

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – MESTRADO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS
LINHA DE PESQUISA POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO SOCIAL

Leonardo Jensen Ribeiro

**A ESTRUTURAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACOLHIMENTO FAMILIAR
NO MUNICÍPIO DE SANTO ÂNGELO NO PERÍODO 2015-2018: UMA
ABORDAGEM INTERDISCIPLINAR**

Santa Cruz do Sul

2018

CIP – Catalogação na Publicação

Ribeiro, Leonardo Jensen

A estruturação das políticas públicas de acolhimento familiar no município de Santo Ângelo no período 2015-2018: uma abordagem interdisciplinar / Leonardo Jensen Ribeiro. — 2018.

155 f.; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade de Santa Cruz do Sul, 2018.

Orientação: Prof. Dr. André Viana Custódio.

1. Política pública - Santo Ângelo. 2. Acolhimento. 3. Assistência a menores. 4. Direitos das crianças. 5. Direitos dos adolescentes. I. Custódio, André Viana. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UNISC
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Leonardo Jensen Ribeiro

**A ESTRUTURAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACOLHIMENTO FAMILIAR
NO MUNICÍPIO DE SANTO ÂNGELO NO PERÍODO 2015-2018: UMA
ABORDAGEM INTERDISCIPLINAR**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado – Área de Concentração em Demandas Sociais e Políticas Públicas, linha de pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social, da Universidade de Santa Cruz do Sul-UNISC como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. André Viana Custódio

Santa Cruz do Sul

2018

Leonardo Jensen Ribeiro

**A ESTRUTURAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACOLHIMENTO FAMILIAR
NO MUNICÍPIO DE SANTO ÂNGELO NO PERÍODO 2015-2018: UMA
ABORDAGEM INTERDISCIPLINAR**

Esta dissertação foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, área de concentração em Políticas Públicas de Inclusão Social, linha de pesquisa em Direito de Crianças e Adolescentes, requisito para a obtenção do título de mestre em Direito.

Pós Dr. André Viana Custódio

Professor Orientador – UNISC

Prof. Dra. Marli Marlene Moraes da Costa

Professora Examinadora – UNISC

Prof. Dra. Fernanda da Silva Lima

Professora Examinadora – Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC

Santa Cruz do Sul

2018

A todas as crianças e adolescentes que foram, são e serão.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais Rudimar Ribeiro e Irecê Jensen Ribeiro pelo esforço absurdo que puseram nesse sonho compartilhado, o qual será impossível de retribuir em uma só vida, mas, como promessa, deixo aqui escrito que pagarei. Também por suas histórias inspiradoras de vida, pessoas reais, do dia-a-dia, que construíram com base na honestidade e no incansável trabalho, a base fundamental para que eu pudesse escrever estas palavras, por vezes lutando com o que parecia invencível, vencendo a pobreza, a fome, a ditadura, os costumes retrógrados dos ascendentes, e as próprias limitações, o que fizeram e ainda fazem lindamente.

Ao colega e professor Rafael Bueno da Rosa Moreira, pelo encorajamento de sempre, por não desistir de mim, como um grande facilitador desse caminho, pelas inúmeras provas da sua amizade e companheirismo, pelo seu profissionalismo, um professor modelo a ser seguido.

Obviamente, ao inigualável professor Doutor André Viana Custódio, que, como meus pais venceu as mais terríveis intempéries da vida e ainda luta contra tantas, fez manter em sua origem imaculada o significado da palavra professor, num mundo desacreditado e fraco de todo o tipo de positividade. Demonstrou que ainda existem um André, um Rudimar e uma Irecê, pessoas que lutam incansavelmente pelo bem. Não há como descrever a força de uma pessoa que se doa tanto, faz um mero sujeito de uma cidade empobrecida do interior do Rio Grande do Sul em um professor: é o talento que nasceu contigo André e que o acompanhará para sempre.

E quanto ao homem comum

Não é possível libertá-lo?

E quanto às crianças morrendo

Não pode ouvi-las chorar?

Onde foi que nós erramos

Alguém me fale o porquê

(Earth Song – Michael Jackson, tradução do autor)

RESUMO

A dissertação analisa a estruturação das políticas públicas de acolhimento familiar, tendo como referência exemplo o município de Santo Ângelo. Nele abordam-se os direitos das crianças e adolescentes, no marco da teoria da proteção integral, o direito à convivência familiar e comunitária, a prioridade absoluta para crianças e adolescentes, e as espécies de colocação em família substituta. Também se verificam a estruturação das políticas públicas de acolhimento institucional em suas diversas possibilidades, vislumbrando brevemente a figura do apadrinhamento afetivo, que aos tipos de acolhimento pode servir de apêndice. Especificamente se verificam as legislações, municipal de Santo Ângelo e estadual do Rio Grande do Sul, o Sistema Único de Assistência Social, o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária e a realidade das crianças e adolescentes do município de Santo Ângelo, que faz justificar a necessidade dos serviços de acolhimento. A dissertação teve como problema de pesquisa verificar quais as estratégias e como se desenvolveu a política pública de acolhimento familiar em Santo Ângelo para análise da legislação elaborada no município. Como hipótese que o acolhimento familiar atende o disposto na legislação, garantindo a proteção integral de crianças e adolescentes enquanto acolhidos com famílias substitutas. O objetivo geral de estudar as políticas públicas de acolhimento familiar no município se coaduna com os objetivos específicos de sistematizar os fundamentos jurídicos dos direitos à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes, considerando a regulamentação jurídica, bem como de analisar as políticas públicas de acolhimento no contexto das estratégias de estruturação do Sistema Único de Assistência Social e a específica aplicação do Programa Família Acolhedora no município de Santo Ângelo e sua recepção legislativa, inicialmente municipal e posteriormente estadual. Para o desenvolvimento do trabalho foi utilizado o método de abordagem dialético, que estuda de maneira interdisciplinar, os fenômenos políticos, sociais, culturais e econômicos do município e das formas de acolhimento. O método de procedimento é monográfico, com técnicas de pesquisa indireta por meio do uso de ferramentas bibliográfica e documental. A dissertação está vinculada à linha de Políticas Públicas de Inclusão Social do Programa de Pós-Graduação – Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC e a linha específica de estudo dos Direitos Humanos de Crianças, Adolescentes e Jovens. Conclui-se que foram verificadas as estratégias de articulação intersetorial, a obediência ao comando legislativo e que, embora os fatores diversos da vida possam direcionar as crianças e adolescentes para situações de violação de direitos, o serviço de acolhimento familiar, denominado Programa Família Acolhedora, agora de abrangência estadual, é maneira efetiva de sanar, ainda que temporariamente, as violações de direitos, até que sejam sanados os motivos que levaram a colocação em família substituta ou se verifique a necessidade de colocação em família substituta. Há sim, no acolhimento familiar, a verificação e a preocupação com o marco da teoria da proteção integral, com o Estatuto da Criança e do Adolescente, com o Direito Socioassistencial e com o Direito da Criança e do Adolescente em geral, bem como com as pessoas em condição peculiar de desenvolvimento, que são as crianças e adolescentes, objetivo e fim específico deste trabalho.

Palavras-chave: Acolhimento; adolescente; criança; convivência familiar; direito; Santo Ângelo

ABSTRACT

The paper analyzes the structuring of public policies of family hosting, having as an example the city of Santo Ângelo. It addresses the rights of children and adolescents within the framework of integral protection theory, the right to family and community living, the absolute priority for children and adolescents, and the species of placing in substitute families. It also verifies the structuring of public policies of institutional hosting in its various possibilities, glimpsing briefly the figure of the affective sponsorship, that to the types of hosting can serve as an appendix. Specifically are verified the legislations, municipal in Santo Ângelo, and of the state of Rio Grande do Sul, the Unified System of Social Assistance, the National Plan to the Promotion, Protection and Defense of de Rights of Children and Adolescents to Family and Community Living and the reality of children and adolescents of the city of Santo Ângelo, that makes justify the need to the services of hosting. The dissertation had, as research problem, to verify the strategies and how it was developed the public policy of family family hosting in Santo Ângelo through the analysis of the legislation created in that city. As hypothesis, that the family hosting complies with the provisions of the legislation, guaranteeing the integral protection of children and adolescents while being fostered with hosting families. The main objective of studying the public policies of family hosting in the city is in line with the specific objectives of systematize the legal grounds in the rights of family and community living of children and adolescents, considering the legal regulation, as well as to analyze the public policies of hosting in the context of the strategies of structuring of the Unified System of Social Assistance and the specific appliance of the program Família Acolhedora in the city of Santo Ângelo and its legislative reception, initially municipal and posteriorly in the State. To the development of the paper the deductive method of approach was used, that studies, in an interdisciplinary way, the political, social, cultural and economic phenomena of the municipality and the forms of hosting. The monographic method of procedure was used, alongside with the indirect research, by using bibliographical and documental tools. The dissertation is linked to the line of research of Public Policies of Social Inclusion from the Program of Postgraduate studies – Masters and Doctorate in Law of the University of Santa Cruz do Sul – UNISC and the specific line of studies of Human Rights of Children, Adolescents and Youth. It concludes that were verified the strategies of intersectorial articulation, the obedience to the legislation and that, although the various factors of life may direct the children and adolescents to situations in what they're rights are violated, the family hosting service, denominated Programa Família Acolhedora, now in state scope, is an effective way to heal, even temporarily, the violations of rights, until the families are re-educated, or it is verified the need of substitute family placement. There is, in family hosting, the verification and the concern with the mark of the integral protection theory, with the Statute of Children and Adolescents, with the Socioassistencial Rights and with the Right of Children and Adolescent in general, as well with the people in peculiar condition of development, that are the children and adolescents, objective and specific purpose of this paper.

Keywords: adolescent; children; family living; hosting; law; Santo Ângelo

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALERS	Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul
AMANAGES	Associação Nacional dos Magistrados Estaduais
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
COREDE	Conselho Regional de Desenvolvimento
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
DCA	Direito da Criança e do Adolescente
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FEBEM	Fundação Estadual para o Bem Estar do Menor
FIA	Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente
FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDESE	Índice de Desenvolvimento Socioeconômico
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IFDM	Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal
LA	Liberdade Assistida
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
NOB	Norma Operacional Básica
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PIB	Produto Interno Bruto
PNAS	Plano Nacional de Assistência Social
PSB	Proteção Social Básica
PSC	Prestação de Serviços à Comunidade
PSE	Proteção Social Especial
TJRS	Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 O DIREITO FUNDAMENTAL À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES	13
2.1 A proteção integral ao direito fundamental à convivência familiar	13
2.2 A regulamentação jurídica do direito à convivência familiar no Estatuto da Criança e do Adolescente	27
2.3 A regulamentação jurídica do direito à convivência familiar no marco do Direito Socioassistencial	40
3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES	55
3.1 Sistema Único de Assistência Social	55
3.2 Níveis de Proteção e a organização dos serviços de acolhimento	68
3.3 Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária	82
4 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACOLHIMENTO FAMILIAR NO MUNICÍPIO DE SANTO ÂNGELO	95
4.1 O município de Santo Ângelo e os serviços de acolhimento	95
4.2 A situação das crianças e adolescentes e suas famílias no estado do Rio Grande do Sul e no município de Santo Ângelo	108
4.3 A legislação n.º 3.625 de 22 de maio de 2012 – Programa Família Acolhedora	123
CONCLUSÕES.....	138
REFERÊNCIAS	142

1 INTRODUÇÃO

O estudo versa sobre as políticas públicas de acolhimento familiar de crianças e adolescentes, abordando especificamente as políticas públicas de acolhimento familiar do Programa Família Acolhedora, do Município de Santo Ângelo, com base no marco da teoria da proteção integral, considerando a tríplice responsabilidade compartilhada entre família, Estado e sociedade e a absoluta prioridade para crianças e adolescentes.

No desenvolvimento desta dissertação são abordados os direitos das crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária, os conceitos de família, de convivência e de comunidade, além da regulamentação jurídica desses direitos tanto no Estatuto da Criança e do Adolescente como no Direito Socioassistencial, e o problema de pesquisa foi verificar quais as estratégias e como se desenvolveu a política pública de acolhimento familiar em Santo Ângelo pela análise da legislação elaborada.

A hipótese que se apresenta é que o acolhimento familiar no município de Santo Ângelo atende ao disposto na legislação municipal, estadual e federal, a respeito da proteção integral de crianças e adolescentes, e que as diversas orientações acerca da proteção e inclusão familiar e comunitária, ou reinserção familiar e comunitária de crianças e adolescentes são observadas pela legislação e pela prática.

O objetivo geral do trabalho está em estudar as políticas públicas de acolhimento familiar especificamente centradas no município de Santo Ângelo em razão de seu pioneirismo no estado do Rio Grande do Sul, tudo no marco da teoria da proteção integral dos direitos da criança e do adolescente.

Os objetivos específicos são de sistematizar os fundamentos do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes, considerando a regulamentação jurídica posta, e as modalidades de acolhimento do sistema brasileiro. Além disso, de analisar as políticas públicas no contexto das estratégias e da estruturação do Sistema Único de Assistência Social.

É justificada a atenção despendida às crianças e adolescentes na situação de acolhimento familiar no Brasil por mais de uma razão. O país jovem, rico e desigual, marginalizado e que pouco prestou atenção aos seus cidadãos e sequer assegurava políticas públicas de caráter universal até pouco tempo, agora reflete e busca

soluções para apagar os rastros de irresponsabilidade que suas autoridades e sua população foram deixando ao largo da rasa história. Com as crianças desse país não foi diferente, aliás, pode ser dito que foi pior, pois foram os esquecidos, àqueles que tiveram perspectiva de alcance de voz e vez por último e que ainda não são suficientemente atendidos.

Dessa história ficaram marcas e a realidade de crianças e adolescentes com seus direitos desrespeitados e é nessa circunstância que se insere a teoria da proteção integral e as políticas públicas voltadas às crianças e adolescentes, e, especificamente, a política pública de acolhimento familiar. Todos os dias crianças e adolescentes enfrentam violações aos seus direitos fundamentais, o que movimenta as políticas públicas de atendimento socioassistencial de alta complexidade.

A análise das políticas públicas de acolhimento familiar, que é alternativa salutar, de caráter temporário, desprendida do tradicional acolhimento institucional, tão despersonalizado, ausente de afeto e de preocupação individual. Isso se dá porque o acolhimento familiar mantém a criança ou adolescente numa situação e noção de vínculo familiar, até que cessem as circunstâncias que causaram seu afastamento da família ou que outra solução ou alternativa seja tomada.

O objeto de estudo é diretamente vinculado à linha de pesquisa do Programa de Pós-Graduação em Direito, Mestrado da UNISC, em Políticas Públicas de Inclusão Social, trabalha circunstâncias relativas à proteção integral de crianças e adolescentes em situação de acolhimento, vislumbra contribuir no aprimoramento das pesquisas no tema e no ramo do Direito da Criança e do Adolescente e dos dispositivos de Direitos Humanos concernentes às crianças e adolescentes.

O método de abordagem utilizado é o dedutivo, já que o trabalho almeja a análise das políticas públicas no município de Santo Ângelo pelo estudo interdisciplinar que envolve os fenômenos culturais, políticos, econômicos e sociais, já que pela análise bibliográfica e documental será possível compreender o acolhimento familiar naquele município e suas peculiaridades.

O método de procedimento é o monográfico, com técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, sendo que a pesquisa bibliográfica deu-se nas bases de dados virtuais do portal de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia – IBICT, das diversas editoras e revistas encontradas online no website da Biblioteca Virtual Universitária, da Revista de Direito da Universidade de

Santa Cruz do Sul – UNISC, da Scientific Electronic Library Online – Rede SciELO e da Indexação Compartilhada de Artigos e Periódicos – ICAP.

Além disso, do acervo físico da biblioteca da Universidade de Santa Cruz do Sul em sua sede em Santa Cruz do Sul e em Venâncio Aires, e, ainda, na biblioteca da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI) localizada no município de Santo Ângelo – RS.

A pesquisa documental foi realizada por meio dos websites dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e seus acervos que foram transferidos do meio físico para o meio virtual, além daquilo que já fora diretamente lançado de maneira virtualizada, principalmente no que diz respeito às legislações municipal e estadual que falam sobre o acolhimento familiar em Santo Ângelo e no Rio Grande do Sul, respectivamente.

No capítulo inicial do referencial teórico aborda-se o direito fundamental à convivência familiar de crianças e adolescentes, por meio do estudo do marco da teoria da proteção integral, da tríplice responsabilidade compartilhada, da regulamentação jurídica do direito à convivência familiar tanto no Estatuto da Criança e do Adolescente como no Direito Socioassistencial e os conceitos de convivência, família e comunidade.

O próximo capítulo fala das políticas públicas de acolhimento de crianças e adolescentes, tratando sobre as políticas no Sistema Único de Assistência Social e explicando suas variadas formas, aborda a estruturação dos serviços de acolhimento institucional e familiar, além de passar também pelo apadrinhamento afetivo que a eles é apêndice, bem como fala do contexto desses acolhimentos, fluxos e protocolos e do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária.

O último capítulo do referencial teórico trata especificamente das políticas públicas de acolhimento familiar no município de Santo Ângelo, e analisa a integração operacional e a articulação intersectorial dos serviços de acolhimento familiar no município, além do contexto de crianças e adolescentes e do município em si pela análise estatística de dados oficiais e a estruturação dos serviços de acolhimento familiar no município a partir da elaboração da legislação municipal, bem como sua contribuição para a elaboração de uma legislação estadual já em vigor.

2 O DIREITO FUNDAMENTAL À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

2.1 A proteção integral ao direito fundamental à convivência familiar

A proteção integral do direito à convivência familiar é assegurada pela Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988, que consolida a democratização no Brasil, e assim estende a todos uma gama de direitos fundamentais advindos da ideia dos direitos humanos, também fomentando o cumprimento estrito destes direitos pela família, sociedade e Estado através da execução de políticas públicas. (DABULL; TAFFAREL, 2012, p. 27)

Diz Hahn (2012, p. 74) que “tratar a temática dos direitos humanos pressupõe criar uma postura crítica e ética face aos inúmeros questionamentos que dizem respeito ao seu desenvolvimento histórico e filosófico”. Os direitos humanos são em essência, àqueles compreendidos entre os mais essenciais para a existência humana, e, em dado momento histórico são absorvidos e inseridos no contexto constitucional, em razão das lutas sociais e políticas que avançam no sentido de reivindicação de reconhecimento de direitos, ou cessação de violação de direitos, tornando-se assim direitos fundamentais de um Estado.

Com a proteção integral, fez-se ultrapassar o conceito do básico existencial para garantia de direitos, que paira em diversas circunstâncias no direito e não só quando se fala em crianças e adolescentes, mas que aqui tem um viés tanto jurídico quanto sociológico, psicopedagógico e antropológico.

Por longos anos a violência contra crianças e adolescentes foi algo comum, e admitido, ou aceito, tanto pela legislação quanto pela sociedade. Entretanto, com o adotar da teoria da proteção integral, foi abolido o apoio legislativo contra qualquer tipo de violação de direitos contra a população criança e adolescente no Brasil. No entanto, assim mesmo a sociedade demora a observar tais modificações legislativas, e, por isso, demonstra-se importante o surgimento do Estatuto da Criança e do Adolescente e da proteção integral. (KIST; LEME, 2014, p. 159).

Considere-se, portanto, as centenas de anos passados sem que existisse uma relevante legislação para a proteção ou o coibir da violação de direitos de crianças e adolescentes, muito antes foi reconhecido o direito de propriedade, muito antes foram reconhecidos centenas de direitos aos adultos, direitos econômicos,

sociais e trabalhistas, antes que fosse dado qualquer olhar para as crianças e adolescentes.

Sobre a teoria da proteção integral, Aloraldo (2017, p. 79) diz que exigiu “radical mudança na postura de toda a sociedade, sobretudo, daqueles que executam políticas públicas”. Isso ocorre, pois a legislação passou a considerar a condição peculiar de pessoa em desenvolvimento das crianças e adolescentes, garantindo-lhes direitos além daqueles fundamentais já previstos na Constituição Federal.

Afirma Reis (2015, p. 22) que esta teoria “oferece uma base epistemológica que atende a essa complexidade, pois possui um substrato teórico aprofundado sobre os direitos”. Assim, há a possibilidade objetiva de que se trabalhem claros instrumentos de enfrentamento das violações de direitos de crianças e adolescentes.

Veronese (2003, p. 439) diz que a proteção integral é parte estruturante do sistema, pois abrange todos os direitos fundamentais e também reconhece que existem direitos peculiares, voltados para pessoas em condição especial de desenvolvimento, época de agudo crescimento e maturação.

Esse reconhecimento dos direitos peculiares vem em conjunto com o reconhecimento de que as pessoas estão em condição peculiar, tendo em vista que as crianças e adolescentes estão sujeitas a um desenvolvimento muito rápido, seja biológico ou psíquico, basta comparar o período de dois anos para uma criança de um ano de idade até os três anos de idade – ou seja, a quantidade de etapas de desenvolvimento que ocorrem, da fala, do andar – com o período de dois anos para um adulto, que não significa mudança tão gritante em seu desenvolvimento, quando só um envelhecimento natural.

Custódio (2009, p. 40) sustenta que a teoria da proteção integral, da maneira como estruturada, modificou por completo a visão da infância no Brasil, e trouxe circunstâncias que possibilitaram um enfrentamento qualificado das violações de direitos mais significativas.

Essa modificação da visão é o reconhecimento, a retirada da coisificação da criança, e a admissibilidade de que crianças e adolescentes são também sujeitos de direitos, que possuem, além dos mesmos direitos garantidos aos adultos, direitos peculiares a sua condição de desenvolvimento, o que não ocorria no país antes da instituição do Direito da Criança e do Adolescente.

Reis (2015 p. 22-23) diz que a teoria da proteção integral “oferece uma base teórica sólida. A construção dessa base teórica é resultado de um longo processo histórico de reconhecimento de direitos e do reconhecimento da própria infância”. Ou seja, a estipulação desta teoria (CUSTÓDIO, 2008) que chamam também paradigma ou doutrina (VERONESE, 2017), trouxe certa segurança jurídica para o Direito da Criança e do Adolescente e afastou as suas fragilidades do passado.

A teoria da proteção integral é essencial para a compreensão da extensão das garantias de direitos de crianças e adolescentes, embora neste momento não se trate de sua completa efetividade ou não, mas sim da disposição em legislação e os desafios na sua aplicabilidade.

A concepção de proteção integral vem disposta no primeiro artigo do Estatuto da Criança e do Adolescente e depois reprisado no artigo terceiro, e essa expressão: proteção integral aparece quatro vezes na legislação estatutária, ressaltando sua relevância no Direito da Criança e do Adolescente.

Custódio (2008, p. 23) trata a instituição da teoria da proteção integral como o paradigma da observância e de um olhar mais atento para a infância no país. A Constituição Federal e o logo posterior Estatuto da Criança e do Adolescente possuem a responsabilidade por esse reconhecimento da condição peculiar de pessoas em desenvolvimento de crianças e adolescentes, que justifica esse olhar mais atento, com garantias de prioridade absoluta.

O reconhecimento da pluralidade científica nesse caso passa pelo fato de que não há um manual taxativo das necessidades de crianças e adolescentes, seres em condição especial de desenvolvimento, complexos dentro de sua construção social. Justamente por isso que não é suficiente garantir um básico falseado como extensão de garantias de direitos amplos.

Ainda assim, feita uma análise prática da aplicação de seus conceitos, a expressão de era de extremos cabe perfeitamente para demonstrar as mudanças significativas que aqui ocorreram em relação aos Direitos de Crianças e Adolescentes, principalmente no que tange ao período de 1988 em diante. Foi sim um momento de extremos do Direito da Criança e do Adolescente, em que as mudanças significativas impactaram toda a forma de compreender crianças e adolescentes como sujeitos de direitos.

A conceituação de direitos fundamentais é necessária para entender qual a razão de um direito fundamental ter tal importância, a ponto de causar uma ruptura na legislação e na percepção dos direitos de crianças e adolescentes e uma mudança total da perspectiva dessas pessoas, as considerando como pessoas em condição peculiar de desenvolvimento.

Falar em poder antidemocrático no Brasil é falar na sua fundação, nos decorreres de seus séculos e principalmente falar do século XX, até quase seu extremo, onde houve, em vinte anos, um progresso significativo de mudanças na legislação, motivadas pelas movimentações populares e os anseios de liberdade e mais direitos, questionável se esses direitos ultrapassam a escrita legislativa, mas antes nem existiam, e se existiam, eram poucos e voltados para poucos.

Os direitos fundamentais são a positivação dos direitos humanos, ou seja, a instituição em uma legislação destes direitos, que por sua vez, são, segundo Gorczewski (2009 p. 21): “exigências e enunciados jurídicos que são superiores aos demais direitos, quer por entendermos que estão garantidos por normas jurídicas superiores, quer por entendermos que são direitos inerentes ao ser humano”.

Ou seja, direitos fundamentais são direitos de todos os seres humanos, mas que devem observar as peculiaridades desses seres humanos em cada fase de sua vida, bem como que são inerentes a todos os humanos, não a uma camada específica de pessoas ou a uma faixa etária delimitada. Portanto, os direitos da Criança e do Adolescente se incorporam no escopo dos direitos fundamentais especiais, que assim o são em razão da condição especial de desenvolvimento destes humanos.

Isso ocorre de maneiras diversas nos países, pela absorção de direitos humanos internacionais, condições e circunstâncias que todos reconhecem como essenciais, e que tomam para si no transcurso do tempo e pelo movimento das sociedades nas legislações pátrias, e pelos movimentos sociais representativos da sociedade civil organizada.

No Brasil o reconhecimento dos direitos fundamentais básicos de maneira plena e praticamente absoluta, ao menos do que se conhece até agora como direitos humanos em essência só ocorreu em 1988 com a Constituição Federal, embora não independente, se tenha governado entremeios por ditaduras, impérios, parlamentarismo e repúblicas, o atraso no reconhecimento do direito de todos, mas, principalmente das crianças e adolescentes demorou significativamente.

Ferrajoli (2001, p. 36) diz que direitos fundamentais compreendem “todos aqueles direitos subjetivos que correspondem universalmente a “todos” os seres humanos enquanto dotados do status de pessoas, de cidadãos ou de pessoas com capacidade de obrar”. No entanto, o reconhecimento de direitos fundamentais não está tão somente ligado à capacidade de trabalho, mas sim ao reconhecimento constitucional da legitimidade de direitos.

Por isso, os direitos fundamentais, quando reconhecidos, são irrenunciáveis e pertencem a todos, independentemente de qualquer circunstância, e por todos se lê inclusive a participação das crianças e adolescentes nesse grupo amplo em razão da sua própria condição de humanidade. O que ocorria era que, a garantia do reconhecimento da própria condição de humanidade era cerceada e determinada pelos interesses econômicos e políticos, ou seja, era limitada a um certo grupo de pessoas, o que foi transformado em 1988 para o reconhecimento amplo.

Os direitos fundamentais são direitos subjetivos de liberdade, que fomentam uma liberdade pessoal contra o exercício de poder antidemocrático que pode advir dos Estados ou dos concidadãos, e que são legitimadores de um domínio democrático, assegurando o exercício da democracia. (CANOTILHO, 2003, p. 291)

São subjetivos, pois podem ser insertos outros direitos, tantos quantos surgirem novas necessidades. As movimentações das comunidades e das pessoas singulares fazem criar novas tecnologias, novas ideologias e assim novos direitos para preservá-los ou regulamentá-los, e assim que se deve deixar em aberto, como um ideal subjetivo de liberdade, que pode abarcar novos direitos e novas concepções de direito.

Alexy (2008, p. 50) afirma que “sempre que alguém tem um direito fundamental, há uma norma que garante esse direito”. No caso dos direitos de crianças e adolescentes o conjunto normativo é instituído com a Constituição Federal e a legislação regulamentadora que instituiu o Direito da Criança e do Adolescente no Brasil.

Direito fundamental é, portanto, a base do que se trabalha quando se fala em convivência familiar e comunitária, da teoria da proteção integral e do Direito da Criança e do Adolescente. É a regulamentação dos direitos humanos, dando-lhes nome, significado e possibilidade de reclamação, assim como reafirmando sua aplicação no dia-a-dia e garantindo a todos, irrestritamente, a manifestação e a possibilidade de exercerem qualquer direito.

Então se passa a uma garantia de direitos fundamentais de crianças e adolescentes desde o reconhecimento de sua condição de sujeitos de direitos e de pessoas em condição peculiar de desenvolvimento, a partir da Constituição Federal de 1988, mas há que se entender o que compreendem os direitos fundamentais de crianças e adolescentes, se são distintos daqueles previstos aos adultos, complementares ou suplementares.

O direito fundamental à convivência familiar foi assegurado no artigo 227 da Constituição Federal ao estabelecer que a garantia desse direito é responsabilidade compartilhada entre família, sociedade e Estado.

A essa tripartição da responsabilidade se dá o nome de princípio da tríplice responsabilidade compartilhada, é uma responsabilidade solidária, que se complementa e retroalimenta, em diferentes níveis de atuação que combinados dão guarda às crianças e adolescentes, atendendo à sua necessária proteção integral.

Sobre o papel de cada um explicam Custódio e Moreira (2015, p. 38) que a família deve garantir a integridade dos direitos para o desenvolvimento completo de crianças e adolescentes, o Estado deve assegurar a integralidade dos direitos fundamentais, não se reduzindo apenas a perspectiva preventiva ou reparatória, em uma perspectiva de responsabilidade solidária com a família. Assim protegendo os direitos da criança e do adolescente, além de possibilitar o acesso aos direitos sociais e ao atendimento integral também de suas famílias. A sociedade, por sua vez, em comunhão de forças com a comunidade, deve atuar na preservação da viabilidade do desenvolvimento das crianças e adolescentes e garantir a construção e o desenvolvimento das políticas públicas.

A previsão da Constituição Federal no seu artigo 227 diz que

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL, 1988)

As disposições aqui contidas afirmam o valor intrínseco das crianças e adolescentes como seres humanos detentores de direitos, suas necessidades peculiares em razão de serem pessoas em desenvolvimento e o valor peculiar da infância e da juventude, principalmente como perpetuadores da sociedade, da continuidade da humanidade, da família, da espécie. (COSTA, 1993, p. 21)

A Constituição Federal de 1988 “reconheceu categoricamente que é o Estado que existe em função da pessoa humana, e não o contrário, já que o ser humano constitui a finalidade precípua, e não meio” (SARLET, 2004, p. 575). Assim, com a expansão do reconhecimento das crianças e adolescentes como detentores de direitos, por óbvio suas demandas passam a serem reconhecidas também como direitos fundamentais dentro do contexto de humanidade.

As garantias ali concebidas, reafirmadas posteriormente pelas legislações que sobrevieram ao Estatuto da Criança e do Adolescente e para reafirmá-lo, assim como reafirmar o disposto na Constituição Federal, tornaram o Direito da Criança e do Adolescente “estruturalmente complexo para ceder às mudanças pontuais incompatíveis com a lógica sistemática desse novo campo do conhecimento jurídico da infância”. (CUSTÓDIO, 2008, p. 23).

Há que se pensar em um sistema complexo, pois tão complexo quanto às fases da infância e da adolescência, ou seja, a legislação em vigor e as normativas, tipificações e serviços devem estar preparados para o atendimento de pessoas em condição peculiar de desenvolvimento, que devem ser objeto de legislações de proteção que perpassem o básico, formando esse sistema jurídico complexo que envolve profissionais de diversas áreas do conhecimento.

Aqui há que se entender que a garantia de direitos fundamentais para crianças e adolescentes é ampla e irrestrita, isso numa concepção generalista, no entanto, é sabido que a discriminação subsiste, e, tanto por isso é que são necessárias medidas mais enfáticas nesse campo.

O direito à convivência familiar e comunitária traz a caracterização da tríplice responsabilidade compartilhada com as garantias impostas no artigo 227 da Constituição Federal, que são repartidas pela tripartição família, sociedade e Estado. Trata-se, portanto, de uma incumbência compartilhada entre três entidades, que possuem suas incumbências para com as crianças e adolescentes, por reconhecer suas peculiaridades de desenvolvimento, “a família, a sociedade e o Estado têm o dever e a obrigação de proteger estas pessoas, crianças e adolescentes, de forma integral”. (ARAGÃO; VARGAS, 2005, p.19).

Isso se faz obviamente pela manutenção e reconhecimento da importância da família e do Estado como responsáveis originários e diretos pela garantia dos direitos de crianças e adolescentes, a família já que mais próxima para o

atendimento das necessidades mais urgentes e básicas destas pessoas e o Estado pela legislação.

Diz Costa (1993, p. 39-40) que se trata de “um amplo conjunto de dispositivos, visando garantir a prevalência da família como a forma mais básica e natural de atenção à infância e à adolescência, perpassa toda a nossa legislação assumindo maior densidade e coerência”. No entanto, a hierarquização das competências é equivocada, já que viola o princípio da tríplice responsabilidade compartilhada entre família, sociedade e Estado.

Esse amplo conjunto de dispositivos contempla o Estatuto da Criança e do Adolescente, as normas do direito socioassistencial, e os direitos mais básicos previstos na Constituição Federal, todos que são voltados à convivência familiar e comunitária e a proteção integral dos direitos de crianças e adolescentes, que é o marco referencial do Direito da Criança e do Adolescente.

A legislação não pode estar distante do contexto social em que é aplicada, dos preceitos do bem comum, daqueles direitos e deveres que são inerentes à pessoa humana, observando as peculiaridades de desenvolvimento das crianças e adolescentes, suas dificuldades, questionamentos, seu ingresso na vida adulta e suas inquietudes. (ARAGÃO, VARGAS, 2005, p. 20)

O conceito de família é amplo, embora para o ordenamento legislativo brasileiro, tenha como acepção só as relações monoparentais, as construídas por matrimônio, a originária e a união estável, sendo as demais formas frutos de inovações sociais antes acolhidas pela legislação, foram gradativamente sendo reconhecidas pelo Poder Judiciário e por alguma parte da doutrina. (SOUSA, 2015, p. 46).

Já “as famílias pluriparentais são caracterizadas pela estrutura complexa decorrente de multiplicidade de vínculos, ambiguidade das funções dos novos casais e forte grau de interdependência” (DIAS, 2009, p. 48).

Portanto, família pode ser constituída de uma pluralidade de pessoas ou de uma só pessoa, a que se denomina monoparentalidade, e mais importante do que isto, monoparental feminina ou masculina, não há mais a distinção entre as capacidades ou as possibilidades de um gênero sobre o cuidado singular de crianças e adolescentes. Pode ser constituída de dois homens, duas mulheres. Pode ser a família ampliada, a criação por avós, tios, guardiões, padrinhos.

Também pode ser a relação entre pessoas por afeto

Eudemonista é considerada a família decorrente da convivência entre pessoas por laços afetivos e solidariedade mútua, como é o caso de amigos que vivem juntos no mesmo lar, rateando despesas, compartilhando alegrias e tristezas, como se irmãos fossem, razão por que os juristas entendem por bem considerá-los como formadores de mais um núcleo familiar. (ANDRADE, 2008)

Existe também a concepção de família anaparental, que é formada pela convivência de familiares “visando a objetivos comuns, que residem no mesmo lar, pela afetividade que os une ou por necessidades financeiras ou mesmo emocionais, como o medo de viver sozinho” (ALMEIDA, 2007).

No caso da família monoparental, “as conformações monoparentais resultam de eventos como a separação conjugal, a adoção de uma criança por uma única pessoa adulta, a viuvez, o nascimento de uma criança a partir de uma relação extraconjugal, o celibato, a inseminação artificial e, inclusive, ocorre em situações nas quais os pais deixam seus filhos sob responsabilidade de um de seus familiares (ISOTTON, FALCKE, 2014).

Qualquer que seja a configuração familiar, esta é titular de responsabilidades para assegurar os direitos fundamentais à convivência familiar, conforme previsto no artigo 227 da Constituição Federal, tendo em vista que este é, além de uma obrigação legal, um direito da criança e do adolescente. (BRASIL, 1988)

Souza (2016, p. 67) refere que há a produção de uma nova dimensão para a compreensão da dinâmica da infância e da convivência e da própria noção de família, articulando estes às necessárias demandas de políticas públicas.

A multiplicidade dos conceitos de família proporcionou a superação de conceitos antigos e que retiravam direitos e reconhecimento a pessoas com pensamentos ou ideias diferentes de constituição familiar. A questão da escolha não fazia diferença juridicamente e ainda não faz legislativamente, mas já estava presente na Constituição Federal nos termos liberdade, igualdade, bastava a visão mais ampla e desapegada de preconceitos e concepções ultrapassadas para perceber que

deixou-se de falar em família, mas em famílias, dada a existência de diversas configurações familiares. A família contemporânea passou a conviver com uma pluralidade de outros padrões de casamentos e famílias. A concepção da família nuclear constituída por pai, mãe e filhos a que estávamos habituados não existe mais como modelo único; a sociedade passou por inúmeras transformações e com ela o comportamento dos seus integrantes e da vida familiar. (WIRTH, 2013, p. 2)

Assim se entende que não se fala mais no conceito de família como aquela tida como tradicional, a família contemporânea deve abraçar a pluralidade como uma de suas características mais específicas. As transformações da sociedade, por mais dolorosas que pareçam para alguns setores específicos como os extremistas religiosos ou legisladores conservadores, são inegáveis e constantes.

Como em todos os temas do Direito da Criança e do Adolescente, há as manifestações extremas, religiosas, que são contrárias a essa pluralidade de famílias, falando da família tradicional, formada pelo pai, a mãe e os ou o filho ou filha. Isso nunca existiu em nenhuma sociedade, as famílias são compostas por pessoas plurais, com suas significações e suas particularidades, seus defeitos e suas qualidades.

Entende-se que a família é a instituição elementar, fundamental para o desenvolvimento o ser humano, mas que pode ser usada também de maneira contrária, como uma arma de poder inimaginável, para difundir ideologias errôneas, mantidas pela classe dominante. Isso foi feito durante muito tempo pela Igreja Católica e seu caráter conservador e tradicional, quando da união entre religião e Estado. Os discursos religiosos e políticos, e também os discursos jurídicos, objetivavam a doutrina das pessoas para a adequação a um comportamento fundado em uma moral hipócrita, moldada pela religião dominante e controladora do Estado. (ABREU; NUNES, 2018, p. 184)

Diante das diversas formas de ver a família, em uma constatação muito mais prática do que legal, há que se dissolver a aparência de um só significado e da naturalidade desse significado, ou da sua imutabilidade, pois as mudanças estão presentes e precisam ser reconhecidas. (DURHAM, 1983)

Não há mais uma razão pela qual o Estado, ou a figura anterior do Estado religioso interfira no formato ou na concepção de famílias a fim de obstar a sua criação ou manutenção, seja em qual dos conceitos que adotar, tendo em vista que não existem mais razões morais, religiosas, políticas, físicas ou naturais que deem azo para essa ingerência, no momento em que as relações se fundamentam agora pela igualdade e pelo respeito mútuo, tendo como traço fundamental a lealdade e a democratização dos conceitos. (DIAS, 2009, p. 53).

Essa desconstituição de um olhar solidificado para a família depende muito dos movimentos sociais e políticos, para que se dê azo a uma possibilidade de alteração legislativa, uma mudança no pensar coletivo, para alcançar a todos a possibilidade de conviverem da maneira que quiserem e formar suas famílias como entender correto, sem que haja pressões religiosas, políticas ou sociais.

Acerca da convivência comunitária, também prevista na Constituição Federal, é dizer viver em comunidade, ou o direito à convivência familiar e comunitária, ultrapassa o não manter as crianças reféns do seu lar, também é mais do que fazer passeios ou frequentar igrejas, significa exercer e deixar exercer os direitos previstos, com absoluta prioridade e inserir efetivamente a criança no convívio com a família estendida e com a comunidade. (FONSECA, 2011, p. 69)

Comunidades são redes de relações sociais que compreendem sentidos compartilhados e acima de tudo valores compartilhados. Famílias podem ser qualificadas como mini-comunidades. Cidades frequentemente são, embora não necessariamente. Algumas vizinhanças em cidades [...] constituem comunidades. Sociedades nacionais bem integradas podem ser consideradas comunidades. Comunidades não precisam ser geograficamente concentradas. (ETZIONI, 1995, p. 24).

O conceito de comunidade está intrinsecamente ligado à convivência, uma necessidade dos seres humanos de manterem relações e vínculos sociais relevantes e significativos, e assim são todas as pessoas, suas necessidades básicas são muito similares.

Como eu o vejo, a natureza humana é universal; nós somos – homens e mulheres, negros, marrons, amarelos, brancos e assim por diante – todos basicamente o mesmo sob as camadas e culturas adotadas e impostas sobre nós. Eu vejo uma grande quantidade de evidência de que as pessoas de diferentes eras, sociedades e condições mostram as mesmas inclinações básicas. [...] Há um forte acúmulo de evidência de que as pessoas têm uma profunda necessidade de vínculos sociais (ou ligações) e uma imperiosa necessidade de orientação normativa (ou moral) (ETZIONI, 1995, p. 33).

Mas há que se perceber que o conceito de comunidade é distinto do de sociedade, já que a sociedade é um grupo de pessoas que vive e habita de modo pacífico em determinado local, tanto quanto na comunidade, mas não estão ligados organicamente, não existe uma ligação entre essas pessoas a não ser aquela que garante a elas os direitos básicos de convivência harmônica. Já na comunidade, as pessoas permanecem essencialmente unidas, vivendo de maneira cooperativa e interagindo entre si, portanto, distintos da sociedade que é essencialmente a

separação das pessoas, apesar de tudo que as une em diversos setores e momentos da vida. (TÖNNIES, 1995, p. 252)

Portanto, “a vida comunitária se contrapõe à vida societária. Em uma, impera a homogeneidade, na outra, a heterogeneidade [...]” (MOCELLIM, 2011, p. 111). Na comunidade há o senso de pertença de um grupo, enquanto na sociedade, a necessidade da sobrevivência faz imperar o individualismo, portanto, a convivência em comunidade quer dizer àquela próxima dos seus, daqueles que cercam a família e a ela são complementares de certo modo, pela convivência e pela afetividade ou qualquer outro tipo de relação próxima frequente.

A sociedade é, portanto, o grupo maior, em que a pessoa participa de maneira geral, em que possui responsabilidades a cumprir e alguns direitos garantidos pela Constituição Federal e leis esparsas, mas não é um grupo de pessoas tangível, que se possa configurar. Já as comunidades são grupos de pessoas em que a identificação é possível, pois são pessoas da convivência diária, e a formação da comunidade se dá por esse critério, a formação da sociedade se dá pela própria condição humana e necessidade de sobrevivência em grupos maiores, considerando municípios, estados e nações.

Sobre a comunidade também há que se ressaltar que a convivência comunitária faz imperar o respeito pelas diversidades. Em comunidade não existe um sistema estanque de tipos pré-determinados de pessoas com os mesmos gostos e anseios, embora as comunidades se formem de pessoas que convivam e dividam experiências similares, os seres humanos são complexos e com gostos e interesses diversos e diversificados, não há uma questão de unidade, mas de partilha de experiências e diferenças que enriquecem uma comunidade.

Diz Baratta (2001, p. 51) que somente se as redes de relações democráticas de poder e de participação estiverem suficientemente desenvolvidas na comunidade local, haverá, somando-se à percepção da necessidade dos integrantes da comunidade, um momento construtivo e evolutivo da cultura da democracia e também da legalidade democrática no interior da comunidade local.

A comunidade deve crescer a partir de suas diferenças, da compreensão da pluralidade de pessoas e interesses diferentes que estas muitas vezes não compartilham, mas devem respeitar, essa diversidade pode ser cultural, mas pode ser étnica, e as pessoas adaptadas a situações em que há uma pluralidade de pessoas e pensares estarão aptas a uma convivência familiar e comunitária salutar.

Ressalta Arpini (2013, p. 126) que os conceitos da infância e adolescência e da família, construídos e estruturados ao longo da história, atualmente demonstram a decadência da visão conservadora que pouco garantia às crianças, adolescentes e à convivência familiar e comunitária. Os conceitos antigos, segundo a autora, ruíram, e em seu lugar foram adotados novos e mais adequados à realidade das crianças e adolescentes, correspondentes com a legislação atual a que se deve obediência.

A comunidade é o espaço de interação da criança, a vizinhança de sua família, os colegas e os professores da escola, as pessoas da comunidade de uma cidade onde se convive. A manutenção dos programas de lazer que a criança tem, o brincar na praça, a convivência salutar do adolescente com seus amigos em atividades extraclasse. “As comunidades têm um decisivo papel na construção da boa sociedade e para o bem-estar dos seres humanos.” (SCHMIDT, 2014, 108).

Assim, a comunidade é

sempre o lugar onde podemos encontrar os semelhantes e com eles compartilhar valores e visões de mundo. Também significa segurança, e é nela que encontramos proteção contra os perigos externos, bem como apoio para os problemas pelos quais passamos. A sociedade pode ser ‘má’, mas a comunidade nunca sofre essa acusação. (MOCELLIM, 2011, p.106)

Pode se chamar comunidade a relação que, “na medida em que a orientação da ação social, na média ou no tipo-ideal, baseia-se em um sentido de solidariedade: o resultado de ligações emocionais ou tradicionais dos participantes”. (WEBER, 1987, p. 77).

Não se discute a força constitucional dada para a causa comunitária, visto que a Constituição Federal de 1988 vem de maneira favorável em favor da construção da ordem política, social e econômica que seja marcada pelo equilíbrio Estado-comunidade-mercado, situação em que os cidadãos e suas comunidades tornam-se protagonistas nas questões de interesse público, e também onde as iniciativas individuais das comunidades particulares são respeitadas pelo poder público, desde que dentro de um conceito de legalidade. (SCHMIDT, 2011).

Falando sobre cidadania e comunidade, Marshall (1967, p. 76) diz que cidadania é “um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem status são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao seus status”. Ou seja, em uma interpretação reversa, a comunidade é um composto de cidadãos com status igualitários, sejam

crianças e adolescentes, adultos ou idosos, com iguais direitos e obrigações insertos em cada fase de suas vidas.

Rosemberg e Mariano (2010, p. 697) dizem que a inclusão da infância na esfera pública é fundamental para determinar a posição que ocupa na arena de negociação das políticas públicas, que é também uma construção social e política, resultante de tensões e coalizões entre os diversos atores sociais, nacionais e internacionais.

Essa falta de solidariedade se expressou nos variados campos do conhecimento e da relação humana, e assim não foi diferente com o Direito da Criança e do Adolescente. Assim, é certo dizer que “o declínio da solidariedade entre os cidadãos e a ausência do senso de destino único estariam na raiz dos grandes males da modernidade” (VIEIRA, 2001, p. 40).

O desenvolvimento humano e uma vida adulta saudável e digna passam inegavelmente pela proteção quando criança e adolescente, e isso se dá pela manutenção das crianças próximas de seus pais ou familiares, com quem mantém um elo incomparável de afeto e sensação de pertencimento, pois “sabe-se que o espaço de desenvolvimento e socialização primária é no ambiente familiar, daí o direito de amparar a prioridade à convivência familiar”. (CUSTÓDIO, 2009, p. 50).

Quanto a isto, diz Vigotski (1998, p. 44) que “nos primeiros anos de vida, a memória é uma das funções psíquicas centrais, em torno da qual se organizam todas as outras funções”. Ou seja, ter uma memória dos primeiros anos de vida de convivência salutar, saudável em um contexto familiar e de comunidade é essencial para a formação e construção do adulto.

Embora a convivência familiar nem sempre seja salutar e garantidora de uma vida digna, decente e capaz de prover à criança ou ao adolescente todas as suas necessidades básicas e especiais de pessoa em desenvolvimento, uma vida que obedeça a todos os preceitos constitucionais, é necessário o cumprimento estrito daquilo que está disposto na Constituição Federal, no seu artigo 227 como uma base legal para possibilitar a convivência salutar em família e em comunidade. (BRASIL, 1988)

2.2 A regulamentação jurídica do direito à convivência familiar no Estatuto da Criança e do Adolescente

É necessário compreender também como se dá a regulamentação jurídica desse direito de convivência familiar e comunitária para além da Constituição Federal, já que se trata de crianças e adolescentes, pessoas em condição peculiar de desenvolvimento, com legislação específica para a proteção de seus direitos, o Estatuto da Criança e do Adolescente. (BRASIL, 1990)

Ainda quando da elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente, enquanto tratava-se de um projeto em fase de criação, manifestou o senador Ronan Tito na justificativa de sua criação (TITO; AGUIAR, 1992, p. 40):

Cabe destacar também, no perfil geral deste projeto de Estatuto, o esforço de desjurisdição da grande maioria dos casos hoje objeto de decisão dos magistrados. Alegarão alguns que o novo Estatuto 'retira atribuições' dos senhores Juizes de Menores, hoje sobrecarregados de trabalho e desviados das verdadeiras finalidades da função judicante, uma vez que forçados a controlar e administrar a pobreza e as mazelas sociais dela resultantes. Contraditando frontalmente essa alegação, o Estatuto sobreleva, dignifica e resgata a função precípua do magistrado, que passará a ater-se nesta área ao exercício de uma das mais nobres e elevadas funções sociais, qual seja, sem dúvida alguma, a distribuição da justiça.

O que aconteceu foi justamente a regulamentação jurídica de alguns dispositivos no Estatuto da Criança e do Adolescente, mas desonerando um pouco a função judicante, trazendo a intersetorialidade, o compartilhamento das tarefas e atividades afetas ao Direito da Criança e do Adolescente.

Ocorreu com a qualificação de profissionais de diversos ramos do conhecimento, para que não se tomasse o magistrado como o sabedor de todos os males e ao mesmo tempo de todas as soluções de um direito tão complexo que ganhou sua ramificação própria, desprendendo-se do direito de família.

Afirma Custódio (2015, p. 9) que a regulamentação jurídica do Direito da Criança e do Adolescente possui como matriz principal o Estatuto da Criança e do Adolescente, mas, que além deste, envolve também uma gama muito maior de legislações esparsas no campo da saúde, educação, assistência social, esporte, cultura e lazer, que também tratam de crianças e adolescentes, direta e indiretamente.

Aragão e Vargas (2005, p. 11) afirmam que o Estatuto da Criança e do Adolescente “só foi possível graças a um novo quadro constitucional que, além de unir milhões de brasileiros em torno de uma ideia de nação, engendrou um paradigma jurídico-institucional”, e que esse paradigma reflete no rechaço a todo e qualquer tipo de sobra de autoritarismo e de ameaças ou fragilidades dos direitos e garantias de cidadania conquistados.

Para Cassol e Richter (2012, p. 249) não é possível dissociar o direito da criança e do adolescente do seu caráter protetivo, dada a especificidade de toda a sua argumentação conceitual. Entendem que deve se considerar que as crianças e adolescentes são receptores, tanto na Constituição Federal quanto no Estatuto da Criança e do Adolescente, do reconhecimento de pessoas de direitos, que significa que não são meros receptores de garantias, mas sim cidadãos.

Simões (2008, p. 241) afirma que o Estatuto da Criança e do Adolescente rompe com o pensamento retrógrado, que se dirige a todas as crianças e adolescentes, reconhecendo-os como sujeitos de direitos fundamentais que devem ser preservados, priorizando essa preservação pela família e pela comunidade, e reservando ao Poder Público a titularidade das políticas públicas e também a garantia da não violação de direitos ou da resposta devida caso ocorra tal violação, atuando de maneira secundária na tríplice responsabilidade nesse íterim.

Algumas manifestações se mantiveram como competência do magistrado, normalmente daquele responsável, onde exista, pelo Juizado, Regional ou local, da Infância e Juventude, e restou também a incumbência elencada no artigo 149 do Estatuto da Criança e do Adolescente como competência absoluta do magistrado, que trata do alvará para crianças para participação em eventos, programas televisivos, dentre outros.

Diz Lima (2001, p. 80) que se pode tratar o Direito da Criança e do Adolescente como um novo modelo jurídico, ou seja, novo ordenamento do direito positivo, que cria uma completa e nova teoria jurídica, ressignifica a prática social, tanto da sociedade civil como a prática institucional, ou seja, a profissional do Poder Público, o exercício do Direito em si. É direito que impõe compromisso ético, jurídico e político de maneira irrenunciável, para a garantia do desenvolvimento e da concretização da cidadania de crianças e adolescentes.

O Direito da Criança e do Adolescente é, certamente, na legislação pátria, a última instância do reconhecimento de sujeitos de direito, e com a especial observação de que são pessoas em condição peculiar de desenvolvimento as crianças e adolescentes, o que quebra com uma tradição de mais de quinhentos anos de relegar as pessoas, e, em especial aqueles abaixo dos dezoito anos de idade, a uma mera coisificação ou uma preparação para o ser humano.

“Portanto, esse novo ramo do Direito, além de estabelecer a convicção de que eles são merecedores de direitos próprios e especiais, determina que, em razão disso, estão a necessitar de uma assistência especializada, diferenciada e integral.” (CASSOL; RICHTER, 2012, p. 249-250).

Assim diz Custódio (2015, p. 10) quando afirma que as modificações advindas do Estatuto da Criança e do Adolescente não se restringem à mera tutela dos direitos fundamentais, mas sim a assegurar a estratégia de efetivação pela garantia dos princípios da progressividade dos direitos humanos, sendo que, reconhecidos enquanto direitos fundamentais há proteção contra o retrocesso e se mantém a garantia de sua efetividade.

Conforme dispõe Reis (2015, p. 57), com a regulamentação jurídica da convivência familiar, bem como das demais disposições, o Estatuto da Criança e do Adolescente fez-se um “microsistema jurídico próprio para regular toda a gama de direitos e garantias destinadas à população infanto-juvenil”.

Esse instrumento, retirando os institutos do Código Civil, e inserindo-os com novas disposições em um único instrumento objetiva resguardar os direitos de crianças e adolescentes. Afinal, há que se coibir que “não apenas a razão dos séculos, também sua alienação se reflita em nós”. (FAORO, 2008, p. 4).

Sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, afirma Ramidoff (2005, p. 29)

Já há algum tempo tenho afirmado que o Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei Federal 8.069, de 13.07.1990 – é o novo código deontológico protetivo de crianças e adolescentes, no Brasil. Código, porque consolida normativamente as estratégias e o instrumental operacional mínimo à implementação dos direitos e garantias fundamentais pertinentes a esta nova totalidade subjetiva, então, constituída por crianças e adolescentes. Deontológico, precisamente, porque estabelece o regulamento indispensável e necessário para a constituição de diversas formas de relação em que possam se encontrar estas novas subjetividades, isto é, busca transformar culturalmente tanto a opinião pública, quanto o senso comum jurídico, através de novos valores assumidos e convencionados, agora, em fórmulas de tratativas e inéditas pautas, até então apenas presentes nos compromissos pactuados internacionalmente. E, protetivo, haja vista que se orientam todas estas proposições legislativas

através do novel primado constitucional estabelecido pela Doutrina da Proteção Integral, enquanto vertente da diretriz internacional dos Direitos Humanos, especificamente, voltados para a criança e o adolescente.

Entende-se que este Estatuto disciplina a proteção aos direitos afetados de crianças e adolescentes, por meio da inserção de políticas públicas, e, para que isso fosse possível, direitos humanos que são recepcionados como direitos fundamentais pela legislação, e que, através de proteção jurídica ampla foram garantidos, observando a particularidade do desenvolvimento de crianças e adolescentes (CUSTÓDIO, MOREIRA, 2015, p. 39).

Afinal, afirma Mondaini (2015, p. 13) que é traço marcante do desenvolvimento do reconhecimento de direitos humanos no Brasil, e, portanto, direitos fundamentais, a falta de sincronia entre o que se encontra na normativa e aquilo que se é posto em prática, e, para isso é que se constrói o Estatuto da Criança e do Adolescente, para que se evite a “legitimação da existência de duas nações radicalmente diversas entre si no interior de uma única e mesma nação chamada Brasil”.

Diz Custódio (2015, p. 10) que

Em razão do princípio do reconhecimento da condição peculiar de pessoa em processo de desenvolvimento atribui-se o status de indisponibilidade dos direitos fundamentais da criança e do adolescente como forma de garantia do interesse superior da criança previsto na Convenção Internacional dos Direitos da Criança.

É nesta perspectiva que está regulamentado o direito fundamental à convivência familiar e comunitária no Estatuto da Criança e do Adolescente. Ele envolve os artigos 19 até o 52-D. Os princípios básicos estão situados nos artigos 19 até 24 do Estatuto, posteriormente vem os conceitos da família natural do artigo 25 até o 27, da família substituta do artigo 28 ao 32, da guarda, do artigo 33 ao 35, da tutela, do artigo 36 ao 38 e da adoção do 39 ao 52-D. (BRASIL, 1990).

Esses artigos de lei, iniciando no artigo 19, que traz o capítulo III, nomeado Do Direito à Convivência Familiar e Comunitária, dizem do direito da criança de ser criado e educado no seio familiar, e, de maneira excepcional, em família substituta, assegurando, em ambos os casos, a convivência familiar e a comunitária, em um ambiente de garantia integral de seu desenvolvimento. (BRASIL, 1990).

Aqui também é exposto, no artigo 20 que os filhos adotivos terão os mesmos direitos e que é proibida qualquer discriminação a esse respeito, tendo eles as mesmas qualificações dos filhos nascidos da família. Segue no artigo 21 explicando que os pais têm responsabilidades iguais na criação de seus filhos, não havendo distinção entre as obrigações da mãe e do pai. Além disso, explica no artigo 22 a responsabilidade dos pais de garantir a alimentação de seus filhos, e de cumprir e fazer cumprir determinações judiciais.

Há que se compreender que uma sociedade boa e justa deve ser também necessariamente fraterna, não fazendo distinções, ser inclusiva, dando espaços para que todos os indivíduos, em condição de igualdade, na medida de suas desigualdades, possam satisfazer seus objetivos e garantir seus direitos, o que também é uma obrigação do Estado garantir. (FERNANDEZ; FERNANDEZ, 2010, p. 2).

No entanto, para que esses direitos sejam efetivados, há que se exigir a participação efetiva da sociedade, através da efetivação dos princípios da democratização e das políticas públicas dos sujeitos e suas realidades, para que o Sistema de Garantias de Direitos seja construído de forma descentralizada. (CUSTÓDIO, 2015, p. 10).

Continua no artigo 23 dispondo que a falta de recursos materiais não é motivo suficiente para a perda do poder familiar, e, finaliza no artigo 24 dizendo da modalidade em que ocorre a perda e a suspensão do poder familiar, em processo judicial, com garantia do contraditório.

O artigo 23 principalmente é uma garantia de proteção aos que, por ausência de recursos, fiquem sob o jugo subjetivo da possibilidade ou não da criação de seus filhos, muito embora a pobreza não seja um dos fatores determinantes para a perda do poder familiar de forma isolada.

Conforme Rubio (2011, p. 45) quando se fala sobre o entendimento dos direitos humanos há que se incorporar o elemento intercultural que evita seguir mantendo a ideia da consolidação das discriminações e silenciamentos históricos, e isso se daria em razão de um julgamento subjetivo acerca da pobreza como razão única para a perda do poder familiar, por isso a proibição constante do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Cabe dizer que, embora os artigos mencionados,

Ao contrário do que se propaga, o Direito da Criança e do Adolescente não é avançado porque garante muitos direitos, já que apenas amplia o catálogo normativo dos direitos humanos e fundamentais clássicos para que sejam acessíveis também às crianças e aos adolescentes. No entanto, seu potencial avanço é representado pela opção política de não se reduzir a mera declaração textual de direitos fundamentais, pois estabeleceu um Sistema de Garantias de Direitos que impõe um conjunto de responsabilidades e ações para que os direitos proclamados sejam garantidos e efetivados no plano fático. (CUSTÓDIO, 2015, p. 8).

Dentre essas responsabilidades, o artigo 24 vem garantir aos pais a proteção de um processo justo, caso inicialmente verificada a sua incapacidade para a manutenção do cuidado dos filhos, dizendo que, em caso de aplicação da perda ou da suspensão familiar, há que se observar a possibilidade do contraditório, que é a possibilidade de discordar, de opor defesa, vislumbrando a manutenção do poder familiar.

Quando a convivência familiar e comunitária não assegura as condições de desenvolvimento de crianças e adolescentes, há violação intrafamiliar de direitos fundamentais e, portanto, abre-se o pressuposto de ação para as políticas públicas de atendimento, proteção e justiça.

Para os casos de violação dos direitos fundamentais à convivência familiar e comunitária, o Estatuto da Criança e do Adolescente regulamenta os institutos da guarda, da tutela e da adoção. Eles estão dispostos desde o artigo 33 até o artigo 52-D do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Trata-se de três Subseções distintas, dois, três e quatro, da seção três que trata da família substituta, por entender o legislador que, embora sejam institutos que por ora conversam entre si, e até decorrem de maneira necessária entre si por vezes, são distintos em conceitos e finalidades.

Quanto à guarda, diz Silva (2002, p. 387) que a palavra é derivada “do antigo alemão *warte* (guarda, espera), de que proveio também o inglês *warden* (guarda), do qual se formou o francês *garde* [...] empregado [...] para exprimir proteção, observação, vigilância [...]”. Esses significados da palavra demonstram a profundidade do exercício da guarda, que vai além de uma incumbência meramente jurídica de obediência estrita aos preceitos legais.

Grisard Filho (2003, p. 47) refere que “a guarda não se define por si mesma, senão através dos elementos que a asseguram”, e que é “um direito-dever natural e originário dos pais, que consiste na convivência com seus filhos”, além do “pressuposto que possibilita o exercício de todas as funções paternas”.

Diz-se também que a guarda pode ser compreendida como um instituto jurídico pelo qual uma pessoa é incumbida, o guardião, a uma gama complexa de direitos e deveres, que são exercidos para proteger e prover as necessidades de desenvolvimento de criança e adolescente que dele necessite, colocada em sua responsabilidade em razão da lei ou de decisão judicial. (CARBONERA, 2000, p. 48)

Comel (2003, p. 110) implica que a “guarda diz respeito à prerrogativa de ter o filho em seu poder, em ter-lhe oponível a terceiros e vinculada aos deveres de prestar-lhe assistência material, moral e educacional”.

Também se pode dizer que a guarda é um complexo de direitos e deveres que determinada pessoa ou casal exerce em relação à criança ou adolescente, e que essa é a incumbência de assegurar os direitos previstos no artigo 227 da Constituição Federal, inclusive qualquer demanda que se apresente necessária para o desenvolvimento das potencialidades daquele sob sua guarda. (LAURIA, 2003, p. 62).

Para o conceito aqui relevante, que é sob a ótica do Direito da Criança e do Adolescente, diz Levy (2008, p. 45) que nesse ramo jurídico, a guarda “destina-se, de maneira excepcional, à proteção das crianças e adolescentes que têm seus direitos ameaçados ou violados por ação ou omissão da sociedade ou do Estado, por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável” fazendo clara referência ao artigo 98 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

A criança e o adolescente, pessoa em desenvolvimento, sujeito ativo dos direitos garantidos pela Constituição como os humanos, sociais e civis, participam da proteção destes vários escudos, por estarem no âmago de sua própria natureza de ser humano. Assim, ao lado da instrumentalização do crescer o homem conquista a liberdade, anseia pela igualdade e procura na significação social uma rota, uma ambientação, onde possa ter um melhor sistema de defesa e proteção. (ARAGÃO; VARGAS, 2005, p. 28).

Quanto à legislação, a guarda está prevista em diversas partes do Estatuto da Criança e do Adolescente, tamanha a sua relevância, mas encontra-se mais condensado na Subseção II, intitulada Da Guarda, parte integrante da Seção III, denominada da Família Substituta, que, por sua vez, pertence ao Capítulo III, chamado Do Direito à Convivência Familiar e Comunitária.

Nessa parte condensada encontram-se o conceito, as explicações gerais sobre o instituto dentro da sua leitura estatutária, desde o artigo 33 até o artigo 35, que foram alterados significativamente pela Lei n.º 12.010, de 03 de agosto de 2009, a Lei de Adoção, e pela Lei n.º 13.257, de 08 de março de 2016.

Os artigos tratam da obrigação da prestação de assistência material, moral e educacional, conferem ao guardião o direito de oposição contra terceiros, inclusive os pais da criança resguardada. Dão condição à criança ou ao adolescente de dependentes sob a ótica legal, para todos os fins de direito, inclusive tributários e previdenciários.

Na guarda não há discussão acerca de critérios patrimoniais, é simplesmente a manutenção no seio substituto de uma criança ou adolescente que passou por circunstâncias de violações de direitos.

A guarda regulariza posses fáticas, as situações em que a criança já se encontra com determinada pessoa, que, por um termo assinado em juízo, passa a ser oficialmente seu guardião, devendo prestar toda a assistência já referida para a criança ou o adolescente sob sua guarda.

Cabe referir que a família originária não é impedida de visitar a criança ou o adolescente resguardado, desde que não haja impeditivo legal nesse sentido. A disposição de que o guardião pode opor-se contra terceiros, inclusive os pais faz sentido aqui, pois diz também sobre o fato de poder pleitear judicialmente alimentos para a criança ou adolescente sob sua guarda à família originária.

Por fim, é relevante mencionar que, ouvido o Ministério Público, a guarda pode ser revogada a qualquer tempo, demonstrada alguma circunstância de violação de direitos ou desobediência aos preceitos que o guardião tomou para si como compromissos quando da assinatura do termo de guarda.

Essa é uma circunstância periclitante, pois a guarda já é uma condição especial, originária de uma ruptura das condições normais familiares, por assim dizer, e que, cassada a guarda comprovando-se violação dos direitos da criança e do adolescente, contra pessoa em condição peculiar de desenvolvimento.

Em relação à tutela, a legislação estabelece claramente suas circunstâncias. Inicialmente cabe dizer que para Monteiro (1992, p. 307) a tutela é apenas um *múnus* público, ou seja, uma obrigação imposta por lei.

A tutela difere da guarda pelo caráter patrimonial que detém, e também porque a guarda, quando aplicado o instituto da tutela, é uma das suas condições obrigatórias. Lê-se assim que não há tutela sem guarda, mas que há guarda sem tutela, quando a criança ou adolescente não for detentor de bens ou direitos que se necessite ter a salvo até que ela atinja a maioridade e possa deles dispor na forma da lei.

Pode-se dizer que a tutela é uma atividade conferida, com caráter de encargo, para que alguém proteja, além da criança ou adolescente, os seus bens, diferente da guarda que se limita ao cuidado da criança e do adolescente, sem envolvimento dos bens. (GOMES, 1994, p. 381).

Há também o conceito que refere que é o poder que se dá a uma pessoa capaz, para proteger a pessoa em condição de desenvolvimento, criança e adolescente, pois desatendidos do poder familiar. (MIRANDA, 1947, p. 253-254).

Levy (2008, p. 22) diz que a tutela é um instituto protetivo, que investe uma pessoa na função do exercício de poder familiar em relação às crianças e adolescentes, quando da impossibilidade dos pais de fazê-lo, pelas circunstâncias de falecimento, desconhecimento, ou na suspensão ou destituição do poder familiar.

A tutela assume figura assistencial, com o objetivo de substituir o poder familiar. Assim também pode se afirmar que a tutela é um conjunto de permissões e regramentos, dados pela lei para terceiro, a fim de que este tome conta da criança ou adolescente distanciado do poder familiar, mas também seja encarregado da administração de seus bens. (RODRIGUES, 2002, p. 374)

Dizem Bem, Gouvêa e Veronese (2005, p. 113) que o tutor desempenha *múnus* público, é detentor da função de zelar pela criação, educação e haveres das crianças e dos adolescentes sob sua guarda. Ou seja, o tutor desempenha praticamente uma função de interesse público ao cuidar da criação, educação e deveres das crianças e adolescentes que tem sob sua guarda, inserindo-se no eixo da tríplice responsabilidade compartilhada, como participante ativo e igualmente responsável.

O reconhecimento dos direitos fundamentais à criança e ao adolescente trouxe consigo o princípio da universalização, segundo o qual os direitos catalogados são susceptíveis de reivindicação e efetivação para todas as crianças e adolescentes. No entanto, a universalização dos direitos sociais, como aqueles que dependem de uma prestação positiva por parte do Estado, também exige uma postura proativa dos beneficiários nos processos de reivindicação e construção de políticas públicas. É nesse

sentido que o Direito da Criança e do Adolescente encontra seu caráter jurídico-garantista, segundo o qual a família, a sociedade e o Estado têm o dever de assegurar a efetivação dos direitos fundamentais, ou seja, transformá-los em realidade objetiva e concreta. (CUSTÓDIO, 2009, p. 33).

Formar cidadãos que sejam comprometidos com os valores éticos, solidariedade, paz, afiliados com a justiça e com os direitos humanos é uma responsabilidade compartilhada, portanto, não só do Estado. Ela não emana unicamente da vontade dos governantes e seus governos, ou de incentivos monetários, é uma missão da sociedade e exige que cada pessoa assuma sua parcela de responsabilidade. (GORCZEVSKI, 2009, p. 229)

Conceitua Silva (1995, p. 66) que a tutela é nitidamente protetiva, trazida com o único propósito de salvaguardar a pessoa e os seus bens, à época daqueles com menos de vinte e um, agora dezoito anos de idade, que estavam ausentes de representação legal. Rizzardo (1994, p. 926) diz que a tutela é poder concedido a um capaz, para reger a vida de criança ou adolescente e administrar seus bens.

Passada a conceituação, cabe dizer que a tutela está prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente a partir do artigo 36 até o 38, sendo a terceira subseção da seção III intitulada Da Família Substituta, que integra o Capítulo III da legislação, intitulado Do Direito à Convivência Familiar e Comunitária. Ela dispõe o deferimento até os dezoito anos de idade incompletos, que deve haver prévia decretação da perda ou suspensão do poder familiar, e que implica o dever de guarda.

Levy (2008, p. 23) dispõe que tal circunstância deve ser necessariamente precedida da prévia decretação da perda ou suspensão do poder familiar, e faz implicar, de maneira necessária, o dever de guarda. Então a tutela, que também diz em razão dos bens, incorpora o instituto da guarda, que dela não pode se distanciar, pois não há como simplesmente tutelar os bens sem guardar a criança ou o adolescente detentor originário destes bens.

Ou seja, a tutela existe, conjuntamente com a guarda, pois a primeira é voltada também para a administração de bens além dos cuidados, quando não é mais possível a convivência familiar, esta tenha sido perdida por sentença judicial transitada em julgado, em processo em que é garantido contraditório e ampla defesa, ou em que tenha ocorrido suspensão do poder familiar, preventiva, com a finalidade de averiguar violações de direitos que possam estar ocorrendo no seio familiar originário.

Obviamente que no caso provisório, caso retomada a possibilidade da detenção do poder familiar pelos pais ou outros familiares encarregados, o tutor deixa seu encargo, prestando contas do tempo em que esteve sob essa responsabilidade e é tornado sem efeito o termo de compromisso outrora assinado, arquivando o processo com sua extinção, tudo isso se dá na esfera do Juizado Regional ou Juizado da Infância e Juventude da Comarca onde reside a criança ou o adolescente.

Da nomeação do tutor também deve ser observada a possibilidade de nomeação deste por testamento ou qualquer outro documento autêntico que reflita os desejos dos pais para após a sua morte, no caso de seu ou seus filhos ainda estarem nas condições de crianças ou adolescentes. Mas essa disposição de última vontade só é efetivada se verificada a vantagem para o tutelando, e verificando a ausência de outras pessoas em melhores condições para assumir o encargo, tudo isso disposto no artigo 37 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

O artigo 32 do Estatuto da Criança e do Adolescente dispõe sobre a guarda e a tutela de maneira conjunta na obrigação de prestar o compromisso perante o Juízo, com assinatura dentro do processo que tramitou a esse respeito, e a partir dali estão compromissados os tutores de bem desempenharem seu cargo.

No entanto, é assegurada à criança ou ao adolescente o direito de manifestar-se, o direito de não silenciar, que poderá exprimir sua vontade e sua opinião deverá ser considerada, vislumbra-se no Estatuto em diversas circunstâncias o respeito à importância da liberdade de opinar. (ARAGÃO; VARGAS, 2005, p. 47).

Sobre esses encargos há que se dizer que os poderes emanados da tutela são significativamente mais limitados que os da família originária. Embora ambas as circunstâncias estejam colocadas em situações similares, a tutela sendo um exercício familiar, a sua amplitude é diminuta, tanto é que esta é exercida sob acompanhamento judicial constante.

A destituição da tutela se dá pelos mesmos motivos que a perda ou suspensão do poder familiar, caso descumpram o que dispõe o artigo 22 do Estatuto da Criança e do Adolescente, que diz sobre as obrigações dos pais ou responsáveis de prestarem aquilo que diz o artigo 227 da Constituição Federal, ou seja, direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar, bem como de colocá-los a salvo de

qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade ou opressão, em tríplex responsabilidade com o Estado e a sociedade.

No último dos conceitos decorrentes da garantia do direito à convivência familiar a ser explicado está o da adoção, uma medida excepcional, irrevogável, circunstância que deve ser a última prática vislumbrada, somente quando não houver nenhuma forma de manter a criança na família natural ou extensa, esta última considerando tios, avós, parentes próximos adultos e capazes.

Esta pode ser entendida como “ato sinalagmático e solene, pelo qual, obedecidos os requisitos da Lei, alguém estabelece, geralmente com um estranho, um vínculo fictício de paternidade e filiação legítimas [...]” (CHAVES, 1995, p. 23).

Luppi, Spitz e Saúde (2002, p. 12) conceituam a adoção como a inserção em uma nova família, de maneira definitiva, com vínculo adquirido de maneira própria de filiação, de criança ou adolescente, cujos pais podem estar ausentes por motivo de morte, aderência expressa ao pedido por não terem condições de assumir suas funções parentais, fazendo com que a autoridade judiciária, em processo lhes faça perder o poder familiar e consagrar a família adotante como definitiva.

O artigo 41 do Estatuto da Criança e do Adolescente diz que adoção é a condição que “atribui a condição de filho ao adotado, com os mesmos direitos e deveres, inclusive sucessórios, desligando-o de qualquer vínculo com pais e parentes, salvo os impedimentos matrimoniais.” (BRASIL, 1990).

Embora os juristas mantenham a posição de que a adoção é um conceito eminentemente jurídico, segundo Freitas, Gama e Silva (2017, p. 18) não é tarefa fácil conceituar a adoção, pois não se trata de um conceito exclusivamente jurídico. Este instituto está ligado intrinsecamente a valores sociais, econômicos e morais. Os conceitos e a aplicabilidade, como a viabilidade, apresentam mudanças significativas de acordo com a época ou a sociedade em que se encontra. Por vezes mais flexível, por vezes mais fechada à ideia e à possibilidade de adotar.

O artigo 42 do Estatuto da Criança e do Adolescente diz que qualquer pessoa com mais de dezoito anos de idade pode adotar, embora haja uma vedação na legislação acerca da idade mínima entre o adotado e o adotando, que deve ser de dezesseis anos, para evitar circunstâncias de adoção por motivos espúrios. (BRASIL, 1990)

É preciso salientar que a entrega de crianças para a adoção para autoridades competentes não é um crime, embora comumente seja confundido com um. Há inclusive projetos, como o Entrega Responsável do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, que dispõem esclarecem essa circunstância, para a prevenção de circunstâncias como o abandono, adoções ilegais ou até o infanticídio. (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2018).

Importante ressaltar que a legislação acerca do Direito da Criança e do Adolescente, conforme refere Custódio (2015, p. 9) que

Em síntese, aplicam-se ao Direito da Criança e do Adolescente todos os princípios relativos aos direitos fundamentais, e em razão de sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, que caracteriza crianças e adolescentes, adicionam-se princípios constitucionais especiais como os da tríplice responsabilidade compartilhada, a proteção integral garantista, o reconhecimento como sujeito de direitos e proteção especial contra a violação de direitos e a prioridade absoluta.

A Lei n. 12.010, de 03 de agosto de 2009, alterou significativamente os dispositivos do Estatuto da Criança e do Adolescente e também a Lei de Adoção e a Consolidação das Leis do Trabalho, dispendo sobre o aperfeiçoamento da sistemática de garantia da convivência familiar para crianças e adolescentes, inclusive os dispositivos sobre guarda, tutela, e, por conseguinte, toda a questão procedimental que os procedimentos acarretam. (BRASIL, 2009)

Também a Lei 13.509, de 22 de novembro de 2017, alterou artigos do Estatuto da Criança e do Adolescente, da Consolidação das Leis do Trabalho e do Código Civil em matéria de adoção. (BRASIL, 2017) Trata-se novamente de uma alteração significativa em matéria de Estatuto da Criança e do Adolescente, por conter dispositivos como o artigo 19, parágrafo segundo que altera o tempo de permanência da criança e do adolescente em programa de acolhimento institucional pelo prazo de 18 (dezoito) meses.

Além disso, a legislação traz a garantia da convivência integral da criança nascida de mãe adolescente que esteja em circunstância de acolhimento institucional, portanto, vê-se a duplicidade da circunstância do acolhimento, já que a mãe, ora acolhida, também agora passa a dispor do auxílio de equipe multidisciplinar para o auxílio na criação do seu filho, ainda em situação de acolhimento, como dispõe os parágrafos quinto e sexto do artigo 19 do Estatuto da Criança e do Adolescente, na forma como foram alterados pela legislação 13.509, de 22 de novembro de 2017. (BRASIL, 2017)

As mudanças legislativas advindas dessas legislações, que aperfeiçoam os serviços e as garantias de proteção integral, prioridade absoluta e reafirmam a dignidade da pessoa humana especificamente de crianças e adolescentes, pessoas em condição peculiar de desenvolvimento, fazem demonstrar o recente reconhecimento da relevância dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes.

É necessário entender que “compreender o movimento que constrói os direitos, sejam eles civis, políticos ou sociais, torna-se fundamental para pensá-los como estratégia de enfrentamento das desigualdades sociais”. (ROJAS, 2006, p. 38).

Sobre a necessidade dessas mudanças legislativas, sustenta Custódio (2008, p. 25) que os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário permaneciam omissos aos direitos das crianças e adolescentes, atuando tão somente quando provocados pela transmutação da mera legislação para a efetiva problemática da exclusão social, quando esta se demonstrava evidente.

A adoção no Estatuto da Criança e do Adolescente está disposta em diversas partes do texto estatutário, e condensada na Subseção IV, intitulada Da Adoção, parte integrante da Seção III, denominada Da Família Substituta, que, por sua vez, integra o Capítulo III, chamado Do Direito à Convivência Familiar e Comunitária.

Dos institutos, falando em comparação com a guarda e com a tutela, é o mais complexo e definitivo de todos, e, dado este motivo, está disposto entre os artigos 39 e 52-D, com diversos incisos e parágrafos, que tratam desde a idade mínima entre adotante e adotado até as disposições relativas às adoções internacionais.

Assim, a adoção é tomada como esse complexo sistema que é definitivo, a última fronteira entre a convivência familiar originária e a perda absoluta dos vínculos com os pais biológicos. Tudo sempre pensado de maneira a ser absolutamente salutar para a criança ou o adolescente, buscando o seu melhor interesse e a sua proteção integral, com prioridade absoluta.

2.3 A regulamentação jurídica do direito à convivência familiar no marco do Direito Socioassistencial.

A regulamentação jurídica do direito à convivência familiar no Estatuto da Criança e do Adolescente, portanto, vai desde os conceitos mais básicos da explicação do que é uma família natural, até a parte mais gravosa que trata da

adoção e da adoção internacional, finalizando no artigo 52-D com o último tema aqui mencionado.

O Direito Socioassistencial é ramo jurídico recente no sistema brasileiro, sendo constituído a partir do reconhecimento de direitos fundamentais e regulamentado inicialmente pela Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, denominada como Lei Orgânica da Assistência Social.

Disse Touraine (2002, p. 241) que o processo de democratização demanda uma intervenção política, com gestão negociada de mudanças econômicas e sociais, e, acima disso, a vontade absoluta de dar prioridade para a luta contra as desigualdades que destroem a sociedade. E afirma que é provavelmente no Brasil, “país onde os atores sociais estão bem mais constituídos”, que o movimento se consolidaria com maior vigor, o que acabou acontecendo com o reconhecimento dos direitos socioassistenciais e o início de sua prática.

Couto e Silva (2009, p. 34) falando sobre direitos socioassistenciais, dizem que a assistência social a partir do momento em que passa a ser reconhecida como política pública vislumbra ser direito do cidadão e dever do Estado. É nesse momento que aponta para um caráter genérico da prestação dos serviços e que se identifica que o atendimento deve se dar na esfera das necessidades sociais básicas. “E, acima de tudo, traz para a arena política as demandas de uma parcela importante da população que anteriormente permanecia invisível”.

Conforme sustenta Schuch (2009, p. 272) no campo dos direitos socioassistenciais a lei não é apenas celebrada, mas age como instrumento de legitimação das novas autoridades e práticas associadas ao contexto atual, dissociado completamente da cultura tradicional do atendimento de crianças e adolescentes no Brasil. Nesse sentido, afirma que houve a incorporação de novos princípios e orientações internacionais e nacionais de promoção e proteção de crianças e adolescentes, bem como passou a ser uma ferramenta de governo essa obrigação, com mudanças significativas: “novos profissionais foram contratados, nomes de instituições foram substituídos para se construir o ‘novo’”.

Assim também se manifesta Wolkmer (1994, p. 222) que se deve pensar e articular um novo pluralismo de dimensão política e jurídica, viabilizando as condições para implementar uma nova política democrática que leve e ao mesmo tempo seja um espaço comunitário centralizado e participativo de aplicação dos direitos sociais.

Os direitos sociais constituem pressupostos e complementos que são indivisíveis, pois constituem condições materiais que possibilitam um melhor e mais efetivo exercício do direito e das liberdades. Não há efetividade na existência de uma barreira entre os direitos sociais, uma diferença estrutural entre estes, todos os direitos devem ser completos e terem dimensões individuais e coletivas, positivas e negativas, de abstenção e de prestação. (ALCALÁ, 2009, p. 20).

Falando da Constituição Federal de 1988 e da inserção lá dos direitos socioassistenciais e direitos sociais, revela Gorczewski (2009, p. 203-204)

É no Título VIII, “Da ordem Social”, que tem “como objetivo o bem-estar e a justiça sociais” e que abrange os artigos 194 ao 232, que encontramos os demais direitos sociais. Explicita os Direitos referentes à Seguridade Social, à Saúde, à Previdência e Assistência Social, à Educação, Cultura e Desporto, à Ciência e Tecnologia, à Comunicação Social, ao Meio Ambiente, à Família, à Criança e ao Adolescente, ao Idoso e aos Índios. [...] Afirma ser dever do Estado a garantia desses direitos e que, para tanto, deve implementar políticas e promover ações que os possibilitem, buscando, ao lado do esforço público, a participação da sociedade.

Conforme Simões (2008, p. 342) só a pobreza e a carência não são causas mecânicas de exclusão, mas no contexto socioeconômico brasileiro sim, a forma básica de exclusão dá-se, em regra, em razão da privação econômica. Os efeitos cumulativos e encadeados cumulam na desagregação familiar, ocorrências de violações de direito e ferimento do direito à convivência familiar, por isso a relevância do Direito Socioassistencial.

Gorczewski (2009, p. 139) diz que se observa uma mudança na concepção do Estado de maneira relevante, já que deixa de ser visto como um déspota e passa ao reconhecimento enquanto poder possível de garantir equilíbrio econômico-social, sendo que a sociedade deixa de ocupar-se somente da proteção individual e passa a exigir do Estado uma atuação concreta na realização dos novos direitos, como é o caso do surgimento do entendimento da existência de direitos socioassistenciais, e mais especificamente, de uma regulamentação jurídica do direito à convivência familiar inserida nesse direito.

O sentimento de infância não significa o mesmo que afeição pelas crianças: corresponde à consciência de particularidade infantil, essa particularidade que distingue essencialmente a criança do adulto, mesmo do jovem. Essa consciência não existia. (ARIES, 2009, p. 99)

Diz Gonzales (2010, p. 19) que o desenvolvimento humano sustentável se entende como um processo continuado e integral, reunindo componentes e dimensões de desenvolvimento das sociedades e das pessoas, resultando em geração de capacidades de e para as pessoas, ou seja, possibilidades ativas de participação no direito, incluindo as políticas que se direcionam para a proteção das pessoas e para a proteção das futuras gerações.

Diante disso, salienta Gorczewski (2009, p. 47) que o reconhecimento dos direitos não é somente uma reconstrução, começada de momentos históricos que se podem pontuar, mas sim, de percorrer os caminhos que os afloraram para explicar e justificar as razões do reconhecimento desses direitos e de sua exigência.

Já disse Santos (2008, p. 08) que o direito, como um exercício democrático, deve ser assentado em uma cultura democrática, tão preciosa e válida quão são difíceis as condições em que se fundamenta. Diz que são de difícil implantação e muito mais de prática, em razão da diferença que separa a legislação do mundo fático, que os viola diariamente.

Visando fazer com que a sociedade perceba que crianças e adolescentes devem ser protegidos e estar a salvo de toda e qualquer forma de violência, devem-se implantar políticas públicas preventivas, não mais assistencialistas como foi no passado, agora visando a erradicação desta violência por meio do entendimento de seus danos, assim como demonstrando outras maneiras de educar, que não gerem consequências futuras ao seu desenvolvimento físico, emocional e cognitivo. (KIST; LEME, 2014, p. 159).

E esse é um dos desafios do Direito Socioassistencial, por meio da intersetorialidade e do exercício permanente de suas funções, observando os ditames e preceitos constitucionais, de garantir aos cidadãos e cidadãs o efetivo exercício e proveito dos direitos que possuem, não só mantê-los no papel, mas trazê-los para o exercício diário de suas funções. “Efetivamente, uma sociedade aberta, livre e democrática será sempre sensível e estará atenta ao surgimento de novas necessidades que fundamentar-se-ão em novos direitos” (GORCZEVSKI, 2009, p. 145).

Afirmam Dabull e Taffarel (2012, p. 40) que a efetividade das normas constitucionais para atuarem como agentes capazes de proporcionar modificações sociais relacionadas com as verdadeiras necessidades e os desejos da população, é um desafio a enfrentar na seara do Direito Socioassistencial.

Dizem Bitencourt e Reck (2015, p. 44-45) que a geração de uma demanda social, que é concretizada através de políticas públicas, deve ser legítima, no paradigma do Estado Democrático de Direito, embora não haja uma resposta única de como as várias demandas, de variadas circunstâncias e tipos serão resolvidas, “porque não responde ao problema de qual a política pública, o quanto é adequada, qual a situação concreta”. Mas isso no campo dos discursos de formulação dos direitos socioassistenciais, tendo em vista que, a conjuntura do Direito Socioassistencial, com o Estatuto da Criança e do Adolescente, e todas as tipificações e legislações esparsas fazem responder a esse questionamento, resolvendo ou ao menos propondo soluções adequadas para os problemas sociais.

Diz Simões que (2008, p. 286)

Segundo a lei, a assistência tem por finalidade assegurar a prestação das necessidades básicas, com base nas quais as políticas públicas, com a participação da comunidade, definem os mínimos sociais. Para reduzir os níveis de pobreza, prevê diversas estratégias: criação de programas de geração de trabalho e renda; proteção à maternidade, às crianças e aos adolescentes; apoio às gestantes, creches e cursos profissionalizantes; garantia de um salário-mínimo para pessoas com deficiência ou pessoas idosas, desde que carentes, por meio de ações continuadas de assistência social.

O Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, na V Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 08/12/2005, denominada Estratégias para Implementação da Política de Assistência Social no Brasil, em Brasília no Distrito Federal, elencou o decálogo dos direitos socioassistenciais, ou seja, os dez direitos previstos como socioassistenciais. (BRASIL, 2005)

Gorczewski (2009, p. 134) ao falar sobre o reconhecimento de direitos humanos, faz pontual manifestação que se aplica igualmente aos direitos socioassistenciais

Contudo, esses direitos desde seu surgimento foram submetidos a duras críticas e objeções dirigidas tanto para negar seu caráter de autênticos direitos, como para demonstrar sua incompatibilidade com os direitos civis e políticos. E modernamente, esses questionamentos encontram novas forças, face à nova ordem mundial – globalização e neoliberalismo – com a conseqüente crise enfrentada pelos Estados, obrigando-os à reformulação de seus pilares.

O primeiro direito é de que os direitos de proteção social de assistência social já consagrados são universais, portanto, todo brasileiro pode usufruir de todos os direitos assegurados no ordenamento jurídico brasileiro que dizem respeito à

proteção social que possui caráter não contributivo da assistência social com dignidade e respeito. (BRASIL, 2005)

O segundo direito trata da equidade rural-urbana na proteção social não contributiva, ou seja, a igualdade com que devem ser tratados os beneficiários dos direitos, independente do local de sua residência ou do que demande o deslocamento até aquele local para a garantia de direitos, devendo as equipes técnicas de assistência social, tanto na proteção social básica como nas proteções sociais especiais de média e alta complexidade, trabalharem de modo articulado para a completude dos serviços para todos. (BRASIL, 2005)

Trata o terceiro direito da equidade social e da manifestação pública, aqui trabalha conceitos como o protagonismo das pessoas nas diversas esferas do poder e das possibilidades de fala, o controle social da política assistencial, sem qualquer tipo de discriminação, manifestações vexatórias em razão do nível de instrução que a pessoa possua, e disso decorrerem restrições ao exercício dos direitos. (BRASIL, 2005)

Esse terceiro direito diz de uma proteção ao ser humano em sua essência, independentemente das suas características pessoais, que vão além do nível de instrução formal, pois tratam do âmago do ser humano, da proteção de todos sem distinção de raça, etnia, cultura, crença religiosa ou ausência dela, idade, gênero e limitações pessoais.

No rol, o quarto direito trata da igualdade do cidadão e da cidadã de acesso à rede socioassistencial, ou seja, aqui reforçando a ideia do segundo direito de que as pessoas, independente do local de residência, também sem discriminação ou tutela, o quarto direito garante oportunidades para que se construa a autonomia pessoal dentro das possibilidades e limites de cada um. (BRASIL, 2005)

O quinto é o direito do usuário à acessibilidade, qualidade e continuidade. Aqui cabe referir que acessibilidade é tanto a possibilidade de ser recebido como a possibilidade de ser ouvido e também de participação, é a garantia de acesso em sua essência. Lista-se o direito à escuta, ao acolhimento, que ao cidadão são devidas respostas claras, elucidativas e dignas. (BRASIL, 2005)

Mas a acessibilidade também fala de uma ideia de proximidade, de facilitar o acesso fático ao serviço e aos seus prédios, estabelecimentos e equipes técnicas, trazendo conceitos de proximidade, de que os serviços devem estar próximos da

moradia do cidadão, garantindo atendimento privativo, na forma prevista na lei no direito de preferências para idosos, pessoas com deficiência, gestantes, lactantes.

Também o termo continuidade, além da qualidade que por óbvio é de extrema relevância, e essa qualidade passa pela qualificação dos profissionais, denota que os serviços devem possuir um caráter de permanência, um caráter pétreo, já que o cidadão deve ter acesso pleno e garantido, sempre, quando dele necessitar, próximo de sua residência e facilitado, portanto, não se pode pensar em um CRAS ou um CREAS que fique mudando constantemente de endereço, ou que seja descontinuado por pura conveniência do Poder Executivo, justificando falta de verbas ou o que quer que seja.

Assim diz Gorczewski (2009, p. 25) “é evidente que, sobre o aperfeiçoamento da pessoa humana, o progresso social e o desenvolvimento da civilização, existem as mais diversas e controvertidas opiniões que dependem da perspectiva ideológica de quem as interpreta”.

No sexto trata o decálogo do que trata o presente trabalho, o direito em ter garantida a convivência familiar, comunitária, e faz uma inclusão, o direito a ter a convivência social. É a distinção entre comunidade e sociedade aqui abordada, sendo, de maneira resumida, a comunidade aquele espaço em que se convive, com os próximos e que de alguma forma se conectam mais pessoalmente, e a sociedade o todo, o conjunto complexo de seres residentes em um mesmo território em que a convivência é mais indireta do que direta. (BRASIL, 2005)

O sétimo é o direito à proteção social por meio da intersectorialidade das políticas públicas, que fala do diálogo das políticas de assistência social com outras políticas públicas objetivando a melhoria da qualidade de vida dos usuários. Isso se dá articulando o direito social com a garantia de vida digna, trabalho, saúde, educação, cultura, enfim, os direitos fundamentais da Constituição Federal e todos os demais direitos que beneficiem políticas públicas de melhoria das condições de vida humanas. (BRASIL, 2005)

Cabe ressaltar aqui que o decálogo faz referência inclusive ao direito de crédito bancário, sempre no mote da inclusão e da expansão dos serviços para todas as pessoas, e, portanto, objetivando garantir o acesso de todos aos bancos, aos financiamentos e facilidades por eles ofertados e até a empréstimos e operações diversas.

Outra referência é o direito à documentação civil, documentação esta que deve ser garantida de forma gratuita em sua majoritária parte, ou em valores dignos e que reflitam tão somente, perante os serviços públicos, o valor do custo de sua emissão para uma taxa digna. O direito a documentação é muito mais amplo do que parece pela expressão, pois é pela identificação civil básica, com um documento de identidade com foto, que a pessoa pode ter acesso aos mais diversos serviços dos sistemas únicos, e também a garantia da liberdade pela emissão de passaporte, viabilizando a possibilidade de deslocamento amplo não só no território nacional.

O oitavo é o direito à renda, aqui tomado numa forma muito mais ampla do que em qualquer outra legislação, fala do direito à renda do cidadão, da cidadã, do povo indígena, o direito de possuir uma renda individual, também da renda coletiva, ou renda familiar, que se assegure por projetos intersetoriais que vislumbrem a inclusão no mercado de trabalho, cooperativismo, manutenção das pessoas no mercado de trabalho pelo combate ao desemprego e a reinserção quando deste, tanto no meio urbano quanto no meio rural. (BRASIL, 2005)

No nono está previsto o direito ao cofinanciamento da proteção social não-contributiva, aqui cabe referir em breves palavras que esse sistema é financiado em nível estadual, federal, municipal e pelo Distrito Federal, para que se mantenha a operação contínua e que se obedeçam aos demais direitos e princípios da assistência social, a contribuição dos cidadãos não se dá de forma direta, mas obviamente que se dá de forma indireta, pelo pagamento dos seus tributos. (BRASIL, 2005)

O fim do decálogo dos direitos socioassistenciais vem com o direito ao controle social e defesa dos direitos socioassistenciais. Aqui se fragmentam em dois direitos e assim devem ser explicados. O primeiro, de controle social, diz respeito ao fato de que o cidadão e a cidadã devem ser informados, publica e individual e coletivamente sobre as ofertas que a rede socioassistencial possui que possam ser de seu interesse usufruir, também devem explicar seu modo de gestão e quais são suas fontes e como se dá seu financiamento.

O direito ao mínimo para a existência digna deve ser entendido como um direito ajustável e coeso com o espaço, tempo e sujeito em que é analisado. Se num primeiro momento acomodava apenas o mínimo para a sobrevivência física, nesta quadra evolutiva abraça, além disso, questões muito mais pontuais, como a harmonia e a paz psicológica, bem como mais amplas e desvinculadas da singularidade, como tópicos ligados ao meio ambiente, à cibercultura e à democracia. Daí porque a evolução da teoria

constitucional e dos direitos fundamentais e humanos, sofisticando a construção teórica e fortalecendo o reconhecimento fático da dignidade da pessoa humana, está a construir e ampliar o direito ao mínimo para a existência humana a um mínimo para a existência humana condigna constantemente. (BOLESINA; LEAL, 2013, p. 163).

O segundo fragmento, que trata da defesa dos direitos socioassistenciais, é nada mais do que um arremate de toda a lista, ressaltando a necessidade de respeito aos aspectos intrínsecos e extrínsecos da individualidade humana, e a necessidade de defesa das características pessoais de cada um, de maneira individualizada e coletiva, e de respeito dos Direitos e da garantia de sua perpetuação e não de sua extinção, como muitos dos que refutam os Direitos Humanos e o Direito Socioassistencial, confundindo-os com medidas de caridade, objetivam.

Percebe-se durante todo o rol do decálogo dos direitos socioassistenciais, e isso fica bem demonstrado no artigo quarto a preocupação em uma redação inclusiva, ausente de discriminações e que respeita as limitações específicas da condição de cada um, bem como o respeito ao gênero, sempre elencando os direitos utilizando não a generalização cidadão, mas incluindo o termo cidadã.

Sobre isso diz Schuch (2009, p. 185) que, além de formalmente estabelecidos, ou seja, insertos em legislações, os direitos têm de ser vividos, vivenciados, praticados e insertos no cotidiano pelas pessoas. De igual forma, não se pode compreender as reformas legais apenas no âmbito de suas confecções, na formalidade da sua escrita, mas sim pelos “significados que ensejam através dos mecanismos de sua realização”.

Como se pode observar, os direitos fundamentais-sociais têm um papel estratégico para a realização de princípios como a dignidade da pessoa humana, justiça social, igualdade formal e material, para realizar objetivos como erradicar a pobreza, promover o bem-estar de todos, realizar justiça e a paz social (GORCZEVSKI, 2009, p. 204).

Jaccoud (2012) cita como principais desafios para a garantia dos direitos socioassistenciais a forma de oferecimento dos serviços, a garantia de que esses serviços efetivamente tragam benefícios, o pacto de resultados advindo da intersectorialidade e seu cumprimento, a forma de cumprimento das metas e do monitoramento dessas metas devido a outro fator-problema que é o tamanho do território brasileiro. Por fim, cita as próprias famílias como um dos desafios, pois

podem proporcionar entraves ao não entenderem as propostas, burlarem os sistemas ou violar direitos e a própria intersectorialidade.

São os recursos humanos que tornam eficazes os princípios constitucionais e complementares. Ao planejarem sua execução, apreendem-lhes a natureza e os limites, especialmente com relação às demais instituições fundamentais, o que envolve sua ação com o conjunto da sociedade. Nesse plano, formulam e reformulam conceitos sobre a natureza da própria assistência social. O movimento de reconceptualização do serviço social, que concebeu a instituição tal como, aproximadamente, foi inscrita na Constituição Federal e que levou à reformulação do Código de Ética Profissional, tinha em vista não somente repensar o serviço social como, também, a própria concepção política de assistência social (SIMÕES, 2008, p. 291).

Além disso, mais gravoso ainda é o fato de que a perpetração dos serviços, seguindo a ideia de continuidade das políticas, também pode ver seu entrave na troca de comando tanto no Poder Executivo, que ocorre a cada quatro anos, bem como na do Legislativo, que ocorre no mesmo período em nível municipal. Principalmente aqui, embora o Legislativo possa ser importante ferramenta de edição de legislação municipal que venha auxiliar a continuidade, o Executivo é o maior entrave.

A depender de uma eleição de um candidato político mais conservador e desinteressado de políticas públicas de assistência social, um município corre o risco de corte de verbas e de servidores, o que acarreta inviabilização dos serviços, principalmente nas áreas rurais mais distantes do núcleo da cidade, além do que, em casos mais gravosos, pode ensejar um encerramento fático dos serviços, servindo os CRAS e CREAS só de dados estatísticos, sem poder efetivo de exercício de suas funções.

No entanto, os direitos elencados vêm romper com a cultura assistencialista, devendo ser aplicados por todos os que objetivam, dentro de um contexto de sociedade brasileira, por justiça social, ainda que forjados em um passado repleto de preconceitos e autoritarismo na área social. É possível observar movimentos rebeldes e de contraponto ao passado, que fundam o direito socioassistencial, pela equação do direito social com a assistência social. (COUTO, 2010, p. 187).

Sustenta Rubio que (2009, p. 16)

No se trata solo de incrementar uma conciencia y uma cultura jurídica de proteccion, sino, además, potenciar uma cultura de derechos humanos em general, porque, em realidade, somos todos los seres humanos ahí donde nos movemos quienes, utilizando o no utilizando la vía jurídica, participamos

em los procesos de construcción de derechos humanos, seamos o no seamos juristas.

Diz Fraga que, além da limpidez do projeto ético-político que é construído para a categoria que irá aplicar o direito socioassistencial, é necessário expor, regulamentar o domínio teórico-metodológico, ou seja, a explicação de como irá funcionar o serviço e quem são as pessoas competentes para executá-lo, e, além disso, a cooperação técnica entre as equipes e outras partes do Poder Executivo, do Poder Judiciário e do Poder Legislativo, que devem estar previstas, esses são alicerces que ficam aliados aos conhecimentos, habilidades e competências práticas para que se possa realizar o ambiente de trabalho da Assistência Social (2010, p. 46).

A Lei Orgânica da Assistência Social possui, dentre os princípios descritos como da assistência social, um que trata da universalização dos direitos sociais, elencado no artigo 4º, inciso II. Sobre isso diz Paula (1995, p. 94)

A universalização dos serviços públicos, através das políticas sociais básicas, impõe a implementação de verdadeiras redes de atendimento à população, pois, se o *dever do Estado* conduz à definição de políticas sociais básicas, o *direito de todos* leva à existência de direito público subjetivo, exercitável, portanto, contra o Poder Público. Assim, reconhece-se que o interesse tutelado pelo direito social tem *força subordinante*, isto é, subordina o Estado ao atendimento das necessidades humanas protegidas pela lei.

Conforme Freitas (2009, p. 7) os direitos socioassistenciais advêm das lutas sociais travadas com objetivo de galgar direitos a todos, na luta da igualdade face à indiferença, e são parte da legislação que diz respeito às condições de vida dos seres humanos, referindo-se aos direitos que tratam da desigualdade daqueles efetivamente desiguais, e a cessação dessas desigualdades, verificando suas necessidades e possibilidades.

[...] a convocação extraordinária da IV Conferência Nacional de Assistência Social, em dezembro de 2003, recolocou, de saída, a legitimidade e importância da instância máxima de deliberação da política e começou a particularizar esse novo tempo e a recondicionar as expectativas contidas. Dentre as muitas deliberações ali consagradas, uma define a trajetória sobre a qual esse governo deveria começar a reescrever essa história [...]: a decisão coletiva de implantação do SUAS, a partir do paradigma da universalização do direito à proteção social fundado na cidadania e abandonando as ideias tutelares e subalternas que (sub)identificam brasileiros como carentes, necessitados, miseráveis. (LOPES, 2006, p. 80)

Posteriormente obteve gradativa expansão jurídica, até sua consolidação com a regulamentação do Sistema Único de Assistência Social, pela Lei n. 12.435, de 6 de julho de 2011 e a aprovação da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais pelo Conselho Nacional de Assistência Social através da Resolução n. 109, de 11 de novembro de 2009.

Além disso, em 12 de dezembro de 2012 a Resolução n. 33 do Conselho Nacional de Assistência Social aprovou a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS, que diz sobre a gestão pública da Política de Assistência em todo o território nacional.

O Direito Socioassistencial é um componente importante no compartilhamento de responsabilidades para a execução das políticas públicas de garantia do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes, que se realiza através da rede de serviços socioassistenciais no âmbito da proteção social e suas respectivas equipes técnicas.

Em um contexto que enfatiza a 'universalização da infância', mas não a universalização das condições de acesso aos direitos à infância, proliferam-se classificações culpabilizadoras dos agentes que são percebidos como fracassados na promoção da proteção à infância, sendo os pais, a família da criança e do adolescente ou mesmo os profissionais envolvidos mais diretamente com a intervenção social os mais atingidos por uma série de dramas pessoais e classificações estigmatizantes, tal como a clássica noção de 'famílias desestruturadas' que pautou a intervenção social até a década de 1990. Os diagnósticos de 'maus tratos' e 'negligência' familiar, cada vez mais utilizados para descrever o ingresso de crianças e adolescentes nas instituições de abrigo, atualizam esse debate, que pode dar inteligibilidade para a compreensão dos motivos de ingresso nos equipamentos para abrigo de crianças e adolescentes [...]. (SCHUCH, 2009, p. 266-267).

Diz Cavalcanti (2007, p.61) que é reconhecido o caráter transversal da assistência social, cuja função agregadora lhe atribui a missão de assegurar o acesso aos serviços estruturados no âmbito das políticas públicas, promovendo a inclusão social. Mas a Assistência Social não pode agir sozinha, ela depende dos demais órgãos do Poder Executivo, da eficácia do Judiciário, e até de edições de leis municipais que facilitem a criação de medidas e práticas.

Cabe aos municípios a oferta de serviços de atendimento nos casos de violações de direitos, prover orientação psicopedagógica e diálogo com os pais ou responsáveis, criando espaços de reflexão conjunta, fortalecer a família para o exercício do seu papel de proteção, ou propiciando cuidados alternativos à criança e ao adolescente, caso necessitem. (ALORALDO, 2017, p. 60)

É relevante mencionar aqui o conceito de matricialidade sociofamiliar, que, como diz Souza (2016, p. 60) “é incorporada na política de assistência social por se entender que a desigualdade social não vincula o indivíduo isolado, a dimensão envolve relações familiares [...]”.

Sobre a matricialidade, diz Souza (2010, p. 02)

Ao eleger a matricialidade sócio familiar como pilar do SUAS, a Política Nacional de Assistência Social enfoca a família em seu contexto sociocultural e em sua integralidade. Neste sentido, para realizar o trabalho social com as famílias é necessário focar todos os seus membros e suas demandas, reconhecer suas próprias dinâmicas e as repercussões da realidade social, econômica, cultural vivenciadas por elas.

Teixeira (2009, p. 257) diz que na matricialidade sociofamiliar a prioridade da atenção às famílias e seus integrantes se dá vislumbrando o território de vivência, priorizando aqueles com maiores violações de direitos, numa estratégia efetiva contra fragmentação de atendimentos, considerando a família em sua totalidade, como unidade para intervenção.

Ou seja, a garantia dos direitos de crianças e adolescentes depende da articulação intersetorial das políticas públicas nas três dimensões do Sistema de Garantias de Direitos: atendimento, proteção e justiça.

Nesse sentido é importante ressaltar que:

[...] a família se compreende como espaço de cuidado, proteção, afetividade, mas também de fragilidades, de desigualdades, de contradições, conflitos, violência e todas as nuances sofrida pelo cotidiano do sistema pela qual se encontra inserida. Compreende como lugar onde se materializam as expressões da questão social, onde se encontram as pessoas que não acessam o trabalho, a ausência de renda, as fragilidades relacionais de vínculo familiar e comunitário, as violências. Desta forma, a família se apresenta enquanto instituição historicamente intrínseca na sociedade, porém inundada pelas transformações que ocorrem em âmbito político, econômico, social, cultural e histórico. (BORGES, 2014, p. 51)

Trata-se do documento de referência do conjunto de políticas públicas, voltadas absolutamente para as crianças e adolescentes e seus direitos fundamentais e proteção da integração familiar e comunitária, pois é indispensável correlacionar os direitos fundamentais de infância com a implantação de um sistema de políticas públicas capaz de concretizar e garantir os direitos declarados. (CUSTÓDIO, 2008, p. 212).

A Resolução n. 109, de 11 de novembro de 2009 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que aprovou a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais organizou os serviços da Assistência Social por nível de

complexidade do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, sendo estes a Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade. É significativo compreender cada um destes níveis para entender onde se situa o acolhimento familiar e qual seu nível de complexidade. (BRASIL, 2009)

Na Tipificação constam os princípios como o da excepcionalidade do afastamento do convívio familiar, o respeito à autonomia das crianças, adolescentes e jovens, e a garantia da liberdade de crença e religião, dentre outros, bem como as orientações metodológicas e os parâmetros de funcionamento. (BRASIL, 2014).

Dentre os aspectos iniciais importantes a ressaltar, está a preocupação inserida no documento e na prática dos profissionais para a manutenção do vínculo com a família originária, explicitada por uma parte específica de orientações sobre como o Serviço deve se relacionar com a família de origem. “Fundamental, portanto, é a busca de meios que assegurem a permanência da criança em sua família.” (BEM; VERONESE; SILVA, 2005, p.59).

No entanto a manutenção na família originária nem sempre é possível, e quando isso não é mais viável, entram os institutos da colocação em família substituta, através da guarda, tutela e da adoção. Também surgem as figuras da institucionalização pelo acolhimento e o acolhimento familiar.

Também há que se falar do surgimento posterior da possibilidade de apadrinhamento afetivo, não inserto nas diferenças entre as modalidades de acolhimento, pois medida alternativa, criada posteriormente e que afeta mais aos direitos socioassistenciais do que às diferenças entre acolhimentos. Esse surgiu com o advento da Lei n. 13.509 de 22 de novembro de 2017. (BRASIL, 2017).

O apadrinhamento afetivo é um vínculo de padrinho e apadrinhado em que este último pode estar em situação de acolhimento institucional ou familiar, e, conseqüentemente, receber a visita destas pessoas que não têm nenhum vínculo consigo. Ou seja, não há incompatibilidade entre o acolhimento familiar e o institucional, combinados com o apadrinhamento afetivo por terceiros.

Essa possibilidade de o apadrinhamento afetivo ocorrer cumulativamente com o acolhimento institucional ou com o acolhimento familiar é uma das mudanças legislativas da Lei n. 13.509/2017 e foi incluída como parte do artigo 19, numa inserção do artigo 19-B do Estatuto da Criança e do Adolescente. Isso, obviamente só pode ocorrer desde que isso não traga prejuízos ao processo de desenvolvimento

da criança ou adolescente. Portanto, não há motivo nenhum para a recusa da interação entre estes institutos. (BRASIL, 1990)

O instituto possui três circunstâncias que podem ser cumulativas ou adotadas isoladamente: pode se dar de maneira afetiva, com visitas e realização de atividades lúdicas; de maneira financeira com o apoio às necessidades básicas de crianças e adolescentes, mas, se da preferência do padrinho, nenhum contato com o apadrinhado ou; de maneira profissional, com a utilização da formação do voluntário na prestação de serviço naquilo em que é experto para o seu apadrinhado.

No caso específico dos adolescentes institucionalizados, os quais são identificados como uma parcela de sujeitos com remotas perspectivas de colocação em família substituta, o Programa de Apadrinhamento revela-se como uma útil alternativa na vida dos mesmos. (SILVA, 2018, 224)

Ainda assim, considerando que o objetivo é a proteção contra a violação de direitos de crianças e adolescentes de forma prioritária, absoluta, irrestrita, o apadrinhamento afetivo demonstra ser uma alternativa acessória bastante significativa, que permite que a criança ou o adolescente permaneçam em contato com seus padrinhos mesmo depois dos dezoito anos, quando fora das instituições ou dos acolhimentos familiares, para terem auxílio e suporte para assumirem as responsabilidades pelas suas próprias vidas adultas. (SILVA, 2018, p. 225).

Na aplicação prática, conforme demonstra um levantamento do Ministério do Desenvolvimento Social de 2012, são exemplos de direitos socioassistenciais, na melhoria da inclusão produtiva o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC, no acesso a serviços a Ação Brasil Carinhoso, voltada para creches, que advém do Plano Brasil Sem Miséria e também a educação em tempo integral. (JACCOUD, 2012).

Assim fica demonstrada a regulamentação jurídica do direito à convivência familiar no Direito Socioassistencial, bem como conceituado tal direito, que é bastante recente e ainda não se trata de ramo isolado, buscando suas bases de fundamentação na Assistência Social, na Constituição Federal, no Direito da Criança e do Adolescente, no Estatuto da Juventude e em outras leis esparsas e regramentos administrativos e normativas.

3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

3.1 Sistema Único de Assistência Social

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é um marco referencial na proteção para as políticas públicas de atendimento e acolhimento familiar de crianças e adolescentes. É um sistema público que “organiza os serviços de assistência social no Brasil”. (BRASIL, MDS, 2015)

O SUAS tem o objetivo de identificar os problemas sociais, focando as necessidades de cada município, ampliando a eficiência dos recursos financeiros na cobertura social, estabelecendo um modelo democrático, descentralizando, descentralizado e participativo, seguindo os princípios da LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social que se pautam pela universalização e igualdade de direitos aos demandatários dessa política que é de dever do estado e direito do cidadão. É uma política que por excelência de ser integrar às demais políticas públicas, para fins de concretização de direitos que historicamente sempre foram negados a uma parcela significativa da população. (ROCHA, 2009, p. 8)

Simões (2008, p. 315) lista as características necessárias da implantação do SUAS, que são a gestão compartilhada, cofinanciamento e cooperação técnica entre os entes federativos; a divisão de responsabilidades entre estes entes para que se instalem e executem as ações da assistência social, sendo um dever do Estado e um direito do cidadão; a regulação da hierarquia, vínculos e responsabilidades do sistema de serviços, benefícios programas, projetos e ações da assistência social em todo o país, de maneira universal, e ação em rede, além do reconhecimento das diferenças e desigualdades regionais.

Custódio e Moreira (2015, p. 40-41) dizem que

Ao longo da década de 1990 foram iniciadas as primeiras experiências de políticas públicas de proteção e assistência social à crianças e adolescentes. O amadurecimento das políticas permitiu a instituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que estabelece compromissos compartilhados na efetivação de uma política de assistência social mediante ações compartilhadas entre a proteção social básica e a proteção social especial.

Sobre os desafios da Assistência Social, há que se verificar que esta, enquanto política pública vem objetivando colocar na seara política o debate dos direitos sociais. Embora várias tentativas tenham almejado desmoralizar ou burocratizar os serviços, há na contramão um movimento muito maior pelo

reconhecimento dessas políticas, e é nessa perspectiva que se observa o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, no esforço conjunto de sociedade e governo para o protagonismo dos direitos socioassistenciais. (COUTO e SILVA, p. 42).

A implantação do SUAS, pelo governo, tem por finalidade um novo sistema de prestação dos serviços e benefícios assistenciais, por meio do qual os Estados, Distrito Federal e municípios prestam o atendimento de acordo com as necessidades locais, recebendo verbas da união, com base em uma tabela de valores, para cada tipo de serviço. Dessa forma, busca desburocratizar os repasses, superando os obstáculos enfrentados pelos municípios, no início de cada ano, referentes ao pagamento de projetos. Os municípios cadastram-se diretamente no MDS, que os unifica e passam a recebe-los diretamente, como já acontecia com os projetos do Ministério da Educação e da Saúde, inclusive por meio da capacitação de gestores. Com o SUAS, o MDS pretende agilizar os repasses dos seus projetos, que são feitos por meio de convênios. (SIMÕES, 2008, p. 325).

Hobsbawm (1995) situava a era dos extremos historicamente no período compreendido entre 1914 e 1991, não vislumbrando uma perspectiva particularmente voltada ao Direito da Criança e do Adolescente, muito menos uma perspectiva brasileira, pois tratava de história em uma perspectiva geral e mundialmente abrangente.

Diz Custódio que (2009, p. 36)

O princípio da ênfase nas políticas sociais básicas visa promover o reordenamento institucional, provendo um conjunto de serviços de efetivo atendimento às necessidades de crianças, adolescentes e suas próprias famílias por meio de políticas de promoção e defesa de direitos, bem como de atendimento em todos os campos destinados à efetivação dos direitos fundamentais. Isso implica também no reconhecimento da assistência social como um campo específico de políticas públicas com caráter emancipatório, desvinculado dos tradicionais laços assistencialistas e clientelistas.

Rachelis (2000, p. 149) faz uma distinção entre carência e direitos, dizendo que outrora, historicamente a assistência social foi tomada como lugar de atendimento de carências dos segmentos mais empobrecidos da população, numa visão caritativa, e que essa visão é ultrapassada pelos esforços de redimensionamento crítico da assistência social, principalmente no campo das políticas sociais, quando aí se concebe a proteção social às pessoas em situação de violações de direitos com propostas afirmativas, afirmando a positividade do direito.

Acerca do funcionamento do sistema, Simões (2008, p. 315) diz que ele se rege pelas diretivas da precedência da gestão pública; alcance dos direitos socioambientais; matricialidade sociofamiliar; territorialização; descentralização político-administrativa; financiamento compartilhado entre os entes federativos e

informação, monitoramento, avaliação e sistematização de resultados, esta última lembrando o ciclo das políticas públicas em geral.

Paiva (2003) afirma que o Sistema Único de Assistência Social – SUAS tem por fim integrar todos os entes interessados na política nacional de assistência social, gestores, conselheiros, trabalhadores e usuários, agindo em um processo participativo e democrático, baseado na unificação entre o relacionamento de Estados e municípios, com padrão de qualidade que seja único a todos, atendimento e recursos municipais suficientes.

Afirmam Costa e Leme (2012, p. 10) que as recentes modificações concernentes ao Direito Socioassistencial, bem como todo o câmbio de concepções que as seguem, dão azo para afirmar que o Sistema Único de Assistência Social é caracterizado como um novo olhar, já que se constitui e se consolida como um novo modelo de gestão, um modelo de execução da política nacional de assistência social.

Diz Rocha (2009, p. 9) que o processo de gestão da política de assistência social e o SUAS “com seus elementos, modos de realização, processos através de uma visão democrática vem respeitando as decisões coletivas e instâncias deliberativas, inseridas num projeto ético-político de fundamentação emancipatória”.

É preciso entender que

Mudanças nos conceitos ou significados culturalmente compartilhados são lentas e não estão submetidas às injunções da conjuntura econômica, nem são resultados imediatos de uma política, especialmente quando esta não leva em conta as imagens, sonhos, ideias e valores da população que busca atingir. (ZALUAR, 1994, p. 178).

Define Simões (2008, p. 185) que a Constituição determina a assistência social como política social pública, e, em sendo assim, direito social, erguido sob o princípio da universalidade do acesso, objetivando inserir toda a população no sistema de bem-estar brasileiro. É por princípio reconhecedora da legitimidade das demandas de seus usuários, também beneficiários, no contexto da assistência social. Define-se, portanto, como política de proteção social, articulada com outras políticas públicas de garantia dos direitos sociais.

O cenário do direito ao mínimo para a existência humana, assim, passa a receber tratamento jurídico diferenciado, calcado na dignidade da pessoa humana e a comportar novos conteúdos; além do direito à manutenção física, dos direitos de liberdade, segurança jurídica, propriedade, advindos do Estado Liberal, também direitos sociais, culturais e econômicos do Estado

Social, interligando-os e tornando-os interdependentes, não numa relação qualquer, mas sim em uma simbiose apta a assegurar a existência do ser humano com dignidade. (BOLESINA; LEAL, 2013, p. 17)

Mas para entender o Sistema Único de Assistência Social, deve-se observar que esta é instituída pela Norma Operacional Básica, refere Simões (2008, p. 309) que “o marco inicial da implantação do Sistema Único de Assistência Social foi a Norma Operacional Básica NOB/SUAS, aprovada pelo CNAS por meio da Resolução n. 130 de 15/07/05”. Essa norma classifica os municípios em três níveis de gestão: inicial, básica e plena, que determinam sua capacidade de executar e participar financeiramente dos serviços assistenciais e dos fundos assistenciais.

Mas foi no Plano Nacional de Assistência Social, marcado pela Resolução n. 145 de 15 outubro de 2004, que instituiu a criação do SUAS, como um modelo de gestão pública, descentralizado e de participação plena, que tem como bases o território e a família, prioridades no atendimento, em todos os municípios do Brasil.

Sobre o Plano Nacional de Assistência Social – PNAS, dizem COUTO e SILVA (2009, p. 39) que este estabelece nos seus objetivos o provimento dos serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou especial para famílias, indivíduos e grupos que desses necessitarem, contribui com a inclusão e a equidade dos usuários da política de Assistência Social, amplia o acesso aos bens e serviços Socioassistenciais tanto na área urbana como na área rural.

Afirma Simões (2008, p. 312) que democracia, descentralização e participação são expressões muito utilizadas no sistema único, mas que são confundidas, abrigando variadas concepções e motivações reformistas. Na verdade, elas correspondem a múltiplas disposições dos conflitos sociais, tamanha sua intensidade, passou a exigir o aumento das possibilidades de participação da sociedade civil na tomada de decisões públicas.

Existiriam, portanto, diversos polos de produção jurídica, ampliados à medida que se somam contextos. Nas sociedades capitalistas, onde a homogeneidade é sempre precária e inúmeras contradições tecidas de dimensões sociais, políticas, culturais e classistas podem assumir diferentes expressões jurídicas. O pluralismo jurídico teria lugar sempre que essas contradições se condensam na criação de espaços sociais mais ou menos segregados, no seio dos quais se criam litígios [...]. (SCHUCH, 2009, p. 45)

A Norma Operacional Básica NOB/SUAS, lista no seu artigo 2º os objetivos do Sistema Único de Assistência Social, que são a consolidação da gestão compartilhada, cofinanciamento e cooperação técnica entre União, Estados e Municípios; estabelecimentos das responsabilidades de cada um dos entes; a definição dos níveis de gestão; a orientação pelo princípio da unidade e o respeito da hierarquia e da responsabilidade da oferta dos serviços; o respeito às diversidades; reconhecimento de especificidades e desigualdades regionais; assegurar o oferecimento pleno de tudo que pode ser ofertado pela assistência social; integrar a rede pública e privada; implementar e estabelecer gestões integradas e afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos. (BRASIL, 2018 – NOB/RH).

O artigo 3º descreve os princípios organizativos do Sistema Único de Assistência Social, que são a universalidade; gratuidade; integralidade da proteção social; intersetorialidade e equidade. (BRASIL, 2018, NOB-RH)

Sposati (2004, p. 82) refere que no campo dos direitos humanos, onde está situada a assistência social, faz trazer o significado de que esta última não só opera com direitos individuais, mas também com as peculiaridades de grupos, categorias, segmentos, as chamadas vítimas coletivas, no objetivo de garantir a Segurança Social, e que esses sujeitos surgem em nova categorias cotidianamente, fundamentados na solidariedade de cidadania.

Uma política do agir estatal é uma macro-política que impõe ao Estado um Agir, por *dever de agir*, tendo em vista que o Estado é instrumento à disposição da sociedade para que o processo social centrado na pessoa humana seja permanente e não fique à mercê da caridade, da filantropia, da concessão, nem dependa de eventuais crises sistêmicas que possam abalar a estabilidade social ou política, a governabilidade, ou fenômeno desse gênero (LIMA, 2001, p. 322)

Entende-se que a Assistência Social é particular política de assistência, caracterizada pela sua forma genérica na atenção específica e em seus destinatários, ao mesmo tempo particularista, já que se volta de maneira prioritária para o atendimento de necessidades sociais básicas. Além disso, não é mercantilizável, é universal, pois objetiva incluir a todos os cidadãos e cidadãs, independente de filiação ou contribuição, e trabalha diretamente com políticas socioeconômicas e políticas públicas. (PEREIRA, 1996, p. 29)

Cabe mencionar que o “direito à Assistência Social é dever de Estado, e não, compensação do mercado”. (SPOSATI, 2004, p. 13). Vislumbra em característica peculiar a proteção dos cidadãos, em caráter universal, de maneira não contributiva pelos seus usuários.

Expressa, ainda, a política de efetividade e desenvolvimento dos direitos humanos, especialmente no que se refere à garantia dos direitos sociais como direitos de cidadania, de acesso universal, sob responsabilidade do Estado. Ao ser instituída como política pública, inseriu-se na ação estratégica de Estado e não apenas dos governos, especificamente de seus três poderes, na luta incessante pela redução e prevenção de riscos e vulnerabilidades sociais, por meio da universalização desses direitos, inclusão das pessoas carentes e superação da pobreza. (SIMÕES, 2008, p. 186)

Sobre essa proteção social diz-se que se inscreve no campo de violações de direitos sociais, e que além das provisões materiais, ou seja, a busca do reforço da capacidade do sujeito de se estabelecer economicamente deve almejar o reforço da autonomia em outros sentidos, como da autoestima, da inserção social, do aumento da resiliência aos conflitos, o estímulo da participação em sociedade, da participação ativa, a emancipação do sujeito, para a efetiva conquista da cidadania. (SPOSATI, 2004, p. 43).

A assistência social no Brasil historicamente estava vinculada a práticas de caridade, filantropia, ajuda aos mais pobres, aquela ajuda prestada pelo Estado ou até mesmo pelas iniciativas da sociedade civil. Os avanços no campo social foram pontuais e historicamente relevantes, considerando que grande parte das pessoas mantinha e alguns ainda mantêm visão conservadora acerca da pobreza, como sendo uma condição resultante de incapacidades individuais e não uma falha do Estado e da sociedade. (COSTA; LEME, 2012, p. 09).

Definir assim a política de assistência social faz acumular múltiplas características inovadoras, como a sua definição como política social, a ideia de que é possível que exista provisão social sem que o usuário precise contribuir financeiramente de maneira direta para a política, o fato de que isso a torna universal, pois faz torna-la distante de uma necessidade contributiva, e, portanto, inclui a todos, mesmo aqueles que não dispõe de recursos suficientes ou de nenhum recurso. (COUTO, 2006, p. 160).

Simões (2008, p. 308) refere que as deliberações derivadas da IV Conferência Nacional de Assistência Social determinam a reorganização da prestação de serviços e das ações Socioassistenciais, no território nacional, fazendo

a divisão entre a proteção social básica e a proteção social especial dividida em dois ramos, de média e de alta complexidade.

Tem como característica a intersetorialidade, visto que trabalha com o Direito, a Educação, a Saúde, além de outras áreas técnicas, e essa intersetorialidade

é tão substantiva para a assistência social como o é para as demais políticas, ao se considerar que nenhuma delas guarda resolutividade plena em si mesma. Deve ser construída uma relação de complementaridade entre as políticas. O modelo de intersetorialidade de resposta é indicado como de melhor efetividade para qualquer política social. A caracterização de setorialidade da assistência social não é nem a negação da intersetorialidade nem a onipotência da assistência social. Aliás, a versão da onipotência tende a ser segregadora. Existem aquelas que consideram que cabe à assistência social resolver toda e qualquer necessidade dos pobres ou dos mais pobres. A intersetorialidade é, para além de um princípio, um modelo de gestão que supõe o entendimento do princípio da convergência da ação (SPOSATI, 2009, p.37).

O SUAS é coordenado pelo Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) e foi criado a partir das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social e está previsto na Lei Orgânica de Assistência Social, apresentando claramente as competências dos órgãos federados e a forma de implementação da iniciativa. (BRASIL, MDS 2015)

É o Sistema Único de Assistência Social que promove a defesa dos direitos socioassistenciais, dividindo-se entre a proteção básica e a proteção especial, consolidada na Política Nacional de Assistência Social e trabalha sob o mote da vigilância constante e diagnóstico das vulnerabilidades sociais da população do território coberto por suas equipes técnicas.

Dizem Dornelles *et al* (2009, p. 15) que a Política Nacional de Assistência Social, aprovada pela Resolução n. 78, de 22 de junho de 2004, publicada no Diário Oficial da União no dia 02 de julho de 2004, é um marco relevante no sistema de proteção social brasileiro, já que visa a implantação de um sistema unificado de conceitos e formas de gestão da política de assistência social, rompendo com velhas práticas assistenciais, ao mesmo tempo em que pretende profissionalizar e qualificar ações em todo o território brasileiro.

No entanto a execução e o controle social dos serviços, por mais institucionalizados que pareçam só terão seu efetivo cumprimento se observados pela tríplice responsabilidade compartilhada entre família, sociedade e Estado, e essa é a razão pela qual o Programa Família Acolhedora não transfere a obrigação

para uma família, mas sim traz a família para um protagonismo cooperativo com o Estado, sociedade e comunidade.

Acerca disso, diz Custódio (2009, p. 40)

Sabe-se que pouca efetividade será alcançada sem o compromisso firme com o princípio da tríplice responsabilidade compartilhada, segundo o qual a família, a sociedade e o Estado têm o dever de assegurar os direitos fundamentais da criança e do adolescente. Neste contexto, a articulação dos princípios do Direito da Criança e do Adolescente para sua aplicação na realidade concreta pode desempenhar um papel pedagógico, verdadeiramente provocador da cidadania, da democracia e das necessárias transformações sociais e políticas. Esse é o fundamento emancipatório da Teoria da Proteção Integral como instrumento de concretização dos Direitos Fundamentais de Crianças e Adolescentes.

No contexto do controle social, os serviços de vigilância socioassistencial têm a responsabilidade de produzir dados e desenvolver diagnósticos sobre as violações de direito e de gestão, que são assumidas pelo órgão gestor, a fim de tomar ciência da presença de violações de direito em seu território determinado, desenvolvendo assim ações preventivas. Simões (2008, p. 307) lista as ações de vigilância socioassistencial da seguinte maneira:

produção de informações sistematizadas, indicadores e índices familiares; identificação de pessoas com redução de capacidade pessoal (deficiência ou abandono); identificação de crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos, vítimas de exploração, violência, maus-tratos e ameaças; assim como quaisquer pessoas vítimas de apartação social, fragilização, por perda de autonomia e integridade pessoal; controle dos padrões de serviços assistenciais em especial (albergues, abrigos, etc.); detecção e informação sobre situações de precarização e vulnerabilidade social; implantação do Sistema Público de Dados das Organizações de Assistência Social; Cadastro Nacional de Entidades.

Elegendo o território como base para sua organização, o Sistema Único de Assistência Social consegue ramificar sua atuação para que possa cumprir com os objetivos como as ações preventivas listadas, bem como aqueles objetivos da média e alta complexidade, quando já se esgotou a seara da prevenção.

O Sistema Único de Assistência Social – SUAS constrói-se como a formalização no Brasil de um novo paradigma para as políticas de assistência social, pois representa um avanço significativo nas políticas sociais, condizente com seu gerenciamento, a definição dos espaços de atuação e monitoramento. Consolida-se como uma política de Estado efetiva, caracterizada pela universalidade e pela continuidade. (COSTA; LEME, 2012, p. 24).

Segundo COUTO e SILVA (2009, p. 39)

O SUAS deve estruturar-se a partir das necessidades básicas da população e responder de forma concreta a essas demandas, onde a federação brasileira é pensada nas suas particularidades, definindo-se em municípios de pequeno, médio e grande porte e metrópoles. Entendendo que as estruturas devem estar assentadas na leitura dessa realidade, que impõe pensar a política a partir das demandas que são colocadas e das potencialidades e necessidades de cada esfera na construção do Sistema.

Passada a parte conceitual, que explicita a criação do Sistema Único de Assistência Social, seus princípios e finalidades precípuas, as dificuldades perpassadas para o reconhecimento dos direitos socioassistenciais e mais, para que se estabelecesse efetivamente um Sistema Único, assim como é o exemplo do Sistema Único de Saúde, que embora tenha enfrentado percalços, não encontrou uma resistência tão grande quanto o SUAS encontra até hoje, é tempo de compreender suas peculiaridades e partes internas.

Para entender o Sistema Único de Assistência Social em toda a sua complexidade e ramificações, é importante verificar as políticas públicas de acolhimento familiar de crianças e adolescentes, especialmente no que tange ao instituto da Lei Orgânica de Assistência Social, os níveis de proteção, o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária e a tipificação dos serviços.

A Lei n. 8.742 de 7 de dezembro de 1993 surgiu com a finalidade de dispor sobre a organização da Assistência Social além de dar outras providências, ficando denominada como Lei Orgânica da Assistência Social, que diz em seu artigo 1º que a assistência social é um direito do cidadão e um dever do Estado e será realizada por um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento de necessidades básicas.

Conforme sustentam Couto e Silva (2009, p. 36) “a partir de 1993, com a aprovação da LOAS, estabelecem-se os novos parâmetros a serem instituídos no campo da Seguridade Social, pois com a promulgação da referida lei, enfeixam-se, juridicamente, todas as políticas sociais que a compõe.”

Para Simões (2008, p. 289), “na LOAS, a assistência social é qualificada subjetivamente, do ponto de vista do cidadão”, e, ainda sobre o conceito de assistência, “a LOAS especifica-o, institucionalmente, como política de Seguridade Social com a finalidade de atendimento das necessidades básicas”.

Raichelis (2000, p. 150) refere que a LOAS tem a primazia na importância do reconhecimento dos direitos sociais, pela confecção do texto legal que conferiu à assistência social o status de política pública de seguridade social, trouxe a operacionalização do benefício de prestação continuada, proposta de descentralização e de participação popular, criação dos conselhos, gestão democrática, dentre outras contribuições.

Segundo Simões (2008, p. 286) “a LOAS representou a maioria jurídica da assistência social, na história brasileira, instituindo o seu estatuto como política de Estado, integrada à seguridade social [...] no Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome – MDS”.

Inegavelmente, a LOAS não apenas introduz novo significado para a assistência social, diferenciando-a do assistencialismo e situando-a como política de Seguridade voltada à extensão da cidadania social dos setores mais vulnerabilizados da população brasileira, mas também aponta a centralidade do Estado na universalização e garantia de direitos e de acesso a serviços sociais qualificados, ao mesmo tempo em que propõe o sistema descentralizado e participativo na gestão da Assistência Social no País, sob a égide da democracia e da cidadania. (YAZBEK, 1997, p. 9)

Essa lei determina os objetivos da assistência social, e diz, dentre eles, em suas alíneas ‘a’ sobre a proteção à família, à maternidade, à infância à adolescência e à velhice e na alínea ‘b’ o amparo às crianças e aos adolescentes carentes. (BRASIL, 1993).

Conforme Sposati (2004, p. 17) a LOAS tem a obrigação de ser “pedagógica e democraticamente compelida, a dialogar com a população na ação, na decisão e na avaliação. Sua educação democrática não permite conceder que dirigentes falem pelos usuários.”

Simões (2008, p. 185) define a LOAS como promotora de três condições resolutivas de sua eficácia, nos três níveis federativos: elaboração de uma política de assistência social, através dos conselhos federal, estaduais e municipais, com a participação efetiva de representantes da população interessada; a corporificação das normativas num plano de assistência social; e a funcionalidade material, através de um fundo de assistência social.

Dentre seus princípios, elencados no artigo 4º, está no inciso terceiro descrito o “respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade”.

É da LOAS que parte o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS e os conselhos estaduais e municipais, que influenciam na participação direta e incisiva da população local, como autoridades na tomada de decisões afetas a vida da comunidade e da sociedade.

Sobre o projeto de Lei da LOAS, refere Simões (2008, p. 291) que “no Projeto de Lei da LOAS, então proposto pelo deputado Nelson Seixas, o art. 1º não continha a segunda parte, sobre o serviço social de forma integrada com o de assistência”.

Ou seja, a intersetorialidade, quando do projeto de Lei da LOAS estava prejudicada por uma visão retrógrada do Direito, no entanto, a legislação como concebida da maneira atual, refere-se aos serviços assistenciais, dando um conceito ampliado para o serviço social, assim como dando significado para os Direitos Socioassistenciais.

Sua importância para os direitos socioassistenciais é tamanha, já que é por meio da LOAS que a assistência vira uma ordem constitucional, que integra a estrutura política do Estado. A população que sofre de violação de direitos, em situação de vulnerabilidade social, não é mais preceptora de caridade ou de auxílio, é usuário e beneficiário de uma instituição que vem para recusar o clientelismo, e fomenta a universalização dos direitos sociais. (SIMÕES, 2008, p. 288).

O conceito de assistência social, nos textos citados, entretanto, vincula-se ao fundamento constitucional do próprio processo de exclusão social e ao compromisso com a institucionalização da cidadania, como direito constitucional, trazido historicamente pelas relações jurídicas consideradas fundamentais na vida social, a saber, as da integração na família, no trabalho e na participação política (conselhos) (SIMÕES, 2008, p. 289)

Como refere Raichelis (2000, p. 154) a luta em torno da aprovação e da manutenção da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS não deve ser vista somente pela ótica dos ganhos que foi capaz de garantir, ainda que se considerem limitados, mas sim pela importância na definição de benefícios para seus usuários, que facilitaram a transferência de renda, ao mesmo tempo que possibilitar um enfrentamento da antiga cultura do assistencialismo social, o que demonstra que a LOAS possui certamente mais avanços e ganhos do que perdas ou arrependimentos.

Simões (2008, p. 313) fala que de uma análise dos artigos 12 a 15 da LOAS se verifica que os municípios são concebidos como lugar prioritário da execução dos serviços assistenciais continuados, que são aqueles voltados para o atendimento de

necessidades básicas da população, situações de caráter emergencial também recebem protagonismo, aí com o auxílio obrigatório dos Estados.

Adentrando no texto da LOAS de maneira específica, ela determina em seu artigo primeiro que a assistência social é um direito do cidadão e um dever do Estado, é política de seguridade social não contributiva, que provê os mínimos sociais, a ser realizada mediante um conjunto integrado de ações que envolvem a iniciativa pública e a sociedade, com o objetivo de atender as necessidades básicas dos cidadãos e cidadãs.

Seus objetivos, listados no artigo segundo, são de proteção da família, da maternidade, da infância, da adolescência e da velhice, o amparo às crianças e adolescentes carentes e a facilitação de acesso ao mercado de trabalho, dentre outros que não são diretamente afetos ao Direito da Criança e do Adolescente.

Também no artigo segundo trata-se da vigilância socioassistencial, que é aquele preceito que visa verificar no território a capacidade das famílias em exercer a proteção das crianças e adolescentes, e com isso também verificar a ocorrência de violações de direitos de todas as formas possíveis. Por último no mesmo artigo aporta a ideia de garantia de pleno acesso aos direitos socioassistenciais.

Para Simões (2008, p. 291) são as pessoas, ou seja, os recursos humanos, que efetivam os princípios constitucionais e complementares, inclusive os previstos na LOAS, pois quando planejam sua execução, utilizam-se de sua natureza e de seus limites, com especial olhar para a relação com as demais instituições fundamentais, o que envolve sua ação com o conjunto da sociedade. Portanto, é a participação das pessoas que torna a LOAS possível, tanto passivamente, como preceptores da política, como ativamente, como usuários do benefício, pois o são, por muitas vezes, de maneira cumulativa, passivos e ativos beneficiários/usuários da legislação e seus benefícios.

O artigo terceiro fala da caracterização das entidades e organizações da assistência social. Já o artigo quarto traz os princípios da Assistência Social, que são: a) a supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências da rentabilidade econômica, ou seja, prevalece o interesse humano sobre o financeiro; b) universalização dos direitos sociais, para que todos possam ter acesso e serem destinatários dos direitos sociais; c) respeito à dignidade do cidadão, sua autonomia, e seu direito a serviços e benefícios de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, sendo vedada qualquer comprovação de

necessidade, bastando a mera declaração da necessidade ou a verificação desta; d) igualdade de direitos no acesso aos atendimentos, para evitar discriminações, preconceitos e qualquer outra forma de exclusão social; e) divulgação ampla dos direitos Socioassistenciais para que sejam do acesso geral. (BRASIL, 1993).

Como contrapartida, frente a um ordenamento e a uma cultura jurídica que desapodera os seres humanos e que são concebidas dentro do contexto do mercado, há que se apostar pela articulação de uma concepção complexa, integral e solidária dos direitos humano que não seja mercadocêntrica, formal, abstrata e individualista, mas aberta e vinculada com os processos de lutas (sociais, econômicos, culturais, políticos e jurídicos) mediante os quais os seres humanos e as coletividades reivindicam a sua particular concepção de dignidade. Concretamente pode-se defini-los como o conjunto de tramas e práticas sociais, culturais, simbólicas e institucionais, tanto jurídicas como não jurídicas que reagem contra os excessos de qualquer tipo de poder em todo lugar e momento quando se impede aos seres humanos instituir-se como sujeitos. (RUBIO, 2010, p. 72-73)

O artigo quinto trata das diretrizes da Lei de Diretrizes e Bases, e diz que são elas: a) descentralização político-administrativa para os Estados o Distrito Federal e os Municípios, nesse item em específico tratando da divisão de poder, outrora só nas mãos da União, dividindo as responsabilidades e as incumbências também com as outras esferas de poder, inclusive o poder local exercido pelos municípios. (BRASIL, 1993)

Além disso, segue no item b) participação da população, por representação, na formulação de políticas e controle das ações, colocando o público no protagonismo dos direitos; c) primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo, este último basicamente contraria o protagonismo compartilhado com os municípios do primeiro inciso da legislação.

Com referência às diretrizes, dizem Couto e Silva (2009, p. 36)

Essas diretrizes, portanto, são construídas na contramão do solo histórico assistencial brasileiro. Primeiro porque referendam a centralidade e a primazia do Estado na condução da política, além de anunciar a necessidade de pactuação entre os entes federados. Por fim, impõe a necessidade de controle social, onde a participação popular é essencial.

O artigo sexto vem denominar a organização e gestão de Sistema Único de Assistência Social – SUAS e determina seus objetivos, de consolidar a gestão compartilhada, integrar a rede pública e privada, estabelecer as responsabilidades dos entes federados, definir os níveis de gestão, implementar uma gestão

permanente na assistência social, estabelecer uma gestão integrada (cooperativa), e afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos.

Determina ainda que a instância coordenadora da Política Nacional de Assistência Social, e, portanto, das ações do Sistema Único de Assistência Social, é o Ministério do Desenvolvimento Social, que está subordinado às decisões deliberativas do Conselho Nacional de Assistência Social.

É de se mencionar também o que refere o artigo onze da Lei de Diretrizes e Bases quando diz que as “ações das três esferas de governo na área de assistência social realizam-se de forma articulada” em que (BRASIL, 1993).

Há, de certo modo, ainda um caminho bastante longo a se percorrer na garantia e manutenção do Sistema Único de Assistência Social, para que se atendam os princípios da equidade e da universalidade dos serviços. Os problemas são desafios para as gestões públicas, que devem compreender que os serviços do SUAS são continuados, não dependem de uma gestão política, por um partido político definido.

Trata-se de uma política pública continuada e contínua, necessária e que deve perpassar desafios de eventuais precariedades municipais, ainda que os recursos repassados para a Assistência Social não sejam adequados, as equipes técnicas estão formadas nos municípios e devem procurar executar os serviços com modelos de gestão eficazes e fluxos corretos de serviço.

Além disso, cabe ao Poder Judiciário entender que o Sistema Único de Assistência Social com suas equipes técnicas não é mero prestador de serviço dos Foros nas Comarcas, retirando incumbências excessivas das equipes técnicas que deveriam ser operacionalizadas dentro do Poder com suas equipes próprias.

3.2 Níveis de Proteção e a organização dos serviços de acolhimento.

A proteção social, novo modelo de gestão da política assistencial, divide suas ações e serviços em dois níveis de atenção, um deles se particionando em dois. Essa organização da Proteção Social deixa claro o entendimento de que as novas demandas requerem atenções específicas, visto que tratam de uma multiplicidade de desigualdades e violações de direitos, vulnerabilidades e potencialidades dos seus usuários, que não são um grupo homogêneo de pessoas com necessidades,

motivo pelo qual a necessidade de ramificação e atendimento especializado para cada temática específica. (ALBUQUERQUE; CRUS; TAPAJÓS, 2007).

Diz Cruz (2009, p. 227) que a proteção social é como um mecanismo contra as formas de exclusão social que decorrem dos reveses complexos da vida, como o aporte da velhice, a circunstância de doença, as adversidades de toda a forma, as privações da vida. Inclui neste conceito as formas de distribuição e redistribuição de bens materiais, ou seja, comida, dinheiro, e os bens culturais, como os saberes, o acesso à educação, que permitem a sobrevivência e a integração enquanto comunidade, sociedade e família na vida social. E segue dizendo que “é importante destacar que na esfera da política de assistência social a LOAS considera como objeto de proteção à família, determinando-a como um dos focos da política de assistência social”.

Conforme Simões (2008, p. 316) “o SUAS instituiu duas modalidades de proteção social, a Básica e a Especial, esta última subdividida em Média e Alta Complexidade.” Complementam Costa e Leme (2012, p. 16) que, com base na prioridade na família e utilizando o território como foco da atenção, o novo modelo de direito socioassistencial e da política assistencial divide as atenções em dois níveis de Proteção Social, “tendo em vista a diversidade e a desigualdade dos riscos sociais, vulnerabilidades e potencialidades dos usuários”.

O próprio cotidiano de trabalho nos mostra quantas violações e violências ocorrem na vida dos sujeitos que são demandantes e/ou usuários da Assistência pela mediação das intervenções socioinstitucionais. A rigor, nenhum de nós está imune a tais violações na sociedade do capital, sejamos profissionais ou usuários das políticas (MARTINELLI, 2011, p. 8).

Há, dois níveis de proteção dentro das especificações da Tipificação Nacional dos Serviços de Assistência Social, são estes o nível de proteção social básica que é atendido pelo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), e o nível de proteção social especial, que se divide em dois, de média ou de alta complexidade, ambos atendidos pelo Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), ou por vezes vinculados à Secretarias Municipais com estrutura para tal. (BRASIL, 2014).

Conforme refere Aloraldo (2017, p. 60) para resgatar, fortalecer ou construir novos vínculos familiares, o apoio sociofamiliar se faz necessário por meio de intervenções seguras, que previnam efetivamente quando há ameaça ou violação

dos direitos das crianças e adolescentes. É esse o trabalho dos níveis de proteção da Assistência Social.

Para se compreender a divisão dos serviços e suas competências é necessário entender inicialmente o que é considerado básico e o que é considerado complexo, com níveis de média ou alta complexidade. E para isso,

A instalação dos CRAS e CREAS é estratégica para organizar e qualificar a rede socioassistencial e potencializar os seus resultados. Nesse processo, a construção de fluxos e conexões é apontada como requisito e como tarefa a ser desenvolvida com prioridade, de forma a construir competência e mobilidade dos usuários no sistema, sem promover encaminhamentos e esforços desnecessários de baixa resolutividade e com grande desgaste para os mesmos (COUTO, YAZBEK, SILVA, 2010, p.187).

A primeira destas é a Proteção Social Básica, que, segundo Simões (2008, p. 316) “incide sobre famílias, seus membros e indivíduos cujos direitos não foram violados, embora em situação de vulnerabilidade social. Tem, por isso, caráter essencialmente preventivo”.

Segundo Souza (2016, p. 59) a proteção social básica funciona como uma gama de serviços, que “objetiva prevenir as situações de vulnerabilidades por meio do desenvolvimento das capacidades das potencialidades e do fortalecimento dos vínculos no âmbito familiar e com a comunidade”.

Conforme Cruz (2009, p. 230) é através do desenvolvimento de potencialidades e aquisições que o sistema de proteção social básica almeja prevenir situações de risco, fortalecendo os vínculos familiares e comunitários, potencializam a família como uma unidade de referência, pelos serviços que visam esse público onde os vínculos não foram rompidos.

Diante disso, a Proteção Social Básica é aquela que possui um caráter mais preventivo, de acordo com o estabelecido no inciso primeiro do artigo 7º da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS), “com o objetivo de prevenir situações de risco social e pessoal”. (BRASIL, NOB, ano).

A proteção social básica possui o objetivo de prevenir situações de risco, evitando que danos aconteçam, pelo viés do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, bem como fortalecer vínculos familiares e comunitários. É destinada à população em situação de vulnerabilidade social, ou ainda, àqueles que possuam frágeis vínculos afetivos, relacionais ou de pertencimento social. (COSTA; LEME, 2012, p. 17)

Os serviços ofertados pela Proteção Social Básica estão previstos na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, introduzido pela Resolução número 109 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), de 11 de novembro de 2009. Posteriormente a resolução número 13 do CNAS, de 13 de maio de 2014 incluiu na Tipificação a faixa etária de 18 a 59 anos no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, portanto incluindo também os jovens, aqueles com idade de até 29 anos de idade. (BRASIL, 2013).

A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais organizou o escopo dos serviços socioassistenciais e se articulou com benefícios de transferência de renda, destinando-se às famílias com situação de pobreza e extrema pobreza, tendo ainda, por finalidade, proporcionar assistência a pessoas que estão em situação de violação de direitos e de certo modo coibir o corolário lógico que direciona para a perda do poder familiar. (CUSTÓDIO; MOREIRA, 2015, p. 41).

Sobre a Proteção Social Básica diz Cruz (2009, p. 230) que elas almejam prevenir situações de violações de direitos através do incremento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. É destinado a população que vive em circunstâncias de violações de direitos decorrentes da pobreza, acesso precário aos serviços públicos ou, cumulativamente ou não, fragilização de vínculos afetivos. Dispõe sobre o desenvolvimento de serviços que são executados no Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, potencializando a família como unidade de referência, “através de serviços que visam à convivência familiar e comunitária, onde os vínculos não foram rompidos, bem como a integração ao mercado de trabalho”.

São exemplos da Proteção Social Básica o Serviço de Atenção Integral à Família (PAIF), o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para crianças e adolescentes, o ACESSUAS Trabalho, que visa geração de trabalho e renda, centros de convivência para idosos, os serviços de brincar para crianças de até seis anos de idade, ações de socialização e sensibilização para a população promover conjuntamente com os profissionais, a defesa dos direitos das crianças, há programas de incentivo do protagonismo jovem, centros de informação e formação para o trabalho para jovens e adultos. (SIMÕES, 2008, p. 316)

Conforme refere Custódio (2015, p. 14)

Assim, construir uma política pública de atendimento para crianças e adolescentes requer a organização de planos, programas, projetos, ações e benefícios articulados de modo a atender os direitos fundamentais consagrados no Direito da Criança e do Adolescente. Portanto, esta função é essencialmente intersetorial, pois o atendimento prestado a crianças e adolescentes ocorre em diversos sistemas de políticas públicas e envolve diversos atores do sistema de garantias de direitos, daí se afirmar que não é possível realizar um planejamento efetivo de políticas públicas para a infância sem a devida articulação intersetorial entre os gestores das políticas públicas, rede de atendimento e sistema de garantias de direitos.

A Proteção Social Especial, que se divide em Média Complexidade e Alta Complexidade é atendida pelo Centro de Referência de Assistência Social (CREAS) ou por equipes especializadas, nos mesmos moldes do CREAS ou até mais equipadas, vinculadas a Secretarias, e já não se trata mais de um caráter preventivo, mas sim de uma circunstância em que violações de direito já ocorreram, aí são divididas nesses dois itens de acordo com a urgência dos serviços. (BRASIL, 1993).

Aqui são violações de direitos que ocorrem com os indivíduos singulares, as famílias e as coletividades, encontrando-se quase fora do alcance de uma “rede de segurança” propiciada pela proteção social pública, e, por isso, vislumbram-se em uma cadeia complexa de fatores de vulnerabilidade: ausência de renda, trabalho informal, precário ou até mesmo o desemprego, inacessibilidade ou fragilidade do acesso aos serviços públicos, perda de vínculos e de sensação de pertencimento tanto na família quanto na comunidade e na sociedade. (RAICHELIS, 2008, p. 56).

Simões (2008, p. 316) distingue a divisão ente média e alta complexidade sendo a primeira “quando os referidos direitos já foram violados, mas os vínculos familiares ainda permanecem mantidos” e a segunda “quando, além da violação dos direitos, os referidos vínculos foram rompidos, exigindo a retirada do assistido da vida familiar”.

Sobre a Proteção Social Especial refere Cruz (2009, p. 230 e 231) que é modalidade de atendimento destinada a famílias e pessoas que se encontram em situações de violações de direitos pessoais e sociais, seja por ocorrência de maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, cumprimento de medidas socioeducativas, exploração de trabalho infantil e outras. Esses serviços caracterizam-se pelos níveis de complexidade, hierarquizados com a especialização

exigida na ação, e, são distintos, entre os serviços de proteção especial de média complexidade e de alta complexidade.

Na proteção Social Especial de Média Complexidade são cinco os serviços previstos: Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), Serviço Especializado em Abordagem Social, Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC).

Além destes o Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias e o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

A proteção Social Especial de Alta Complexidade, maior nível de trabalho da Assistência Social, se divide em quatro tipos de atendimentos diferentes: Serviço de Acolhimento Institucional, de Acolhimento em República, de Acolhimento em Família Acolhedora e de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências.

Assim, na Proteção Social Especial de Alta Complexidade estão inseridas as modalidades de acolhimento, dispostas como circunstâncias de máxima urgência no atendimento, são as demandas de atendimento preferencial e de maior complexidade no Sistema Único de Assistência Social.

A proteção social especial de alta complexidade é direcionada aos casos nos quais os vínculos familiares e/ou comunitários já foram rompidos, além da ocorrência de violação de direitos. Neste caso, a atenção será direcionada aos indivíduos e famílias que se encontrem em situação de ameaça, ou, ainda, sem referências, necessitados de proteção especial temporária como casas de passagem, abrigos, em albergues, moradias provisórias, alojamentos e abrigos especiais. (COSTA; LEME, 2012, p. 19)

Nessas circunstâncias, as mais complexas violações de direitos, se encontra o Serviço de Acolhimento Familiar, bem como se verifica, pelo uso da expressão calamidades públicas, que o grau de violações de direitos a que atende o CREAS na Alta Complexidade é o nível maior de violações de direitos pelas quais as pessoas podem passar.

Conforme Custódio (2009, p. 78), esses serviços especiais são destinados para a proteção de crianças e adolescentes quando vítimas de violações de direito como negligências e maus-tratos, muitas vezes com crueldade e opressão. Daí a necessidade que surge de um atendimento especializado, que esteja atento às

consequências e perceba os danos ao desenvolvimento físico e psicológico da criança e do adolescente, fornecendo alternativas concretas à situação fática.

Importa analisar as modalidades de acolhimento no sistema brasileiro, segundo a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Diz Aloraldo (2017, p. 15) que a compreensão dos serviços de acolhimento familiar, como se organizam e quais as estratégias desenvolvidas para o seu andamento regular são ideias recentes, não só no âmbito acadêmico, mas também na seara profissional e muito mais recente, ou ainda carente, a compreensão pela sociedade.

O serviço de acolhimento deve ser implantado tanto em cidades de grande, como em cidades de médio e pequeno portes, coexistindo com instituições de acolhimento institucional. As experiências diferenciam de uma cidade para a outra, atendendo às necessidades e características locais e regionais, de acordo com os mecanismos facilitadores e/ou dificultadores existentes. (VALENTE, 2012)

Adentra-se nas modalidades de acolhimento, dos serviços de proteção social especial de alta complexidade, que se distribuem no grande grupo entre o acolhimento institucional (ramificado) e o acolhimento familiar. Aqui existem as possibilidades do acolhimento institucional e familiar, juridicamente instituídas em tempos diferentes, mas insertas ambas no Estatuto da Criança e do Adolescente, seja na sua redação original (caso do acolhimento institucional) ou por inserção legislativa posterior (caso do acolhimento familiar). (BRASIL, 1990).

Martins (2005, p. 4) diz que “em qualquer caso, a necessidade de prevenir a ocorrência de abusos e a instrumentalização das crianças ao serviço de diversos interesses motivou aperfeiçoamentos sucessivos desta medida” Aqui por medida refere especificamente em seu trabalho o acolhimento familiar, pois é de uma perspectiva de Portugal, mas também cabe perfeitamente para o acolhimento institucional, embora este último seja menos adequado pelo que o presente trabalho discorre.

A institucionalização de crianças sendo uma conhecida constante, bem como o acolhimento familiar tratando-se do novo, é da alternativa a este modelo, cria uma personalidade existencial, uma convivência em paridade com os demais membros da família acolhedora, modifica as perspectivas da institucionalização banalizada.

Claramente a opção mais apropriada é o acolhimento familiar, e isso será demonstrado na continuidade da leitura do presente. “A garantia da convivência familiar e comunitária permanece um desafio. Entretanto, dentre os serviços de

acolhimento existentes, como medida de proteção, o Programa Família Acolhedora prioriza esta garantia.” (ALORALDO, 2017, p. 153)

O acolhimento institucional depende da movimentação estatal, e neste caso ela é eficiente, pois precisa sê-lo pelo atendimento à teoria da proteção integral e ao princípio da prioridade absoluta de crianças e adolescentes.

Assim, é possível dizer que estão previstos no Brasil dois grandes grupos de tipos de acolhimento, o institucional que se ramifica em algumas modalidades e, que imperou durante muitas décadas (em moldes diferentes dos atuais, cabe salientar) como a única alternativa possível para crianças e adolescentes com aplicação de medidas de proteção ou destituídas em definitivo do poder familiar, e o acolhimento familiar, uma nova perspectiva de manutenção da convivência familiar e comunitária. (BRASIL, 1990)

Aqui se passará a conceituar e explicar as principais peculiaridades e especificidades do acolhimento institucional. Como é medida muito antiga, com diversas formas de abordagem, se adotará a legislação mais recente acerca do tema.

Quanto ao conceito de acolhimento institucional, tem-se que

consiste na inclusão de criança/adolescente em instituições com aspecto semelhante ao de uma residência e devem estar inseridos na comunidade, em áreas residenciais, oferecendo ambiente acolhedor e condições institucionais para o atendimento com padrões de dignidade. Deve ofertar atendimento personalizado e em pequenos grupos e favorecer o convívio familiar e comunitário das crianças e adolescentes atendidos, bem como a utilização dos equipamentos e serviços disponíveis na comunidade local. (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2017)

O acolhimento institucional foi por muitos anos a única opção visualizada pelos operadores do Direito e também pelos executores das medidas, pelos integrantes dos poderes Legislativo e Executivo. É isso que referem Arpini e Silva (2013, p.127), quando dizem que durante muito tempo, a prática que norteou o atendimento às crianças e adolescentes abandonados esteve ligada ao atendimento institucional. As instituições, entretanto, sempre se constituíram em objeto de crítica pela qualidade do serviço prestado.

As casas de acolhimento eram e ainda são para criança das mais diversas idades, que convivem juntas, com histórias completamente distintas, algumas advindas de situações de abusos sexuais, outras com medida de proteção aplicada em razão de circunstâncias de maus-tratos, já que, dentre outras circunstâncias, “a

violência física como forma de educação ainda é algo aceito pela sociedade” (KIST; LEME, 2014, p. 162)

A diferença de idade entre estas reflete na convivência, já que o aparato estatal não possuía e nem possui condições de manter casas em condições que simulem ou recriem as condições de uma vida em família. “Encontramos ainda abrigos, com estrutura e dinâmica dos antigos internatos, que prejudicavam o desenvolvimento tanto físico quanto psíquico de criança e adolescentes”. (MARTINS, 2016, p. 143).

Entende-se, portanto, que o acolhimento institucional é regime bem mais distante da manutenção do direito à convivência familiar e comunitária, ao passo que estabelece a institucionalização de crianças a um local, que, por mais que se pareça uma casa, tem regras estritas e profissionais que se revezam na prestação dos serviços aos acolhidos. São diversas as crianças e adolescentes que lá estão inseridas, não há nenhum filtro com relação às condições ou situações especiais de preferência destes acolhidos, pois a função institucional destes estabelecimentos é o acolhimento, e fim.

Durante muito tempo, a prática que norteou o atendimento às crianças e adolescentes abandonados esteve ligada ao atendimento institucional. As instituições, entretanto, sempre se constituíram em objeto de crítica pela qualidade do serviço prestado. (ARPINI, 2013, p. 127)

O acolhimento institucional pode se dar em instituição governamental ou não governamental, numa casa-lar, numa casa de passagem ou numa residência inclusiva. Talvez possa parecer pela nomenclatura, quando da inserção da palavra casa, que ela distingue em grande monta do conceito de abrigo, mas na verdade as nomenclaturas aqui se confundem, já que, ao passo que os profissionais são os mesmos, as circunstâncias também são.

Crianças de diversas idades convivendo juntas, com profissionais em trocas constantes de turnos obedecendo a normas trabalhistas ou estatutárias, a visão da saída dos adotados, todas as circunstâncias comuns a qualquer situação de acolhimento institucional estão inseridas em qualquer que seja a nomenclatura utilizada.

Diz a Resolução n. 109 de 11 de novembro de 2009, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, com base no que dispõe o art. 98 do Estatuto da Criança e do Adolescente, que o acolhimento é circunstância provisória e excepcional, e que grupos de crianças que possuam vínculo de parentesco,

considerando também primos e outros familiares que o Direito Civil já não mais considera como familiares próximos, ou seja, uma leitura mais em relação ao afeto do que ao direito, devem ser atendidos na mesma unidade. (BRASL, 2006).

Ele deve ser feito numa unidade residencial com uma pessoa ou casal trabalhando como cuidadores ou educadores residentes, habilitando esta ou estas pessoas ao cuidado de até dez crianças. No caso de um número maior de crianças, que é de no máximo vinte, o atendimento se faz em uma unidade institucional, menos caracterizada como residência e mais como unidade de atendimento, com plantões para situações de violações de direitos que ocorram em finais de semana ou em qualquer horário de qualquer dia da semana, com pessoas habilitadas para diagnosticar a situação e atender às urgências da maneira mais célere, mas efetiva, possível.

Cabe ressaltar que a institucionalização da criança não proíbe, de maneira alguma, o contato com os pais, pelo contrário, pois senão seria uma deturpação da ideia de convivência familiar e comunitária. Não é necessária autorização judicial pra que os pais mantenham o direito de ver seus filhos quando institucionalizados, só o contrário é possível, que haja decisão judicial que proíba, por quaisquer motivos (uso de drogas, abuso sexual, outros crimes praticados contra crianças e adolescentes) a visitação dos pais à criança ou adolescente.

Sobre isso diz o Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu artigo 19, que é direito da criança e do adolescente, mesmo quando em família substituta, manter os vínculos relacionais com a família originária, para garantia do direito à convivência familiar e comunitária. (BRASIL, 1990). Essa redação foi assim elaborada com a alteração da Lei n. 13.257 de 08 de março de 2016. (BRASIL, 2016).

Ainda no artigo 19 do Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990), os parágrafos quarto e quinto falam da garantia da convivência familiar em situações peculiares. O parágrafo quarto dispõe sobre pais e mães privados de liberdade, garantindo a estes também a manutenção do direito à convivência familiar com o filho, mesmo em situação de acolhimento institucional, e independentemente de autorização judicial, redação que foi incluída pela Lei n. 12.962 de 08 de abril de 2014. (BRASIL, 2014).

Já o parágrafo quinto do artigo 19 do Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990) fala sobre a circunstância de a mãe ser adolescente, dizendo que é garantida a convivência integral ainda que a criança encontre-se em situação de acolhimento institucional, essa redação foi incluída pela Lei n. 13.509 de 22 de novembro de 2017. (BRASIL, 2017). Ambas são inclusões significativas no texto do Estatuto da Criança e do Adolescente, para a garantia da convivência familiar.

Assim também é o entendimento jurisprudencial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, quando decide nos termos abaixo, conforme entendimento exarado em processo em 2014:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. MEDIDA PROTETIVA. INSTITUCIONALIZAÇÃO DE MENORES DE IDADE JUNTO A ABRIGO NÃO MUNICIPAL. POSSIBILIDADE. O acolhimento dos menores de idade em instituição diversa daquelas oferecidas pela rede pública, deve-se à manutenção dos seus vínculos familiares, uma vez que o Município não se propôs, de imediato, a oferecer vagas conjuntas. Assim, está justificada a decisão de primeiro grau porque se seguindo a legislação que importa aos menores de idade, a proteção dos seus vínculos familiares, o respeito aos seus direitos de convivência com os seus parentes mais próximos devem ser preservados. Logo, não há argumento do ente municipal capaz de afastar o direito destes menores de idade de serem institucionalizados pelo menos ao lado de seus irmãos. NEGARAM PROVIMENTO AO AGRAVO DE INSTRUMENTO. (Agravado de Instrumento Nº 70058336843, Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alzir Felipe Schmitz, Julgado em 08/05/2014)

Vê-se da decisão do Tribunal que, mesmo na circunstância de acolhimento institucional, foi entendido que a manutenção dos vínculos familiares era necessária, para obediência dos ditames do artigo 227 da Constituição Federal, mormente a garantia à convivência familiar. (BRASIL, 1988).

Diante de tal complexidade, podemos perceber a importância de estarmos imersos na busca pela compreensão da função do apadrinhamento e de outras formas vinculares no contexto institucional, porquanto a significação dessa realidade pode permitir que as instituições responsáveis não sejam tomadas por uma visão limitadora e confusa acerca dos papéis das pessoas que se interessam por atender às necessidades das crianças acolhidas, clarificando e desmistificando o processo em benefício de todos os que estão nele envolvidos. (PARAVIDINI; SOUSA, 2011)

Conforme refere Valente (2012) tanto o acolhimento institucional quanto o acolhimento familiar são modalidades de atendimento integral de Proteção Social Especial de Alta Complexidade do SUAS. Cumprem a finalidade de acolher e oferecer proteção integral a crianças e adolescentes quando necessitam ser afastados temporariamente do convívio familiar de origem ou quando já não contam

mais com a proteção e os cuidados de suas famílias. No entanto, diferem quanto à metodologia e a natureza jurídica.

Diz Cruz (2009, p. 231) que “os serviços de proteção especial de alta complexidade são aqueles que garantem proteção integral (moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido) para famílias e indivíduos que se encontram sem referência”.

Fato é que o acolhimento institucional está muito distante de um desligamento mesmo que lento e progressivo, para que a sociedade passe somente para uma ideia de acolhimento familiar, e isto pode se demonstrar até utópico se a análise dos municípios do Rio Grande do Sul servir como base referencial para o que acontece nos demais estados da federação.

O acolhimento familiar reforça a necessidade da manutenção da convivência comunitária, proporcionando para a criança e o adolescente o sentimento de pertencer, de inserção e de possibilidade de confiança na família.

Ihering (2004, p. 26) diz que a ideia de que a formulação do Direito é sustentada em um processo indolor e espontâneo, que não depende de esforços, não causa prejuízos nem físicos nem psíquicos, tem feição nitidamente romântica, pois repousa numa falsa idealização de situações passadas, a realidade na sua forma nua e crua revela um quadro bem diferente.

E esse quadro é o de que todas as ações envolvendo crianças e adolescentes podem gerar danos psíquicos ou psiquiátricos, o que se sopesa aqui é a validade do acolhimento familiar como medida mais salutar para as crianças e adolescentes, pois inibe o reviver quase que diário da rejeição, dada a predileção dos adotantes por crianças pequenas, recém-nascidas. Tal circunstância é substancialmente pior do que o processo de desapego que ocorre no acolhimento familiar, que é ato único e programado.

Demonstra de maneira positiva que não estão ali para privá-lo de sua família de origem, mas sim, garantir sua proteção durante o período em que se encontrar com direitos violados. O direito à convivência familiar e comunitária nesse caso, segundo Fonseca (2011, p. 69) “enseja o estímulo de crianças e adolescentes a ter relações de amizade, o que contribuirá para o seu equilíbrio emocional”.

Sobre o conceito de acolhimento familiar tem-se que

Consiste no atendimento em ambiente familiar, garantindo atenção individualizada e convivência comunitária, permitindo a continuidade da

socialização da criança/adolescente. Trata-se de um serviço de acolhimento provisório, até que seja viabilizada uma solução de caráter permanente para a criança ou adolescente, reintegração familiar ou, excepcionalmente, adoção. (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2017)

Essa noção de preservação da convivência familiar mesmo quando do acolhimento, pois se tratando de um acolhimento familiar, estão mais aproximados os sentimentos encontrados nos vínculos originais, encontra fundamento em Winnicott (1975, p. 31) que em estudo com bebês, afirma que as ausências em pequenos períodos de tempo não dissociam a imagem mental da mãe, mas que longos tempos de distanciamento vão desbotando a imagem que o bebê tem de sua mãe.

Aborda-se aí a primeira infância, mas também poderia ser colocada tal observação quanto às demais crianças e adolescentes, pois, não mantidas a convivência familiar e comunitária com as suas origens, cria-se uma dissociação das noções de família, da originária e da de acolhimento, das pessoas da comunidade de cada um dos círculos, o que é perigoso, na medida em que a família acolhedora deve ser temporária e a manutenção da convivência com a origem deve ser fomentada sempre que viável legalmente.

No acolhimento familiar é quebrada a ideia de uma instituição fria e regulamentada, com entradas e saídas seguidas de profissionais e de crianças e adolescentes por adoção ou por atingir o tempo limite de permanência, se insere no acolhimento uma sensação de pertença, pois, “sem dúvida, a família substituta pode oferecer um ambiente que se aproxima mais da vivência familiar [...]” (ARIPINI; SILVA, 2013, p. 128).

O serviço de acolhimento familiar deve estar inserto constantemente na ideia de provisoriedade e excepcionalidade e esse sentimento deve estar presente tanto nos profissionais do serviço como nas famílias acolhedoras, para que não se tenha nenhuma possibilidade de alienação da criança de sua família originária ou qualquer outro risco de nova violação de direitos, agora pelos acolhedores.

Kreuz (2012, p. 133) “Na prática, observa-se que muitas crianças, embora em condições jurídicas de serem adotadas, com problemas de saúde, bem como crianças maiores, encontram dificuldades para serem adotados, para os quais uma solução alternativa pode ser a família acolhedora”.

Nesse sentido, diz-se que “a família substituta assume o lugar da família natural, de origem ou biológica. Elas substituem-se, complementam-se no sentido de que, na falta da família natural, a família substituta é como se natural fosse” (FONSECA, 2011, p. 98). Mas a família original, salvo casos em que judicialmente vedada, pelo grau de violação de direitos praticados, pode manter seu vínculo com a criança mesmo quando acolhida, e nesse sentido é bem colocada a menção à complementariedade, é a ajuda mútua, a convivência de mundos distintos para o bem maior de proteção integral de crianças e adolescentes.

Ainda que não concebida uma solução definitiva que traga a criança e o adolescente novamente ao seio familiar, não é caso em que a família acolhedora possa decidir pela manutenção da criança, ou pleitear tal direito judicialmente. Quando adere ao programa está ciente das suas condições e de que não pode se converter em adoção o acolhimento. Não sendo encontrada solução de retorno à família de origem no prazo aqui descrito, a criança ou o adolescente entram na lista de adoção.

Não existe limitador mínimo de idade para a participação passiva no programa de acolhimento familiar, ou seja, a participação das crianças e adolescentes, mas há o limitador máximo que é a chegada à idade adulta, aos dezoito anos de idade completados, justamente por ser o momento em que, em tese, ao findar da adolescência e aportar da idade adulta, devem sair também das instituições (BRASIL, 1990).

Em regra as famílias acolhedoras ficam habilitadas a receber uma criança ou adolescente apenas, mas, tratando-se de irmãos, podem ser recebidas mais pessoas para acolhimento. No entanto, tudo depende do estudo de viabilidade, e, demonstrando não ser a melhor alternativa, pode-se pensar em outra forma de acolhimento. (BRASIL, 2006)

Importante nesse ponto que não se propõe a separação de irmãos em acolhimento, e por uma razão bem simples: se o objetivo é a manutenção dos vínculos familiares, e isso é promovido com as pessoas que foram afastadas, sejam elas pais, avós, ou outros responsáveis familiares, também deve ser promovido entre os irmãos, para o fortalecimento das relações familiares e comunitárias. (BRASIL, 2006).

Sobre a Lei de Adoção (BRASIL, 2009) e as mudanças trazidas para o acolhimento familiar há que se ressaltar que

outro aspecto importante da Lei é a responsabilidade dos municípios na promoção e garantia dos direitos à convivência familiar. Segundo a lei o ato de adoção deverá contar com o apoio técnico dos responsáveis pela execução da política municipal de garantia do direito à convivência familiar. (MARTINS, 2016, 145)

Diz Delgado (2012) que a transição depende da ligação que existia e da ligação que subsistirá, no futuro, entre os dois ambientes envolvidos, e da forma como estes comunicavam e passam a comunicar entre si. Se foi decidida a reunificação familiar, a integração e a estabilidade da criança joga-se, em grande parte, na oposição ou colaboração que acolhedores e família biológica mantiveram no passado e no grau de concordância que ambas manifestam relativamente à decisão.

Na seara jurídica, após ultrapassados todos os processos e indicada a criança ou adolescente para o convívio com a família acolhedora, assinado termo de guarda pelos membros adultos da família, passam estes a ter responsabilidade pela criança ou adolescente durante o tempo de sua estadia.

“Logo, a criança amada é a maior garantia para a mais alta qualidade da sociabilidade. A criança adequadamente educada será um cidadão ético. A criança devidamente cuidada torna-se uma pessoa saudável.” (MORAES, 1994, p. 28).

Assim, foram analisados os níveis de proteção e a organização dos modos de acolhimento de maneira geral, tratando também da Lei de Adoção, da possibilidade do apadrinhamento afetivo e de questões específicas relativas ao serviço de acolhimento familiar.

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

O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, fruto de um esforço da sociedade civil e dos órgãos de gestão das políticas públicas foi elaborado em 2006, após consulta pública, e sistematizado pelo Conselho Nacional dos Direitos das

Crianças e Adolescentes (CONANDA) e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). (BRASIL, 2006).

Dizem Costa e Rossetti-Ferreira (2009, p. 112) que o governo brasileiro, em consonância com o movimento de reordenamento e da necessidade de construção de normativas em prol de crianças e adolescentes elaborou o Plano Nacional, que traça as diretrizes em nível nacional para as medidas de apoio às famílias e a sociedade, do acolhimento familiar e institucional e até da adoção.

Siqueira (2012, p. 440) refere que, antecedendo a Lei de Adoção, aporta o Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, que foi construído por entidades que atuam no campo da assistência social, objetivando fortalecer as famílias com filhos em situação de institucionalização, para o fim de potencializar as ações de reinserção familiar.

Esse plano também traz fortemente o conceito de acolhimento familiar, como uma alternativa para a institucionalização, que era finalidade do plano extinguir ou mitigar, e dá as diretrizes básicas para que se faça essa transição da institucionalização para o acolhimento familiar, evitando ambos sempre que possível, mas, em circunstâncias em que são imperativos, preterindo o acolhimento institucional em favor do acolhimento familiar.

Dizem Hermany e Rodembusch (2010, p. 84) que as políticas públicas devem ser entendidas como ações coletivas, criadas pelo Estado, mas que demandam participação da sociedade, da comunidade e dos indivíduos, já que são respostas do Estado para as demandas que surgem na sociedade. É uma legítima expressão do compromisso que será longa de prazo e deverá atuar em uma área específica. “As políticas públicas concretizam direitos sociais declarados e garantidos em lei”.

Morin (2010, p. 69) diz que

Precisamos, enfim, formular o princípio espermático da ação política. A ação política não é dotada da mesma eficácia da ação física, onde cada martelada quando bem aplicada, enterra um pouco mais o prego. E não é somente porque, em política, pensamos estar demolindo muros quando acreditamos estar afundando pregos. É porque a eficácia política, como a eficácia biológica da sexualidade, necessita de incontáveis esforços infrutíferos, de desperdícios inauditos de energia e de substância vital para chegar finalmente a uma fecundação.

O Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária é um documento rico e muito bem elaborado, com referência a todas as legislações encontradas à época de sua confecção que tratavam do direito de crianças e adolescentes, do direito à convivência familiar e comunitária, e também todos os direitos relativos às famílias.

Wolkmer (1994, p. 222) diz que é necessário que se pense e articule um novo pluralismo de dimensão política e jurídica, para viabilizar as condições para a implementação de uma política democrática que seja direcionada e ao mesmo tempo manifeste um espaço de comunidade e convivência participativo.

Para Costa e Rossetti-Ferreira (2009, p. 114) a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei Orgânica de Assistência Social e o Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, deram a base e construíram o marco legal para possibilitar a argumentação, justificar e inserir o acolhimento familiar como prática e como legislação pátria. Ressalvam também que o Judiciário já adotava essa prática antes da existência de uma formalização, mas aí em nível municipal e contando com as equipes de assistência sociais locais.

Observou-se à época de sua formulação que o Estado embora incumbido de diversos textos legais, ainda demonstrava absoluta dificuldade na garantia dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes, que havia um grande imperativo da situação de pobreza, o que fazia serem frequentes as situações de suspensão e destituição do poder familiar. Diz o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária que:

[...] 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 comunitários preconizados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. (BRASIL, 2006)

Ele apresenta significativos avanços no Brasil, já que colabora para a realização de diagnóstico, planejamento e avaliação das políticas públicas no campo do Direito da Criança e do Adolescente que, por fim, resultam em melhoria significativa na concretização de seus direitos fundamentais. (CUSTÓDIO, 2009, p. 52).

Quanto a isso, vê-se que o Plano é elaborado para a concretização, inescusável dos direitos das crianças e adolescentes, na obediência da necessidade de sua proteção integral e da garantia de manutenção e ampliação de seus direitos fundamentais. Se a Constituição Federal de maneira mais genérica, e o Estatuto da Criança e do Adolescente apontam para a articulação de políticas públicas e atendimento, o Plano cumpre a obrigação decorrente para com as crianças e os adolescentes de maneira bastante clara e de fácil e imperativo cumprimento.

O Plano inicia explicitando os antecedentes, ou seja, a história social das crianças e o Direito da Criança e do Adolescente antes da compreensão das famílias e crianças e adolescentes como sujeitos de direitos. Reflete sobre a promoção, proteção e defesa ao direito de convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes e o fato de isso ser um esforço de toda a sociedade e do Estado, bem como o respeito à diversidade cultural e as peculiaridades de uma nação multifacetada.

Sobre isso, diz o Plano (BRASIL, 2006)

Contudo, a história social das crianças, dos adolescentes e das famílias revela que estas encontraram e ainda encontram inúmeras dificuldades para proteger e educar seus filhos. Tais dificuldades foram traduzidas pelo Estado em um discurso sobre uma pretensa 'incapacidade' da família de orientar os seus filhos. Ao longo de muitas décadas, este foi o argumento ideológico que possibilitou Poder Público o desenvolvimento de políticas paternalistas voltadas para o controle e a contenção social, principalmente para a população mais pobre, com total descaso pela preservação de seus vínculos familiares. Essa desqualificação das famílias em situação de pobreza, tratadas como incapazes, deu sustentação ideológica à prática recorrente da suspensão provisória do poder familiar ou da destituição dos pais e de seus deveres em relação aos filhos

O seu segundo item é o Marco Legal, que é na verdade uma cadeia de artigos e diretrizes legais que culminam com a garantia de convivência familiar e comunitária, iniciando pelos artigos 226 e 227 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), passando pela Lei Orgânica da Assistência Social, Lei Orgânica da Saúde e também pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação, e pelos princípios e bases expostos no Estatuto da Criança e do Adolescente. (BRASIL, 1990).

O terceiro item do plano é o seu Marco Conceitual, que trabalha o conceito legal de família e o contexto-sócio cultural em que está inserida, traz também o conceito de condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento, situação única na vida, visto que após a vida adulta encerra-se o

desenvolvimento biológico e de maneira gritante também já se está formado o desenvolvimento moral que vai moldar a vida adulta.

Este terceiro item trabalha especificamente os conceitos de convivência familiar e convivência comunitária, explicitando-os, bem como a ideia da ameaça e violação efetiva dos direitos da criança e do adolescente no contexto da família, ou seja, praticadas pelos familiares. Diz sobre as responsabilidades da família e da corresponsabilização entre a família e o Estado, além de fazer menção ao programa de auxílio e proteção da família.

Assim sustenta Dallabrida (2010, p. 373-374)

A literatura moderna contemporânea aponta que a cooperação entre pessoas, organizações sociais, empresas ou governos tem sido uma prática utilizada ao longo da história do homem. Problemas que individualmente não são resolúveis encontram na cooperação a energia necessária para serem enfrentados. Assim, entende-se que a cooperação intermunicipal pode ser considerada uma alternativa viável para o desenvolvimento e execução de projetos e ações nos quais, por exemplo, os pequenos e médios municípios, de forma isolada, não teriam estrutura técnica e financeira para viabilizar sua implementação.

Posteriormente é explicado o acolhimento institucional, referindo os princípios instados no Estatuto da Criança e do Adolescente, e, posteriormente, fala do Programa de Famílias acolhedoras, explicando suas diferenças da adoção, e citando seus objetivos. Cabe ressaltar que o Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária é de 2006.

O Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária passa a trabalhar, em sua página 47, as questões histórico-estruturais: a necessidade do enfrentamento das desigualdades e inequidades, onde menciona que não pode abster-se de abordar as determinantes sociais, históricas e culturais da situação-problema, que são os âmagos da problemática das violações de direitos de crianças e adolescentes e da convivência familiar e comunitária.

Um Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária só será integralmente implementado num Estado efetivamente voltado ao bem comum, por Governos seriamente comprometidos com o desenvolvimento de políticas de promoção da equidade social e por uma sociedade que tenha, definitivamente, compreendido que a desigualdade social não é prejudicial apenas à população mais pobre, aos excluídos e 'deslocados' da nossa ordem social, mas que ela atinge e prejudica a sociedade como um todo e a

cada um; que ela é a violência maior onde se nutrem todas as demais violências. (BRASIL, 2006)

O item quatro do Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária é o Marco Situacional, que objetiva reunir os dados que retratam a situação de crianças e adolescentes e suas famílias no Brasil, cabe mencionar que os dados levantados estão desatualizados, tendo em vista que o plano é de 2006, mas foram relevantes à época para promover as políticas Socioassistenciais que sobrevieram e as modificações legislativas significativas no Direito da Criança e do Adolescente. (BRASIL, 2006)

Ele trabalha dados estatísticos do Censo do IBGE de 2000, o último censo decenal realizado até a elaboração do Plano, bem como dados atualizados até o ano em que fora elaborado, inclusive sobre a incidência de HIV/AIDS, a distribuição de famílias e suas características no território nacional, e as crianças e adolescentes em situação de rua.

Além disso trabalha os conceitos de adolescentes em conflito com a lei em cumprimento de medidas socioeducativas, crianças e adolescentes desaparecidos, todos com dados de 2006. Também dados sobre a violência doméstica intrafamiliar, que trabalha tanto os conceitos de violência física e psicológica, como abuso sexual, negligência e exploração sexual.

Relata com dados da época a situação das entidades de abrigos para crianças e adolescentes, o perfil das entidades de abrigo, os motivos de ingresso de crianças e adolescentes em abrigo, a preservação de vínculos familiares, o apoio à reestruturação familiar e a participação na vida da comunidade local, finalizando com uma conclusão sobre a relevância desse Plano Nacional sobre os temas trabalhados.

O quinto item trabalha as diretrizes do Plano, como a centralidade da família nas políticas públicas,

Sendo assim, “a família, independente de seu formato, é a mediadora das relações entre os sujeitos e a coletividade e geradora de modalidades comunitárias de vida”.⁷² Portanto, diante de situações de risco social e vulnerabilidades vividas pelas famílias brasileiras, principalmente por pressões geradas pelos processos de exclusão social e cultural, essas famílias precisam ser apoiadas pelo Estado e pela sociedade, para que possam cumprir suas responsabilidades. Esse apoio visa à superação de vulnerabilidades e riscos vividos por cada família, favorecendo e ampliando os recursos sócio-culturais, materiais, simbólicos e afetivos que contribuem para o fortalecimento desses vínculos. Diante disso, a centralidade da

família no âmbito das políticas públicas se constitui em importante mecanismo para a efetiva garantia do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária. (BRASIL, 2006)

Ele fala da primazia da responsabilidade do Estado no fomento de políticas integradas de apoio à família, bem como do reconhecimento das competências da família na sua organização interna e na superação de suas dificuldades, além do respeito à diversidade étnico-cultural, à identidade e orientação sexuais, à equidade de gênero e às particularidades das condições físicas, sensoriais e mentais. (BRASIL, 2006)

O Plano trabalha (BRASIL, 2006) a ideia do fortalecimento da autonomia da criança, do adolescente e do jovem adulto na elaboração do seu projeto de vida, aqui trabalhando também um conceito que depois viria na forma da Lei 12.852 de 5 de agosto de 2013, denominada de Estatuto da Juventude. (BRASIL, 2013)

O Plano discute ainda sobre a garantia dos princípios de excepcionalidade e provisoriedade dos programas de Famílias Acolhedoras e Acolhimento Institucional de crianças e adolescentes, que por óbvio são circunstâncias de última necessidade, quando há a perda ou suspensão do poder familiar e que não podem perdurar além do mínimo necessário. (BRASIL, 2006)

E, além disso, trabalha o reordenamento dos programas de acolhimento institucional, que efetivamente ocorreu, com a melhoria dos programas e dos serviços prestados, e o aporte do acolhimento familiar e sua conexão com o programa de acolhimento institucional de maneira colaborativa, além de tratar sobre a adoção centrada no interesse da criança e do adolescente. (BRASIL, 2006)

Por fim, fala do controle social das políticas públicas, dizendo que o controle do Estado é exercido pela sociedade para garantir os princípios democráticos e os direitos fundamentais e também que

Os Conselhos Setoriais de políticas públicas e dos Direitos da Criança e do Adolescente e suas respectivas Conferências são espaços privilegiados para esta participação, além de outros também importantes, como a mídia e os conselhos profissionais. As Conferências avaliam a situação das políticas públicas e da garantia de direitos, definem diretrizes e avaliam os seus avanços. Os Conselhos têm, dentre outras, a responsabilidade de formular, deliberar e fiscalizar a política de atendimento e normatizar, disciplinar, acompanhar e avaliar os serviços prestados pelos órgãos e entidades encarregados de sua execução. Avanços na organização e fortalecimento da participação da população são necessários, buscando a integração das políticas sociais nos níveis federal, estadual e municipal. (BRASIL, 2006)

O sexto item trabalha os objetivos gerais do plano, elencando-os em um rol de nove itens não taxativos, que dão um rumo e uma ideia geral da aplicação efetiva do Plano na prática, sendo eles: 1) Ampliação, articulação e integração das diversas políticas, programas, projetos, serviços e ações de apoio sociofamiliar visando a promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária; 2) difundir uma cultura de promoção e de defesa aos direitos de convivência familiar e comunitária; 3) proporcionar a manutenção da criança em seu ambiente familiar sempre que possível, com apoio das equipes técnicas. (BRASIL, 2006)

O objetivo '4' merece uma menção especial, pois diz sobre a necessidade de fomentar a implementação do Programa Família Acolhedora, "como alternativa de acolhimento a crianças e adolescentes que necessitam ser temporariamente afastados da família de origem" (BRASIL, 2006). Ou seja, o Plano Nacional que trabalha o direito de convivência familiar e comunitária incentiva que se implante o serviço de família acolhedora em todos os municípios como alternativa ao acolhimento institucional, tratando-se de mais uma defesa do serviço como algo positivo.

Seguem os objetivos: 5) assegurar o acolhimento institucional em seu caráter temporário e excepcional; 6) fomentar a implantação de programas para a promoção da autonomia dos adolescentes ou jovens egressos dos programas de acolhimento; 7) aprimorar os procedimentos de adoção nacional e internacional, o que ocorreu com a lei de Adoção; 8) "Assegurar estratégias e ações que favoreçam os mecanismos de controle social e a mobilização da opinião pública na perspectiva da implementação do Plano" (BRASIL, 2006); e, por fim, 9) aprimorar e integrar mecanismos para o co-financiamento pela União, Distrito Federal, Estados e municípios das ações previstas no Plano, como no Estatuto da Criança e do Adolescente e na Constituição Federal.

Para possibilitar a execução do trabalho do Plano, os marcos normativos e regulatórios foram assim dispostos (BRASIL, 2006)

Aperfeiçoamento dos Marcos Normativos e Regulatórios para a efetivação da promoção, proteção e defesa do direito à convivência familiar e comunitária no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e do Sistema de Garantia de Direitos (SGD); • Aprimoramento dos procedimentos de comunicação às autoridades competentes dos casos de violação de direitos de crianças e adolescentes dos estabelecimentos de educação básica, conforme previsto no ECA; • Ampliação e utilização dos

mecanismos de defesa e garantia dos direitos de crianças e adolescentes; • Reconhecimento da ocupação de educador social dos programas de proteção à criança e ao adolescente; • Garantia da aplicação dos conceitos de provisoriedade e de excepcionalidade previstos no ECA; • Adequação da terminologia referente ao Acolhimento Institucional nos Marcos Normativos;

Seguem estabelecendo (BRASIL, 2006)

Regulamentação dos Programas e serviços de Famílias Acolhedoras; Aprimoramento dos instrumentos legais de proteção contra a suspensão ou destituição do poder familiar; Aprimoramento da legislação existente referente à Adoção, tornando eficaz sua aplicação; Garantia da igualdade e equidade de direitos e inclusão da diversidade nos Programas de Famílias Acolhedoras, Acolhimento Institucional, preparação de adolescentes e jovens para o exercício da autonomia em consonância com a legislação vigente e as diretrizes deste Plano e Adoção.

O item sete trabalha com o conceito de Resultados Pragmáticos, que são os resultados que se objetiva conseguir com o Plano nas esferas que descreve, sendo elas a família e comunidade, os acolhimentos institucional e familiar, a adoção nacional e internacional e o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente.

Nesse sentido

O fortalecimento, a efetivação e a consolidação desses direitos passam necessariamente pela concretização de políticas, programas, projetos, serviços e ações intersetoriais que assegurem aquilo o que antes se constituía em expectativa de direito. O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária pretende, com sua execução, materializar esse direito fundamental, alcançando resultados programáticos. (BRASIL, 2006)

O oitavo item trata da implementação, monitoramento e avaliação, que dá atribuições e competências para os entes federativos, distinguindo as competências específicas para as esferas federal, estaduais e municipais, além de determinar os indicadores de eficácia e monitoramento.

Esses indicadores de eficácia e monitoramento permitem o levantamento de dados que vão auxiliar o monitoramento e a avaliação do Plano quando da sua execução, e, para isso, serão coletados dados principalmente pelos municípios, no sentido de elaborar: a) diagnóstico da situação de famílias com crianças e adolescentes em Programas de Acolhimento Institucional, em situação de rua e medida socioeducativa.

Além disso, permite: b) diagnóstico de situação de crianças e adolescentes em situação de adoção, tanto internacional como nacional; c) orçamento público e d) diagnóstico de situação de operação de políticas públicas, em nível municipal e estadual, de proteção das crianças e adolescentes e suas famílias. (BRASIL, 2006)

Para a base de ação o Plano estabelece inicialmente que devem ser feitas (BRASIL, 2006)

Aprofundamento do conhecimento em relação à situação familiar das crianças e adolescentes em seu contexto sócio-cultural e econômico identificando os fatores que favorecem ou ameaçam a convivência familiar e comunitária; • Mapeamento e análise das iniciativas de Apoio Sócio-Familiar, de Programas de Famílias Acolhedoras, de Acolhimento Institucional e de Adoção e sua adequação aos marcos legais; • Aprimoramento e valorização da comunicação entre os Sistemas de Informação sobre crianças, adolescentes e família, com ênfase no Apoio Sócio-Familiar, Programas de Famílias Acolhedoras, Acolhimento Institucional e Adoção.

O item nove trata do Plano de Ação, em quatro eixos estratégicos organizados: a) análise da situação e sistemas de informação; b) atendimento; c) marcos normativos e regulatórios e d) mobilização, articulação e participação.

Para definição desses prazos foram considerados aspectos importantes da agenda política nacional, principalmente os processos de elaboração do Plano Plurianual (PPA), que ocorrem no primeiro ano do mandato do Chefe do Executivo e do Parlamento e também das Conferências Nacionais de Assistência Social e da Criança e do Adolescente, que têm calendário bianual. Em 2007, haverá a combinação dos processos de elaboração dos PPA's dos Governos Federal, Estaduais e do Distrito Federal, bem como a realização das Conferências Nacionais supracitadas, em etapas municipais, estaduais, do Distrito Federal e nacional. (BRASIL, 2006)

Aqui também cabe referir o Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Rio Grande do Sul para os anos de 2018 a 2028, que se caracteriza como um documento político-institucional, criado por uma equipe intersetorial e transversal, que representa uma política de longo prazo para a proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes. (RIO GRANDE DO SUL, 2018)

Diz em sua apresentação que assim como foi com a elaboração do Plano Nacional, o grande desafio reside no contemplar, em um único documento, o marco referencial e todas as medidas necessárias para promover os direitos de crianças e adolescentes, considerando as diversidades desses grupos de pessoas, no âmbito particular e também no âmbito do Estado e de suas dicotomias. (RIO GRANDE DO SUL, 2018).

Na sua apresentação, o Plano diz que

Este documento tem como finalidade subsidiar a implementação de políticas públicas que efetivamente garantam os direitos humanos de crianças e adolescentes no que se refere à melhoria da qualidade de vida desta população para os próximos dez anos; ou seja, de 2018 a 2028 – o que irá demandar das futuras gestões estaduais e municipais a adequação nas metodologias e nos mecanismos de planejamento de ações finalísticas com foco nesta temática. (RIO GRANDE DO SUL, 2018)

Esse plano trata de diversas questões relativas aos direitos das crianças e adolescentes não só como previsões futuras, mas remontando características e observações históricas, começa falando sobre a doutrina da situação irregular e as circunstâncias do Direito da Criança e do Adolescente durante o século XX, para depois abordar o Rio Grande do Sul num cenário em que já se perpassou o Estatuto da Criança e do Adolescente, e as diretrizes e normativas já são muito mais extensas e complexas.

Depois aborda a metodologia da elaboração do Plano Estadual que envolve a participação ativa de crianças e adolescentes na sua construção, bem como fala sobre a forma de organização do trabalho.

Em sua terceira parte fala dos princípios, eixos, diretrizes e objetivos estratégicos, listando oito princípios da Política Nacional dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente, quais sejam (RIO GRANDE DO SUL, 2018, p. 44-46):

1 Universalidade dos direitos com equidade e justiça social; 2 Igualdade e direito à diversidade; 3 Proteção integral para a criança e adolescente; 4 Prioridade absoluta para criança e adolescente; 5 Reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos; 6 Descentralização político-administrativa; 7 Participação e controle social; 8 Intersetorialidade e trabalho em rede

Ainda trabalha os cinco Eixos Estratégicos do Plano Estadual, que são: a) promoção dos direitos de crianças e adolescentes; b) proteção e defesa dos direitos; c) protagonismo e participação de crianças e adolescentes; d) controle social e efetivação dos direitos e, por fim, e) gestão da política estadual dos direitos humanos de crianças e adolescentes e do Plano Decenal dos Direitos Humanos das Crianças e Adolescentes do Rio Grande do Sul.

Enfim, a ideia de subsidiariedade vincula-se aos elementos fáticos necessários à consolidação de um direito social, pois, ao compartilhar a atuação do Estado com a da sociedade, ressalta o caráter não excludente entre ambos, atribuindo-se o devido revelo aos princípios constitucionais. Além disso, impõem ao modelo federalista, o caso brasileiro, uma

transformação estrutural, abrangendo uma efetiva potencialização dos espaços de participação da cidadania que, sem dúvida, adquirem maior relevo e concretização diante das especificidades próprias do espaço local. (HERMANY, 2007, p. 284)

Depois trata do diagnóstico da situação das crianças e adolescentes no Rio Grande do sul, abordando temas como demografia e renda, população, violência, pobreza, saúde, educação, matrículas na rede de ensino, segurança, homicídios, violações de direitos, trabalho infantil, acolhimento institucional e protagonismo e participação de adolescentes, dentre outros.

Posteriormente aborda o Plano de Ações que segue os cinco eixos estratégicos, e, por último, o sistema de gestão, monitoramento e avaliação, que serve para garantir sua continuidade e manutenção no período de abrangência que é até o ano de 2028.

Trata-se claramente de um plano de intersetorialidade, que envolve diversos atores do estado do Rio Grande do Sul, a sociedade, as comunidades, os indivíduos, as autoridades em nível municipal e estadual, as equipes técnicas das Assistências Sociais, CRAS e CREAS, advogados, juízes, promotores, enfim, todos os Poderes da Administração Pública direta e indireta, e assim ilustra o próprio plano (RIO GRANDE DO SUL, 2018):

Trata-se de um plano interinstitucional porque agrega na sua formulação e implementação órgãos governamentais com diferentes especificidades e missões institucionais e instituições da sociedade civil. É intersetorial porque envolve áreas como saúde, educação, assistência social, justiça e direitos humanos, segurança, segurança alimentar, entre outras, que requerem, 30 obrigatoriamente, a identificação e o estabelecimento de conexões e interfaces entre suas ações e dimensões. É um plano que requer ampla participação e controle social porque a sociedade brasileira e as numerosas organizações sociais envolvidas com os direitos das crianças e adolescentes exigem transparência nas decisões e efetividade das políticas públicas relacionadas a estes segmentos. A característica interfederativa está tanto na sua conexão com o Plano Nacional e as instituições federais que compartilham atribuições para atender aos direitos das crianças e adolescentes no Brasil, quanto em muitas interfaces e interdependência dos municípios que são executores de muitas políticas e programas contidos no Plano Estadual.

No eixo estratégico de promoção dos direitos de crianças e adolescentes, está, no objetivo estratégico 1.3 a ideia de “fortalecer as competências familiares em relação à proteção integral e educação em direitos humanos da criança e do adolescente no espaço de convivência familiar e Comunitária.” (RIO GRANDE DO SUL, 2018, p. 48).

Já no eixo estratégico de proteção e defesa dos direitos, está inserta a ideia, no item 3.1, de ampliar e articular políticas, programas, ações e serviços que vislumbram a promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária com base no Plano Estadual de Convivência Familiar e Comunitária. (RIO GRANDE DO SUL, 2018, p. 49)

Acontece que o Plano não é mera falácia, estabelece datas, municípios, competências e projetos a serem cumpridos em prazos bastante curtos, um exemplo é que o objetivo estratégico 3.1 do eixo 2, que trata da proteção e defesa de direitos como se demonstra

Ações	Prazo	Resultados esperados	Localização	Responsáveis
3.1.12 Conclusão da regionalização do atendimento de privação de liberdade da fase	Até 2020	Dois centros de Atendimento construídos, assegurando o direito à convivência familiar e comunitária	Osório e Santa Cruz do Sul (municípios com Juizado Regional da Infância e Juventude)	SDSTJDH/FASE

Fonte: RIO GRANDE DO SUL, 2018, p. 258

Reflete o Plano que

O diagnóstico da situação das crianças e dos adolescentes em nosso Estado foi o mapeamento social proposto pelo Departamento de Direitos Humanos e Cidadania (DDHC) da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social, Trabalho, Justiça e Direitos Humanos (SDSTJDH), tendo como parceiro a Fundação Estadual de Economia e Estatística (FEE). A Coordenadoria de Políticas para a Criança e o Adolescente do DDHC ficou responsável pela Coordenação da Comissão Intersetorial, desde a sua constituição até a finalização de todas as etapas de elaboração do atual Plano. O pioneirismo desta proposta irá não só possibilitar a delimitação das principais questões a serem enfrentadas pelo Estado e pela sociedade sul-riograndense nos próximos dez anos, como também – e, principalmente - consolidar programas, projetos e ações intersetoriais com foco na garantia da efetivação dos direitos humanos de crianças e adolescentes gaúchos. (RIO GRANDE DO SUL, 2018).

Assim, com objetivos traçados em nível estadual e com delegações para os níveis municipais, o Plano Decenal possibilitará delimitar os objetivos a serem cumpridos pelo estado do Rio Grande do Sul, comunidade, sociedade e equipes técnicas e autoridades responsáveis, pelos próximos dez anos, para a garantia da proteção e efetivação dos direitos humanos de crianças, adolescentes e jovens do estado do Rio Grande do Sul.

4 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACOLHIMENTO FAMILIAR NO MUNICÍPIO DE SANTO ÂNGELO

4.1 O município de Santo Ângelo e os serviços de acolhimento

O município de Santo Ângelo é situado no estado do Rio Grande do Sul, pertencente à mesorregião, ou seja, a região expandida (geográfica) do estado da parte noroeste-riograndense. Sua microrregião é denominada Santo Ângelo, tendo em vista que é o maior município da denominada Região das Missões. (IBGE, 2018). A estimativa populacional para o ano de 2018 é de 77.620 pessoas. (IBGE, 2018).

Historicamente o município faz parte dos Sete Povos das Missões, que era um aglomerado de sete aldeias indígenas quando da dominação espanhola na divisão de terras com Portugal. “Eram sete povos missioneiros nessa terra, a qual chamavam de Província de São Pedro e que depois viria a ser o Rio Grande do Sul (DALTRO, 1999, p. 22).

O território que compreendia a Colônia de Santo Ângelo em 1875 abrangia uma área de aproximadamente 55 mil hectares e uma população de 4 mil habitantes. Abrange atualmente os municípios de Agudo, Paraíso do Sul, parte de Dona Francisca e Cachoeira do Sul. Este território apresenta vestígios pré-históricos que abrangem um período de pelo menos 8 mil anos. (WERLANG, 1995, p. 11)

Polacinski *et al* (2014) referem que no período inicial, mais precisamente em 1634, o gado é introduzido no território das Missões e de Santo Ângelo especificamente, formando as estâncias de criação, que eram conectadas às reduções jesuíticas dos Sete Povos das Missões, estabelecidas pelos padres jesuítas. Essa produção era basicamente a base econômica da região, que originou transbordo cultural e apropriação pelas demais regiões do estado, praticamente moldando a figura do Rio Grande do Sul como viria a ser pelos próximos séculos.

“Os sete povos das missões foram os primeiros núcleos organizados que povoaram o território rio-grandense. [...] Estas povoações, embora lutando com inúmeras dificuldades, prosperaram bastante”. (ALERS, 2001, p. 8).

Zarth (1997) refere que os conflitos de delimitação das fronteiras entre Portugal e Espanha, ambos colonizadores da América, acabaram por transformar a Região das Missões, onde fica situado o município de Santo Ângelo, em objeto de intensa luta, voltada para apropriação dos recursos econômicos.

Esse período contribuiu para que viessem a predominar, na macrorregião de fronteira do Brasil com a Argentina e o Uruguai, especialmente nas Missões/RS, as médias e grandes propriedades, que exploraram a pecuária de corte, o cultivo de arroz e atualmente o da soja. Associado às diferenças quanto à estrutura fundiária, esse fato contribuiu para definir um contraste marcante dessa região com as demais do Estado, nas quais predominou, desde o início, a colonização europeia. Em grande parte, os entraves principais estão associados às características da base econômica, ligadas a atividades pouco dinâmicas e de pequeno potencial para a criação de empregos diretos e indiretos, como é o caso da pecuária extensiva. (POLACINSKI *et al*, 2014, p. 51-52).

À época denominava-se Santo Ângelo Custódio, e, com os outros seis povos: São Francisco de Borja (atual São Borja), São Nicolau (manteve o nome como município), São Miguel Arcanjo (virou um sítio arqueológico), São Lourenço Mártir (virou um sítio arqueológico), São João Batista (virou um sítio arqueológico) e São Luiz Gonzaga (manteve o nome como município).

“Aqueles índios reunidos pelas missões trabalhavam arduamente em todos os misteres que lhes eram ensinados pelos jesuítas. Plantavam, construíam templos e moradias, fabricavam objetos de arte e uso diário.” (ALERS, 2001, p. 8).

Sobre os índios afirma Werlang (1995, p. 11)

A imensa várzea do Jacuí sempre atraiu as populações indígenas, graças a fertilidade de seu solo, que possibilitou a prática da agricultura de subsistência, a caça e a pesca abundantes para o complemento alimentar, além do rio Jacuí servir como caminho natural para o trânsito das pequenas embarcações. Constatou-se a existência de grandes manchas negras ao longo das margens do Jacuí (direita e esquerda), indicando a existência de habitações que podiam abrigar até 300 índios. A abundância de cerâmica nestes locais indica a existência de centenas de índios. [...] Os Tupiguaranis eram agricultores e já conheciam o fumo, o milho, a mandioca, o amendoim, o feijão, a abóbora entre outras culturas. Foram encontrados dezenas de cachimbos de cerâmica, milhares de fragmentos de vasilhames, além de machados de pedras polidos e lascados, que estão conservados em vários museus do Rio Grande do Sul. Esses mesmos índios foram aldeados nos séculos XVII e XVIII, nas Missões Jesuíticas espanholas.

Com a Guerra Guaranítica, entre os povos indígenas versus os portugueses e os espanhóis, houve o desmantelamento dos povoados, a manutenção de algumas cidades e dos sítios arqueológicos. (SANTOS, 2018). “Em 1801, as Missões foram destruídas e seus habitantes demandaram à margem direita do rio Uruguai.” (ALERS, 2001, p. 8).

A mudança é significativa, e sobre os tempos passados remonta Faoro (2008, p. 814)

O tubaronato floresce e engorda, ensejando a suspeita de que sua fortuna se deva ao favor, quando, na realidade, se expande como autêntica expressão do sistema. Na constatação dos fatos não vai implícito nenhum

juízo de valor, nem a corrupção de um regime com uma camada econômica. A raiz não se revela nas censuras moralizantes, senão que suga a seiva de um dissídio histórico, desde quando o Estado se autonomiza, em tempo distante, adulterando e vedando os condutos renovadores, que partem de baixo, desdenhada esta contribuição porque o povo era analfabeto, depois por pobre e incapaz de independência para opinar e votar.

Foi fundado em 12 de agosto de 1706 pelo padre jesuíta Diogo de Haze, e foi emancipado pela Lei n. 835 de 22 de março de 1873, quando foi elevado a categoria de Vila, que se equivale a categoria de Cidade. Sua área superficial é de 677km², sendo 60km² de área urbana e 617km² de área rural. Sua economia advém da agricultura pela produção de soja, milho e trigo como principal motriz. Além disso possui a pecuária de suínos, ovinos e bovinos e comércios e serviços. (SANTO ÂNGELO, 2018)

“Santo Ângelo também chegou a ser o mais rico dos Sete Povos, com grande produção de erva-mate. A redução, destruída, deu lugar à cidade, que tanto reproduz o passado”. (DALTRO, 1999, p. 22)

Hoje o espólio desses povos é relíquia. Ou, em alguns casos, forjam-se imitações. Como a catedral de Santo Ângelo, a mais próspera cidade da Região das Missões. Imita a antiga catedral de São Miguel Arcanjo. (DALTRO, 1999, p. 22)

Zarth (1997) refere que no período pós-reduções jesuíticas há predominância do domínio português no território missioneiro, e, portanto, no território de Santo Ângelo, e que isso traz estímulo e incentivo para o estabelecimento de estancieiros no local. Essa ação no território acaba por criar o modelo de sociedade dual, em que coexistem a estância e a atividade extrativa, redefinindo a sociedade e fazendo ocorrer na forma como está estabelecido o município hoje.

Relata Werlang (1995, p. 190) que a área que compreendia a Colônia de Santo Ângelo recebeu os colonos que possuíam conhecimentos técnicos e que aqui poderiam exercê-los, quando o mercado consumidor exigia a oferta de produtos manufaturados. Não era uma atividade industrial de grande monta, mas sim pequenas manufaturas, que desenvolveram um pequeno comércio e trocas de dinheiro e objetos em pequena monta.

Sobre esses períodos ainda afirma Polacinski *et al* (2014, p. 35) que o cenário da região das Missões foi formado pelas grandes propriedades nos anos 1800, e, com a entrada dos colonizadores europeus, no início de 1900, boa parte das áreas foi dividida em colônias, iniciando um novo modelo a partir da agricultura familiar,

sendo que as experiências com o primeiro e segundo períodos são a base formativa da economia do Rio Grande do Sul, as estâncias, as charqueadas, o tropeiro, a economia hegemônica, até que por fim entrassem os europeus, formando a territorialização da região das Missões e de todo o estado do Rio Grande do Sul.

Nas comunidades humanas, a diversidade étnica e cultural pode desempenhar o mesmo papel. Diversidade significa muitas relações diferentes, muitas abordagens diferentes do mesmo problema. Uma comunidade diversificada é uma comunidade elástica, capaz de se adaptar a situações mutáveis. No entanto, a diversidade só será uma vantagem estratégica se houver uma comunidade realmente vibrante, sustentada por uma teia de relações. Se a comunidade estiver fragmentada em grupos e em indivíduos isolados, a diversidade poderá, facilmente, tornar-se uma fonte de preconceitos e de atrito. Porém, se a comunidade estiver ciente da interdependência de todos os seus membros, a diversidade enriquecerá todas as relações e, desse modo, enriquecerá a comunidade como um todo, bem como cada um dos seus membros. Nesta comunidade, as informações e as ideias fluem livremente por toda a rede, e a diversidade de interpretações e de estilos de aprendizagem – até mesmo a diversidade de erros – enriquecerá toda a comunidade. (CAPRA, 2001, 235)

Tem como áreas limítrofes os municípios de Giruá ao norte, Entre-Ijuís ao sul, Catuípe ao leste e Guarani das Missões à oeste. Está 286 metros acima do nível do mar, e distância de 495 quilômetros da capital do estado, Porto Alegre. Possui como distritos: Buriti, Comandaí, Colônia Municipal, Rincão dos Mendes, Restinga Seca, Lajeado do Cerne, Atafona, Ressaca da Buriti, Cristo Rei, Sossego, Rincão dos Rorattos, União, Lajeado Micuim e Rincão dos Meotti, que assim foram listados na ordem crescente de seu reconhecimento legal. (SANTO ÂNGELO, 2018).

Sua densidade demográfica é de 112,09 habitantes por quilômetro quadrado, e o gentílico das pessoas lá residentes é santo-angelense ou angelopolitano. É o município número 383 em quantidade populacional considerando todos os municípios do país que são 5.570, e, considerando somente o estado do Rio Grande do Sul ocupa a posição 26 de 497, sendo que na microrregião ocupa a posição número 1 de 16. (IBGE, 2018)

Em 2010, último censo de grande monta realizado no Brasil, demonstrou-se que a população total do município era de 76.275 pessoas, sendo dessas, 19.962 crianças e adolescentes, sendo 18.938 crianças e adolescentes residentes na área urbana do município e 1.024 crianças e adolescentes residentes na área rural do município. (IBGE, 2010).

Portanto, verifica-se que o aumento populacional, do Censo de 2010 até a Estimativa Populacional de 2018 foi pouco significativa, no entanto, não existem dados especificados, mas tão somente estimativas do ano de 2018 que demonstrem se houve êxodo rural ou urbano, e se houve aumento ou diminuição do número de crianças e adolescentes, até porque o Censo especificado no Brasil é decenal, portanto para essa base se utiliza dos dados mais detalhados do ano de 2010.

Com relação aos itens de trabalho e rendimento, há dados de 2016 e 2010, demonstrados no item panorama do IBGE de 2018, e o primeiro deles mede o salário médio mensal dos trabalhadores formais em 2016 no município, que era de 2,3 salários mínimos. O pessoal ocupado em 2016 era 20.339 pessoas. (IBGE, 2018)

O percentual da população ocupada no ano de 2016 era de 25,8%, já em 2010 o percentual da população com rendimento nominal mensal per capita de até meio salário mínimo era de 29%.

O município demonstra certa melhora no item trabalho, no entanto, o percentual da população ocupada em 2016 ainda é menor do que um terço da população total do município. Nos índices de trabalho e rendimento, o município ocupa a colocação 837 no país, a posição 158 no estado do Rio Grande do Sul e a posição 7 na microrregião. (IBGE, 2018).

Com relação à educação, a taxa de escolarização dos seis aos catorze anos de idade no ano de 2010 era de 99%. Em 2017 possuía 45 escolas de ensino fundamental e 15 estabelecimentos de ensino médio. Os dados de educação fazem do município o número 610 no Brasil, 119 no estado do Rio Grande do Sul e 6º colocado na microrregião a que pertence. (IBGE, 2018)

As pesquisas mostraram que não só a linguagem, mas a vida posterior da criança está a serviço do desenvolvimento de sua imaginação; tal papel é desempenhado, por exemplo, pela escola, onde a criança pode pensar minuciosamente sobre algo de forma imaginada, antes de leva-lo a cabo. Isto sem dúvida constrói a base do fato de que, precisamente durante a idade escolar, se estabelecem as formas primárias da capacidade de sonhar [...] (VIGOSTKI, 1998. p. 122).

No item economia, demonstra o IDH de 0.772 em 2010, e seu PIB *per capita* faz com que o município fique colocado na posição 1.203 considerando todos os municípios do país, em 256 no estado do Rio Grande do Sul e em 10º colocado na microrregião. (IBGE, 2018)

Na saúde os dados coletados são de anos distintos, os dados de mortalidade infantil são de 2014 e demonstram 7.85 óbitos por mil nascidos vivos, o que faz o município ficar na colocação 3.707 no Brasil, 222 no estado do Rio Grande do Sul e em 8º lugar na microrregião. Em 2009 existiam 37 estabelecimentos credenciados do Sistema Único de Saúde – SUS no município. (IBGE, 2018)

Esses dados podem ajudar a demonstrar circunstâncias que direcionam as pessoas às violações de direitos, tanto ao que ocorre com as famílias e o que decorre disso no tratamento das crianças e adolescentes, levando em consideração fatores como educação, emprego, se pode denotar as condições de pobreza, fome, ausência de educação completa, dentre outros.

Até porque, conforme Vigotski (1998, p. 119) a obtenção de prazer, por parte da criança, e a satisfação, são ligadas a necessidades reais, que se satisfazem na realidade, e relacionam-se diretamente com suas necessidades e o suprimento destas, e não há possibilidade de suprir necessidades quando há pobreza, extrema pobreza, fome ou perda ou suspensão do poder familiar.

O município possui diversos conselhos estabelecidos em áreas diversas do conhecimento e de necessidade, relevantes para a pesquisa mencionar os conselhos (SANTO ÂNGELO, 2018):

Conselho Municipal de Desenvolvimento de Santo Ângelo
Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência
Conselho Municipal de Educação
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
Conselho Municipal Antidrogas
Conselho Municipal de Alimentação Escolar
Conselho Municipal de Assistência Social
Conselho Municipal dos Direitos da Mulher
Conselho Municipal de Políticas Culturais

Além dos conselhos, o município possui diversas legislações voltadas para eventos de conscientização em diversas áreas, das quais cabe a menção das seguintes:

Decreto n. 1.281/A de 13 de maio de 1987 – Institui o dia NÃO-VIOLÊNCIA no município
Lei n. 1.850 de 19 de outubro de 1994 – Institui a Semana do Deficiente no município de Santo Ângelo
Lei n. 1.990 de 28 de dezembro de 1995 – Institui a Semana da Saúde nas Escolas Públicas
Lei n. 2.574 de 17 de setembro de 2002 – Cria a Feira Anual dos Estudantes de Santo Ângelo – FAESA

Decreto n. 2.976 de 27 de novembro de 2003 – Institui o dia e a Semana do Bebê

Lei n. 2.947 de 07 de março de 2006 – Institui o Dia Municipal da Juventude no município, sendo que a Lei 2.948 institui a Semana Municipal da Juventude e a insere no calendário de eventos oficiais

Lei n. 3.095 de 29 de agosto de 2007 – Inclui no calendário de eventos do município o Festival Regional de Coros Infantis Criança e Cia

Lei n. 3.489 de 15 de fevereiro de 2011 – Dentre outras providências, institui o Festival Canto Piá Missioneiro (para crianças e adolescentes)

Lei n. 3.805 de 17 de janeiro de 2014 – Cria a Semana da Leitura nas escolas da cidade de Santo Ângelo

Lei n. 4.057 de 14 de junho de 2016 – Dá disposições sobre a Semana Municipal da Juventude

Lei n. 4.156 de 25 de agosto de 2017 – Institui a Semana de Orientação e Prevenção da Gravidez na Adolescência

Lei n. 4.220 de 11 de maio de 2018 – Institui a Semana Municipal de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes (SANTO ÂNGELO, 2018)

Vê-se uma gama de legislações municipais voltadas para crianças, adolescentes e jovens, criadas principalmente nas duas últimas décadas, e com mais frequência na última década, além obviamente da legislação que institui o programa Família Acolhedora no município.

Conforme Lemes (1996, p. 21)

Pode-se afirmar, com segurança, que, se a Câmara for composta de gente de qualidade, e tiver um Prefeito ineficiente, a cidade anda, mas se o Prefeito for pessoa de bom desempenho e a cidade tiver uma Câmara ruim, nesse caso normalmente a qualidade da Administração fica comprometida. Por isso a importância de se escolher bons Vereadores. São eles a garantia de sucesso de uma administração.

No Poder Legislativo, cabe mencionar que o município de Santo Ângelo possui quinze vereadores que atuam na Câmara de Vereadores Municipal (SANTO ÂNGELO, 2018b), o Poder Executivo Municipal possui prefeito, vice-prefeito e quinze secretarias (SANTO ÂNGELO, 2018)

No Poder Judiciário há um Fórum no município, de entrância intermediária, em que existem três varas cíveis, duas varas criminais, serviço permanente de plantão, protocolo-geral, Distribuição e Contadoria, Direção do Foro, Juizado Especial Cível e Juizado Regional da Infância e Juventude, sendo que a Comarca de Santo Ângelo atende ainda os municípios de: Entre-Ijuís, Eugênio de Castro, São Miguel das Missões e Vitória das Missões. (TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2018).

A Comarca, portanto, em seu Juizado Regional da Infância e Juventude trabalha com as crianças e adolescentes não só de Santo Ângelo, mas todas as violações de direitos que ali pairarem das cidades vizinhas que fazem parte integrante da Comarca.

Trata-se, portanto, de um escopo de população, considerando a totalidade das pessoas, ou seja, as crianças e adolescentes e suas famílias, que em 2018 em: Entre-Ijuís reflete 8.542 pessoas; Eugênio de Castro são 2.458 pessoas; Vitória das Missões 3.177 pessoas e São Miguel das Missões 7.663 pessoas, somando-se à população de 77.620 pessoas de Santo Ângelo, representam um total de 99.460 pessoas na região da Comarca. (IBGE, 2018).

Inicialmente cabe a menção dos serviços tradicionais, que no Município de Santo Ângelo são do acolhimento institucional por meio do Centro de Apoio a Criança e ao Adolescente e o Centro de Acolhimento Martinho Lutero conforme a lista das casas de acolhimento e também possibilita a inscrição para família acolhedora, mas em nível nacional. (PADRINHONOTA10, 2018).

A ideia de implementar o Programa Família Acolhedora, serviço de acolhimento familiar no município de Santo Ângelo veio em junho de 2011, a partir de uma visita a São Bento do Sul, uma cidade localizada no norte do estado de Santa Catarina. (ALORALDO, 2017, p. 103).

A colocação em família substituta (SIMÕES, 2008, p. 262)

Inicia-se mediante pedido do interessado, comprovando preencher os requisitos legais, conforme o caso. O juiz determinará a realização do estudo social ou, se for o caso, de perícia social, decidindo sobre a concessão da guarda provisória; bem como, no caso de adoção, sobre o estágio de convivência. Após parecer do Ministério Público, decidirá sobre o pedido. A concessão da guarda ou tutela dependerá de assinatura de termo de compromisso pelo responsável e a adoção é formalizada por sentença.

O Programa passou a ser Implantado em 2012 no Município, através da Comarca de Santo Ângelo, pelo Juizado Regional da Infância e Juventude, liderado pelo Juiz de Direito Luis Carlos Rosa. Cabe aqui referir que a legislação municipal que se seguiu veio no mesmo ano. Posterior a isso foi a votação do Projeto de Lei 90/2016 que aprovou por unanimidade o Programa Família Acolhedora como política pública do estado do Rio Grane do Sul, o projeto também contou com o auxílio do Magistrado em sua redação. (SPARREMBERGER, 2018).

Em matéria da Associação Nacional dos Magistrados Estaduais, em 17/11/2017 sobre o Primeiro Encontro Estadual de Famílias Acolhedoras, o Magistrado da Comarca e precursor do serviço, Dr. Luis Carlos Rosa, mencionou que o programa, àquele ponto, atendia a mais de 30 crianças e adolescentes amparados por famílias acolhedoras. Referiu ainda (AMANAGES, 2017):

Existem vários adolescentes acolhidos, cada um com sua história, cada um com suas vivências, todos recebendo o amparo de uma família e o afeto necessário. Posso afirmar, conhecendo o programa muito intensamente, vivendo ele todos os dias, que se trata de uma importante e indispensável medida protetiva, que só tende a crescer, dando uma proteção efetiva para crianças e adolescentes.

Já em 28 de junho de 2018 a informação do Magistrado da Comarca era de que atualmente 19 famílias acolhiam 30 crianças, e existiam outras 16 famílias habilitadas, sendo essa a informação mais recente acerca da habilitação de famílias na Comarca de Santo Ângelo que se possui até o presente momento. (SPARREMBERGER, 2018).

De fato, a legislação municipal inspirou o Estado do Rio Grande do Sul a tomar a mesma medida através da Assembleia Legislativa, que acertadamente recorreu ao auxílio do Magistrado envolvido desde a primeira vez no estado no assunto, embora o exemplo tenha vindo de Santa Catarina, de um município em que o programa já era bem sucedido há mais tempo.

No entanto, mesmo com a aprovação da legislação estadual, o exemplo da legislação municipal de Santo Ângelo, o impulso do Tribunal de Justiça em fomentar a adoção do serviço no estado, ainda não houve a implantação na maioria das Comarcas, enquanto se elabora o presente trabalho há menos de dez Comarcas entre o já estabelecimento do projeto e execução e as que ainda estão em fase de planejamento no Rio Grande do Sul, das 164 Comarcas existentes no estado (TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2018).

A Lei Estadual de n.º 15.210 de 25 de julho de 2018 que institui o Programa de Guarda Temporária de Crianças e Adolescentes – Família Acolhedora foi o resultado da experiência da Comarca de Santo Ângelo. (RIO GRANDE DO SUL, 2018).

Essa legislação determina em seu artigo 1º que fica instituído no estado do Rio Grande do Sul, o Programa de Guarda Temporária de Crianças e Adolescentes – Família Acolhedora, e que o programa contempla a colocação de crianças e

adolescentes em famílias sem ou com vínculo de parentesco. (RIO GRANDE DO SUL, 2018)

Seu artigo 2º fala da conexão entre os poderes para a colaboração a execução do serviço, dizendo que as ações e articulações necessárias ao programa serão desenvolvidas em conjunto pelas diferentes esferas do Poder Público, tanto no âmbito estadual como municipal. (RIO GRANDE DO SUL, 2018)

Portanto, diz Reis (2015, p. 58) que a partir destas perspectivas, o Direito da Criança e do Adolescente deve ser compreendido como um sistema, visto que essa visão dá efetivo valor às legislações e a unidade no interior da ordem jurídica, orientando as decisões judiciais de acordo com esse processo complexo de compreensão das crianças e adolescentes como históricos sujeitos de direito, que sofrem, tanto quanto os adultos, das condições sociais e políticas a que todos estão submetidos.

O artigo 3º da Lei Estadual de n.º 15.210 de 25 de julho de 2018 especifica que o programa possui o objetivo de atender temporariamente crianças e adolescentes em situação de risco pessoal ou social, nos casos de abandono, negligência familiar, violência ou opressão, em que tenham sido afastados da família de origem por decisão judicial. (RIO GRANDE DO SUL, 2018)

No artigo 4º lista os objetivos específicos do programa família acolhedora (RIO GRANDE DO SUL, 2018):

- Art. 4º Constituem objetivos específicos do Programa Família Acolhedora:
- I - proporcionar ambiente sadio à convivência familiar e comunitária;
 - II - proporcionar melhores condições de socialização;
 - III - romper o ciclo da violência e da violação de direitos em famílias socialmente vulneráveis;
 - IV - acompanhar a frequência da criança ou do adolescente à escola e aos programas sócio-assistenciais;
 - V - mobilizar a rede em torno da família em situação de vulnerabilidade, em busca de alternativas para a melhoria do convívio familiar e comunitário;
 - VI - garantir o direito à vida e à saúde, bem como o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência;
 - VII - viabilizar o retorno da criança ou do adolescente à sua família de origem ou a colocação em família substituta, se for o caso, após a deliberação judicial.

Vê-se sobre o artigo quarto da Lei Estadual de n.º 15.210 de 25 de julho de 2018 a relevância dada para a convivência familiar e comunitária, listada como primeiro objetivo específico, e que segue no segundo inciso, com as melhores condições de socialização, que nada mais são do que a garantia da proteção da

convivência com familiares e com a comunidade. Retorna a menção ao convívio familiar e comunitário no inciso quinto e o inciso sexto preocupados com a preservação das condições das famílias, preservação dos laços originários.

Ao final, o inciso VII do artigo 4º da Lei Estadual de n.º 15.210 de 25 de julho de 2018 fala do retorno da criança ou adolescente para a família ou responsáveis originários ou, no caso mais gravoso, a colocação em família substituta, afastando nessas circunstâncias a colocação de crianças em abrigos institucionalizados, optando desde logo pela colocação em família substituta. (RIO GRANDE DO SUL, 2018)

O artigo 5º da Lei Estadual de n.º 15.210 de 25 de julho de 2018 lista o rol de benefícios e serviços que a criança ou adolescente atendido pelo programa disporá, como a prioridade de atendimento em todas as áreas, através das políticas públicas existentes em nível estadual e municipal; o atendimento individual e também familiar, pelos profissionais da equipe técnica, do serviço social, da psicologia dentre outros, num rol não-taxativo. (RIO GRANDE DO SUL, 2018)

Segue falando sobre a observância do caráter provisório do acolhimento; o estímulo da manutenção ou reajuste de vínculos com a família originária e a prioridade de acolher irmãos de forma conjunta sempre que possível, conforme deliberação judicial.

No artigo 6º da referida Lei encontram-se os requisitos para as famílias acolhedoras, como a comprovação da condição de receber e mantê-los acolhidos, oferecendo todos os meios necessários à sua proteção integral, sempre mantido o acompanhamento dos órgãos e das equipes técnicas de alta complexidade. (RIO GRANDE DO SUL, 2018)

No mesmo artigo há a disposição de que a aceitação dessa guarda temporária constitui responsabilidade familiar, e que cada família pode acolher uma criança ou adolescente, podendo ultrapassar esse número apenas quando se tratar de irmãos ou em situações excepcionais definidas judicialmente, pelo Magistrado da Comarca onde se está posto o feito judicial.

O artigo 7º da Lei Estadual de n.º 15.210 de 25 de julho de 2018 determina que as famílias interessadas devem inscrever-se no município em que residem, e que a seleção das famílias (RIO GRANDE DO SUL, 2018):

será feita pelo órgão municipal executor do Programa, com a obrigatoriedade de avaliação psicossocial realizada pela equipe

interdisciplinar do Programa, com a colaboração do Poder Judiciário e do Conselho Tutelar, levando-se em consideração a idoneidade dos guardiões, as condições da moradia, o espaço físico, as condições sócio-econômicas, a convivência familiar e comunitária e a disponibilidade da família em relação às condições do Programa.

Aqui novamente o Conselho Tutelar acaba ganhando incumbências que, inicialmente talvez não lhe pareçam possíveis de cumprimento nem favoráveis, a considerar que para ser um Conselheiro Tutelar, em regra – obviamente depende de cada município – é necessário tão somente ter ensino médio e comprovada experiência com crianças e adolescentes, no entanto esse último requisito é tão amplo que qualquer contato mais próximo com crianças e adolescentes é considerado, até porque os salários são em regra baixos e há poucos interessados.

O Conselho Tutelar é órgão da política de proteção, não há nenhuma relação deste órgão com as políticas de atendimento, diante disso, a colocação do Conselho Tutelar como fiscal do Programa Família Acolhedora não se verifica correta, e, nesse ponto a legislação comete erros.

Ressalta também que o estudo social e o parecer psicológico são critérios indispensáveis para a seleção da família, com óbvio parecer favorável, já que, em algum destes sendo contrário, a família não poderá ser habilitada no serviço.

Além desses requisitos, pela Lei Estadual as famílias devem apresentar ainda certidão de antecedentes criminais, infracionais e cíveis de todos os adolescentes e adultos que compõem a família, ou seja, se possuem filhos já da relação, também devem apresentar os antecedentes destes, sejam eles adolescentes ou adultos.

Ainda devem apresentar certidão de que não estão habilitados para a adoção, certidão que pode ser obtida junto ao Juizado da Infância e Juventude da Comarca. Aqui se verifica o caráter impeditivo de o acolhedor objetivar a adoção da criança, já que, desde que inserto no programa, deve entender e observar o caráter de temporalidade e provisoriedade do programa.

Isso em nada impede que continue habilitado para o recebimento de outras crianças e adolescentes posteriormente, desde que continue preenchendo os requisitos para tal, todos definidos pela legislação em comento.

Podem se habilitar para o Programa Família Acolhedora pessoas com 18 (dezoito) anos ou mais, que não possuam interesse em adoção e que preencham além dos requisitos desta lei, os outros estabelecidos nas respectivas legislações

municipais. O que é o caso tão somente, por ora, do município de Santo Ângelo, que possui legislação para tal.

Outra condição para estar no Programa Família Acolhedora de Santo Ângelo é a frequência em curso preparatório, elaborado e desenvolvido pela equipe técnica de alta complexidade do SUAS e outros que integrem o conjunto da equipe que desenvolva o programa no município.

O artigo oitavo rememora as condições estabelecidas na NOB-RH/SUAS, determinando que a equipe do programa deverá ser formada por profissionais da psicologia, assistente social e pedagogia, com exclusividade de atuação nos programas, além de um coordenador com formação superior em qualquer área do conhecimento e com experiência na área da infância e juventude.

Assim define as incumbências do município como efetiva descentralização e transferência de poder

Decorre daí a maior descentralização, com base intramunicipal, assente no recorte de regiões homogêneas com transferência de poder de decisão de competências e de recursos, em ações definidas, com base na autonomia das administrações respectivas, na elaboração de diagnósticos sociais, diretrizes, metodologias, formulação, implementação, execução, monitoramento, avaliação e sistema informativo. Esse processo ganha consistência quando a população se articula, em busca de soluções intersetoriais, a partir de suas necessidades concretas, assumindo papel ativo e colaborando na estruturação do sistema. As ações intersetoriais, que caracterizam o sistema único, assentam na constatação de que as populações não se distribuem ao acaso, tendendo a formar conglomerados humanos, que compartilham características similares, culturais e socioeconômicas. Isso exigiu a substituição dos órgãos segmentados por áreas de conhecimento e por órgãos de corte regional. (SIMÕES, 2008, p. 314)

Aqui uma ressalva importante da legislação estadual que serve aos municípios de pequeno porte, fica estabelecida a possibilidade de manter consórcios entre os municípios onde se mostre inviável a criação de um programa próprio, para que formem sua equipe técnica conjuntamente, com a divisão de custos advindos desse consórcio.

O artigo nono dispõe sobre a necessidade de decisão judicial para a inclusão de crianças e adolescentes no Programa Família Acolhedora, diante de um processo de perda ou suspensão do poder familiar, bem como inclina que as indicações das crianças e adolescentes podem ser feitas pelo Ministério Público, instituições de acolhimento institucional, Conselho Tutelar, e Equipe do Acolhimento Familiar.

No artigo dez fica determinado que o período para retorno deve ser o mínimo necessário, ou para retorno à família de origem ou para encaminhamento para família substituta, e que o prazo máximo de acolhimento familiar é de dois anos, salvo situações excepcionais que cabem ao Juiz da Comarca decidir.

O artigo 11 da Lei Estadual de n.º 15.210 de 25 de julho de 2018 determina que, além de avaliação interna, o Programa deve ser anualmente avaliado pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente onde estiver estabelecido e pelo Conselho Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente no nível estadual, ambas instâncias responsáveis pelo controle social. (RIO GRANDE DO SUL, 2018)

O artigo 12 da mesma Lei diz que é competência do Poder Público o estabelecimento de instrumento de mútua colaboração com a finalidade de dar cumprimento ao que dispõe a presente Lei, ou seja, no caso municipal, é dos municípios a responsabilidade pela elaboração da legislação e colocação em funcionamento do programa como um serviço de alta complexidade. (RIO GRANDE DO SUL, 2018)

Finaliza a legislação com o artigo 13 da referida Lei que dispõe que esta entra em vigor na data da publicação, que se deu em 26 de julho de 2018, e, portanto, vale desde esta data, não tendo sido revogada ou modificada por legislação posterior até o presente momento. (RIO GRANDE DO SUL, 2018).

Assim, necessária a análise da legislação municipal de Santo Ângelo, pioneira e que incentivou a descrita legislação estadual, até para que se estabeleça um comparativo entre as legislações, já que a legislação estadual difere em parte da municipal, como adiante será verificado.

4.2 A situação das crianças e adolescentes e suas famílias no estado do Rio Grande do Sul e no município de Santo Ângelo

Uma das fontes para a base de dados é o Conselho Regional de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul – COREDE, que se divide em regiões geográficas dentro do estado, e, no caso do município de Santo Ângelo, traçou o Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região das Missões 2015-2030, que mostra dados históricos e fáticos, e prospecções para o futuro da região, em

diversas áreas, inclusive áreas afetadas diretamente ao Direito da Criança e do Adolescente.

O primeiro dado relevante é acerca do envelhecimento da população das Missões, já que isso demonstra a idade média de duração da população adulta, que é a responsável, junto da sociedade, comunidade e Estado, pela garantia da proteção da convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes. (WBATUBA *et al*, 2017, p. 54)

POPULAÇÃO	2000	2010
Acima de 80 anos	4.001	5.579
Entre 75 e 79 anos	3.765	5.101
Entre 70 e 74 anos	5.800	7.207
Entre 65 e 69 anos	7.655	9.405
Entre 60 e 64 anos	9.543	12.299
De 55 a 59 anos	11.275	14.961

(Adaptação gráfica pelo autor)

Vê-se na região das Missões, assim como em uma regra no Brasil, o envelhecimento populacional, a durabilidade mais longa da população, com a evolução da idade principalmente nas idades entre os cinquenta e sessenta anos, o aumento quando se fala dos oitenta acima já é consideravelmente menor, mas ainda acontece. Os dados do Censo demonstram, portanto, que há população idosa e adulta, de idade mais avançada, convivendo em famílias e comunidades.

Sobre o número de domicílios particulares, e, em comparativo, a quantidade de domicílios com abastecimento de água, por qualquer das formas que existam, o destino do lixo e o saneamento básico, se demonstram condições de extrema pobreza, insalubridade das residências e fatores que podem culminar na perda ou suspensão do poder familiar, pois normalmente aliados à extrema pobreza, fome, dentre outros.

Os dados que se seguirão são levantamentos de 2010, sendo o item tão somente de Santo Ângelo. Os dados de lixo corretamente destinado ou de outros destinos tratam-se de dados de número de residências, portanto são comparativos com o número de domicílios e com a quantidade de casas com ligação de água ou outros meios de obtenção de água (WBATUBA *et al*, 2017, p. 93-96):

Domicílios urbanos e rurais	Água	Lixo destinado corretamente	Lixo outros destinos
25.734	25.734	24.432	1.302

(Adaptação gráfica pelo autor)

Esses dados são relevantes para demonstrar que a cidade não possui um sistema eficaz de direcionamento do seu lixo, o que colabora para a proliferação de doenças, desorganização das vias públicas e afeta a convivência comunitária, principalmente nos bairros de maior carência financeira, o que vem acompanhado normalmente da falta de saneamento básico, ambos prejudiciais para o adequado desenvolvimento das crianças e adolescentes.

Como os dados são de 2010 em razão do último Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e desse tempo distam oito anos, o dado acima embora ainda alarmante considerando tratar-se do ano de 2010 não reflete a realidade atual e não é possível obtê-la, tendo em vista que o próximo Censo ocorrerá em 2020.

Agora os dados do saneamento básico, o esgotamento sanitário por domicílios particulares no ano de 2010 no município de Santo Ângelo, que também é dado em tese defasado, mas que demonstra ao menos de forma objetiva a razão de muitas das internações hospitalares, das doenças e também da situação em que vivem os habitantes do município. (WBATUBA *et al*, 2017, p. 93-96):

Fossa séptica	Fossa rudimentar	Rede geral	Rio, lago e mar	Sem banheiro	Vala	Outro escoadouro
2.495	16.598	5.444	857	72	162	106

(Adaptação gráfica pelo autor)

Mesmo tratando-se de dados de 2010, é impensável compreender a ausência de políticas públicas sanitárias que faz com que mais de dezesseis mil pessoas possuam como forma de escoamento do seu esgoto fossas rudimentares, outras mais de mil escoem seu lixo ou em rios, lagos e mares, contribuindo para poluição destes, ou não tenham banheiro ou joguem o lixo em valas, poluindo o solo, ou em outros escoadouros que sequer são identificados.

São essas condições precárias de vida que demonstram que as violações de direitos não partem das pessoas, mas sim da ausência de políticas públicas pelo Estado, que permite que no ano de 2010 existissem ainda 162 famílias jogando seu esgoto em valas, ou seja, a céu aberto na cidade, o que causa prejuízo não só para elas, mas para todos que ali transitam, para o solo do município e para os visitantes turistas, já que é uma região de turismo do Rio Grande do Sul.

O Índice de Desenvolvimento Socioeconômico – IDESE, desenvolvido pela Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul – FEE, avalia a situação socioeconômica dos municípios do estado do Rio Grande do Sul, e foi elaborado um levantamento pelo COREDE considerando as regiões de divisão do estado que são por eles assim consideradas para o ano de 2013 (WBATUBA *et al*, 2017, p. 66):

REGIÃO	IDESE 2013
Estado do Rio Grande do Sul	0,7465
COREDE Missões	0,7362

(Adaptação gráfica pelo autor)

Verifica-se que a região das Missões em desenvolvimento socioeconômico é mais empobrecida que a média do estado do Rio Grande do Sul. Esse índice pode ser comparado com outro do mesmo propósito, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, que com seu Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDH-M, na evolução histórica dos Censos realizados pelo IBGE em 2000 e 2010, demonstra a seguinte situação (WBATUBA *et al*, 2017, p. 67):

REGIÃO	IDH-M 2000	IDH-M 2010
Rio Grande do Sul	0,8090	0,8210
COREDE Missões	0,8440	0,8600

(Adaptação gráfica pelo autor)

No caso do índice IDH-M a região das Missões aponta crescimento se comparados os dez anos entre a primeira e a segunda pesquisa, e, além disso, valor maior do que o Rio Grande do Sul em ambas as pesquisas, inclusive sendo seu primeiro índice superior ao índice atual do estado, portanto, se verifica que a região é mais problemática do que a comparação municipal, tratando-se de um problema mais descentralizado do que o âmbito municipal.

Ainda nesse sentido, para avaliação de questões sociais, há o índice da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – FIRJAN, denominado Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal – IFDM, que mostra o seguinte dado para o ano de 2013 (WBATUBA *et al*, 2017, p. 67):

REGIÃO	IFDM 2013
Rio Grande do Sul	0,7465
COREDE Missões	0,7362

(Adaptação gráfica pelo autor)

Verifica-se que o índice IFDM demonstra o mesmo valor do índice do IDESE para o ano de 2013, o que demonstra, além da veracidade dos levantamentos, o fato de que a Região das Missões está empobrecida, abaixo da média do estado do Rio Grande do Sul, e isso também pode se demonstrar pelo próximo gráfico, que mede o Índice de Vulnerabilidade Social – IVS que é desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, para o comparativo dos anos de 2000 e 2010 (WBATUBA *et al*, 2017, p. 68):

REGIÃO	IVS 2000	IVS 2010
Rio Grande do Sul	0,7465	0,8086
COREDE Missões	0,7548	0,8442

(Adaptação gráfica pelo autor)

Esse índice, ao contrário dos demais, é um índice reverso, pois se trata de um índice para demonstrar a quantidade de vulnerabilidade social, começando com 0 até o máximo de 1, portanto, quando a região das Missões demonstra superioridade no decênio, e o valor bastante considerável de aumento entre os anos de 2000 e 2010 e bem próximo do máximo, está na verdade demonstrando a grande vulnerabilidade social, já que o índice leva em consideração para o seu cálculo a linha da pobreza, o que afeta sobremaneira o padrão de vida das famílias.

Por fim, para reiterar os dados acima mencionados, resta a análise do índice Gini, criado pelo italiano Conrado Gini, que mede o grau de concentração de renda em um determinado local. Esse índice também é inverso, pois objetiva demonstrar a desigualdade social, portanto, quanto mais próximo de 0 menor a desigualdade e

quanto mais próximo de 1 maior a desigualdade entre os habitantes da região. Trata-se de um levantamento para o ano de 2010 (WBATUBA *et al*, 2017, p. 69):

MUNICÍPIO	ÍNDICE GINI 2010
Santo Ângelo	0,54
COREDE MISSÕES	0,47
Rio Grande do Sul	0,54

(Adaptação gráfica pelo autor)

Aqui a paridade com o Rio Grande do Sul em nada é salutar, até porque o índice da região das Missões é inferior, portanto, demonstra-se que a desigualdade social já anteriormente mostrada em nível de região, situa-se efetivamente no município de Santo Ângelo, além de outros municípios no escopo dos 25 considerados da região. Cabe ressaltar que nesse gráfico, o índice mais alto encontrado é 0,54, portanto Santo Ângelo é a cidade mais desigual, junto com São Miguel das Missões que também apresenta o mesmo valor.

Por consequência dos dados econômicos que demonstram a pobreza ou até extrema pobreza da região e do município, aporta o dado sobre o índice de inclusão de pessoas em programa pra famílias de baixa renda, especificamente o Programa Bolsa Família. Com relação aos dados específicos deste programa para a região das Missões, que é considerada pelo órgão com 25 municípios, o que demonstra o COREDE 2016 é (WBATUBA *et al*, 2017, p. 70):

Município	Cadastrados	Pagamentos	População	Pop. %
Santo Ângelo	25.374	13.335	79.040	16,87
Missões	100.408	46.584	252.432	18,45

(Adaptação gráfica pelo autor)

Esse dado demonstra a grande dependência das famílias do Programa Bolsa Família no Município, um claro indicador de que a renda dos residentes não é suficiente para sua subsistência. Assim afirmam Custódio e Moreira (2015, p. 122)

Nesse sentido o Programa Bolsa Família age com intuito de possibilitar melhor distribuição de renda, de combater à fome, de proporcionar inclusão social, de diminuir as desigualdades sociais, de diminuir a pobreza e de erradicar a miséria, bem como, subsidiariamente, com o intuito de erradicar o trabalho, garantindo que as crianças e adolescentes frequentem a escola.

Conforme Wbatuba *et al* (2017, p. 70) os índices demonstram os entraves do desenvolvimento regional sofrido nas Missões, pois embora melhores que alguns dos demais estados brasileiros ou melhores do que de algumas regiões do estado do Rio Grande do Sul, também em outras formas de indicadores, são alarmantes e denotam aspectos socioeconômicos de enorme pobreza.

Concluem Custódio e Moreira (2015, p. 122-123) que o Programa Bolsa família faz parte da política pública de assistência social do Brasil, e que garante o acesso a serviços públicos que são destinados a proteger os direitos de saúde, assistência social e educação, viabilizando a inclusão social, o combate à fome, à extrema pobreza, à evasão escolar e o analfabetismo, e, por um corolário lógico, diminuindo situações de violações de direito que direcionam para a perda ou suspensão do poder familiar.

Nesse sentido é necessário mostrar, numa visão econômica a questão do Produto Interno Bruto do município de Santo Ângelo num comparativo com a região das Missões e também considerando o PIB do estado do Rio Grande do Sul no ano de 2013 (WBATUBA *et al*, 2017, p. 111):

Municípios	PIB R\$	% do COREDE	% do Estado
Santo Ângelo	1.744.119.409,00	27,23%	0,53%
Missões	6.405.473.950,00	100%	1,93%
Estado	331.095.182.854,00	-	100%

(Adaptação gráfica pelo autor)

Vê-se que o município ocupa posição importante na região das Missões, sendo o que mais possui PIB na proporção da região, tendo em vista que o segundo colocado é São Luiz Gonzaga com 13,81% e os demais 23 municípios possuem índices inferiores a dois dígitos. Fica então o questionamento da distribuição da renda, pois se o município tanto produz, qual a razão de sua pobreza como demonstram os demais índices, e isso se vê pela medição do PIB *per capita*.

Também se vê neste gráfico que a região, embora vasta, é pouco produtiva para o estado do Rio Grande do Sul, pois ocupa menos de dois por cento de todo o valor levantado pelo estado anualmente, tratando-se de uma região claramente muito empobrecida e com desigualdades agudas.

No entanto, o quadro abaixo demonstra o PIB *per capita* e, com isso, a posição do Município em relação ao estado do Rio Grande do Sul, onde se verificará a grande desigualdade de distribuição de renda do município de Santo Ângelo (WBATUBA *et al*, p. 111):

Municípios	PIB <i>per capita</i> R\$	Posição no estado
Santo Ângelo	21.932,26	262
Missões	25.280,11	16
Estado	29.657,28	-

(Adaptação gráfica pelo autor)

Aqui a desigualdade se agudiza, note-se que o PIB *per capita* do município de Santo Ângelo é consideravelmente menor do que o da região das Missões, mesmo tratando-se do maior município e com maiores condições de produção, maior tempo na história da região, e, quando a comparação é com o estado do Rio Grande do Sul, o valor é quase oito mil reais inferior.

Ainda, considerando o segundo dado, a região das Missões ocupa o décimo sexto lugar no estado do Rio Grande do Sul, enquanto que o município de Santo Ângelo ocupa a posição 262, num estado que possui 497 municípios.

Isso reflete em grande monta na criação das crianças e adolescentes, nas capacidades materiais que os pais ou responsáveis possuem para eventualmente arcar com uma escola particular, um curso superior para os filhos, pois demonstra que a desigualdade aguda faz com que exista um número considerável de pessoas em situação de pobreza ou extrema pobreza.

Ainda, embora existam universidades na região, surgidas principalmente a partir do ano 2000, o transporte público, o valor dos gastos durante os cursos, alimentação e todos os outros fatores, aliados a pobreza dos responsáveis pela família, fazem tornar uma tarefa hercúlea ser pessoa com ensino superior na região das Missões, principalmente no município de Santo Ângelo.

Sobre esse dado cabe demonstrar faticamente que o número de alunos de graduação e pós-graduação *stricto sensu* presencial é ínfimo, sendo que não existe a possibilidade de pós-graduação *lato sensu* naquela região, ainda, trata-se o dado do ano de 2016, levantado na região das Missões, considerando os 25 municípios dela integrantes (WBATUBA *et al*, 2017, p. 74):

Instituição	Natureza	Localização	Alunos	Cursos Graduação	Cursos Pós-Graduação
Universidade Estadual do RS – UERGS	Pública	São Luiz Gonzaga	239	04	Não oferta
Universidade Federal da Fronteira Sul	Pública	Cerro Largo	1.300	07	02
URI – Regional Integrada Alto Uruguai e Missões	Comunitária	Cerro Largo/S. L. Gonzaga/Santo Ângelo	300/700/3.400	03/07/22	Não/Não/3
Instituto Cenecista de Ensino Superior	Comunitária	Santo Ângelo	1.400	12	Não oferta
Faculdade de Educação e Tecnologia da Região Missioneira	Particular	São Paulo das Missões	80	02	Não oferta

(Adaptação gráfica pelo autor)

Num escopo de pessoas que ultrapassa as centenas de milhares esses números são ínfimos e demonstram as dificuldades de qualificação, portanto, mesmo que se ultrapasse a infância e a juventude sem percalços, sabe-se que eles estarão próximos, ainda no final da adolescência, no momento em que se deve escolher uma instituição, um curso superior e graduar-se, até porque, não estão detalhados os cursos, mas a oferta de cursos é muito pequena dada a amplitude de cursos superiores existentes no país, e nem sempre serão esses cursos em específicos aqueles da escolha do aluno residente nessa região, tendo, portanto, que deslocar-se para outras regiões do Estado.

Esses fatores afastam tanto os jovens da cidade como parte de sua economia e seu desenvolvimento. Não há dados do retorno desses jovens, mas a experiência prática demonstra que, uma vez saídos dessas cidades, o retorno é muito improvável, restando na cidade somente as pessoas subqualificadas, iletradas, o

que colabora para o empobrecimento cultural, social e econômico, e para as violações de direitos de crianças e adolescentes.

Na esfera do trabalho, a exploração de trabalho infantil no município de Santo Ângelo representava em 2000 o número de 1.642 crianças e adolescentes, considerando as idades entre 10 e 17 anos, e esse número em 2010 era de 1.518 crianças e adolescentes ocupados no trabalho. (IBGE, 2018)

Na esfera da saúde, ou da possibilidade de acesso a saúde pelo oferecimento dos serviços, os índices do COREDE demonstram que a infraestrutura do município de Santo Ângelo é a maior da região das Missões, por larga margem, conforme demonstra o gráfico contendo dados de 2014 e 2015 (WBATUBA *et al*, 2017, p. 81):

Município	Enfermeiros 2015	Médicos 2015	HOSPITAIS 2014
Santo Ângelo	81	160	2
Missões	154	296	11

(Adaptação gráfica pelo autor)

Ainda na estatística hospitalar, existe a estatística da saúde dos pacientes, pois não há que se analisar tão somente pela quantidade de hospitais ou profissionais aptos ao atendimento, mas também pelas taxas de internação, óbitos, número de leitos disponíveis. Aqui os dados levantados são da região das Missões como um todo, ou seja, compreendem os 25 municípios considerados. (WBATUBA *et al*, 2017, p. 81)

COREDE MISSÕES	Saúde – Estatísticas Hospitalares 2014
Número de Hospitais	11
Leitos complementares	42
Leitos de internação	693
Número de óbitos	754
Número de internações	15.810
Dias de Permanência	67.360
Taxa de Mortalidade	4,77

(Adaptação gráfica pelo autor)

Cabe ressaltar, no âmbito da saúde, que

A disponibilização de serviços de saúde do COREDE Missões, além dos hospitais, contam com atendimento básico de saúde em todos vinte e cinco (25) municípios da região, através das Unidades de Pronto Atendimento (UPA's). Os hospitais que são atestados como centros regionais de alta

complexidade estão localizados nos municípios de Santo Ângelo, Giruá e São Luiz Gonzaga. (WBATUBA *et al*, 2017, p. 82).

Esses índices se mostram importantes pois, comparados à população da região das Missões e do município de Santo Ângelo, demonstram que a população está desatendida em grande monta, e isso inclui as crianças e adolescentes residentes no município, o que prejudica seu desenvolvimento saudável, e é uma afronta aos ditames da proteção integral de crianças e adolescentes.

Quanto aos índices educacionais mais específicos, as tabelas demonstram as matrículas na rede estadual urbana no município, na região das missões e no comparativo estadual, o que demonstra, comparando com o dado populacional já relatado, que há uma defasagem desde à primeira infância até a adolescência de pessoas na escola, que será demonstrado inclusive pela existência de um número significativo de matrículas na educação de jovens e adultos.

A tabela abaixo demonstra o número de matrículas na primeira infância e os anos iniciais do ensino fundamental no município de Santo Ângelo, na região das Missões como um todo, considerando os 25 municípios no ano de 2015 da rede estadual urbana (WBATUBA *et al*, 2017, p. 77):

Município	Ed. Infantil Parcial Creche/Pré-Escola	Ed. Infantil Integral Creche/Pré-Escola	Ed. Fundamental Parcial Anos Iniciais	Ed. Fundamental Integral Anos Iniciais
Santo Ângelo	0 / 22	0 / 0	1.724	269
Missões	0 / 101	0 / 0	4.017	1.629

(Adaptação gráfica pelo autor)

Verifica-se que o município de Santo Ângelo, assim como a região das Missões não possui matrículas na educação infantil parcial na modalidade de creche no ano de 2015, bem como não possui a educação infantil integral nem em modalidade de creche nem em modalidade de pré-escola, o que demonstra que os pais que trabalham não possuem um estabelecimento, nem em Santo Ângelo, nem na região das Missões para deixarem seus filhos durante o dia inteiro, e, mesmo na condição parcial, ou seja, por somente um turno do dia, há tão somente vinte e duas matrículas, ou seja, vinte e duas vagas para tal.

Isso também se reflete nos anos iniciais do ensino fundamental, quando a criança ainda não está em condições de desenvolvimento suficiente para que possa ficar sozinha em sua residência e há tão somente 269 vagas ou matrículas na educação de ensino fundamental de maneira integral. Isso é bastante significativo se considerado que se trata da garantia da convivência comunitária, ao mesmo tempo em que os pais, conforme já demonstrado, em condições de pobreza ou extrema pobreza e necessitando trabalhar para o sustento dos filhos, não possuem uma rede escolar de tempo integral.

Os dados que seguem tratam dos anos finais do ensino fundamental e da modalidade do ensino médio para o ano de 2015, no município de Santo Ângelo, na região das Missões e no estado do Rio Grande do Sul (WBATUBA *et al*, 2017, p. 77):

Município	Ensino Fundamental Anos finais Parcial	Ensino fundamental anos finais integral	Ensino médio parcial	Ensino médio integral
Santo Ângelo	1.903	274	2.459	0
Missões	4.763	1.453	7.973	250
Estado	213.703	29.968	305.064	5.215

(Adaptação gráfica pelo autor)

Aqui se vislumbra novamente a falha do ensino fundamental nos anos finais, quando as crianças já mais desenvolvidas mas ainda não em idade suficiente de assumir responsabilidades maiores, possuem apenas 274 vagas, ou matrículas, para o ensino fundamental em tempo integral, e isso piora no ensino médio, quando o foco se modifica para a ocupação do adolescente na escola, o período integral no município de Santo Ângelo não possui nenhuma vaga.

Os reflexos dessas circunstâncias seguem na próxima tabela, que trata da educação de Jovens e Adultos, a modalidade EJA, que ocorre quando as pessoas não tiveram condições de estudar ou continuar seus estudos em razão da necessidade de trabalhar para auxiliar no sustento da família, ocorrências de violações de direitos relativos ao trabalho, exploração sexual comercial e outras, e aí, quando jovens ou adultos retornam para a escola para concluir ou o ensino

fundamental e o médio, ou só o ensino médio, a depender de que momento deixaram a escola.

A tabela demonstra as matrículas na Educação de Jovens e Adultos – EJA, no ano de 2015, no município de Santo Ângelo, bem como na região das missões e no estado do Rio Grande do Sul, em caráter comparativo (WBATUBA *et al*, 2017, p. 77):

Município	EJA Fundamental	EJA Médio
Santo Ângelo	344	368
Missões	936	1.011
Estado	31.127	34.310

(Adaptação gráfica pelo autor)

Vê-se o acentuado número de matrículas na região das Missões e que tanto no fundamental quanto no médio o município de Santo Ângelo ocupa mais de um terço das matrículas da região das Missões, ou seja, dos vinte e cinco municípios listados, um terço das matrículas na Educação de Jovens e Adultos é refletida no município de Santo Ângelo, o que demonstra a quantidade de pessoas que tiveram de deixar os estudos em algum momento na vida e agora retornam para concluir. Parte significativa da compreensão dessa evolução da pobreza, do adoecimento da população, da desigualdade social por regiões e por municípios vai aportar nos índices de violência na região das Missões, que são o reflexo imediato, pela reação natural da população empobrecida e sem alternativas, e que dá reflexos muito claros na perda ou suspensão do poder familiar, bem como nos casos de cometimento de atos infracionais.

A região conta com três presídios considerados regionais, localizados em Cerro Largo, São Luiz Gonzaga e Santo Ângelo, classificados como de segurança média. Além disso o índice de furtos municipal, regional e estadual é como segue, para o período de 2010 até 2015 (WBATUBA *et al*, 2017, p. 86):

Município	2010	2011	2012	2013	2014	2015
S. Ângelo	1.633	1.390	1.232	1.401	1.187	1.309
Missões	3.960	3.440	3.299	3.508	3.605	3.668
Estado	117.617	166.694	163.746	166.340	168.947	158.009

(Adaptação gráfica pelo autor)

Nota-se que Santo Ângelo ocupa quantidade significativa do número de furtos da região, e uma oscilação que apontou, no último ano da pesquisa, aumento e que fez com que a proporção entre o total de crimes de furto cometido em Santo Ângelo fosse maior do que 35% da totalidade de crimes de furto cometidos na região das Missões, a ser considerado que o índice possui 25 municípios em sua lista, o número é bastante alto.

Com relação ao índice de roubos na região, no mesmo período de 2010 até 2015 os dados são os seguintes (WBATUBA *et al*, 2017, p. 87):

Município	2010	2011	2012	2013	2014	2015
S. Ângelo	186	197	196	158	140	126
Missões	338	329	339	280	277	274
Estado	48.144	44.922	46.213	52.508	61.560	79.112

(Adaptação gráfica pelo autor)

No índice de roubos, ainda que represente o maior número da tabela e uma proporção regional de mais de 45% do total de roubos da região no último ano da pesquisa, os números demonstram queda desde 2011 em nível municipal, e queda em nível regional desde 2012, e, se considerado o aumento agudo de roubos no estado no ano de 2015 a região não responde por um número tão acentuado de roubos, mas o município proporcionalmente à região sim.

Os dados de homicídios dolosos também demonstram a violência municipal, ainda mais a considerar que dos vinte e cinco municípios da região, sete não tiveram nenhum homicídio doloso no período compreendido entre 2010 e 2015, outros três somente uma ocorrência, quatro tiveram duas ocorrências, e Santo Ângelo, além de ter registrado ocorrências em todos os anos, registrou aumento no último ano compreendido da pesquisa, conforme se demonstra. (WBATUBA *et al*, 2017, p. 87):

Município	2010	2011	2012	2013	2014	2015
S. Ângelo	9	7	9	8	9	12
Missões	30	22	20	22	18	27
Estado	1.688	1.743	2.012	1.935	2.338	2.429

(Adaptação gráfica pelo autor)

É certo dizer que o estado do Rio Grande do Sul como um todo possui um aumento da violência em geral, e, considerando o gráfico de homicídios, vê-se que Santo Ângelo representa mais de 44% dos homicídios dolosos cometidos na região das Missões, número bastante alto e que comprova os demais índices, que agudizam as injustiças sociais, são conhecidamente mais recorrentes entre a população mais pobre e principalmente população negra, normalmente masculina.

A relevância desses índices é para demonstrar a situação do município em todos os seus vieses, há que se observar que o número de furtos e roubos advém de fatores como a pobreza, e a exclusão social, e esses fatores afetam direta e indiretamente as crianças e adolescentes, e, demonstrando ser o município de Santo Ângelo um município pobre, ou beirando a extrema pobreza, os índices acima podem dizer sobre a ausência de qualidade de vida das crianças e adolescentes, e principalmente a uma clara falha na proteção integral, já que não se consegue diminuir os índices negativos do município, que, pelo contrário, em regra, crescem anualmente.

Conforme Foucault (1999), os fatores históricos e sociais que condicionam as vidas humanas não são lineares, mas sim ramificados em todos os pequenos atos e práticas das suas vidas, os pequenos grupos de exercício da microfísica do poder. Por isso que os dados aqui se denotam relevantes, todas as circunstâncias que perpassam a vida são, em absoluto, partes estruturantes desta vida, e da convivência familiar e comunitária, não afetam em isolamento crianças e adolescentes ou famílias em outras circunstâncias particulares, afetam a sociedade em todos os seus vieses. Não são tão somente fatores de exclusão ou inclusão na vida, pois senão a própria vida, o exercício diário do cumprimento ou da violação de direitos, seja com crianças, com adolescentes, seja com o Estado, seja pelo Estado.

Dados que demonstram mortes, deixam de ser apenas números quando consideradas as pessoas e suas vivências, se chefes de família na questão orçamentária, únicos empregados. Condicionam, portanto, toda a vida em comunidade e em sociedade. Fatores como furtos e roubos são reflexos de uma comunidade mal distribuída, mal formulada, portanto, necessitada de políticas públicas específicas, erradicação ou diminuição dos índices de pobreza e das más condições da vida social.

Esses fatores demonstrados são conjuntos que levam as crianças e adolescentes a situações de perda ou suspensão do poder familiar, pois os índices trabalham não com números, e sim com pessoas, e dizem que as pessoas estão sendo vítimas, mas também praticantes de furtos e roubos, sendo vitimadas de homicídios, mas também praticando homicídios.

Portanto, demonstra o nível de violação de direitos a que está exposta a sociedade de Santo Ângelo e a tarefa que o município tem de garantir, ainda que sob esse nível de violência, que as crianças e adolescentes recebam educação adequada, alimentação, serviços de saúde, enfim, tudo aquilo que demandarem e necessitarem, na garantia de sua proteção integral, e, pelo corolário lógico, de sua manutenção na convivência com a família e com a comunidade.

4.3 A legislação n.º 3.625 de 22 de maio de 2012 – Programa Família Acolhedora estabelecida em Santo Ângelo

A Lei n. 3.625 de 22 de maio de 2012 do Município de Santo Ângelo que cria o programa Família acolhedora, assim dispõe:

Art. 1º Fica instituído o Programa de Guarda Temporária Subsidiada, denominado “FAMÍLIA ACOLHEDORA”, atendendo o que dispõe a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, a garantia dos direitos da criança e do adolescente previstos no Estatuto (Lei 8.069/1990) e o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito da Criança e Adolescente.

Vê-se a preocupação dos legisladores em elaborar uma legislação municipal para o acolhimento familiar, dando o nome ao programa, no município, de Família Acolhedora, respeitando as disposições da Política Nacional de Assistência Social de 2004, do Sistema Único de Assistência Social em geral e as garantias previstas no Estatuto da criança e do Adolescente, bem como o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito da Criança e do Adolescente, e esse cuidado se observa durante toda a sua leitura, que possui 16 artigos.

Deve-se entender, também pela leitura do item 4.1, mas pelo conhecimento geral da situação do estado do Rio Grande do Sul, que vive a maior crise financeira de sua história, além das medidas do Governo Federal que cortam anualmente mais e mais o valor destinado para a Assistência Social, inviabilizando serviços, que o município de Santo Ângelo, distante, fronteiro com país que também enfrenta

grave crise econômica, a Argentina, que a elaboração dessa legislação demonstra um grande passo que pode ser reprisado por outros municípios que possuem muito mais condições financeiras, como é o caso de Santa Cruz do Sul, Lajeado, e municípios da Serra Gaúcha.

Cabe ressaltar que a legislação municipal em nada fere os dispositivos constitucionais e elaborados em legislações federais sobre o tema, mas os complementa. Até em razão de ser

tal status jurídico de ente integrante da Federação que coloca o Município em condição de igualdade jurídica com o Estado e com a União. Não há que se falar em superioridade ou prevalência. Cada esfera de poder tem a sua autonomia própria, dentro da qual, salvo nos casos expressos definidos na Constituição, a outra não poderá se imiscuir. (CORRALO, 2008, p. 25)

Com relação à elaboração de uma legislação municipal que influencia diretamente nos três poderes no município, formada pelo legislativo, mas referendada pelo prefeito municipal, chefe do poder executivo, cabe afirmar que, como diz LEMES (1996, p. 20) existe uma cogestão entre o Executivo e o legislativo, dessa maneira, uma administração pública municipal tem obrigação, pela imposição constitucional, conjuntamente com o prefeito, e, na busca dos mesmos objetivos, os Vereadores, como membros integrantes do Poder Legislativo, a incumbência de legislar e gerir o município.

Trata-se de um ato de clara voluntariedade de todos os Poderes do município de Santo Ângelo, em prol da proteção e defesa dos direitos à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes, ainda mais se considerado que o projeto, anterior a confecção da legislação, iniciou-se no mesmo ano, então o processo legislativo foi extremamente rápido, além de unânime, e contando com o apoio do prefeito municipal para a sua sanção imediata.

Até porque, se a legislação municipal fosse elaborada expressamente com o fito de ferir ou contrariar qualquer dispositivo da Constituição Federal, configura-se situação em que a atuação do parlamentar é infundada, e esta “pode ser eivada de nulidade e representar um abuso do exercício da função parlamentar.” (CORRALO, 2008, p. 30)

No artigo 2º da Lei n. 3.625 de 22 de maio de 2012 a legislação determina que o programa fique vinculado a uma secretaria específica do município, denominada de Secretaria Municipal de Assistência Social, Trabalho e Cidadania, que fica incumbida em três níveis diferentes: coordenação, execução e avaliação do

Programa. Isso se dá por uma equipe técnica com carga horária específica, e não prejudica o andamento das outras demandas do CREAS, já que existem, portanto, no mínimo duas equipes técnicas naquele município. (SANTO ÂNGELO, 2012)

Assim relata Aloraldo (2017, p. 107) “no município de Santo Ângelo, atualmente, o Programa caminha para exigir uma equipe exclusiva, que é o próximo desafio. Apesar da secretária da Assistência Social destacar o ganho que foi uma equipe de pelo menos carga horária exclusiva”.

A Secretaria Municipal de Assistência Social, Trabalho e Cidadania, conforme determinado pelo Poder Executivo municipal, é incumbida de:

- I – Criar meios de promoção e valorização humana;
- II – Assistir a indigentes, prioritariamente à maternidade e a Infância, que recorram à municipalidade em busca de auxílios de qualquer natureza;
- III – Assistir à população carente, desempregados momentâneos que, pela natureza do mercado de trabalho disponível, são empregados temporários;
- IV – Promover a assistência a infância, através de creches e programas sociais;
- V – Desempenhar outras atividades correlatas e demais tarefas que lhe forem atribuídas pelo Prefeito. (SANTO ÂNGELO, 2018)

Vê-se que a Secretaria possui atribuições de maneira abrangente, já que seu inciso quinto diz que além das atividades ali descritas, também desempenhará atividades correlatas, ou seja, similares, bem como outras tarefas não especificadas que lhe forem atribuídas pelo Prefeito.

Mas aqui não ocorre uma circunstância de violação dos direitos de convivência familiar de crianças e adolescentes ou uma falha no Programa Família Acolhedora, já que a lei prevê que o programa possui sua equipe própria ou ao menos, como ocorre com o município, com carga horária exclusiva para o atendimento do programa, portanto, a Secretaria está equipada no mínimo com duas faces de equipes técnicas de alta complexidade, sendo uma delas voltada especificamente para o trabalho no Programa Família Acolhedora e todas as suas circunstâncias.

Então eventuais delegações do Poder Judiciário, ainda que não seja competente para tal, mas o faz na prática, ocupando as equipes da Assistência Social com demandas que deveriam ser próprias do Poder e de seus servidores, somadas à abertura deixada pela legislação, podem ser facilmente cobertas pelas equipes técnicas do município, que está devidamente equipado para enfrentar

demandas variadas e em maior quantidade. Trata-se de município exemplo para o estado do Rio Grande do Sul, que, por sua iniciativa, fez surgir lei estadual, portanto, os fatos demonstram que não há despreparo ou violações de direitos.

A legislação demonstra a construção dos níveis que vislumbram a preocupação com a implantação e a parte inicial do programa, a sua continuidade, e sua avaliação de eficiência, como ocorre com as políticas públicas em geral, ou como deveria ocorrer, embora muitas vezes exista a justificativa da falta de verbas e outros argumentos que acabam por prejudicar políticas públicas importantes para crianças e adolescentes e também para outros beneficiários.

Sobre as políticas públicas e sua conexão com a legislação e os tipos de acolhimento e seu fluxo diz Gomes (p. 43)

As políticas públicas devem ter uma estrutura dotada de um caráter razoavelmente complexo e ajustadas aos assuntos que pretende enfrentar, uma vez que a problemática envolvida no terreno econômico, v.g., decerto é bem diferente daquelas do meio ambiente ou da moradia. Reconhecer diversos formatos (arenas ou conteúdo) presta o bom serviço de identificar as distintas maneiras de enfrentar as díspares necessidades humanas, bem como quais as normas necessárias a esse fim, assim também os meios físicos e humanos suficientes a torna-las concretas.

O artigo 3º da Lei n. 3.625 de 22 de maio de 2012 determina a abrangência geográfica da legislação, determinando que tem por objetivo atender situações de violações de direitos de crianças e adolescentes do município de Santo Ângelo, aqui se inclinando para o uso da expressão “do” como pertencimento, ou seja, residentes e domiciliadas no município. (SANTO ÂNGELO, 2012)

Trata-se de importante regra se se considerar que a região das Missões, não considerando a região geográfica do IBGE, mas aquela do Conselho Regional de Desenvolvimento - COREDE, que possui mais relevância para as políticas públicas, tendo em vista que é dos dados do COREDE que saem os planejamentos futuros e os diagnósticos municipais e estaduais no estado do Rio Grande do Sul, servindo o IBGE mais como um fornecedor de dados para a elaboração das medidas pelo COREDE, ou seja, um organismo com maior relevância teórica do que um órgão de relevância material. (WBATUBA *et al*, 2017).

Já o artigo 4º da Lei n. 3.625 de 22 de maio de 2012 determina a integração do Programa ao Plano Plurianual de Assistência Social, traz o conceito da proteção integral às crianças e adolescentes e lista em um rol de sete incisos as garantias ressaltadas a estas. (SANTO ÂNGELO, 2012)

O artigo 4º, I da Lei n. 3.625 de 22 de maio de 2012 fala do ambiente sadio para que se possa prover a convivência familiar e comunitária. Esse ambiente sadio é uma garantia tanto das equipes técnicas quando da circunstância preventiva como das violações mais graves de direitos como é do Estado e da sociedade, e também do núcleo da comunidade e da família. (SANTO ÂNGELO, 2012).

Assim refere Custódio (2015, p. 19)

A mobilização constituiu-se em estratégia para o empoderamento de crianças e adolescentes, mas também para disseminar conhecimentos mais profundos sobre a situação da infância nos territórios e sobre as políticas públicas que são asseguradas no sistema brasileiro. Além disso, as estratégias de mobilização devem envolver, além dos gestores, autoridades públicas e profissionais; as famílias e a comunidade como forma de ampliar o espectro de proteção e responsabilidade local com a infância.

O artigo 4º, inciso II da Lei n. 3.625 de 22 de maio de 2012 fala de proporcionar melhores condições para a socialização, que é um reforço no sentido de garantir a convivência comunitária, já que socializar é um instrumento necessário para o contato com a comunidade e a manutenção de relações de afeto e de amizade com os que vivem numa mesma comunidade e numa mesma sociedade. (SANTO ÂNGELO, 2012)

Já o inciso III (terceiro) do artigo 4º da mesma Lei, dá a determinação de que se deve acompanhar a frequência da criança e do adolescente tanto na escola quanto nos programas Socioassistenciais quando submetidos a tais programas, aqui está uma clara regra de acompanhamento a que são incumbidas as equipes técnicas da Assistência Social. (SANTO ÂNGELO, 2012)

Seu inciso IV (quarto) fala na mobilização da rede, ou seja, das equipes técnicas e de toda a estrutura para a garantia dos direitos socioassistenciais em torno da família vulnerabilizada, buscando alternativas para a melhoria do convívio familiar e comunitário. (SANTO ÂNGELO, 2012)

Aqui está demonstrada uma clara competência da proteção social básica, de uma circunstância em que não houve ainda o rompimento das relações familiares, buscando de maneira preventiva impedir a circunstância da violação de direitos.

No inciso V da mesma Lei, fala-se da manutenção do convívio com a família biológica, mesmo quando da circunstância de acolhimento familiar, o que é encorajado justamente para facilitar o processo de retorno à família de origem, quando se demonstrar que essa é uma circunstância possível. (SANTO ÂNGELO, 2012).

Seu inciso VI (sexto) traz a previsão de garantia do direito de vida e saúde, além do desenvolvimento sadio e harmonioso em condições dignas de existência, o que na verdade demonstram instrumentos para a garantia da proteção integral de crianças e adolescentes. (SANTO ÂNGELO, 2012).

O inciso VII do artigo 4º da Lei n. 3.625 de 22 de maio de 2012 dispõe sobre a possibilidade de retorno da criança e do adolescente para sua família de origem, ou, nos casos extremos de impossibilidade, a colocação em família substituta, quando passado o tempo de permanência em família acolhedora sem que haja o restabelecimento das garantias de convivência familiar com a família biológica.

Já no parágrafo único do inciso citado (SANTO ÂNGELO, 2012) se trata das circunstâncias em que o retorno à família de origem não é mais possível, circunstância na qual se adotam as disposições do Estatuto da Criança e do Adolescente, no que concerne ao título de Colocação em Família Substituta, com os institutos da guarda, tutela ou adoção. (BRASIL, 1990).

Portanto, reveste-se de grande importância o destino das crianças que são colocadas em famílias substitutas. E, se estas famílias não apresentarem o conteúdo ético-moral, a incompatibilidade com a medida pode exprimir-se de diversas formas, mesmo emocionais. As pessoas que não estão preparadas emocionalmente para estes Institutos (guarda, tutela ou adoção), que apresentam desequilíbrios comportamentais ou mesmo o ambiente familiar não é adequado, não é propício a oferecer condições necessárias ao desenvolvimento da criança e do adolescente, nesses casos não será deferida a colocação nestas famílias [...]”. (ARAGÃO; VARGAS, 2005, p. 47-48).

Inclui-se a determinação de que a equipe do Programa Família Acolhedora, bem como o Conselho Tutelar ficam incumbidos de auxiliar o Poder Judiciário nessas circunstâncias, ainda que não seja órgão de assessoramento do Poder Judiciário, o que demonstra erro da legislação, advindo do costume da utilização ilegal do Conselho Tutelar. No caso do Poder Judiciário essa responsabilidade fica ao encargo do Juiz e do Juizado Regional da Infância e Juventude presente no município, vara especializada no atendimento de crianças e adolescentes.

O Juizado Regional da Infância e Juventude é assim denominado porque trabalha nas diversas cidades da região, é distinto do Juizado da Infância e Juventude, que é voltado para uma Comarca específica. O Juizado Regional é aquele que lida com a absorção dos processos e procedimentos em maior amplitude.

Essa organização se dá pela Lei n.º 7.356 de 1º de fevereiro de 1980, que dispõe sobre o Código de Organização Judiciária do Estado, e, inserto nele está a subdivisão denominada Juizado Regional da Infância e Juventude, bem como a denominação de Juizado da Infância e Juventude, sendo o primeiro aquele mais amplo, que pode inclusive e em certas circunstâncias deve absorver as competências do segundo. (RIO GRANDE DO SUL, 1980).

As circunstâncias gerais a que estão submetidas crianças e adolescentes insertos no Programa Família Acolhedora vem descritas no artigo 5º a Lei n. 3.625 de 22 de maio de 2012, diz que as crianças e adolescentes receberão diversas garantias e direitos, elencados em cinco incisos. (SANTO ÂNGELO, 2012)

O inciso I do artigo 5º da referida Lei trata dos atendimentos nas áreas de saúde, educação e assistência social, pelas políticas públicas existentes, nas quais as crianças têm absoluta prioridade, observando o que dispõe o Estatuto da Criança e do Adolescente no seu artigo 4º (BRASIL, 1990).

No inciso II do artigo 5º da mesma Lei está a disposição dos profissionais e da forma de atendimento, dispondo que o atendimento será individual e familiar através de profissionais do serviço social, psicologia e outros, conforme a demanda. Aqui a ressalva de conforme a demanda tendo em vista que a Assistência Social também tem de atender a outras determinações judiciais e também a outros programas de proteção aos idosos, moradores de ruas e inclusive em situações de catástrofe. (SANTO ÂNGELO, 2012)

O inciso III do artigo 5º da Lei n. 3.625 de 22 de maio de 2012 dispõe que os processos de acolhimento familiar terão prioridade no Juizado da Infância e Juventude sob o trâmite de todos os demais. Aqui embora a iniciativa se demonstre positiva, parece mais uma interferência dos Poderes Executivo e Legislativo, muito embora tenham firmado cooperação com o Judiciário para a execução do programa, essa disposição em lei municipal é questionável perante a legislação estadual e federal que dispõe sobre as preferências processuais. (SANTO ÂNGELO, 2012)

Já no inciso IV do artigo 5º da Lei fica disposto o estímulo para o restabelecimento das relações familiares, ou sua manutenção, com a finalidade de minorar os efeitos do retorno à família biológica, quando do término da necessidade de afastamento. (SANTO ÂNGELO, 2012)

Na configuração dessas competências, entre a ação do poder público maior e os grupos intermediários, aparecem entidades naturais como contexto social, como a família, bem como entidades necessárias as associações profissionais e ao município, entidades essas necessárias à vinculação de seus membros, com a preservação de uma esfera de ação própria. Considera-se aí o município como entidade intermediária em cujo núcleo aparece o homem, possibilitando a satisfação das necessidades comunais prioritárias e públicas. Lembra Dromi que a polis, entre os gregos, era considerada como a sociedade perfeita, caracterizada pela auto-suficiência, isto é, autarkeia, distinguindo-se qualitativamente dos demais grupos sociais. Como titular natural das competências locais, possibilita a integração do indivíduo no corpo social municipal. O Município é todo como a forma de integração intermediária entre o indivíduo e o Estado. (BARACHO JÚNIOR, 1996, p. 51).

Finaliza o inciso V do artigo 5º da Lei n. 3.625 de 22 de maio de 2012 dispondo que fica determinada a necessidade de manutenção dos irmãos em conjunto, na mesma família acolhedora, sempre que isso se demonstrar possível, mesmo que extrapole o número de crianças que se pode acolher. (SANTO ÂNGELO, 2012)

O artigo 6º da Lei n. 3.625 de 22 de maio de 2012 fala das condições necessárias para que uma família possa receber e manter o acolhido com dignidade, observando todos os preceitos necessários à proteção integral de crianças e adolescentes, considerando a aceitação de integrar o programa e o recebimento da criança ou adolescente como característica de responsabilidade familiar.

No parágrafo 2º do artigo 6º da referida Lei está uma divergência com a legislação estadual, na legislação Municipal de Santo Ângelo é possível receber até duas crianças, mesmo que não sejam irmãos, e, em caso de irmãos pode ser aumentado o número.

A legislação estadual sobre o Programa Família Acolhedora fala que fica a cargo do Magistrado decidir sobre questões que ultrapassem mais de uma criança por família, e que a exceção fica nesses dois casos, de irmãos ou de decisão judicial, mas a dicotomia entre a legislação estadual e a legislação municipal reside na parte inicial da norma, que estabelece, em nível municipal, o acolhimento de duas crianças ou adolescentes, e em nível estadual, o acolhimento de apenas uma criança ou adolescente.

Isso chama a atenção em razão também de que o Magistrado da Comarca de Santo Ângelo foi um dos auxiliares na elaboração da legislação estadual, que só existe em razão da legislação elaborada em Santo Ângelo, pois é inspirada nesta, e

grande parte do seu texto é similar, no entanto, na hora de limitar o número de crianças houve divergência entre a legislação estadual e a municipal.

Mesmo assim, como a legislação estadual diz que fica a cargo dos municípios a criação de regulamentações sobre o serviço, provavelmente será de cada município a responsabilidade, quando da elaboração de sua legislação, de limitar o número de crianças e adolescentes a serem acolhidos pela família, não existindo, em tese, conflito de normas no presente caso.

O artigo 7º da Lei n. 3.625 de 22 de maio de 2012 fala sobre a seleção das famílias e dispõe (SANTO ÂNGELO, 2012):

Art. 7º O processo de seleção das famílias interessadas no Programa “Família Acolhedora”, inicia após inscrição junto à Secretaria Municipal de Assistência Social, Trabalho e Cidadania. § 1º A seleção das famílias inscritas feitas através de Estudo Social realizado com a colaboração do Poder Judiciário, levando-se em consideração a idoneidade dos guardiões, a moradia, o espaço físico, as condições sócio econômicas, a convivência familiar e comunitária, e a disponibilidade da família em relação às condições do Programa (procedimentos para inclusão na família acolhedora e retorno à família de origem, capacitação, acompanhamento social). §2º O Estudo Social com parecer favorável é critério indispensável à efetivação do cadastro da família ao Programa.

O artigo 8º da Lei n. 3.625 de 22 de maio de 2012 diz sobre o recebimento da Bolsa Auxílio pela família acolhedora que obtiver a guarda temporária subsidiada, dentro dos trâmites legais, que equivale a um salário mínimo por criança ou adolescente acolhido, destinada ao pagamento de despesas relativas à alimentação, vestuário, lazer, higiene, material escolar e outras despesas que se demonstrem essenciais para o bem físico, psíquico e social do usuário do Programa. (SANTO ÂNGELO, 2012)

Aqui também uma distinção da legislação estadual, que não prevê nenhum tipo de auxílio em seu texto para as famílias acolhedoras, deixando esta disposição em branco, muito em razão de que os municípios é que devem determinar as suas políticas e podem livremente estabelecer um valor superior a este, caso possível no interesse da administração pública, até porque não existe nenhuma legislação que diga em contrário, mas se reconhece a lacuna deixada pela legislação estadual, que poderia, ainda que não estabelecendo valor fixo, determinar que é devida à família algum tipo de auxílio.

Os parágrafos 1º e 2º do artigo 8º da Lei n. 3.625 de 22 de maio de 2012 dizem sobre a forma de pagamento, dizendo que o pagamento será efetuado até o dia 10 (dez) de cada mês, bem como que o valor da bolsa auxílio será proporcional ao tempo que a criança ou adolescente ficou sob os cuidados da família acolhedora, isso prevendo um caso em que se encerre o contrato entre a família e o programa antes de se ter transcorrido um mês de referência inteiro. (SANTO ÂNGELO, 2012).

No artigo 9º da Lei n. 3.625 de 22 de maio de 2012 está descrito que “cabe ao Conselho Tutelar e à Autoridade Judiciária a inclusão de crianças ou adolescentes no Programa através do acolhimento em família cadastrada até que haja condições para retornar à família de origem ou ser colocada em família substituta”. (SANTO ÂNGELO, 2012).

Aqui se vê uma atribuição que fora delegada ao Conselho Tutelar e ao Poder Judiciário cumulativamente, seguindo o intuito e os descritos de cooperação entre os Poderes, mas que, pelas normas do Estatuto da Criança e do Adolescente não deveria envolver o Conselho Tutelar, visto que não é de sua competência. Tal erro não foi cometido na legislação estadual, que não elenca o Conselho Tutelar como um dos atores competentes para integrar a Equipe da Família Acolhedora.

O artigo 10 da Lei n. 3.625 de 22 de maio de 2012 dispõe que o período da criança ou adolescente em família acolhedora deve ser o mínimo possível para possibilitar seu retorno para a família de origem, ou, em situação extrema, a colocação em família substituta, também no mesmo artigo dispõe que o tempo máximo de permanência é de dois anos, só podendo ser ultrapassado por decisão do Magistrado da Comarca, aqui tudo semelhante à legislação estadual. (SANTO ÂNGELO, 2012).

O artigo 11 da Lei n. 3.625 de 22 de maio de 2012 disciplina que o sistema de proteção integral de crianças e adolescentes do município será incumbência da Secretaria Municipal de Assistência Social, Trabalho e Cidadania, descrevendo em três parágrafos na sequência a forma como se dará esse sistema. (SANTO ÂNGELO, 2012).

No entanto, depois menciona incumbências relativas ao Conselho Tutelar, que é órgão autônomo e não está vinculado à Secretaria Municipal de Assistência Social, Trabalho e Cidadania, em uma tentativa que se pode interpretar como de dar independência para a fiscalização, ou um mero erro do legislador, que na verdade configura-se em ilegalidade ao atribuir a competência para a equipe mais conhecida,

o Conselho Tutelar, quando na verdade trata-se de incumbência específica do SUAS.

No parágrafo primeiro do artigo 11 da Lei n. 3.625 de 22 de maio de 2012 está disposto que (SANTO ÂNGELO, 2012)

O 'Programa Família Acolhedora' terá o envolvimento de profissionais do serviço de psicologia para atendimentos direto às famílias e às crianças, sobretudo preparando-os para o desligamento destas e seu retorno à família biológica ou inclusão em família substituta.

Já o parágrafo 2º do artigo 11 da Lei n. 3.625 de 22 de maio de 2012 dispõe que a Coordenação do Programa Família Acolhedora encaminhará de maneira periódica ao Juiz da Infância e Juventude um relatório circunstanciado, referente a situação da criança ou adolescente, de seus familiares originários e das circunstâncias na família acolhedora. (SANTO ÂNGELO, 2012).

Conclui o parágrafo terceiro do artigo 11 da mesma Lei dando competência ao Conselho Tutelar para acompanhar de maneira permanente, embora essa seja originariamente uma atribuição da equipe de alta complexidade do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e sua delegação para o Conselho Tutelar é no mínimo errônea. Também diz que deve verificar a regularidade do programa, atribuição que é do Ministério Público, encaminhando todas as observações que fizer deste encaminhamento à Secretaria de Assistência Social, Trabalho e Cidadania do município sempre que verificar irregularidades no programa. (SANTO ÂNGELO, 2012).

Aqui também acaba o Conselho Tutelar como herdeiro de incumbências que deveriam ser específicas das equipes técnicas da alta complexidade da Assistência Social, tendo em vista que em nenhum momento durante as determinações da Tipificação Nacional, do Plano Nacional, da Norma Operacional Básica ou das demais legislações se fez menção à incumbências do Conselho Tutelar no serviço de acolhimento familiar, que é da alta complexidade do Sistema Único de Saúde, responsabilidade do CREAS.

Em relação às condições discursivas e de suas lógicas dispostas aos atores sociais envolvidos, viu-se que, se os discursos de fundamentação voltam-se à pretensão da validade na norma, os discursos de aplicação estão preocupados com a adequação. Se nos discursos de fundamentação, o que inspirava os juízos de validade era o paradigma de fundo que nos traria um

conhecimento não absoluto, mas geral sobre as implicações e os efeitos colaterais de uma norma, que se pretenda válida a todos face à disposição de todos ante seus reflexos, nos discursos de aplicação, o mundo dos fatos é condicionante. A rigor, tem-se a necessidade de adequação da norma à facticidade, mas não se pode desconsiderar a norma geral, muito embora a aplicação refira-se ao caso concreto. (BITENCOURT; RECK, 2015, p. 35).

Necessário ressaltar, como dispõe Simões (2008, p. 316) que é responsabilidade de todos os municípios a proteção básica e especial, e que essas objetivam fortalecer os vínculos familiares, conectando-os com os comunitários e com os da sociedade, bem como com o Estado em si, numa dimensão tripartite: vínculos legais, socioculturais e afetivo-relacionais.

O artigo 12 da Lei n. 3.625 de 22 de maio de 2012 diz que além dessa avaliação interna, o Programa deve ser avaliado pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente anualmente e pelo Conselho Municipal de Assistência Social, instâncias responsáveis pelo controle social no município.

Essa avaliação constante e por mais de um órgão traz mais confiabilidade para o Programa, já que, ainda que haja falha em uma fiscalização, haverá outra, por uma equipe totalmente distinta, que pode verificar erros de procedimento ou violações de direitos praticadas pelos acolhedores, que o primeiro fiscalizador não observou.

O artigo 13 da referida Lei diz que (SANTO ÂNGELO, 2012):

Para efeitos de concessão do subsídio financeiro que trata o artigo 8º desta Lei, a Secretaria Municipal de Assistência Social, Trabalho e Cidadania, através da Coordenação do Programa, fará o devido registro e controle administrativo, observando-se o período de atendimento em cada caso.

O artigo 14 da mesma legislação diz que a regulamentação da presente lei se dá por Decreto do Poder Executivo, cabe ressaltar que a lei já está em vigência e prática, sem alterações e com as declarações de que existem famílias em lista de espera para participar do programa, o que demonstra um de seus pontos positivos.

No que concerne às despesas do Programa, o artigo quinze dispõe que essas serão financiadas pelo Fundo de Direitos da Criança e do Adolescente – FIA do município, a que lá se denomina Fundo Municipal de Infância e Adolescência e também pelo Fundo Municipal de Assistência Social, bem como por dotação orçamentária própria da Secretaria Municipal de Assistência Social, Trabalho e Cidadania. No entanto, tratando-se de um serviço de caráter continuado, não se mostra correta a indicação de valores advindos do FIA.

O Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, que possui como regulação a Resolução n. 137 do CONANDA é a viabilização financeira que possibilita a realização da infraestrutura para possibilitar a organização das políticas públicas de inclusão social, voltadas para crianças e adolescentes e está disposto no Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu artigo 88. (BRASIL, 1990).

Possui como característica o fato de que existe tanto em âmbito nacional, na figura da União, em âmbito estadual, em todos os estados da nação, bem como em âmbito municipal, em todos os municípios, sendo que é gerenciado pelos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, cada um a seu nível, sendo parte obrigatória do orçamento público.

As fontes de recursos para o FIA não são taxativas, podem ser previstas diversas, baseadas na lei que instituiu o Fundo, entretanto, há uma lista que determina os recursos públicos, pela dotação anual do orçamento público bem como os recursos provenientes dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente em âmbito estadual e nacional.

Ainda como fontes de recursos, são listadas as doações de pessoas físicas ou jurídicas, pela destinação de valores através do Imposto de Renda, as rendas eventuais, ainda que resultantes de depósitos e aplicações de capitais, valores advindos de multas em razão de condenações em ações civis ou de imposições de penalidades administrativas previstas na Lei n. 8.069 de 13 de julho de 1990, dentro outros recursos governamentais que podem ser determinados e também uma lacuna que demonstra que quaisquer outros recursos, não importando, desde que legais, a sua origem, que forem destinados. (TCE, 2010)

Portanto, assim não é distinto no município de Santo Ângelo, como se dá em todos os municípios brasileiros, deve existir uma conta bancária específica para o manejo dos valores, há um fundo por município e esse fundo possui um Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ próprio, que auxilia na viabilização da destinação dos recursos e permite a sua utilização pelo município, estado ou União em seu âmbito de competência.

Por fim, o artigo 16, último da Lei, diz que a entrada em vigor da mesma se dá na data da sua publicação, sem a ocorrência de *vacatio legis*, demonstrando a preocupação dos legisladores e autoridades municipais de fazer instituir legalmente

o programa de maneira célere e imediata, respeitando a prioridade absoluta garantida à crianças e adolescentes.

Diante disso também se demonstra que a Lei está vigente, sem alterações até a presente data, desde o dia 22 de maio de 2012, o que é mais um dos demonstrativos de sua eficácia e do acerto do Programa Família Acolhedora no município de Santo Ângelo, uma união de forças entre os três poderes e as suas respectivas equipes técnicas e administrativas.

Foi possível a incorporação de novos ideais culturais surgidos na sociedade, implementando, ao menos formalmente, a democracia participativa. A proposta é de que a descentralização e a democratização caminhem conjuntamente, a fim de garantir a formulação de políticas públicas eficazes, que respondam satisfatoriamente aos anseios da população e que sejam capazes de prevenir e combater a tão propalada exclusão social. (COSTA; HERMANY, 2006, p. 168)

Cabe ressaltar que a legislação municipal de Santo Ângelo é uma iniciativa única no que tange ao serviço de acolhimento familiar em nível municipal, lá denominado Família Acolhedora. Não existe em nenhum outro lugar do estado. E essa iniciativa se comprovou bastante simples de confecção e de execução, podendo ser repetida por qualquer outro município.

Ainda que exista um reconhecimento da importância dos direitos fundamentais, ou em sua forma crua, dos direitos humanos, quando constitucionalizados, os mecanismos de não aplicabilidade, a ausência de garantias convincentes podem ser um entrave, pois estão regularmente na ordem do dia dos municípios para a aplicação de políticas públicas. Existem muitos seres humanos que não podem sequer imaginar a fruição de seus direitos mais básicos (RUBIO, 2010, p. 29).

No entanto, no município de Santo Ângelo, ao menos no que diz respeito às crianças e adolescentes, os direitos estão garantidos pelas legislações, e pela prática do Juizado Regional da Infância e Juventude, bem como das equipes técnicas da Assistência Social tanto no CRAS como no CREAS, que são ou deveriam estar equipadas ao menos no que dispõe a respeito a legislação municipal. Isso demonstra uma preocupação bastante relevante com crianças e adolescentes, a considerar que dados estatísticos que serão demonstrados nesse trabalho mostram que outras áreas do município carecem muito de recursos.

Verifica-se aí o respeito à prioridade absoluta de crianças e adolescentes, tanto na formação ou criação de políticas públicas e legislações como sua colocação em prática.

No presente caso houve uma conjunção de esforços para a elaboração da legislação, com a participação efetiva do Poder Executivo. Nesse sentido diz CORRALO (2008, p. 45) que muitas das normas confeccionadas no processo de legislatura municipal possuem “a participação do Executivo, seja através da sanção/veto (leis ordinárias, complementares e medidas provisórias), seja através da iniciativa exclusiva de leis”.

Conforme diz Ihering (2004, p. 25) o movimento histórico do Direito é de um quadro de anseios, lutas e batalhas, com muitos esforços dispendiosos. Não há forma senão tateando e buscando incessantemente seu caminho, e, ainda assim, derrubando as barreiras que se erguem no curso dele, que o mesmo se afirma. E isso vale para o reconhecimento dos direitos de crianças e adolescentes, já que o tempo demonstra que foram extremamente tardios.

5 CONCLUSÕES

O Direito da Criança e do Adolescente sofreu mudanças significativas principalmente a partir da Constituição Federal de 1988, posteriormente o Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990 e daí suas modificações, o reconhecimento efetivo da Assistência Social como política pública e de que necessitava de capacitações, melhorias constantes, aprimoramentos nas legislações em nível nacional, estadual e municipais. Viu-se a infância com um olhar de proteção, forte o suficiente para não ser mitigado mais tão somente ao estudo do seu Estatuto, taxando o fim da generalização inferiorizante, da coisificação, ao menos legislativamente.

A proteção integral de crianças e adolescentes frente a todo o tipo de violações de direitos é fruto dessas evoluções, seu reconhecimento é uma nova teoria para o estudo do Direito da Criança e do Adolescente, o marco referencial para toda e qualquer política pública que se pense nessa seara, é forma de garantia de desenvolvimento saudável, garante a prioridade absoluta e firma de vez os direitos de crianças e adolescentes como uma necessidade e uma ferramenta importante e autônoma do direito de família. Foi necessário entender que esse marco da teoria da proteção integral, determina que as crianças e adolescentes possuem, pela sua especial condição de pessoas em desenvolvimento, prioridades absolutas que superam inclusive as legislações acerca das pessoas com prioridade, e que essa prioridade deve ser levada tão a sério, a ponto de que, desobedecida, pode e irá inviabilizar a confecção do orçamento municipal, estadual e nacional.

Para entender a convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes foi necessário primeiro observar o que significavam esses institutos, que convivência era estar com os seus, mas também com os demais, que famílias são múltiplas e plurais, não há um significado absoluto para o conceito de família, mas múltiplos entendimentos e formas de famílias. Precisou-se falar de comunidade, dos conceitos que trabalham a ideia de que a comunidade difere-se da sociedade, pois a primeira é o círculo de proximidade de uma criança e adolescente, também de um adulto ou de um idoso, e a sociedade é o complexo contexto em que se inserem as comunidades, que regulamenta de maneira genérica e geral a vida de todos os seres humanos, para que as mínimas condições de sobrevivência sejam possíveis, portanto, a primeira mais específica, centrada e preocupada com o local, a segunda

mais dissolvida e preocupada com o geral, com a representatividade da própria sociedade e não de seus atores em específico.

Surge o conceito do Direito Socioassistencial assim que se reconhece o significado e a atividade teórica e prática real da Assistência Social, se ultrapassa a ideia da caridade e dos miseráveis, para entender que os direitos sociais e assistenciais são universalizados ao mesmo tempo em que descentralizados, para possibilitar o atendimento a todos, de maneira igualitária, na medida de suas desigualdades.

Quando se reconhecem direitos está na hora de estrutura-los, e assim ocorre com o Direito da Criança e do Adolescente, no entanto, viu-se que muitas práticas já ocorriam, e legislações também já existiam, mas eram retrógradas e normalmente tratavam crianças e adolescentes somente na seara punitiva, não se pensava em proteção. Aí que adentram as políticas públicas para crianças e adolescentes, e, especificamente para este trabalho, as políticas públicas de acolhimento de crianças e adolescentes.

Nesse contexto, assim como existe o Sistema Único de Saúde, surge o Sistema Único de Assistência Social, que serve para organizar todas essas normativas esparsas e para dar efetivo cumprimento, além de legitimidade, para as políticas públicas voltadas para as crianças e adolescentes, assim como também para políticas públicas para idosos, pessoas vitimadas por desastres e pessoas com deficiência e as famílias.

O acolhimento já existia no Brasil, de forma institucionalizada praticamente desde o aporte do Império e com fortalecimento cada vez que se agudizava a pobreza do país de tamanho continental, que crescia às avessas, distribuindo renda de maneira totalmente desconexa e desparelha, deixando uns tantos ricos, outros milhões pobres, e, obviamente com isso, prejudicando não só os adultos, mas também as crianças e adolescentes.

As crianças e adolescentes efetivamente fazem parte do orçamento agora, não mais só para financiar a Fundação Estadual para o Bem Estar do Menor – FEBEM, que teve de mudar de nome, pois o conceito de menor, aquele inferior, já não mais subsiste, fazem parte do orçamento para que se financiem políticas públicas de atendimento, os níveis de proteção e a organização dos serviços, incluindo-se aí os serviços de acolhimento.

Cria-se o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, o Brasil começa a ouvir também as vozes internacionais, absorver direitos e garantias que são exemplos fora, para que o sejam aqui, surge o acolhimento familiar, uma alternativa para a institucionalização e talvez, juntamente com o apadrinhamento afetivo, os dois mais novos institutos voltados para crianças e adolescentes de que se tem notícia até o presente momento.

A situação das crianças e adolescentes em Santo Ângelo e de suas famílias demonstra periclitante flerte com a extrema pobreza e com violações de direitos em níveis muito elevados, no entanto, é aí que a pro-atividade do município e a promoção de políticas públicas deve surgir, para amainar esses pequenos efeitos, a violência, a falta de hospitais, de profissionais de saúde, falta de saneamento, falta de destinação correta de lixo, todos os pequenos problemas que criam um verdadeiro caos numa cidade, dificultam ou inviabilizam a vida das famílias, e principalmente a garantia da convivência familiar e comunitária.

E assim como surgem em nível nacional, e as práticas antecedem a lei, surge também a boa vontade dos operadores do Direito para positivar as boas práticas, começa o Programa Família Acolhedora em Santo Ângelo em 2012, logo depois o estado do Rio Grande do Sul, onde é localizado o município, também adota a ideia, que não é mais uma ideia, agora é uma lei estadual.

O futuro demanda aprofundamento nas questões pontuais do acolhimento familiar, como captar as famílias, como implementar em todos os municípios do Rio Grande do Sul e no Brasil, como fazer com que os Poderes Legislativos municipais se movimentem a ponto de legislar sobre o tema, se até tão pouco não havia sequer tempo para pensar sobre crianças e adolescentes em geral. Pensar alternativas à institucionalização das crianças e adolescentes é urgente, necessário e deve ser prioridade absoluta dos operadores do Direito, e o acolhimento familiar começa a se estruturar como essa alternativa, portanto, é necessário implementar e verificar o programa, avalia-lo de forma continuada, e, nos casos de oposição, apresentar ideias que melhor atendam às crianças e adolescentes, mas não voltando para o acolhimento institucional, que já se provou demasiadamente ruim e retrógrado. E aí reside o desafio, pois as críticas sempre se sobrepõem às boas práticas e as sugestões de melhoria.

Essa forma de acolhimento vem eivada de boas vontades, há que se ter um legislativo interessado em aprovar uma lei nesse sentido, assim como um Poder Judiciário com um Foro local ou na região que tenha interesse em envolver seus profissionais do Juizado da Infância e Juventude nessas novas obrigações.

Há que se destinar orçamento para o CREAS para que se equipe, e os profissionais devem estar totalmente concentrados e focados no acolhimento familiar, pois a legislação prevê a destinação de uma equipe específica para esse fim, e assim o é em Santo Ângelo. Há que se ter uma Promotoria da Infância e Juventude, do Ministério Público local, que não obste os procedimentos, pelo contrário, que os encoraje, um poder Executivo que se importe com a destinação de recursos, mas, acima de tudo, há que se ter a boa vontade e o amor incondicional de famílias voluntárias que, ao escolherem o acolhimento familiar, dão prova inequívoca de doação e de boa voluntariedade.

Essa atitude positiva é demonstrada ao passo em que abdicam de seu tempo, gastam seus recursos, ainda que a lei municipal deva prever recursos para auxiliar na criação da criança ou adolescente, se sabe que esses são insuficientes, abdicam da liberdade que possuíam enquanto casal ou família, pois o cuidado de uma criança e adolescente demanda tempo e dedicação, abrem mão do poder de eventualmente adotar uma criança ou adolescente, enquanto estiverem acolhendo, e mais do que isso, abdicam de adotar aquela criança ou adolescente em específico, tendo a responsabilidade, junto com a equipe técnica e com a própria criança ou adolescente, de internalizarem a temporariedade do procedimento.

Por fim, conclui-se que o Programa Família Acolhedora, e o acolhimento familiar em geral estão estruturados de acordo, especificamente no que diz respeito à legislação municipal, tomando como exemplo a descrita do município de Santo Ângelo, e a legislação estadual sobre o tema. Comprovam que o acolhimento familiar é sim, alternativa mais salutar para crianças e adolescentes, pois os protege de frustrações diárias ou eventuais de escolha por parte de adotantes, de verem as crianças, os mais pequenos, serem preferidos, enquanto os demais ficam até praticamente a idade adulta dentro de casas de acolhimento institucional. Portanto, observa-se o devido cumprimento das orientações técnicas e legais e do marco da teoria da proteção integral, na figura da convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes.

REFERÊNCIAS

- ABREU, João Paulo de Oliveira; NUNES, Marluca Ferreira. O Código Civil de 2002 e a evolução no modelo familiar tradicional: a incorporação do afeto ao âmbito jurídico. *In: Revista Saber Eletrônico On-line*, v. 2, n. 1, ano 8. Jussara (GO): 2018. Disponível em: <<https://sabereletronico.emnuvens.com.br/saber/article/view/19/28>> Acesso em 28 de abril de 2018
- AGUIAR, Nelson; TITO, Ronan. A justificativa do Estatuto. *In: PEREIRA, Tânia da Silva (Org.) Estatuto da Criança e do Adolescente: Lei nº 8.069/90: Estudos "Sócio-Jurídicos"*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992
- ALBUQUERQUE, Simone Aparecida; CRUS, José Ferreira da; TAPAJÓS, Luziele. *Suas: Sistema Único de Assistência Social*. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2007. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/>> Acesso em: 05 de maio de 2018
- ALCALÁ, Humberto Nogueira. *Derechos fundamentales y garantías constitucionales: derechos sociales fundamentales*. Santiago: Librotecnia, 2009
- ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.
- ALMEIDA, Sheila Menezes de. *Entendendo as Famílias do Século XXI*. RELIGARE. 2007. Disponível em: <<http://www.religare.com.br/mural.php?materia=9>>. Acesso em: 24 de abril de 2018
- ALORALDO, Vanelise de Paula. *A garantia da convivência familiar e comunitária: desafios postos ao programa de acolhimento familiar na região das missões*. (dissertação de mestrado) Porto Alegre, 2017. Disponível em: <<http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/10010/1/000482989-Texto%2bCompleto-0.pdf>> Acesso em: 10 de agosto de 2017
- ANAMAGES, Associação Nacional dos Magistrados Estaduais. *No RS, Programa Família Acolhedoras terá primeiro encontro estadual*. Matéria publicada no website da Associação em 17/11/2017. Disponível em: <<http://anamages.org.br/noticias/no-rs-programa-familias-acolhedoras-tera-primeiro-encontro-estadual>> Acesso em: 10 de outubro de 2018
- ANDRADE, Camila. *O que se entende por família eudemonista?*. Rede de Ensino Luiz Flavio Gomes (recurso eletrônico). 2008. Disponível em: <<http://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/117577/o-que-se-entende-por-familia-eudemonista-camila-andrade>> Acesso em: 29 de abril de 2018
- ARAGÃO, Selma Regina; VARGAS, Angelo Luis de Sousa. *O Estatuto da Criança e do Adolescente em face do Novo Código Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2005
- ARIES, Philippe. *História social da criança e da família*. 2 ed. Rio de Janeiro: LTC, 2006

ARPINI, Dorian Mônica; SILVA, Milena Leite. *A nova lei nacional de adoção: desafios para a reinserção familiar*. Psicologia em estudo. Maringá, v. 18, n. 1, p. 125-135, Mar. 2013. Disponível em:
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-73722013000100013&lng=en&nrm=iso> Acesso em: 18 de agosto de 2017

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – ALERS. *Evolução Municipal do Rio Grande do Sul: 1809 – 1996*. ALERS: Porto Alegre: 2001

BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. *O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 1996

BARATTA, Alessandro. Infância e Democracia. In: MÉNDEZ, Emilio García, BELOFF, Mary (Orgs.). *Infância, Lei e Democracia na América Latina: Análise Crítica do Panorama Legislativo no Marco da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança 1990 – 1998*. Tradução de Eliete Ávila Wolff. Blumenau: Edifurb, 2001

BRASIL. *Censo demográfico de 2010*. Pesquisa no sistema SIDRA. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010. Disponível em:
<<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1378#resultado>> Acesso em: 25 de setembro de 2018

_____. *Código Civil*. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/2002/L10406.htm> Acesso em: 10 de março de 2018.

_____. *Comarca de Santo Ângelo*. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em:
<http://www.tjrs.jus.br/site/poder_judiciario/comarcas/comarcas_e_municipios_jurisdicionados/> Acesso em: 12 de outubro de 2018

_____. Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. Decálogo Socioassistencial. V *Conferência Nacional de Assistência Social: Estratégias e Metas para Implementação da Política de Assistência Social no Brasil*. Brasília, 08/12/2005. Disponível em:
<<file:///C:/Users/usuario/Downloads/Dec%C3%A1logo%20Socioassistencia%20-%202010%20direitos%20socioassistenciais.pdf>> Acesso em: 02 de setembro de 2018

_____. Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. *Resolução 109 de 11 de novembro de 2009*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009

_____. *Constituição Federal de 1988*. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 12 de março de 2018

_____. *Decálogo dos Direitos Socioassistenciais*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, 2009. Disponível em:

<file:///C:/Users/usuario/Downloads/Dec%C3%A1logo_24.11.2009.pdf> Acesso em: 10 de novembro de 2018

_____. *Estatuto da Juventude*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12852.htm> Acesso em: 14 de março de 2018

_____. *Estimativa populacional do Brasil*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. 2018. Disponível em <ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2018/estimativa_dou_2018.pdf> Acesso em: 12 de outubro de 2018

_____. *Histórico do município de Santo Ângelo*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/santo-angelo/historico>> Acesso em: 12 de outubro de 2018

_____. *Institui o Código de Menores*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6697.htm> Acesso em: 10 de março de 2018

_____. *Lei Orgânica da Assistência Social*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742compilado.htm> Acesso em: 14 de abril de 2018

_____. Lei 8.069 de 13 de julho de 1990. *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L8069.htm> Acesso em: 11 de março de 2018

_____. Lei 12.010 de 03 de agosto de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12010.htm#art3> Acesso em: 12 de março de 2018

_____. Lei 12.962 de 08 de abril de 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12962.htm#art1> Acesso em: 02 de maio de 2018

_____. Lei 13.257 de 08 de março de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13257.htm#art28> Acesso em: 13 de março de 2018

_____. Lei 13.509 de 22 de novembro de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13509.htm#art1> Acesso em: 10 de março de 2018

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. *A Assistência Social é uma política pública*; um direito de todo cidadão que dela necessitar. Publicado em 11/08/2015. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/o-que-e>> Acesso em: 12 de maio de 2018

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Norma Operacional Básica (NOB – SUAS)*. Brasília: 2012. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/nob_suas.pdf> Acesso em: 14 de agosto de 2018

_____. *Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária*. 2006. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/programas/pdf/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e.pdf>> Acesso em: 12 de março de 2018

_____. *Santo Ângelo*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. 2018. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/santo-angelo/panorama>> Acesso em: 20 de setembro de 2018

_____. *Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais*. Brasília: 2014. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf> Acesso em: 20 de agosto de 2018

BEM, Lúcia Ferreira de; SILVA, Marcelo Francisco da; VERONESE, Josiane Rose Petry. *Poder familiar e tutela: à luz do Novo Código Civil e do Estatuto da Criança e do Adolescente*. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2005

BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. O papel dos discursos de fundamentação, de aplicação e pragmáticos para a decisão e controle em matéria de políticas públicas. *In: COSTA, Marli Marlene Moraes da; LEAL, Mônia Clarissa Hennig (orgs.). Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2015

BOLESINA, Iuri; LEAL, Mônia Clarrisa Hennig Leal. *O mínimo existencial e o controle jurisdicional de políticas públicas: análise de sua operacionalidade na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça*. Curitiba: Multideia, 2013

BORGES, Karla Cardoso. *Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS): Limites e Possibilidades - Experiência do município de Criciúma*. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003

CAPRA, Fritjof. *A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos*. Tradução de Newton Roberval Eicheberg. 5 ed. São Paulo: Cultrix, 2001

CASSOL, Sabrina; RICHTER, Daniela. A Experiência Positiva do Projeto Pescar no Contexto do Trabalho Infantil Brasileiro: uma análise concreta da Proteção Integral. *In: COSTA, Marli Marlene Moraes da; RODRIGUES, Hugo Thamir (orgs.). Direito e Políticas Públicas V*. Curitiba: Multideia, 2012

CAVALCANTI, Cecília Paiva Neto. A centralidade da família na política da Assistência Social: Avanço do Neoliberalismo ou instrumento para uma intervenção articulada? In: SOUZA, Nádya Regina Oliveira Queiroz de. (et. al. orgs). *Política de Assistência Social no Brasil: desafios para o assistente social*, II Simpósio do Serviço Social do COMAER, Jun. 2007

CHAVES, Antônio. *Adoção*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995

COMEL, Denise Damo. *Do poder familiar*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003

CORRALO, Giovani da Silva. *O Poder Legislativo Municipal: aportes teóricos e práticos para a compreensão e o exercício da função parlamentar nas Câmaras de Vereadores*. São Paulo: Malheiros Editores, 2008

COSTA, Antônio Carlos Gomes da. *É possível mudar: a criança, o adolescente e a família na política social do município*. São Paulo: Malheiros, 1993

COSTA, Marli Marlene Moraes da; HERMANY, Ricardo A concretização do princípio da dignidade humana na esfera local como fundamento do estado democrático de direito frente à pobreza, à exclusão social e à delinquência juvenil. *Revista do Direito*. Santa Cruz do Sul, nº 26, jul/dez 2006

COSTA, Marli Marlene Moraes da; LEME, Luciana Rocha. Sistema Único de Assistência Social: O Município e o Novo Paradigma para os Direitos Socioassistenciais no Brasil. In: COSTA, Marli Marlene Moraes da; RODRIGUES, Hugo Thamir (orgs.). *Direito & Políticas Públicas V*. Curitiba: Multideia, 2012

COSTA, Nina Rosa do Amaral; ROSSETTI-FERREIRA, Maria Clotilde. Acolhimento Familiar: uma alternativa de proteção de crianças e adolescentes. In: *Revista Psicologia: Reflexão e Crítica*, v. 22, n.1. São Paulo: USP, 2009, p. 111-118. Disponível em: < <http://producao.usp.br/handle/BDPI/6696>> Acesso em: 20 de outubro de 2018

COUTO, Berenice Rojas. *O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?* 2. ed São Paulo: Cortez, 2006

COUTO, Berenice Rojas; SILVA, Marta Borba. A política de assistência social e o Sistema Único de Assistência Social: a trajetória da constituição da política pública. In: AGUINSKY, Beatriz Gershenson; MENDES, Jussara Maria Rosa; PRATES, Jane Cruz (Orgs.). *O Sistema Único de Assistência Social: as contribuições à fundamentação e os desafios à implantação*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; SILVA, Maria Ozanira da; RAICHELIS, Raquel (Org.). *O sistema único de assistência social no Brasil: uma realidade em movimento*. São Paulo: Cortez, 2010.

CRUZ, Lílian Rodrigues da. Entre as legislações e a práxis do acolhimento para crianças e adolescentes. In: MENDES, Jussara Maria Rosa; PRATES, Jane Cruz; AGUINSKY, Beatriz Gershenson (Orgs.). *O sistema único de assistência social: as*

contribuições à fundamentação e os desafios à implantação. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

CUSTÓDIO, André Viana. A proteção integral aos direitos fundamentais de juventude no Brasil. In: DEMARCHI, Clovis; LEAL, Rogério Gesta; SANTOS, Rafael Padilha dos (Orgs.). *Estado, mercado e sociedade: perspectivas e prospectivas*. Itajaí: Univali, 2017

_____. As atribuições dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente para controle e efetivação de políticas públicas. In: COSTA, Marli Marlene Moraes da; LEAL, Mônia Clarissa Henning. *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2015

_____. *Direito da Criança e do Adolescente*. Criciúma: UNESC, 2009.

_____. *Teoria da Proteção Integral: pressuposto para compreensão do direito da criança e do adolescente*. Revista do Direito, Santa Cruz do Sul, Online, v. 29, p. 22-43, 2008. Disponível em: <<http://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/viewFile/657/454>>. Acesso em: 13 de março de 2018

CUSTÓDIO, André Viana; MOREIRA, Rafael Bueno da Rosa. *Exploração sexual comercial de crianças e adolescentes: reflexões contemporâneas no contexto do Brasil, da Argentina e do Uruguai*. Curitiba: Multideia, 2015

DABULL, Matheus Silva; TAFFAREL, Claridê Chitolina. A efetivação dos direitos fundamentais sociais mediante o ativismo judicial. In: COSTA, Marli Marlene Moraes da; RODRIGUES, Hugo Thamir. *Direito & Políticas Públicas VII*. Curitiba: Multideia, 2012. p 27-42

DALLABRIDA, Valdir Roque. Gestão Pública Descentralizada e Estruturas Subnacionais de Gestão do Desenvolvimento: Consórcios Intermunicipais de Desenvolvimento e sua necessária integração às estruturas de governança regional. In: HERMANY, Ricardo (org.). *Empoderamento social local*. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010

DALTRO, Renato. O mundo missioneiro. In: TAVARES, Eduardo. *Missões*. São Leopoldo: UNISINOS, 1999

DELGADO, Paulo. *A perspectiva ecológica: referências para a preparação e a cessação da estadia em acolhimento familiar de crianças*. Revista Psicologia: Reflexão & Crítica, vol. 25, nº 2. Disponível em: <http://www.scielo.br./scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-79722012000200018> Acesso em: 11 de março de 2018

DIAS, Maria Berenice. *Manual de Direito das Famílias*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009

DORNELLES, Aline Espíndola, et al. Capacitação continuada enquanto instrumento de gestão: a experiência de Porto Alegre. In: AGUINSKY, Beatriz Gershenson; MENDES, Jussara Maria Rosa; PRATES, Jane Cruz (Orgs.). *O Sistema Único de*

Assistência Social: as contribuições à fundamentação e os desafios à implantação. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009

DURHAM, Eunice. Família e Reprodução Humana. *In: Perspectivas Antropológicas da Mulher.* Rio de Janeiro: Zahar, 1983, p. 13-44

ETZIONI, Amitai. *New communitarian thinking: persons, virtues, institutions, and communities.* 3. ed. Charlottesville and London: University Press of Virginia, 1995

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro.* 4 ed. São Paulo: Globo, 2008

FERNANDEZ, Atahualpa; FERNANDEZ, Marly. Fraternidade e a “boa sociedade”. *In: BORBA, Ana Paula de Almeida; HELFER, Inácio; SCHMIDT, João Pedro (orgs.). Comunidade e comunitarismo: temas em debate.* Curitiba: Multideia, 2013

FERRAJOLI, Luigi. *Los fundamentos de los derechos fundamentales.* Madrid: Trotta, 2001

FONSECA, Antonio Cezar Lima da. *Direitos da criança e do adolescente.* São Paulo: Atlas, 2011

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder.* 14 ed. Rio de Janeiro: Graal, 1999

FRAGA, C. K. *A atitude investigativa no trabalho do assistente social.* Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo, n. 101, p. 40-64, jan./mar. 2010.

FREITAS, Leana Oliveira de. *A dificultosa constituição de um campo de garantias cidadãs: assistência social e direitos Socioassistenciais em Mato Grosso.* Artigo publicado em anais de evento. IV Jornada Internacional de Políticas Públicas. São Luís: UFMA, 2009. Disponível em:

<<https://www.google.com.br/search?q=UFMA&oq=UFMA&aqs=chrome..69i57j69i60l3j0l2.687j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8>> Acesso em: 20 de junho de 2018

FREITAS, Ramiro Ferreira de; GAMA, Aymê Holanda; SILVA, Jardel Pereira da. *O instituto da adoção e seu procedimento.* Revista Juris UniToledo, v. 02, n 04, 16-32. Araçatuba, 2017

GOMES, Gustavo de Mendonça. *Políticas Públicas no estado contemporâneo jurisdicional: base legal e elementos formadores.* Curitiba: Juruá, 2015

GOMES, Orlando. *Direito de família.* 7ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994

GONZALEZ, Guillermo Acuña. *Migración de niños, niñas y adolescentes, derechos humanos y trabajo infantil.* San José, Costa Rica: DNI, 2010

GORCZEWSKI, Clovis. *Direitos Humanos, Educação e Cidadania: conhecer, educar, praticar.* Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2009

GRISARD FILHO, Waldyr. *Guarda compartilhada: um novo modelo de responsabilidade parental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000

HAHN, Paulo. A ética enquanto fundamento dos Direitos Humanos. In: COSTA, Marli Marlene Moraes da; RODRIGUES, Hugo Thamir (Orgs.). *Direito & Políticas Públicas V*. Curitiba: Multideia, 2012. p. 71-90

HERMANY, Ricardo. *(Re)Descutindo o espaço local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC/IPR, 2007

HERMANY, Ricardo; RODEMBUSCH, Claudine Freire. O empoderamento dos setores da sociedade brasileira no plano local na busca de implementação de políticas públicas sociais. In: HERMANY, Ricardo (org.) *Empoderamento Social local*. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010

HOBSBAWM, Eric J. *Era dos extremos: o breve século XX*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995

IHERING, Rudolf von. *A luta pelo Direito*. Tradução de Richard Paul Neto. Rio de Janeiro: Ed. Rio, 2004

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Censo 2010*. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1378#resultado>> Acesso em 14 de março de 2018

ISOTTON, Rogério; FALCKE, Denise. Quando um dos genitores detém a guarda dos filhos: que configuração familiar é essa?. *Revista Pensando Famílias*, v. 18, n. 1, p. 92-106, junho de 2014. Disponível em: <<http://pepsic.bvsalud.org/pdf/penf/v18n1/v18n1a09.pdf>> Acesso em: 25 de abril de 2018

JACCOUD, Luciana. *Direitos Sociais e Direitos Socioassistenciais*. Apresentação das aplicações do Ministério do Desenvolvimento Social – MDS. Brasília, 2012. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip_datain/ckfinder/userfiles/pdf/DireitosSociaisDireitosSocioassistenciais.pdf> Acesso em: 12 de outubro de 2018

JACKSON, Michael. Earth Song. In: JACKSON, Michael. *HIStory: Past, Present and Future- Book I*. Tradução livre do autor. Nova Iorque: Epic Records, 1995

KIST, Gustavo; LEME, Luciana Rocha. A violência doméstica de pais contra filhos: apontamentos sobre a história, políticas públicas e a proteção jurídica da criança e do adolescente. In: CUSTÓDIO, André Viana; DIAS, Felipe da Veiga; REIS, Suzéte da Silva (orgs.). *Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes e Políticas Públicas*. Curitiba: Multideia, 2014

KREUZ, Sergio Luiz. *Direito à Convivência Familiar da Criança e do Adolescente: Direitos Fundamentais, Princípios Constitucionais e Alternativas ao Acolhimento Institucional*. Curitiba: Juruá, 2012.

LAURIA, Flávio Guimarães. *A regulamentação de visitas e o princípio do melhor interesse da criança*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003

LEMES, Fábio Nogueira. *Poder do Vereador: prática, legislação e modelos*. São Paulo: RG Editores, 1996

LEVY, Fernanda Rocha Lourenço. *Guarda de filhos: os conflitos no exercício do poder familiar*. São Paulo: Atlas, 2008

LIMA, Miguel M. Alves. *O Direito da Criança e do Adolescente: fundamentos para uma abordagem principiológica*. Tese de Doutorado em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Florianópolis, 2001

LOPES, Márcia Helena Carvalho. *O tempo do SUAS*. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, ano XXVII, n. 87, set. 2006.

MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967

MARTINELLI, Maria Lúcia. *O serviço social e a consolidação de direitos: desafios contemporâneos*. Revista Serviço Social e Saúde, n. 12, 2011.

MARTINS, Fernanda Flaviana de Souza. Da História da Institucionalização de Crianças no Brasil ao Estatuto da Criança e do Adolescente. *In: MOREIRA, Jaqueline de Oliveira; OLIVEIRA, Rodrigo Torres de; SALUM, José Gontijo. Estatuto da Criança e do Adolescente: refletindo sobre sujeitos, direitos e responsabilidades*. Brasília: CFP, 2016

MARTINS, Paula Cristina. *O acolhimento familiar como resposta de protecção à criança sem suporte familiar adequado*. 2005. Disponível em: <<https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/5664>> Acesso em: 10 de abril de 2018

MIRANDA, Pontes de. *Tratado de direito privado: Tratado de direito de família*. São Paulo: RT, 1947

MOCELLIM, Alan Delazeri. A comunidade: da sociologia clássica à sociologia contemporânea. *In: Plural*. Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP. São Paulo, v. 17, n. 2, pp. 105-125, 2011

MONDAINI, Marco. *Direitos humanos no Brasil*. 2 ed. São Paulo: Contexto, 2015

MONTEIRO, Washington de Barros. *Curso de direito civil: direito de família*. 29 ed. São Paulo: Saraiva, 1992

MORAES, Maria Lygia Quartim de. Infância e Cidadania. *In: A família em destaque*. Cadernos de pesquisa. São Paulo, n. 91, p. 23-30, novembro de 1994

MORIN, Edgar. *Pra onde vai o mundo*. Tradução de Francisco Morás. Petrópolis: Vozes, 2010

PADRINHONOTA10. *Orfanatos e abrigos em Santo Ângelo para Trabalhos Voluntários ou Doações*. Disponível em: <
<http://www.padrinhonota10.com.br/default.asp?Pag=11&TipoPesquisa=Cidade&PalavraChave=Santo%20%C2ngelo>> Acesso em: 20 de outubro de 2018

PAIVA, Beatriz. Síntese Preliminar do Relatório de Consultoria – *As bases de Construção do Sistema Único e Descentralizado e Participativo da Assistência Social*. Brasília, 2003

PARAVIDINI, João Luiz Leitão; SOUSA, Karollyne Kerol de. Vínculos entre Crianças em Situação de acolhimento Institucional e Visitantes da Instituição. In: *Psicologia: ciência e profissão*. Brasília, v. 31, n. 3, p. 536-553, 2011.
 Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-98932011000300008&lng=pt&nrm=iso> Acesso em: 28 de abril de 2018

PAULA, Paulo Afonso Garrido de. Direito e Cidadania. In: ABMP. *Cadernos de Direito da Criança e do Adolescente*, v. 1. São Paulo: Malheiros, 1995

PEREIRA, Potyara Amazoneida. *A Assistência Social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil*. Brasília: Thesaurus, 1996

POLACINSKI, Edio *et al.* *Plano de Desenvolvimento do APL da Agroindústria Familiar das Missões (RS)*. Santo Ângelo: Fundação Regional Integrada, 2014

RAICHELIS, Raquel. *Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2000

_____. (coord.). *Planos de assistência social: diretrizes para elaboração*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, 2008.

RAMIDOFF, Mário Luiz. *Lições de direito da criança e do adolescente: ato infracional e medidas socioeducativas*. Curitiba: Juruá, 2005.

REIS, Suzéte da Silva. *Ações e estratégias de políticas públicas para o enfrentamento da exploração do trabalho infantil nos meios de comunicação no marco da teoria da proteção integral aos direitos da criança e do adolescente*. (Tese de doutorado) 2015. Disponível em:
 <<https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/831/1/Suzete-Tese%20vers%C3%A3o%20final.pdf>> Acesso em: 14 de março de 2018

RIO GRANDE DO SUL. Lei n.º 7.356 de 1º de fevereiro de 1980. *Dispõe sobre o Código de Organização Judiciária do Estado*. Disponível em: <
<http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lei%20n%C2%BA%2007.356.pdf>> Acesso em: 10 de outubro de 2018

_____. Lei n.º 15.210 de 25 de julho de 2018. *Institui o Programa de Guarda Temporária de Crianças e Adolescentes – Família Acolhedora*. Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul: Porto Alegre, 2018. Disponível em: <

<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/LEI%2015.210.pdf>> Acesso em: 20 de outubro de 2018

_____. *Plano Decenal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente do Rio Grande do Sul: 2018-2028*. Disponível em: <<https://sdstjdh.rs.gov.br/upload/arquivos/201807/06132147-plano-decenal-dos-direitos-humanos-da-criancas-e-do-adolescente-do-rs.pdf>> Acesso em: 20 de outubro de 2018

RIZZARDO, Arnaldo. *Direito de família*. Rio de Janeiro: Aide, 1994

ROCHA, Brizabel. Prefácio. In: AGUINSKY, Beatriz Gershenson; MENDES, Jussara Maria Rosa; PRATES, Jane Cruz (Orgs.). *O Sistema Único de Assistência Social: as contribuições à fundamentação e os desafios à implantação*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009

RODRIGUES, Silvio. *Direito civil*. 27ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002

ROSEMBERG, Fúlvia; MARIANO, Carmem Lúcia Sussel. *A Convenção Internacional sobre os direitos da criança: debates e tensões*. Cadernos de Pesquisa, v. 40, n. 141, 2010

RUBIO, David Sánches. *Encantos y desencantos de los derechos humanos*. Sevilla: Içaria, 2011

_____. *Fazendo e desfazendo direitos humanos*. Tradução de Clóvis Gorczewski. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010

_____. *Repensar los Derechos Humanos: De la anestesia a la sinestesia*. Madrid: Mad, 2009

SANTO ÂNGELO. *Câmara dos Vereadores*. Disponível em: <<http://www.camarasa.rs.gov.br/competencia-e-organizacao>> Acesso em: 25 de outubro de 2018

_____. *História do Município de Santo Ângelo*. Website da Prefeitura Municipal de Santo Ângelo. 2018. Disponível em: <<http://www.santoangelo.rs.gov.br/municipio.htm>> Acesso em: 25 de outubro de 2018

_____. Lei n.º 3.625 de 22 de maio de 2012. *Dispõe sobre o Programa de Guarda Temporária Subsidiada de Crianças e Adolescentes – Família Acolhedora*. Câmara de Vereadores de Santo Ângelo: 2012. Disponível em: <https://pmsantoangelo.abase.com.br/Arquivos/120/Leis/220/Lei%20n%203625%20-%20Disp%C3%B5e%20s%20o%20Progde%20Guarda%20TempSubsidiada%20de%20Crian%C3%A7as%20e%20Adol-Familia%20Acolhedora_2612.pdf> Acesso em: 25 de outubro de 2018

_____. *Prefeitura Municipal*. Disponível em: <<http://www.santoangelo.rs.gov.br/municipio.htm>> Acesso em: 20 de outubro de 2018

_____. *Secretaria da Assistência Social, Trabalho e Cidadania*. 2018. Disponível em: <<http://www.santoangelo.rs.gov.br/municipio.htm>> Acesso em: 20 de outubro de 2018

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da justiça*. Cortez, 2008

SANTOS, Fabrício Barroso dos. "Sete povos das Missões". *Brasil Escola*. Disponível em: <<https://brasilecola.uol.com.br/historiab/povos-das-missoes.htm>> Acesso em 26 de setembro de 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. Algumas notas em torno da relação entre o princípio da dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais na ordem constitucional brasileira. (p. 555-600) In: Baldi, Cesar Augusto. *Direitos Humanos na sociedade cosmopolita*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004

SCHMIDT, João Pedro. Amitai Etzioni e o paradigma comunitarista: da sociologia das organizações ao comunitarismo responsivo. *Revista Lua Nova* (recurso eletrônico), 93. São Paulo: 2014, 93-138. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n93/05.pdf>> Acesso em: 25 de abril de 2018

_____. *Comunidade e comunitarismo: considerações sobre a inovação da ordem sociopolítica*. Ciências Sociais Unisinos, v. 47, p. 300-313, 2011

SCHUCH, Patrice. *Práticas de justiça: antropologia dos modos de governo da infância e juventude no contexto pós-ECA*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009

SILVA, Cláudia da. *A importância do cuidado emocional em adolescentes de instituições de acolhimento*. (Anais eletrônicos). 12º Congresso Nacional de Psicologia da Saúde. Lisboa: ISPA-Instituto Universitário, 2018. Disponível em: <<http://repositorio.ispa.pt/bitstream/10400.12/6183/1/12CongNacSaude221.pdf>> Acesso em: 28 de abril de 2018

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. 19ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002

SILVA, José Luiz Mônaco da. *A família substituta no Estatuto da Criança e do Adolescente*. São Paulo: Saraiva, 1995

SIMÕES, Carlos. *Curso de direito do serviço social*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008

SIQUEIRA, Aline Cardoso. A garantia ao direito à convivência familiar e comunitária em foco. *Revista Estudos de Psicologia*, vol. 29, núm. 3. Campinas: Pontifícia Universidade Católica de Campinas, 2012, pp. 437-444. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/3953/395335570013.pdf>> Acesso em: 20 de outubro de 2018

SOUSA, Mariana Almirão de. *A intervenção estatal em novas organizações familiares*. (Tese de doutorado). São Paulo: Mackenzie, 2015. Disponível em: <<https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/vi>>

ewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=2475403> Acesso em: 28 de abril de 2018

SOUZA, Fátima de Oliveira. *A centralidade da família no Sistema Único de Assistência Social e questões de gênero*. Fazendo gênero, 9. ed. UFSC, Florianópolis/Santa Catarina, 2010

SOUZA, Ismael Francisco de. *O reordenamento do programa de erradicação do trabalho infantil (PETI): estratégias para concretização de políticas públicas socioassistenciais para crianças e adolescentes no Brasil*. (Tese de doutorado). 2016. Disponível em:

<<https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/1304/1/Ismael%20Francisco%20de%20Souza.pdf>> Acesso em: 13 de março de 2018

SPARREMBERGER, Vinícius. *Família Acolhedora passa a fazer parte da política pública do Estado*. AJURIS: Porto Alegre, 2018. Disponível em:

<<http://www.ajuris.org.br/2018/06/28/familia-acolhedora-passa-a-fazer-parte-da-politica-publica-do-estado/>> Acesso em: 20 de outubro de 2018

SPOSATI, Aldaíza. *A menina LOAS: um processo de construção da assistência social*. São Paulo: Cortez, 2004

_____. Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania. *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortes, ano 25, n 77, mar. 2004

_____. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: *Concepção e gestão da política social não contributiva no Brasil*. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Brasília-DF, 2009.

TCE, Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. *Orçamento público e o fundo dos direitos da criança e do adolescente*. 2010. Disponível em:

<http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/orcamento_infancia_adolescente_0.pdf> Acesso em: 20 de fevereiro de 2018

TEIXEIRA, Maria Solange. *Família na Política de Assistência Social: avanços e retrocessos com a matricialidade sociofamiliar*. Revista Política Públicas, São Luiz, 2009, v.13, n.2, p.255-264, jul./dez. 2009

TÖNNIES, Ferdinand. Comunidade e sociedade. In: Miranda, Orlando de. *Para ler Ferdinand Tönnies*. 1. ed. São Paulo: EdUSP, 1995.

TOURAINÉ, Alain. *O que é democracia?* 2 ed. Petrópolis: Vozes, 2002

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *Acolhimento familiar*. 2017. Disponível em: <<http://jij.tjrs.jus.br/acolhimento>> Acesso em: 25 de abril de 2018

_____. *Comarcas e municípios jurisdicionados*. TJRS: Porto Alegre, 2018. Disponível em:

<https://www.tjrs.jus.br/site/poder_judiciario/comarcas/comarcas_e_municipios_jurisdicionados/> Acesso em: 20 de outubro de 2018

_____. *Projeto Busca-Se(R)*. Porto Alegre, 2017. Disponível em: <<http://jij.tjrs.jus.br/>> Acesso em: 10 de março de 2018

VALENTE, Jane. *Acolhimento familiar: validando e atribuindo sentido às leis protetivas*. Revista Serviço Social e Sociedade, n. 111, p. 576-598. São Paulo: 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000300010&lng=en&nrm=iso> Acesso em: 12 de março de 2018

VERONESE, Josiane Rose Petry. *Direito da Criança e do Adolescente: novo curso, novos temas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

_____. Humanismo e infância: a superação do paradigma da negação do sujeito. In: MEZZARROBA, Orides (Org.). *Humanismo Latino e Estado no Brasil*. Florianópolis: Fundação Boiteux; Treviso: Fondazione Cassamarca, 2003.

VIEIRA, Liszt. *Argonautas da cidadania*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

VIGOTSKI, Lev Semenovich. *O desenvolvimento psicológico na infância*. Tradução de Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 1998

WBATUBA, Berenice Beatriz Rossner *et al* (coord.). *Plano estratégico de desenvolvimento da região das Missões*. Santo Ângelo: FuRI, 2017

WEBER, Max. *Conceitos básicos de Sociologia*. São Paulo: Editora Moraes, 1987

WERLANG, William. *História da colônia de Santo Ângelo*. Santa Maria: Pallotti, 1995

WINNICOTT, Donald Woods. *O brincar & a realidade*. Tradução de José Octávio de Aguiar Abreu e Vanede Nobre. Rio de Janeiro: Imago Editora, 1975.

WIRTH, Noeme de Matos. *As novas configurações de família contemporânea e o discurso religioso*. Seminário Internacional Fazendo Gênero 10. (Anais eletrônicos). Florianópolis: 2013. Disponível em: <http://www.fg2013.wwc2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/20/1373120027_ARQUIVO_ArtigoFlorianopolis.pdf> Acesso em: 28 de abril de 2018

WOLKMER, Antonio Carlos. *Pluralismo jurídico: Fundamentos de uma nova cultura no Direito*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1994

YAZBEK, Maria Carmelita. Globalização, precarização das relações de trabalho e seguridade social. *Cadernos Abong*. n 19, out 1997

ZALUAR, Alba. *Cidadãos não vão ao Paraíso*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1994

ZARTH, Paulo Afonso. *História agrária do planalto gaúcho: 1850-1920*. Ijuí: UNIJUÍ, 1997