso VI do art. 227 da CF/88, asseverando no art. 34 que o Poder Público deve estimular os programas de acolhimento, sob a forma de guarda, por meio de incentivos fiscais e subsídios, de crianças e adolescentes em situação de risco.

Já na parte final da Lei 8.069/1990, ao tratar dos fundos do direito da criança e do adolescente, ficou consignado, no §2º do art. 260, que os conselhos dos direitos da criança e do adolescente devem fixar critérios de utilização, por meio de planos de aplicação, das dotações subsidiadas e demais receitas, aplicando necessariamente percentual para incentivo ao acolhimento, sob a forma de guarda, de crianças e adolescentes.

Como se vê, cuida-se de uma alternativa às demais modalidades de acolhimento, expressamente prevista na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente, mas ainda não regulamentada pelo Governo Federal, e tem por objetivo a manutenção de crianças e adolescentes que se encontram afastados do convívio familiar por meio de medida protetiva (ECA, art. 101), em sua família extensa e/ou ampliada (parentes próximos com os quais a criança e/ou o adolescente conviva e mantenha vínculos de afinidade e afetividade), mediante repasse de recursos para a própria família.

Ademais, o Programa de Guarda Subsidiada representa maior possibilidade de fortalecer os vínculos familiares e comunitários e figura como a modalidade de acolhimento mais sustentável do ponto de vista orçamentário/financeiro para os municípios de pequeno/médio porte.

Desse modo, o Programa de Guarda Subsidiada, responsabilidade do município, deveria ser implantado, mediante Lei, para acolher crianças e adolescentes que estejam com seus direitos violados e em situação de risco pessoal e social, como forma imediata de evitar a institucionalização em muitos dos casos.

O recurso destinado à família extensa/ampliada deve ser revertido aos cuidados da criança e/ou adolescente inseridos no programa e serão entregues, por prazo determinado, apenas nos casos em que a família não dispuser de recursos financeiros suficientes para o provimento de suas necessidades básicas.

Praticamente não há estudos doutrinários específicos sobre a natureza jurídica e as especificidades da Guarda Subsidiada, o que demonstra, com ainda mais clareza, o quanto precisamos avançar nessa temática.

Na doutrina, encontramos farto material sobre as famílias acolhedoras, mas quase nada sobre a Guarda Subsidiada, sendo ressaltado por Maciel (2011, p. 206) que:

o ideal é que se busquem recursos sociais junto a programas assistenciais, de modo que a criança seja acolhida por pessoas ou famílias previamente cadastradas e que se responsabilizarão, através de termo próprio de guarda, pelo infante, durante o período que se fizer necessário, até que os pais voltem a ter condições de exercer esses múnus.

No Guia de Atuação para Promotores de Justiça da Criança e do Adolescente editado pelo Conselho Nacional do Ministério Público (2017, p. 25) foi feita uma rápida menção ao Programa de Guarda Subsidiada, no sentido de orientar os membros que essa modalidade de acolhimento deveria ser fomentada.

Encontramos também uma rápida abordagem na obra de Digiácomo e Digiácomo (2017, p. 464) quando trata dos fundos especiais destinados à política da criança e do adolescente e registra a obrigatoriedade de destinação de um percentual de recursos para programas de guarda subsidiada ou de acolhimento familiar.

Do ponto de vista legal, assim como os serviços de acolhimento institucional, os Serviços de Acolhimento em Família Acolhedora e de Guarda Subsidiada devem se organizar segundo os princípios e diretrizes do Estatuto da Criança e do Adolescente, especialmente no que se refere à excepcionalidade e à provisoriedade do acolhimento; ao investimento na reintegração à família de origem, nuclear ou extensa; à preservação da convivência e do vínculo afetivo entre grupos de irmãos; à permanente articulação com a Justiça da Infância e da Juventude e a rede de serviços.

O diferencial da Guarda Subsidiada reside no fato de que ela só é cabível quando algum membro da família extensa ou ampliada, da criança e/ou adolescente, demonstre interesse em assumir a guarda desta, ainda que temporariamente, mas alega como causa da impossibilidade a hipossuficiência (normalmente financeira).

Considerações Finais

Diferentemente dos países da América do Norte e Europa, o Brasil não possui tradição no atendimento prestado a crianças e adolescentes, em situação de risco, por meio do acolhimento familiar. Naqueles países esse modelo de programa é denominado *foster care*.

Não há dúvidas que o Brasil vivenciou uma crescente evolução legislativa desde a revogação do Código Mello Matos, seguido da revogação do Código de Menores, advento e promulgação da Constituição Federal, movimento coroado com a publicação do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Destaque fica por conta do art. 227 da Constituição Federal, que asseverou o dever da família, da sociedade e do Estado em assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, uma série de direitos, dentre os quais vale ressaltar o direito à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. No § 3º desse artigo, a redação consignou que o direito a proteção especial abrangerá o estímulo do Poder Público, através de assistência jurídica, incentivos fiscais e subsídios, nos termos da lei, ao acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente *órfão ou abandonado*.

Esse comando constitucional não foi plenamente atendido pela redação original do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/1990), sendo o programa de acolhimento familiar incorporado ao Estatuto da Criança e do Adolescente apenas no ano de 2009 por meio da Lei 12.010 (art. 101, inciso VIII).

A inclusão formal desse modelo de atendimento foi celebrada pelos ativistas do direito da criança e do adolescente, à medida que atende de forma mais qualificada aos que efetivamente precisam ser afastados do seio familiar. Com base em estudos e pesquisas da neuroci-

ência, muitos países mundo afora, já avançaram para o modelo de acolhimento familiar, em substituição ao atendimento prestado pelas instituições, como forma de manter os petizes sob a referência de uma família e não de uma instituição.

Na Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, que aprovou a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, não houve menção à possibilidade de se financiar a família extensa, nas hipóteses em que essa providência for a melhor alternativa ao acolhimento institucional (e até mesmo preferencial ao acolhimento familiar).

O Programa de Guarda Subsidiada é preferencial em relação aos demais, especialmente porque respeita o direito básico à convivência familiar ou comunitária previsto nos artigos 19 e 34 da Lei 8.069/1990.

De outro lado, no programa de acolhimento em famílias acolhedoras, há necessidade de um cadastro prévio de famílias, que poderão acolher crianças e adolescentes mesmo sem pertencer a sua família.

Em ambos os programas existe a possibilidade de se pagar uma bolsa-auxílio, mediante autorização legislativa, sendo que na família acolhedora qualquer pessoa cadastrada que vier a receber a guarda de uma criança ou adolescente terá direito ao benefício. Já na guarda subsidiada, apenas a família extensa ou ampliada que sofra hipossuficiência financeira e demonstre interesse em assumir a guarda desta receberá o benefício.

Ademais, em ambos os casos é lícita a utilização de verbas do Fundo da Infância e Adolescência (FIA) para o financiamento desses programas.

É importante reafirmar que a Guarda Subsidiada e a Família Acolhedora são modalidades de acolhimento familiar, previstas no Estatuto da Criança e Adolescente e que se deve sempre buscar priorizá-las ao acolhimento institucional. O objetivo principal desse tipo de acolhimento é o retorno da criança e do adolescente à família biológica ou extensa (que podem ser os pais, irmãos ou parentes próximos).

Durante o período de afastamento, todos os esforços são empreendidos para que os vínculos com a família biológica sejam mantidos. Os familiares devem receber do Estado acompanhamento psicossocial para auxílio e superação das situações que levaram ao acolhimento. Quando, mesmo após esses esforços, o retorno à família biológica não se mostra possível, um dos caminhos será a colocação da criança/adolescente em família substituta.

No plano ideal, todo Município deveria implantar o Programa de Acolhimento Familiar, com duas modalidades: 1) Família Extensa – guarda subsidiada e b) Família Acolhedora. Isso não significa que os acolhimentos institucionais devem ser fechados ou abolidos. Há casos que as crianças e adolescentes se recusam a aceitar a guarda por uma família acolhedora, ocasião em que será necessário acessar o abrigo.

Há que se incentivar o Governo Federal a ajustar e atualizar a [Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009](#), que aprovou a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Outrossim, busca-se demonstrar que, mesmo diante dessa lacuna normativa, se faz absolutamente possível a implantação imediata do Programa pelos Municípios, por meio de autorização legislativa, o que será fomentado.

Portanto, a proposta neste artigo foi a de analisar a implantação do programa de acolhimento familiar pela Lei 12.010/2009, mas também propor o avanço do marco legal em direção ao fomento do financiamento da família extensa, por meio dos programas de guarda subsidiada (via incentivos fiscais e subsídios, nos termos da lei).

Referências

BIERNATH, André. **A história bizarra das crianças romenas que não eram amadas**. Publicado em 1 dez 2017, 12h30. Disponível em: <https://saude.abril.com.br/blog/tunel-do-tempo/a-historia-bizarra-das-criancas-romenas-que-nao-eram-amadas/>. Acesso em: 07 jan. 2020.

BRASIL, Erica Dantas. O conceito de acolhimento familiar na ótica de diversos atores estratégicos. In: CABRAL, Cláudia (org.). **Acolhimento Familiar: Experiências e Perspectivas**. Rio de

Janeiro: Booklink, 2004.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Guia de Atuação para Promotores de Justiça da Criança e do Adolescente**. Brasília: CNMP, 2017. Disponível em: http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2017/Cartilha_WEB_1.pdf.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 21 jan. 2020.

BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Institui o Estatuto da Criança e do Adolescente. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 08 jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8242.htm. Acesso em: 07 jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Institui a Lei Orgânica da Assistência Social, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm. Acesso em: 10 jan. 2020.

BRASIL. Política Nacional de Assistência Social – PNAS, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social por intermédio da Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acesso em: 21 jan. 2020.

BRASIL. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Tipificação de serviços de Proteção Social Básica, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2009. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf. Acesso em: 19 jan. 2020.

BRASIL. Resolução nº 1 do CNAS/CONANDA, de 18 de junho de 2009. Caderno de Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. Brasília, 2009. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes-tecnicas-servicos-de-acolhimento.pdf. Acesso em: 10 jan. 2020.

CABRAL, Cláudia. Perspectivas do Acolhimento Familiar no Brasil. In: CABRAL, Cláudia (org.) **Acolhimento Familiar: Experiências e Perspectivas**. Rio de Janeiro: Booklink, 2004.

CORREIA, Vera Lúcia da Costa. Uma alternativa de atendimento à criança vítima de violência doméstica. In: CABRAL, Cláudia (org.). **Acolhimento Familiar: Experiências e Perspectivas**. Rio de Janeiro: Booklink, 2004.

COSTA Rachel. **Estresse Infantil**. Publicado em 23/03/12. Atualizado em 21/01/16. Disponível em: https://istoe.com.br/195990_ESTRESSE+INFANTIL/. Acesso em: 09 jan. 2020.

DIGIÁCOMO, Murillo José; DIGIÁCOMO, Ildeara Amorim. **Estatuto da Criança e do Adolescente anotado e interpretado**. 7. ed. Curitiba: Ministério Público do Estado do Paraná. Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente, 2017.

FIGUEIRÓ, Martha Emanuela Soares da Silva. **Acolhimento Institucional: A maioria e o desligamento**. Jundiaí: Paço Editorial: 2012.

FONSECA, Cláudia. Fabricando família: Políticas públicas para o acolhimento de jovens em si-

tuação de risco. In: CABRAL, Cláudia (org.) **Acolhimento Familiar: Experiências e Perspectivas**. Rio de Janeiro: Booklink, 2004.

FRANCO, Maria Soledad. Que é IFCO? In: CABRAL, Cláudia (org.). **Acolhimento Familiar: Experiências e Perspectivas**. Rio de Janeiro: Booklink, 2004.

LUNA, Matilde. Como melhorar e desenvolver o Acolhimento Familiar na Argentina. In: CABRAL, Cláudia (org.). **Acolhimento Familiar: Experiências e Perspectivas**. Rio de Janeiro: Booklink, 2004.

MACIEL, Kátia Regina (Coord.) **Curso de Direito da Criança e do Adolescente**. Aspectos teóricos e práticos. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

MANSANERA, Adriano Rodrigues; SILVA, Lúcia Cecília da. **A influência das idéias higienistas no desenvolvimento da psicologia no Brasil**. Publicado em 30/05/2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/pe/v5n1/v5n1a08.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2020.

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

Recebido em 27 de julho de 2021.

Aceito em 19 de julho de 2021.