

REVISTA  
**DIREITO SEM  
FRONTEIRAS**

I. DOCTRINA NACIONAL

**5. O DIREITO CONSTITUCIONAL À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E  
COMUNITÁRIA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS FAMILIARES NO BRASIL**

**5. THE CONSTITUTIONAL RIGHT TO FAMILY AND COMMUNITY  
LIFE AND FAMILY PUBLIC POLICIES IN BRAZIL**

*Cristian Bazanella Longhinoti<sup>1</sup>  
Juliana Rodrigues de Souza<sup>2</sup>*

---

1 Advogado, graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUC/RS; Pós-Graduado em Direito Processual Civil pela Academia Brasileira de Direito Processual Civil – ABDPC; Mestrando e Doutorando em Ciências Jurídicas pela Universidade Autónoma de Lisboa – Portugal. Brasil. E-mail: longhinoti@gmail.com.

2 Advogada, graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUC/RS; Pós-Graduada em Direito Público pela Fundação Escola Superior do Ministério Público - FMP/RS; Mestranda e Doutoranda em Ciências Jurídicas pela Universidade Autónoma de Lisboa – Portugal. Brasil. E-mail: contato@julianarodrigues.adv.br.

**Como citar este artigo:**

LONGHINOTI, Cristian Bazanella; SOUZA, Juliana Rodrigues de. **O Direito Constitucional à convivência familiar e comunitária e as políticas públicas familiares no Brasil**. Revista Direito Sem Fronteiras - Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Foz do Iguaçu. Jul. 2017; v. 1 (1): 93-109.

## RESUMO

A análise da efetividade das políticas públicas existentes no Brasil com o objetivo de garantir o direito à convivência familiar e comunitária para a população infanto-juvenil representa uma temática contemporânea e relevante para âmbito constitucional e familiar. Nesse sentido, o presente estudo objetiva apresentar os aspectos conceituais e os aspectos legais deste direito fundamental, principalmente no que tange as políticas de proteção social às famílias. A pesquisa engloba a apreciação de dados brasileiros acerca da proteção ao direito à convivência familiar e comunitária, que foram coletados do Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC/MDS e do documento intitulado “Um Olhar Mais Atento aos Serviços de Acolhimento de Crianças e Adolescentes no País”. Constatou-se que a ausência de efetividade das políticas públicas é parte de um quadro brasileiro mais amplo de desigualdade socioeconômica, comprometendo a garantia de direitos básicos de todos os cidadãos e, em particular, das crianças e dos adolescentes. Assim, os resultados apontam que existem diversas dificuldades para efetivar as ações governamentais que garantam os direitos fundamentais para as crianças e os adolescentes. Além disso, verifica-se que a plena efetivação dessas ações depende de uma rede de atendimento adequada, composta pela cooperação de diversos órgãos e autoridades de diferentes áreas, e de um sistema de proteção e de garantia de direitos, cuja estrutura de funcionamento abrange a integração da sociedade e do Estado.

**Palavras-chave:** criança e adolescente; direito à convivência familiar e comunitária; políticas públicas.

## ABSTRACT

The analysis of the effectiveness of existing public policies in Brazil with the purpose of guaranteeing the right to family and community life for the child and adolescent population represents a contemporary and relevant theme for the constitutional and family spheres. Thus, the present study seeks to achieve to present the conceptual aspects and legal aspects of this fundamental right, especially regarding policies of social protection to families. The research also includes the assessment of national data on the protection of the right to family and community life, which were collected from the National Survey of Children and Adolescent's Shelters of the SAC/MDS Network and from the document “A Closer Look at Children and Adolescents Hosting services in the country”. It is observed that the lack of effectiveness of public policies is part of a broader framework of Brazilian socioeconomic inequality, compromising the guarantee of basic rights of all citizens and, in particular, of the children and adolescents. Thus, the results show that there are many difficulties to carry out governmental actions that guarantee fundamental rights for children and adolescents. In addition, it seems that the full effectiveness of those actions depends on a proper care network, made by various agencies and authorities of different areas cooperation,

and a system of protection and guarantee of rights, which the operating structure includes the integration of society and the state.

**Keywords:** Child and adolescent; Right to family and community life; public policy.

## INTRODUÇÃO

As políticas públicas para as crianças e adolescentes existentes no Brasil representam um importante meio de proteção social e de garantia de direitos. Assim, o presente trabalho tem por finalidade desenvolver um estudo sobre a efetividade das políticas públicas de proteção social existentes no ordenamento jurídico brasileiro, de modo especial quanto ao direito à convivência familiar e comunitária para as crianças e os adolescentes.

Nesse sentido, em um primeiro momento abordar-se-á não apenas os aspectos conceituais e legais do direito fundamental à convivência familiar e comunitária, mas também a institucionalização como forma de garantir à convivência familiar e comunitária para população infanto-juvenil. Em um segundo momento, apresentar-se-á uma reflexão acerca das políticas de proteção para as crianças e adolescentes vigentes no Brasil.

Observa-se que a legislação e a elaboração de políticas públicas voltadas à infância e juventude no Brasil percorreram alterações substanciais e significativas ao longo dos anos. E, por essa razão, analisam-se as políticas públicas de proteção social as famílias e as legislações protetivas quanto ao direito à convivência familiar e comunitária. Após uma breve exposição quanto às mudanças ocorridas na concepção da política de assistência social brasileira, a pesquisa engloba a apreciação de dados nacionais quanto à proteção ao direito constitucional à convivência familiar e comunitária.

A ausência de efetividade das políticas públicas, além de outros fatores, dificulta a permanência das crianças e dos adolescentes em suas casas. O problema, portanto, é parte do quadro brasileiro mais amplo de desigualdade socioeconômica, comprometendo a garantia de direitos básicos de todos os cidadãos e, em particular, das crianças e dos adolescentes.

Dessa forma, com apoio na literatura específica existente, a pesquisa visa contribuir para a difusão do conhecimento científico acerca das políticas públicas que foram inseridas no ordenamento jurídico brasileiro, com o objetivo de garantir o direito à convivência familiar e comunitária para a população infanto-juvenil.

## 1. O DIREITO FUNDAMENTAL À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA

A convivência familiar e comunitária é compreendida como uma necessidade primordial para a criança e o adolescente se desenvolver, proporcionando-os a construção de sua personalidade. A concepção de convivência familiar decorre da “(...) possibilidade da criança permanecer no meio a que pertence. De preferência junto a sua família, ou seja, seus pais e/ou outros familiares. Ou, caso isso não seja possível, em outra família que a possa acolher” (RIZZINI, 2007, p. 54).

A família é a principal responsável pela transmissão de valores à criança e ao adolescente, de modo a repassar o suporte psíquico necessário para uma futura inserção social na comunidade em que vivem. Ademais, a população infanto-juvenil carece de afeto de seus pais, concebido não apenas pela aproximação física, mas, sobretudo, pela aproximação emocional de seus membros. Dessa forma, é por meio da convivência com o núcleo familiar e das relações de vizinhança, de bairro e de cidade, de escola e de lazer que a criança e o adolescente assimilam os valores basilares, hábitos e maneiras de ultrapassar as dificuldades e, principalmente, de desenvolver o seu caráter (MADALENO, 2006, p. 152).

O direito de ter, de nascer e de conviver em família, de criar e de conservar laços afetivos é considerado direito fundamental do ser humano, de forma especial daqueles que estão em processo de desenvolvimento (FACHINETTO, 2009, p. 142). Da mesma forma, o direito a convivência comunitária é igualmente relevante para crianças e adolescentes, pois promove o estabelecimento de novas relações e vínculos, devendo ser efetivado pela inserção das famílias nos serviços oferecidos pela comunidade em que vivem. Tais serviços deverão ser oferecidos, de forma especial, para que as pessoas em desenvolvimento participem das atividades de lazer, de esporte, de religião e de cultura, possibilitando experiências necessárias ao seu amadurecimento.

A possibilidade de se desenvolver em uma família representa uma necessidade de sobrevivência e de crescimento sadio para a criança e adolescente. E, nesse sentido, o direito à convivência familiar nunca deverá ser retirado sem que haja uma ameaça ou violação real de direitos para as crianças e adolescentes. Todavia, caso ocorra esta situação, será indispensável à execução de medidas que objetivem o fortalecimento dos vínculos familiares rompidos, ou ainda, que suprem a ausência desse direito fundamental imprescindível (FACHINETTO, 2009, p. 142).

### **1.1.Aspectos legais do direito à convivência familiar e comunitária**

A Constituição Federal Brasileira de 1988 preconiza em seu art. 227 que é dever da família, da sociedade e do Estado avaliar para todas as crianças o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, inclusive à convivência familiar e comunitária, colocando-os a salvo toda a forma de negligência, violência e crueldade.

Do mesmo modo, a Lei n. 8.069/1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), pontua a importância da preservação do direito à convivência familiar e comunitária, ao referir que na aplicação de uma das medidas de proteção à criança e ao adolescente vitimizados, deve-se priorizar o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.

Evidencia-se que apesar de existir a previsão constitucional no ordenamento jurídico brasileiro quanto ao dever de garantir o direito à convivência familiar e comunitária, o doutrinador André Viana Custódio registra um alerta. Segundo o autor, haverá pouca efetividade se não houver “o compromisso firme com o princípio da tríplex 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” (CUSTÓDIO, 2009, p. 40).

No que se refere à legislação, a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança igualmente assegura o direito à convivência familiar ao citar que: “(...) a criança, para o pleno e harmonioso desenvolvimento de sua personalidade, deve crescer no seio de sua família, em um ambiente de felicidade, amor e compreensão”. Ainda, menciona que “a família, como grupo fundamental da sociedade e ambiente natural para o crescimento e o bem-estar de todos os seus membros e em particular das crianças, deve receber a proteção e assistência necessárias a fim de poder assumir plenamente suas responsabilidades dentro da comunidade”.

Sob o mesmo enfoque, a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança sustenta que a criança tem o direito de conhecer e conviver com seus pais, caso não seja incompatível com o melhor interesse. Além disso, a autora reforça que nos casos em que as separações resultarem de ação de Poder Judiciário, é obrigação de o Estado promover a proteção especial às crianças desprovidas de ambiente familiar, de modo a assegurar um ambiente familiar alternativo apropriado ou colocação em instituição (AZAMBUJA, 2004, 283).

Portanto, é no ambiente familiar que a criança e o adolescente estabelecem o ciclo de socialização, aprendem a resolver suas dificuldades, formam novos valores e encaram os problemas da vida. “Conviver em família e na comunidade é sinônimo de segurança e estabilidade para o desenvolvimento de um ser em formação” (MACIEL, 2010, 76).

No entanto, não se pode olvidar que embora a família seja reconhecida como local de proteção, acolhimento e segurança, em alguns casos, pode tornar-se um ambiente de desordens para violação de direitos da criança e do adolescente. Dentre as formas de violação presentes no núcleo familiar destacam-se: a violência psicológica, a negligência, a violência física, os maus tratos, a violência sexual, a drogadição, entre outras. Ocorre que em algumas situações, tais violências afastam as crianças e os adolescentes de suas famílias, o que as tornam mais propensas a permanecer nas ruas. E, nesse sentido, o “afastamento do núcleo familiar representa grave violação do direito à vida do infante” (MACIEL, 2010, 76).

É importante destacar que o art. 23 do ECA preconiza que a falta ou a carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou a suspensão do poder familiar. Dessa forma, não existindo outros motivos que autorizem o Poder Judiciário a afastar a criança ou o adolescente da sua família de origem, incumbe inserir obrigatoriamente esta família em programas oficiais de auxílio. Ademais, caso não seja respeitado o regramento, esta responsabilidade é pertinente aos gestores das políticas sociais do município a que esta criança ou adolescente estejam inseridos ou ainda a requerimento do Ministério Público.

## **1.2. A Institucionalização como forma de garantir à convivência familiar e comunitária**

Conforme já elucidado, independente do tipo de composição da instituição familiar, todas as crianças e adolescentes possuem, indiscutivelmente, o direito de ter uma família, na qual compete ao Estado e a sociedade garantir estes vínculos. No entanto, diante dos problemas financeiros, de situações de risco e da ausência de apoio

do Estado, muitas famílias não conseguem desempenhar suas funções de maneira autônoma, e, diante disto, a população infanto-juvenil permanece abandonada socialmente. Logo, a medida de acolhimento institucional constitui uma maneira de proteção para as crianças e adolescentes.

Além das violações de direitos previstas na Lei n. 8.069/1990, no qual estipula o afastamento da criança ou do adolescente de sua família, há diversos fatores que impedem a permanência deles em suas residências. Dentre os motivos destaca-se, não apenas a falta de suporte à família no cuidado junto aos filhos, as dificuldades socioeconômicas e a inserção no mercado de trabalho, a insuficiência de creches, escolas públicas de qualidade em horário integral, mas, sobretudo, a inexistência das políticas públicas que garantam o direito à convivência familiar e comunitária (RIZZINI, 2007, p. 23).

Nos termos das disposições contidas no ECA, o acolhimento institucional é medida cautelar excepcional e provisória, cuja finalidade é resguardar a criança e o adolescente quando sua família não puder cumprir sua função e sua responsabilidade. É importante destacar que a população infanto-juvenil inserida no programa de acolhimento institucional não poderá permanecer por um período superior a 2 (dois) anos, salvo comprovada necessidade que justifique a permanência por um período maior. Além disso, todos aqueles que estiverem institucionalizados deverão ter a sua situação reavaliada a cada 6 (seis) meses de maneira fundamentada e amparada em relatórios de equipes interprofissionais ou multidisciplinares, que se posicionam quanto a colocação em família substituta ou a reintegração familiar.

A introdução da cultura da institucionalização, mencionada no início do artigo, viabiliza não somente a compreensão acerca do modelo assistencialista adotado historicamente pelas famílias brasileiras, mas também possibilita o entendimento no que se refere à garantia do direito à convivência familiar e comunitária para a infância e para a juventude.

A Lei n. 12.010/2009 (Lei Nacional de Adoção) trouxe significativas contribuições para efetivar o direito à convivência familiar e comunitária ao recomendar a diminuição do tempo de permanência de crianças e adolescentes em instituições de acolhimento. De maneira especial, a lei modificou a realidade de milhares de institucionalizados no Brasil, que foram afastados de seu ambiente familiar de origem, e possibilita o cumprimento do caráter excepcional e provisório da medida de proteção.

## **2. AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL DAS FAMÍLIAS**

A legislação e a inserção de políticas públicas voltadas à proteção das crianças e dos adolescentes no Brasil percorreram alterações substanciais e significativas ao longo dos anos. O que explica o surgimento de políticas públicas no Brasil é a oportuna existência dos direitos sociais, previsto entre os direitos fundamentais de toda pessoa humana, que se consolidam através das prestações positivas do Estado. Sobre os fundamentos dos direitos do homem, Norberto Bobbio informa que os direitos sociais, pronunciados como de segunda geração, versam sobre poderes, que apenas “podem ser realizados se for imposto a outros (incluídos aqui os órgãos

públicos), um certo número de obrigações positivas” (BOBBIO, 1992, p. 21).

Pelos preceitos de Martha Toledo Machado se não houver a efetivação dos direitos sociais para as crianças e adolescentes – de modo especial a educação, a saúde, a profissionalização, ao direito ao não-trabalho, bem como ao direito à alimentação – não será possível a proteção material aos seus direitos fundamentais (MACHADO, 2003, p. 136). No que tange a concepção de políticas públicas, Veronese enaltece que se trata de “um conjunto de ações, formando uma rede complexa, endereçada sobre precisas questões de relevância social. São ações, enfim, que objetivam a promoção da cidadania” (VERONESE, 1999, p. 193).

Segundo defende Bucci o conceito de políticas públicas não se limita a esfera estatal, pode ser compreendida como a unificação de planos e programas, incluindo atividades privadas de instituições não governamentais. Além disso, essas ações objetivam a efetivação dos direitos fundamentais previstos na Constituição e a realização de aspectos socialmente relevantes e politicamente determinados (BUCCI, 2002, p. 239). Assim, de acordo com concepção comumente utilizada pelas pessoas, podemos afirmar que políticas públicas são as ações que os governos resolvem colocar em prática com o escopo de solucionar e amenizar os problemas públicos existentes na sociedade.

## **2.1. A legislação e a proteção social por meio de políticas públicas**

Com a regulamentação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 foi estabelecido um novo modelo acerca da proteção social no país. O artigo 194 da referida carta enaltece não apenas a expansão dos direitos sociais, mas, sobretudo, a admissão da Assistência Social como um dos direitos assegurados pela seguridade social.

A criação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), por meio da Lei n. 8.242, de 12 de outubro de 1991, também demonstra o significativo avanço na proteção social da infância e da juventude no Brasil. O órgão é responsável pela formulação, deliberação e controle das políticas públicas para a infância e a adolescência no âmbito federal. Além disso, é de competência do CONANDA efetivar os direitos, os princípios e as diretrizes contidas no ECA, Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990.

Sob o mesmo enfoque, a Lei n. 8.742, de 07 de dezembro de 1993, instituiu a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), na qual estabelece que a assistência social seja direito do cidadão e dever do Estado. Dessa forma, a assistência social trata-se de um direito público subjetivo, pois qualquer pessoa que necessitar deverá ser amparado, obrigatoriamente, pelo Estado, conforme alude o art. 1º da legislação: que a “assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”.

A assistência social no Brasil passou por diversas alterações positivas com algumas orientações a partir de 2004, tais como: a criação do Sistema único da Assistência Social (SUAS), modelo de gestão para operacionalizar os serviços

de assistência social; a inserção da Norma Operacional Básica (NOB), que propõe duas modalidades de atendimento assistencial: Proteção Social Básica, que objetiva fortalecer os vínculos familiares e comunitários, e Proteção Social Especial, com a finalidade de proteger a famílias e os indivíduos que estão em situação de riscos pessoais e Sociais (SIQUEIRA, 2011, p. 262-271), bem como a concepção da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), uma política que objetiva efetivar o amparo social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado.

Nesse contexto, importante ressaltar as diretrizes da PNAS ao referir a descentralização política-administrativa, a participação da população, a primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo e a centralidade na família para concepção e para inserção de benefícios, de serviços, de programas e de projetos.

Acerca do amparo social, a Política Nacional de Assistência Social enaltece que o objetivo primordial refere-se à prevenção de situações de risco, de modo que sejam desenvolvidas as potencialidades e as aquisições e fortalecido de vínculos familiares comunitários. Além disso, o documento é destinado às pessoas que vivem em situações de vulnerabilidade social decorrentes de pobreza, da ausência de renda e dificuldades de acesso aos serviços públicos, da fragilização dos vínculos afetivos, dentre outros.

Dessa forma, após uma breve explanação no que tange as mudanças ocorridas na concepção da política de assistência social brasileira, analisa-se um importante documento de proteção à infância e juventude: a proteção social proposta no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária (PNCFC).

Como forma de aprimorar o amparo social existente no país, o Governo Federal lançou em dezembro de 2006 o PNCFC, com a finalidade inserir políticas públicas a serem desenvolvidas entre os anos de 2007 a 2015.

O plano foi submetido a uma ampla participação pública, envolvendo inúmeros representantes institucionais de todas as regiões do Brasil e diversos órgãos deliberativos de políticas públicas para à infância e juventude, os quais compuseram uma comissão para elaborar subsídios e, por fim, apresentar ao Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e Adolescentes – CONANDA e ao Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS.

Importante registrar que o PNCFC estabelece um marco nas políticas públicas brasileiras, tendo em vista que rompe com a cultura de institucionalizar as crianças e os jovens e fortalece a proteção integral e a preservação dos vínculos familiares e comunitários previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente. Além disso, manter os vínculos familiares e comunitários representa a fundamentação para que as crianças e os adolescentes sejam reconhecidos como sujeitos e cidadãos de direitos, de modo que deve haver um investimento nas políticas públicas voltadas à família.

Conforme os preceitos de Izabella Régis da Silva, estes aspectos estão presentes há duas décadas, pois o Estatuto já dispunha a atuação do Estado por meio de políticas sociais básicas e políticas de proteção especial para as Crianças e os adolescentes. No entanto, a autora reforça que a medida de proteção de acolhimento continua emblemática na situação social, sobretudo, quando se refere ao caráter

excepcional e provisório da medida (SILVA, 2010, p. 103).

Para melhor organizar o PNCFC, a Comissão Intersetorial escolheu dividi-la em três Câmaras Técnicas, na qual cada uma representa diferentes áreas temáticas que compõem facetas do Direito à Convivência Familiar e Comunitária: 1º) a instituição familiar de origem e a comunidade na qual está inserida, a importância da manutenção dos vínculos familiares e comunitários e a função das políticas públicas de apoio sócio-familiar; 2º) a intervenção institucional nas circunstâncias de ameaça ou de rompimento dos vínculos familiares e no reordenamento dos programas de Acolhimento Institucional e na inserção dos Programas de Famílias Acolhedoras, com destaque na excepcionalidade e na provisoriedade destas medidas e, também, na preservação, fortalecimento e reparo dos vínculos familiares; e, por fim, 3º) possibilitar uma nova família para a criança e para o adolescente que perdeu a sua própria”.

Tanto CONANDA quanto CNAS afirmam que apenas será garantida a política de promoção, proteção e defesa do direito da criança e do adolescente à convivência familiar e comunitária se houver a interação de todas as políticas sociais, especialmente, se a família tiver o acesso a serviços de saúde, educação de qualidade, geração de emprego e renda, entre outros.

Nessa perspectiva, acerca da importância da efetivação dos direitos fundamentais da infância e juventude, André Viana Custódio registra os progressos, ao afirmar que “(...) com a elaboração do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária, que contribuiu decisivamente para o diagnóstico, planejamento e avaliação das políticas públicas nesse campo (...)” (CUSTÓDIO, 2009, p. 52).

-Relevante ressaltar que o PNCFC concebe um marco inicial importantíssimo na defesa do direito à convivência familiar e comunitária, e estabelece condições para fortalecer as políticas de atendimento às famílias, às crianças e aos adolescentes.

Contudo, se torna imprescindível à reflexão acerca dos métodos de funcionamento do PNCFC, pois não é satisfatório existir documentos legais e regulamentos protetivos a população infanto-juvenil se não serão realmente efetivados.

Com base na realidade brasileira evidenciada, Aline Cardoso Siqueira e Débora Dalbosco Dell’Aglío afirmam que é possível compreender o amplo desafio que surge no Brasil sob a perspectiva de implementar as políticas públicas de garantia ao direito à convivência familiar e comunitária” (SIQUEIRA e DELL’AGLIO, 2011, p. 262-271). E, com base nisso, avalia-se os resultados de uma pesquisa, de âmbito nacional, acerca da política protetiva da infância e da juventude, apontada como acolhimento institucional.

## **2.2. A análise de dados nacionais acerca da proteção ao direito à convivência familiar e comunitária**

O presente trabalho, além de ser teórico, engloba a análise de dados que foram coletados pelo Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC/MDS, bem como a análise do documento intitulado “*Um Olhar Mais Atento aos Serviços de Acolhimento de Crianças e Adolescentes no País*”.

O Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede

SAC/MDS é realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e promovido pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH) da Presidência da República, por meio da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança do Adolescente (SPDCA) e do Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). Conta com o apoio do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e do Fundo das Nações Unidas para Infância (UNICEF).

Com base nos dados de 2003, aproximadamente 670 (seiscentos e setenta) instituições de abrigo em todo o Brasil recebiam benefícios através de recursos do Governo Federal por meio da Rede de Serviços de Ação Continuada (Rede-SAC) do Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome. No entanto, a pesquisa envolveu 589 (quinhentos e oitenta e nove) abrigos, totalizando, assim, 88% do total de instituições conveniadas à Rede SAC no momento da sua realização, na qual abrigavam aproximadamente 19.373 (dezenove mil trezentas e setenta e três) crianças e adolescentes<sup>1</sup>.

Não obstante, ainda que este levantamento não contemple a totalidade de abrigos no Brasil, a pesquisa denota dados significativos no que tange a estrutura de atendimento, ao perfil e ao funcionamento das instituições que auferem recursos do governo federal. Além disso, de maneira especial, a pesquisa traz informações para aprimoramento das políticas públicas voltadas à promoção do direito à convivência familiar e comunitária para crianças e para adolescentes.

Com base no universo investigado, observa-se que das instituições contempladas pela Rede SAC, aproximadamente a metade localiza-se na região Sudeste (49,1% das instituições e 45% do total de crianças) e que a região sul concentra 20,7% das instituições investigadas e contempla 15,5% do total de crianças acolhidas, conforme demonstra a tabela 1.

**Tabela 1 - TOTAL DE CRIANÇAS E DE ABRIGOS DA REDE SAC**

Região	Nº Crianças Atendidas		Nº de Abrigos Região	
	Qtde	% do Total	Qtde	% do Total
Norte	370	1,9	25	4,2
Nordeste	5.693	29,4	112	19,0
Sudeste	8.716	45,0	289	49,1
Sul	3.008	15,5	122	20,7
Centro-oeste	1.586	8,2	41	7,0
<b>Total</b>	<b>19.373</b>	<b>100,0</b>	<b>589</b>	<b>100,0</b>

Fonte: IPEA/DISOC (2003). Levantamento Nacional dos Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC.

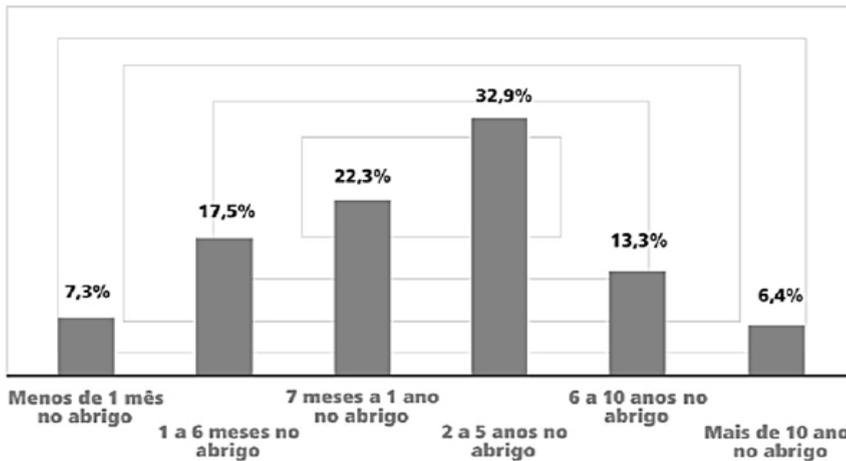
No que se refere à faixa etária das crianças e dos adolescentes acolhidos, Enid

1 O levantamento traz informações relevantes sobre o perfil de abrigados (as) por faixa etária (conforme sexo, raça e cor) - por exemplo, se mantêm o vínculo familiar, se frequentam escolas e qual o motivo de ingresso nas instituições - e vários dados em relação aos abrigos: quantos apoiam a reestruturação familiar; qual o atendimento que oferecem; qual a situação em relação à promoção dos direitos à convivência familiar e comunitária, definidos no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), etc.

Rocha Andrade da Silva observa que na época de realização desta pesquisa, 11,7% tinham de zero a 3 anos; 12,2%, de 4 a 6 anos; 19,0%, de 7 a 9 anos; 21,8%, de 10 a 12 anos; 20,5%, de 13 a 15 anos; e 11,9% tinham entre 16 e 18 anos incompletos. Insta salientar que, embora da medida de abrigo se aplique somente à população menor de 18 anos, 2,3% dos pesquisados tinham mais de 18 (SILVA, 2004, p. 48).

Quanto ao tempo de permanência, segundo os dados apresentados no gráfico 1, 52,6 % das crianças e dos adolescentes estão nas instituições há mais de dois anos, ou seja, mais da metade dos pesquisados e, ainda, 6,4%, permanecem por um período superior a 10 anos.

**Gráfico 1 - BRASIL: PROPORÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES, SEGUNDO O TEMPO DE ABRIGAMENTO**



Fonte: IPEA/DISOC (2003). Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC.

Diante do exposto, verifica-se que na maioria dos casos analisados, o período de acolhimento institucional ultrapassou, abusivamente, o tempo máximo de 2 anos previsto no art. 19, § 2º do ECA, evidencia-se, assim, o desrespeito aos direitos da criança e do adolescente, bem como aos princípios da excepcionalidade e da provisoriedade da medida.

Enid Rocha Andrade da Silva reforça que as consequências de um período de institucionalização prolongado para crianças e para adolescentes são muito conhecidas entre as pessoas e, principalmente, afetam a sociabilidade à manutenção de vínculos afetivos na vida adulta (SILVA, 2004, p. 64).

Dentre os principais fatores que contribuem para o não cumprimento dos princípios da excepcionalidade e da provisoriedade da medida de acolhimento institucional estão à reduzida fiscalização por parte do Poder Judiciário, Ministério Público e Conselhos Tutelares e à colocação de crianças e de adolescentes em acolhimentos fora de seus municípios, nos termos dos estudos apresentados pelo IPEA.

O Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC/MDS demonstra que 86,7% dos abrigados têm família, sendo que 58,2% mantêm vínculos familiares. Além disso, a pobreza está entre os principais motivos do acolhimento institucional das crianças e dos adolescentes, correspondendo a 52%.

Conforme já mencionado, é relevante destacar que a pobreza não poderia ser apontada como motivo para o acolhimento em uma instituição. Isso porque, nos termos do ECA, as famílias que não conseguem cumprir com suas obrigações de proteção aos filhos por motivos de carência material devem ser incluídas, obrigatoriamente, em programas oficiais de auxílio. Contudo, em alguns casos, a pobreza pode estar vinculada a outros fatores determinantes da violação de direitos a população infanto-juvenil, justificando, assim, o acolhimento institucional.

No que tange ao direito à convivência familiar, o Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC/MDS analisou o atendimento promovidos pelas instituições de acolhimento através de quatro quesitos:

O primeiro, a preservação dos vínculos com a família de origem, no qual foram considerados dois grupos de ações desenvolvidas pelas instituições: ações de incentivo à convivência das crianças e dos adolescentes com suas famílias de origem e cumprimento do princípio de não-desmembramento de grupos de irmãos abrigados. Com base nos dados, verifica-se que somente 39 abrigos (6,6%) pesquisados desenvolvem as ações consideradas o mínimo razoável.

O segundo, o apoio à reestruturação familiar, na qual demonstra que 78,1% das instituições concretizam as visitas domiciliares às famílias; 65,5% dos abrigos realizam o acompanhamento social; 34,5% promovem reuniões ou grupos de discussão e de apoio para os familiares dos abrigados; e 31,6% realizam a inclusão em programas oficiais ou comunitários de auxílio/proteção à família. Contudo, observa-se, novamente, que ao analisar as instituições que realizam todas as ações o percentual reduz bastante, sendo 14,1% do universo pesquisado, ou seja, corresponde a apenas 83 abrigos. Um apontamento relevante para o estudo confirma que a “reestruturação familiar envolve fatores complexos, como o desemprego, por exemplo, que dependem muito mais de políticas públicas do que das próprias instituições de abrigo”.

O terceiro, o incentivo à convivência com outras famílias, no qual aponta que 140 abrigos (23,8% do total) estimulam a promoção da convivência de crianças e adolescentes abrigados com outras famílias. E que 67,5% das instituições promovem a integração em família substituta sob as formas de guarda, tutela ou adoção e 55,3% utiliza os programas de apadrinhamento.

Por fim, o quarto, a estrutura residencial do abrigo, na qual foram considerados dois quesitos: as instalações físicas, que evidencia que apenas 17,5% das instituições são consideradas adequadas, totalizando 103 abrigos, e o atendimento em pequenos grupos, que, de acordo com o levantamento, observa-se que 4,2% das entidades recebem um número de crianças e adolescentes maior do que 100.

Por outro lado, no que tange ao direito à convivência comunitária, a pesquisa nacional analisou através de dois quesitos:

O primeiro, a participação de crianças e adolescentes abrigados na vida da comunidade local, no qual se apresenta um quadro preocupante na tabela 2, pois apenas um terço (34,1%) dos abrigos pesquisados (201 instituições) utilizam serviços

externos disponíveis na comunidade para oferecer às crianças e aos adolescentes institucionalizados, tais como: creche; ensino regular; profissionalização para adolescentes; assistência médica e odontológica; atividades culturais, esportivas e de lazer; e assistência jurídica, nos termos da tabela apresentada. As demais (65,9%) oferecem pelo menos um desses serviços tão somente dentro da instituição.

**Tabela 2 - PARTICIPAÇÃO NA VIDA DA COMUNIDADE LOCAL**

CRITÉRIO CONSIDERADO	ABRIGOS QUE ATENDEM (%)
1. Utilizam serviços especializados existentes na comunidade	<b>34, 1%</b>

Fonte: IPEA/DISOC, Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC (2013).

Resta, por fim, o segundo, a participação de pessoas da comunidade no processo educativo do abrigo, no qual se demonstra que 35,1% das instituições contam com trabalho voluntário em suas equipes técnicas e 30,2% têm voluntários que realizam serviços complementares, por outro lado, apenas 18,5% (109 abrigos) têm pessoas da comunidade que cooperam nos dois grupos de atividades.

Além disso, acerca do incentivo à participação da vida em comunidade, Enid Rocha Andrade da Silva aduz que deve ser concretizada pela garantia de acessos das crianças e adolescentes abrigadas às políticas básicas e as atividades oferecidas pela comunidade, tais como: lazer, esporte, religião e cultura. E que, infelizmente, a pesquisa traz um dado preocupante: que apenas 6,6% das instituições utilizam todos os serviços disponíveis na comunidade (SILVA, 2004, p. 234).

Em uma perspectiva mais atual e abrangente, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), através da Resolução n. 71, de 15 de junho de 2011, realizou um levantamento - Um Olhar Mais Atento aos Serviços de Acolhimento de Crianças e Adolescentes no País - que inspecionou até março de 2013, 86,1% de todas as entidades do Brasil, que corresponde a 2.370 entidades. Constata-se na inspeção que das 30.340 crianças acolhidas, 29.321 estão em abrigos institucionais e somente 1.019 são atendidas em programas de acolhimento familiar.

No contemporâneo documento, elaborado pelo CNMP, demonstra que, em 2013, os motivos pelos quais as crianças e os adolescentes são abandonados nas instituições variam entre negligência, violência, carência material, abandono, entre outros. Entretanto, a negligência dos pais ou dos responsáveis (81%) e a dependência por drogas ou por álcool dos pais ou dos responsáveis (81%) representam as duas principais razões do acolhimento institucional (84%). A terceira maior causa é o abandono (78%), seguido pela violência doméstica (57%) e pelo abuso sexual (44%). A justificativa para que o somatório dos índices ultrapassem 100% decorre do fato de que os investigados poderiam alegar mais de um motivo como causa de acolhimento, durante a realização da pesquisa.

Nesse sentido, portanto, com base nos ensinamentos de Irene Rizzini, existem impasses na efetivação do direito à convivência familiar e comunitária para

as crianças e os adolescentes. Tais impasses necessitam ser superados por meio da elaboração conjunta de planos de ações não somente com organizações de defesa e operação dos direitos da infância e da juventude, mas também com as instituições de atendimento, com o intuito de que as decisões sejam tomadas de maneira coletiva, com a participação de todos os atores que estão inseridos no sistema de garantia de direitos (RIZZINI, 2007, p. 131).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas existentes no nosso país representam, na atualidade, um dos maiores desafios a serem enfrentado no que se refere à proteção integral da população infanto-juvenil. Com base nisso, este artigo teve o intuito de sistematizar questões inerentes acerca das políticas sociais protetivas como forma de avaliar o direito à convivência familiar e comunitária.

É possível constatar que, historicamente, a família e a sociedade são reconhecidas como o local imprescindível, não apenas para o desenvolvimento da personalidade e valores de uma pessoa, mas, também, para a plena efetivação dos direitos fundamentais, independentemente da sua maneira de composição ou de estruturação.

No Brasil, os preceitos de garantias de direitos da criança e do adolescente passou por significativas reformulações com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e do ECA, de modo em que passaram a ser considerados sujeitos de direitos no nosso ordenamento jurídico.

As normas e os instrumentos legislativos regulamentam a incumbência à família, a sociedade e ao Estado de proporcionar o direito fundamental à convivência familiar e comunitária para a infância e a juventude. Nesse sentido, observa-se que o acolhimento institucional torna-se uma medida de atendimento às famílias que estão em uma situação de maior vulnerabilidade social. Assim, considerando a realidade analisada, a pergunta que persiste é: as políticas públicas, existentes na atualidade do nosso país, garantem o direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária?

As ações, que os governos decidem colocar em prática, com a finalidade de diminuir os problemas públicos existentes na sociedade têm uma contribuição insuficiente para amenizar as condições de vulnerabilidade das famílias, tratando-se de uma dificuldade sob a perspectiva do direito público.

Mas, certamente, é preciso destacar que o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária representou um marco nas políticas públicas brasileiras, ao reforçar o paradigma da proteção integral e da preservação dos vínculos familiares e comunitários.

Diante dos dados apresentados, tanto no Levantamento Nacional de Abrigos da Rede SAC/MDS, quanto no documento 'Um Olhar Mais Atento aos Serviços de Acolhimento no País', é possível assegurar que a proposta de proteger as crianças e os adolescentes de maneira integral deparou-se com barreiras para efetivação dos direitos fundamentais, em uma conjuntura na qual o Estado fornece condições

mínimas de assistencialismo às famílias. Dentre os principais obstáculos evidenciados para a eficácia das políticas de atendimento, sobressaem-se não apenas a falta de cumprimento do PNCFC, mas, sobretudo, a ausência de políticas públicas capazes de solucionar as ameaças e as violações de direitos à infância e juventude.

Por fim, registra-se que é necessário melhor aparelhar a estrutura das políticas públicas existentes no Brasil contemporâneo para garantir o direito à convivência familiar e comunitária para aqueles que mais necessitam. Além disso, a plena efetivação dessas ações depende de uma adequada formação de uma rede de atendimento, composta pela cooperação de diversos órgãos e autoridades de diferentes áreas, e de um sistema de proteção e de garantia de direitos, cuja estrutura de funcionamento abrange a integração da sociedade e do Estado.

Mais do que detectar a ausência de políticas públicas eficazes, é imperiosa a conscientização coletiva quanto à gravidade deste problema. E que os desafios, aqui expostos, sejam combatidos através de uma operacionalização que garanta soluções concretas, de modo que o poder público assuma o compromisso de impedir a violação dos direitos da população infanto-juvenil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZAMBUJA, Maria Regina Fay de. **A criança no novo direito de família**. In: WELTER, Belmiro Pedro; MADALENO, Rolf Hanssen (Coords.). *Direitos fundamentais do direito de família*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos - Sobre os fundamentos dos direitos do homem**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

**BRASIL. Constituição (1998). Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

**BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei Federal nº 8.069 de 13 de julho de 1990.

**BRASIL. Lei n. 8.242, de 12 de outubro de 1991**. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 de outubro de 1991. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8242.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8242.htm). Acesso em: 21 abr. 2017.

**BRASIL. Lei nº 12.010, de 03 de agosto de 2009**, Brasília, DF, Senado Federal, 2009.

**BRASIL. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 08 de dezembro de 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm). Acesso em: 20 abr. 2017.

**BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.** Política Nacional de Assistência Social. PNAS/2004. Brasília, 2004. Disponível em: <[www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)>. Acesso em: 20 abr. 2017.

**BRASIL. Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária.** Brasília, DF, 2006.

**BRASIL. Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária.** Brasília, DF, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas.** São Paulo: Saraiva, 2002.

**CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Resolução 71, de 15 de junho de 2011.** Um Olhar Mais Atento aos Serviços de Acolhimento de Crianças e Adolescentes no País, 2013. Disponível em: [http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Destaques/Publicacoes/Res\\_71\\_VOLUME\\_1\\_WEB\\_.PDF](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Destaques/Publicacoes/Res_71_VOLUME_1_WEB_.PDF). Acesso em: 20 abr. 2017.

**CONVENÇÃO das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança.** UNICEF. 1989. Disponível em: <[http://www.mp.rs.gov.br/infancia/documentos\\_internacionais/id109.htm](http://www.mp.rs.gov.br/infancia/documentos_internacionais/id109.htm)>. Acesso em: 21 abr. 2017.

CUSTÓDIO, André Viana. **Direito da Criança e do Adolescente.** Criciúma: Unesc, 2009.

FACHINETTO, Neidemar José. **O direito à convivência familiar e comunitária – contextualizando com as políticas públicas (in)existentes.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

IPEA/CONANDA. **O Direito à Convivência Familiar e Comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil.** Brasília, 2004.

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

MACIEL. Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. **Poder familiar.** In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.). Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2010.

MADALENO, Rolf. **O preço do afeto.** In: PEREIRA, Tânia da Silva; PEREIRA, Rodrigo da Cunha (Coords.). A ética da convivência familiar: sua efetividade no cotidiano dos tribunais. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

RIZZINI, Irene. **Acolhendo crianças e adolescentes: experiências de promoção de**

**direito à convivência familiar e comunitária no Brasil.** São Paulo; Brasília: Cortez; UNICEF, 2007.

SILVA, Enid Rocha Andrade da. (Coord). **O Direito à Convivência Familiar e Comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil.** Brasília: IPEA/ CONANDA, 2004.

SILVA, Izabella Régis da. **Caminhos e (des) caminhos do Plano nacional de convivência familiar e comunitária: a ênfase na família para a proteção integral de crianças e adolescentes.** Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2010.

SIQUEIRA, A. C. e DELL'AGLIO, D. D. **Políticas públicas de garantia do direito à convivência familiar e comunitária.** Psicologia & Sociedade, 2011. p. 262-271.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Os direitos da criança e do adolescente.** São Paulo: Editora LTR, 1999.

Artigo recebido em: 04/05/2017

Artigo aceito em: 08/07/2017