

**A IMPORTÂNCIA DA POLÍTICA PÚBLICA DE PROTEÇÃO E DEFESA DO
DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA DE CRIANÇAS E
ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE FRAGILIDADE SOCIAL**

**LA IMPORTANCIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTECCIÓN
Y DEFENSA DEL DERECHO A LA INTERACCIÓN FAMILIAR Y COMUNITARIA
DE NIÑOS Y ADOLESCENTES EN SITUACIÓN DE FRAGILIDAD SOCIAL**

Celina Rizzo Takeyama*

Michele Nader**

RESUMO: Crianças e adolescentes constituem um grupo de pessoas vulneráveis, pois apenas recentemente deixaram de ser vistas como objetos de direito para serem vistas como sujeitos de direitos. A fragilidade é característica ontológica que pode ser adquirida e, portanto, revertida a qualquer momento. Neste sentido, a partir do momento em que o Estado reconheceu que crianças/adolescentes devem receber especial atenção por sua peculiar condição, assumiu o dever de protegê-las e de reverter esta situação de fragilidade ou, ao menos, de atenuá-la. Assim, ganham importância as políticas públicas, tidas como uma nova forma de re-legitimar os Estados de Direito, à medida que permitem a concretização de direitos assegurados normativamente. Dentre os direitos mais básicos das crianças/adolescentes encontra-se o direito à convivência familiar, que lhes permitem desenvolver plenamente sua personalidade. Diante disto, analisa-se o Plano Nacional de Proteção, Promoção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária e conclui-se que apesar dos muitos problemas que sua implementação ainda enfrenta, estes problemas servem antes de incentivo à manutenção das políticas públicas, do que ao abandono das mesmas, especialmente ante a sua importância para a preservação da própria personalidade e para o desenvolvimento saudável das crianças/adolescentes.

PALAVRAS-CHAVE: Estado de Fragilidade Social; Criança e Adolescente; Direito à Convivência Familiar e Comunitária; Política Pública.

RESUMEN: Los niños y adolescentes constituyen un grupo grupo de personas vulnerables, porque sólo recientemente han dejado de ser vistos como objetos de derecho, para ser vistos como sujetos de derechos. La fragilidade es característica ontológica que se puede adquirir y, por lo tanto, revertirse en cualquier momento. En este sentido, desde el momento en que el Estado reconoció que los niños/adolescentes deben recibir especial atención por su peculiar condición, asumió el deber de protegerlos y de reverter esta situación de fragilidade o, al menos, de mitigarla. Así, ganham importancia las políticas públicas, percibidas como una

* Mestranda em Ciências Jurídicas pelo Centro Universitário Cesumar (UNICESUMAR), Maringá – Paraná. Bolsista parcial CAPES. Professora no curso de graduação em Direito e Advogada. E-mail: celinaadv@gmail.com

** Mestranda em Ciências Jurídicas pelo Centro Universitário Cesumar (UNICESUMAR), Maringá – Paraná. Promotora de Justiça do Estado do Paraná. E-mail: mnader@mppr.mp.br

nueva forma de “re-legitimar” los Estados de Derecho ya que permiten la realización de los derechos garantizados normativamente. Entre los derechos más básicos de los niños/adolescentes encuentrase el derecho a la vida familiar, que les permiten desarrollar plenamente su personalidad. Ante esto, se analiza el Plan Nacional para la Protección, Promoción y Defensa del Derecho de los niños a la Vida Familiar y Comunitaria y se concluye que a pesar de los muchos problemas que todavía se enfrenta a su aplicación, estos problemas sirven, antes de fomento al mantenimiento de las políticas públicas, que al abandono de las mismas, especialmente en vista de su importancia para la preservación de la propia personalidad y el sano desarrollo de los niños/adolescentes.

PALABRAS CLAVE: Estado de Fragilidad Social; Niños y Adolescentes, Derecho a la Vida Familiar Y Comunitária; Política Pública.

1 INTRODUÇÃO

A fragilidade pode ser identificada como característica presente em diversos grupos sociais, dentre os quais se destaca o das crianças e adolescentes. Isto porque, são pessoas em formação e que sofreram ao longo dos anos inúmeras violações a direitos, antes de serem finalmente consideradas sujeitos de direitos.

Buscando compreender este processo de transformação do *status* das crianças e adolescentes de objeto de direito para sujeito de direitos, inicia-se este trabalho com uma breve análise histórica dos fatores que influíram nesta mudança paradigmática na ordem mundial e interna.

Em seguida, analisa-se a questão da implementação dos direitos através das políticas públicas, passando-se à análise específica de políticas públicas tendentes a concretizar os direitos de crianças e adolescentes ao convívio familiar, através do Plano Nacional de proteção, promoção e defesa do direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, com destaque para as casas-lares.

Por fim, analisa-se a importância da implementação de tal plano de forma conjunta entre os três níveis da federação, apontando, ainda, alguns problemas relativos às casas-lares.

Tudo isto justifica-se à medida que se reconhece a imensurável importância que a convivência familiar e comunitária apresenta no desenvolvimento da criança e do adolescente, como fator que interfere, inclusive, no desenvolvimento saudável de sua personalidade. Justifica-se, ainda, porque é tarefa dos Estados Democráticos e de Direitos darem efetividade aos direitos fundamentais do homem, como forma de se re-legitimarem.

2 CRIANÇAS E ADOLESCENTES COMO GRUPO VULNERÁVEL

Etimologicamente, vulnerabilidade vem do latim *vulnerabilis*, que significa “que pode ser ferido”, de *vulnerare*, “ferir”, e de *vulnus*, “ferida”. Assim, é uma característica ontológica que pode ser adquirida por qualquer ser vivo, indistintamente, e tem caráter provisório, o que lhe torna reversível.

Dentre os inúmeros grupos de pessoas em situação de fragilidade social encontram-se as crianças e adolescentes, juridicamente definidas como pessoas de 0 a 12 anos e de 12 a 18 anos respectivamente (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA).

Isto porque, em razão da faixa etária e de circunstâncias pessoais, apresentam uma condição de existência peculiar, qual seja, a de serem pessoas em formação e, como tais, sujeitas a uma série de violações aos seus direitos mais fundamentais.

Atualmente a própria Constituição Federal reconhece esta fragilidade e proclama que as crianças e adolescentes são merecedores de especial atenção por parte da família, da sociedade e do Estado.

Mas nem sempre foi assim. Este reconhecimento é fruto de um longo processo de evolução histórico-cultural e que merece ser retratado para a melhor compreensão da necessidade de se protegê-los e da consequente necessidade de se implementar políticas públicas para tanto, muito diferentes das institucionalizações que vigoraram até pouco tempo atrás.

3 BREVES NOÇÕES HISTÓRICAS SOBRE A TRANSIÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES DO STATUS DE OBJETO PARA O DE SUJEITOS DE DIREITOS

Na idade antiga, os filhos eram meros objetos – e não sujeitos de direito – do poder absoluto exercido pelo *paeter familias*¹ que podia decidir pela vida ou pela morte de seus descendentes e pelo destino de seus bens, enquanto estivessem vivendo em sua casa. Não havia diferença entre maiores e menores.

Em Esparta, os filhos eram entregues ao Estado que passava a exercer o poder sobre a vida e criação dos futuros guerreiros.²

Na Idade Média, não havia a noção de que a criança possuía uma condição especial e nem a noção de “infância”, de forma que estas eram inseridas na vida adulta, dividindo

¹ DOMINGUEZ, Andres Gil; FAMA, Maria Victoria; HERRERA, Marisa. *Derecho constitucional de familia*. Buenos Aires: Ediar, 2006, v. 1, p. 529.

² AMIN, Andréa Rodrigues. Evolução histórica do direito da criança e do adolescente. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (coord.). *Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 3-67. [p. 3]

praticamente as mesmas atividades laborativas, preocupações, jogos e vestimentas que os adultos, como se fossem miniaturas destes³. Esta falta de percepção da especial condição da criança deu ensejo e legitimou uma série de barbáries, como infanticídios, abortos e mal tratos. Para piorar, era cultural que fossem afastadas do lar de seus pais e entregues a amas de leite tão logo nascessem.⁴

Se por um lado o cristianismo e a ideia de que todos os homens possuem dignidade contribuiu para o início do reconhecimento dos direitos de crianças, por outro, pregava o dever de respeito aos pais, como corolário do quarto mandamento divino.⁵

Dominguez, Fama e Herrera assinalam que um dos primeiros pensadores a tratar do poder paterno com algum respeito aos direitos dos filhos foi John Locke, uma vez que defendia que, embora os filhos não nascessem em pleno estado de igualdade, eram destinados a alcançarem-no. Assim, os pais exerceriam um poder sobre os filhos, mas este era decorrente do *dever* de cuidar de sua prole durante “o estado imperfeito da infância”, até que sua inteligência estivesse plenamente desenvolvida e lhe possibilitasse a autodeterminação. Era, portanto, um poder com prazo delimitado no tempo e muito diverso do verificado na antiguidade clássica.⁶

Este pensamento, porém, foi isolado. Apenas no final do século XVIII e início do século XIX é que começaram-se a desenvolver efetivamente os direitos da criança, como uma construção social. Primeiro por razões políticas, econômicas e demográficas que viram no material humano o material essencial para o desenvolvimento do país e, por consequência, impuseram a necessidade de se diminuir a mortalidade infantil, ensejando cuidados para com as crianças. Depois por influência dos movimentos humanitários e reformistas deste período. A mudança da base econômica da família, da propriedade da terra para a venda do trabalho, levaram a uma mudança do papel da própria família na vida de seus membros. Ela passou a ser reduto de afeto e solidariedade frente à exploração econômica industrial e a principal

³ ARIÈS, Philippe. *História Social da Criança e da Família*. Trad. de Dora Flaksman. 2. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2012. p. 39.

⁴ DOMINGUEZ, Andres Gil; FAMA, Maria Victoria; HERRERA, Marisa. *Derecho constitucional de familia*. v. 1. Buenos Aires: Ediar, 2006, p. 530-531.

⁵ AMIN, Andréa Rodrigues. Evolução histórica do direito da criança e do adolescente. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (coord.). *Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 3-67. [p. 4]

⁶ DOMINGUEZ, Andres Gil; FAMA, Maria Victoria; HERRERA, Marisa. *Derecho constitucional de familia*. Buenos Aires: Ediar, 2006, v. 1, p. 529-530.

responsável pela transmissão de valores aos filhos, que requeriam cuidados. Porém, nesta fase, os pais ainda determinavam o destino de seus filhos.⁷

Ademais, os efeitos da revolução industrial levaram à substituição do Estado Liberal abstencionista para o Estado Social, que passou adotar posturas afirmativas para garantir a efetiva proteção dos direitos fundamentais e a igualdade substancial dos cidadãos⁸. Com isto, surgiram direitos direcionados a grupos específicos de pessoas⁹, que, de certa forma, haviam sido “esquecidas”¹⁰.

Destaca-se que a preocupação com a infância como fenômeno particularizado, no âmbito dos direitos humanos, só começou a surgir com a Declaração de Genebra de 1924 e, ainda assim, de forma muito tímida. Referida Declaração levou à inserção de normas e ao desenvolvimento de instrumentos de proteção à criança (*ex vi* da criação do Instituto Americano da criança em 1927 e da UNICEF em 1946); à inserção de normas específicas sobre crianças nos textos de outras Declarações (art. XXV, item 2 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948¹¹), passando à primeira Declaração Universal destinada a regular especificamente os direitos da criança (Declaração dos Direitos da Criança, aprovada em 1959 pela ONU), até finalmente chegar a Convenção Sobre os Direitos da Criança, aprovada pela Assembleia Geral da ONU em de 20 de novembro de 1989.¹²

Esta Convenção sobre os Direitos da Criança representou uma profunda mudança de paradigmas em relação à infância. Isto porque, as crianças deixaram de ser vistas como *objeto* de direitos, para finalmente serem vistas como *sujeitos*, titulares dos mesmos direitos fundamentais que os adultos, mas que, por estarem em fase de desenvolvimento, encontram-se em situação de vulnerabilidade e, portanto, merecem especial atenção da família, da

⁷ DOMINGUEZ, Andres Gil; FAMA, Maria Victoria; HERRERA, Marisa. *Derecho constitucional de familia*. Buenos Aires: Ediar, 2006, v. 1, p. 531-532.

⁸ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-49. [p. 2]

⁹ CONTRERAS PÉLAEZ. Francisco José, *Derechos Sociales: Teoría e Ideología*. Madrid: Editorial Tecnos S. A., 1994.

¹⁰ “Será recién a partir del siglo XIX, y más precisamente a partir de la declaración de Genebra de 1924, cuando tímidamente comienza a vislumbrarse una preocupación por la infancia desde el discurso de los derechos humanos, surgida em el seno de los movimientos de emancipación de los ‘olvidados’ por la Ilustración. Ello explica por qué las corrientes libertadoras de las mujeres, de los esclavos, de los obreiros y de los niños nacieron irremediamente unidos, y que ello tuvieron um papel relevante aquellas a quienes la Modernidad había relegado al ámbito de su cuidado: las mujeres”. In: DOMINGUEZ, Andres Gil; FAMA, Maria Victoria; HERRERA, Marisa. *Derecho constitucional de familia*. Buenos Aires: Ediar, 2006, v. 1, p. 533

¹¹ Art. XXV, item 2: “A maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozarão da mesma proteção social”. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: 28 jan. 2014.

¹² DOMINGUEZ, Andres Gil; FAMA, Maria Victoria; HERRERA, Marisa. *Derecho constitucional de familia*. Buenos Aires: Ediar, 2006, v. 1, p. 532-537.

sociedade e do Estado, tendo inclusive outros direitos especiais, que se coadunam à sua condição. Substituiu-se, assim, a doutrina da situação irregular (séc. XIX), pela doutrina da proteção integral da criança, que a protege em todas as suas dimensões existenciais, possibilitando sua emancipação e desenvolvimento da cidadania¹³. Mais do que isto, por ser uma Convenção e não apenas uma Declaração – institui uma obrigação meramente moral, sem força executória – obriga todos os países signatários a efetivarem as medidas de proteção à criança, através de políticas, diretrizes¹⁴ até de internalização destas normas.

Reconheceu-se em plano normativo que as crianças não são cidadãos apenas futuros, mas pessoas que tem o direito de exercer a cidadania, através da manifestação de sua autonomia em qualquer fase de seu desenvolvimento e em qualquer âmbito existencial, inclusive na família, cuja importância foi sobrelevada.¹⁵

4 MUDANÇA PARADIGMÁTICA NO BRASIL

No Brasil, apenas com a Constituição Federal de 1988 que crianças e adolescentes foram efetivamente reconhecidos como sujeitos de direitos. Tal fato, por óbvio, refletiu sobremaneira nas políticas sociais adotadas em relação às crianças.

Amin destaca que no Brasil colônia as crianças eram usadas como *instrumento* na catequização dos índios. Na fase imperial havia a preocupação com os infratores e surgiram as casas de recolhimento de crianças negras e índias que precisavam ser isoladas da má influência de seus pais – postura muito diferente da adotada hoje, conforme se verá. No Século XVIII, importou-se o sistema das “Rodas dos Expostos” para acolher o grande contingente de crianças abandonadas, especialmente filhos ilegítimos ou de escravos.

No período Republicano, o aumento populacional das cidades em decorrência da abolição da escravatura e do êxodo rural agravou sobremaneira os problemas de delinquência, carência, miséria e epidemias¹⁶, externalizados em um contingente de pessoas pobres, com

¹³ DOMINGUEZ, Andres Gil; FAMA, Maria Victoria; HERRERA, Marisa. *Derecho constitucional de familia*. Buenos Aires: Ediar, 2006, v. 1, p. 539

¹⁴ VERONESE, Josiane Rose Petry. *Os direitos da criança e do adolescente: construindo o conceito de sujeito-cidadão*. In: WOLKMER, Antonio Carlos; LEITE, José Rubens Morato (Org.). Os “novos” direitos no Brasil. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 54.

¹⁵ DOMINGUEZ, Andres Gil; FAMA, Maria Victoria; HERRERA, Marisa. *Derecho constitucional de familia*. Buenos Aires: Ediar, 2006, v. 1, p. 540.

¹⁶ TAVARES, Patrícia. A política de atendimento. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.). *Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, 279-325. [p. 280]

doenças, sem-tetos¹⁷, prostitutas, pívets entre outros e que contrastavam sobremaneira com a movimentação “ostentatória da riqueza”.¹⁸ Diante disto, foi implementada a *política higienista* voltada ao atendimento da população infanto-juvenil e, por consequência, a dos abrigos mantidos por entidades sociais. Surgiram, assim, as primeiras políticas sociais voltadas a esta parcela da população.

Porém, sob o discurso de que as crianças eram o *futuro* da nação e de que precisavam ser “corrigidas”, estas políticas sociais em vez de buscarem efetivar os seus direitos, queriam controla-las, colocando-as, por exemplo, em abrigos, como forma de torna-las invisíveis para proteger a sociedade de sua presença.¹⁹

Criou-se, assim, a cultura da institucionalização, pela qual os menores eram classificados, rotulados, recolhidos e internados para “não incomodarem mais”, para assumirem o lugar devido, já que para sociedade de então, estes menores desamparados, estavam “fora do lugar”.

As palavras do Dr. Alfredo Ferreira Magalhães, dão a noção exata da visão vigorante àquela época:

[...] Quando recolhemos um pequeno ser atirado sozinho nas tumultuosas maretas dos refolhos sociais, vítimas de pais indignos ou de taras profundas, não é ele que nós protegemos, são as pessoas honestas que defendemos; quando tentamos voltar a saúde física ou moral seres decadentes e fracos, ameaçados pela contaminação do crime, é a própria sociedade que defendemos contra agressões das quais, para ela mesma, o abandono das crianças constitui uma ameaça ou um presságio.²⁰

São desta época, portanto, a criação do Juízo de Menores (1924); o Código de Menores (1927); do Instituto Sete de Setembro (por meio do Decreto n. 18.923/1929), do Serviço de Assistência a Menores (Decreto n. 3.779/41), além do Serviço de Assistência a menores (SAM) e da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM).

¹⁷ AMIN, Andréa Rodrigues. Evolução histórica do direito da criança e do adolescente. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.). *Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 3-67. [p. 6]

¹⁸ AMIN, Andréa Rodrigues. Evolução histórica do direito da criança e do adolescente. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.). *Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 3-67. [p. 5-6].

¹⁹ Cf: RIZZINI, Irene. O século perdido: raízes históricas das políticas públicas no Brasil. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011; TAVARES, Patrícia. A política de atendimento. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (coord.). *Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 279-325. [p. 280-281]

²⁰ In: RIZZINI, Irene. O século perdido: raízes históricas das políticas públicas no Brasil. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011, p. 73.

A tônica, entretanto, continuava a ser a internação de carentes ou delinquentes, com a substituição dos vínculos familiares pelos institucionais e a conseqüente segregação familiar²¹, sem qualquer preocupação com políticas que pudessem de fato emancipá-los. Existia um discurso no sentido de que as famílias destes menores eram incapazes de orientá-los, o que justificava a política de “prender para proteger” e a prática recorrente de destituição do pátrio poder²².

A mudança de paradigma em relação à infância só ocorreu em plano normativo com a Constituição de 1988. Isto porque, seguindo o movimento mundial do pós-guerra, o Estado Brasileiro passou fundar-se na *dignidade da pessoa humana* (art. 1º, CRF/88) e a sobrepôr a pessoa ao patrimônio.

Nota-se, ainda, que a dignidade é reconhecida como um atributo inerente a todas as pessoas em igual medida, pouco importando suas condições pessoais ou seu comportamento social, haja vista que todos são dotados de razão e consciência que lhes permite autodeterminarem-se.²³

A par desta noção ôntica de dignidade, ela ainda apresenta um viés relacional, pelo qual, partindo-se da constatação de que todos são dotados de igual dignidade e de que vivem em sociedade, é preciso dar ao interesse alheio o mesmo respeito e consideração atribuídos ao próprio. Por fim, tem um viés histórico-cultural, que permite que as manifestações de seu conteúdo por meio de direitos (fundamentais e da personalidade), sejam constantemente atualizados, exigindo do Estado condutas abstencionistas, mas também promocionais.²⁴

Dentro desta perspectiva de que a ordem jurídica deve orientar-se pela proteção e promoção da pessoa humana e de que todos são dotados da mesma dignidade, a Constituição Federal traçou uma série de direitos a serem efetivados pelo Estado e a dar especial atenção à criança e ao adolescente – terminologias estas usadas em substituição ao termo “menores”,

²¹ AMIN, Andréa Rodrigues. Evolução histórica do direito da criança e do adolescente. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (coord.). *Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 3-67. [p. 7-8].

²² BRASIL. *Plano nacional de promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária*. Brasília. 2006. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/livros/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e-comunitaria-2013-pncfc/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e-comunitaria-2013-pncfc>>. Acesso em: 10 nov. 2013. [p. 16].

²³ Disserta amplamente sobre o tema: SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na constituição federal de 1988*. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

²⁴ Cf a este respeito: SARLET, Ingo Wolfgang. As dimensões da dignidade da pessoa humana: construindo uma compreensão jurídico-constitucional necessária e possível. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *Dimensões da dignidade: ensaios de filosofia do direito constitucional*. 2. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2009.

que traz consigo a carga *pejorativa* do antigo Código de Menores e da Doutrina da Situação Irregular.

Assim, o art. 227, CRF/88 estabeleceu expressamente que é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar a eles direitos básicos como a vida, saúde, alimentação, educação, lazer, entre outros, bem como o direito à convivência familiar e comunitária, colocando-os a salvo de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. Em suma, constitucionalizou a política da integral proteção da criança e do adolescente, vistos, agora, como sujeitos de direitos.

Destaca-se que:

A palavra 'sujeito' traduz a concepção da criança e do adolescente como indivíduos autônomos e íntegros, dotados de personalidade e vontade próprias que, na sua relação com o adulto, não podem ser tratados como seres passivos, subalternos ou meros "objetos", devendo participar das decisões que lhes dizem respeito, sendo ouvidos e considerados em conformidade com suas capacidades e grau de desenvolvimento. O fato de terem direitos significa que são beneficiários de obrigações por parte de terceiros: a família, a sociedade e o Estado.²⁵

Para detalhar as posturas a serem efetivadas pelo Estado, foi promulgado o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/90 – ECA) – que incorporou as diretrizes da Convenção Internacional Sobre os Direitos da Criança, de 1989 e as diretrizes constitucionais – e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993.

Neste sentido, foram incorporados pelo ECA os princípios atinentes ao Direito Infância-juvenil, tais como o da prioridade absoluta; o do melhor interesse; o da proteção integral; o da municipalização;²⁶ o respeito à especial condição de pessoa em desenvolvimento, bem como o da dignidade da pessoa humana, isonomia e solidariedade social.

Ademais, reconheceu-se expressamente que a convivência familiar é direito básico de toda criança e adolescente (art. 4º; 16, V; e 19 ECA), que deve, nos termos constitucionais, ser assegurado. Isto porque, a família reconhecida como a base da sociedade, é também

²⁵BRASIL. *Plano nacional de promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária*. Brasília. 2006. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/livros/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e-comunitaria-2013-pncfc/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e-comunitaria-2013-pncfc>>. Acesso em: 10 nov. 2013. [p. 26]

²⁶ AMIN, Andréa Rodrigues. Princípios orientadores do Direito da criança e do adolescente. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.). *Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. 21-34.

ambiente de afeto, cuidado, assistência material e transmissão de valores, que contribui de forma premente para o adequado desenvolvimento da personalidade do infante, permitindo-lhe adquirir segurança e autodeterminação para transformar-se em cidadão. Em suma, por ser imprescindível na proteção integral dos direitos da criança e do adolescente.²⁷

A partir destes princípios, o ECA ainda trouxe as diretrizes fundamentais para se promover a mudança das políticas de abrigamento e institucionalização, para as políticas de acolhimento, cujos traços característicos são a excepcionalidade e provisoriedade da medida, bem como a manutenção dos vínculos com a família original tanto quanto possível. Em caso de necessidade de colocação em família substituta, o ECA preconiza a oitiva da criança e no período de acolhimento, recomenda o desenvolvimento de medidas que possam conferir autonomia à criança e ao adolescente.

Estes marcos legais, portanto, representaram uma mudança de paradigmas no tratamento da criança e do adolescente pelo Estado brasileiro, impondo a modificação das políticas sociais voltadas a eles, que não mais poderiam centrar-se na institucionalização, ante ao reconhecimento do direito fundamental à convivência familiar e bem como da consagração do princípio da proteção integral da criança e do adolescente.

5 POLÍTICAS PÚBLICAS COMO FORMA DE IMPLEMENTAR DIREITOS

A entrada em vigor de uma norma não é sinônimo de efetividade da mesma e nem de que os objetivos que orientaram o legislador a editá-la serão observados²⁸. Neste sentido, a promulgação da Constituição Federal e a edição do ECA não permitem por si sós a implementação dos direitos que positivaram.²⁹

Por outro lado, os Estados de Direito tem por função precípua e como próprio fundamento de sua existência a garantia dos direitos *previstos* no ordenamento jurídico a todos aqueles que o integram.

Esta promoção e proteção dos direitos garantidos no ordenamento jurídico dá-se justamente por meio de políticas públicas implementadas pelo Estado em consonância com o

²⁷ BRASIL. *Plano nacional de promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária*. Brasília. 2006. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/livros/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e-comunitaria-2013-pncfc/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e-comunitaria-2013-pncfc>>. Acesso em: 10 nov. 2013. [p. 22].

²⁸ MOREIRA, José Carlos Barbosa. Antecipação de tutela: algumas questões controvertidas. *Revista de Processo*. São Paulo, v. 26, n. 104, p. 101-110, out-dez. 2001.

²⁹ FREIRE JUNIOR, Américo Bedê. *O controle judicial de políticas públicas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 48. (Coleção temas fundamentais de direito; v. 1)

ordenamento jurídico e sempre visando a promoção humana, sob pena de inconstitucionalidade e conseqüente controle pelo Poder Judiciário³⁰. Este fato é tão relevante que Massa-Arzabe salienta que para o Estado se “relegitimar”, muda seu foco, deixando de ser um governo por leis, para ser um governo por políticas.³¹ Esclarece ainda que o Direito voltado às políticas públicas, não pode efetivar-se por normas coercitivas, já que não se trata de tentar punir os causadores do problemas, mas de tentar ajuda-los a se reinserirem no seio social e a readquirirem dignidade.³²

Porém, não se pode esquecer que o Estado não possui a obrigação imediata de implementar todos os direitos de uma só vez, haja vista que é intuitivo que não há condições econômicas para tanto³³. Assim, a democratização é um projeto a ser lentamente implementado; é um pacto para o futuro.³⁴ Entra, aqui, o critério da *governança*, simbolizado pelo binômio custo- benefício, que em última análise representa a decisão do Estado sobre “quem vive e quem morre”.

A partir de algumas destas premissas, Dallari conceitua política pública como sendo:

[...] o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo

³⁰ AITH, Fernando. Políticas públicas de estado e de governo: instrumentos de consolidação do estado democrático de direito e de promoção dos direitos humanos Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 217-245. [p. 218]

³¹ MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 51-74. [p. 52-53].

³² “Note-se que a política pública funciona numa dimensão diferente da norma tradicional estruturada sobre a coerção. É importante ressaltar que a ação estatal meramente repressiva é insuficiente e não raro inócua para dar cabo de situações disseminadas e culturalmente toleradas na sociedade. A estrutura da política pública, ao contrário, permite o encaminhamento e tratamento do problema de forma mais razoável e possibilitando aos agentes causadores do problema em questão uma recon-stituição de si, de suas próprias ações frente ao mundo e da realidade de seu entorno. Seja isto com questão ambiental, quanto ao poluidor, seja na questão social, com a prostituição infantil ou o trabalho infantil, como modo de obtenção de renda para mitigar a pobreza familiar. Sob este prisma, pela via da participação na implantação da política pública, as crianças, os pais e a comunidade dialogam com o Estado, passam a respeitar a si próprias e tornam-se respeitados como pessoas dignas de serem ouvidas e como cidadãos. Assim, em lugar tão-somente da via repressiva, pela vedação de determinada atividade ou conduta, que consistiria no caminho mais simples, mas de duvidosa efetividade, como mostra a experiência, busca-se interferir nas causas do problema, no caso, a necessidade de complementação da renda familiar. E a intervenção do Estado em estreita participação da sociedade dá-se, positivamente, por essa porta. (Sem destaques no original). In: MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 51-74. [p. 57]

³³ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 1-49.

³⁴ O próprio Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 estabelece que estes direitos serão implementados progressivamente. BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 1-49.

de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.³⁵

Do ponto de vista funcional (*policy-making*), por sua vez, Howlett; Ramesh e Perl a conceituam como sendo uma espécie de “resolução aplicada de problemas”:

[...] trata fundamentalmente de atores cercados por restrições que tentam compatibilizar objetivos políticos (*policy goals*) com meios políticos (*policy means*), num processo que pode ser caracterizado como “resolução aplicada de problemas”. Identificar os problemas e aplicar (por mais imperfeitas que sejam) as soluções encontradas (soluções captadas na expressão *naming, blaming, framing and claiming*, ou seja, dar nomes, culpar, moldar e cobrar) envolvem a articulação de objetivos políticos por meio de deliberações e discursos, além do uso de instrumentos políticos (*policy tools*), numa tentativa de atingir estes objetivos.³⁶

Nota-se, assim, que as políticas públicas partem de normas expressas na Constituição, na legislação infraconstitucional ou até em instrumentos jurídicos de outra natureza (como os contratos de concessão de serviço público³⁷) que estipulam diretrizes a serem alcançadas por parte dos governos constituídos ou destes em parceria com a sociedade civil organizada,³⁸ e, através de ações positivas, buscam implementar estes objetivos socialmente relevantes. Seu ciclo de existência inicia-se com identificação do problema e a *formação* da política (agenda) que envolve articulação de objetivos políticos e adequação ao discurso, passa pela *implementação*, com observância de prazos e metas e pela *avaliação* continuada da mesma.³⁹

6 POLÍTICA PÚBLICA DE PROTEÇÃO E DEFESA DO DIREITO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA ATRAVÉS DAS CASAS-LARES

³⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 1-49. [p. 39].

³⁶ HOWLETT, Michael; RAMESH, M., PERL, Anthony. *Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora*. Trad. de Francisco G. Haidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 155.

³⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 1-49.

³⁸ AITH, Fernando. Políticas públicas de estado e de governo: instrumentos de consolidação do estado democrático de direito e de promoção dos direitos humanos Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 217-245. [p. 234]

³⁹ MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. [p. 70-71]

Dentro da perspectiva de que a efetivação de direitos fundamentais se opera mediante a implementação de políticas públicas, em 2006, o governo brasileiro, por meio do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), elaborou o “Plano Nacional de Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária”.⁴⁰

Referido plano resultou de um processo de participação conjunta de representantes de todos os poderes da esfera do governo, da sociedade civil organizada e de organismos internacionais. Tudo isto porque percebeu-se que apesar de a Constituição Federal e do ECA preverem uma série de mudanças (por exemplo o art. 92, ECA)⁴¹, estas não foram implementadas, especialmente em relação ao direito à convivência familiar de crianças e adolescentes em estado mais acentuado de fragilidade e que, por conta disto, tiveram de ser afastadas de seus lares (institucionalizadas).

Neste ponto, importa abrir um parêntese para dizer que as crianças e adolescentes como um todo são consideradas pessoas em estado de fragilidade, por estarem em processo de formação e desenvolvimento. Porém, há um grupo mais específico em que, por causa de situações sociais, familiares, econômicas e até ambientais, esta fragilidade é acentuada, haja vista a violação de muitos de seus direitos mais básicos, tais como direito à alimentação; às condições de higiene; de convivência familiar; de proteção e cuidado (crianças/adolescentes abusados sexualmente) entre outros e que os levam a serem afastados das famílias de origem e terem prejudicadas a formação de sua personalidade.

Partindo deste panorama, o IPEA em parceria com outros órgãos realizou uma pesquisa⁴² em que foi constatado que cerca de 20 mil crianças e adolescentes eram atendidos

⁴⁰ BRASIL. *Plano nacional de promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária*. Brasília. 2006. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/livros/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e-comunitaria-2013-pncfc/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e-comunitaria-2013-pncfc>>. Acesso em: 10 nov. 2013.

⁴¹ Art. 92. “As entidades que desenvolvam programas de acolhimento familiar ou institucional deverão adotar os seguintes princípios: I - preservação dos vínculos familiares e promoção da reintegração familiar; II - integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família natural ou extensa; III - atendimento personalizado e em pequenos grupos; IV - desenvolvimento de atividades em regime de co-educação; V - não desmembramento de grupos de irmãos; VI - evitar, sempre que possível, a transferência para outras entidades de crianças e adolescentes abrigados; VII - participação na vida da comunidade local; VIII - preparação gradativa para o desligamento; IX - participação de pessoas da comunidade no processo educativo.”

⁴² “Levantamento realizado pelo IPEA em 2003 e promovido pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH) da Presidência da República, por meio da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança do Adolescente (SPDCA) e do Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). Das cerca de 670 instituições de abrigo que eram beneficiadas, naquele ano, por recursos da Rede de Serviços de Ação Continuada (Rede SAC) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, foram investigados 589 abrigos, ou seja, 88% do total. Essas instituições acolhiam, no momento da realização da Pesquisa, 19.373

em 589 instituições de abrigos beneficiados com recursos do Governo Federal repassados por meio da Rede de Serviços de Ação Continuada (Rede SAC), sendo a maior parte deles instituições não-governamentais (68,3%), com orientação/vínculo religioso (67,2%) e, fundamentalmente, dependentes de recursos próprios e privados para o seu funcionamento (61,7%). Apenas 32,3% destas instituições não-governamentais se valiam de recursos públicos para se manterem e apenas 30% destes abrigos eram públicos.⁴³

Embora nos termos do art. 23, ECA a falta ou a carência de recursos materiais não constitua motivo para a perda ou suspensão do poder familiar, a pesquisa constatou que as principais causas de abrigamento, em termos de frequência, eram justamente as relacionadas à pobreza das famílias dos infantes (24,2%); seguida pelo abandono (18,9%); violência doméstica, englobando maus-tratos físicos e/ou psicológicos praticados pelos pais ou responsáveis (11,7%); a dependência química ou alcoólica dos pais ou responsáveis, (11,4%); a vivência de rua (7,0%); a orfandade (5,2%) e 21,6% por outros motivos variados.⁴⁴

Demonstraram, ainda, que no Brasil, os abrigos eram *locus* de pobreza e desvalorização social e que a maior parte destas crianças e adolescentes abrigadas escapavam da faixa de interesse da sociedade para adoção (bebês de cor branca e sexo feminino), já que eram em sua maioria meninos (58,5%), afrodescendentes (63%) e com idade entre 7 e 15 anos (61,3%).⁴⁵ Ademais, constatou que a maior parte deles possuía família (86,7%), dos quais

crianças e adolescentes.” In: BRASIL. *Plano nacional de promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária*. Brasília. 2006. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/livros/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e-comunitaria-2013-pncfc/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e-comunitaria-2013-pncfc>>. Acesso em: 10 nov. 2013. [p. 61]

⁴³ Fonte: IPEA/CONADA (2004). O direito à convivência familiar e Comunitária: s abrigos para crianças e adolescentes no Brasil. Brasília, 2004. In: BRASIL. *Plano nacional de promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária*. Brasília. 2006. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/livros/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e-comunitaria-2013-pncfc/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e-comunitaria-2013-pncfc>>. Acesso em: 10 nov. 2013. [p. 66]

⁴⁴ Fonte: IPEA/DISOC (2003). Levantamento Nacional de Abrigos Para Crianças e Adolescentes da Rede SAC. In: BRASIL. *Plano nacional de promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária*. Brasília. 2006. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/livros/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e-comunitaria-2013-pncfc/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e-comunitaria-2013-pncfc>>. Acesso em: 10 nov. 2013.

⁴⁵ Fonte: IPEA/DISOC (2003). Levantamento Nacional de Abrigos Para Crianças e Adolescentes da Rede SAC. In: BRASIL. *Plano nacional de promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária*. Brasília. 2006. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/livros/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e-comunitaria-2013-pncfc/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e-comunitaria-2013-pncfc>>. Acesso em: 10 nov. 2013

58,2% possuíam vínculo com a mesma (58,2%) e apenas 22,7% não o tinham, sendo que apenas 4,6% era de fato órfão.

A comissão que elaborou o plano, concluiu, assim, que estas crianças e adolescentes viviam uma situação paradoxal, “[...] de estar juridicamente vinculados a uma família que, na prática, já há algum tempo, não exerce a responsabilidade de cuidar deles, principalmente por motivos relacionados à pobreza”.⁴⁶

Para piorar, verificou-se que o tempo de institucionalização destas crianças excedia o desejável, sendo que, em relação ao incentivo à convivência familiar, preconizado pela legislação, apenas 31,2% dos abrigos permitiam conjuntamente as medidas de visitas das crianças e adolescentes aos seus lares e de visitas livres dos familiares aos abrigos. E, embora a maioria dos programas priorizasse a manutenção ou a reconstituição de grupos de irmãos, apenas 27,8% do total de abrigos atendiam às três ações recomendadas pelo ECA.⁴⁷

Da mesma forma, verificou-se que só 14,1% das instituições prestavam as quatro ações de apoio à reestruturação familiar, consubstanciadas em atividades de visitas às famílias; acompanhamento social; organização de reuniões ou grupos de discussão e apoio e encaminhamento das famílias para inserção em programas de proteção social.⁴⁸ Somente 6,6% utilizavam os serviços especializados existentes na comunidade⁴⁹, como educação, profissionalização, atividades culturais e assistência médica, odontológica e jurídica, o que, por óbvio, contrariava as diretrizes do ECA.

⁴⁶ BRASIL. *Plano nacional de promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária*. Brasília. 2006. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/livros/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e-comunitaria-2013-pncfc/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e-comunitaria-2013-pncfc>>. Acesso em: 10 nov. 2013.

⁴⁷ Fonte: IPEA/DISOC (2003). Levantamento Nacional de Abrigos Para Crianças e Adolescentes da Rede SAC. In: BRASIL. *Plano nacional de promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária*. Brasília. 2006. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/livros/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e-comunitaria-2013-pncfc/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e-comunitaria-2013-pncfc>>. Acesso em: 10 nov. 2013.

⁴⁸ Fonte: IPEA/DISOC (2003). Levantamento Nacional de Abrigos Para Crianças e Adolescentes da Rede SAC. In: BRASIL. *Plano nacional de promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária*. Brasília. 2006. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/livros/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e-comunitaria-2013-pncfc/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e-comunitaria-2013-pncfc>>. Acesso em: 10 nov. 2013.

⁴⁹ Fonte: IPEA/DISOC (2003). Levantamento Nacional de Abrigos Para Crianças e Adolescentes da Rede SAC. In: BRASIL. *Plano nacional de promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária*. Brasília. 2006. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/livros/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e-comunitaria-2013-pncfc/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e-comunitaria-2013-pncfc>>. Acesso em: 10 nov. 2013.

Com base em tais dados estatísticos, o governo elaborou o plano nacional de proteção e defesa do direito das crianças à convivência familiar, a fim de que fossem elaboradas e implementadas políticas públicas de forma integrada e articulada com outros programas de governo e com ações da sociedade civil.

De forma resumida, as estratégias, objetivos e diretrizes de tal Plano foram fundados nos seguintes pilares principais, a saber: a) prevenção ao rompimento dos vínculos familiares; b) excepcionalidade e provisoriedade da manutenção de crianças e adolescentes pelos serviços de acolhimento; c) qualificação do atendimento dos serviços de acolhimento d) ações capazes de promover a autonomia da criança ou adolescente e o seu retorno ao convívio com a família de origem, o que equivale à implementação de políticas públicas voltadas à reestruturação das famílias destes infantes; e); Encaminhamento às famílias substitutas como última e derradeira *ratio*, mediante procedimentos legais que assegurem o superior interesse da criança e do adolescente; f) primazia da responsabilidade do Estado no fomento de políticas públicas integradas ao apoio da família e controle social das mesmas⁵⁰

Nesta linha, o plano especificou que o acolhimento de crianças e adolescentes afastados do convívio com a família de origem seria feito ou na forma de *Acolhimento Institucional*, através de Abrigo Institucional para pequenos grupos; Casa Lar – ao qual dá-se especial destaque neste trabalho – e Casa de Passagem (arts. 90, IV e 98, do ECA) ou de *Programas de Famílias Acolhedoras*.

Determinou, ainda, a adequação da nomenclatura das instituições até então existentes, para que passassem a ser chamadas de Instituições de Acolhimento e não mais abrigos, que carregavam a ideia de depósito e de invisibilidade dos infantes nelas recolhidos.

Destaca-se que a implementação de todas estas medidas deve-se dar em nas três esferas públicas (União, Estados e Municípios), não só através da elaboração de planos estaduais e municipais em consonância com o nacional, como também do acompanhamento das ações por meio da Comissão Nacional Intersetorial; da constituição de Conselhos dos direitos da criança e do adolescente para viabilizar recursos no orçamento, especialmente nos Fundos da Infância e Adolescência (FIA); da consolidação de informações, especialmente em

⁵⁰ BRASIL. *Plano nacional de promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária*. Brasília. 2006. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/livros/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e-comunitaria-2013-pncfc/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e-comunitaria-2013-pncfc>>. Acesso em: 10 nov. 2013.

relação aos dados coletados pelos Municípios – haja vista ser o executor das políticas públicas –; do co-financiamento e da avaliação destes planos, tudo nos três níveis da Federação.⁵¹

O plano de ação, por sua vez, foi organizado em quatro eixos articulados entre si: 1) Análise da situação e sistemas de informação; 2) Atendimento; 3) Marcos normativos e regulatórios; e 4) Mobilização, articulação e participação. Estas ações foram planejadas para serem executadas no período de 2007-2015, categorizadas por período de tempo em ações de *curto* (2007-2008), *médio* (2009-2011); *longo prazos* (2012-2015) e permanentes (2007-2015)

Assim, fica claro que “este Plano constitui um marco nas políticas públicas no Brasil, ao romper com a cultura da institucionalização de crianças e adolescentes e ao fortalecer o paradigma da proteção integral e da preservação dos vínculos familiares e comunitários preconizados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente”, de primordial importância para que os infantes, em especial aqueles que encontram-se em estado de fragilidade acentuada, possam de fato desenvolver-se como sujeitos de direitos e cidadãos. Representa um marco, ainda, por preocupar-se em desenvolver programas de reestruturação da família e de garantia de autonomia à criança e ao adolescente, bem como por preconizar a articulação dos três níveis da Federação e de agentes públicos e civis na consecução do mesmo objetivo.

7 IMPORTÂNCIA DA IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO NAS ESFERAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS

Como se viu, a efetivação do Plano de Promoção, Proteção e Defesa do Direito da Criança e Adolescente à Convivência Familiar ganha especial relevo no enfrentamento da cultura do abandono e do abrigo, devendo ser implementado pelas três esferas da Federação e até pela sociedade civil, para que estes infantes, agora “sujeito de direitos”, possam ter afastados os estigmas histórico-culturais que os acompanharam durante séculos e contribuíram para a violação diuturna de seus direitos.

A importância desta articulação se coaduna às diretrizes do próprio ECA, que preconiza a municipalização das ações voltadas a estas crianças e adolescentes, uma vez que com o campo de atuação mais reduzido e particularizado, torna-se mais fácil atender às necessidades da realidade social local.

⁵¹ BRASIL. *Plano nacional de promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária*. Brasília. 2006. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/livros/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e-comunitaria-2013-pncfc/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e-comunitaria-2013-pncfc>>. Acesso em: 10 nov. 2013. [p. 85-86].

Apesar da expressa determinação no plano e da evidente importância desta articulação, estas medidas não foram observadas por todos os estados-membros.

Exemplo disto é que, ainda em 2010 o Paraná não havia elaborado o seu Plano Estadual de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, consoante se infere da Resolução Conjunta do CEDCA/CEAS Nº 01/2010.⁵²

Este fato, porém, não impediu que seus municípios pudessem elaborar seus respectivos planos e os executar, em uma tentativa de efetivar as metas estabelecidas em âmbito nacional e à luz das Recomendações Técnicas para os Serviços de Acolhimento para Criança e Adolescentes.⁵³

Especificamente sobre o Serviço de Acolhimento prestado pelas Casas-Lares⁵⁴, caracterizadas pelo fato de o cuidador residir em casa que não é sua juntamente com as crianças/adolescentes de quem cuida, as Recomendações Técnicas são no sentido de que seja dada autonomia ao cuidador para gerir a rotina doméstica, permitindo-se que o próprio cuidador administre as despesas da casa de que cuida e recomendando que as decisões a serem tomadas recebam contribuições das crianças e adolescentes. Tudo isto é feito com o intuito de propiciar uma rotina menos institucionalizada e de estreitar a relação de referência e afeto que os cuidadores exercem sobre os infantes, sem, contudo, permitir que o cuidador tome o lugar da família de origem. Orienta, igualmente, que a escolha, capacitação e acompanhamento destes cuidadores seja feita levando em conta o desgastes da função, haja vista lidarem com pessoas em estado de considerável fragilidade social, com direitos básicos afrontados ao extremo e cuja convivência e “educação” não são das mais fáceis.

A título de exemplo, na cidade de Maringá, foi relatado que algumas crianças chegam à casa-lar sem qualquer noção de higiene (nunca tiveram contato com escova de dentes, papel higiênico ou chuveiro) ou de convívio social, vivendo quase que

⁵² PARANÁ. RESOLUÇÃO CONJUNTA CEDCA/CEAS Nº 01/2010.

⁵³ BRASIL. *Orientações técnicas: serviços de acolhimento para crianças e adolescentes*. Brasília. 2009. Disponível em: <http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/conanda/orientacoes_tecnicas_crianca_adolescente_2009.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2013.

⁵⁴ “Modalidade de Serviço de Acolhimento oferecido em unidades residenciais, nas quais pelo menos uma pessoa ou casal trabalha como cuidador(a) / educador(a) residente - em uma casa que não é a sua - prestando cuidados a um grupo de crianças e adolescentes sob medida protetiva de abrigo, até que seja viabilizado o retorno à família de origem ou, na sua impossibilidade, o encaminhamento para família substituta.” BRASIL. *Orientações técnicas: serviços de acolhimento para crianças e adolescentes*. Brasília. 2009. Disponível em: <http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/conanda/orientacoes_tecnicas_crianca_adolescente_2009.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2013.

“animalizados”⁵⁵ em uma representação da “vida nua” retratada por Agamben,⁵⁶ o que, por sua vez, exige um esforço diário e diuturno por parte dos cuidadores, para incutirem-lhes estas noções.

As Recomendações Técnicas também são no sentido de que se deixem as crianças participarem da vida social local, frequentando escolas, parques de recreação e esporte, atendimento médico do próprio bairro em que se localiza a casa-lar, que aliás, deve assumir uma arquitetura condizente com o lugar em que se encontra. Tudo isto com o claro intuito de se tentar eliminar a estigmatização histórico-cultural que recai sobre referidas crianças e adolescentes e de fornecer a elas o acolhimento de um lar. Vê-se nesta medida uma forte oposição à antiga noção de “depósito” de crianças.

Orienta, também, que não haja discriminação no atendimento daqueles que são acolhidos nestas casas-lares; que sejam respeitadas as diferenças individuais destas crianças e adolescentes; que os grupos de irmãos não sejam desmembrados.

Apresenta, igualmente, instruções para o trabalho social a ser realizado com as famílias de origem, que deve passar por um estudo psicossocial para a elaboração de um plano de atendimento que vise à reintegração familiar da criança/adolescente; sua capacitação para o desempenho de seu papel de cuidado e proteção; a gradativa participação na vida das crianças com a promoção de visitas mútuas e que possam ser adequadas às eventuais necessidades da família; a atuação dos profissionais como mediadores entre a criança/adolescente e sua família durante estas visitas; acompanhamento psicossocial durante o período de readaptação entre a criança/adolescente e sua família de origem, reafirmando, inclusive, o papel da família.

Porém, nem mesmo a elaboração destes planos e a observância destas medidas garantem por si sós a reinserção destas crianças e adolescentes no convívio com a família de origem e no convívio social, com o respeito aos seus direitos.

A título de exemplo, mais uma vez pode-se citar problemas graves identificados pelo Lar-Betânia de Maringá, que relatou que as famílias nas quais as crianças são reinseridas recebem acompanhamento psicossocial por seis meses, tempo, este, muitas vezes insuficiente para se dar o apoio que precisam e para se acompanhar os resultados efetivos da política de acolhimento anteriormente desenvolvida.

⁵⁵ Dados obtidos por meio de pesquisa de campo realizada em novembro de 2013, à Casa-lar “Lar-Betânia”, sito à Avenida Guedner, 451, Parque Palmeiras, na cidade de Maringá, Paraná.

⁵⁶ AGAMBEN, Giorgio. *Homo sacer: O poder soberano e a vida nua*. Trad. Henrique Burigo. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

Este dado, no entanto, esbarra nas contingências de toda política pública que tem de lidar diuturnamente com as limitações orçamentárias.

Ademais, já foi dito que esta política pública de convivência familiar, passa necessariamente pela reestruturação da própria família de origem, para que ela possa adquirir condições de desempenhar o seu papel no cuidado e proteção da criança/adolescente.

Porém, há casos em que a família de origem simplesmente prefere não receber qualquer benefício, como a inclusão em programas governamentais para aquisição de casa própria a preços abaixo do de mercado; colocação em um emprego; assistência psicossocial.⁵⁷

Outro fator que é identificado como problemático, diz respeito ao registro, armazenamento, coleta e divulgação dos dados que avaliam estas políticas públicas, a teor do que consta, por exemplo, no Plano de Ação dos Direitos da Criança e do Adolescente, do Município de Maringá.⁵⁸ Esta falha, é intuitivo, afronta uma das diretrizes básicas de qualquer política pública que exige avaliação de seus resultados, para a análise das medidas a serem tomadas em um momento seguinte.

Vê-se, assim, que mesmo já havendo um longo período de elaboração do Plano Nacional e das notáveis mudanças percebidas – seja em âmbito normativo ou prático – ainda há muito o que se fazer para que as crianças e adolescentes em estado de fragilidade, possam de fato usufruir do seu direito à convivência familiar e ter seus direitos mais básicos respeitados, como sujeitos de direito que são.

8 CONCLUSÃO

Pelo exposto conclui-se que o estado de vulnerabilidade é uma característica ontológica que pode ser adquirida e, portanto, revertida por qualquer ser vivo, indistintamente.

A doutrina das mais diversas áreas do conhecimento considera as crianças e adolescentes um grupo vulnerável, haja vista estarem em fase de desenvolvimento e formação da personalidade, o que impõe especial atenção por parte da família, da sociedade e do Estado.

⁵⁷ A exemplo de relatos obtidos por meio de pesquisa de campo realizada em novembro de 2013, à Casa-lar “Lar-Betânia”, sito à Avenida Guedner, 451, Parque Palmeiras, na cidade de Maringá, Paraná.

⁵⁸ Cf.: “Conclusão e resultados” In: MARINGÁ. Plano de Ação dos Direitos da Criança e do Adolescente, do Município de Maringá, elaborado pelo Conselho Municipal dos Direitos da criança e do Adolescente. 2012-2013.

Porém, este reconhecimento é recente. Durante um longo período da história, que iniciou-se ainda na Idade Antiga, elas foram oprimidas e tiveram seus direitos mais básicos violados, criando-se um estigma de que eram “seres menores”.

Apenas com a Declaração de Genebra de 1924 é que este cenário começou a se reverter em âmbito jurídico, sendo fortalecido pelo reconhecimento de que todos, indistintamente, são dotados de dignidade e pela Convenção Internacional Sobre os Direitos da Criança, aprovada pela Assembleia Geral da ONU em de 20 de novembro de 1989. No Brasil, o marco legal foi a Constituição Federal de 1988, que os reconheceu definitivamente como sujeito de direitos, merecedores de especial atenção por sua condição de vida peculiar. O Estatuto da Criança e do Adolescente, orientado pelo texto constitucional, estipulou as diretrizes que deveriam ser tomadas em relação à tutela da criança e do adolescente.

Para dar concretude às normas e se re-legitimar, os Estados de Direito valem-se de uma nova forma de atuação: as políticas públicas. Estas, por sua vez, transformam o próprio Direito, à medida que a atividade estatal meramente repressiva é insuficiente para eliminar situações culturais disseminadas e sedimentadas ao longo dos anos na sociedade, como a das crianças e adolescentes.

A política pública é, assim, um programa de ação governamental que parte de normas expressas na Constituição, na legislação infraconstitucional ou até em instrumentos jurídicos de outra natureza (como os contratos de concessão de serviço público) que estipulam diretrizes a serem alcançadas por parte dos governos constituídos ou destes em parceria com a sociedade civil organizada, e, através de ações positivas, buscam implementar os objetivos socialmente relevantes. Seu ciclo de existência inicia-se com identificação do problema e a *formação* da política (agenda) que envolve articulação de objetivos políticos e adequação ao discurso. Passa pela *implementação*, com observância de prazos e metas e pela *avaliação* continuada da mesma.

Nesta linha, em 2006, através de estudos multidisciplinares, constatou-se que no Brasil o número de crianças e adolescentes que tinham seus direitos violados e, foram por isso, afastadas do convívio familiar era grande. Para piorar, uma vez afastadas de seus lares, não reebiam o tratamento adequado e condizente com as diretrizes normativas da Constituição Federal e do ECA, que priorizam a integral proteção dos infantes e lhes garantem o direito ao convívio familiar e comunitário.

Mais do que isto, percebeu-se que este fato agravava o seu estado de fragilidade, uma vez que o convívio familiar é reconhecidamente de fundamental importância para o

desenvolvimento saudável da personalidade e para a garantia da autonomia à criança e ao adolescente.

Diante disto foi elaborado o Plano de Promoção, Proteção e Defesa do Direito da Criança e Adolescente à Convivência Familiar, visando dar efetividade a este direito, através da ação e financiamento conjunto de políticas nas três esferas da federação, no período de 2007 a 2015.

Apesar de este Plano ter representado uma mudança paradigmática no âmbito da política pública voltada à criança e ao adolescente, percebe-se que ainda há muito para que estes infantes em estado de fragilidade possam de fato assumir seu lugar no âmbito social.

A realização do Direito à convivência familiar mostra-se um problema complexo, que esbarra em muitos óbices, inclusive na autonomia da vontade de pais e nos limites da atuação estatal.

De qualquer forma, estes problemas servem antes de incentivo à manutenção de políticas públicas nos Estados Democráticos de Direito, do que ao abandono das mesmas, especialmente quando fica claro a sua importância para a preservação da própria personalidade e para o desenvolvimento saudável das crianças e adolescentes.

REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio. *Homo sacer: O poder soberano e a vida nua*. Trad. de Henrique Burigo. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

AITH, Fernando. Políticas públicas de estado e de governo: instrumentos de consolidação do estado democrático de direito e de promoção dos direitos humanos Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 217-245.

AMIN, Andréa Rodrigues. Evolução histórica do direito da criança e do adolescente. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.). *Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 3-67.

AMIN, Andréa Rodrigues. Princípios orientadores do direito da criança e do adolescente. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.). *Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 21-34.

BRASIL. *Orientações técnicas: serviços de acolhimento para crianças e adolescentes*. Brasília. 2009. Disponível em: <http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/conanda/orientacoes_tecnicas_crianca_a_adolescente_2009.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2013.

BRASIL. *Plano nacional de promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária*. Brasília. 2006. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social->

snas/livros/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e-comunitaria-2013-pncfc/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e-comunitaria-2013-pncfc>. Acesso em: 10 de novembro de 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-49.

CONTRERAS PÉLAEZ. Francisco José, *Derechos Sociales: Teoría e Ideología*. Madrid: Editorial Tecnos S. A., 1994.

DOMINGUEZ, Andres Gil; FAMA, Maria Victoria; HERRERA, Marisa. *Derecho constitucional de familia*. Buenos Aires: Ediar, v. 1, 2006.

FISCHER, Rosa Maria. *Retratos dos direitos da criança e do adolescente no Brasil: pesquisa de narrativas sobre a aplicação do ECA*. Colaboradores Graziella Maria Comini. et al. São Paulo: Ceats/FIA, 2010.

FREIRE JUNIOR, Américo Bedê. *O controle judicial de políticas públicas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. (Coleção temas fundamentais de direito, v. 1).

HOWLETT, Michael; RAMESH, M., PERL, Anthony. *Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora*. Trad. Francisco G. Haidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IPEA/DISOC Levantamento Nacional de Abrigos Para Crianças e Adolescentes da Rede SAC (2003). *In*: BRASIL. *Plano nacional de promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária*. Brasília. 2006.

MARINGÁ. *Plano de Ação dos Direitos da Criança e do Adolescente, do Município de Maringá*. Elaborado pelo Conselho Municipal dos Direitos da criança e do Adolescente. 2012-2013.

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. Antecipação de tutela: algumas questões controvertidas. *Revista de Processo*. São Paulo, v. 26, n. 104, p. 101-110, out-dez. 2001.

PARANÁ. Resolução conjunta CEDCA/CEAS N° 01/2010.

RIZZINI, Irene. O século perdido: raízes históricas das políticas públicas no Brasil. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011; TAVARES, Patrícia. A política de atendimento. *In*: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.). *Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

RIZZINI, Irene. O século perdido: raízes históricas das políticas públicas no Brasil. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na constituição federal de 1988*. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SARLET. Ingo Wolfgang. As dimensões da dignidade da pessoa humana: construindo uma compreensão jurídico-constitucional necessária e possível. *In*: SARLET. Ingo Wolfgang

(Org.). *Dimensões da dignidade: ensaios de filosofia do direito constitucional*. 2. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2009.

SZANIAWISKI, Elimar. *Direitos de personalidade e sua tutela*. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

TAVARES, Patrícia. A política de atendimento. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.). *Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

VERONESE, Josiane Rose Petry. *Os direitos da criança e do adolescente: construindo o conceito de sujeito-cidadão*. In: WOLKMER, Antonio Carlos; LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Os “novos” direitos no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2012.