

ARTIGO

A medida protetiva de acolhimento institucional e o direito à convivência familiar e comunitária da criança e do adolescente

Flavia Cristina de Oliveira

Advogada da Superintendência de Direitos Individuais, Coletivos e Difusos da Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos. Pós-graduanda na Especialização em Gênero e Sexualidade do Instituto de Medicina Social da Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Formada em Direito pela FACHA.

Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues

Advogado, Mestre e Doutor em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professor Adjunto da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Professor e Coordenador do Curso de Direito das Faculdades Integradas Hélio Alonso (FACHA). eduardo@domingues.fm

RESUMO

Este estudo é fruto do Trabalho de Conclusão de Curso em Direito realizado pela primeira autora sob orientação do segundo autor. O estudo aborda o acolhimento institucional, que é considerado medida protetiva excepcional a ser aplicada sempre que os direitos da criança e do adolescente forem colocados em risco. São apresentadas as alterações da Lei 12.010/2009 – Lei Nacional de Adoção – LNA em relação à brevidade e provisoriedade da medida. Também é discutida a questão do retorno da criança e do adolescente para a família de origem, com prioridade absoluta, com o fim de assegurar o direito à convivência familiar e comunitária, conforme o texto constitucional. O presente artigo analisa se o uso da medida protetiva está em consonância com a legislação vigente e, com base na legislação e seus princípios norteadores e em estudos que demonstram que a criança e o adolescente terão desenvolvimento pleno na família estruturada (IPEA, 2004 e Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, 2009), constatou-se que a condição de pobreza é o principal motivo para a colocação de crianças e adolescentes em acolhimento institucional, contrariando as determinações do ECA, alteradas pela LNA e da Constituição Federal, e acaba servindo como solução para os problemas de ausência ou insuficiência de políticas públicas voltadas para a preservação da família. Dessa forma, o artigo sugere políticas públicas que garantam o direito à convivência familiar e comunitária das crianças e adolescentes, prevenindo a aplicação da medida e quando aplicada, que esses sujeitos de direitos os tenham assegurados e possam retornar à família de origem com brevidade.

PALAVRAS-CHAVE

Proteção especial à família. Estatuto da Criança e do Adolescente. Princípio da Proteção Integral à Criança e ao Adolescente. Políticas públicas.

ABSTRACT

This study is the result of the work completion of course in Law conducted by the first author under the guidance of the second author . The study addresses the institutional care, which is considered exceptional protective measure to be applied whenever the rights of children and adolescents are placed at risk . National Law Adoption - LNA regarding brevity and temporariness of the measure as amended by Law 12.010/2009 are presented. The question of the return of the child and adolescent family home, with absolute priority, in order to guarantee the right to family and community life, as the Constitution is also discussed. This article examines the use of protective measure is in line with current legislation and , based on the legislation and its guiding principles and studies show that children and adolescents will have full development in structured family (IPEA , 2004 and prosecutors the State of Rio de Janeiro, 2009), it was found that the condition of poverty is the main reason for the placement of children and adolescents in residential care , contrary to the determinations of the ECA, modified by LNA and the Federal Constitution, and ends up serving as a solution to the problems of absence or inadequacy of facing family preservation policies. Thus, the article suggests public policies that guarantee the right to family and community life of children and adolescents, preventing the implementation of the measure and when applied, these rights are subject to the insured and can return to the family home briefly.

Key-words: special protection of the family. Statute of Children and Adolescents. Principle of Integral Protection of Children and Adolescents. Public policies.

INTRODUÇÃO

Com o advento da Constituição Federal de 1988, o Direito de Família, até então de cunho principalmente patrimonial, sofre uma revolução, a começar pela isonomia de gêneros, repercutindo diretamente no pátrio poder, que passou a ser exercido pelos pais em conjunto e não somente pelo chefe da família, como previsto pelo então Código Civil de 1916.

A Constituição Federal trouxe outras grandes mudanças, como o reconhecimento de novas estruturas familiares e proteção especial do Estado em relação à família, no artigo 226, e a equiparação dos filhos, vedando-se qualquer tipo de discriminação em relação à filiação, no artigo 227, §6º.

Em virtude dessas mudanças, crianças e adolescentes passam a ser considerados sujeitos de direito e não mais objetos de direito, com previsão específica de elaboração de um instrumento legal para efetivar os direitos fundamentais da criança e do adolescente, que veio a ser a Lei 8.069 de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, que trouxe em sua essência a proteção especial aos interesses dos mesmos.

Em 2002, com o novo Código Civil, o pátrio poder passa a se chamar poder familiar, competindo aos pais, para seu exercício, a companhia e guarda dos filhos, ou seja, a convivência familiar, direito que deve ser assegurado, com prioridade absoluta, não só pela família, mas pelo Estado e Sociedade, conforme *caput* do artigo 227 da Constituição, com redação dada pela Emenda Constitucional 65/2010.

Posteriormente, com intuito de aperfeiçoar a garantia ao direito fundamental à convivência familiar e comunitária, em 2009, editou-se a Lei 12.010 – Lei Nacional de Adoção - LNA. Esta Lei veio alterar dispositivos do ECA, sendo tema deste artigo as alterações em relação à medida de acolhimento institucional: a revisão da situação da criança e do adolescente em acolhimento institucional a cada seis meses (art. 19, §1º, ECA), a limitação do prazo de permanência da criança e do adolescente em programa de acolhimento institucional para o máximo de 2 anos (art. 19, §2º, ECA), e, principalmente, a priorização da intervenção estatal quan-

to à orientação, apoio e promoção social da família natural (art. 19, §3º e art. 25, §único, ECA).

Enquanto a Constituição e o ECA preconizam o princípio da proteção integral da criança e do adolescente e seu direito à convivência familiar e comunitária, pesquisas apontam para uma continuidade da cultura de institucionalização, mesmo com as mencionadas alterações e, sendo o ECA considerado um dos sistemas de proteção à criança e ao adolescente mais avançados do mundo, levantaram-se questões quanto à aplicabilidade da medida protetiva de acolhimento institucional.

O presente artigo pretende investigar a efetividade das referidas alterações do ECA, se o uso da medida protetiva de acolhimento institucional respeita seus requisitos de excepcionalidade, brevidade e provisoriedade, em consonância com o princípio da proteção integral e do melhor interesse da criança e do adolescente, assegurando, com prioridade absoluta, o direito à convivência familiar e comunitária, protegendo especialmente a família. Isso será feito por meio de análise da legislação vigente em conjunto com pesquisas feitas sobre as instituições de acolhimento, antes e depois das alterações do ECA dadas pela LNA.

Este artigo buscará contribuir com a formulação de políticas públicas efetivas, que garantam o direito à convivência familiar e comunitária da criança e do adolescente, prevenindo o uso da medida protetiva de acolhimento institucional, sendo a mesma somente aplicada quando se esgotarem as medidas protetivas anteriores, ou, quando esgotadas, garantindo uma prática institucional competente, ampliando a possibilidade de que sejam efetivamente protegidos e reinseridos na família de origem, mantendo-se os vínculos com a família e com a comunidade fortalecidos.

2. A APLICAÇÃO DA MEDIDA PROTETIVA DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL

O Estado, em princípio, não deve intervir no ambiente familiar, mas tem o condão de tutelar a família e dar-lhes garantias, inclusive de que seus membros vivam em condi-

ções propícias a manutenção do núcleo afetivo.¹

É nesse sentido que o Estado (também a família e a sociedade) deve proteger integralmente a criança e o adolescente.

Quando a criança e o adolescente estão em situação de risco, seja por ação ou omissão da sociedade ou do Estado, falta, omissão ou abuso dos pais ou responsáveis ou em razão de sua conduta, uma medida protetiva deve ser aplicada, conforme previsão do artigo 98 do ECA.

Segundo os incisos do artigo 101 do ECA, existem seis medidas protetivas a serem tomadas antes do acolhimento institucional. A saber:

Art. 101. Verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 98, a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas:

I - encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade;

II - orientação, apoio e acompanhamento temporários;

III – matrícula e frequência obrigatória em estabelecimento oficial de ensino fundamental;

IV – inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente;

V – requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial;

VI – inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;

VII – acolhimento institucional;

VIII – inclusão em programa de acolhimento familiar;

IX – colocação em família substituta.²

(Grifou-se)

Quanto ao acolhimento institucional, a LNA trouxe mudanças bastante positivas em relação ao seu uso, portanto, quando a criança e o adolescente estão em acolhimento institucional para serem afastados de qualquer risco, sua situação será avaliada de seis em seis meses e, quando for

possível, serão reinseridos na família biológica, caso contrário, serão colocados em família extensa ou substituta, desde que a permanência em acolhimento institucional não dure mais que dois anos.

O afastamento da criança e do adolescente do convívio familiar é de competência exclusiva da autoridade judiciária (artigo 101, §2º), portanto, é exigido um processo judicial para cada criança ou adolescente acolhido e, caso o afastamento do lar seja em caráter emergencial, sem prévia determinação judicial, o acolhimento deverá ser comunicado até o segundo dia útil imediato (artigo 93 do ECA).

3. O USO DA MEDIDA PROTETIVA EM CONFRONTO COM O TEXTO CONSTITUCIONAL E O ECA

O ECA prevê que o acolhimento institucional de crianças e adolescentes é situação excepcional e provisória, sendo solução para os casos emergenciais em que é absolutamente necessário o afastamento deles da família, o que será providenciado pelo Conselho Tutelar, Ministério Público ou pelo juiz da Infância e Juventude e deve estar em conformidade com o artigo 227 da Constituição, que determina ser o direito à convivência familiar e comunitária das crianças e adolescentes direito fundamental e indisponível e deve ser assegurado com prioridade absoluta.

Quando o legislador determinou que os direitos elencados no artigo 227 da Constituição fossem assegurados com absoluta prioridade, obrigou aos intérpretes da Constituição e das demais leis, como o ECA, a concluir que toda forma de privação da convivência familiar deve ser excepcional e breve.⁴

Entretanto, a medida que deveria ser aplicada excepcionalmente por autoridade judiciária, é usada pelos pais das crianças e adolescentes por motivos econômicos e culturais:

O fato mais relevante é que o abrigo só é lícito por força do citado artigo constitucional, para resguardar interesses indisponíveis da criança. Esta medida não foi criada e não pode ser interpretada como um direito dos pais biológicos, ainda que em situação de pobreza, porque a norma tem como destinatária unicamente a criança e o adolescente. É ela que deve ser prioritariamente atendida, levando-se em consideração que se trata de um ser em formação e em situação de vulnerabilidade acentuada em relação a seus pais adultos. Veja-se que, pelo mandamento constitucional, a própria família é devedora do cuidado essencial à criança e a existência de dificuldade econômica não pode justificar a condenação de um ser inocente e indefeso ser criado trancado em um abrigo pelos preciosos anos de sua infância.⁵

Nota-se então que a aplicação da medida protetiva de acolhimento institucional e o texto constitucional não se harmonizam, pois a medida que deveria ser aplicada em caráter excepcional se tornou medida vulgarizada e de uso indiscriminado, tendo como consequência sua ineficiência.

De acordo com pesquisa realizada pelo IPEA em 2004, 52% das crianças e adolescentes em acolhimento institucional estão nessa condição em função da pobreza e eles, pessoas em desenvolvimento, que deveriam estar acolhidos somente quando inviável sua manutenção no seio da família por algum tipo de risco, acabam por fazer da instituição de acolhimento sua moradia.

A palavra pobreza, citada na pesquisa do IPEA em 2004, significa carência de recursos materiais, a soma de um pequeno espaço físico, com pouca ou nenhuma privacidade, falta de alimentos e problemas econômicos.

O artigo 23 do ECA não admite que os filhos sejam separados de seus pais por simples motivo de ordem econômica, prevendo inclusive a obrigatoriedade da família de origem estar inscrita em programas oficiais de auxílio.

É preciso compreender que a história que antecede a institucionalização da criança e do adolescente se dá em função de falhas na rede de proteção, nas políticas públicas e no sistema de parentesco dos mesmos. A incapacidade de prover o básico para seus filhos leva muitos dos pais às instituições de acolhimento para que assim garantam os direitos fundamentais de seus filhos.

Porém, se o ECA prevê a medida de acolhimento institucional como excepcional, breve e provisória, a condição socioeconômica frágil dos pais não pode levar crianças e adolescentes a sofrerem a medida, haja vista sabermos que a condição de pobreza, na maioria das vezes, não é excepcional, breve, tampouco provisória.

O acolhimento deve ser idealmente uma medida provisória de proteção que pressupõe um contínuo empenho no restabelecimento para a criança, da possibilidade da vida familiar e da construção de seu projeto de vida e não se tornar a única possibilidade de convivência familiar.

Sobre a necessidade de pertencer a uma família, diz Rosely Sayão:

Uma criança precisa pertencer a uma família e essa relação de pertencimento acontece com o desenvolvimento da criança ou adolescente junto a essa família. Eu costumo dizer que toda família precisa adotar aquele filho mesmo que ele tenha nascido da barriga da mulher. (...) O ser humano é um ser de afetividade e viver sem é muito difícil.⁸

A falta de identificação com alguma pessoa de forma continuada e afetiva conduz ao desenvolvimento de um quadro conhecido como *hospitalismo*, manifesto em crianças abrigadas em instituições, sem afastar a possibilidade de se desenvolver um quadro *psicotizante* pela falta de uma segura referência materna e familiar.⁹

O papel da instituição de acolhimento é ser um efetivo espaço social de proteção para aqueles que necessitam de apoio fora do contexto familiar e comunitário, funcionando como parte de uma rede de apoio, mas não pode ser um fim

em si mesmo e sim um recurso utilizado quando necessário.¹⁰ Ainda que existam instituições onde os cuidadores sejam mais dedicados no cuidado das crianças e adolescentes, jamais se assemelhará a um lar. O espaço familiar estruturado é o local privilegiado para o desenvolvimento e a socialização da criança e do adolescente.¹¹

A família estruturada é aquela que oferece estrutura mínima de apoio e suporte que inclua as necessidades fisiológicas, de segurança, afeto, auto-estima e auto-realização.

Como excepcional e provisória, a medida protetiva de acolhimento institucional sugere o retorno da criança ou do adolescente para sua família de origem no menor prazo possível e, enquanto durar o acolhimento, as instituições devem buscar a manutenção dos vínculos.¹²

Proteger crianças e adolescentes significa muitas vezes afastá-los do ambiente familiar de origem, por isso violar o direito fundamental à convivência familiar e comunitária deve ser medida excepcional e provisória.

Mas, infelizmente, o acolhimento institucional é uma alternativa às famílias pobres, que veem na medida uma chance de ver seus filhos alimentados, vestidos e seguros. A situação de pobreza ainda é motivo determinante para a aplicação da medida, mesmo que por tal motivo as crianças e adolescentes não deveriam ser afastadas de seus pais.

Não há que se falar na inconstitucionalidade da medida protetiva de acolhimento institucional, pois ela é prevista e deve ser aplicada em casos de extremo risco para a criança e o adolescente, conforme nosso ordenamento jurídico, mas há que se pensar na forma e frequência em que é utilizada de modo que se harmonize com as normas que sobre ela dispõe.

A medida protetiva de acolhimento institucional deve levar em consideração a condição da criança e do adolescente, que são seres em desenvolvimento e titulares de direitos; a proteção integral e prioritária de seus direitos; o princípio do melhor interesse da criança e, principalmente, a prevalência da família.

Desta forma, se faz necessário elaborar meios de tornar mais eficazes as medidas protetivas de prevenção ao acolhi-

mento institucional, possibilitando a integridade da família e da criança e adolescente que a ela pertencer. E, caso seja utilizada a medida de acolhimento, que a criança e o adolescente tenham assegurados seus direitos enquanto durar essa condição, devendo, a criança e o adolescente, retornar à família de origem o mais breve possível, não excedendo o prazo legal e a periodicidade das revisões da situação de cada um deles.

Caso tenham sido providenciadas as medidas protetivas anteriores ao acolhimento institucional e em nenhuma delas haja êxito, se a motivação do acolhimento for a falta de recursos econômicos da família, situação em que não há previsão de retorno, que o Estado inclua a criança ou o adolescente em programa de acolhimento familiar, mas não os mantenha por longo período de tempo em instituição de acolhimento.

4. A MEDIDA PROTETIVA DE INCLUSÃO EM PROGRAMA DE ACOLHIMENTO FAMILIAR

Quando alguém que não faz parte da esfera jurídica ou da assistência social pensa em acolhimento familiar, provavelmente pensa em um abrigo para toda a família, como visto no filme “À Procura da Felicidade”, no qual estrelou Will Smith.

O filme conta a história de um pai que fica sem ter onde morar com seu filho e tem como única alternativa, para evitar a separação, ir com ele para um abrigo. O pai trabalha e seu filho estuda durante o dia e depois, juntos, retornam ao abrigo. Mas não é esse o significado do acolhimento familiar na Legislação Brasileira.

O programa de acolhimento familiar previsto no ECA, no artigo 101, inciso VIII é o que conhecemos como “Programa Família Acolhedora”, em que:

A família acolhe, em sua casa, por um período de tempo determinado, uma criança ou adolescente que vem sofrendo algum tipo de violência em sua própria família. Isto não significa que a criança ou adolescente vai passar a ser filho da família acolhedora, mas que vai receber afeto e convivência desta outra família até que possa ser reintegrado à sua família de origem ou, em alguns casos, ser encaminhadas para a adoção.¹³

O programa é bastante utilizado atualmente em boa parte do território nacional e as famílias acolhedoras, em alguns municípios, recebem uma ajuda de custo para integrarem o programa. Imagina-se que o custo para o desenvolvimento do programa seja menor que o de manter instituições de acolhimento, mas resolvem o problema?

Como visto, o fim maior quando se afasta uma criança ou adolescente de seu lar é o retorno ao mesmo. Ainda que a criança e o adolescente afastados do lar estejam em outro lar dentro do programa de acolhimento familiar, ele ainda estará afastado de sua família de origem.

O programa impede o sofrimento da criança e do adolescente de estar num ambiente coletivo, em que não terão tratamento individualizado e cuidados especiais durante sua adaptação, enquanto que na família acolhedora terão respeitada sua individualidade e zelo quanto aos seus problemas em particular.

Entretanto, não podemos ignorar alguns aspectos negativos do programa. Imaginemos um bebê, que não consegue ainda discernir a situação-problema pela qual passa e que esteve durante o prazo máximo de permanência do programa, de dois anos, com uma família acolhedora. Passados os dois anos, chega a hora de retornar à família de origem ou ser encaminhado para a adoção. Outra situação é de uma família que se candidata a fazer parte do programa e acolher crianças e adolescentes afastados de seus lares, mas por motivos meramente financeiros.

Ainda que haja treinamento para as famílias acolhedoras no sentido de prepará-las para a separação da criança

ou adolescente acolhido após uma possível reinserção na família de origem ou encaminhamento para a adoção, bem como o cuidado da equipe multidisciplinar para que não sejam inseridas no programa famílias com interesses meramente econômicos, é sabido que nenhum sistema é perfeito e falhas nessa rede de proteção podem acontecer, trazendo danos irreparáveis para uma criança e um adolescente, tanto quanto a permanência em instituições de acolhimento.

Não seria o caso de adotar-se a medida de acolhimento familiar similar a do mencionado filme?

A Lei Nacional de Adoção trouxe mudanças muito relevantes no que tange à convivência familiar e comunitária da criança e do adolescente, mas em muito tem que se harmonizar a prática e a legislação vigente e deverão ser incansáveis as buscas por essa harmonização e por soluções que melhor atendam à criança e ao adolescente, de forma que o direito à convivência familiar e comunitária deles seja garantido com prioridade absoluta, sendo esse direito violado somente em caso de extrema necessidade.

5. A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA BUSCA DA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES ACOLHIDOS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Em 2004, o IPEA realizou o Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes¹⁴, com o seguinte resultado: dentre 589 abrigos beneficiados pelo governo federal, 74,4% predominava em regime de permanência contínua¹⁵ e 57,6% atendiam à previsão do ECA para atender em pequenos grupos¹⁶. Já em 2008, uma pesquisa da Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB detectou que existem 80 mil crianças em instituições de apoio ou abrigo, sendo 8 mil em condições de serem adotadas e 72 mil aguardando por um apoio.

O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, indignado com essa situação retratada e observando o direito à convivência familiar e comunitária das crianças e

adolescentes, desenvolveu o projeto “Cada Criança, uma Família”, no segundo semestre de 2009.

Primeiramente, o Ministério Público, com o objetivo de combater a institucionalização indiscriminada, desenvolveu o Módulo Criança e do Adolescente (MCA), um cadastro virtual que contém dados das instituições de acolhimento e das crianças e adolescentes no Estado do Rio de Janeiro.

O MCA é um importante instrumento para a promoção de políticas públicas em prol do direito à convivência familiar das crianças acolhidas e tem como principal função permitir a realização de diagnósticos através dos censos apresentados de seis em seis meses¹⁷, cumprindo o prazo previsto no ECA de reavaliação da situação de cada criança ou adolescente inscrito inserido em programa de acolhimento familiar ou institucional.

Esse censo apresenta a faixa etária das crianças e adolescentes acolhidos, o tempo de acolhimento, os motivos da aplicação da medida, se recebem visitas, se existem processos ou procedimentos que visem definir a situação jurídica desses jovens e as medidas adotadas em favor de garantir o direito à convivência familiar deles.

Quanto ao censo que originou o projeto “Cada Criança, uma Família”, apontou-se o número de 3.358 crianças e adolescentes acolhidos em regime de acolhimento institucional e familiar no Rio de Janeiro.¹⁸

Deste total, 1.839 (54,76%) das crianças e adolescentes estavam desprovidos de procedimento administrativo ou medida judicial na respectiva Promotoria de Justiça ou Vara da Infância e Juventude; 694 (20,6%) estavam há mais de 1 e a menos de 2 anos nos abrigos, em discordância do artigo 19, §2º do ECA, alterado com a Lei Nacional de Adoção, que reduziu esse tempo para o máximo de 2 anos; 911 (27,13%) não recebiam visitas; 299 (32,8%) ação de destituição do poder familiar ajuizada; 619 deixaram de receber visitas sem justificativa nos 4 meses antecedentes ao fechamento do censo; das 3.182 crianças/adolescentes que possuíam pais ou mães vivos, somente 752 tiveram a ação de destituição do poder familiar ajuizada e dessas, 45 alcançaram trânsito em julgado. O resultado é que apenas

277 (8,28%) deles estavam aptos à adoção. As principais causas de acolhimento dentre 57,50% das crianças e adolescentes foi negligência (729/21,71%); abandono pelos pais ou responsáveis (478/14,23%); abusos físicos e psicológicos contra a criança ou adolescente (9,23%); situação de rua (6,97%) e pais ou responsáveis dependentes químicos ou alcoolistas (5,36%)

Além das percentagens, a conclusão do censo foi a seguinte:

Se os genitores agem de forma irresponsável e se a família descumpre as suas funções primordiais ligadas ao exercício do cuidado com suas crianças e adolescentes, temos que investigar as causas e as necessárias e urgentes soluções e intervenções para que se implementem os direitos fundamentais infantojuvenis, a fim de que se resgatem os vínculos familiares sempre que possível e para que não se legitime nem se incentive o abandono parental.

Ressalte-se que é imprescindível a implantação de políticas públicas destinadas a prevenir o acolhimento institucional e, nos casos em que já ocorreu a institucionalização da criança, propiciar o retorno do infante à sua família de origem, com a orientação e o apoio sociofamiliar necessários. Na área de educação temos como exemplo a necessidade de ampliação da oferta de vagas em horário integral, tanto no ensino fundamental quanto na educação infantil. Em relação à questão da habitação e do direito à moradia, é importante fomentar programas para a construção de moradias populares, como o recente Programa “Minha Casa, Minha Vida”, que ainda está sendo concretizado. Outro exemplo é a Lei 11.888/2008, que assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social, como parte integrante do direito à moradia previsto no art. 6º da Constituição Federal. Trata-

se de uma importante política pública prevista na legislação federal, mas que precisa ter maior alcance a fim de beneficiar as famílias com renda mensal de até 3 (três) salários mínimos (art. 2º da Lei 11.888/2008), sugerindo-se a adoção de medidas extrajudiciais e judiciais que cobrem dos Municípios as necessárias providências para o cumprimento da lei.²⁰

As metas e objetivos do projeto “Cada Criança, uma Família” encontram-se consagrados pelo Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária.

O referido projeto do Ministério Público, no cumprimento das tarefas que lhe foram destinadas constitucionalmente, formulou propostas de políticas públicas para prevenir o acolhimento, auxiliar e promover as famílias, já que o acolhimento institucional indiscriminado e prolongado de infantes continuou notadamente mesmo após a entrada em vigor da Lei 12.010/2009.²¹

As políticas públicas que garantam o direito à convivência familiar da criança e do adolescente já existem, só precisam ser efetivadas, mas certamente o projeto contribui muito para o controle da aplicação da medida protetiva de acolhimento institucional, destacando-se que:

Todos os envolvidos com a medida são responsáveis por garantir que o desligamento da instituição ocorra o mais rapidamente possível, preservando-se a segurança socioafetiva da criança e do adolescente através do restabelecimento do direito à convivência familiar.

É na família que cultivamos a base da nossa responsabilidade no período infantojuvenil e é no espaço familiar estruturado que recebemos o afeto mais profundo.²²

Desta forma, a busca pelo controle da aplicação da medida não pode cessar, por isso o projeto continua evoluindo, ainda que em descompasso com a efetivação das políticas públicas por ele sugeridas.

CONCLUSÃO

O presente artigo, na tentativa de analisar se o uso da medida protetiva de acolhimento institucional está em conformidade com a legislação em vigor, verificou que, mesmo com as alterações da LNA, os princípios norteadores do ECA e da Constituição não são respeitados, no sentido de que a medida não é aplicada em caráter excepcional e provisório e, sem obedecer a proteção especial à família e o direito à convivência familiar e comunitária da criança e do adolescente.

Constatou-se que as crianças e adolescentes em acolhimento institucional são encaminhados, na maior parte dos casos, por motivo de carência de recursos materiais dos pais e pelos próprios pais, motivo determinante para a aplicação da medida protetiva não elencado no ECA, ou seja, a legislação vem tendo interpretação inadequada, o que resulta no uso indiscriminado da medida, que deveria ser excepcional. Mesmo com as mudanças trazidas pela Constituição de 1988 referentes à criança e ao adolescente, ainda existe um vácuo entre o que nosso ordenamento jurídico prevê e o que se implementa na realidade.

Esse resultado se fez com base em pesquisas, anteriores e posteriores à LNA.

A primeira pesquisa analisada foi o Levantamento Nacional dos Abrigos em Âmbito Nacional - O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil, feito pelo IPEA em 2004, coordenado por Enid Rocha Andrade da Silva e depois o Censo da População Infantojuvenil Acolhida no Estado do Rio de Janeiro, que resultou no “Projeto Cada Criança, uma Família”.

O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro foi capaz de detectar a existência do uso indiscriminado da medida protetiva de acolhimento institucional e, com base nos dados coletados, criou um sistema para controlar todo o processo

de acolhimento, desde a aplicação até o retorno da criança e do adolescente à família de origem, ou pelo menos, sua tentativa. Com isso, propôs várias políticas públicas em prol da prevenção do acolhimento institucional e familiar.

Baseado em seu senso, o Ministério Público afirmou serem imprescindíveis políticas públicas de habitação, para que exista o espaço físico necessário para a existência de um lar; de profissionalização dos pais, para que a família possua renda capaz de manter-se; para a aplicação da medida de acolhimento institucional somente quando não houver outra possibilidade de manter à salvo a criança e o adolescente afastado da família de origem; para o acolhimento familiar nos casos em que a possibilidade de retorno à família de origem se dê em tempo maior que o esperado, com o fim de manter a criança ou adolescente no seio de uma família individualizada.

Entretanto, nenhuma dessas propostas de políticas públicas se efetivaram, seja pela necessidade de reformulação ou tão somente por precisarem ser ajustadas ao orçamento do governo responsável.

Essas propostas necessitam de efetividade, como meio resguardar a família e os direitos da criança e do adolescente, em consonância com o ECA e a Constituição Federal, que anseiam a proteção especial à criança, ao adolescente e à família.

É preciso que o Poder Público se movimente no sentido de dar efetividade às políticas públicas, o que pode começar com a simples implementação de período integral nas creches e escolas públicas, permitindo que os pais se profissionalizem e trabalhem.

É sabido que algumas creches e escolas públicas já possuem horário integral, mas é preciso que essa política pública seja aplicada de forma abrangente, permitindo que todas as crianças e adolescentes possam permanecer no seio de suas famílias.

Quanto às instituições de acolhimento, espera-se rigoroso controle sobre sua atuação, devendo ser atendidos os moldes do ECA, mas nunca esquecendo que uma instituição está longe de representar um lar.

REFERÊNCIAS

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

BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente (1990). *Lei 8.069/1990*. Brasília: Congresso Nacional, 1990.

BRASIL. Lei Nacional de Adoção (2009). *Lei 12.010/2009*. Brasília: Congresso Nacional, 2009.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (org). *A família contemporânea em Debate*. São Paulo: EDUC/Cortez, 1995. p. 23.

COMEL. Denise Darmo. *Do Poder Familiar*. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2003.

DELFINO, Morgana (Monografia). *O princípio do melhor interesse da criança e o direito à convivência familiar: os efeitos da ruptura dos vínculos conjugais*. Rio Grande do Sul: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2009.

FERREIRA, Licia; BITTENCOURT, Savio. *Direito à convivência familiar de crianças abrigadas: o papel do Ministério Público*. Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Volume 6. Ano 2009. Nº 23. p. 143, 146, 147.

FERREIRA, Lucia Maria Teixeira. *A garantia do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes acolhidos institucionalmente: o diagnóstico inicial do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro no “Projeto Cada Criança, uma Família”*. Disponível em: <www.mp.rj.gov.br/portal/MCA/Censo/Quinto_Censo/07_garantia.pdf>. Acesso em: 27/10/2013. p. 375/376.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Direito de Família: as famílias em perspectiva constitucional*. Rio de Janeiro: Saraiva. 2ª ed. 2012.

MOREIRA, Silvana do Monte. *A culpa não é dos habilitados*. Disponível em: < www.angaad.org.br/Artigos.html>. Acesso em: 25/10/2013.

O IMPARCIAL (SP): *Políticas públicas poderiam ajudar a diminuir acolhimento em abrigos*. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4585&catid=159&itemid=75 >. Acesso em 30/10/2013.

OLIVEIRA, José Lamartine Correia de; MUNIZ, Francisco José Pereira. *Direito de Família*. Porto Alegre: Fabris. 1990.

PACHÁ, Andrea Maciel; VIEIRA JR, Enio Gentil; NETO, Francisco Oliveira. *Novas Regras para a Adoção: guia comentado*. Associação dos Magistrados Brasileiros.

PEREIRA, Rodrigo da Cunha (coord). *Afeto, ética, família e o Novo Código Civil – Anais do IV Congresso Brasileiro de Direito de Família*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

PEREIRA, Tania da Silva. *Famílias possíveis: novos paradigmas na convivência familiar* **apud** PEREIRA, Rodrigo da Cunha (coord). *Afeto, ética, família e o Novo Código Civil – Anais do IV Congresso Brasileiro de Direito de Família*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 651-652.

REZENDE, Propercio Antonio de. *O Estatuto da Criança e do Adolescente e o Acolhimento Familiar*. Disponível em: < http://www.crianca.caop.mp.pr.gov.br/arquivos/File/download/O_ECA_e_o_acolhimento_familiar.pdf>. Acesso em: 17/11/2013. p. 5.

SAYÃO, Rosely. *Como nossos pais*. INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO DE FAMÍLIA. Publicação oficial. Ano 2013. Nº 79. Março/Abril 2013. p. 3.

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, Milena Leite (Dissertação de Mestrado). *Lei nacional de adoção e acolhimento institucional: o ponto de vista de psicólogos e assistentes sociais*. Rio Grande do Sul: Universidade Federal de Santa Maria, 2012.

SILVA, Vanessa Gomes Miranda da (Monografia). *A medida de abrigo está ligada a uma prática menorista? Reflexões sobre a garantia do direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes pobres*. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2008, p. 12.

SIQUEIRA, Aline Cardoso; DELL'AGLIO, Debora Dalbosco. *Políticas públicas de garantia do direito à convivência familiar e comunitária*. Disponível em: <www.sielo.br/sielo.php?pid=S0102-71822011000200007&script=sei_arttext>. Acesso em 06/11/213.

NOTAS

1. PEREIRA, Rodrigo da Cunha. Princípios Fundamentais Norteadores do Direito de Família. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 157 apud GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Direito de Família: as famílias em perspectiva constitucional*. Rio de Janeiro: Saraiva. 2 ed, 2012. p. 106.
2. CURIA, Luiz Roberto; CÉSPEDES, Livia; NICOLETTI, Juliana (colab). VADE MECUM. Rio de Janeiro: Saraiva. 15 ed, 2013. p. 1055-1056.
3. FERREIRA, Lícia; BITTENCOURT, Savio. Direito à convivência familiar de crianças abrigadas: o papel do Ministério Público. *Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro*. Volume 6. Ano 2009. Nº 23. p.146.
4. Ibidem, p. 147.
5. Ibidem, p. 147.
6. 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.
7. CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (org). *A família contemporânea em Debate*. São Paulo: EDUC/Cortez, 1995. p. 23.
8. SAYÃO, Rosely. INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO DE FAMÍLIA. Publicação oficial. Ano 2013. Nº 79. Março/Abril 2013. p.3.
9. PEREIRA, Tania da Silva. Famílias possíveis: novos paradigmas na convivência familiar apud PEREIRA, Rodrigo da Cunha (coord). *Afeto, ética, família e o Novo Código Civil – Anais do IV Congresso Brasileiro de Direito de Família*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 651-652.
10. SILVA, Vanessa Gomes Miranda da (Monografia). *A medida de abrigo está ligada a uma prática menorista? Reflexões sobre a garantia do direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes pobres*. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2008, p. 12.

11. FERREIRA, Licia; BITTENCOURT, Savio. Direito à convivência familiar de crianças abrigadas: o papel do Ministério Público. Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Volume 6. Ano 2009. Nº 23. p.143.
12. Op. cit. p. 23.
13. REZENDE, Propercio Antonio de. O Estatuto da Criança e do Adolescente e o Acolhimento Familiar. Disponível em: < http://www.crianca.caop.mp.pr.gov.br/arquivos/File/download/O_ECA_e_o_acolhimento_familiar.pdf>. Acessado em: 17/11/2013. p. 5.
14. 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.
15. Diversas instituições ainda mantêm o atendimento as lar de antigamente, funcionando como orfanatos, ainda que chamados de abrigos à época da pesquisa, sendo o abrigo local de moradia.
16. O atendimento deverá ser oferecido para um pequeno grupo e garantir espaços privados, objetos pessoais e registros, inclusive fotográficos, sobre a história de vida e desenvolvimento de cada criança e adolescente.
17. FERREIRA, Lucia Maria Teixeira. A garantia do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes acolhidos institucionalmente: o diagnóstico inicial do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro no “Projeto Cada Criança, uma Família”. Disponível em: www.mp.rj.gov.br/portal/MCA/Censo/Quinto_Censo/07_garantia.pdf. Acesso em: 27/10/2013. p. 375.
18. Ibidem, p. 376.
19. Ibidem, p. 376/377.
20. Ibidem, p. 377.
21. Ibidem, p. 381.
22. Ibidem, p. 388.