

**FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA-UNIR
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO MESTRADO PROFISSIONAL EM
DIREITOS HUMANOS E DESENVOLVIMENTO DA JUSTIÇA PPG/DHJUS**

FÁBIO BATISTA DA SILVA

**GOVERNANÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS NO ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E
ADOLESCENTES: Análise das instituições na Região do Vale do Guaporé em
Rondônia**

**PORTO VELHO
2023**

Catálogo da Publicação na Fonte
Fundação Universidade Federal de Rondônia - UNIR

- S586g Silva, Fábio Batista da.
Governança e políticas públicas no acolhimento de crianças e adolescentes: análise das instituições na região do Vale do Guaporé em Rondônia / Fábio Batista da Silva. - Porto Velho, 2023.
- 114 f.: il.
- Orientadora: Profª Dr.a Thais Bernardes Maganhimi Orientadora.
- Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Direitos Humanos e Desenvolvimento da Justiça. Núcleo de Ciências Sociais Aplicadas. Fundação Universidade Federal de Rondônia.
1. Acolhimento institucional. 2. Políticas públicas. 3. Governança. I. Maganhimi, Thais Bernardes. II. Título.
- Biblioteca Central CDU 342.7(043.3)

FÁBIO BATISTA DA SILVA

GOVERNANÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS NO ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: Análise das instituições na Região do Vale do Guaporé em Rondônia

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Rondônia como exigência de conclusão do Curso de Pós-Graduação – Mestrado Profissional em Direitos Humanos e Desenvolvimento da Justiça.

Orientadora: Prof^a Dra Thais Bernardes Maganhini

**PORTO VELHO
2023**

FÁBIO BATISTA DA SILVA

GOVERNANÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS NO ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: Análise das instituições na Região do Vale do Guaporé em Rondônia



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO-SENSU Mestrado Profissional Interdisciplinar em Direitos Humanos e Desenvolvimento da Justiça

ATA DE DISSERTAÇÃO

Aos onze dias do mês de maio de dois mil e vinte e três às quinze horas, teve início sessão aberta de Defesa de Trabalho de Conclusão de Curso, nível pós-graduação *stricto sensu* Mestrado Profissional Interdisciplinar em Direitos Humanos e Desenvolvimento da Justiça, em sala virtual, onde se reuniram os membros da Banca Examinadora composta pelos professores Profª Drª. Thaís Bernardes Magalhães (Presidente-DHJUS), Profª Drª. Patrícia Mara Cabral de Vasconcellos (membro interno-DHJUS/UNIR), Profª Drª. Layde Lana Borges da Silva (membro externo-DHJUS), por webconferência - meet.google.com/bqh-wzdf-qtc, a fim de argüirem **FÁBIO BATISTA DA SILVA**, acerca do Trabalho de Conclusão de Curso intitulado, "GOVERNANÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS NO ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: Análise das instituições na Região do Vale do Guaporé em Rondônia", sob orientação da Profª Drª. Thaís Bernardes Magalhães. Aberta a sessão pela presidente, deu início aos trabalhos e dentro do tempo regulamentar, seguiram-se os questionamentos pelos membros da banca examinadora e, na forma regimental, dentro do tempo regular o mestrando respondeu às argüições, tendo dado as explicações necessárias. Assim, a presente banca decidiu que **FÁBIO BATISTA DA SILVA** foi **APROVADO** no Exame de Defesa.

Porto Velho, 11 de maio de 2023.

Drª. Thaís Bernardes Magalhães - Orientadora/Presidente - DHJUS/UNIR

Drª. Patrícia Mara Cabral de Vasconcellos - Membro interno – DHJUS/UNIR

Drª. Layde Lana Borges Da Silva -Membro Externo -DHJUS

Dr. Márcio Secco – Membro Suplente DHJUS



Documento assinado eletronicamente por **THAIS BERNARDES MAGALHÃES**, Docente, em 11/05/2023, às 17:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **PATRICIA MARA CABRAL DE VASCONCELLOS**, Docente, em 11/05/2023, às 17:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **LAYDE LANA BORGES DA SILVA ANDRETO**, Docente, em 11/05/2023, às 17:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.unir.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1341412** e o código CRC **409BD881**.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus pais, a quem agradeço as bases que deram para me tornar a pessoa que sou hoje.

Aos meus filhos que me ensinam a cada dia ser uma pessoa melhor.

À minha orientadora, Prof^a Dra. Thais Bernardes Maganhini, sem a qual não teria conseguido concluir esta difícil tarefa.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todas as pessoas que passaram por minha vida ou que ainda estão presentes que, de uma forma ou outra, contribuíram pra me fazer crescer e ser a pessoa que sou hoje. A Profª Dra. Thais Bernardes Maganhimi também agradeço pelos ensinamentos que, com paciência, dedicação, amizade e com muito profissionalismo, me orientou no caminho necessário para chegar até a conclusão deste trabalho.

O direito não é uma simples ideia, é uma força viva. Por isso, a justiça sustenta numa das mãos a balança com que pesa o direito, enquanto na outra segura a espada por meio da qual o defende.

Rudolf von Ihering

RESUMO

O presente trabalho aborda o estudo das práticas da Governança na execução de políticas públicas, para tanto fez-se uma análise das instituições localizadas nos municípios do Vale do Guaporé em Rondônia que abrigam crianças e adolescentes que se encontram em situação de risco. A principal problemática de pesquisa é decorrente da vulnerabilidade socioeconômica do grupo familiar, bem como, o excesso de “correção” aplicado pelo genitor que ocasiona a intervenção estatal por meio da intervenção do Conselho Tutelar, para o acolhimento de menores. Assim, estas circunstâncias justificam o estudo acerca dos procedimentos de abrigamento de crianças e adolescentes que se encontram em situação de risco, bem como da compreensão das mudanças normativas do sistema de acolhimento institucional, provenientes do Estatuto da Criança e Adolescente. Para contextualizar a pesquisa, será realizado um levantamento bibliográfico acerca das políticas públicas de acolhimento às crianças e adolescentes e seu desenvolvimento histórico. Serão consideradas observações perante os abrigos dos municípios do Vale do Guaporé em Rondônia, com o intuito de observar as normativas para o acolhimento institucional e a problemática apresentadas por estas instituições. Como metodologia aplicada ao estudo adotou-se a pesquisa qualitativa com abordagem descritiva e análise documental com base no referencial teórico que aborda o tema da governança institucional, especificamente a governança pública que envolve atores institucionais e promove a participação social com atores externos da sociedade civil organizada. A partir da pesquisa restou claro que a consecução das políticas públicas de acolhimentos de crianças e adolescentes relaciona-se diretamente com vulnerabilidade social de suas famílias e a inexistência de políticas públicas voltadas ao restabelecimento dos laços sociais e afetivos com o menor institucionalizado. O produto resultante do trabalho aqui desenvolvido, apresenta-se na elaboração de uma proposição normativa com fundamento no exercício de Governança para a institucionalização dos menores em abrigos.

Palavras-chave: Acolhimento Institucional. Políticas Públicas. Governança. Crianças. Adolescentes.

ABSTRACT

The present work deals with the study of Governance practices in the execution of public policies, for which an analysis was made of the institutions in the Vale do Guaporé that shelter children and adolescents who are at risk. The main research problem is due to the socioeconomic vulnerability of the family group, as well as the excess of "correction" applied by the parent that causes state intervention through the intervention of the Tutelary Council, for the reception of minors. Thus, these circumstances justify the study on the procedures for sheltering children and adolescents who are at risk, as well as understanding the normative changes in the institutional sheltering system, arising from the Statute of the Child and Adolescent. To contextualize the research, a bibliographical survey will be carried out on public policies for the reception of children and adolescents and their historical development. Observations will be considered before shelters in the municipalities of Vale do Guaporé, with the aim of observing the regulations for institutional reception and the problems presented by these institutions. As a methodology applied to the study, qualitative research was adopted with a descriptive approach and document analysis based on the theoretical framework that addresses the issue of institutional governance, specifically public governance that involves institutional actors and promotes social participation with external actors from organized civil society . From the research, it was clear that the achievement of public policies for sheltering children and adolescents is directly related to the social vulnerability of their families and the lack of public policies aimed at reestablishing social and affective ties with institutionalized minors. The product resulting from the work carried out here is presented in the elaboration of a normative proposal based on the Governance exercise for the institutionalization of minors in shelters.

Keywords: Institutional Reception. Public policy. Governance. Children and Adolescents.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACOLHIMENTO DE MENORES.....	14
2.1.	Desenvolvimento histórico da tutela de crianças e adolescentes.....	15
2.2.	Normas Internacionais e Políticas Públicas para crianças e adolescentes no Brasil	26
2.2.1.	Regras de Beijing;.....	27
2.2.2.	Diretrizes de Riad.....	29
2.2.3.	Estatuto da Criança e Adolescente.....	31
2.3.	Tutela Estatal de Crianças e Adolescentes em Rondônia.....	46
3	GOVERNANÇA PÚBLICA APLICADA EM POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES.....	49
3.1	Práticas de Governança e atores tutelares de menores nos municípios do Vale do Guaporé e Porto Velho.....	53
3.1.1	Atores e funções de tutela de menores em Rondônia.....	54
3.1.2	Unidade de acolhimento Lar do Bebê.....	56
3.1.3.	Unidade de acolhimento Casa Moradia.....	57
3.1.4.	Unidade de acolhimento Cosme e Damião.....	57
3.1.5.	Unidade de acolhimento Casa da Juventude.....	58
3.1.6.	Abrigo Municipal de Alvorada do Oeste.....	60
3.1.7	Instituição Acolhedora “Criança Feliz”.....	60
3.2.	Perspectivas para políticas públicas, questão de Direitos Humanos.....	61
4	METODOLOGIA.....	68
4.1	Método investigativo.....	69
4.2	Coleta e análise dos dados.....	69
5.	Análise e Discussões.....	89
5.1	Caracterização das Famílias Atendidas pelos Abrigos.....	91
5.2	Condições Institucionais das Casas de Abrigo.....	96
5.3	Integração do Menor na Sociedade Após a Passagem Pelos Abrigos.....	97
6	PROPOSIÇÃO NORMATIVA DE GESTÃO PARA ABRIGOS DE MENORES.....	99
6.1.	Acolhimento Institucional.....	100
6.2.	Público Alvo.....	101
6.3.	Aspecto Físico.....	102
6.4.	Recursos Humanos.....	102
6.5	Infraestrutura e espaços mínimos sugeridos.....	103
	Considerações	109
	REFERÊNCIAS.....	111

1 INTRODUÇÃO

Os abrigos são espaços criados para acolher crianças e adolescentes que perderam, por algum motivo, o vínculo com a família de origem. Ainda que o Estatuto da Criança e do Adolescente preconize a convivência com a família e comunidade. A realidade mostra-se outra.

O interesse pelo tema deste estudo relaciona-se com a prática profissional do pesquisador, enquanto magistrado no Vale do Guaporé¹, quando nas atividades cotidianas, ao se deparar com narrativas processuais envolvendo acolhimento de crianças e adolescentes em abrigos por estarem em situação de vulnerabilidade social.

Foi possível observar, também, grande parte das crianças e adolescentes abrigadas eram provenientes de famílias assistidas por benefícios assistenciais do governo federal, como Cadastro Único, ofertado pelo Centro de Referência de Assistência Social.

Duas ações judiciais² chamaram atenção para a problemática em questão. A primeira delas pela vulnerabilidade socioeconômica do grupamento familiar. A segunda, o excesso de “correção” aplicado pelo genitor foi a causa da intervenção estatal. Nas duas, com intervenção do Conselho Tutelar, os menores foram acolhidos.

Estas circunstâncias despertaram para o estudo acerca dos procedimentos de abrigamento de crianças e adolescentes que se encontram em situação de risco, bem como da compreensão das mudanças normativas do sistema de acolhimento institucional, provenientes do Estatuto da Criança e Adolescente.

A proteção de crianças e adolescentes é um tema de grande relevância social e política, e o acolhimento dessas crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade é um desafio que exige uma abordagem multidisciplinar e integrada de políticas públicas. A presente dissertação tem como objetivo analisar as

1 A região do Vale do Guaporé é composta pelos municípios de São Miguel do Guaporé, Costa Marques, São Francisco do Guaporé, Seringueiras. A região do Vale do Guaporé foi ocupada em decorrência da expansão mineradora portuguesa e dos movimentos sertanistas e bandeirantes, a partir de meados do século XVIII, nas imediações das fronteiras com a vizinha colônia castelhana do Vice Reinado do Peru, invadindo os territórios indígenas. (Cf. CRUZ, 2010)

2 As ações que motivaram esta pesquisa foram judicializadas nos anos de 2021 e 2022. Estas demandas, pelo teor dos casos, aguçaram o interesse acerca das crianças e adolescentes institucionalizados. Os casos subsidiam a pesquisa no sentido de analisar as causas que levam a retirada de crianças e adolescente de seus lares, bem como, com base nos direitos fundamentais estampados na Constituição Federal e, mais especificamente, no Estatuto da Criança e do Adolescente, o manejo da governança do Estado, enquanto garantidor de proteção a estes.

instituições na Região do Vale do Guaporé que atuam no acolhimento desse público, a partir de uma perspectiva de governança pública.

Para isso, a pesquisa se inicia com um resgate histórico da tutela de crianças e adolescentes, abordando as transformações ocorridas ao longo do tempo e as influências das normas internacionais nesse processo. Em seguida, são apresentadas as principais políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes no Brasil, com ênfase naquelas que tratam do acolhimento institucional.

Nesse sentido a pesquisa inicia-se no primeiro capítulo com as políticas públicas de acolhimento de crianças e adolescentes e seu desenvolvimento histórico, o que possibilita compreender entraves na execução das políticas públicas, bem como a evolução da temática no cenário internacional e seus reflexos no direito pátrio, até às normas contemporâneas, buscando obter propriedades em todo o procedimento, buscando analisar as lacunas na execução da política pública.

A governança pública é abordada como uma abordagem capaz de garantir a efetividade das políticas públicas, especialmente na área da proteção infantil. A partir da análise de dados, são identificadas as principais instituições que atuam no acolhimento das crianças na Região do Vale do Guaporé, bem como as principais práticas de governança pública que são empregadas.

No segundo capítulo será destacado os conceitos de Governança Pública e a aplicação em políticas públicas para as crianças e adolescentes, considerando as práticas de governança dos atores tutelares de crianças e adolescentes de modo comparativo com as ações e estruturas que são encontradas no município de Porto Velho, capital do estado de Rondônia e os municípios do Vale do Guaporé que se distanciam mais de 300 km (trezentos quilômetros), buscando compreender se há semelhanças no exercício da institucionalização e a infraestrutura dos lares de acolhimento.

No capítulo a metodologia será demonstrado o caminho percorrido para desenvolver o método investigativo, como se dará a coleta e análise dos dados, bem como o framework teórico e operacional para as análises e discussões, na caracterização das famílias atendidas pelos abrigos, as condições institucionais das casas de abrigo, como se dá a integração do menor com a sociedade após a passagem pelas casas de abrigo.

Por fim, será elaborada a proposição normativa que se materializa num instrumento de gestão para abrigos de crianças e adolescentes institucionalizados.

Destarte, objetiva-se na presente dissertação, descrever práticas da Governança na execução de políticas públicas por meio da análise das instituições do Vale do Guaporé, para tanto, traz-se como base teórica discussões de Governança, Política Pública e Governança Pública.

O método utilizado na pesquisa, prima pela abordagem qualitativa com posterior descritiva, sendo uma pesquisa participante para a coleta e análise dos dados, bem como documental e a discussão entre os autores sobre o modo de exercício da governança praticada nas instituições.

Por fim, são apresentadas as conclusões e recomendações para aprimorar a governança pública e as políticas públicas no acolhimento de menores na Região do Vale do Guaporé em Rondônia. A dissertação contribui para o debate acadêmico e político sobre o tema, fornecendo subsídios para a elaboração de políticas públicas mais efetivas e para o fortalecimento das instituições responsáveis pela proteção de crianças e adolescentes.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACOLHIMENTO DE MENORES

O acolhimento de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade é um tema complexo que envolve diversas questões, tais como direitos humanos, justiça social, desenvolvimento infantil e políticas públicas. Nesse contexto, é importante resgatar o desenvolvimento histórico da tutela de crianças e adolescentes e as influências das normas internacionais no Brasil.

Ao longo do tempo, a proteção de crianças e adolescentes passou por diversas transformações, desde a perspectiva punitiva até a visão de que a criança é sujeito de direitos. No âmbito internacional, destaca-se a Convenção sobre os Direitos da Criança, que foi ratificada pelo Brasil em 1990 e representa um marco histórico na garantia dos direitos das crianças e adolescentes.

No Brasil, as políticas públicas para crianças e adolescentes foram impulsionadas a partir da Constituição de 1988, que reconheceu a criança e o adolescente como sujeitos de direitos. A Lei nº 8.069/1990, conhecida como Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), estabeleceu uma série de direitos e deveres para crianças e adolescentes, bem como responsabilidades para o Estado e a sociedade na proteção e promoção desses direitos.

No âmbito do acolhimento desses indivíduos, as políticas públicas buscam garantir a proteção e os direitos das crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, oferecendo acolhimento em instituições adequadas e promovendo a reintegração familiar ou, quando não for possível, o encaminhamento para uma família substituta.

É importante destacar que a efetivação das políticas públicas no acolhimento das crianças e adolescentes deve ser pautada pela perspectiva da governança pública, que envolve a participação social, a transparência, a efetividade, a eficiência e a accountability. Buscando garantir a proteção e os direitos das crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, bem como o fortalecimento das instituições responsáveis por essa proteção.

2.1. Desenvolvimento histórico da tutela de crianças e adolescentes

Para o presente estudo, considera-se crianças, aquelas que possuem a faixa etária até os 12 anos de idade incompletos e a adolescência entre os 12 anos aos 18 anos de idade incompletos.

Destaque para a Doutrina da Proteção Integral e a proteção aos direitos de crianças e adolescentes no Brasil, como base histórica da trajetória de desenvolvimento da política de menores no Brasil que influenciou durante o período de estabilização do Brasil, desde os primórdios períodos da colonização, onde imperava a total desproteção e negligência na temática de crianças e adolescentes. Ressalta-se que era um cenário comum em todo o mundo, e as definições de “infância e adolescência” foram ganhando corpo teórico ao longo do tempo (LIMA; VERONESE, 2012).

No Brasil existiu a chamada “roda dos expostos”, considera-se como o primeiro direcionamento de crianças e adolescentes, isso ocorreu bem antes da república, era o ato de famílias que não quisessem ou tivessem condições de criar seus filhos, poderiam deixá-los nessas rodas, onde eram adotadas por outras pessoas ou recolhidas por conventos (LIMA; VERONESE, 2012).

No século XIX, mais propriamente em 1842, houve o estabelecimento de idade mínima de 10 anos para o trabalho nas minas de carvão no Reino Unido, pode-se considerar um dos primeiros instrumentos jurídicos que estabeleceu uma “regra” entre a administração pública e sociedade, na temática de infância (GONÇALVES, SANI, 2013).

Seguindo a evolução histórica, em 1888 com a extinção legal da escravidão em 1888 e a instalação da República em 1889, no Brasil foram experimentadas muitas mudanças que alteraram o cenário social, político e econômico, inclusive nos direitos voltados a crianças e menores de idade (LIMA; VERONESE, 2012).

Nesse cenário de reconfiguração social, algumas famílias passaram a viver em situação de vulnerabilidade e a entrada maciça de imigrantes europeus e de brasileiros (brancos e negros livres) vindos de outras regiões do país aumentava a densidade demográfica, o que fazia com que muitas crianças fossem abandonadas nas rodas, na esperança de receber algum tipo de assistência dos conventos (LIMA; VERONESE, 2012).

Em 1923, século XX, foi criado o Conselho da União Internacional de Proteção à infância, instituindo um documento que reconhecia o dever do Estado para com a criança, devendo protegê-la independentemente da sua raça, nacionalidade ou crença, auxiliando-a e respeitando a integridade da família, sinalizando os primeiros códigos jurídicos, voltados a infância e juventude (GONÇALVES, SANI, 2013).

O Decreto n. 5.083 de 01/12/1926 (Código de Menores), influenciado pelo governo dos Estados Unidos que estava em consolidação de suas leis de assistência e proteção aos menores, foi estabelecido para adotar as demais medidas necessárias à guarda, tutela, vigilância, educação, preservação e reforma dos abandonados ou delinquentes. (LIMA; VERONESE, 2012).

No ano seguinte, em 12 de outubro de 1927 entrava em vigor o Decreto n. 17.934-A, sendo oficialmente o primeiro Código de Menores. Em seu artigo 26, dispunha que as casas de institucionalização eram disponibilizadas para crianças que estivessem sob situação de abandono.

Era a previsão de uma medida de internamento aos menores, institucionalizando no âmbito formal, a reeducação mediante práticas pedagógicas de caráter não punitivo (LIMA; VERONESE, 2012).

No âmbito internacional, com os desfechos da Segunda Grande Guerra Mundial, fundou-se o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (1945), sendo recomendado a adoção da Declaração de Genebra, que tinha como intuito chamar atenção para as problemáticas das crianças, oriundas do pós-guerra. Ainda em 1945, foi criado também o Fundo de Emergência Internacional das Nações Unidas para a Infância, órgão das Nações Unidas (UNICEF).

Posteriormente em 1979, com a revogação do Decreto n. 17.934-A, passou-se a utilização da Doutrina Jurídica da Situação Irregular e criou uma nova categoria para os menores em seis situações distintas, quais sejam aqueles que se encontravam em situação de abandono, vítimas de maus-tratos, em perigo moral, desassistido juridicamente, com desvio de conduta e autor de infração penal (Código de Menores de 1979).

Assim, com a Declaração dos Direitos da Criança pela Assembleia geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1959, ocorreu o que é considerado um grande salto acerca dos direitos das crianças e adolescentes pelo qual fica determinado que toda criança “gozará de proteção especial e deverão ser-lhe dadas

oportunidades de facilidades através da lei e outros meios para o seu desenvolvimento” (UNICEF, 2004).

A criança passou a constar com a proteção que abrange o desenvolvimento psíquico, mental, espiritual e social, assegurando que conviva em um ambiente saudável e normal, com total condição de liberdade e dignidade. Destacando a vinculação institucional em elaborar leis que tenham esse propósito de superior interesse da criança, como o fundamento para políticas públicas.

O avanço normativo no Brasil, foi sendo aprimorado com o passar do tempo, alicerçado na proteção e garantia de direitos, até o atual Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que se refere aos fatores de proteção e prevenção para com crianças e adolescentes, sendo assegurado que crianças e adolescentes tenham direito à educação de modo que garanta o pleno desenvolvimento de sua pessoa, bem como o preparo para o exercício da cidadania e que sejam qualificados para o trabalho.

No artigo 53 do ECA, estabelecem diretrizes que assegurem às crianças e adolescentes a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; o direito de respeito pelos educadores, bem como o direito de contestar os critérios avaliativos, para isso há possibilidade de se recorrer às instâncias escolares superiores. Prevê também o direito de organização e participação de entidades estudantis, por fim, o acesso à escola pública e gratuita próxima de sua casa (BRASIL, 1990).

As normas constitucionais voltadas para a criança e o adolescente estabelecem que é dever do Estado priorizar a garantia dos direitos da criança e do adolescente, garantindo o acesso à saúde, educação, segurança com dignidade e protegê-los de qualquer forma de tratamento desumano ou violência, nesse sentido, o artigo 227 da CFRB/88 dispõe que é dever da família, da sociedade e do Estado, a garantia para criança, para o adolescente e ao jovem com prioridade absoluta, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, ao trabalho profissional, à cultura, com dignidade, respeito e liberdade e de ter protegida a vida familiar e comunitária, além de protegê-los de todas as formas de abandono, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Deste modo, as ações pensadas em prol de crianças e adolescentes devem ser contínuas e permanentes e contar com o apoio, das instituições escolares, unidades de saúde, e outras organizações dentro da comunidade, tais como

sindicatos, associações de bairro entre outros, buscando “promover atividades em grupo com as famílias dos adolescentes e jovens, com vistas a desenvolver a integração intergeracional, fortalecendo o diálogo, a troca de experiência, entre outros, de acordo com as necessidades do grupo e dos indicadores” (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2021, p. 02).

De tal modo, todas as crianças e adolescentes na sociedade fazem parte do sistema de proteção constitucional e devem, portanto, receber os acessos previstos em lei.

A luta pelo reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos não foi linear; foi processo, foi movimento. As voltas daquela “ciranda” podem ser interpretadas como um salto, uma mudança de ótica para com o público infantojuvenil em nosso país.

Vislumbra-se esboços de um novo desenho que se transformava com novos traços e novas cores. A mobilização pela adoção da doutrina de proteção integral não foi um processo ocorrido somente em nível nacional. Ao mesmo tempo em que no Brasil se discutia o texto da redação constitucional, representantes da Organização das Nações Unidas (ONU) produziram, no decorrer da década de 1980, a Convenção sobre os Direitos da Criança.

Quando o artigo 227 da carta Magna nasceu, em 1988, vários setores estavam cientes das controvérsias sobre o projeto de convenção que já duravam quase uma década, o que levou à inclusão no direito brasileiro de princípios discutidos internacionalmente. A construção da convenção dos direitos da criança começou na década anterior, quando em 1978 o governo polonês apresentou a primeira versão do projeto à Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas. A iniciativa previa que sua aprovação aconteceria no final de 1979 e que se tornaria um marco do Ano Internacional da Criança.

No entanto, quando a proposta foi encaminhada aos Estados membros das Nações Unidas para considerações e deliberações, foram tecidas duras críticas, principalmente por parte dos órgãos de Direitos Humanos.

Nesse cenário, por falta de apoio, nasceu a proposta de um grupo de trabalho, que elaboraram uma segunda versão do documento revisada e adaptada pelo governo polonês e, conseqüentemente, reapresentada às Nações Unidas.

Esse processo de Convenção, durou uma década e seguiu os trâmites necessários para a elaboração de um documento internacional. A segunda versão

da redação foi apresentada à Comissão de Direitos Humanos em 1979 pela Polônia, e esta foi a base para as assembleias realizadas entre 1979 e 1988. Nesse período, representantes de diferentes países se reuniam a cada ano para discutir a redação do documento de modo cooperativo e endossá-lo, do qual também participaram diversas Organizações Não Governamentais (ONGs) e Organizações Internacionais (IOs).

O grupo de trabalho adotou o procedimento com base no princípio de proceder artigo por artigo desde sua primeira reunião, o que significa que o grupo não avança para a próxima seção, até que o artigo a ser analisado seja discutido e aprovado.

Deste modo, todos os artigos do tratado devem ser acordados por consenso. Nos casos em que uma moção tiver voto negativo, a redação deverá ser alterada e rediscutida até que a nova versão seja aceita por unanimidade. Essa etapa, identificada como a primeira leitura, foi rica em negociações devido ao contexto da Guerra Fria, quando as tensões entre Estados Unidos, União Soviética e seus respectivos aliados se faziam sentir dentro da equipe.

Outro destaque, se deu em razão das constantes negociações, foi o fato de englobar diferentes sociedades, religiões e culturas. Algumas das divergências observadas foram apresentadas pelo sociólogo chileno Francisco Pilotti:

- a) os países pertencentes ao bloco soviético e seus apoiadores defendiam os direitos econômicos e sociais;
- b) os países do Ocidente, principalmente os Estados Unidos, primavam por direitos de caráter civil e político;
- c) o artigo que se referia à liberdade religiosa foi defendido por países ocidentais, apoiados pelo bloco latino-americano, e contou com forte resistência dos países islâmicos (FONSECA, 2006).

Tais divergências, servem como uma amostra da necessidade das constantes negociações, ocorrência que demonstra a extensão do período de debates sobre o texto da convenção.

As tratativas e negociações também podem ser responsabilizadas, em certos casos, pela amplitude de determinados artigos, em decorrência desses acordos. Como exemplo, utiliza-se o artigo 14 do texto da convenção e seu parágrafo 1º, que estabelece que os Estados Partes devem respeitar o direito da criança à liberdade de pensamento, consciência e crença.

Referido artigo foi proposto pelos Estados Unidos e sua inclusão foi apoiada por países industrializados ocidentais e latino-americanos; no entanto, os países islâmicos não o aceitaram, pois, segundo estes, entraria em conflito com a autoridade dos pais / mães sobre os filhos.

Assim, para que fosse admitido, além de indicar o direito à liberdade de crença, o artigo deveria sublinhar, em seu parágrafo segundo, que os pais devem respeitar seu direito de orientar seus filhos em questões de fé ou crença.

Dá-se destaque para a participação latino-americana, considerando que os países que mais participaram foram o Brasil e a Argentina, que estiveram presentes em nove reuniões, entre 1981 e 1988, seguidos de Cuba (oito), Peru (sete), Venezuela (seis), México (cinco), Colômbia (quatro), Nicarágua (três), Panamá (dois). Bolívia, Costa Rica, sendo que Honduras e Haiti estiveram presentes em uma única reunião. Entre os feitos que merecem destaque relativamente à participação do bloco latino americano está a proposta do Artigo 8, de autoria da Argentina, que tem como conteúdo o direito de preservação de identidade, nacionalidade, nome e relações familiares das crianças.

Essa proposta estava diretamente relacionada às violências cometidas contra as crianças e adolescentes pelos representantes do regime autoritário que governaram a Argentina de 1976 a 1983.

Destaca-se também, o dispositivo que em caso de as crianças e os adolescentes serem privados de qualquer elemento que constitui a sua identidade, o Estado-parte tem obrigação de prestar assistência para que sua identidade seja restabelecida. O posicionamento referente à adoção internacional também foi algo marcante, pois a posição do bloco latino-americano era contrária ao texto proposto, principalmente com a intenção de apontar medidas que evitassem aberturas para o tráfico de crianças, fato observado no contexto latino-americano entre as décadas de 1970 e 1980.

Diversas discussões por várias instituições foram tecidas, quando ainda na fase de redação do projeto, depois dessa primeira etapa, foi encaminhada a diversos órgãos, resultando em novas propostas que seriam incorporadas à sua versão final. Por sua vez, a segunda leitura se deu entre novembro e dezembro de 1988. Após aprovação realizada pelo grupo de trabalho, a redação final seguiu os trâmites legais e foi encaminhada à Comissão dos Direitos Humanos, que, após aprová-la, enviou ao Conselho Econômico e Social e, por fim, à aprovação da Assembleia Geral,

deslinde que perdurou por aproximadamente um ano e foi concluído somente em 20 de novembro de 1989, quando, por unanimidade, a versão final do documento foi aprovada.

Insta destacar que a Convenção sobre os Direitos da Criança entrou em vigência em setembro de 1990, com caráter de normativa internacional, tem em sua composição: 54 artigos que são organizados em três partes. Desde seu preâmbulo, já se observam seus objetivos básicos e os antecedentes mais relevantes relacionados à temática, observando-se compilados alguns direitos da criança referentes aos textos internacionais antecedentes, tais como as Declarações sobre os Direitos da Criança de 1924 e 1959 e o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Políticos, de 1966. O preâmbulo também reconhece que os problemas de crianças e adolescentes que viviam em condições excepcionalmente difíceis era uma realidade, e que as violações de seus direitos constituíam um fenômeno de caráter global.

Inicia-se com os direitos das crianças propriamente ditos e as medidas que os Estados-partes devem realizar para garantir e efetivar estes direitos, ao todo temos 41 artigos, que se concentram em quatro princípios básicos:

a) direito à vida e ao desenvolvimento – quando impõe a obrigação do Estado-parte a garantia da sobrevivência e do desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral e social das crianças, o que inclui medidas legais para protegê-las contra qualquer tipo de violência, abuso e exploração;

b) interesse superior da criança: considerando que toda e qualquer ação direcionada às crianças a ser adotada pelos atores públicos deve considerar, em primeiro plano, o interesse da criança;

c) não discriminação: o que consiste no direito à igualdade, a não ser discriminada por gênero, etnia, classe social, idade, credo, ou qualquer outra condição da criança;

d) participação: configurada na garantia de liberdade de expressão, direito à informação e a ser ouvida em decisões referentes à sua vida. Todas essas garantias somadas têm como objetivo a proteção integral das crianças

Na sequência, é apresentado um conjunto de quatro artigos – de 42 a 45 – que abordam a formação, a regulamentação e a função do Comitê para os direitos da Criança. Formando por dez especialistas, a serem eleitos em votação secreta, de uma listagem prévia de pessoas nomeadas pelos Estados-partes, tendo como sua

principal responsabilidade, o acompanhamento, ratificação e o progresso no cumprimento das obrigações de cada Estado-parte quando relacionado à Convenção dos Direitos da Criança.

Por fim, a última parte foi constituída por nove artigos – de 46 a 54 – que regulamentam o próprio instrumento quanto a assinaturas, ratificação, implementação e denúncias.

Todo esse processo, pormenorizado, teve como resultado a instituição de uma normativa internacional que contou com grande adesão dos Estados nacionais. A Convenção sobre os Direitos da Criança foi assinada e ratificada por todos os países que fazem parte da ONU, exceto pelos Estados Unidos. É preciso evidenciar que, diferente da Declaração Universal dos Direitos da Criança de 1959, que apresentava sugestões, com princípios de natureza moral, que os Estados poderiam utilizar ou não, a Convenção sobre os Direitos da Criança tem força de lei internacional, de natureza coercitiva e que exige de cada Estado-parte comportamentos e obrigações.

A devida reformulação das legislações nacionais era o objetivo do esforço internacional realizado pela convenção. Ao ratificá-la, cada país assumia a responsabilidade de garantir os direitos das crianças por meio de ordenamento jurídico interno, essa necessidade de averiguação das leis nacionais, estabelecida em seu art. 44 da normativa internacional, prevê que os Estados-partes deveriam apresentar, dois anos após a ratificação, o primeiro relatório ao Comitê para os Direitos da Criança. Ressaltando ainda que o processo necessitaria ser contínuo e os relatórios, sucessivos, encaminhados a cada cinco anos.

O Comitê para os Direitos da Criança passou a atuar e desenvolver seus trabalhos em 1991, sendo sua principal função examinar os relatórios e emitir recomendações para o real cumprimento das obrigações contraídas pelos Estados-partes em relação à Convenção dos Direitos da Criança.

O Comitê estabelecia diálogos com representantes do Estado-parte, bem como examinava e emitia o parecer sobre os relatórios, com o intuito de buscar informações adicionais, além de estabelecer um consenso acerca de medidas e ações que fariam parte das recomendações encaminhadas ao Estado-parte.

Nessa senda, os países latino-americanos foram pioneiros no processo de ratificação da Convenção sobre os Direitos da Criança, e alguns, inclusive,

incorporaram os princípios emanados da normativa internacional nas legislações de caráter nacional.

Fato esse que foi considerado o retorno à democracia em vários países latino-americanos (MÉNDEZ, 2001), a forte aprovação da convenção sobre os Direitos da Criança, pois permitia inferir que o discurso sobre os direitos das crianças se ajustava à reconstrução da democracia.

Também no contexto latino-americano, pode-se imaginar a implementação da convenção sobre os direitos de menores em duas fases distintas, sendo a primeira, entre 1989 e 1991, quando ocorreu a ratificação, marcando um ponto de transição para o modelo considerando estratégias para mudanças apropriadas quando pertinentes à legislação interna.

E, o segundo momento, caracterizado por uma escala temporal mais ampla, de 1992 a 2004. Esse período foi um momento de expansão jurídica e cultural e reestruturação da legislação nacional, incluindo, em princípio, a convenção sobre os direitos de menores. Durante a década de 1990, outros países latino-americanos promulgaram leis oficiais com base no tratado encerrando esse processo em 2004, quando o último país incorporou os princípios da regulação internacional em seu ordenamento jurídico.

O que também deve ser mencionado neste intervalo de tempo é a apresentação dos primeiros relatórios pelos países latino-americanos. Podemos classificar a distribuição dos países em dois períodos de tempo diferentes.

- (1990-1994): Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Encosta Rica, El Salvador, Honduras, México, Nicarágua, Paraguai, Peru;
- (1995-1999): Cuba, Equador, Guatemala, Panamá, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. A maioria dos países notificou sob o artigo 44 da legislação entre 1990 e 1994.

Um segundo grupo apresentou seus relatórios sem considerar esse requisito. O Brasil, por outro lado, enviou seu primeiro relatório apenas em 2003.

No que diz respeito à convenção dos direitos da criança e adolescentes, o Brasil pode ser usado como exemplo, por ter sido o primeiro a incorporar os princípios do direito dos tratados à legislação nacional. Então, em 1990, o Estatuto da Criança e Adolescente foi promulgado.

Assim, apresentou-se outra concepção jurídica para o direito da infância: a doutrina da proteção integral, por meio da Convenção sobre os Direitos da Criança, sendo a detentora de uma nova ótica em relação à infância, a lei brasileira promoveu transformações de caráter social.

Em um comparativo latino-americano, a legislação menorista, na qual ainda predominava o conceito de “menor em situação irregular”, contrapunha-se a um instrumento jurídico que propunha mudanças significativas no universo infantojuvenil. O que fazia com que os países latino-americanos convivessem com duas visões antagônicas no mundo jurídico relativo à infância: a da proteção integral, que ensejava a formulação de políticas públicas para todas as crianças; e a da situação irregular, pela qual somente os “menores” eram alvo de intervenção estatal.

Nesse contexto, o Código de Menores de 1979, trazia o dogma menorista, onde a proteção estatal deveria ser direcionada à erradicação das situações de irregularidades, e consistia em intervenções em pessoas com idade inferior a dezoito anos que se encaixassem em uma dessas situações: abandonado, vítima de violência, perigo moral, desvio de conduta ou autoria de infração penal.

O cenário proporcionado pela Doutrina da Situação Irregular, que de uma expressão jurídica, acabou por gerar em nosso país duas infâncias: a infância escola-família-comunidade e a infância trabalho-rua-delito. Uma verdadeira divisão de classe social, os filhos das famílias pobres eram encaixados no conceito de menor e, embora o código dispusesse sobre assistência, proteção e vigilância em relação a esses sujeitos, as intervenções, em sua maioria, se centravam na institucionalização, apartando da sociedade, como um mecanismo de controle social.

Movimentos sociais começaram a ser realizados contra esse sistema de recolhimento dos menores, “um sistema massificado, massificador e violador de direitos” (SEDA, 1992).

Outros fatores associados a esse sistema de recolhimentos também endossaram a revogação do referido Código:

- a) os juízes de menores tinham “poderes ilimitados” que possuíam, principalmente pelo caráter interpretativo-subjetivo do Código, o que lhes permitia não se sujeitarem a critérios objetivos;
- b) crianças e adolescentes eram submetidas ao processo inquisitorial aos quais, sem a presença de advogados, muitas vezes eram vítimas de violências;

- c) prisão cautelar sem ordem escrita da autoridade judiciária, mesmo sem flagrante;
- d) medidas de internação sem determinação de tempo, aguardando posterior manifestação da autoridade judiciária (VERONESE, 1999).

Com isso, entrou em pauta a discussão sobre a Doutrina da Proteção Integral, que foi engendrada nas discussões da Convenção sobre os Direitos das Crianças e, posteriormente, adotada pelas legislações nacionais, respectivamente a Constituição Nacional de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente.

A Doutrina da Proteção Integral consiste no reconhecimento de que para todas as crianças e adolescentes, sem nenhuma distinção, são devidos todos os direitos fundamentais inerentes a qualquer pessoa, somados aos direitos de condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. O princípio da proteção integral contém também o interesse superior da criança, tendo o público infantojuvenil a garantia de receber proteção e ter seus direitos assegurados pela família, pela sociedade e pelo Estado.

Essa disputa doutrinária atuou no Brasil e na maioria dos países latino-americanos. Em alguns casos, no caráter jurídico/legislativo, pois, com a ratificação da convenção, nos países vigoraram dois conjuntos de leis antagônicas: a normativa internacional e as leis nacionais, que se pautavam pelo paradigma menorista.

À exceção do Brasil que, quando assinou a convenção, já possuía a Constituição de 1988, que também era pautada na proteção integral. No entanto, a dualidade, que não estava apenas na legislação, mas também nas práticas cotidianas, continuava a circular.

Essa dicotomia entre “ser criança” e “ser menor” podia ser percebida em diversas situações. Um exemplo foi o discurso proferido por Fernando Collor de Mello, presidente brasileiro, em maio de 1990, quando anunciava à nação que crianças e adolescentes passariam a ser prioridade absoluta do governo federal:

A partir de hoje, deste momento, a qualidade de vida de nossas crianças será preocupação central e objetivo maior da ação do Governo. [...] estamos na era da imagem. O quadro trágico da miséria, do abandono e da marginalidade em que vivem e em que morrem as nossas crianças fala por si mesmo. Temos de dizer basta! Não podemos continuar a ser o Brasil das carências inaceitáveis e desumanas que afetam nossas crianças. Não podemos ser o Brasil dos “pixotes”. [...] A democracia só floresce e frutifica numa sociedade em que as virtudes cívicas são cultivadas e prevalecem na forma de interesse pelo bem comum. Ora, a que conceito de bem

comum corresponderá à permanência de cenas chocantes de pobreza, sofrimento e criminalidade infantis que se multiplicam em nossas cidades? [...] por isso eu estou convocando a nação, cada brasileiro, a engajar-se na luta pela criança. Precisamos de todos: do cidadão, das famílias, das igrejas, das organizações religiosas, dos empresários, dos trabalhadores, dos organismos representativos da sociedade, dos veículos de comunicação. O Brasil, enfim, deve se conscientizar de que ou salva-se as crianças ou perde-se o país (MELLO, 1990).

Extraído do discurso presidencial realizado no dia em que o texto da Convenção sobre os Direitos da Criança foi encaminhado ao Congresso Nacional brasileiro.

Aprovada em 14 de setembro de 1990, a Convenção sobre os Direitos das Crianças foi ratificada pelo Brasil dez dias depois, em 24 de setembro, com discurso proferido pelo presidente Fernando Collor de Mello informando sobre o contexto dos anos iniciais da década de 1990.

Restou evidenciado, pela enunciação do discurso da “prioridade absoluta da criança” extraído do texto da normativa internacional e, também, fez referência, às reivindicações dos movimentos sociais em prol das crianças e adolescentes ocorridos.

Gradativamente, a forma de olhar para as crianças foi (re)concebida; passam a ser considerados como sujeitos de direitos, quebrando com a ideia dos indivíduos como objetos passivos da intervenção do Estado, da família e da sociedade. Tudo estava apenas começando, mas isso não poder ser interpretado como uma mudança social repentina, considerando as reformas legais pelas quais o país trespassou nos últimos anos, como a Constituição Federal de 1988, a assinatura da Convenção dos Direitos da Criança de 1989 e a promulgação do ECA, foi possível vislumbrar um novo horizonte de expectativas.

2.2. Normas Internacionais e Políticas Públicas para crianças e adolescentes no Brasil

As instituições brasileiras de atendimento a crianças e adolescentes do século XX se dividiam duas vertentes: a dos “menores abandonados”, e a dos “menores delinquentes”, essas concepções sociojurídicas foram definidas pelo Código de Menores de 1927.

Nesse sentido, o menor era reportado como abandonado, conforme a definição do Artigo 26: “uma pessoa com idade inferior a 18 anos”, caracterizado pelas seguintes experiências: ausência de família ou, no caso de sua presença, quando não tinha habitação certa ou meio de subsistência; maus tratos e aspectos relacionados à moralidade – vadiagem, mendicidade ou libertinagem.

Já o menor era considerado delinquente, com base no Artigo 68: uma “pessoa menor de idade, autor ou cúmplice de crime ou contravenção”.

Ocorre que esses dois grupos sociais, em determinados contextos históricos ou geográficos, eram institucionalizados em um mesmo espaço, o foco dessa instituição era acolher apenas os infantojuvenis considerados abandonados.

O Código de Menores de 1979, previa o Abrigo do Menor, que era a utilização de uma edificação já existente que funcionava nos moldes de uma grande instituição onde os quartos eram coletivos e os ambientes individuais eram organizados com os próprios móveis.

Já em relação ao atendimento aos menores, nos anos iniciais de funcionamento, o modo comum de existência, foi configurado e era realizado por um casal que passava a viver no abrigo com os meninos institucionalizados. O homem era responsável pelos reparos e a manutenção da instituição, em termos da infraestrutura predial, e a mulher se incumbia do cuidado para com as crianças, a chamada casa-lar que abrigava até 15 crianças de ambos os sexos (MACHIESKI, 2019).

2.2.1. Regras de Beijing

O ano de 1985 foi designado o “Ano Internacional da Juventude: Participação, Desenvolvimento, Paz” pela ONU, no qual foram adotadas as Regras de Beijing pela Resolução 40/33 de novembro de 1985, na Assembleia Geral das Nações Unidas, verificando-se a priorização naquele momento às crianças e aos jovens, o estabelecimento de regras mínimas para a administração da justiça de menores, com princípios a serem seguidos pelos Estados-Partes no modo de se proceder as investigações e demais processos até o julgamento, decisão e tratamento em sistema aberto ou instituição voltada para menores de idade, fomentando políticas e avaliação das metas e desempenho.

As Regras de Beijing são um conjunto de normas internacionais para a proteção de menores privados de liberdade. Essas regras foram adotadas em 1985 pela Assembleia Geral das Nações Unidas e são um importante marco na promoção e proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes em situação de privação de liberdade.

Assim, estabelecem diretrizes para a proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes em conflito com a lei ou que são privados de liberdade por outras razões. Essas regras estabelecem princípios fundamentais, como o direito à vida, à integridade física e psicológica, à educação, à saúde e à participação em atividades culturais e esportivas.

Além disso, as Regras de Beijing estabelecem medidas concretas para garantir a proteção dos direitos das crianças e adolescentes privados de liberdade, tais como a separação de acordo com a idade, gênero e natureza do delito; a proibição do uso da tortura, crueldade e tratamento degradante; o direito a um julgamento justo e à assistência jurídica; o acesso a cuidados de saúde adequados e à educação; e o direito de manter contato com a família e advogado.

Ou seja, pode-se considerar que as Regras de Beijing compreendem o modo como se deve manifestar a responsabilização de um menor desde o seu fato gerador, até a efetiva imposição de uma sanção disciplinar, impondo políticas que busquem impedir o acontecimento de infrações à legislação penal, pela criança.

As Regras de Beijing dão início à legislação internacional sobre os direitos da criança na perspectiva do judiciário com relação aos menores e são, portanto, em sua redação, normas de princípios destinadas a estimular a discussão desse judiciário especializado; com padrões garantidos; e normas processuais a serem seguidas por quem as elabora em seu âmbito interno de atuação.

Com o objetivo assim, a proteção integral dos menores em diferentes aspectos: garantia do seu desenvolvimento; considerar o menor em relação à sua família e à sociedade como um todo; incluir a justiça juvenil no quadro geral de justiça social e desenvolvimento nacional.

No item 1.2, das Regras de Beijing, há previsão de que os Estados-Membros devem criar condições para que os menores tenham uma vida útil no meio em que vivem ao longo da vida, mas com especial atenção para o momento em que estão “mais expostos a comportamentos desviantes”. a fim de afastá-lo tanto quanto possível de qualquer contato com o crime e a delinquência (ONU, 1985).

No Brasil, uma das medidas adotadas e amplamente vivenciadas por crianças de 9 a 11 anos nas escolas é o Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência (Proerd), aplicado pela Polícia Militar de modo voluntário, devidamente capacitados para ensinar aos integrantes do projeto, como se afastar dos comportamentos desviantes.

As Regras de Beijing foram desenvolvidas para serem aplicadas em qualquer contexto em que as crianças e adolescentes estejam privados de liberdade, seja em instituições de detenção de menores, abrigos, orfanatos, lares adotivos ou outras formas de privação de liberdade.

Em termos de eficácia, estes padrões principiológicos, são aplicados por meio de garantias processuais para menores que, de acordo com as Regras de Beijing - de acordo com suas disposições (itens 2 e 3), aplicam-se indistintamente e com imparcialidade a qualquer "criança ou jovem acusado de ter cometido um crime ou considerado culpado de ter cometido um crime (ONU, 1985), bem como qualquer infrator adulto jovem.

Por sua vez, para a aplicação dessa sanção, é necessário que o sistema de justiça juvenil respeite sua proporcionalidade às circunstâncias do autor e do crime (ONU, 1985), para que, dessa forma, o contexto em que o infrator menor esteja submetido, abrangendo tanto os aspectos sociais, econômicos e culturais.

Embora as Regras de Beijing sejam uma importante ferramenta para a proteção dos direitos das crianças e adolescentes privados de liberdade, é importante lembrar que a implementação dessas normas ainda enfrenta muitos desafios em muitos países do mundo. Por isso, é necessário que os governos e a sociedade em geral trabalhem juntos para garantir a implementação efetiva das Regras de Beijing e, assim, proteger os direitos humanos de todas as crianças e adolescentes em situação de privação de liberdade.

2.2.2. Diretrizes de Riad

Inspiradas nas Regras de Beijing, as Diretrizes de Riad (ONU, 1990), contemplam princípios orientadores para a prevenção da delinquência juvenil, complementando a seara axiológica, com o tópico específico a respeito da prevenção global de atos infracionais que abrange a socialização dos menores,

políticas sociais que prevejam mecanismos de interação e coordenação multidisciplinar e intersetorial entre entidades e serviços econômicos, sociais, educativos e de saúde, o sistema judiciário, instituições da juventude, da comunidade e de desenvolvimento e outras instituições relevantes (ONU, 1990, p.9).

As Diretrizes de Riad são um conjunto de princípios e recomendações elaboradas em 1990 para orientar os Estados na promoção e proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes no contexto da justiça juvenil. Essas diretrizes foram adotadas pelos países membros da Liga Árabe na cidade de Riad, Arábia Saudita.

Essas diretrizes contém uma série de princípios fundamentais para a justiça juvenil, incluindo o direito à igualdade perante a lei, o direito a um julgamento justo e imparcial, o direito a um tratamento humano e respeitoso, o direito à assistência jurídica e o direito a recursos efetivos para recorrer de decisões judiciais.

Estabelecidas no 8º Congresso das Nações Unidas sobre prevenção da delinquência juvenil, em 1990 em Riad/Oriente Médio, buscavam adaptar medidas progressivas para prevenção da delinquência juvenil, bem como o encaminhamento dos referidos jovens para programas e serviços comunitários de autoajuda para jovens.

Destaca-se que quando os delitos envolvessem vítimas, haveria a indenização e assistência às vítimas, e somente em último caso, seriam aplicados os mecanismos convencionais de controle em jovens delinquentes (ROSSATO, LÉPORE, SANCHES, 2013).

Assim como as Regras de Beijing, as Diretrizes de Riad têm aporte na família e na comunidade, como bases para o desenvolvimento integral das crianças e dos adolescentes, sendo o primeiro documento normativo que trata da situação do jovem como um “ser em desenvolvimento” e que deve se ater às suas especificidades.

Além disso, as Diretrizes de Riad recomendam a aplicação de medidas alternativas à privação de liberdade, tais como programas de reabilitação, serviços comunitários e a mediação, sempre que possível e apropriado. Essas medidas alternativas são consideradas preferíveis à privação de liberdade e devem ser usadas com o objetivo de evitar o uso excessivo de prisões e instituições de detenção de menores.

As Diretrizes de Riad também estabelecem princípios específicos para a proteção de grupos vulneráveis, como meninas, crianças com deficiência, refugiados

e migrantes, e recomendam que os Estados levem em consideração as necessidades específicas desses grupos em suas políticas e práticas de justiça juvenil.

Nesse contexto, as Diretrizes de Riad destacam a educação formal, com a evidência de que o jovem não mais participa do processo educativo como parte passiva, mas um sujeito em construção, pautando-se na formação profissional.

Embora as Diretrizes de Riad tenham sido elaboradas para orientar os países árabes na promoção e proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes no contexto da justiça juvenil, esses princípios e recomendações têm sido amplamente utilizados em todo o mundo como uma referência importante para a promoção da justiça juvenil baseada nos direitos humanos.

Em resumo, as Diretrizes de Riad são uma importante ferramenta para orientar os Estados na promoção e proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes no contexto da justiça juvenil e devem ser utilizadas como um guia para a construção de sistemas de justiça juvenil baseados nos direitos humanos e na prevenção da privação de liberdade excessiva de menores.

2.2.3. Estatuto da Criança e Adolescente

O Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, tem como premissa, a definição dos direitos e deveres de crianças e adolescentes, e legaliza a situação desse estrato social, elencando em seu artigo 15 o “direito à liberdade, ao respeito e à dignidade como pessoas humanas, em processo de desenvolvimento” (BRASIL, 1990).

No Brasil, no contexto da década de 1990, com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, o horizonte que se desenhava esteve permeado pela esperança de dias melhores para o público infantojuvenil. Em relação ao abrigo, considerava-se próximo o fim da cultura de institucionalização que se construiu, em nosso país, no decorrer dos séculos XIX e XX. No entanto, na medida em que a legislação era aplicada, algumas fissuras apareceram.

Nos dias 26 a 29 de setembro de 1989, ocorreu o II Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua em Brasília, houve registro pela equipe cinematográfica do faz-de-conta – constituída por um grupo de crianças e adolescentes que viviam

em situação de rua – estava reunida para os últimos detalhes da filmagem que realizariam no dia seguinte.

Referida equipe tinha apenas de uma câmera de papelão azul, que passou pelos ombros de inúmeros meninos e meninas, onde cada um registrou partes de diversos momentos do evento.

A câmera azul de “faz-de-conta” registrou, um grande grupo de 750 menores, dentre meninos e meninas, ao Plenário do Congresso Nacional, cada um se sentou em uma das cadeiras dos deputados federais e iniciaram uma votação referente ao Estatuto da Criança e do Adolescente. No cenário, um dos adolescentes tomou a palavra, afirmando: “Não é justo que as pessoas chamem a gente de futuro, se desprezam a gente no presente. Não interessa o futuro; interessa o presente. Não basta ficar no papel, queremos justiça”³

Logo em sequência, as crianças que estavam nos lugares dos deputados federais, realizaram a votação: “Quem aqui concorda com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente? Por favor, levante a mão”. Todos os votos a favor e nenhum contra, naquela votação que não tinha embasamento legal, mas muito significado, permaneceram com as mãos erguidas e se uniram; com cartazes e a música: “crianças abandonadas, alguém as abandonou, pequenos e mal-amados, o progresso não os adotou”

Assim, foi concebido o Estatuto da Criança e do Adolescente, nesse processo de mudança da legislação destinada ao público infantojuvenil brasileiro, que estava em curso, desde a metade da década de 1980, junto à Assembleia Constituinte.

O ECA então, se materializa como uma regulamentação do prescrito no direito constitucional relativo à população infantojuvenil, onde em sua concepção, houve a participação como protagonistas, meninos e meninas de rua de todo o Brasil, quando, tal como no período da elaboração da Constituição de 1988, ocuparam espaços até então considerados próprios para adultos.

Nessa ocasião, além de ocuparem os corredores do Congresso Nacional, as crianças e os adolescentes tomaram as cadeiras dos deputados federais. Falaram na tribuna e ouviram seus representantes, participando ativamente, simbolizando o voto de uma lei que poderia garantir os seus direitos. Momento ímpar, conduzindo essa mudança institucional, com liberdade e proteção, até mesmo brincando em um

3 Crianças Abandonadas. Documentário sobre o II Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua, Câmera 4, Brasília, 1989

local em que, diferente da rua, ninguém lhes arrancaria a câmera a tapas ou com qualquer outra forma de violência (MACHIESKI, 2019).

Deve-se observar a condição da criança e do adolescente como sujeitos de direitos: crianças e adolescentes são os titulares dos direitos previstos no Estatuto da Criança e Adolescente – ECA e em outras Leis, bem como na Constituição Federal.

Art. 4º. é dever da família, comunidade, da sociedade em geral e do Poder Público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. (BRASIL, 1990).

A interpretação e aplicação de toda e qualquer norma contida no Estatuto da Criança e Adolescente deve ser voltada à proteção integral e prioritária dos direitos de que crianças e adolescentes são titulares; a responsabilidade primária e solidária do poder público se dá com a plena efetivação dos direitos assegurados a crianças e a adolescentes pelo Estatuto da Criança e Adolescente e pela Constituição Federal.

A responsabilidade primária e solidária das 3 (três) esferas de governo, sem prejuízo da municipalização do atendimento e da possibilidade da execução de programas por entidades não governamental. O interesse superior da criança e do adolescente prevalece ante a intervenção que deve atender prioritariamente aos interesses e direitos da criança e do adolescente, sem prejuízo da consideração que for devida a outros interesses legítimos no âmbito da pluralidade dos interesses presentes no caso concreto.

Veja-se a posição do STJ nesse julgado que sua fundamentação para decidir o futuro do menor levou em consideração o princípio do melhor interesse:

Direito da criança e do adolescente. Recurso especial. Ação de guarda de menores ajuizada pelo pai em face da mãe. Prevalência do melhor interesse da criança. Melhores condições. Ao exercício da guarda sobrepõe-se o princípio do melhor interesse da criança e do adolescente, que não se pode delir, em momento algum, porquanto o instituto da guarda foi concebido, de rigor, para proteger o menor, para colocá-lo a salvo de situação de perigo, tornando perene sua ascensão à vida adulta. Não há, portanto, tutela de interesses de uma ou de outra parte em processos deste jaez; há, tão-somente, a salvaguarda do direito da criança e do adolescente, de ter, para si prestada, assistência material, moral e educacional, nos termos do

art. 33 do ECA. [...] (BRASIL, STJ, REsp: 964836 BA 2007/0151058-1, Relator: Ministra Nancy Andrighi, Data de julgamento: 02/04/2009, T3- Terceira Turma, Data de publicação: DJe 04/08/2009).

Verifica-se que promoção dos direitos e proteção da criança e do adolescente deve ser efetuada no respeito pela intimidade, direito à imagem e reserva da sua vida privada. Diante disso, deverá ser realizada a intervenção precoce, a intervenção das autoridades competentes deve ser efetuada logo que a situação de perigo seja conhecida.

Pelo princípio da intervenção mínima, a intervenção deve ser exercida exclusivamente pelas autoridades e instituições cuja ação seja indispensável à efetiva promoção dos direitos e à proteção da criança e do adolescente. Segundo o princípio da proporcionalidade e atualidade, a intervenção deve ser a necessária e adequada à situação de perigo em que a criança ou o adolescente se encontram no momento em que a decisão é tomada.

Deve-se primar pela responsabilidade parental, ou seja, a intervenção deve ser efetuada de modo que os pais assumam os seus deveres para com a criança e ao adolescente. Para a prevalência da família na promoção de direitos e na proteção da criança e do adolescente deve ser dada prevalência às medidas que os mantenham ou reintegrem na sua família natural ou extensa ou, se isto não for possível, que promovam a sua integração em família substituta.

A criança ou adolescente, seus pais ou responsável devem ser informados dos seus direitos, dos motivos que determinaram a intervenção e da forma como se processa, respeitado seu estágio de desenvolvimento e capacidade de compreensão, de acordo com o princípio da obrigatoriedade da informação.

A criança ou adolescente tem direito a oitiva obrigatória e participação em separado ou na companhia dos pais, de responsável ou de pessoa por si indicada, bem como os seus pais ou responsável, têm direito a serem ouvidos e a participar nos atos e na definição da medida de promoção dos direitos e de proteção, sendo sua opinião devidamente considerada pela autoridade judiciária competente.

O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito da Criança e do Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária instituiu o nome acolhimento para a ação de atender e cuidar temporariamente de crianças e adolescentes que precisam ser separados de suas famílias por estarem em situação de

vulnerabilidade ou risco. São duas as modalidades de acolhimento: o acolhimento institucional e o acolhimento familiar.

O acolhimento familiar se dá quando o atendimento é feito por famílias já constituídas (Famílias Acolhedoras) que são preparadas e acompanhadas por um programa específico. Esse serviço organiza o acolhimento em residências de famílias acolhedoras cadastradas, de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar por meio de medida protetiva, Art. 101 do ECA (BRASIL, 1990).

Ocorre em função de abandono ou quando famílias ou responsáveis encontrem-se temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção, até que seja viabilizado o retorno ao convívio com a família de origem ou, na sua impossibilidade, encaminhamento para adoção. O acolhimento se dá em ambiente familiar, garantindo atenção individualizada e convivência comunitária, permitindo a continuidade da socialização da criança/adolescente.

Embora ainda pouco difundido no País, esse serviço encontra-se consolidado em outros países, especialmente nos europeus e da América do Norte, além de contar com experiências exitosas no Brasil e América Latina. Tal serviço encontra-se contemplado, expressamente, na Política Nacional de Assistência Social (2004), como um dos serviços de proteção social especial de alta complexidade e no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa de Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (2006).

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

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. É uma modalidade de acolhimento diferenciada, que não se enquadra no conceito de abrigo em entidade, nem no de colocação em família substituta, no sentido estrito, porém podendo ser entendido como regime de colocação familiar preconizado no artigo 90 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

O acolhimento institucional se dá em uma instituição especialmente planejada para isto, podendo ser uma casa de passagem, um abrigo institucional, uma casa lar ou uma república. Tanto o acolhimento em famílias, como em instituições devem ser realizados a partir de um projeto altamente profissionalizado. Isto porque trabalha com situações de alta complexidade, com necessidades especiais e emergenciais a serem atendidas e direitos a serem garantidos.

Embora a afetividade esteja na base do cuidado, este atendimento precisa ocorrer de forma profissional e não só intuitiva. Não basta “gostar de criança”, é necessário construir com muita clareza um projeto de atendimento. Daí a importância de uma equipe profissionalizada, em processo de reflexão e formação constante. Entende-se por acolhimento institucional, o espaço de proteção provisório e excepcional, destinado a crianças e adolescentes privados da convivência familiar e que se encontram em situação de risco pessoal ou social ou que tiveram seus direitos violados.

O programa de abrigo jamais substituirá a família, mas deverá oferecer proteção, carinho e valores para sua formação. Deve-se levar sempre em conta que a criança não veio para a instituição porque quis, mas por alguma situação que a impede de conviver com sua família. Possui caráter provisório, ou seja, o tempo de permanência da criança/adolescente na instituição deve ser sempre o menor possível, entretanto não se deve colocar essa questão como “meta”, pois o objetivo é primeiramente fortalecer a família para que ela possa receber a criança/adolescente, evitando a reincidência.

O acolhimento institucional deve ser encarado como uma condição excepcional na vida da criança ou do adolescente. O desejado é que ela/ele possa conviver com sua família (ou família substituta, se for o caso) e aprenda a lidar com as mazelas e os conflitos decorrentes da vida em família. O acolhimento institucional e o acolhimento familiar são medidas provisórias e excepcionais, utilizáveis como forma de transição para reintegração familiar ou, não sendo esta possível, para colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade.

Dentro do modelo do Sistema Único da Assistência Social – SUAS – os Programas de Acolhimento Institucional se classificam como ações de “alta complexidade” (direitos violados e privados do convívio familiar). O atendimento dos programas de acolhimento institucional deve ser realizado de forma personalizada, em pequenas unidades e grupos, privilegiando-se as ações descentralizadas. Todas

as entidades que desenvolvem programas de abrigo devem prestar plena assistência à criança e ao adolescente, ofertando-lhe acolhida, cuidado e espaço para socialização e desenvolvimento.

Destaca-se que de acordo com o Art. 92 do ECA, as instituições de acolhimento institucional devem adotar os seguintes princípios:

Art. 92. As entidades que desenvolvam programas de acolhimento familiar ou institucional deverão adotar os seguintes princípios: (Redação dada pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência
 I - preservação dos vínculos familiares e promoção da reintegração familiar; (Redação dada pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência
 II - integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família natural ou extensa; (Redação dada pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência
 III - atendimento personalizado e em pequenos grupos;
 IV - desenvolvimento de atividades em regime de co-educação;
 V - não desmembramento de grupos de irmãos;
 VI - evitar, sempre que possível, a transferência para outras entidades de crianças e adolescentes abrigados;
 VII - participação na vida da comunidade local;
 VIII - preparação gradativa para o desligamento;
 IX - participação de pessoas da comunidade no processo educativo. (BRASIL, 1990, online).

Sem prejuízo da tomada de medidas emergenciais para proteção de vítimas de violência ou abuso sexual; o afastamento da criança ou adolescente do convívio familiar é de competência exclusiva da autoridade judiciária, de modo que importará na deflagração, a pedido do Ministério Público ou de quem tenha legítimo interesse, de procedimento judicial contencioso, no qual se garanta aos pais ou ao responsável legal o exercício do contraditório e da ampla defesa.

Crianças e adolescentes somente poderão ser encaminhados às instituições que executam programas de acolhimento institucional, governamentais ou não, por meio de uma Guia de Acolhimento, expedida pela autoridade judiciária conforme preconiza o art.101 do ECA, na qual obrigatoriamente constará, dentre outros:

Art. 101. Verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 98, a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas:[...]
 § 3º Crianças e adolescentes somente poderão ser encaminhados às instituições que executam programas de acolhimento institucional, governamentais ou não, por meio de uma Guia de Acolhimento, expedida pela autoridade judiciária, na qual obrigatoriamente

constará, dentre outros: (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência

I - sua identificação e a qualificação completa de seus pais ou de seu responsável, se conhecidos; (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência

II - o endereço de residência dos pais ou do responsável, com pontos de referência; (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência

III - os nomes de parentes ou de terceiros interessados em tê-los sob sua guarda; (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência

IV - os motivos da retirada ou da não reintegração ao convívio familiar. (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência. (BRASIL, 1990, online).

A sobredita lei ainda informa que imediatamente após o acolhimento da criança ou do adolescente, a entidade responsável pelo programa de acolhimento institucional ou familiar elaborará um plano individual de atendimento, visando à reintegração familiar, ressalvada a existência de ordem escrita e fundamentada em contrário de autoridade judiciária competente, caso em que também deverá contemplar sua colocação em família substituta, observadas as regras e princípios estipulados pelo Estatuto da Criança e Adolescente.

Observa-se que o plano individual será elaborado sob a responsabilidade de uma equipe técnica do respectivo programa de atendimento e levará em consideração a opinião da criança ou do adolescente e a oitiva dos pais ou do responsável e constará no plano individual, dentre outros:

§ 6º Constarão do plano individual, dentre outros: (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência

I - os resultados da avaliação interdisciplinar; (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência

II - os compromissos assumidos pelos pais ou responsável; e (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência

III - a previsão das atividades a serem desenvolvidas com a criança ou com o adolescente acolhido e seus pais ou responsável, com vista na reintegração familiar ou, caso seja esta vedada por expressa e fundamentada determinação judicial, as providências a serem tomadas para sua colocação em família substituta, sob direta supervisão da autoridade judiciária. (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência. (BRASIL, 1990, online).

Ainda na supracitada lei, o acolhimento familiar ou institucional ocorrerá no local mais próximo à residência dos pais ou do responsável e, como parte do processo de reintegração familiar, sempre que identificada a necessidade, a família de origem será incluída em programas oficiais de orientação, de apoio e de

promoção social, sendo facilitado e estimulado o contato com a criança ou com o adolescente acolhido. (BRASIL, 1990, online).

Ainda conforme o ECA, verificada a possibilidade de reintegração familiar, o responsável pelo programa de acolhimento familiar ou institucional fará imediata comunicação à autoridade judiciária, que dará vista ao Ministério Público, pelo prazo de 5 (cinco) dias, decidindo em igual prazo. Sendo constatada a impossibilidade de reintegração da criança ou do adolescente à família de origem, após seu encaminhamento a programas oficiais ou comunitários de orientação, apoio e promoção social, será enviado relatório fundamentado ao Ministério Público.

No relatório deverá constar a descrição pormenorizada das providências tomadas e a expressa recomendação, subscrita pelos técnicos da entidade ou responsáveis pela execução da política municipal de garantia do direito à convivência familiar, para a destituição do poder familiar, ou destituição de tutela ou guarda. Recebido o relatório, o Ministério Público terá o prazo de 15 (quinze) dias para o ingresso com a ação de destituição do poder familiar, salvo se entender necessária a realização de estudos complementares ou outras providências que entender indispensáveis ao ajuizamento da demanda.

A autoridade judiciária manterá, em cada comarca ou foro regional, um cadastro com informações atualizadas sobre as crianças e adolescentes em regime de acolhimento familiar e institucional sob sua responsabilidade, com informações pormenorizadas sobre a situação jurídica de cada um, bem como as providências tomadas para sua reintegração familiar ou colocação em família substituta.

Terão acesso ao cadastro, o Ministério Público, o Conselho Tutelar, o órgão gestor da Assistência Social e os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e da Assistência Social, aos quais incumbe deliberar sobre a implementação de políticas públicas que permitam reduzir o número de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e abreviar o período de permanência em programa de acolhimento (BRASIL, 1990).

Cumprе salientar que os princípios norteadores dos serviços de acolhimento são normatizados pela Política Nacional de Assistência Social e sua regulamentação é fruto de uma ação prevista no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, sendo que representa um compromisso partilhado entre o MDS, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do

Adolescente (CONANDA) e o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), para a reafirmação, no Estado brasileiro, do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária.

Nesse sentido, destaca-se que todos os esforços devem ser empreendidos no sentido de manter o convívio com a família (nuclear ou extensa, em seus diversos arranjos), a fim de garantir que o afastamento da criança ou do adolescente do contexto familiar seja uma medida excepcional, aplicada apenas nas situações de grave risco à sua integridade física e/ou psíquica. Como este afastamento traz profundas implicações, tanto para a criança e o adolescente, quanto para a família, deve-se recorrer a esta medida apenas quando representar o melhor interesse da criança ou do adolescente e o menor prejuízo ao seu processo de desenvolvimento.

Destaca-se que tal medida deve ser aplicada apenas nos casos em que não for possível realizar uma intervenção mantendo a criança ou adolescente no convívio com sua família (nuclear ou extensa). Para que este princípio possa ser aplicado, é importante que se promova o fortalecimento, a emancipação e a inclusão social das famílias, por meio do acesso às políticas públicas e às ações comunitárias, antes de se considerar a hipótese do afastamento, é necessário assegurar à família o acesso à rede de serviços públicos que possam potencializar as condições de oferecer à criança ou ao adolescente um ambiente seguro de convivência.

Em conformidade com o Art. 23 do ECA, a falta de recursos materiais por si só não constitui motivo suficiente para afastar a criança ou o adolescente do convívio familiar, encaminhá-los para serviços de acolhimento ou, ainda, para inviabilizar sua reintegração. Nessas situações o convívio familiar deve ser preservado e a família, obrigatoriamente, incluída em programas oficiais ou comunitários de apoio, e demais medidas previstas no artigo 101 do ECA (BRASIL, 1990, online).

Nos casos em que o motivo que ensejaria a aplicação da medida de abrigo se referir à falta ou à precariedade de condições de habitação da família, deve-se recorrer a medidas que preservem o convívio familiar. Deve-se manter a família, a criança ou adolescente em condições de segurança e proteção, poderá ser promovida a inclusão imediata de todos seus membros conjuntamente em serviços de acolhimento para adultos com crianças ou adolescentes e acesso à moradia subsidiada, dentre outras.

Paralelamente, deve ser providenciado, junto às políticas de habitação e trabalho, e outras que o caso indicar, os encaminhamentos necessários para alcançar soluções mais definitivas para a situação. Do mesmo modo, caso haja criança, adolescente ou algum outro membro da família com deficiência, doenças infectocontagiosas, transtorno mental ou outros agravos, isso não deve por si só motivar o afastamento do convívio familiar ou a permanência em serviços de acolhimento.

Nessas situações deve-se proceder a encaminhamentos para atendimentos prestados em serviços da rede ou até mesmo no próprio domicílio, os quais possam contribuir para a prevenção do afastamento ou para a reintegração familiar. Se identificado que a criança, o adolescente ou outro membro da família preenche os critérios para inclusão no Benefício de Prestação Continuada (BPC), deve-se viabilizar seu encaminhamento para o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), ou órgão responsável para realizar sua inserção.

Aflora-se, ainda, a importância da inclusão e do acompanhamento da criança, do adolescente e da família nos serviços de saúde adequados à demanda apresentada. Tais medidas são fundamentais para evitar que a situação de pobreza, associada à presença de deficiência, resulte em afastamentos motivados predominantemente por estes aspectos.

De modo a viabilizar o acesso aos serviços das diversas políticas públicas, orienta-se que sejam formalizados, entre os órgãos responsáveis por tais políticas, protocolos de ação que assegurem a prioridade de acesso e o encaminhamento imediato das famílias nessa situação a tais serviços, programas, projetos, benefícios e ações.

Destaca-se ainda que quando o afastamento do convívio familiar for medida mais adequada para se garantir a proteção da criança e do adolescente em determinado momento, esforços devem ser empreendidos para viabilizar, no menor tempo possível, o retorno seguro ao convívio familiar, prioritariamente na família de origem e, excepcionalmente, em família substituta (adoção, guarda e tutela), conforme o ECA. (BRASIL, 1990, online).

Todos os esforços devem ser empreendidos para que, em um período inferior a dois anos, seja viabilizada a reintegração familiar – para família nuclear ou extensa, em seus diversos arranjos – ou, na sua impossibilidade, o encaminhamento para família substituta.

A permanência de crianças e adolescentes em serviço de acolhimento por período superior a 18 meses deverá ter caráter extremamente excepcional, e estar fundamentada em uma avaliação criteriosa acerca de sua necessidade pelos diversos órgãos que acompanham o caso.

Quando o prognóstico de permanência da criança e do adolescente no serviço de acolhimento for de mais de 18 meses, deve ser encaminhado à Justiça da Infância e da Juventude relatório baseado no acompanhamento da situação pelo serviço de acolhimento e em outros serviços da rede que também prestem atendimento à criança, ao adolescente e sua família.

Tal relatório será fundamental para subsidiar a avaliação, por parte da Justiça, quanto a melhor alternativa para a criança ou adolescente, seja a continuidade dos esforços para o retorno ao convívio familiar ou o encaminhamento para família substituta. Nas situações em que se mostrar particularmente difícil garantir o direito à convivência familiar, como, por exemplo, no caso encaminhamento para adoção de crianças e adolescentes com perfil de difícil colocação em família substituta, faz-se especialmente necessário o esforço conjunto dos atores envolvidos.

Deve-se buscar o fortalecimento da autonomia e das redes sociais de apoio das crianças e adolescentes que aguardam adoção, e perseverar no desenvolvimento de estratégias para a busca ativa de famílias para seu acolhimento. Em nenhuma hipótese a perspectiva de um acolhimento de longa permanência deve acarretar a desistência pela busca de alternativas para se garantir à criança e ao adolescente seu direito ao convívio familiar, prioritariamente com a família de origem e, excepcionalmente, a substituta.

Há necessidade de preservação e fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, sendo que todos os esforços devem ser empreendidos para preservar e fortalecer vínculos familiares e comunitários das crianças e dos adolescentes atendidos em serviços de acolhimento. Esses vínculos são fundamentais, nessa etapa do desenvolvimento humano, para lhes oferecer condições para um desenvolvimento saudável, que favoreça a formação de sua identidade e sua constituição como sujeito e cidadão.

Nesse sentido, é importante que esse fortalecimento ocorra nas ações cotidianas dos serviços de acolhimento/visitas e encontros com as famílias e com as pessoas de referências da comunidade da criança e do adolescente, por exemplo. Crianças e adolescentes com vínculos de parentesco, não devem ser separados ao

serem encaminhados para serviço de acolhimento, salvo se isso for contrário ao seu desejo ou interesses ou se houver claro risco de violência.

Há que se garantir acesso e respeito à diversidade e não discriminação, de modo que a organização dos serviços deverá garantir proteção e defesa a toda a criança e adolescente que precise de acolhimento. Devem ser combatidas quaisquer formas de discriminação às crianças e aos adolescentes atendidos em serviços de acolhimento e às famílias de origem. Geralmente a discriminação é baseada em condição socioeconômica, arranjo familiar, etnia, religião, gênero, orientação sexual, ou, ainda, por serem pessoas com necessidades especiais em decorrência de deficiência física ou mental, que vivem com HIV/ AIDS ou outras necessidades específicas de saúde.

De modo a possibilitar a oferta de um atendimento inclusivo e de qualidade nos serviços de acolhimento a crianças e adolescentes, o Projeto Político Pedagógico do serviço deve prever estratégias diferenciadas para o atendimento a demandas específicas, mediante acompanhamento de profissional especial.

Promove-se, a articulação com a política de saúde, de educação, esporte e cultura para garantir o atendimento na rede local as crianças e adolescentes (serviços especializados, tratamento e medicamentos, dentre outros), bem como a capacitação e apoio necessário aos educadores/cuidadores e demais profissionais do serviço de acolhimento. Tal aspecto é importante para garantir, de fato, um atendimento individualizado e personalizado, com estratégias metodológicas condizentes com as necessidades da criança e do adolescente.

Todos os equipamentos da rede socioassistencial devem, ainda, respeitar as normas de acessibilidade, de maneira a possibilitar o atendimento integrado a usuários com deficiência. Em atenção ao princípio da não-discriminação, os serviços de acolhimento devem buscar o crescente aprimoramento de estratégias voltadas à preservação da diversidade cultural, oportunizando acesso e valorização das raízes e cultura de origem das crianças e dos adolescentes atendidos, bem como de suas famílias e comunidades de origem.

Em atenção, ainda, ao princípio da não discriminação, destaca-se que a presença de deficiência ou de necessidades específicas de saúde não deve motivar o encaminhamento para serviço de acolhimento ou, ainda, o prolongamento da permanência da criança ou adolescente nestes serviços.

Deve ainda ser observada a oferta de atendimento personalizado e individualizado, para que toda criança e adolescente tenha direito a viver num ambiente que favoreça seu processo de desenvolvimento, que lhe ofereça segurança, apoio, proteção e cuidado. Nesse sentido, quando o afastamento for necessário e enquanto soluções para a retomada do convívio familiar forem buscadas, os serviços de acolhimento deverão prestar cuidados de qualidade, condizentes com os direitos e as necessidades físicas, psicológicas e sociais da criança e do adolescente.

A organização de condições que favoreçam a formação da identidade da criança e do adolescente implica o respeito à sua individualidade e história de vida. O planejamento do atendimento no serviço deve possibilitar, portanto, espaços que preservem a intimidade e a privacidade, inclusive, o uso de objetos que possibilitem à criança e ao adolescente diferenciar “o meu, o seu e o nosso”. 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.

Deve-se garantir a liberdade de crença e religião dos antecedentes religiosos de crianças e adolescentes devem ser respeitados tanto pelo serviço de acolhimento quanto por aqueles com os quais venha a manter contato em razão de seu acolhimento. Nenhuma criança ou adolescente deverá ser incentivado ou persuadido a mudar sua orientação religiosa enquanto estiver sob cuidados em serviço de acolhimento.

Com objetivo de preservar a garantia do direito à liberdade de crença e culto religioso, assegurado no Art. 16 do ECA, os serviços de acolhimento devem propiciar, ainda, que a criança ou adolescente possam satisfazer suas necessidades de vida religiosa e espiritual. Nesse sentido, deve ser viabilizado o acesso às atividades de sua religião, bem como o direito de “não participar de atos religiosos e recusar instrução ou orientação religiosa que não lhe seja significativa” (BRASIL, 1990).

Atenta-se também para o respeito à autonomia da criança, do adolescente e do jovem nas decisões acerca de crianças e adolescentes atendidos em serviços de acolhimento devem garantir-lhes o direito de ter sua opinião considerada. O direito à escuta, viabilizada por meio de métodos condizentes com seu grau de desenvolvimento. Deve ser garantido nas diversas decisões que possam repercutir

sobre seu desenvolvimento e trajetória de vida, envolvendo desde a identificação de seu interesse pela participação em atividades na comunidade, até mudanças relativas à sua situação familiar ou desligamento do serviço de acolhimento.

A organização do ambiente de acolhimento também deverá proporcionar o fortalecimento gradativo da autonomia, de modo condizente com o processo de desenvolvimento e a aquisição de habilidades nas diferentes faixas etárias. O desenvolvimento da autonomia nos serviços de acolhimento não deve ser confundido, todavia, com falta de autoridade e limites. A liberdade deve ser vista como parceira da responsabilidade, considerando que uma não pode ser adquirida sem a outra.

Crianças e adolescentes devem ter a oportunidade de participar da organização do cotidiano do serviço de acolhimento, por meio do desenvolvimento de atividades como, por exemplo, a organização dos espaços de moradia, limpeza, programação das atividades recreativas, culturais e sociais. No caso de serviços de acolhimento institucional, esta participação pode ser viabilizada, inclusive, por meio da realização sistemática de assembleias, nas quais crianças e adolescentes possam se colocar de modo protagonista.

Devem ser planejadas ações que favoreçam a interação das crianças e dos adolescentes entre si e com os contextos nos quais frequentam, como a escola, a comunidade, e as instituições religiosas. O desenvolvimento da autonomia deve levar em consideração, ainda, a cultura de origem da criança e do adolescente e fortalecer a elaboração de projetos de vida individuais e o desenvolvimento saudável, inclusive após o desligamento e a entrada na vida adulta.

Por fim, a fiscalização das entidades de acolhimento institucional das entidades de abrigamento é atribuição dos Conselhos Tutelares, da Vara da Infância e da Juventude e do Ministério Público. O artigo 97 do Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece uma série de medidas aplicáveis às entidades que descumprirem suas obrigações.

São medidas aplicáveis às entidades de atendimento que descumprirem obrigação constante do art. 94 do ECA, sem prejuízo da responsabilidade civil e criminal de seus dirigentes ou prepostos, às entidades governamentais: a - advertência; b- afastamento provisório de seus dirigentes; c - afastamento definitivo de seus dirigentes; d - fechamento de unidade ou interdição de programa. (BRASIL, 1990, online)

Às entidades não governamentais: a - advertência; b - suspensão total ou parcial do repasse de verbas públicas; c - interdição de unidades ou suspensão de programas; d - cassação do registro. A entidade deve adequar-se ao que dispõe o Art. 94 do ECA, não por causa da fiscalização a qual está sujeita, mas porque seu objetivo é o de melhor atender àquela criança, aquele adolescente. (BRASIL, 1990, online)

2.3 a Tutela Estatal de Crianças e Adolescentes em Rondônia.

O Estatuto da Criança e do Adolescente reservou ao município um papel central na política de atendimento à criança e ao adolescente quando prescreveu no inciso I do seu artigo 88 a municipalização do atendimento. Por esta razão, o ECA deixou nas mãos do município a fiscalização das entidades de atendimento à criança e ao adolescente. (BRASIL, 1990).

Atribuiu-se ao Conselho Municipal de Direitos das Crianças e dos Adolescentes, além do gerenciamento do fundo municipal destinado às atividades executadas, mantidas ou auxiliadas financeiramente pelo governo local, o registro das entidades de atendimento da população infanto-juvenil. O parágrafo único do artigo 90 do ECA exige que tanto as entidades governamentais como as não governamentais inscrevam seus programas junto ao Conselhos Municipais de Direitos das Crianças e dos Adolescentes. (Brasil, 1990).

Contudo, como as entidades governamentais submetem-se obrigatoriamente à política do poder público municipal, o artigo 91 do ECA condicionou o registro das entidades não governamentais de atendimento ao preenchimento de certos requisitos, quais sejam: qualidade das instalações físicas, metodologia e pedagogia de trabalho compatíveis com os princípios do ECA, regularidade da sociedade perante o Cartório de Registro e idoneidade de funcionários. (BRASIL, 1990).

De modo a fazer com que se cumpram as 4 (quatro) condições legais, os Conselhos Municipais de Direitos das Crianças e dos Adolescentes, por meio de resoluções, estabelecem todos os documentos necessários ao procedimento de registro, como por exemplo: formulário de requerimento, estatuto registrado em cartório, ata de eleição da atual diretoria, balanço patrimonial e demonstração de resultados no exercício, declaração de imposto de renda, inscrição no Cadastro

Nacional de Pessoas Jurídicas, cópia do projeto político pedagógico e alvará sanitário. (BRASIL, 1990).

Os requisitos legais constituem-se como o mínimo necessário para o bom funcionamento de uma entidade de atendimento. Ressalte-se que estes requisitos são cumulativos, isto é, a inobservância de um deles não permite o registro da entidade. Além disso, é importante que cada Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente analise as entidades não apenas sob aspectos puramente formais.

Para tanto, é preciso visitar o local, entrevistar e investigar as pessoas responsáveis. Isso porque somente por meio de uma visita *in loco* é possível averiguar as condições de habitabilidade, a compatibilidade do plano de trabalho com o ECA, a idoneidade dos funcionários e a regularidade jurídica da sociedade. Os Conselhos Municipais de Direitos costumam ter comissões específicas para o procedimento do registro, ou seja, para análise dos documentos e para vistorias. E é por meio de deliberações que a Assembleia do Conselho concede, nega ou cassa os registros.

No Município de Alvorada D'Oeste, o Regimento Interno do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente com fulcro na lei Federal 8.069/90 e Lei municipal nº 590/08, tem sua composição paritária por 05 membros titulares e 05 membros suplentes, com participação de órgãos públicos e entidades da sociedade civil, "representantes que tenham participado ativamente da Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente".

Houve certa dificuldade para localizar via busca no portal institucional da Prefeitura Municipal de São Miguel do Guaporé, bem como na Câmara Municipal de São Miguel do Guaporé, para localizar leis e decretos, no Portal Transparência nos sítios eletrônicos, no entanto, via rede social FACEBOOK⁴, foi possível localizar o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Miguel do Guaporé, criado pela Lei Municipal 1.334/2014, inclusive observa-se que a rede social, tem sido o grande canal de comunicação do CMDCA, sendo publicadas convocações para Conferências e demais atos institucionais.

No município de Seringueiras, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente tem suas atribuições e competências estabelecidas na Lei Municipal nº 06/93 que também houve dificuldade em localizar o texto normativo, via sítios da

4 Facebook. Disponível em: <https://pt-br.facebook.com/comdicra/>. Acesso em 09 Jan. 2023

Prefeitura e Câmara Municipal, para identificar as ações e responsabilidades para identificar o tipo de exercício de governança.

A lei Municipal nº 1611/20195 da Prefeitura Municipal de São Francisco, disponível no portal transparência da instituição, deixa claro e evidenciadas a natureza, composição e funcionamento do Conselho Tutelar, bem como os Princípios Fundamentais para assegurar à criança e ao adolescente todos os direitos inerentes ao ser humano, sem prejuízo da proteção integral prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Por fim, na composição dos municípios do Vale do Guaporé, destaca-se Costa Marques que destina página específica para o Conselho Tutelar ⁵ disponibilizando a lei municipal 286/99 que estabelece a política municipal dos direitos da criança e adolescente, cria conselhos municipal e tutelar dos direitos das crianças e do adolescente e o fundo municipal específico para atendimento das demandas, bem como a Lei municipal nº10 de 1993 que concede a autonomia para o Conselho tutelar do menor no município.

Com essas considerações referenciadas, será dado destaque para a governança pública no próximo capítulo, para poder então fundamentar as discussões dos dados e análises desenvolvidos na presente pesquisa.

⁵ Conselho Tutelar. Disponível em: <https://transparencia.costamarques.ro.gov.br/CONSELHOS/conselho-tutelar/itemlist/category/65-legislacao>. Acesso: em 09 Jan. 2023

3 GOVERNANÇA PÚBLICA APLICADA EM POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Faz-se o recorte teórico pautando nos estudos do fenômeno da governança da Nova Economia Institucional (NEI) que pode ser observada em duas frentes teóricas: aquela que foca na análise do desenvolvimento econômico com o surgimento de firmas e seus diversificados arranjos institucionais que traz à baila o paradigma da ação coletiva; e também a variação teórica que tem como escopo os custos de transação (THIELMANN, 2013).

Destaca-se que na lógica da ação coletiva, aquela que contém um processo de colaboração, evidencia que a ação de indivíduos racionais em organizações e grupos da sociedade civil, por vezes não resultam o melhor desempenho coletivo que se pode obter, considerando que o indivíduo racional possui autointeresse e se concentra em incentivos para contribuir em uma dada associação, constituída por um grande grupo de instituições (OLSON, 1999; 1971).

Ainda em relação à conceituação da ação coletiva, os indivíduos se reúnem em grupos e também criam organizações voltadas a objetivos coletivos que individualmente seriam inatingíveis. Assim, quando alcançados os objetivos trazem como resultados bens ou benefícios coletivos para todo o grupo, nesse sentido, mesmo aqueles que não contribuíram efetivamente para atingir o resultado esperado, também podem utilizar-se, em razão de serem bens coletivos (WEGNER, 2011).

Nessa perspectiva, há uma tendência de grupos que possuem um desempenho que não atingem a mais alta qualidade, em razão da racionalidade dos integrantes que obtém os benefícios sem terem ofertado sua contrapartida na obtenção do resultado, característica esta, tendência de grupos maiores, o que não ocorre em grupos menores em razão de um maior controle social, que possuem maior cobrança pelos seus membros, na participação e comprometimento.

É a teoria que conceitua o carona que não possui nenhum interesse no que diz respeito a contribuir com o custo do provimento dos bens e/ou benefícios coletivos, uma vez que o bem coletivo possui baixo valor, os indivíduos têm incentivos para não contribuir, haja vista que o grupo irá fazer de qualquer modo (PEREIRA, 2005).

Esse indivíduo carona parte da perspectiva de que a sua contribuição individual não terá grande diferença sobre o resultado coletivo e que mesmo não praticando nenhuma ação, poderá receber as vantagens geradas pelos outros participantes, pelo simples fato de integrar esse grupo (WEGNER, 2011).

Ostrom (2003), traz a visão que essas distorções que resultam da ação coletiva podem ser superadas pela auto organização induzida por instituições, as regras do jogo, que constituem um conjunto de regras que determinam quem possui legitimidade para tomar decisões, as ações permitidas, os procedimentos a serem seguidos, além das compensações e incentivo, destarte, as instituições compõem o lócus onde se encontram os atores, agentes e organizações que atuam de modo individual ou coletivo (OSTROM, 2003).

Ocorre que, havendo ausência de mecanismos de coerção ou incentivos, pode acarretar a resultados coletivos não idealizados e até mesmo de sinistralidade, havendo compartilhamento pelos grupos envolvidos, com o mesmo raciocínio, todos seriam beneficiados com os resultados, considerando assim a necessidade de instrumentos institucionais específicos que regulamentem, incentivem, organizem e conceda a legitimação que possibilitem que os objetivos sejam atingidos, no contexto do desempenho almejado (WEGNER, 2011).

Governança é um termo muito utilizado e por vezes confundido ou mal-empregado, como sinônimo de governo ou governabilidade, que são outros termos distintos. O termo Governança foi trazido a primeira vez pelo Banco Mundial como sendo algo a mais para se ter um Estado eficiente, que envolvia questões sociais e de gestão de políticas públicas, e não apenas que apresentasse resultados. A definição exata dada foi essa:

[...] a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país, visando o desenvolvimento” implicando ainda “a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções. (WORLD BANK, 2013).

Ponto primordial é a definição do que é governança para o direito internacional e algumas implicações com entes não governamentais e sua legitimação para questões que envolvem a governança e como ela se manifesta.

As definições mais exploradas e conhecidas fazem referência à governança corporativa, pública e global (TCU, 2014), encontrando ainda os termos derivados,

tais como, governança democrática ou social, governança civil e cívica, governança territorial, governança interativa (FREY, 2004), governança urbana (FREY, 2004 e 2007), governança metropolitana (FREY, 2013), governança multinível, interjurisdicional ou multi-level.

Políticas públicas são os programas, planos e diretrizes de ação governamental que coordenam a alocação da estrutura, bens e agentes disponíveis, harmonizando as atividades estatais e privadas, os variados atores e múltiplos interesses envolvidos na realização destes objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados (MOURA, 2016).

É comum a palavra governança estar em uso de um modo amplo, sem o devido cuidado analítico da expressão, o que requer muito cuidado, sendo necessário analisar o contexto onde foi aplicada, pois em inúmeros campos a expressão é utilizada e quando se pesquisa, necessária atenção devida para não induzir a erro.

Outro aspecto a mensurar é não confundir governança com governabilidade, muito comum, no entanto governabilidade diz respeito à dimensão do poder estatal, relacionado às condições do sistema institucional onde se dá o exercício do poder. Sendo que a governança tem caráter bem mais abrangente, pois refere-se ao processo das políticas governamentais (BRESSER-PEREIRA, 1999).

Quando se mensura nesse sentido mais abrangente, logo relacionamos as questões globais, daí se dá a necessidade de se confrontar a governança com a globalização, no sentido de ser um processo que envolve aspectos sociais, culturais, políticos e pessoais, que tem transformado as relações sociais.

Ainda nesse aspecto de definir a governança, necessário que também não se confunda com governo, que indiretamente já se associa ao aspecto coercitivo do poder de polícia, da soberania dos interesses públicos sobre os privados, entre outros, a governança sobrepuja todo e qualquer aspecto coercitivo. Já que governança é a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns (BRESSER-PEREIRA, 1999).

Para fomentar a discussão teórica, traz-se outra abordagem à governança, que tem como fundamento, a teoria da economia dos custos de transação (TCE), lançada por Ronald Coase em 1937 com *The Nature of the Firm*. No entanto, não foi amplamente desenvolvido até a década de 1970, com base no trabalho de Oliver

Williamson (THIELMANN, 2013), que aponta que a ideia básica do modelo econômico é que os mercados e as hierarquias são formas alternativas da economia. atividade voltada para a implementação dos chamados mecanismos de transações e controle (WILLIAMSON, 1975; 1979).

Nesse sentido, Barney e Hesterley (1996) espionavam que a teoria dos custos de transação é baseada em duas suposições básicas sobre os agentes econômicos, pessoas ou empresas envolvidas nas transações.

Por um lado, a racionalidade limitada assume que indivíduos e atores envolvidos em transações econômicas são intencionalmente racionais, mas de forma limitada, o que faz com que contratos complexos ajam diante da incerteza. Devido a essa racionalidade limitada, os agentes econômicos são incapazes de antecipar todos os resultados possíveis de uma relação de troca e, assim, formular respostas contratuais às contingências e adversidades das transações (WILLIAMSON, 1975).

O oportunismo, que diz respeito ao pressuposto comportamental de que os atores agem de forma deliberada e maliciosa em busca de seus próprios interesses (WILLIAMSON, 1975), é um conceito também considerado pela conjectura da ação coletiva. Resumidamente, de acordo com Williamson (1985), oportunismo é um comportamento como mentir, roubar, trapacear, enganar dissimuladamente, divulgação distorcida ou incompleta de informações, ocultação e confusão. Para Barney e Hesterley (1996), além da racionalidade limitada e do oportunismo, duas outras propriedades das transações exacerbam os principais problemas dos agentes econômicos em suas transações: a incerteza e os investimentos específicos na transação.

A introdução destas abordagens teóricas contribui para a compreensão de que empreendimentos colaborativos necessitam de mecanismos e instrumentos de coordenação que potencializem a geração de resultados, por meio da redução dos custos transacionais, especialmente nas redes de cooperação em que governança e os seus mecanismos são condições essenciais e indispensáveis para sua própria existência (BALESTRO, 2004).

Nesse diapasão de definições e conceituações de governança, destaca-se os reflexos ao direito internacional pelos aspectos característicos de governança, tanto no âmbito externo pois envolve entes sociais governamentais e privados, quando no âmbito interno, como alternativa às ações de Estado.

À medida que o direito internacional se desenvolve, mais aspectos sociais são desenvolvidos e mais se verifica a presença de governança nas ações de entidades não estatais em busca do bem comum para proteção da humanidade, por meio de construção de tratados que envolvem participação ampla da sociedade civil.

3.1 Práticas de Governança e atores tutelares de menores nos municípios do Vale do Guaporé e Porto Velho

Faz-se um pequeno comparativo com as instituições de acolhimento de Porto Velho, buscando identificar as boas práticas de Governança, para mensurar a proposta de política de acolhimento a ser aplicada em municípios menores, especificamente nos que compõe o Vale do Guaporé em Rondônia, motivo pelo qual, passamos a analisar as participações dos atores ou “*stakeholders*” no exercício de governança.

A prefeitura de Porto Velho, por meio da Secretaria Municipal de Assistência Social e da família – SEMASF atua na gestão de 07 (sete) unidades de acolhimento, sendo 4 (quatro) para crianças e adolescentes e 3 (três) unidades de acolhimento para adultos e famílias. O número de entrada nas unidades é rotativo, sendo demandadas via Conselho Tutelar, Ministério Público, Juizados da Infância e Juventude e demais membros do sistema de garantia de direitos.

No município de Porto Velho, foi institucionalizado o projeto “Apadrinhando uma História” que consiste em proporcionar (estimular) que a criança e o adolescente que estejam em “abrigos” (acolhimento institucional) ou em acolhimento familiar possam formar vínculos afetivos com pessoas de fora da instituição ou da família acolhedora onde vivem e que se dispõem a ser “padrinhos”.

Esse projeto teve seu início em 2014 e tem avançado progressivamente, sofrendo uma pausa nos momentos de alta pandemia em 2020-2021, o projeto é uma via significativa de exercício e prática de governança ao envolver e sensibilizar a comunidade local, participando a população dos problemas sociais das crianças e jovens em situação de vulnerabilidade social, acolhidas em unidades de acolhimento, portanto separados de seus familiares.

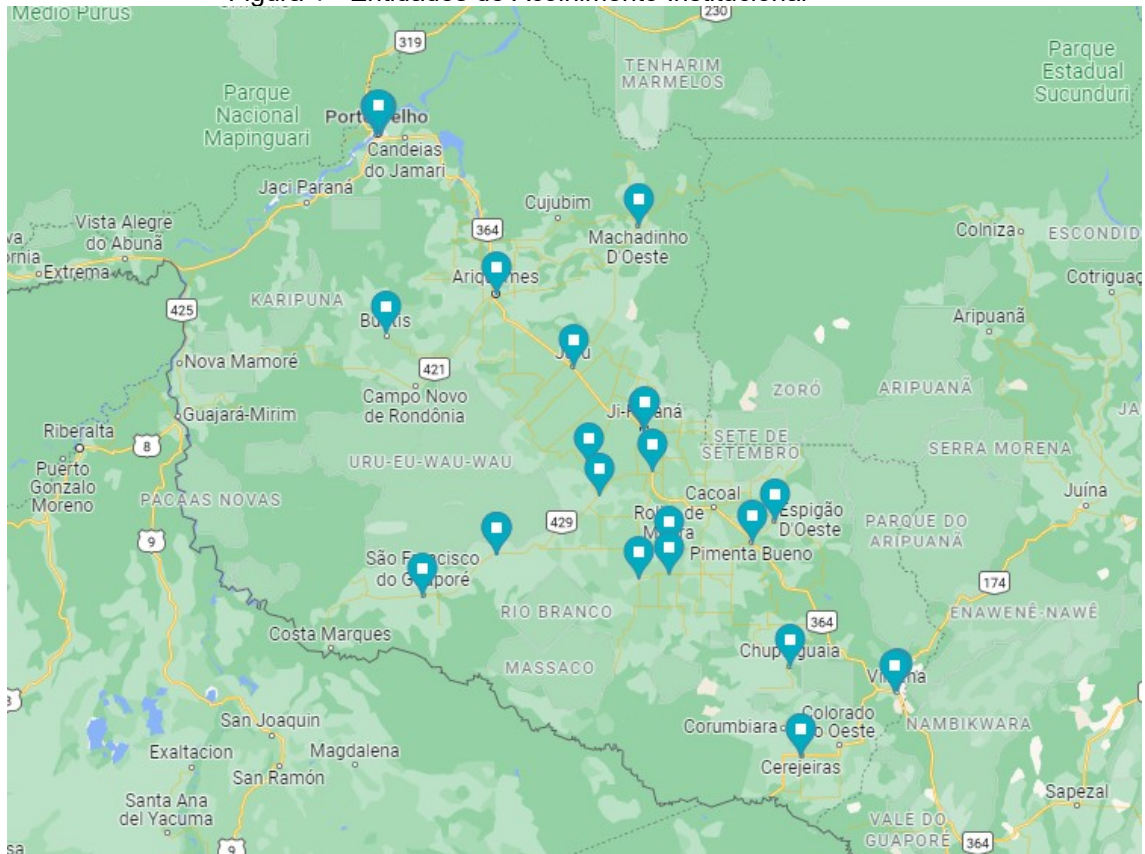
Apadrinhando uma História é um projeto que busca ressignificar a humanização do acolhimento institucional e familiar, pois a invisibilidade da criança e

do adolescente não aproveita a ninguém e traz prejuízos irreparáveis aos seres humanos em condição peculiar de desenvolvimento.

3.1.1 Atores e funções de tutela de menores em Rondônia

Encontram-se relacionadas vinte e oito entidades de acolhimento institucional, nos diversos municípios no Estado de Rondônia, no portal do Tribunal de Justiça de Rondônia, que se destacam identificadas as localidades, conforme se observa no mapa a seguir.

Figura 1 - Entidades de Acolhimento Institucional



Fonte: elaborado a partir de dados da pesquisa (TJRO)

Identifica-se as seguintes entidades: Casa da Criança Dom Ignácio de Loyola em Alta Floresta do Oeste/RO; Entidade de Acolhimento Casa da Criança São Francisco de Assis em Ariquemes; UANCA – Unidade Acolhedora Municipal da Criança e Adolescente em Buritis; em Cerejeiras encontra-se a Casa Acolhedora Lar Feliz e Casa Acolhedoras Pimenteiros do Oeste; Unidade de Acolhimento para Crianças e Adolescentes José Mesquita de Carvalho em Espigão do Oeste; em Ji-

Paraná, tem-se o Lar da Criança e do Adolescente de Jarú; Centro de Apoio Integral à Família e o Abrigo Municipal de Crianças e Adolescentes; Casa de Acolhimento Municipal Izabela Amábilis Delnegri em Pimenta Bueno; Casa da Criança e do Adolescente de Santa Luzia do Oeste; Casa da Criança e do Adolescente de Ayrton Sena em Machadinho do Oeste; Casa de Acolhimento Institucional de Urupá; Abrigo Municipal de Alvorada do Oeste; em Vilhena tem-se o Centro de Atendimento à Mulher – CAM e o Abrigo Municipal Lar da Criança e do Adolescente de Vilhena; Abrigo Municipal de Chupinguaia; Casa de Acolhimento Municipal “Rubens Vieira Maciel” em Presidente Médice; Instituição Acolhedora “Criança Feliz” em São Francisco do Guaporé; em Serigüeiiras tem-se o Abrigo Municipal e a Casa de Acolhimento Maria de Fátima Barros Aguiar; e finalmente na capital do estado, tem-se: Casa Lar Suélen Felix; Casa Família Anna Tereza Capelo, Casa das Juventude, Casa Cossem e Damião, Casa Moradia e Lar do Bebê.

É de competência e fiscalização da Vara de Proteção à Infância e Juventude da Comarca de Porto Velho, as unidades de acolhimento: Lar do bebê de ambos os sexos para crianças de 0 a 7 anos; Casa Cosme Damião de ambos os sexos para crianças de 08 a 12 anos; Casa Moradia para adolescentes meninas; Casa Juventude para adolescentes meninos; Casa Lar Suellen Félix, para crianças e adolescentes de 0 a 18 anos de ambos os sexos (Candeias do Jamari).

Destaca também a participação da Organização não Governamental Casa Ana Tereza Capello, parte integrante da Família Rosseta que atende crianças e adolescentes de 0 a 18 anos de ambos os sexos com deficiências neurológicas severas.

O Serviço de Acolhimento Institucional – SAIN - Rede Municipal é realizado por meio da Divisão de Proteção Social Especial de Alta Complexidade, responsável pelo Serviço de Acolhimento Institucional – SAIN e das Unidades de Acolhimento para pessoa em situação de rua, Albergue Municipal Frei Damião e Unidade de Acolhimento de Mulheres vítimas de violência doméstica.

O Serviço de Acolhimento Institucional - SAIN é um serviço ofertado pelo Município de Porto Velho, que por meio da política pública da assistência social, atende crianças e adolescentes em situação de acolhimento institucional. Este serviço está respaldado pelo Estatuto da Criança e do adolescente (1990), pela Lei de Adoção 12.010/2009, pelas Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes (2009), pela Tipificação Nacional dos

Serviços Socioassistenciais (2009) e pelo Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária.

O serviço de acolhimento é uma medida de proteção especial, de caráter provisório e excepcional, utilizável como forma de transição para posterior colocação de crianças e adolescentes em famílias substitutas e/ou reinserção familiar, após a interrupção da situação de violação de direito e resolução dos fatores responsáveis que culminaram no acolhimento, atenderá preferencialmente crianças, adolescentes e seus familiares que apresentarem demandas para homologação do acolhimento institucional, nas seguintes situações: a) Abandono familiar e situação de rua; b) Perda dos genitores ou responsáveis (orfandade); c) Vítimas de negligência, maus-tratos, exploração e/ou abuso sexual, sob análise técnica do Conselho Tutelar, do juiz da Infância e da Juventude ou do Ministério Público.

Nos últimos cinco anos, a equipe técnica do Serviço de Acolhimento Institucional - SAIN atua em quatro unidades de acolhimento institucional, sendo elas: Lar do Bebê, Cosme Damião, Casa da Juventude e Casa Moradia e tem como público-alvo crianças e adolescentes acolhidos institucionalmente e suas respectivas famílias.

3.1.2 Unidade de acolhimento Lar do Bebê

O lar do bebê acolhe crianças do sexo masculino de até seis anos e onze meses, no caso de meninas o número se estende até 12 (doze) anos, se forem irmãos de algum menor de 06 (seis) anos que também esteja acolhido.

O espaço físico da unidade comporta o acolhimento de público da faixa etária de 0 a 18 anos incompletos, algo que já é observado, considerando que atende grupo de irmãos com diferentes idades, de ambos os sexos, assim como adolescentes com seus bebês.

A unidade tem estrutura complexa comportando bem mais do que 20 crianças, conforme orientação técnica para o serviço de acolhimento institucional, possuindo divisões estruturadas que possibilita manter berçário separado da ala das crianças maiores e comporta 3 quartos bem amplos.

O serviço de acolhimento para crianças e adolescentes lar do bebe, tem a capacidade máxima para até 30 crianças e adolescentes, e consta com a seguinte equipe: 01 coordenador, 01 psicólogo, 02 assistentes sociais, 13 cuidadores sociais,

12 auxiliares de serviço social; 02 cozinheiros, 09 auxiliares de serviços gerais, 03 agentes de limpeza, 03 educadores sociais, 03 motoristas e 01 chefe de apoio.

O acolhimento institucional às crianças e adolescentes que tiveram seus direitos violados e que necessitam ser afastadas da convivência familiar, é realizada na Casa Lar do Bebê que em 2021 atendeu 10 adolescentes sendo que a maioria das causas do acolhimento são em decorrência de abuso sexual, violência doméstica, vivência de rua, transtorno mental, ausência por prisão, carência de recursos materiais, demandas que resultam do processo histórico da pobreza e das desigualdades econômicas e sociais.

3.1.3. Unidade de acolhimento Casa Moradia

A unidade de acolhimento casa moradia abriga somente meninas de 12 (doze) a 18 (dezoito) anos é uma unidade de acolhimento provisória, oferecido em unidades residenciais, com capacidade máxima para 10 adolescentes por unidade, nas quais o seu recurso humano é composto por 12 educadores, 01 coordenador e 01 cozinheira, 01 auxiliar de serviços gerais, 01 motorista, 01 auxiliar administrativo, 01 psicóloga e 01 assistente social, que realizam o acolhimento institucional de crianças e adolescentes que tiveram seus direitos violados e que necessitam ser afastadas, temporariamente da convivência familiar.

Foi registrado em 2021 o atendimento de dez adolescentes que sofreram abuso sexual, violência doméstica, vivência de rua, transtorno mental, ausência por prisão, ou abandonadas por carência de recursos materiais por parte dos familiares.

Ocorre que além do sentimento de abandono pela falta do convívio familiar, muitas incertezas potencializadas pela pandemia de coronavírus, implicou na rotina das adolescentes que tiveram que se recolher ainda mais, sem acesso a cursos, estudo, lazer, cultura e passeios, abalando muito a estrutura emocional das adolescentes.

3.1.4. Unidade de acolhimento Cosme e Damião

A unidade de acolhimento Cosme e Damião acolhe crianças de 07 (sete) a 12 (doze) anos de ambos os sexos, com volume médio de oito acolhidos por ano, ocorre que o Lar do Bebê também não faz distinção quanto ao sexo, acolhendo

crianças de 0 a 7 anos, ambas as unidades não separam grupos de irmãos, atendendo faixas etárias que chegam aos 18 anos incompletos, considerando os casos específicos.

Assim, está ocorrendo um reordenamento dos serviços de acolhimento institucional em Porto Velho, e serão encerradas as atividades da Unidade Cosme e Damião, passando o lar do Bebê a recepcionar um público com faixa etária de 0 a 12 anos incompletos, de ambos os sexos.

Outrossim, consideradas as especificidades do caso e com avaliação pela equipe técnica especializada do acolhimento institucional familiar, bem como apreciação da Vara da Infância e Juventude, a unidade poderá recepcionar casos em que o adolescente não tiver perfil para as Unidades de Acolhimento Casa moradia e Casa Juventude.

3.1.5. Unidade de acolhimento Casa da Juventude

A unidade de acolhimento Casa da Juventude acolhe somente meninos de 12 (doze) a 18 (dezoito) anos, mas também está passando por reformulações em seus atendimentos, tratando-se de uma nova configuração que se aproxima a um modelo familiar, o qual geralmente é constituído por sujeitos de variadas idades, sexo/gênero, além de evitar “especialidades” no acolhimento institucional, que podem potencializar situações de exclusão.

No entanto, considera-se que o público atendido nas Unidades de Acolhimento Institucional Casa Moradia e Casa Juventude, em médio prazo, manterão as atividades atuais, pois os adolescentes atendidos trazem algumas vezes questões relacionadas ao uso de drogas ilícitas, atos infracionais e transtornos mentais, e que para realizar esse reordenamento do perfil atendido por essas unidades para o recebimento de crianças/adolescentes de faixas etárias diferentes.

São realizadas atividades como jogos pedagógicos, banhos de piscina, videogame, saída para o cinema, peças teatrais, entre outras programações.

O 2º Juizado da Infância e da Juventude articulou para realização de atendimentos médicos em policlínicas, Hospital de base, postos de saúde, e com a médica especialista em pediatria na Unidade Lar do Bebê. As crianças e adolescente realizam acompanhamento com psicólogos, que são padrinhos

prestadores de serviço, em diversas clínicas como Instituto SOMA, Igreja São Thiago Menor e Talentos Humanos, também é administrado medicação conforme prescrição médica.

Destaca-se ações do 2º Juizado da Infância e da Juventude, junto com o Ministério Público, Defensoria Pública e equipes multidisciplinares compostas por psicólogos e assistentes sociais percorreram as casas de acolhimento para conhecer a situação dos acolhidos nas unidades de acolhimento de Porto Velho para reavaliar a situação das crianças e adolescentes que estavam nos abrigos.

A ação coordenada pela juíza de Direito, Euma Mendonça Tourinho, em 2017, merece destaque, considerando que teve como objetivo fazer a revisão de todos os processos que se referem a destituição do poder familiar, o retorno da criança para o lar e até a permanência do menor no abrigo. Buscou-se pela família natural ou extensiva ou por alguém que tivesse vínculo afetivo de modo a desacolher esse menor e viabilizar o seu retorno a um lar.

As audiências foram realizadas de acordo com a orientação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). A proposta é proporcionar a revisão do processo e possibilitar a padronização de toda equipe de trabalho para dar continuidade ou encerramento aos casos de acolhimento nos abrigos.

As audiências concentradas buscam a reestruturação da família de origem, quando não há esse encontro, normalmente, existe a destituição do poder familiar e esse menor é colocado para a adoção, conforme legislação aplicável ao processo. Durante os quatro dias de atividades jurisdicionais, foram realizadas 31 (trinta e uma) audiências concentradas, sendo atendidas 54 (cinquenta e quatro) crianças e adolescentes dos quais 20 (vinte) foram reintegrados à família de origem (no caso os pais biológicos ou outro parente) e os demais permanecem nos abrigos aguardando pela adoção.

Estiveram envolvidos na ação seis abrigos, sendo eles: Casa Moradia, Casa Juventude, Casa Cosme e Damião, Lar do Bebê, Casa Ana Thereza Capello (que acolhe crianças com deficiências neurológicas) e Casa Lar Suelen Félix (localizado em Candeias do Jamari).

3.1.6. Abrigo Municipal de Alvorada do Oeste

O Abrigo de atuação na esfera administrativa municipal, consta como Coordenadora, no sítio eletrônico do TJRO, a servidora Lusandra Camilo da Silva, o abrigo atente o perfil de crianças de 0 a 17 anos do sexo feminino e de 0 a 17 anos do sexo masculino, com endereço na av. Independência, 4703 Centro Alvorada do Oeste/RO.

Consta como contatos: telefone: (69) 3412-2636 e email: lhusandrasilva@gmail.com, não possuindo registro no CMDC, nem registro no CMAS.

3.2.6. Abrigo Municipal de Seringueiras e Casa de Acolhimento Maria de Fátima Barros Aguiar

Estão registradas no sítio do TJRO as duas instituições que atendem crianças de 0 a 17 anos do sexo masculino e feminino, ambas sem registro no CMDC e no CMAS, demonstrando de início carência de regularização institucional, o que impossibilita diversas ações de investimento em infraestrutura e demais ações para aprimorar e desenvolver projetos e ações.

O Abrigo municipal tem como coordenadora a servidora Andrea de Oliveira Filho e a Casa de Acolhimento Maria de Fátima Barros Aguiar a coordenadora Marlene de Paula, conforme consta dos registros oficiais do Tribunal de Justiça de Rondônia⁶.

3.1.7 Instituição Acolhedora “Criança Feliz”.

Localizada no município de São Francisco do Guaporé, tem como coordenadora Ivone Maria Nobre, acolhe meninos e meninas de 0 a 18 anos, localizada na Rua Floriano Peixoto nº 2116, no bairro Cidade Alta, também não possui registro no CMDC e no CMAS, conforme consta nos registros do Tribunal de Justiça de Rondônia.

Trouxemos as identificações de estabelecimentos que atendem à demanda de crianças institucionalizadas no Estado de Rondônia, num comparativo da capital do Estado e dos municípios do Vale do Guaporé, buscando evidenciar ações e

⁶ Informações obtidas no site do Tribunal de Justiça, mas precisamente no endereço eletrônico <https://www.tjro.jus.br/entidades>.

investimentos que ocorrem no interior e no Vale do Guaporé, bem como a atuação da governança no desenvolvimento e aprimoramento das ações.

3.2. Perspectivas para políticas públicas, uma questão de Direitos Humanos

A Secretaria Municipal de Assistência Social e da Família – SEMASF é um órgão que compõe a hierarquia de Gestão Administrativa, de forma direta e indireta, da Prefeitura Municipal de Porto Velho, com as competências e atribuições definidas na Lei Complementar nº 648 de 05 de janeiro de 2017, com a redação dada pelas Leis Complementares nº 650 de 08 de fevereiro de 2017 e Lei Complementar 689 de 31 de outubro 2017.

Compete à Secretaria Municipal de Assistência Social e da Família – SEMASF planejar, executar e coordenar o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no município de Porto Velho em conformidade com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

Destaca-se o projeto “apadrinhando uma história” que é um serviço da assistência social previsto nas Orientações Técnicas para os serviços de acolhimento de crianças e adolescentes do CONANDA/CNAS. Foi idealizado pelas equipes do 2º Juizado de Infância e Juventude – JIJ, Serviço de Acolhimento Institucional – SAIN, da Secretaria de Assistência Social do Município de Porto Velho, do Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude do Ministério Público e pela Comissão Estadual Judiciária de Adoção.

A execução se dá pela Secretaria Municipal da Assistência Social e da Família – SEMASF, e tem por objetivo sensibilizar e captar pessoas com interesse e disponibilidade de tornarem-se “padrinhos e madrinhas” de crianças e adolescentes em situação de acolhimento institucional. Com prioridade de participação de crianças e adolescentes cujos vínculos com as famílias de origem encontram-se total ou parcialmente rompidos e que estejam numa faixa etária avançada, além de doenças crônicas, deficiências físicas e mentais, soropositivas, com possibilidade reduzida para inserção em família substituta.

O projeto apadrinhando uma história é executado no município de Porto Velho e no decorrer deste tempo já contemplou mais de 120 (cento e vinte) afilhados nas três modalidades de apadrinhamento. Oferecendo acesso a cursos

profissionalizantes, atividades esportivas, consultas com profissionais da área da saúde, saídas recreativas, oficinas de ovos de Páscoa e de preparação de bolos e pães, todos custeados pelos padrinhos e madrinhas provedores.

O padrinho afetivo é aquele que visita regularmente a criança ou adolescente, buscando-o para passar finais de semana, feriados ou férias escolares em sua companhia, garantindo assim a convivência familiar e comunitária.

O padrinho afetivo deve prestar assistência moral, afetiva, física e educacional ao afilhado (a), integrando-o (a) em seu convívio, gradativamente, complementando o trabalho institucional; zelar pela integridade física e moral dos afilhados; cumprir com os combinados preestabelecidos com a coordenação do projeto, com a unidade acolhedora e afilhado (a) como visitas, horários e compromissos.

Também deve esclarecer ao afilhado constantemente qual o objetivo do apadrinhamento evitando a ilusão sempre presente de adoção; visitar periodicamente o (a) afilhado (a) e levá-lo (a) para passear, quando possível, e conforme acordado previamente; acompanhar seu desempenho escolar, orientá-lo (a) e incentivá-lo na sua vida.

Atualmente o projeto conta com padrinhos afetivos que além de oferecer o que já foi elencado, também ajudam seus afilhados com vestimentas, material escolar, medicamentos, tratamento médico e psicológico e outros serviços especializados que venham colaborar para o bom desenvolvimento da criança e do adolescente. No decorrer do ano de 2019 foram realizadas ações que fortalecem a modalidade, sendo visitas técnicas residenciais a pretensos padrinhos cadastrados na modalidade afetiva.

São apresentados logo abaixo, os números no geral das principais ações concretizadas pela equipe técnica desde o início da efetivação do projeto.

A Equipe do SAIN- Serviço de Acolhimento Institucional realiza atividades de cadastros, visitas das três modalidades (domiciliar), visitas para efetivar parcerias, palestra de captação de padrinhos, curso de preparação dos padrinhos e madrinhas, reuniões de padrinhos e madrinhas afetivos, reuniões externas – fortalecimento de parceiros e articulações, reuniões de planejamento equipe técnica, oficina de páscoa, atendimento padrinhos afetivos (CREAS/unidade de acolhimento), atendimento padrinhos prestadores de serviço, parcerias serviços unidades, participação da equipe técnica e coordenação em palestras de capacitação para

expansão do Projeto Apadrinhando nas comarcas de Rondônia convite do Tribunal de Justiça e várias ações com objetivo principal de captação de possíveis padrinhos afetivos através de eventos que envolvam a sociedade civil.

O padrinho prestador de serviços consiste no profissional liberal que se cadastra para atender as crianças e adolescentes participantes do projeto, conforme sua especialidade de trabalho. Empresas, Clínicas ou Instituições podem se cadastrar, voluntariamente.

Os padrinhos prestadores de serviço em psicoterapia já dispensaram uma média de 04 (quatro) sessões mensais para cada afilhado. Os valores de mercado para esse tipo de serviço têm uma estimativa de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais) por sessão, (vide tabela de referência para honorários de psicólogos/CFP) ou seja, o valor que poderia ser investido para essa modalidade de tratamento tem sido suprido a partir da adesão destes profissionais no Projeto “Apadrinhando Uma História”.

O Padrinho provedor é aquele que dá suporte material ou financeiro à criança e ao adolescente, seja com a doação de materiais escolares, calçados, brinquedos, seja com o patrocínio de cursos profissionalizantes, reforço escolar e prática esportiva. A modalidade padrinho provedor possui até o momento 20 (vinte) participantes que se encontram ativos.

A equipe técnica de referência aguarda a ampliação do suporte para que os dados estatísticos possam ser abrangidos, uma vez que o número de crianças com o perfil para a inserção no projeto tem aumentado consideravelmente.

O serviço família acolhedora, embora não se encaixe nas modalidades de acolhimento institucional, tem sido uma forma de acolhimento que minimiza danos psicológicos à criança ou adolescente, a Lei nº 2551, de 2018 dispõe sobre o serviço que organiza o acolhimento, em residências de famílias previamente cadastradas e aptas, de crianças e adolescentes afastados da família de origem mediante medida protetiva, denominado: “Família Acolhedora”. (Porto Velho, 2018).

Art. 1º Serviço de Acolhimento Familiar "FAMÍLIA ACOLHEDORA" constitui-se na guarda de crianças e adolescentes por famílias previamente cadastradas e habilitadas que tenham condições de recebê-las e mantê-las condignamente, garantindo a manutenção dos direitos básicos ao processo de crescimento e desenvolvimento. (Porto Velho, 2018, online).

Caracteriza-se como um serviço que organiza o acolhimento de crianças e adolescentes afastados da família de origem, na residência de famílias acolhedoras previamente cadastradas e selecionadas.

O programa não deve ser confundido com a adoção, que suspende definitivamente o poder familiar e é irrevogável, e mesmo se tratando de acolhimento não institucional, não isenta a responsabilidade do gestor do programa (e não o cuidador) em prover o atendimento psicossocial à criança/adolescente e sua família. O serviço de acolhimento em família acolhedora do Município de Porto Velho é um serviço público governamental, executado por equipe técnica específica do Departamento de Proteção Social Especial da Secretaria Municipal de Assistência Social - SEMASF.

As crianças e adolescentes afastadas do convívio familiar, são encaminhadas as famílias acolhedoras previamente cadastradas e capacitadas para serem acolhidas em suas residências provisoriamente, com vistas a reintegração familiar ou família substituta. A equipe técnica do serviço é responsável por selecionar, capacitar e acompanhar as famílias, bem como acompanhar as crianças e adolescentes em suas famílias de origem.

As famílias acolhedoras são aquelas que voluntariamente têm a função de acolher em seu espaço familiar, pelo tempo que for necessário, a criança e/ou o adolescente que, para ser protegido, respeitando sua identidade e sua história, oferecendo-lhe todos os cuidados básicos, afeto, amor, orientação, favorecendo seu desenvolvimento integral e sua inserção familiar, assegurando-lhe a convivência familiar e comunitária (VALENTE, in Rizzini, 2006, p. 61).

A finalidade do serviço é acolher crianças e adolescentes afastadas da convivência familiar por medida protetiva em residências de famílias acolhedoras, previamente cadastradas, em preferência ao acolhimento institucional (abrigo).

Os requisitos para ser família acolhedora: a) O responsável familiar ou casal deverá integrar a faixa etária entre 21 (vinte e um) e 65 (sessenta e cinco) anos, sem restrição quanto ao sexo e estado civil; b) Não ter interesse em adoção; c) Concordância de todos os membros da família; d) Residir em Porto Velho há, pelo menos, dois anos; e) Não apresentar pendência com justiça e nem com os órgãos da Garantia de Direitos; f) Participar dos cursos de capacitação; g) Atender às orientações da equipe família.

Art. 4º. O Serviço de Acolhimento Familiar "FAMÍLIA ACOLHEDORA" objetiva:

I - garantir às crianças e aos adolescentes afastados da família de origem mediante medida protetiva, o acolhimento provisório por famílias acolhedoras, respeitando o seu direito à convivência em ambiente familiar e comunitário;

II - a preservação do vínculo e do contato da criança e do adolescente com a sua família de origem, salvo determinação judicial em contrário, priorizando a reestruturação familiar, sempre que possível;

III - oportunizar às crianças e aos adolescentes acesso aos serviços públicos na área da educação, saúde, profissionalização, prática esportiva, lazer e outro serviço necessário;

IV - contribuir na superação da situação vivida pelas crianças e adolescentes com menor grau de sofrimento e perda, preparando-os para a reintegração familiar ou colocação em família substituta. (Porto Velho, 2018, online).

Os contatos com as famílias que estão com cadastros ativos e as interessadas, são realizados por telefone, por correio eletrônico, ou pelo aplicativo do Whatsapp, nos quais as técnicas e coordenação estão sempre à disposição para o atendimento. Também é realizado monitoramento/acompanhamento a família que participante do serviço família acolhedora e atendimento à família de origem. Salienta-se que os atendimentos também são realizados no prédio do CREAS.

As reuniões internas, sempre que necessárias, são realizadas pela equipe técnica para discussão de caso, construção de relatórios, planejamento de ações, bem como com a coordenação e apoio administrativo para atualizar informações, reavaliações e discutir sugestões de novas ações para o projeto. Os documentos construídos pela equipe técnica são informativos técnicos, estudos e PIA - Plano Individual de Atendimento e são encaminhados para o 2º Juizado da Infância e Juventude.

O serviço inerente ao acolhimento institucional de crianças e adolescentes no âmbito do Município de Porto Velho/RO. Pode-se verificar que, no que tange à normativa direcionada às instituições de acolhimento, foram institucionalizados e atuam de diversas frentes, indicando as ampliações e os avanços.

A legislação contemplou a perspectiva do desenvolvimento da criança e do adolescente, mas a sociedade ainda está carregada de estigmas e preconceitos referentes aos sujeitos considerados "abrigados" e ainda não legitima essa prática tida como inovadora e humanizada, nesse sentido, as instituições de acolhimento ainda são um grande desafio.

Com a nova legislação a medida de proteção anteriormente conhecida como “abrigo”, que possuía caráter punitivo e corretivo, levava ao simples abrigamento sem acompanhamento e sem um trabalho direcionado ao retorno familiar das crianças e adolescentes. As novas diretrizes trouxeram um olhar mais amplo sobre crianças, adolescentes, sua família e a comunidade. Pois recebem uma nova concepção, passando a serem considerados como um todo.

Entretanto, ainda são encontrados resquícios dos antigos problemas, havendo casos de retirada do convívio familiar relacionados à pobreza e outras vulnerabilidades. As mudanças nos serviços de acolhimento ainda não estabeleceram a efetivação das ações: as instituições estão lotadas e à procura por vagas é constante. Apesar da estruturação do trabalho para o retorno familiar, sempre existe a retirada de alguma criança ou adolescente do seu núcleo familiar.

Ressalte-se também, que o problema da violação de direitos não se limita ao âmbito individual, mas se constitui em um problema da coletividade. Todos os membros da sociedade são responsáveis por esta questão social devendo trabalhar na busca de soluções para minimizar estes conflitos. É no investimento em políticas sociais básicas e na promoção plena de direitos fundamentais como saúde, educação, esporte, lazer, cultura, alimentação, habitação, que saídas podem ser encontradas.

Vislumbra-se que as políticas implantadas no âmbito Municipal estão em constante evolução e aprimoramento visando alcançar os parâmetros estabelecidos pela política nacional, entretanto ainda há um longo caminho a ser percorrido para garantir a proteção integral em todos os seus aspectos, tendo em vista que as unidades de acolhimento apontam um número de acolhimentos maior do que a capacidade da unidade, sendo que a constante rotatividade de crianças e adolescentes em acolhimento institucional demonstra que todos os dias nossas crianças são vítimas de situações que levam à vulnerabilidade na família, como violência, agressão, abuso e outros.

Ademais, a presente pesquisa demonstra que a medida de acolhimento institucional é muitas vezes a primeira a ser tomada, seja em razão da situação extrema na qual se encontram as crianças e os adolescentes quando são abordados, ou pela dificuldade de conexão entre os diversos equipamentos componentes da rede de assistência.

Mesmo que o acolhimento institucional seja medido excepcional devido aos inúmeros impactos na criança ou adolescente, essa medida acaba por se tornar uma regra, mesmo havendo um rol exemplificativo disciplinando as demais medidas de proteção que podem ser aplicadas. Está problemática leva ao rompimento dos vínculos familiares em contradição à norma jurídica que preza pelo fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários visando a tentativa do retorno ao convívio familiar.

Destarte, é necessário que a sociedade e o Estado em forma conjunta, torne a criança e ao adolescente em um verdadeiro sujeito de direitos, respeitando a dignidade do ser humano e os princípios basilares do ECA e da Constituição Federal de 1988. Na cidade de Porto Velho, verifica-se que a legislação e os programas são de suma importância para garantir a efetivação do sistema de garantia de direitos, no entanto ainda não é possível visualizar a concretização da proteção integral de forma eficaz sendo necessária a participação da sociedade civil e do município para a concretude do sistema normativo.

4 METODOLOGIA

Produzir conhecimento não é das tarefas mais fáceis. E, se no meio dessa produção enfrentamos uma pandemia, as dificuldades se acentuam. Mas, é preciso prosseguir e produzir. É no meio do impacto da pandemia do coronavírus a pesquisa começa a ser articulada. Adaptações tiveram que ser feitas para atender às medidas de distanciamento social e outras restrições impostas pela pandemia.

No caso da pesquisa, que envolvia contato direto com participantes e visitas aos locais da pesquisa, foi necessário encontrar alternativas para evitar contágio e propagação do vírus.

Apesar dos desafios, foi possível realizar a coleta de dados por meio de informações disponíveis aos órgãos de assistência social do judiciário das comarcas de Costa Marques, São Francisco do Guaporé, São Miguel do Guaporé e Seringueiras, todas no estado de Rondônia, no Vale do Guaporé, especificamente nos seus Centros de Referência de Assistência Social.

Segundo Mattos (2011) há muitas formas de produzir conhecimento, eis que as competências são diversas, assim como os campos de pesquisa. É o saber acadêmico que irá permear esta pesquisa e, nesta busca o saber se faz dentro e fora do ambiente acadêmico. Neste sentido, o saber construído no meio acadêmico será levado às ruas, e compartilhado com a sociedade. Esta é a responsabilidade social da academia: produzir conhecimento e gerar mudanças (SANTOS, 2006).

Desse diálogo nascem “verdades” construídas pelo pesquisador e seu campo de pesquisa, uma vez que não existe verdade absoluta, mas a criada pelos valores e abordagens escolhidas pelo pesquisador (CELLARD, 2008).

E nesta pesquisa procuramos dialogar com o saber e suscitá-lo, pois só assim construiremos um “um mundo cujas circunstâncias de injustiça, exclusão e desigualdade social exigem maior pro-atividade” (SANTOS, 2006, p. 94).

Estudou-se os fenômenos que serviram de objeto para a pesquisa, como as violações de direitos das crianças e adolescentes, a contextualização histórica das famílias para dar ao leitor um marco sobre a evolução social da família.

Desse modo, a pesquisa objetiva a construção de conhecimento crítico e científico sobre a situação do acolhimento de crianças e adolescentes no Vale do Guaporé.

4.1 Método investigativo

O procedimento técnico aplicado esta pesquisa foi o método bibliográfico onde analisou-se os textos significativos compor a presente pesquisa. Na visão de Marconi (2010, p. 52) a pesquisa bibliográfica “tem como objetivo colocar o pesquisador a par de tudo o que foi escrito sobre determinado assunto”.

Em relação ao estudo qualitativa da pesquisa com informações e descrições obtidas através das instituições de acolhimento. (MINAYO, 2013)

Utilizamos uma análise descritiva para coleta e análise dos dados, além da documental e posterior discussão entre as obras consultadas acerca da governança nas instituições.

4.2 Coleta e análise dos dados

No decorrer do mestrado enfrentamos uma pandemia que dificultou alguns aspectos da pesquisa, como visitas em instituições e contato com colaboradores que faziam parte do grupo de risco.

Mesmo assim, os dados da pesquisa foram obtidos por meio das visitas nas instituições de acolhimento, por meio de ações processuais ajuizadas para averiguar atos praticados contra crianças e adolescentes levados ao conhecimento do Conselho Tutelar, do Ministério Público e do Judiciário.

Pela posição ocupada na comunidade do Vale do Guaporé, não foi possível aplicação de questionários, acreditamos que os participantes ficariam constrangidos em dar respostas concretas.

Observamos a situação e crianças e adolescentes das quatro instituições de acolhimento do Vale do Guaporé. Uma delas construídas recentemente, em São Francisco do Guaporé. As observações e atuação como magistrado permitiu traçar o perfil das instituições de acolhimento e das famílias acolhidas.

O Vale do Guaporé conta com quatro abrigos, os quais estão distribuídos nos municípios de Seringueiras, São Francisco do Guaporé, São Miguel do Guaporé e Costa Marques. Ressaltamos que o município de Costa Marques, embora seja o

mais antigo do Vale do Guaporé, possui a segunda menor população, 19.255 de pessoas⁷ dos quatro municípios que compõem o Vale do Guaporé.

O município de Seringueiras, na estimativa do IBGE para o ano de 2021, estava com uma população estimada em 11.846 pessoas. Seringueiras também tem a menor área territorial, 3.773,505 km².

Os municípios de São Francisco do Guaporé estavam com população estimada no ano de 2021 de 21.088 pessoas.

O município de São Miguel do Guaporé, por sua vez, tem uma população estimada em 23.147 de hab. É o município com maior população dentre os quatro municípios que compõem o Vale do Guaporé e, também o que possui a segunda maior área territorial, 7.460,117km².

O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) de Costa Marques é denominado de Flor do Vale de Costa Marques, está situado na Av. Forte Príncipe da Beira, n. 999. Este CRAS é mantido pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). O objetivo deste CRAS é atender pessoas que estejam na área de vulnerabilidade social, fornecendo os atendimentos de Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV).

Dentre os serviços fornecidos neste CRAS estão os trabalhos assistenciais do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, e questões atinentes à violência e trabalho infantil. Com procura maior para o programa assistencial do “cadastro único”.

As famílias assistidas neste CRAS moram nas cidades e distritos sob sua atuação. A capacidade para atendimentos das unidades familiares cadastradas é de até cinco mil famílias, que tenham rendimento familiar abaixo de R\$ 67,00 (sessenta e sete reais) mensais. Portanto, as famílias atendidas neste CRAS estão em vulnerabilidade social e econômica.

No município de São Francisco do Guaporé o CRAS situado na Rua Tancredo Neves, 2809 é denominado de Casa da Família. A equipe é composta por assistente social e agentes da prefeitura que atendem as famílias em situação de vulnerabilidade.

⁷ As informações populacionais dos municípios que compõem o Vale do Guaporé foram obtidas no site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, numa estimativa para o ano de 2021.

Constatou-se que este CRAS possui maior procura para o programa assistencial “Bolsa família” e “Cadastro Único”.

O CRAS do município de São Miguel do Guaporé é localizado na Avenida Presidente Kenedy, s/n. seu funcionamento é semelhante ao do CRAS de São Francisco do Guaporé, cuja incidência dos atendimentos são orientações para “bolsa família” e “cadastro único”.

Em Seringueiras o CRAS é mantido pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), está localizado no centro de Seringueiras na Avenida Jorge França Shynaider, s/n.

Observou-se que os serviços prestados neste CRAS também foram descritos no CRAS de Costa Marques. Entretanto, em São Francisco do Guaporé e São Miguel do Guaporé os serviços descritos não encontram correspondência com os destes dois CRAS's. Assim, CRAS de Seringueiras oferece os serviços de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV). Além, de viabilizar acesso aos programas assistências do governo federal, como bolsa família e cadastro único.

O fortalecimento dos laços entre família e comunidade é um dos lemas deste CRAS.

Feita as considerações acerca dos abrigos, passemos a análise de dois casos que nos chamaram atenção no decorrer da pesquisa.

Quando do início deste trabalho havia 8 (oito) menores abrigados na região, dos quais 2 (dois) estavam no município de Costa Marques; 2 (dois) no município de São Francisco do Guaporé e; 4 (quatro) estavam no município de Seringueiras.

Em Costa Marques me chamou atenção o caso de uma adolescente de 16 anos de idade e sua filha com 2 meses de vida. A adolescente vinha sofrendo violência doméstica por conta de seu companheiro e pai desta sua filha.

A adolescente veio da Bolívia⁸, enquanto parte de sua família lá permaneceu. Havia relatos da existência de família extensa que reside em municípios circunvizinhos. Contudo, diante da violência praticada pelo seu companheiro contra ela e seus familiares, ela, uma adolescente, se viu sozinha com sua filha e sem um lar para morar. Diante da violência de seu companheiro, familiares próximos temem acolher a adolescente. Nesse momento é acionado o Conselho Tutelar para que abriguem, provisoriamente, mãe e filha.

⁸ País fronteiriço ao município de Costa Marques.

Frisa-se que, apesar da adolescente ter companheiro, os relatos anunciam que mais uma família monoparental se forma, com uma mulher sob sua chefia.

As narrativas processuais noticiam atos de violência do ex companheiro da menor contra os integrantes do Conselho Tutelar, fato que ocasionou sua prisão em flagrante, estando preso até o momento da pesquisa.

No município de São Francisco do Guaporé, com dois casos de abrigo. No primeiro deles o Conselho Tutelar é acionado em virtude do espancamento de uma adolescente por seu pai, que extrapolou nas correções.

Como profissional do direito, exercendo o cargo de juiz substituto da Vara da Infância e Juventude, observo a atuação estatal de forma incipiente em relação às crianças e aos adolescentes institucionalizados. Primeiramente há de se analisar o que levou esses menores a serem retirados de seus lares para serem acolhidas institucionalmente.

Sabe-se que, para a criança ou adolescente chegarem a serem institucionalizadas, devem estar em estado de vulnerabilidade não tendo a família condições de retirá-los dessa situação ou, muitas vezes, os próprios familiares causam esta situação. Contudo, com base nos direitos fundamentais estampados na Constituição Federal e, mais especificamente, no ECA, o Estado se encontra como garantidor de proteção da infância e juventude, mesmo que sua atuação, na maioria das vezes, não tenha a eficácia necessária.

A questão não se encerra aí. Ao contrário, começa outro tipo de problemática: como recuperar a família e cuidar destes sujeitos de direito que estão em fase de desenvolvimento? Pois, depois de institucionalizados, para que a criança ou adolescente volte ao seu lar ou vá para uma família substituta, necessita da atuação do Estado, que nem sempre o faz forma eficaz.

Outro ponto a ser destacado são as condições vulnerabilidade socioeconômica em que se encontram os familiares das crianças e adolescentes abrigados. Enquanto a família se recupera, estes ficam institucionalizados, e sem as condições adequadas de desenvolvimento, além de ficarem distantes dos laços de afetivos por muito tempo, às vezes por anos.

O menor permanece nas casas de acolhimento sem amparo de profissionais habilitados, normalmente em ambientes compartilhados com meninos e meninas, crianças e adolescentes. Às vezes, até mesmo com outros adolescentes que praticaram atos infracionais porque estavam também em estado de vulnerabilidade.

Todos estes fatores surgem da total ausência do Estado em cumprir o disposto no art. 226 da Constituição Federal, na efetivação de políticas públicas que não sejam apenas assistencialistas.

Neste cenário, temos vários menores que perduram às vezes por anos dentro de uma casa de acolhimento sem ser preparado para a vida adulta. Um dos problemas é que ao completar 18 anos não podem mais permanecer institucionalizada. Surge assim, mais uma questão social com consequências desastrosas e catastróficas para estes jovens e para a sociedade.

Os municípios que integram o Vale do Guaporé ostentam realidades bem parecidas. Inclusive as instituições pesquisadas apresentam casas de acolhimento com capacidade bem próximas: São Miguel do Guaporé, 10 menores; Seringueiras, 6; São Francisco do Guaporé, 12 e Costa Marques, 11.

As soluções que se encontram para São Miguel do Guaporé, podem ser aplicadas aos outros municípios do Vale do Guaporé.

Diante de toda essa problemática, escolheu-se o município de São Miguel do Guaporé como campo de pesquisa, por ter constado que neste município como nos demais do Vale, não possui qualquer legislação que regularize os cuidados com crianças e adolescentes, bem como sobre a funcionalidade das casas de acolhimento.

Notou-se que as Casas obedecem, tão somente, às ordens judiciais ou acordos com o Ministério Público. Não possuem nenhuma estrutura física ou equipe necessária para um funcionamento adequado e que proporcione, um desenvolvimento social e emocional às crianças e adolescentes lá abrigados.

A pesquisa pretende verificar qual o tratamento dispensado pelo Estado/Justiça em relação à criança e adolescente enquanto em acolhimento institucional, visando apresentar diretrizes que solucionem a temática no município de São Miguel do Guaporé.

Para melhor compreender o aspecto físico dos abrigos localizados nos municípios do Vale do Guaporé, colacionamos algumas imagens das áreas externa e interna destes. As imagens demonstram que as instituições possuem estrutura física compatível com a função a que se destinam, embora o mobiliário não remeta a um lar, mas a uma repartição pública, muitas vezes.

Figura 01: Abrigo no município de Seringueira.



Fonte: Prefeitura de Seringueiras, 2022.

Figura 02: Abrigo no município de Seringueira: Cozinha e área de serviço.



Fonte: Prefeitura de Seringueiras, 2022.

Figura 03: Abrigo no município de Seringueira: Cozinha e área de serviço.



Fonte: Prefeitura de Seringueiras, 2022.

Figura 04: Abrigo no município de Seringueira: sala e quartos.



Fonte: Prefeitura de Seringueiras, 2022.

Figura 05: Abrigo no município de Seringueira: sala e quartos.



Fonte: Prefeitura de Seringueiras, 2022.

Na figura de número 5 é possível observar que há amplo espaço de acomodação, ainda que em ‘beliches”. O abrigo possui, também, acomodação para crianças menores de um ano, como é possível verificar na imagem acima que noticia a existência de berço no quarto.

Figura06: Abrigo no município de Seringueira: sala e quartos.



Fonte: Prefeitura de Seringueiras, 2022.

A figura de número 6 mostra que o abrigo conta com uma sala destinada a administração do local. Nesta sala são atendidos todos aqueles que são encaminhados para o abrigo. Nota-se que, apesar de ser um lugar de primeiro contato com o abrigo, de recepção àqueles que chegam, o ambiente não se apresenta como acolhedor, mas com aspecto impessoal.

Figura 07: Abrigo no município de São Francisco: Fachada e entrada.



Fonte: Fábio Silva, 2022.

Figura 08: Abrigo no município de São Francisco: sala e quartos



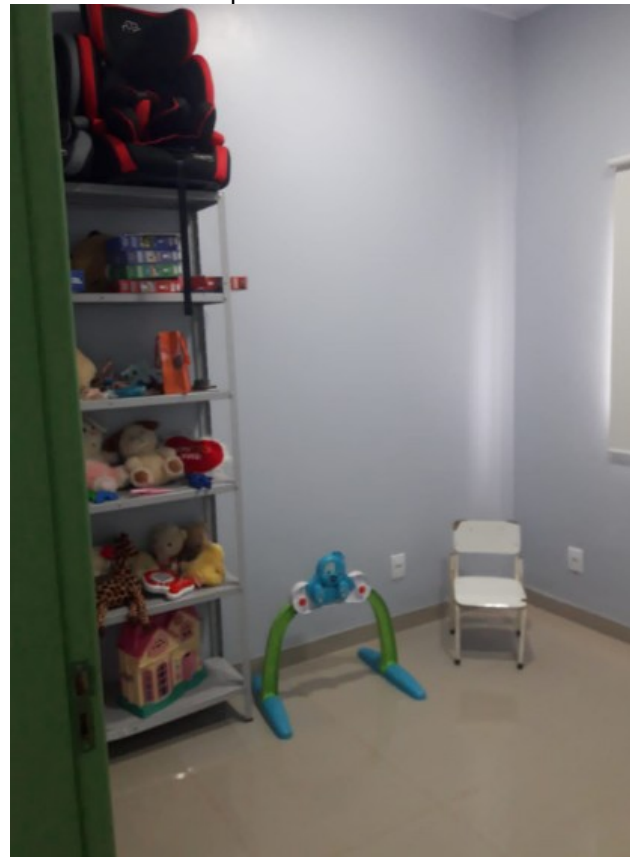
Fonte: Fábio Silva, 2022.

Figura 09: Abrigo no município de São Francisco: quartos



Fonte: Fábio Silva, 2022.

Figura 10: Abrigo no município de São Francisco: Brinquedoteca e cozinha.



Fonte: Fábio Silva, 2022.

A casa destinada ao abrigo no município de São Francisco do Guaporé é ampla, os quartos são equipados com camas beliches, ar-condicionado, cômodas e guardas roupas. As janelas possuem cortinas.

O abrigo possui um quarto destinado ao espaço lúdico, onde são acomodados brinquedos destinados a àqueles que frequentam o local.

O aspecto externo do abrigo não noticia um local de acolhimento de crianças e adolescentes, entretanto o ambiente interno evidencia um espaço acolhedor, percepção obtida por meio dos brinquedos encontrados no local, que demonstra a preocupação com aqueles que estão numa instituição de acolhimento.

A instituição transmite um ar que se semelha a uma residência, um lar, fator possibilita uma sensação de aconchego para crianças e adolescentes que estão em situação de acolhimento e em processo de destituição de poder familiar.

Figura 11: Abrigo no município de São Miguel do Guaporé: área externa.



Fonte: Fábio Silva, 2022.

A instalação da casa de acolhimento do município de São Miguel do Guaporé é recente, tem capacidade para

Figura 12: Abrigo no município de São Miguel do Guaporé: área externa.



Fonte: Fábio Silva, 2022.

Figura 13: Abrigo no município de São Miguel do Guaporé: dormitórios.



Fonte: Fábio Silva, 2022.

Figura 14: Abrigo no município de São Miguel do Guaporé: dormitórios.



Fonte: Fábio Silva, 2022.

Figura 15: Abrigo no município de São Miguel do Guaporé: cozinha.



Fonte: Fábio Silva, 2022.

A figura acima demonstra que, dos abrigos existentes no Vale do Guaporé, o abrigo do município de São Miguel é o que mais se assemelha a uma casa, isto é, sua fachada evidencia claramente que o local de acolhimento foi construído em uma “residência”.

Observamos que não foi apenas a fachada que trouxe o aspecto “residência” à Instituição, mas também os moveis que guarnecem o local. Nos quartos existem camas e não beliche.

Outra observação nossa foi que a disposição das camas nos quartos também espelha esse aspecto “residência”, visto que crianças e adolescentes acolhidos dormem em camas e não em beliches, como observamos nos abrigos dos municípios de São Francisco e Seringueiras.

Figura 16: Abrigo no município de Costa Marques: Área externa



Fonte: Fábio Silva, 2022.

Figura 17: Abrigo no município de Costa Marques: Área externa



Fonte: Fábio Silva, 2022.

O centro de acolhimento do município de Costa Marques localiza-se numa das principais ruas do município. A arquitetura externa nos remete a um ambiente comercial. A instituição, cercada por muros, possui amplo espaço, com varanda e quintal.

Figura 18: Abrigo no município de Costa Marques: dormitórios.



Fonte: Fábio Silva, 2022.

Figura 19: Abrigo no município de Costa Marques: dormitórios



Fonte: Fábio Silva, 2022.

Os dormitórios são climatizados e possuem cortinas nas janelas. Há um dormitório destinado a crianças menores de um ano.

Figura 20: Abrigo no município de Costa Marques: Cozinha



Fonte: Fábio Silva, 2022.

A cozinha é guarnecida com equipamentos necessários para atender as necessidades do local.

Figura 21: Abrigo no município de Costa Marques: Sala de estar.



Fonte: Fábio Silva, 2022.

Há uma sala destinada a recepção e administração, isto é, sala da equipe técnica. A sala principal conta com dois sofás e televisão.

O espaço não demonstra ser muito agradável, tem aspecto mais institucional que residencial.

5 ANÁLISE E DISCUSSÕES

Antes de tratar das características das famílias atendidas pelos abrigos no Vale do Guaporé⁹ faz-se necessário falar da importância da família enquanto lugar de referência de afetos dos laços humanos e como instituição multifacetada.

Com base numa visão crítica e, pautada no desenvolvimento do vocábulo família buscou-se analisar as intervenções estatais no que diz respeito à infância e adolescência enquanto sujeitos com direitos ameaçados ou violados¹⁰ acolhidos em instituições ou entidades de forma provisória e em caráter excepcional.

Estudos acerca da família atravessam várias disciplinas, assim como diversos campos do saber, dentre os quais as ciências sociais e humanas. Na visão de Bourdieu (1983) a família é composta por pessoas aparentadas entre si e que coabitam, isto é, alianças formadas por intermédio do casamento ou filiação.

Para Abbagnano (1998, p. 497) a família é conceituada como “um conjunto de conceitos entre os quais se estabelecem relações diversas que não sejam redutíveis a um só conceito ou princípio”, na esfera humana a família “nem sempre têm uma única propriedade comum, e, mesmo quando têm, ela não resume nem esgota toda a semelhança familiar”.

Acerca da importância da família Donald Winnicott (2011) escreve que a família é o “primeiro grupamento social” e que, deste grupamento surgem todos os demais grupos sociais. Winnicott (2011) sobre o papel da família no desenvolvimento infanto juvenil afirma que “família possui lugar claramente definido naquele ponto em que a criança em desenvolvimento trava contato com as forças que operam na sociedade”.

Inexiste consenso para conceituação do termo família, considerando os múltiplos aspectos que sua conceituação pode ensejar. Um destes diz respeito ao olhar antropológico que aponta diferentes arranjos e diferencia este grupamento nas diversas formas de sociedade. Indicando uma estrutura de mobilidade pautada na própria dinâmica da sociedade em que se insere. (MIOTO, 2008)

9 A região do Vale do Guaporé é composta pelos municípios de São Miguel do Guaporé, Costa Marques, São Francisco do Guaporé, Seringueiras. A região do Vale do Guaporé foi ocupada em decorrência da expansão mineradora portuguesa e dos movimentos sertanistas e bandeirantes, a partir de meados do século XVIII, nas imediações das fronteiras com a vizinha colônia castelhana do Vice Reinado do Peru, invadindo os territórios indígenas. (Cf. CRUZ, 2010)

10 Cf. o artigo 98 do ECA: As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta lei forem ameaçados ou violados: I. Ameaça ou violação dos direitos por ação ou omissão da sociedade e do Estado; II. Falta, omissão ou abuso dos pais ou responsáveis; III. Em razão de sua conduta.

Para Engels (1995) a forma como se organiza socialmente e o sistema de produção apresentado pela família é outra reflexão feita acerca da evolução da família:

A família é o elemento ativo; nunca permanece estacionária, mas passa de uma forma inferior a uma forma superior, à medida que a sociedade evolui de um grau mais baixo para outro mais elevado. Os sistemas de parentesco, pelo contrário, são passivos; só depois de longos intervalos, registram os progressos feitos na família, e não sofrem uma modificação radical senão quando a família já se modificou radicalmente. (ENGELS, 1995, p. 30)

A importância da família é relatada por Lévi-Strauss (1980) quando diz do papel central da família na história humanidade. É a relação com o outro que humaniza, faz o laço social e forma os grupos, conforme dito por Lévi-Strauss (1980) na distinção do humano e animal:

O que diferencia verdadeiramente o mundo humano do mundo animal é que na humanidade uma família não poderia existir sem existir a sociedade, isto é, uma pluralidade de famílias dispostas a reconhecer que existem outros laços para além dos consanguíneos e que o processo natural de descendência só pode levar-se a cabo através do processo social da afinidade. (LÉVI-STRAUSS 1980, p. 34)

Assim, Lévi-Strauss (1980) vê na família o fundamento da sociedade ante a formação de novos laços, que não os consanguíneos, mas sem de “indivíduos e de grupos que se comunicam entre si” (LÉVI-STRAUSS 1967, p. 336).

A concepção de Lévi-Strauss traz a família numa perspectiva da cultura e não da natureza e, neste ponto as regras são necessárias para fazer essa separação e afirmar o social, isto é, da ordem cultural formada nos laços sociais, nas relações de troca e cooperação entre os humanos.

Este prisma permite ver a família para além dos laços consanguíneos, inserindo-a na cultura e, desta forma no processo de desenvolvimento sociocultural que amplia a conceituação do termo “família” como afirmam Mesquita e Freitas (2013) ao pontuarem a pluralidade de famílias existentes na contemporaneidade:

[...] falamos em “famílias” no plural por se tratar de uma realidade que está em transformação. Trata-se de uma construção sociocultural que se transforma e é construída dentro de um contexto histórico específico que lhe dá características culturais especiais, de acordo com os valores, a cultura, a crença e os hábitos predominantes nesses espaços. (MESQUITA e FREITAS, 2013, p. 210)

As relações de troca e comunicação pensadas por Lévi-Strauss (1980) resultaram em inúmeras transformações no grupamento social e, conseqüentemente, o modelo de “família” construído numa normatividade que a imobilizava cedeu as transformações culturais advindas das próprias relações de trocas da sociedade.

Nesse processo de mudanças, o que ocorre é que temos o modelo tradicional internalizado operando, enquanto temos as novas maneiras de ser família, revelando novos conceitos aos preestabelecidos, ocasionando certas contradições no próprio contexto familiar, balanceando o que há de prós e de contras nas duas formas aqui estudadas. (OLIVEIRA, 2009, p.69)

A dimensão cultural dada à família por Lévi-Strauss retira a esfera privada e coloca no âmbito sociocultural, onde união entre seus membros não envolve apenas afeto, mas direitos e proibições. E nesta lógica, quando há a impossibilidade desse cuidado o Estado responsabiliza-se pela interesses e proteção dos mais vulneráveis.

Estas ações do Estado aparecem nas normas criadas para reger os contratos sociais, dentre estes a normatização do núcleo familiar por meio dos dispositivos legais de casamento e filiação. As intervenções marcam limites e defendem direitos dos mais frágeis no grupamento familiar. (BERALDO, 2012)

5.1 Caracterização das Famílias Atendidas pelos Abrigos

As famílias atendidas nos abrigos do Vale do Guaporé são oriundas dos municípios de Costa Marques, Seringueiras, São Miguel do Guaporé e São Francisco Guaporé. O Vale, inserido região geopolítica estratégia, possui uma população miscigenada, composta, além de outras raças, por negros quilombolas descendentes de escravos; bolivianos, já que a região faz fronteira com a Bolívia. (CRUZ, 2010)

Há na localidade, também, famílias ribeirinhas¹¹ que ora estão no perímetro urbano, ora às margens do rio Guaporé. Percebe-se, assim, que a região tem uma diversidade cultural e de subsistência, acentuando a desigualdade e vulnerabilidade econômica.

Embora rico em biodiversidade, o Vale do Guaporé se apresenta como região onde aspectos como educação, saúde e segurança são precários. Conforme dados do último censo do IBGE verificou baixo nível de desenvolvimento humano, fato que reflete diretamente nas famílias da região.

O perfil das famílias é de extrema vulnerabilidade econômica, inexistindo capacidade financeira para gerir a própria família, que muitas das vezes estão envolvidos em situações de violência doméstica, substâncias entorpecentes ou outras situações análogas.

Infere-se que a situação dessas famílias é semelhante à de tantas outras que vivem em situações desigualdades sociais, acentuadas com as migrações de famílias que residiam nas áreas rurais e partem para o perímetro urbano, na busca de melhores condições. Esta migração traz para área urbana “questões sociais”¹² como analfabetismo, ausência de moradia, criminalidade e tantos outros que evidenciam o aumento da desigualdade social e anunciam a vulnerabilidade de uma parcela do tecido social. (LOPES, 2018)

Pode-se afirmar que durante a década de 1990, no bojo das profundas alterações sociais e econômicas por que passou a sociedade brasileira, aprofundaram-se as desigualdades sociais, constituindo-se, sob novos parâmetros, a exclusão social. [...] É um quadro social que se revela no crescente empobrecimento das famílias brasileiras, que, cada vez mais, são submetidas a condições de vida e de trabalho extremamente precárias. É nesse cenário em que se conjugam a falta de empregos, trabalho precário, deterioração das condições e relações de trabalho, que os trabalhadores e suas famílias enfrentam o seu cotidiano, permeado, muitas vezes, de situações que predomina a violência no seu modo de vida (ALENCAR, 2010. p.76).

11 A categoria ribeirinho é denominação dada para o grupamento formado por pessoas que vivem às margens dos rios, de onde retiram o necessário para sua vida. Vivem em redes comunitárias, com sua parentela, geralmente, a cerca de 30 km de algum rio, dali tirando seu sustento. Vivem “do” rio ou “no” rio, pois ali, em cima do rio, podem estabelecer morada nas “palafitas” nas épocas de cheia dos rios. Essas comunidades geralmente são mais isoladas, e não se localizam próximas às rodovias. (Cf. RODRIGUES, Carmen Izabel. Caboclos na Amazônia: a identidade na diferença. Novos Cadernos NAEA. Vol. 09, nº 1, pp. 119-130. Jun. 2006, p. 125).

12 A descrição de Cerqueira Filho (1982) para questão social é “no sentido universal do termo, queremos significar o conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos que o surgimento da classe operária impôs no curso da constituição da sociedade capitalista. Assim, a „questão social” está fundamentalmente vinculada ao conflito entre o capital e o trabalho” (1982, p. 21).

As diferentes dimensões da família na sociedade atuam diretamente na sua formação e variam de acordo com o enfoque político, econômico, cultural demográfico, antropológico, entre outros. O modelo de família no século XXI tende a ser inclusivo e tolerante, assim como a multiplicidades de formatos.

Acerca dos formatos e modificações na família Áries (1981) analisa a transição da família antiga para a contemporânea ao observar o tratamento dado as crianças. Para este autor a “família se transforma profundamente na medida em que ela modifica suas relações internas com a criança”. (ÁRIES, 1981, p. 225)

Essa transformação apontada por Áries (1981) é identificada por Singly (2007) na influência da educação/escola no cotidiano das crianças, cujo olhar singular percebe a necessidade do cuidado na infância e com a infância, enquanto fase da inocência e delicadeza.

Frisa-se que a privação de crianças e adolescentes do convívio familiar não tem como causa a situação de vulnerabilidade econômica de sua família, mas a negligência figura entre os principais motivos de acolhimento institucional, conforme revela pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Direito de Família (IBDFAM)¹³.

Ante a impossibilidade da família em cuidar das crianças ou adolescentes o acolhimento em Casa Lar ou Abrigos Institucionais é feito pelo Estado, enquanto responsável por políticas assistenciais voltadas a socialização.

Neste contexto é importante distinguir pobreza e abandono. Tratando-se de pobreza a família é apoiada e a discriminação é combatida numa articulação entre sistemas legais e políticas sociais, considerando a importância que a família tem no desenvolvimento de seus membros, na transmissão de valores e crenças.

As dificuldades enfrentadas para a realização dos papéis familiares no núcleo conjugal, diante de uniões instáveis e empregos incertos, desencadeiam arranjos que envolvem a rede de parentesco como um todo, a fim de viabilizar a existência da família. (SARTI, 2003, p. 29)

As resoluções nos núcleos familiares, independente do extrato social, pode não se configurar como centro de proteção, mas em cenários de relações violentas e

13 A pesquisa apontada pelo IBDFAM é datada de julho de 2022 e é pautada em dados do Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento, do Conselho Nacional de Justiça.
<https://ibdfam.org.br/noticias/9861/Neglig%C3%Aancia+est%C3%A1+entre+os+principais+motivos+do+acolhimento+institucional%2C+revela+pesquisa>

abusivas. O Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei n. 8.069/90, considera a família como fonte de socialização quando prevê no art. 19 que:

É direito da criança e do adolescente ser criado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente que garanta seu desenvolvimento integral.

O dispositivo assegura a criança ou adolescente a convivência em ambiente que propicie condições de cuidado e educação nos diversos aspectos da vida social, eis que a família ainda pode ser considerada um lugar privilegiado, nutrido e protegido para seus membros, mesmo com possíveis mudanças estruturais dentro dela. (CARVALHO, 1995).

As contradições existentes na “família” extrapolam seus núcleos e passa a fazer parte dos textos de política pública:

A família, independente dos formatos ou modelos que assume, é mediadora das relações entre os sujeitos e a coletividade, delimitando, continuamente os deslocamentos entre o público e o privado, bem como geradora de modalidades comunitárias de vida. Todavia não se pode desconsiderar que ela se caracteriza como um espaço contraditório, cuja dinâmica cotidiana de convivência é marcada por conflitos, e geralmente, também por desigualdades, além de que nas sociedades capitalistas a família é fundamental no âmbito da proteção social (BRASIL, 2004. p.41).

Para Sarti (2003) apoio e sociabilidade aparecem como características a serem ressaltadas nas famílias pobres, por terem uma configuração em redes que se auxiliam mutuamente. Entretanto, se por um lado há apoio e cooperação nestas redes, noutro ponto as “desigualdades sociais que marcam a sociedade brasileira acabam por excluir parte das crianças e dos adolescentes da convivência com suas famílias”. (FAVERO, 2008, p. 17).

Neste ponto o art. 23 do Estatuto da Criança e do Adolescente ressalta que “A falta ou a carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou a suspensão do poder familiar”, ou seja, a ausência de recursos materiais não é causa para retirar a criança ou o adolescente do convívio familiar. O parágrafo primeiro do referido dispositivo preconiza que “não existindo outro motivo que por si só autorize a decretação da medida, a criança ou o adolescente será mantido em sua família de origem, a qual deverá obrigatoriamente ser incluída em serviços e programas oficiais de proteção, apoio e promoção.

Nota-se que o Estatuto não prevê a situação de vulnerabilidade econômica como causa de perda ou suspensão do poder familiar. Embora se responsabilize estas famílias, por não terem as condições necessárias para exercer as funções de cuidado necessário aos adolescentes e crianças, ante a escassez de recursos materiais.

Rizzini (2007), neste ponto, diz haver um equívoco na compreensão das dificuldades das famílias que sobrevivem com poucos recursos, cuja escassez material é reduzida a incapacidade “[...] Na atualidade, ressaltam-se as competências da família, mas, na prática, com frequência, cobra-se dos pais que deem conta de criar seus filhos, mesmo que faltem políticas públicas que assegurem as condições mínimas de vida digna: emprego, renda, segurança e apoio para aqueles que necessitem. (RIZZINI, 2007, p. 18).

A autora desassocia a pobreza do abandono, bem como das rupturas de laços afetivos.

A impossibilidade de exercer as funções primordiais leva o Estado a interceder nestas famílias por meio das Políticas Nacionais de Assistência Social¹⁴, uma vez que a Constituição de 1988 atribuiu ao Estado a proteção à família, enquanto base da sociedade (art. 226 da CF).

As PNAS têm por foco o apoio às famílias que estão em situação de vulnerabilidade em econômica e social, é uma política pública voltada para famílias que estejam em precária situação financeira e, condição afeta a vida das crianças e adolescentes. (FAVERO, 2008).

O perfil das famílias de crianças e adolescentes abrigados é de precariedade socioeconômico e cultural. Além da grande maioria ser composta por famílias monoparentais¹⁵ e, serem chefiadas, em grande parte, por mulheres. (PICINI, 2022)

O estudo de Pereira e Costa (2004) aponta essa temática quando noticiam que crianças e adolescente abrigados, em sua maioria, não possuíam família extensa ou rede de apoio comunitária, monoparentais e chefiadas por mulheres.

14 A atuação das PNAS é feita paralelamente às políticas setoriais e, considera a desigualdade sociorregional, procurando enfrentá-la e garantir os requisitos sociais mínimos, criando condições de atendimento à sociedade e à universalização dos direitos sociais. O público-alvo desta política são os cidadãos e os grupos de risco. Essa proteção é fornecida a todos que precisam. (Cf. SCHENA, 2011).

15 As famílias monoparentais referem-se, de modo geral, (82%) às famílias compostas somente pela mãe ou pelo pai na companhia de filhos.

[...] a composição predominante, nas camadas de baixa renda, de famílias monoparentais, chefiadas pela mulher (Sarti, 1996); a influência do “mito do amor materno”, historicamente construído; e, finalmente, o papel socialmente atribuído à mãe (Badinter, 1985). Sarti (1996, 45), ao realizar exame da literatura sobre famílias pobres, menciona a relação observada entre a pobreza material, a possibilidade de ocorrência de rupturas durante o ciclo de desenvolvimento familiar e a chefia feminina. (PEREIRA e COSTA, 2004)

Na ótica das políticas sociais, torna-se primordial que estas famílias tenham a segurança das políticas assistenciais em resposta “às necessidades humanas dos indivíduos que necessitem dessa proteção dada às condições de desemprego, necessidade do afastamento do convívio familiar, situações de violência, vulnerabilidade social, entre outras, tendo a família como principal foco de proteção.

5.2 Condições Institucionais das Casas de Abrigo

Recebem muitos nomes (Casa Lar, Abrigo, Casa de Passagem e Residência Inclusiva), a finalidade é a mesma cuidar de crianças e adolescentes que esteja em situação de risco físico ou emocional. Estas instituições estão definidas no parágrafo único do art. 101 do ECA como medidas excepcionais e provisórias, estas são medidas de proteção emergenciais aplicadas quando os responsáveis estão sobre suspensão do poder familiar.

Durante a permanência no abrigo a responsabilidade das crianças e adolescente é do responsável pela Instituição, as autoridades devem supervisionar estes locais e verificar se direitos estão sendo atendidos.

O termo acolhimento institucional veio definido no inc. IV do art. 90 do Estatuto da Criança e do Adolescente, no mesmo artigo há determinação sobre a responsabilidade das unidades, no que diz respeito a manutenção e programas de proteção a serem executados. (BRASIL, 1990).

O artigo trata, ainda, dos regimes que cada instituição deve seguir para alcançar a proteção integral, com os serviços e atendimento que garanta todos os direitos e garantias das crianças e jovens.

No vale do Guaporé as instituições de acolhimento estão distribuídas nos municípios de Costa Marques, Seringueiras, São Miguel do Guaporé e São Francisco Guaporé.

No local não há distinção das instituições (Casa Lar, Abrigo, Casa de Passagem e Residência Inclusiva), todas funcionam como abrigos, pois não há diferenças nas formas de acolhimento e tratamento abrigados.

Quanto aos espaços físicos, o abrigo de São Francisco do Guaporé foi recém-construído, sua capacidade é para 12 pessoas, entre crianças e adolescentes.

Sabe-se que é imprescindível que os abrigos tenham equipamentos e infraestrutura mínimos, para que assim possam oferecer os serviços de proteção adequadamente.

Salas de recreação, atendimento e administrativos, assim como espaços de uso coletivo, banheiro e uma área de refeição são o mínimo necessário para o funcionamento do abrigo. Entretanto, as instituições de acolhimento do Vale do Guaporé não dispõem dessas estruturas, tampouco de pessoas para atender as demandas;

As equipes nas instituições de acolhimento podem ser compostas por funcionários públicos, podem ser cedidos de outros órgãos públicos, mas é imprescindível que não sejam rotativos para que haja continuidade das ações implementadas.

Este é outro ponto que os abrigos localizados na região do Vale do Guaporé não possuem, muitas vezes é preciso deslocar funcionários de outros órgãos, de forma provisória e emergencial, para cuidar da criança ou do adolescente que foi recebido no abrigo. A pessoa vem sem qualquer preparo para desempenhar aquele papel de cuidadora dos menores.

Frisa-se que a rede de acolhimento deve fornecer as condições necessárias para efetiva proteção ser atingida nestas instituições.

5.3 Integração do Menor na Sociedade Após a Passagem Pelos Abrigos

No decorrer da pesquisa observou-se que muitos menores ficam institucionalizados por anos, seja por não poderem retornar as suas famílias que ainda estão em situação precária e não podendo recebê-lo; seja por até mesmo por reincidir o no mesmo ato que o fez o menor ser abrigado; ou seja até por inexistir mesmo uma família extensa. Os motivos da institucionalização são os mais variados. O questionamento, entretanto, é o mesmo: o que fazer com essas crianças

e adolescentes que permanecem institucionalizados até alcançarem a maioridade? Como reintegrá-los à sociedade após longo período de internamento?

Embora o acolhimento tenha caráter provisório, está não é a realidade de muitos abrigos.

Construir programas que permitam a estas crianças e adolescentes a manutenção dos laços afetivos com sua família é um dos paradigmas necessários para a manutenção dos vínculos com suas famílias, mantendo os laços e os sentimentos de pertencimento.

É preciso elaborar estratégias e buscar recursos para que se possa proporcionar às crianças e adolescentes abrigados condições de inserção na sociedade após o término do abrigo.

6 PROPOSIÇÃO NORMATIVA DE GESTÃO PARA ABRIGOS DE MENORES

O item 4.2 aborda situações que ocasionam o acolhimento de crianças e adolescentes no Vale do Guaporé. Aponta-se como muitas causas a vulnerabilidade social e econômica das famílias que residem na região. No decorrer da pesquisa identificou-se que estas famílias são estruturadas de múltiplas formas: famílias de migrantes vindos da Bolívia; famílias de remanescentes quilombolas; famílias provenientes de ribeirinhos; famílias das áreas rurais; famílias formadas por migrantes e quilombolas.

As formações são as mais diversas, as dificuldades sociais quase sempre são as mesmas. Questiona-se: como recuperar a família e cuidar destes sujeitos de direito que estão em fase de desenvolvimento? Achar possibilidade para solucionar esta problemática é necessário, considerando que, após o acolhimento a criança ou adolescente segue dois caminhos:

- a) Retornar para sua família natural ou extensa;
- b) Ingressar numa família substituta.

Nota-se que nestas duas situações a institucionalização necessita se adequar aos parâmetros os dispostos no Estatuto da Criança e do Adolescente, no Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária, à Política Nacional de Assistência Social e ao Projeto de Diretrizes das Nações Unidas sobre Emprego e Condições Adequadas de Cuidados Alternativos com Crianças, conforme nas Diretrizes das Nações Unidas (2006).

Ao dispormos sobre a necessidade da criação e diretrizes para o abrigo do município de São Miguel do Guaporé, entendemos que estas devem seguir a realidade da região, além dos parâmetros descritos nas normativas das Nações Unidas (2006).

Assim, considerando a necessidade de afastar, ainda que de forma provisória, crianças e adolescentes de suas famílias de origem, as instituições devem resguardar a integridade física e emocional dos abrigados e, para que isso ocorra é necessário criar condições favoráveis ao desenvolvimento da saúde, além de dos esforços para facilitar a reintegração na família de origem ou, não sendo este o caso, o encaminhamento para uma família substituta (CONANDA, 2009).

Desta forma, seguindo o disposto nas Diretrizes e, considerando a inexistência de normativa no abrigo de São Miguel do Guaporé, apresentamos

procedimentos para servirem de diretrizes ao serviço de acolhimento deste município.

6.1 Acolhimento Institucional

Embora tenhamos utilizado o termo “abrigo”, no decorrer desta pesquisa, a Lei 12.010/2009 alterou o inciso IV do art. 90 do Estatuto da Criança e do Adolescente, trocando a expressão “abrigo” por acolhimento institucional. Assim, com base neste dispositivo e nos artigos 92, 93 e 101 do referido Estatuto, as instituições voltadas ao acolhimento institucional têm por objetivo o acolhimento de crianças e adolescentes que se encontram com seus direitos violados ou ameaçados, em decorrência do abandono, negligência ou perda do poder familiar.

Segundo o disposto no §1º do art. 101 do ECA Desta forma, acolhimento institucional e o acolhimento familiar são medidas protetivas de caráter provisórias e excepcionais que oferecem serviço nas modalidades de acolhimento institucional; casa lar e casa de passagem.

O acolhimento institucional tem por definição a manutenção de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar por força de uma medida de proteção aplicada em decorrência da precariedade de proteção no sistema familiar.

Seguindo os princípios contidos no art. 92 do ECA os acolhimentos adotar:

- Preservação dos vínculos familiares e promoção da reintegração familiar
- Integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família natural ou extensa;
- Atendimento personalizado e em pequenos grupos;
- Desenvolvimento de atividades em regime de coeducação;
- Não desmembramento de grupos de irmãos;
- Evitar, sempre que possível, a transferência para outras entidades de crianças e adolescentes abrigados;
- Participação na vida da comunidade local;
- Preparação gradativa para o desligamento;

- Participação de pessoas da comunidade no processo educativo.

As instituições devem funcionar como lares provisórios para estes menores, por isso assemelham-se a casas e são localizadas em bairros residenciais.

6.2 Público Alvo

Crianças e adolescentes de 0 a 18 anos em situação de vulnerabilidade social e econômica e que esteja sob medida protetiva.

Os menores se encontram na condição de exclusão social e precisam de proteção, apoio e carinho. E por causa de sua condição frágil, são necessários cuidados especiais.

Ressalta-se o cuidado e atenção à condição de fragilidade emocional dos acolhidos, distantes de suas famílias porque sofreram algum tipo de violência, praticadas pelos pais ou responsáveis, que não tinham condições de exercer a maternidade ou paternidade naquele momento. (COAINF, 2009)

Considerando a excepcionalidade e provisoriedade da medida aplicada, o procedimento de retorno da criança ou adolescente a sua família de origem deverá ser acompanhado das descrições do desenvolvimento destes durante o período de acolhimento, bem como de relatórios sobre a situação familiar.

O acolhimento deverá, ainda, assegurar a manutenção dos direitos básicos: direito à educação, saúde, lazer e convivência comunitária, conforme elencado no art. 92 do ECA.

O sistema de acolhimento não deverá impor medidas que levam a segregação ou discriminação, tais como: limitação de faixa etária, acolhimento exclusivo a um determinado gênero, limitar acolhimento por questões de especificidade do acolhido, por exemplo, crianças e adolescentes portadores de necessidades especiais ou portadores do vírus HIV/AIDS.

A rede de acolhimento deverá ser organizada de forma a garantir que cada criança ou adolescente que necessita de acolhimento seja atendido e que haja uma diversificação dos serviços oferecidos, bem como articulação entre políticas públicas, de forma a dar resposta a várias solicitações de usuários.

Quanto à capacidade da instituição de acolhimento, esta deve respeitar a quantidade de 15 de crianças e adolescentes.

6.3 Aspecto Físico

Com o objetivo de atender dispositivos do Estatuto da Criança e do Adolescente, as instituições de acolhimento deverão se localizar no dentro dos parâmetros socioeconômico e geográfico da criança ou adolescente acolhido, para que não se afastem excessivamente da realidade das comunidades dos menores.

O local de acolhimento se assemelhará às residências da comunidade em que estiver localizado, por isso deve uma aparência caseira e seguir o padrão arquitetônico de outras casas da comunidade onde estiver localizado. Não devem ser afixados sinais que indiquem seu caráter institucional e não devendo ser adotado nenhuns termos que remeta a aspectos estigmatizantes se pejorativos.

A característica familiar do local é uma das questões fundamentais que permitirá (ou não) o reencontro das crianças/adolescentes com as suas famílias. Este é um fator importante, por isso são necessários cuidados especiais e continuados mesmo após a saída da instituição para evitar reincidências de acolhimentos nos menores.

Neste aspecto, o art. 129 do ECA apregoa o “empoderamento familiar” reestruturação das relações familiares, para isso deverá haver apoio técnico à família para orientá-los quanto aos programas assistenciais e comunitários em conjunto com o Conselho Tutelar.

6.4 Recursos humanos

O programa de acolhimento deverá contar com uma equipe formada por técnicos de diversas áreas, uma equipe multidisciplinar que integre assistentes sociais, psicólogos, pedagogos e profissionais das áreas de apoio, como cozinheiros, auxiliar de serviços gerais, motorista, dentre outros.

Estes cuidados, nos serviços de acolhimento institucional, propiciam às crianças e aos adolescentes, além da estabilidade na prestação de cuidados, uma rotina que possibilite a criação de vínculos com seus cuidadores, por isso o devem,

preferencialmente, trabalhar em turnos fixos, para que o mesmo educador/cuidador crie uma rotina de atividades diárias. (CNAS, 2005)

Seguindo as orientações da Resolução n. 130 do Conselho Nacional de Assistência Social¹⁶, a equipe multidisciplinar deverá ser composta por Coordenador, equipe técnica, educador/cuidador e auxiliar de educador/cuidador, os quais terão as atribuições abaixo relacionados:

Coordenador

Perfil	<ul style="list-style-type: none"> - Formação Mínima: Nível superior e experiência em função congênera; - Experiência na área e amplo conhecimento da rede de proteção infanto juvenil, além de conhecimento em políticas públicas e da rede de serviços da cidade e região.
Quantidade	1 profissional para cada serviço
Principais Atividades Desenvolvidas	<ul style="list-style-type: none"> - Gestão da Instituição; - Elaboração, em conjunto com a equipe técnica e demais colaboradores, do projeto político-pedagógico do serviço; - Organização da seleção e contratação de pessoal e supervisão dos trabalhos desenvolvidos; - Articulação com a rede de serviços; - Articulação com o Sistema de Garantia de Direitos.

Equipe Técnica

Perfil	<ul style="list-style-type: none"> - Formação Mínima: Nível superior Experiência no atendimento a crianças, adolescentes e famílias em situação de risco.
Quantidade	<ul style="list-style-type: none"> - 2 profissionais para atendimento a até 20 crianças e adolescentes; - Carga horária mínima indicada: 30 horas semanais.
Principais Atividades Desenvolvidas	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboração, em conjunto com o/a coordenador(a) e demais colaboradores, do Projeto Político Pedagógico do serviço; - Acompanhamento psicossocial dos usuários e suas respectivas famílias, com vistas à reintegração familiar; - Apoio na seleção dos cuidadores/educadores e demais funcionários; - Capacitação e acompanhamento dos cuidadores/educadores e demais funcionários;

¹⁶ A equipe que irá atuar Os parâmetros para a composição mínima da equipe técnica dos serviços de acolhimento foram estabelecidos pela NOB-RH/SUAS, a qual define que a equipe de referência dos serviços de acolhimento deve ser formada por psicólogo e assistente social. É importante que sejam agregados à equipe mínima profissionais com diferentes formações, compondo uma equipe interdisciplinar

	<ul style="list-style-type: none"> - Apoio e acompanhamento do trabalho desenvolvido pelos educadores/cuidadores; - Encaminhamento, discussão e planejamento conjunto com outros atores da rede de serviços e do Sistema de Garantias Direitos da Criança e Adolescente das intervenções necessárias ao acompanhamento das crianças e adolescentes e suas famílias; - Organização das informações das crianças e adolescentes e respectivas famílias, na forma de prontuário individual; - Elaboração, encaminhamento e discussão com a autoridade judiciária e Ministério Público de relatórios semestrais sobre a situação de cada criança e adolescente apontando: i. possibilidades de reintegração familiar; ii. Necessidade de aplicação de novas medidas; ou, iii. Quando esgotados os recursos de manutenção na família de origem, a necessidade de encaminhamento para adoção; - Preparação da criança/adolescente para o desligamento (em parceria com o (a) cuidador(a)/educadora(a) de referência); - Mediação, em parceria com o educador/cuidador de referência, do processo de aproximação e fortalecimento ou construção do vínculo com a família de origem ou adotiva, quando for o caso.
--	--

Educador/cuidador

Perfil	<ul style="list-style-type: none"> - Formação Mínima: Nível médio e capacitação específica; - Desejável experiência em atendimento a crianças e adolescentes.
Quantidade	<ul style="list-style-type: none"> - 1 profissional para até 10 usuários, por turno; - A quantidade de profissionais deverá ser aumentada quando houver usuários que demandem atenção específica (com deficiência, com necessidades específicas de saúde ou idade inferior a um ano. Para tanto, deverá ser adotada a seguinte relação: <ul style="list-style-type: none"> a) 1 cuidador para cada 8 usuários, quando houver 1 usuário com demandas específicas; b) 1 cuidador para cada 6 usuários, quando houver 2 ou mais usuários com demandas específicas.
Principais Atividades Desenvolvidas	<ul style="list-style-type: none"> Cuidados básicos com alimentação, higiene e proteção; - Organização do ambiente (espaço físico e atividades adequadas ao grau de desenvolvimento de cada criança ou adolescente); - Auxílio à criança e ao adolescente para lidar com sua história de vida, fortalecimento da autoestima e construção da identidade; - Organização de fotografias e registros individuais sobre o desenvolvimento de cada criança e/ou adolescente, de modo a preservar sua história de vida;

	<ul style="list-style-type: none"> - Acompanhamento nos serviços de saúde, escola e outros serviços requeridos no cotidiano. Quando se mostrar necessário e pertinente, um profissional de nível superior deverá também participar deste acompanhamento; - Apoio na preparação da criança ou adolescente para o desligamento, sendo para tanto orientado e supervisionado por um profissional de nível superior.
--	--

Auxiliar de educador/cuidador

Perfil	<ul style="list-style-type: none"> - Formação mínima: Nível fundamental e capacitação específica; - Desejável experiência em atendimento a crianças e adolescentes.
Quantidade	<ul style="list-style-type: none"> - 1 profissional para até 10 usuários, por turno; - Para preservar seu caráter de proteção e tendo em vista o fato de acolher em um mesmo ambiente crianças e adolescentes com os mais diferentes históricos, faixa etária e gênero, faz-se necessário que o abrigo mantenha uma equipe noturna acordada e atenta à movimentação; - A quantidade de profissionais deverá ser aumentada quando houver usuários que demandem atenção específica, adotando-se a mesma relação do educador/cuidador
Principais Atividades Desenvolvidas	<ul style="list-style-type: none"> - apoio às funções do cuidador; - cuidados com a moradia (organização e limpeza do ambiente e preparação dos alimentos, dentre outros).

A Norma Operacional de Organização Básica de Recursos Humanos do SUAS, por meio da Resolução 130/2005, instituiu diretrizes para formação das equipes e para o funcionamento das instituições de acolhimento de menores.

Neste sentido, a NOB-RH / SUAS elegeu as orientações necessárias para constituição das equipes nos serviços de acolhimento, as quais devem ser compostas por psicólogo e assistente social. É importante que profissionais de diferentes formações integrem a equipe mínima, formando uma equipe interdisciplinar. ((CNAS, 2005).

Seguindo as orientações da referida Resolução descreve-se o perfil e a quantidade de profissionais, assim como as atividades a serem desenvolvidas por estes nos serviços de acolhimento de São Miguel do Guaporé.

Considerando estes parâmetros, descrevemos abaixo a descrição dos cômodos e características que a residência destinada aos serviços de atendimento de crianças e adolescentes devem possuir.

6.5 Infraestrutura e espaços mínimos sugeridos

Além das normativas acerca da equipe de acolhimento, as instituições necessitam de uma estrutura física que atenda às necessidades das crianças e adolescentes acolhidos, como por exemplo, acessibilidade para pessoas com deficiências.

Descrevemos, abaixo, a infraestrutura necessário para o funcionamento da instituição de acolhimento.

Cômodo	Características
Quartos	<ul style="list-style-type: none"> - Cada quarto deverá ter dimensão suficiente para acomodar as camas / berços / beliches dos usuários e para a guarda dos pertences pessoais de cada criança e adolescente de forma individualizada (armários, guarda-roupa, etc.). - Nº recomendado de crianças/adolescentes por quarto: até 4 por quarto, excepcionalmente, até 6 por quarto, quando esta for a única alternativa para manter o serviço em residência inserida na comunidade. - Metragem sugerida: 2,25 m² para cada ocupante. Caso o ambiente de estudos seja organizado no próprio quarto, a dimensão dos mesmos deverá ser aumentada para 3,25 m² para cada ocupante.
Sala de Estar ou similar	<ul style="list-style-type: none"> - Com espaço suficiente para acomodar o número de usuários atendido pelo equipamento e os cuidadores/educadores. - Metragem sugerida: 1,00 m² para cada ocupante. Ex: Abrigo para 15 crianças / adolescentes e 2 cuidadores/educadores: 17,0 m² Abrigo para 20 crianças / adolescentes e 2 cuidadores/educadores: 22,0 m²
Sala de jantar / copa	<ul style="list-style-type: none"> - Com espaço suficiente para acomodar o número de usuários atendido pelo equipamento e os cuidadores/educadores. - Pode tratar-se de um cômodo independente, ou estar anexado a outro cômodo (p. ex. à sala de estar ou à cozinha); - Metragem sugerida: 1,00 m² para cada ocupante.
Ambiente para Estudo	<ul style="list-style-type: none"> - Poderá haver espaço específico para esta finalidade ou, ainda, ser organizado em outros ambientes (quarto, copa) por meio de espaço suficiente e mobiliário adequado, quando o número de usuários não inviabilizar a realização de atividade de estudo/leitura.
Banheiro	<ul style="list-style-type: none"> - Deve haver 1 lavatório, 1 vaso sanitário e 1 chuveiro para até 6

	(seis) crianças e adolescentes; - 1 lavatório, 1 vaso sanitário e um chuveiro para os funcionários; - Pelo menos um dos banheiros deverá ser adaptado a pessoas com deficiência ⁸⁸ .
Cozinha	- Com espaço suficiente para acomodar utensílios e mobiliário para preparar alimentos para o número de usuários atendidos pelo equipamento e os cuidadores/educadores

Cômodo**Características**

Área de Serviço	- Com espaço suficiente para acomodar utensílios e mobiliário para guardar equipamentos, objetos e produtos de limpeza e propiciar o cuidado com a higiene do abrigo, com a roupa de cama, mesa, banho e pessoal para o número de usuários atendido pelo equipamento.
Área externa (Varanda, quintal, jardim, etc)	Espaços que possibilitem o convívio e brincadeiras, evitando-se, todavia, a instalação de equipamentos que estejam fora do padrão socioeconômico da realidade de origem dos usuários, tais como piscinas, saunas, dentre outros, de forma a não dificultar a reintegração familiar dos mesmos. - Deve-se priorizar a utilização dos equipamentos públicos ou comunitários de lazer, esporte e cultura, proporcionando um maior convívio comunitário e incentivando a socialização dos usuários. - Os abrigos que já tiverem em sua infraestrutura espaços como quadra poliesportiva, piscinas, praças, etc, deverão, gradativamente, possibilitar o uso dos mesmos também pelas crianças e adolescentes da comunidade local, de modo a favorecer o convívio comunitário, observando-se, nesses casos, a preservação da privacidade e da segurança do espaço de moradia do abrigo.
Sala para equipe técnica	- Com espaço e mobiliário suficiente para desenvolvimento de atividades de natureza técnica (elaboração de relatórios, atendimento, reuniões, etc) - Recomenda-se que este espaço funcione em localização específica para a área administrativa/técnica da instituição, separada da área de moradia das crianças e adolescentes.
Sala de coordenação/atividades administrativas	Com espaço e mobiliário suficiente para desenvolvimento de atividades administrativas (área contábil/financeira, documental, logística, etc.). - Deve ter área reservada para guarda de prontuários das crianças e adolescentes, em condições de segurança e sigilo. - Recomenda-se que este espaço funcione em localização específica para a área administrativa/técnica da instituição, separada da área de moradia das crianças e adolescentes.
Sala / espaço para	Com espaço e mobiliário suficiente para desenvolvimento de

reuniões	atividades administrativas (área contábil/financeira, documental, logística, etc.). - Deve ter área reservada para guarda de prontuários das crianças e adolescentes, em condições de segurança e sigilo. - Recomenda-se que este espaço funcione em localização específica para a área administrativa / técnica da instituição, separada da área de moradia das crianças e adolescentes.
----------	---

Para construção desta proposta de gestão para instituição de acolhimento de menores em São Miguel do Guaporé pesquisou-se normativas acerca de acolhimento institucional elaboradas por órgãos como Centro de Apoio Operacional da Infância, Juventude e Educação do Ministério Público de Rondônia e; as orientações técnicas elaboradas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente Conselho Nacional de Assistência Social.

Estas duas instituições elaboraram cartilhas que serviram de parâmetros para nosso estudo o qual tem por objetivo encontrar propostas que fossem coerentes com as indicadas no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, para as condições de acolhimento de crianças e adolescentes em instituições.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Distante de conclusões definitivas, faremos algumas considerações para concluir a pesquisa. A intenção ao escolher esta temática foi estudar as políticas públicas de acolhimento de menores, tema que particularmente chama minha atenção por expor uma vulnerabilidade das partes envolvidas e apontar a necessidade de uma governança direcionada a estas instituições na região do Vale do Guaporé.

Falar em governança no acolhimento de menores é expandir a prática assistencialista dessas comunidades de forma intra e extra familiar. É olhar para realidade vivenciada dessas famílias no território em que está inserida, planejando políticas públicas com uma prática assistencialista pautado na realidade das comunidades e, partir daí desenvolver ações continuadas na perspectiva de reestruturar estes usuários, enquanto sujeito de direitos.

A vulnerabilidade social e econômica é um dos principais pontos encontrados na pesquisa como causa de acolhimento e institucionalização dos menores. Muitos com acolhimentos recorrentes e institucionalizados até completarem dezoito anos. Fato que notícia uma falha na atuação estatal de proteção destes menores, que acolhe, cria vínculos e os desfaz quando a maioridade chega.

As políticas públicas de abrigamento denunciam a inexistência do alinhamento de estratégias adequadas à realidade das famílias assistidas por estas instituições, visto que as demandas destas famílias denunciam a desigualdade social e estrutural em que estão inseridas. Destoando, muitas vezes, dos modelos de governança praticados pelas instituições.

Ressalto a importância da manutenção dos vínculos afetivos entre os menores abrigados e sua família biológica e extensa. A manutenção destes laços, quando possível, proporciona maiores e melhores, possibilidades de segurança e bem estar, durante e após o acolhimento. Principalmente para aqueles que saem das instituições de acolhimento após completarem dezoito anos.

Neste ponto, é visível a necessidade de uma governança que permita um período maior de transição, isto é, da saída da instituição com a maioridade.

Percebemos, também, a necessidade das instituições de acolhimento, além do estudo, estabelecerem uma governança voltada para serviços que preparem adolescentes abrigados para a vida profissional, como por exemplo, curso de informática, de mecânica, eletricista e auxiliar de escritório.

Percebemos o desafio das políticas públicas em cumprir as normativas da legislação voltada ao acolhimento de menores, evidenciando uma incongruência nos programas de acolhimento, por prolongar, muitas vezes, a permanência na instituição, sem que sejam reintegrados à sua família ou inseridos numa família substituta.

Assim, pode-se constatar a falta de alinhamento entre os interesses dos atores envolvidos, decorrendo assim na assimetria das informações e, portanto, a ausência de uma boa Governança.

Por fim, nas considerações finais foi possível concluir que houve falhas do exercício de governança entre os autores, comprometendo os resultados da função social da política pública de acolhimento e proteção do menor institucionalizado.

REFERÊNCIAS

- ABBAGNANO, Nicolas. Dicionário de filosofia. São Paulo: Martins Fontes, 1988.
- AMIN, Andréa Rodrigues. Doutrina da proteção integral. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (coord.). Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos. Revisão jurídica Rosa Maria Xavier Gomes Caneiro. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 60-66.
- ARIÈS, Philippe. História Social da Criança e da Família. Tradução Dora Flaksman. - Rio de Janeiro: LTC Editora, 1981.
- ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração sobre os princípios sociais e jurídicos relativos à proteção e ao bem-estar das crianças, com particular referência à colocação em lares de guarda, nos planos nacional e internacional, de 3 de dezembro de 1986. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/conheca/como-funciona/assembleia-geral/>. Acesso em: 07 de out. 2022.
- AURINO, Ana Lúcia, et al. Defesa, abandono e acolhimento de crianças e adolescentes: o paradoxo do estado (des) protetor. João Pessoa: Editora da UFPB, 2016.
- BALESTRO, M. V. Características estruturais e mecanismos de governança em Redes de Cooperação: Apontamentos conceituais. In: Redes de cooperação: Uma nova organização de pequenas e médias empresas no Rio Grande do Sul. ed. Porto Alegre: FEE, p 51, 2004.
- BARNEY, J. B.; HESTERLY, W. Organizational economics: understanding the relationship between organizations and economic analysis in handbook of organizations. Roulledge, London, 1996.
- BERALDO, Rita de Cássia. Ajustando os focos das lentes: outro olhar sobre o papel da mulher nas famílias contemporâneas. In.: Revista Brasileira de Sexualidade Humana. 2012. Disponível em: < https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:rYBFriObdukJ:https://www.rbsh.org.br/revista_sbrash/article/download/208/189/419&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br >. Acesso em: 07 de out. 2022.
- BERGER, Maria Virgínia Bernardi. Aspectos históricos e educacionais dos abrigos de crianças e adolescentes: a formação do educador e o acompanhamento dos abrigados. Revista HISTEDBR On-line, Campinas, n.18, p. 170 - 185, jun. 2005.
- BORDALLO, Galdino Augusto Coelho. Adoção. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (coord.). Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos. Revisão jurídica Rosa Maria Xavier Gomes Caneiro. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 351-436.
- BOURDIEU, Pierre. Questões de sociologia. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983.
- BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.
- BRASIL, Convenção sobre os Direitos da Criança - Decreto n° 99.710, de 21 de novembro de 1990.
- BRASIL, Estatuto da Criança e do Adolescente, de 13 de julho de 1990.
- BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. Brasília, 2009.
- BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social PNAS/2004. Brasília, 2004.

- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, Recurso especial: 964836 BA .2007/0151058-1, Relator: Ministra Nancy Andrighi, Data de julgamento: 02/04/2009, T3- Terceira Turma, Data de publicação: DJe 04/08/2009.
- BRASIL, Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, de 20 de junho de 2009.
- BRASIL, Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS. Ministério do desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2011.
- BRASIL, Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, 03 de agosto de 2015.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado. Sociedade e estado em transformação. São Paulo: UNESP/ENAP, p. 67-116, 1999.
- CERQUEIRA FILHO, Gisálio. A questão social no Brasil: Crítica do Discurso político. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.
- ENGELS, Friedrisch. A origem da família, da propriedade privada e do estado. 13 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.
- FÁVERO, Eunice Teresinha. Famílias de crianças e adolescentes abrigados: quem são, como vivem, o que pensam, o que desejam, São Paulo: Paulus, 2008.
- FILGUEIRA, Mara R. T. Atendimento a Criança e Adolescente em Abrigos: Proteção Integral. Nova Venécia/ES, Cricaré, 2002.
- FONSECA, Cláudia. Da circulação de crianças à adoção internacional: questões de pertencimento e posse. Cadernos Pagu, Campinas, n. 26, jan./jun. 2006, p. 11-43
- FREY, Klaus. Crise do Estado e estilos de gestão municipal. Lua Nova, v. 37, p. 107-138, 1996. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451996000100007&lng=pt&nrm=iso Acesso em 13 fev. 2023.
- FREY, Klaus. Governança urbana e participação pública. RAC-eletrônica, v. 1, n. 1, p. 136-150, 2007. Disponível em <https://goo.gl/5OWCzc>. Acesso em 13 fev.2023
- GARCIA-MÉNDEZ, Emílio García. Infância, lei e democracia: uma questão de justiça. In: GARCIA-MÉNDEZ, Emílio Garcia; BELOFF, Mary (Org.). Infância, lei e democracia na América Latina: análise crítica do panorama legislativo no marco da Convenção Internacional dos Direitos da Criança (1990-1998). Blumenau: Edifurb, 2001. pp.21-46
- GOIAS, Cartilha de Acolhimento Institucional de Criança e Adolescente. Ministério Público de Goiás, do ano de 2015.
- GONÇALVES, Alcindo. **O conceito de governança.** Disponível em: <http://www.ligiatavares.com/gerencia/uploads/arquivos/24cccb375b45d32a6df8b183f8122058.pdf>. Acesso em 02.DEZ.2022
- LÉVI-STRAUSS, Claude. Antropologia Estrutural. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1967.
- LÉVI-STRAUSS, Claude. 1980 [1956]. "A família". In SPIRO, Melford et al.: A família: origem e evolução, pp. 7-45. Porto Alegre: Editorial Villa Martha. [publicado originalmente in SHAPIRO, Harry L. (ed.). 1956. Man, Culture and Society. Oxford University Press.
- LOPES, Jessica de Almeida Soares. A RELAÇÃO FAMILIAR DOS ADOLESCENTES EM CONFLITO COM A LEI E O CENTRO DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CREAS) NO MUNICÍPIO DE SÃO

FIDÉLIS/RJ: As Limitações da Medida Socioeducativa. Campos dos Goytacazes (RJ) : [s.n.], 2018. 53 f. Trabalho Final de Curso Bacharel em Serviço Social-Universidade Federal Fluminense, 2018.

KONDER, L. Marxismo e alienação: contribuição para um estudo do conceito marxista de alienação. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MACHIESKI, Elisângela da Silva. Infâncias em processo: direitos, famílias (des) abrigamentos. Santa Catarina, década de 1990. 2019. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em História)-Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis.

MARCÍLIO, Maria Luiza. A roda dos expostos e a criança abandonada na história do Brasil: 1726-1950. In: FREITAS, Marcos Cezar de (org.). História Social da Infância no Brasil. São Paulo: Cortez, 1997. p. 51-76.

MARCÍLIO, Maria Luiza. História social da criança abandonada. São Paulo: Hucitec, 1998.

MESQUITA, Adriana de Andrade e FREITAS, Rita de Cássia Santos. Programas de transferência de renda e centralização nas famílias: prioridades do sistema de proteção social não contributivo brasileiro em questão. In: O Social em Questão - Ano XVII - nº 30, p. 193 – 220, 2013.

MELLO, Fernando Collor. O Ministério da Criança. In: COSTA, Antônio Carlos Gomes. Brasil, criança urgente. São Paulo: Columbus Cultural, 1990.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS; Secretaria Nacional De Assistência Social. Sistema Único De Assistência Social – SUAS. Norma Operacional Básica NOB/SUAS: Construindo As Bases Para A Implantação Do Sistema Único De Assistência Social. Brasília, 2005.

Ministério Público de Rondônia; Centro de Apoio Operacional da Infância, Adolescência e Educação. Orientações sobre acolhimento institucional. 2009.

MIOTO, Regina Célia Tamaso. Família e políticas sociais. In: BOSCHETTI, Ivanete et.al (Orgs.). Política social no capitalismo: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.

OLIVEIRA, Nayara Hakime Dutra. Recomeçar: família, filhos e desafios [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

OLSON, M. A lógica da Ação Coletiva. São Paulo: Edusp, 1999. OLSON, M. The Logic of the Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups. President and Fellows of Harvard College. 185 pp, 1971.

ONU. Princípios Orientadores de Riad. Princípios Orientadores das Nações Unidas para a Prevenção da Delinquência Juvenil. Assembleia Geral das Nações Unidas, Resolução 45/112, de 14 de dezembro de 1990. Disponível em: <https://www.tjpb.jus.br/sites/default/files/anexos/2018/04/principios-orientadores-de-riad.pdf>.

ONU. Regras mínimas das Nações Unidas para a administração da justiça de menores: Regras de Beijing, Adotadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas na sua resolução 40/33, de 29 de Novembro de 1985. Disponível em: <https://www.social.go.gov.br/files/institucional/Sinase-RegrasdeBeijing.pdf>.

PEREIRA, J. M. F. e COSTA, L. F. (2004) O ciclo recursivo do abandono. Disponível em < https://www.psicologia.pt/artigos/ver_artigo.php?codigo=A0207#:~:text=Dessa%20forma%2C%20notamos%20que%2C%20de,conserva%C3%A7%C3%A3o%20e%20reciprocidade%20dos%20quadros%E2%80%9D>. Acesso em: 29 nov 2022.

- PEREIRA, B. A. D. Identificação dos Fatores Determinantes do Desempenho das Empresas Inseridas em Redes Horizontais. Anais do Encontro Anual da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Administração, Brasília, DF, 2005
- OSTROM, E. Governing the Commons: the evolution of institutions for collective action. UK, Cambridge University Press, 2003.
- OSTROM, E.; GARDNER, R.; WALKER, J. Rules, Games, and Common-Pool Resources. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994.
- OSTROM, V.; TIEBOUT, C.; WARREN R. The Organization of Government in Metropolitan Areas: a theoretical inquiry. Am. Polit. Sci. Rev., v. 55, 1961.
- PEREZ, J. R. R.; PASSONE, E. F. Políticas Sociais de Atendimento às Crianças e aos Adolescentes no Brasil. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v.40, n. 140, p. 649-673, maio/ago. 2010.
- PICINI, Marcelo Vinicius; DOMINGGUES, Simone Ferreira da Silva. Caracterização de famílias que têm filhos em situação de risco e de vulnerabilidade. Disponível em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:hGPezH54g9IJ:www.proceedings.scielo.br/pdf/cips/n4v2/05.pdf&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em: 29 nov 2022
- PORTO VELHO, Lei Complementar nº 510, de 26 de dezembro de 2013. Disponível em:< <https://semasf.portovelho.ro.gov.br/artigo/20247/cmdca-conselho-municipal-dos-direitos-de-criancas-e-adolescentes>>. Acesso em: 05 de nov. 2019.
- PORTO VELHO, Lei nº 2551, de 07 de dezembro de 2018. Disponível em:< <https://leismunicipais.com.br/a1/ro/p/porto-velho/lei-ordinaria/2018/256/2551/lei-ordinaria-n-2551-2018-dispoe-sobre-o-servico-que-organiza-o-acolhimento-em-residencias-de-familias-previamente-cadastradas-e-aptas-de-criancas-e-adolescentes-afastados-da-familia-de-origem-mediante-medida-protetiva-denominado-familia-acolhedora>> Acesso em: 05 de nov. 2019.
- PORTO VELHO, Relatório interno do Serviço de Acolhimento Institucional – SAIN/Porto Velho, de 2019. SEMASF – Secretaria Municipal de Assistência Social e Família.
- Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa da Criança e Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária. Brasília, 2006.
- RODRIGUES, Carmen Izabel. Caboclos na Amazônia: a identidade na diferença. Novos Cadernos NAEA. Vol. 09, nº 1, pp. 119-130. Jun. 2006.
- ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo; CUNHA, Rogério Sanchez. Estatuto da Criança e do Adolescente: Lei n. 8.069/90 comentado artigo por artigo. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.
- ROSSATO, Luciano Alves. Estatuto da Criança e do Adolescente comentado artigo por artigo/Luciano Alves Rossato, Paulo Léporé, Rogério Sanches Cunha. 6. Ed. rev., atual e ampliada. – São Paulo: Editora dos Tribunais, 2014.
- SARTI, Cynthia A. A Família como universo Moral. 3ª ed., São Paulo: Cortez, 2005.
- SEDA, Edson. O novo direito da criança e do adolescente. Ministério da Ação Social, 1992, p 57.
- SCHENA, Sheyla. Política Nacional de Assistência Social: um debate científico acerca do SUAS como garantia de direitos. 171f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.
- SIQUEIRA, A. C., & Dell'Aglio, D. D. (2006). O impacto da institucionalização na infância e na adolescência: uma revisão de literatura. Psicologia & Sociedade, 18(1), 71-80.

- THIELMANN, R. A teoria dos custos de transação e as estruturas de governança: uma análise do caso do setor de suinocultura no Vale do Rio Piranga – MG. 10^o Simpósio de Excelência em Gestão Tecnologia – SEGeT. 2013.
- TCU-TRIBUNAL, DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório de avaliação de Governança de Políticas Públicas. Fortalecimento da Faixa de Fronteira. Brasília, DF, 2014. Disponível em http://www.fncp.org.br/download/Relatorio_TCU_-_Acoees_nas_fronteras.pdf Acesso em 13 fev.2023.
- VERONESE, Josiane Rose Petry. Os direitos da criança e do adolescente. São Paulo: LTr, 1999
- WEBER, Lidia Natalia D. Os filhos de ninguém: abandono e institucionalização de crianças no Brasil. São Paulo: Conjuntura Social, jul/2000.
- WEGNER, D. Governança, gestão e capital social em redes horizontais de empresas: uma análise de suas relações com o desempenho das empresas participantes. Tese de Doutorado. UFRGS, Porto Alegre, 2011.
- WILLIAMSON, O. E. Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications. New York: Free Press, 1975.
- WILLIAMSON, O. E. Transaction-cost economics: the governance of contractual relations. *Journal of Law and Economics*, v. 22, 1979.
- WINNICOTT, Donald O. A família e o desenvolvimento individual. 11 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2011.
- WORLD BANK. The International Bank for Reconstruction and Development. Managing development: the governance dimension, 1991. Disponível em: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/03/07/00009_0341_20060307104630/Rendered/PDF/34899.pdf