



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA  
SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS HUMANOS  
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME**

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



**Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS**

**Apoio**



**Brasília/DF  
dezembro de 2006**

**Presidente da República**

Luiz Inácio Lula da Silva

**Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**

Patrus Ananias

**Secretário Especial dos Direitos Humanos/PR**

Paulo Vannuchi

**Presidente do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente**

José Fernando da Silva

**Vice-Presidente do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente**

Carmen Silveira de Oliveira

**Presidente do Conselho Nacional de Assistência Social**

Silvio lung

**Vice-Presidente do Conselho Nacional de Assistência Social**

Simone Aparecida Albuquerque

## **CRÉDITOS**

### **Elaboração**

Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), com base nos “Subsídios para elaboração do Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária”, elaborado pela Comissão Intersetorial para Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (relação completa em anexo), criada pelo decreto presidencial de 19 de outubro de 2004 e contribuições advindas da Consulta Pública (relação de participantes em anexo) realizada sobre a “versão preliminar”, no período de 01 de junho a 31 de julho de 2006.

### **Coordenação**

Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA  
Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS  
Secretaria Especial dos Direitos Humanos – SEDH  
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS

### **Apoio Técnico**

Fundo das Nações Unidas para Infância – UNICEF  
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA

### **Colaboração jurídica ao Plano**

Marcel Esquivel Hoppe  
Murilo José Digiácomo  
Renato Roseno de Oliveira  
Richard Pae Kim  
Wanderlino Nogueira Neto

### **Comitê de revisão Pós-Consulta Pública**

Helder Delena – CONANDA  
Vânia Lúcia Ferreira Leite – CNAS  
Alexandre Valle dos Reis – SEDH  
Ana Angélica Campelo – MDS  
Juliana Fernandes – MDS  
Alison Sutton – UNICEF

### **Sistematização Geral**

Andréa Márcia Santiago Lohmeyer Fuchs  
Maria Lúcia Miranda Afonso

## CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – CONANDA

### REPRESENTANTES GOVERNAMENTAIS

•**Casa Civil da Presidência da República**

Titular: Ivanildo Tajra Franzosi  
Suplente: Mariana Bandeira de Mello

•**Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS**

Titular: Osvaldo Russo Azevedo  
Suplente: José Eduardo Andrade

•**Ministério da Cultura – MinC**

Titular: Ricardo Anair Barbosa de Lima  
Suplente: Napoleão Alvarenga

•**Ministério da Educação – MEC**

Titular: Leandro da Costa Fialho  
Suplente: Vera Regina Rodrigues

•**Ministério do Esporte – ME**

Titular: Ricardo Nascimento de Avellar Fonseca  
Suplente: Luciana Homich de Cecco

•**Ministério da Fazenda – MF**

Titular: Rogério Baptista Teixeira Fernandes  
Suplente: Sérgio Ricardo de Brito Gadelha

•**Ministério da Previdência Social – MPS**

Titular: Eduardo Basso  
Suplente: Benedito Adalberto Brunca

•**Ministério da Saúde – MS**

Titular: Thereza de Lamare Franco Netto  
Suplente: Patrícia Maria Oliveira Lima

•**Ministério das Relações Exteriores**

Titular: Márcia Maria Adorno Cavalcanti Ramos  
Suplente: Andréa Giovannetti

•**Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP**

Titular: Luis Fernando de Lara Resende  
Suplente: Luseni Maria Cordeiro de Aquino

•**Ministério do Trabalho e Emprego – MTE**

Titular: Leonardo Soares de Oliveira  
Suplente: Deuzinea da Silva Lopes

**•Ministério da Justiça – MJ**

Titular: José Eduardo Elias Romão

Suplente: Júlia Galiza de Oliveira

**•Secretaria Especial dos Direitos Humanos – SEDH**

Titular: Carmen Silveira de Oliveira

Suplente: Edna Lúcia Gomes de Souza

**•Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR**

Titular: Cristina de Fátima Guimarães

Suplente: Denise Antônia de Paula Pacheco

**REPRESENTANTES NÃO-GOVERNAMENTAIS**

**TITULARES**

**•Pastoral da Criança**

Representante: Beatriz Hobold

**•Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB**

Representante: Maria das Graças Fonseca Cruz

**•Ordem dos Advogados do Brasil – OAB (Conselho Federal)**

Representante: Marta Maria Tonin

**•Inspetoria São João Bosco – Salesianos**

Representante: Miriam Maria José dos Santos

**•União Brasileira de Educação e Ensino – UBEE**

Representante: Fábio Feitosa da Silva

**•Conselho Federal de Serviço Social – CFESS**

Representante: Elizabete Borgianni

**•Movimento Nacional dos Direitos Humanos – MNDH**

Representante: Josiane Sanches de Oliveira Gamba

**•Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais – ABONG**

Representante: José Fernando da Silva

**•Associação de Apoio a Criança e ao Adolescente – AMENCAR**

Representante: Lodi Uptmoor Pauly

**•Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente – ANCED**

Representante: Patrícia Kelly Campos de Souza

**•Confederação Geral dos Trabalhadores – CGT**

Representante: Antônio Pereira da Silva Filho

▪**Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança – ABRINQ**

Representante: Helder Delena

▪**Fundação Fé e Alegria do Brasil**

Representante: Cláudio Augusto Vieira da Silva

▪**Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua – MNMMR**

Representante: Maria Júlia Rosa Chaves Deptulski

**SUPLENTES**

▪**Central Única dos Trabalhadores – CUT**

Representante: Maria Izabel da Silva

▪**Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Justiça, da Infância e da Juventude – ABMP**

Representante: Simone Mariano da Rocha

▪**Sociedade Brasileira de Pediatria**

Representante: Alda Elizabeth Boehler Iglesias Azevedo

▪**Instituto Brasileiro de Inovações em Saúde Social – IBISS**

Representante: Tiana Sento-Sé

▪**Aldeias Infantis SOS do Brasil**

Representante: Sandra Grecco

▪**Associação Brasileira Multiprofissional de Proteção a Infância e Adolescência - ABRAPIA**

Representante: Vânia Izzo de Abreu

▪**Associação da Igreja Metodista**

Representante: Fábio Teixeira Alves

▪**Federação Brasileira das Associações Cristãs de Moços**

Representante: José Ricardo Calza Coporal

▪**Fundo Cristão para Crianças**

Representante: Gerson Pacheco

▪**Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes – CECRIA**

Representante: Karina Aparecida Figueiredo

▪**Conselho Federal de Psicologia – CFP**

Representante: Maria Luiza Moura Oliveira

▪**Visão Mundial**

Representante: Maria Carolina da Silva

•**Federação Nacional das APAE's**  
Representante: Marilene Pedrosa Leite

•**Assembléia Espiritual Nacional dos Bahá'ís do Brasil**  
Representante: Ferial Sami

## CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CNAS

### REPRESENTANTES GOVERNAMENTAIS

•**Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS**  
Titular: Simone Aparecida Albuquerque  
Suplente:  
Titular: Márcia Maria Biondi Pinheiro  
Suplente:

•**Ministério da Educação – MEC**  
Titular: Ricardo Manoel dos Santos Henriques  
Suplente: Natália de Souza Duarte

•**Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPO**  
Titular: Luis Antônio Tauffer Padilha  
Suplente: Elizeu Francisco Calsing

•**Ministério da Previdência Social – MPS**  
Titular: Elias Sampaio Freitas  
Suplente: Marcelo da Silva Freitas

•**Ministério da Saúde – MS**  
Titular: Carlos Armando Lopes do Nascimento  
Suplente: Neilton Araújo de Oliveira

•**Ministério do Trabalho e Emprego – MTE e Ministério da Fazenda – MF**  
Titular: José Adelar Cuty da Silva (MTE)  
Suplente: Waldecy Francisco Pereira (MF)

•**Representação dos Estados**  
Titular: Janaína Magalhães Maporunga Bezerra  
Suplente: Maria de Nazareth Brabo de Souza

•**Representação dos Municípios**  
Titular: Margarete Cutrim Vieira  
Suplente: Marcelo Garcia

## REPRESENTANTES NÃO-GOVERNAMENTAIS

### •Entidades ou Organizações de Assistência Social

Titular: Silvio lung – Instituição Sinodal de Assistência, Educação e Cultura - ISAEC

Suplente: José Carlos Aguilera – Associação Brasileira das Universidades Comunitárias - ABRUC

Titular: Pe. Nivaldo Luiz Pessinatti – Conferência dos Bispos do Brasil – CNBB

Suplente: Alcides Coimbra – Instituição Adventista Central Brasileira de Educação e Assistência Social

Titular: Antônio Luiz Paranhos Ribeiro Leite de Brito – Confederação das Santas Casa de Misericórdia, Hospitais e Entidades Filantrópicas – CMB

Suplente: Waldir Pereira – Federação Brasileira das Associações Cristãs de Moços

### •Representantes de Usuários ou Organizações de Usuários

Titular: Ademar de Oliveira Marques – Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua – MNMMR

Suplente: Vânia Lúcia Ferreira Leite – Pastoral da Criança

Titular: Márcio José Ferreira – União Brasileira de Cegos – UBC

Suplente: Marcos Antônio Gonçalves – Federação Brasileira de Inclusão Social, Reabilitação e Defesa da Cidadania – FEBIEX

Titular: Misael Lima Barreto – Instituição Adventista Central de Educação e Assistência Social

Suplente: Euclides da Silva Machado – Obra Social Santa Isabel – OSSI

### •Representantes dos Trabalhadores da Área de Assistência Social

Titular: Carlos Rogério C. Nunes – Central Única dos Trabalhadores – CUT

Suplente: Antonino Ferreira Neves – Conselho Federal de Contabilidade – CFC

Titular: João Paulo Ribeiro – Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras – FASUBRAS

Suplente: Edivaldo da Silva Ramos – Associação Brasileira de Educadores de Deficientes Visuais – ABEDV

Titular: Maria Andrade Leite – Federação Nacional dos Assistentes Sociais – FENAS

Suplente: Ivanete Saete Boschetti – Conselho Federal de Serviço Social – CFESS



## LISTA DE SIGLAS

AASPTJ/SP	Associação dos Assistentes Sociais e Psicólogos do Tribunal de Justiça de São Paulo
ABMP	Associação Brasileira de Magistrados e Promotores de Justiça da Infância e da Juventude
ABTH	Associação Brasileira Terra dos Homens
ACAF	Autoridade Central Administrativa Federal
ANADEP	Associação Nacional dos Defensores Públicos
ANCED	Associação Nacional de Centros de Defesa
ANDI	Agência de Notícias dos Direitos da Infância
ANGAAD	Associação Nacional dos Grupos de Apoio à Adoção
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CECIF	Centro de Capacitação e Incentivo à Formação
CEDCA	Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
CEDICA	Centros de Defesa da Criança e do Adolescente
CEJA	Comissão Estadual Judiciária de Adoção
CEJAI	Comissão Estadual Judiciária de Adoção Internacional
CIESPI	Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNS	Conselho Nacional de Saúde
COMCEX	Comissão de Enfrentamento à Violência Sexual Cometida contra Crianças e Adolescentes
CONAD	Conselho Nacional Antidrogas
CONADE	Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONGEMAS	Colegiado Nacional de Gestores Municipais da Assistência Social
CORDE	Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
DATASUS	Departamento de Informação e Informática do SUS
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ESF	Estratégia de Saúde da Família
FCNCT	Fórum Colegiado Nacional de Conselheiros Tutelares
FIA	Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
FNAS	Fundo Nacional da Assistência Social

FONSEAS	
FUNDEB	Fórum Nacional dos Secretários Estaduais de Assistência Social
GAA	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
GT	Grupo de Apoio à Adoção
IBGE	Grupo de Trabalho
IES	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituição de Ensino Superior
INFOSUAS	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB	Sistema de Informação do Sistema Único da Assistência Social
LOAS	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LOS	Lei Orgânica da Assistência Social
MEC	Lei Orgânica da Saúde
MDS	Ministério da Educação
MinC	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MP	Ministério da Cultura
MPO	Ministério Público
MS	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MTE	Ministério da Saúde
NOB	Ministério do Trabalho e Emprego
OAB	Norma Operacional Básica
ONU	Ordem dos Advogados do Brasil
PAIF	Organização das Nações Unidas
PAIR	Programa de Atenção Integral à Família
PEAS	Programa de Ações Integradas Referenciais
PMRJ	Pesquisa de Entidades de Assistência Social
PNAS	Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro
PPA	Política Nacional de Assistência Social
PR	Plano Plurianual
ReDESAP	Presidência da República
REDINFA	Rede Nacional de Identificação e Localização de Crianças e Adolescentes Desaparecidos
REFORSUS	Rede Brasileira de Informação sobre Infância, Adolescência e Família
RENIPAC	Reforço a Reorganização do Sistema Único de Saúde
RIIN	Rede Nacional de Instituições e Programas de Serviços de Ação Continuada
SAC	Rede Interamericana de Informação sobre Infância, Adolescência e Família
SAGI	Serviço de Ação Continuada
SEB	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SEDH	Secretaria de Ensino Básico
SENARC	Secretaria Especial de Direitos Humanos
SEPPIR	Secretaria Nacional de Renda e Cidadania
SEPM	Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SESU	Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres
SGD	Secretaria de Ensino Superior
SINASE	Sistema de Garantia de Direitos
SIPIA	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo

SNAS	Sistema de Informação Para Infância e Adolescência
SNJ	Secretaria Nacional de Assistência Social
SOF	Secretaria Nacional de Justiça
SPDCA	Secretaria de Orçamento Federal
SPI	Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente
SUAS	Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos
SUS	Sistema Único da Assistência Social
TJ	Sistema Único de Saúde
UFMG	Tribunal de Justiça
UnB	Universidade Federal de Minas Gerais
USP	Universidade de Brasília
UNICEF	Universidade Federal de São Paulo
VIJ	Fundo das Nações Unidas para a Infância Vara da Infância e Juventude

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Incidência da violência por idade da vítima.....	59
Tabela 2 – Distribuição da violência por gênero.....	59
Tabela 3 – Violência contra crianças e adolescentes, segundo gênero.....	60
Tabela 4 – Violência contra crianças e adolescentes, segundo raça.....	60
Tabela 5 – Violência contra crianças e adolescentes, segundo renda familiar.....	60
Tabela 6 – Violência contra crianças e adolescentes, segundo idade.....	60
Tabela 7 – Perfil das entidades de Abrigo.....	66
Tabela 8 – Preservação dos vínculos familiares.....	66
Tabela 9 – Apoio a reestruturação familiar.....	67
Tabela 10 – Participação na vida da comunidade local.....	67

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Crianças e adolescentes abrigados por faixa etária, segundo cor.....	62
Gráfico 2 – Crianças e adolescentes abrigados por faixa etária, segundo sexo.....	62
Gráfico 3 – Crianças e adolescentes abrigadas, segundo vínculo familiar.....	63
Gráfico 4 – Motivos do ingresso de crianças e adolescentes em abrigo, segundo a frequência.....	64

## SUMÁRIO

*Lista de siglas, 9*  
*Lista de tabelas, 12*  
*Lista de gráficos, 12*

### **Apresentação, 14**

#### **1. Antecedentes, 16**

#### **2. Marco legal, 21**

#### **3. Marco conceitual, 24**

#### **4. Marco situacional, 49**

#### **5. Diretrizes, 69**

#### **6. Objetivos gerais, 75**

#### **7. Resultados programáticos, 77**

#### **8. Implementação, monitoramento e avaliação, 84**

#### **9. Plano de Ação, 89**

*Eixo 1 – Análise de situação e sistemas de informação,*

*Eixo 2 – Atendimento,*

*Eixo 3 – Marcos regulatórios e normativos,*

*Eixo 4 – Mobilização, articulação e participação,*

#### **10. Glossário, 130**

### **Anexos**

*1. Comissão Intersetorial que elaborou o documento: “Subsídios para elaboração do Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária” – 2004.*

*2. Contribuições institucionais encaminhadas pela Consulta Pública do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária- 2006.*

*3. Decreto de 19 de outubro de 2004.*

*4. Decreto de 24 de fevereiro de 2005.*

*5. Portaria Conjunta nº 01 de 12 de novembro de 2004 do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e da Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH)*

## APRESENTAÇÃO

A estruturação de um plano nacional destinado à promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária reflete a clara decisão do Governo Federal de dar prioridade a essa temática, com vistas à formulação e implementação de políticas públicas que assegurem a garantia dos direitos das crianças e adolescentes, de forma integrada e articulada com os demais programas de governo.

O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária é resultado de um processo participativo de elaboração conjunta, envolvendo representantes de todos os poderes e esferas de governo, da sociedade civil organizada e de organismos internacionais, os quais compuseram a Comissão Intersetorial que elaborou os subsídios apresentados ao Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e Adolescentes - CONANDA e ao Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS.

Os conselhos analisaram e aprimoraram a proposta inicial, que foi em seguida submetida à consulta pública, garantindo o caráter democrático na construção do documento. As diversas contribuições recebidas das diferentes regiões do país contribuíram para a adequação do Plano à realidade brasileira, bem como aos pressupostos do Estatuto da Criança e do Adolescente e às normativas vigentes.

Este Plano constitui um marco nas políticas públicas no Brasil, ao romper com a cultura da institucionalização de crianças e adolescentes e ao fortalecer o paradigma da proteção integral e da preservação dos vínculos familiares e comunitários preconizados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. A manutenção dos vínculos familiares e comunitários – fundamentais para a estruturação das crianças e adolescentes como sujeitos e cidadãos – está diretamente relacionada ao investimento nas políticas públicas de atenção à família.

Com esta iniciativa, reconhecemos a importância da mobilização de Estado e sociedade para que as crianças e os adolescentes sejam vistos de forma indissociável de seu contexto familiar e comunitário. No entanto, no processo de formulação e implementação das políticas orientadas pelo Plano, não podemos perder de vista a importância das ações transversais e intersetoriais dentro do poder público e da articulação com a sociedade. As crianças e adolescentes não são fragmentadas e portanto devemos sempre pensar no seu atendimento humano integral, por meio de políticas públicas articuladas com vistas à plena garantia dos direitos e ao verdadeiro desenvolvimento social.

As estratégias, objetivos e diretrizes deste Plano estão fundamentados primordialmente na prevenção ao rompimento dos vínculos familiares, na qualificação do atendimento dos serviços de acolhimento e no investimento para o retorno ao convívio com a família de origem. Somente se forem esgotadas todas as possibilidades para essas ações, deve-se utilizar o recurso de encaminhamento para família substituta, mediante procedimentos legais que garantam a defesa do superior interesse da criança e do adolescente.

O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária representa um importante instrumento para a mobilização nacional e suas diretrizes certamente se transformarão em ações concretas

e articuladas de responsabilidade do Estado e dos diversos atores sociais, que assumem de forma renovada o compromisso pela promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária.

**Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**  
Patrus Ananias

**Secretário Especial dos Direitos Humanos/PR**  
Paulo Vannuchi

**Presidente do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente**  
José Fernando da Silva

**Presidente do Conselho Nacional de Assistência Social**  
Silvio Iung

## 1. ANTECEDENTES

A legislação brasileira vigente reconhece e preconiza a família, enquanto estrutura vital, lugar essencial à humanização e à socialização da criança e do adolescente, espaço ideal e privilegiado para o desenvolvimento integral dos indivíduos.

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

A engenharia construída com o sistema de proteção e assistência, sobretudo, durante o século passado, permitiu que qualquer criança ou adolescente, por sua condição de pobreza, estivesse sujeita a se enquadrar no raio da ação da Justiça e da assistência, que sob o argumento de “prender para proteger” confinavam-nas em grandes instituições totais.

Essas representações negativas sobre as famílias cujos filhos formavam o público da assistência social e demais políticas sociais tornaram-se parte estratégica das políticas de atendimento, principalmente da infância e da juventude, até muito recentemente.

O aprofundamento das desigualdades sociais, com todas as suas conseqüências, principalmente para as condições de vida das crianças e dos adolescentes, levou à revisão dos paradigmas assistenciais cristalizados na sociedade. O olhar multidisciplinar e intersetorial iluminou a complexidade e multiplicidade dos vínculos familiares. O coroamento destas mudanças aconteceu com a promulgação da Constituição Federal, em 1988, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990, da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993 e com a ratificação da Convenção sobre os Direitos da Criança em 1990, provocando rupturas em relação às concepções e práticas assistencialistas e institucionalizantes.

Trata-se da mudança do olhar e do fazer, não apenas das políticas públicas focalizadas na infância, na adolescência e na juventude, mas extensivos aos demais atores sociais do chamado Sistema de Garantia de Direitos, implicando a capacidade de ver essas crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e de maneira indissociável do seu contexto sócio-familiar e comunitário.

Crianças e adolescentes têm o direito a uma família, cujos vínculos devem ser protegidos pela sociedade e pelo Estado. Nas situações de risco e enfraquecimento desses vínculos familiares, as estratégias de atendimento deverão esgotar as possibilidades de preservação dos mesmos, aliando o apoio sócio-econômico à elaboração de novas formas de interação e referências afetivas no grupo familiar.

No caso de ruptura desses vínculos, o Estado é o responsável pela proteção das crianças e dos adolescentes, incluindo o desenvolvimento de programas, projetos e estratégias que possam levar à constituição de novos vínculos familiares e comunitários, mas sempre priorizando o resgate dos vínculos originais ou, em caso de sua impossibilidade, propiciando as políticas públicas necessárias para a formação de novos vínculos que garantam o direito à convivência familiar e comunitária.



Diante do desafio de garantir efetivamente o direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes, o então Departamento da Criança e do Adolescente (DCA) do Ministério de Justiça (MJ), a Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS) do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) e o Fundo das Nações Unidas para Infância (UNICEF) reuniram-se, no primeiro semestre de 2002, com a finalidade de discutir os dados apresentados pela Caravana da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados<sup>1</sup> sobre os programas de abrigo. A partir dessa situação-problema percebeu-se que para ampliar e qualificar o debate fazia-se necessário integrar novos atores sociais no processo.

Assim, em agosto de 2002 foi realizado o “Colóquio Técnico sobre Rede Nacional de Abrigos”, que contou com a participação de Secretarias Estaduais de Assistência Social, e entidades não-governamentais dos diferentes estados brasileiros envolvidos com a temática.

Nesse evento foram identificadas ações a serem priorizadas, entre elas: a realização de um censo nacional de crianças e adolescentes em abrigos e práticas institucionais e a elaboração de um Plano de Ação para o seu reordenamento. Para o encaminhamento das decisões deliberadas no Colóquio, constituiu-se o “Comitê Nacional para Reordenamento de Abrigos”, com objetivo de estimular mudanças nas políticas e práticas de atendimento, efetivando uma transição para o novo paradigma legal – ECA – a respeito do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária. O Comitê, composto pelo DCA, SEAS, FONSEAS, CNAS, CONANDA, Colegiado do Fórum Nacional de Conselheiros Tutelares, RENIPAC, UNICEF e Fundação ORSA realizou três encontros<sup>2</sup> ainda em 2002, e concluiu pela relevância do levantamento nacional de abrigos. Porém, dado a limitações de recursos e tempo, delimitaram o universo da pesquisa para os programas de abrigos que faziam parte da Rede de Serviço de Ação Continuada (Rede SAC).<sup>3 4</sup> No final de 2002 o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e o DCA do Ministério de Justiça alocaram recursos para financiar esta pesquisa. Então, em 2003, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) iniciou a pesquisa.

No início de 2004, no seu Planejamento Estratégico para o exercício 2004-2005, o CONANDA elegeu como uma de suas prioridades a promoção do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária. Por parte do Poder Executivo, o Ministro Chefe da Secretaria Especial dos Direitos Humanos e o Ministro de Estado de Desenvolvimento Social e Combate à Fome se articularam e propuseram a convocação de outros Ministérios e atores numa Comissão Intersetorial.

---

<sup>1</sup> A Caravana, realizada de setembro a dezembro de 2001, percorreu 8 (oito) estados brasileiros com o objetivo de verificar a real situação dos programas de abrigos para crianças e adolescentes. Os resultados da Caravana foram apresentados no Caderno Especial do jornal Correio Braziliense, datado de 09/01/2002.

<sup>2</sup> Os três encontros aconteceram em Brasília/DF nas seguintes datas: 1ª reunião – 24/09/2002; 2ª reunião – 22/10/2002 e 3ª reunião – 22/11/2002.

<sup>3</sup> A decisão pela proposta de Levantamento da Rede de Abrigos com base na Rede SAC em detrimento de um Censo Nacional (proposta inicial e mais completa) deu-se em razão de que a realização desse Censo Nacional seria uma tarefa praticamente impossível diante do quadro de ausência de dados que possibilitassem a identificação de todas as instituições que executavam serviços dessa natureza, destacando-se: i) Muitos municípios não possuíam Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente (órgãos responsáveis pelos registros das entidades e serviços de abrigos); ii) O Cadastro existente na SEAS reduzia-se aos serviços de abrigos que recebiam subvenção do Fundo Nacional de Assistência Social, não se tendo dimensionado a representação dessa rede diante do universo das organizações que executavam tal medida de proteção e iii) A realização de um Censo implicaria na cobertura de toda a rede, necessitando para tanto de um banco de dados que identificasse a localização de cada um dos abrigos ou instituições que operavam o abrigamento de crianças e adolescentes.

<sup>4</sup> Ressalta-se que, com a aprovação da NOB/SUAS em julho de 2005 e das portarias nº 440 e nº 442 do MDS, os recursos do co-financiamento federal das ações socioassistenciais passam a ser transferidos por “Pisos de Proteção”, cujos recursos poderão ser utilizados conforme a necessidade local, dentro das ações passíveis de financiamento por cada piso. Cabe ao gestor local e ao CMAS a definição da rede de atendimento. O Piso de Alta Complexidade I pode ser utilizado para a manutenção dos serviços da rede de acolhimento para crianças e adolescentes.

Nesse novo momento, de maior integração intersetorial, ampliou-se o escopo temático para além da proposta inicial de reordenamento dos abrigos. A incorporação das questões sobre Família e Adoção tornou necessário redimensionar o grupo de trabalho, criando-se a Comissão Intersetorial que teria, agora, como finalidade superior, construir subsídios para a elaboração do “Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária”. Esta Comissão Intersetorial foi nomeada por decreto presidencial em 19 de outubro de 2004 e composta por cinco Ministérios, cada um com atribuição de orçar recursos para a nova política. Foram também convidadas representações dos três poderes e da sociedade civil. A Comissão Intersetorial teve noventa dias para a elaboração do documento, tendo seu prazo ampliado para abril de 2005.

A composição dessa Comissão, de acordo com o decreto, obedeceu à lógica da intersetorialidade. Articulou atores institucionais dos três poderes da República, das três esferas de poder, das diferentes políticas sociais básicas, da área de planejamento do Governo Federal, das instâncias de participação e controle social que integram o Sistema de Garantia de Direitos, das entidades de atendimento, bem como do CONANDA, Fórum Colegiado Nacional dos Conselheiros Tutelares, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência (CONADE), além de entidades civis de âmbito nacional, que militam pelo direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária. Participou também desse esforço, o UNICEF, apoiando tecnicamente os trabalhos da Comissão mediante a contratação de consultores, e pelo aporte ao debate do “estado da arte” da discussão internacional que se trava sobre o mesmo tema.

Além da participação dos seus membros, a Comissão Intersetorial não prescindiu da valiosa contribuição de colaboradores dos campos jurídico, técnico, acadêmico e midiático, bem como dos diferentes atores sociais do sistema de atendimento, entre eles as famílias que participaram deste processo, que proferiram palestras ou deram seus depoimentos durante as jornadas de trabalho, enriquecendo sobremaneira a discussão.

Entre novembro de 2004 e março de 2005 a Comissão realizou quatro reuniões ordinárias.<sup>5</sup> Em cada uma, foram discutidas questões referentes a um dos quatro Eixos Estratégicos propostos para o Plano de Ação, a saber: a) Análise da situação e sistemas de informação; b) Atendimento; c) Marcos normativos e regulatórios; e d) Mobilização, articulação e participação.

Para melhor organização do trabalho, a Comissão Intersetorial optou por dividir-se em três Câmaras Técnicas, cada uma voltada ao aprofundamento de uma das três áreas temáticas que juntas compõem as diferentes facetas do Direito à Convivência Familiar e Comunitária: em primeiro lugar, a família de origem e a comunidade na qual está inserida, a importância da preservação dos vínculos familiares e comunitários e o papel das políticas públicas de apoio sócio-familiar; em segundo lugar, a intervenção institucional nas situações de rompimento ou ameaça de rompimento dos vínculos familiares e no investimento no reordenamento dos programas de Acolhimento Institucional e na implementação dos Programas de Famílias Acolhedoras, com ênfase na excepcionalidade e na provisoriedade destas medidas e, ainda, na preservação, fortalecimento e restauração dos vínculos familiares; e, finalmente, em terceiro lugar, a necessidade de uma nova família para a criança e para o adolescente que perdeu a sua própria.

---

<sup>5</sup> Datas das reuniões: 19 e 20 de novembro de 2004 – Tema: Análise da situação e sistemas de informação; 16 e 17 de dezembro de 2004 – Tema: Atendimento; 02 a 04 de março de 2005 – Tema: Marcos normativos e regulatórios; 21 a 23 de março de 2005 – Tema: Mobilização, articulação e participação.

As três Câmaras Técnicas que trataram de Políticas de Apoio à Família, Programas de Acolhimento e Adoção foram coordenadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), pelo UNICEF e pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH) respectivamente. O UNICEF disponibilizou consultores técnicos para sistematizar as contribuições dos participantes da Comissão.

Cada uma destas áreas foi objeto de discussões aprofundadas e propositivas, abrangendo também suas interfaces e inter-relações, tentando abordar a imensa complexidade do tema e das múltiplas variáveis que interagem em cada dimensão da realidade focalizada.

Em 15 de abril de 2005, o documento contendo os “Subsídios para a elaboração do Plano de Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária” foi apresentado ao MDS e à SEDH, em cerimônia oficial, e contou com a presença dos Conselhos Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e da Assistência Social (CNAS). Nesta solenidade ficou definido o prazo de dois meses para que o Poder Executivo Federal fizesse a readequação programática e orçamentária e em seguida encaminhasse o documento ao CONANDA e CNAS para a aprovação conjunta do Plano Nacional. Neste período, o Governo Federal desenvolveu um importante trabalho de análise das ações, dos programas e dos respectivos orçamentos, acrescentando nas tabelas dos quatro eixos do Plano as estratégias relevantes, possibilitando a inserção da temática em programas bem como sua articulação. Conselheiros do CONANDA e do CNAS participaram como titulares da Comissão Intersetorial, contribuindo e acompanhando todo o processo e, sobretudo, informando os respectivos Conselhos a respeito. Ao receberem o documento “Subsídios para a elaboração do Plano de Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária”, ambos os Conselhos nomearam Comissões (CNAS – a Comissão de Política e CONANDA – uma Subcomissão *ad-hoc* da Comissão de Políticas Públicas), para discussão e encaminhamento de contribuições. Os Presidentes de ambos os Conselhos lideraram este processo, facilitando reunião conjunta entre as Comissões dos Conselhos para a consideração do documento. Num momento de intensa parametrização de ambos – o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGD) – esse esforço de deliberação conjunta constitui-se como elemento estratégico.

Ainda em 18 de abril de 2006, foi realizada em Brasília uma Oficina Jurídica de revisão do Plano, que contou com a participação de juízes e promotores da infância e juventude, bem como advogados com importante trajetória na luta, defesa e garantia dos direitos das crianças e adolescentes brasileiros.

No período de 1º de junho a 31 de julho de 2006, a “Versão preliminar” do Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária foi colocada sob Consulta Pública. Para tanto, foi encaminhado um ofício circular CONANDA/CNAS dirigido a todos os Conselhos Estaduais e Municipais das duas áreas (aos CMDCA’s e CMAS’s encaminhamento via prefeituras) e disponibilizada na Internet, nos sítios institucionais do CONANDA e do CNAS para receber contribuições. Foram totalizadas 198 mensagens eletrônicas recebidas e trinta contribuições enviadas exclusivamente pelo correio convencional. Foi uma nova e ampliada mobilização que contou com contribuições individuais, de colegiados de Conselhos de Direitos e de Assistência Social, de órgãos e entidades de atendimento, de grupos e fóruns e de seminários realizados com a finalidade específica de debater o documento. Uma Comissão de Sistematização, composta por representantes do CONANDA, do CNAS, da SEDH e do MDS, tratou de incorporar as contribuições originadas no processo de Consulta e apresentou a nova versão do Plano às Comissões de Políticas Públicas de ambos os Conselhos em reunião

ocorrida no dia 17 de novembro de 2006. Nessa oportunidade foram feitas, e acatadas pela Comissão, algumas novas sugestões dos Conselheiros, como a alteração do título do Plano Nacional, que passou a ser de Promoção, Proteção e Defesa, retirando-se a palavra Garantia, que seria o resultado da efetivação das três ações complementares que constituem o novo título.

Uma política de promoção, proteção e defesa do direito da criança e do adolescente à convivência familiar e comunitária perpassa ambos os sistemas e é fundamental para o aprimoramento da interface entre eles. Tanto CONANDA quanto CNAS são categóricos ao afirmar que este direito só será garantido com a interação de todas as políticas sociais, com centralidade na família para o acesso a serviços de saúde, educação de qualidade, geração de emprego e renda, entre outros. Desta forma, as contribuições sobre o papel de cada setor no apoio e garantia do direito à convivência familiar e comunitária será de grande relevância.

O documento ora intitulado como “Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária” – é o produto histórico da elaboração de inúmeros atores sociais comprometidos com os direitos das crianças e adolescentes brasileiros. O CONANDA e o CNAS, ao aprovar o documento, esperam contribuir para a construção de um novo patamar conceitual que orientará a formulação das políticas para que cada vez mais crianças e adolescentes tenham seus direitos assegurados e encontrem na família os elementos necessários para seu pleno desenvolvimento. Este processo acontece simultaneamente com um processo de discussão internacional liderado pelo Comitê dos Direitos da Criança da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre a necessidade de aprimorar os mecanismos de proteção integral dos direitos da criança privada dos cuidados parentais, com recomendações, em 2004 e 2005, da elaboração de nova normativa internacional a esse respeito.

Elaborar um “plano nacional” requer um outro e importante desafio: mobilizar ainda mais outros atores sociais para que se integrem a esse movimento, que deve ser coletivo e articulado na efetivação de direitos, tornando efetiva a participação social e, sobretudo, possibilitando o avanço na promoção, proteção e defesa do direito à convivência familiar e comunitária.

A promoção, a proteção e a defesa do direito das crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária envolvem o esforço de toda a sociedade e o compromisso com uma mudança cultural que atinge as relações familiares, as relações comunitárias e as relações do Estado com a sociedade. O respeito à diversidade cultural não é contraditório com esta mudança que atravessa os diversos grupos socioculturais, na defesa desses direitos. Pelo contrário, exige que se amplie a concepção de cidadania para incluir as crianças e adolescentes e suas famílias, com suas necessidades próprias. Desafio de dimensões estratégicas, sem dúvida, de cujo enfrentamento eficaz depende a viabilidade de qualquer projeto de nação e de país que se deseje construir agora e no futuro.

## 2. MARCO LEGAL

A Constituição Federal estabelece que a “família é a base da sociedade” (Art. 226) e que, portanto, compete a ela, juntamente com o Estado, a sociedade em geral e as comunidades, “assegurar à criança e ao adolescente o exercício de seus direitos fundamentais” (Art. 227). Neste último artigo, também especifica os direitos fundamentais especiais da criança e do adolescente, ampliando e aprofundando aqueles reconhecidos e garantidos para os cidadãos adultos no seu artigo 5º. Dentre estes direitos fundamentais da cidadania está o direito à convivência familiar e comunitária.

Em face desse papel de mecanismo de promoção e proteção dos direitos humanos, no tocante às relações familiares, a Constituição Federal rompe com o anterior tratamento diferenciado e discriminatório dado aos filhos em razão da origem do nascimento ou das condições de convivência dos pais, determinando a equiparação de filhos havidos ou não da relação do casamento ou por adoção (Art. 227 §6º). A mesma Carta Constitucional, em seu artigo 226 §8º, estabelece que ao Estado compete assegurar a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir violências no âmbito de suas relações. Adiante, no Artigo 229, determina que os pais têm o dever de assistir, criar e educar os filhos menores e que os filhos maiores têm o dever de ajudar e amparar os pais na velhice, carência ou enfermidade. Conseqüentemente, todo reordenamento normativo e político-institucional que se pretenda fazer há de partir das normas constitucionais, marco legal basilar para o presente Plano.

Respeitando-se essa hierarquia normativa, quando se tratar desta questão da convivência familiar e comunitária, igualmente deve ser dada prevalência a toda normativa convencional internacional, reguladora da promoção e proteção dos direitos humanos, ratificada em caráter especial pelo Brasil<sup>6</sup> e àquela estabelecida por força de resoluções da Assembléia Geral das Nações Unidas. Assim sendo, é de se destacar como marcos normativos a serem considerados as Declarações sobre os Direitos da Criança (1924/1959), a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948), o Pacto de São José da Costa Rica (1969), o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966, ratificados em 1992) e o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças (ratificado pelo Brasil em 2004) e o Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança Referente à Venda de Crianças, à Prostituição Infantil e à Pornografia Infantil (ratificado pelo Brasil em 2004).

A Convenção sobre os Direitos da Criança, ratificada pelo Brasil em 24 de setembro de 1990, em especial, tem um papel superior e preponderante no embasamento da criação ou reforma de toda e qualquer norma reguladora, no campo da família e no embasamento de processos de reforma administrativa, de implantação e implementação de políticas, programas, serviços e ações públicas. A Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança assegura as duas prerrogativas maiores que a sociedade e o Estado devem conferir à criança e ao adolescente, para operacionalizar a proteção dos seus Direitos Humanos: *cuidados e responsabilidades*.

---

<sup>6</sup> Em seu Art. 1º a Convenção sobre os Direitos da Criança considera criança a pessoa menor de 18 anos.

As crianças e os adolescentes têm direitos subjetivos à liberdade, à dignidade, à integridade física, psíquica e moral, à educação, à saúde, à proteção no trabalho, à assistência social, à cultura, ao lazer, ao desporto, à habitação, a um meio ambiente de qualidade e outros direitos individuais indisponíveis, sociais, difusos e coletivos. E conseqüentemente se postam, como credores desses direitos, diante do Estado e da sociedade, devedores que devem garantir esses direitos. Não apenas como atendimento de necessidades, desejos e interesses, mas como Direitos Humanos indivisíveis, como os qualifica a normativa internacional – como direito a um desenvolvimento humano, econômico e social. São pessoas que precisam de adultos, de grupos e instituições, responsáveis pela promoção e defesa da sua participação, proteção, desenvolvimento, sobrevivência e, em especial, por seu cuidado.

Em seu preâmbulo, e em muitos dos seus artigos, a Convenção define os direitos da criança num sentido realmente próximo da Declaração dos Direitos da Criança, da ONU, em 1959, apenas como direito a uma proteção especial: “a criança tem necessidade de uma proteção especial e de cuidados especiais, notadamente de uma proteção jurídica, antes e depois de seu nascimento.” Todavia, em outros pontos, a Convenção avança e acresce a esse “direito à proteção especial”, outros tipos de direitos que só podem ser exercidos pelos próprios beneficiários: o direito à liberdade de opinião (Art.12), à liberdade de expressão (Art. 13), à liberdade de pensamento, de consciência e de religião (artigo 14), à liberdade de associação (Art. 15). Direitos que pressupõem certo grau de capacidade, de responsabilidade, isto é, que pressupõem sujeitos de direitos como titulares. As crianças e os adolescentes são seres essencialmente autônomos, mas com capacidade limitada de exercício da sua liberdade e dos seus direitos.

Para efetivação da Convenção sobre os Direitos da Criança, no País, é importante que sejam observados os seguintes princípios:

- Não discriminação;
- Interesse superior da criança;
- Direitos à sobrevivência e ao desenvolvimento;
- Respeito à opinião da criança.

Regulamentando esses princípios constitucionais e tais normas internacionais, a Lei Federal 8.069 de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA) reforça o papel da família na vida da criança e do adolescente como elemento imprescindível dentro do processo de proteção integral, e como um dos objetivos maiores do sistema de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, que aquela lei propõe instituir, articulando e integrando todas as políticas públicas, no sentido da priorização do atendimento direto desse segmento da população, como forma de garantia de direitos: fazer com que o atendimento das necessidades básicas das crianças e dos adolescentes seja realizado como direito do cidadão-criança e do cidadão-adolescente e, ao mesmo tempo, dever do Estado, da sociedade e da família, com prioridade absoluta. Sendo assim, o Plano tem como objetivo favorecer nas três esferas públicas, guardadas as atribuições e competências específicas, o desenvolvimento pleno das famílias e a proteção aos vínculos familiares e comunitários.

No tocante ao direito à convivência familiar e comunitária, o Estatuto da Criança e do Adolescente estabeleceu no artigo 19 que toda criança ou adolescente tem direito de ser criado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária. Esse dispositivo do Estatuto deve ser considerado, em seguida aos princípios constitucionais e convencionais, como outro marco legal basilar na construção do presente Plano. Em função desse princípio, o ECA estabelece a excepcionalidade e a provisoriedade do Acolhimento Institucional, obrigando que se assegure

a “preservação dos vínculos familiares e a integração em família substituta quando esgotados os recursos de manutenção na família de origem” (Artigos 92 e 100). Nesta hipótese, o ECA estabelece que a colocação em família substituta se dê em definitivo por meio da adoção ou, provisoriamente, via tutela ou guarda (Artigos 28 a 52 do ECA), sempre por decisão judicial, processando-se dentro dos princípios e requisitos previstos na citada Lei 8.069/90, aplicando-se quando for o caso, subsidiariamente, as regras do Código Civil. Nesse ponto, a regulação das formas de colocação familiar citadas não foi alterado pelo novo Código Civil (2002) e por nenhuma outra posterior ao ECA.

Em suma, a colocação em família substituta dar-se-á por meio de decisão judicial e somente tendo lugar quando comprovadamente representar para a criança e o adolescente a melhor medida para sua proteção e desenvolvimento, e esgotadas todas as demais possibilidades. Essa nova família deve proporcionar um ambiente familiar adequado (Art. 29 do ECA), devendo ser excluídas da convivência da criança e do adolescente as pessoas dependentes de substâncias entorpecentes, pessoas que os submetam a maus-tratos, ou lhes imponham tratamento desumano, violento, aterrorizante, vexatório e constrangedor ou que pratiquem exploração, abuso, crueldade e opressão (Artigos 5º, 18 e 19 do ECA).

Em respeito ao disposto nos artigos 226 e 227 da Constituição Federal, no tocante ao direito à convivência familiar e comunitária, as leis orgânicas das políticas sociais foram sendo editadas e reformadas aprofundando esses princípios constitucionais, regulamentados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, tornando-os operacionais, com a construção de sistemas de atendimento de direitos, especializados. Assim, se procedeu com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social, da Lei Orgânica da Saúde, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

### 3. MARCO CONCEITUAL

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) tem uma redação que facilita a sua interpretação e reduz a possibilidade de divergências extremadas sobre as noções de seus institutos. Como toda norma, esta possui o seu discurso. Este discurso é dotado de racionalidade, na medida em que oferece razões para aquilo que é dito,<sup>7</sup> e tudo isto decorre da verificação da realidade e dos conceitos que todos temos desta. Entretanto, o discurso da norma jamais poderá prescindir de qualquer uma das duas funções: justificadora e modificadora.

Muito embora vivamos em um período de exigência de um processo de positivação do Direito, alguns institutos previstos na legislação e na doutrina sobre os direitos da criança e do adolescente estão sendo consolidados e, outros ainda, construídos. Sendo assim, para este Plano é necessária a verificação mínima do discurso dentro dos marcos legal e situacional brasileiro, sem prejuízo das questões jurídicas conflituais que existam e que venham a existir. A compreensão do termo “família” é basilar para este Plano, assim como a compreensão da criança e do adolescente como sujeitos de direitos e pessoas em desenvolvimento e as demais questões abordadas no presente capítulo.

#### **Família: definição legal e contexto sócio-cultural**

A Constituição Brasileira de 1988 define, no Art. 226, parágrafo 4: “entende-se como entidade familiar a comunidade formada por qualquer um dos pais e seus descendentes”. Também o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em seu Art. 25, define como família natural “a comunidade formada pelos pais ou qualquer deles e seus descendentes”.

Estas definições colocam a ênfase na existência de vínculos de filiação legal,<sup>8</sup> de origem natural ou adotiva, independentemente do tipo de arranjo familiar onde esta relação de parentalidade e filiação estiver inserida. Em outras palavras, não importa se a família é do tipo “nuclear”, “monoparental”, “reconstituída” ou outras.

A ênfase no vínculo de parentalidade/filiação, respeita a igualdade de direitos dos filhos, independentemente de sua condição de nascimento, imprimindo grande flexibilidade na compreensão do que é a instituição familiar, pelo menos no que diz respeito aos direitos das crianças e adolescentes. Torna-se necessário desmistificar a idealização de uma dada estrutura familiar como sendo a “natural”, abrindo-se caminho para o reconhecimento da diversidade das organizações familiares no contexto histórico, social e cultural. Ou seja, não se trata mais de conceber um modelo ideal de família, devendo-se ultrapassar a ênfase na estrutura familiar para enfatizar a capacidade da família de, em uma diversidade de arranjos, exercer a função de proteção e socialização de suas crianças e adolescentes.

As referências da Constituição Federal e do Estatuto da Criança e do Adolescente são fundamentais para a definição de deveres da família, do Estado e da sociedade em relação à criança e ao adolescente. São fundamentais, ainda, para definir responsabilidades em casos de inserção em programas de apoio à família e de defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

<sup>7</sup> FERRAZ JR, Tércio Sampaio. *Direito, retórica e comunicação*. Saraiva: São Paulo, 1973, p. 126.

<sup>8</sup> Vale lembrar, embora não caiba aqui discutir, que, perante a lei, é também considerada “família” a unidade formada pelo casal sem filhos, quer em união livre ou legalizada.



Entretanto, a definição legal não supre a necessidade de se compreender a complexidade e riqueza dos vínculos familiares e comunitários que podem ser mobilizados nas diversas frentes de defesa dos direitos de crianças e adolescentes. Para tal, torna-se necessária uma definição mais ampla de “família”, com base sócio-antropológica. A família pode ser pensada como um grupo de pessoas que são unidas por laços de consangüinidade,<sup>9</sup> de aliança<sup>10</sup> e de afinidade.<sup>11</sup> Esses laços são constituídos por representações, práticas e relações que implicam obrigações mútuas. Por sua vez, estas obrigações são organizadas de acordo com a faixa etária, as relações de geração e de gênero, que definem o *status* da pessoa dentro do sistema de relações familiares.

Assim, em um âmbito simbólico e relacional, que varia entre os diversos grupos sociais, muitas pessoas podem ser consideradas como “família”. A primeira definição que emerge desta realidade social é que, além da relação parentalidade/filiação, diversas outras relações de parentesco compõem uma “família extensa”, isto é, uma família que se estende para além da unidade pais/filhos e/ou da unidade do casal, estando ou não dentro do mesmo domicílio: irmãos, meio-irmãos, avós, tios e primos de diversos graus.

A diferença entre “família”, como rede de vínculos, e como “domicílio” também tem um importante caráter operacional no interior de programas e serviços sociais, pois há vínculos que definem obrigações legais entre pessoas que não moram no mesmo domicílio e que são reconhecidas e se reconhecem como “família”, como no caso de crianças e adolescentes que não residem com pelo menos um de seus pais. Esta distinção é fundamental especialmente para se estimular o envolvimento da figura paterna na vida de crianças e adolescentes, uma vez que na grande maioria das famílias monoparentais é o pai que não mora no domicílio – o que não significa, necessariamente, que tenha perdido o vínculo com os filhos e muito menos que escape à responsabilização de suas funções paternas.

Além destas definições, o cotidiano das famílias é constituído por outros tipos de vínculos que pressupõem obrigações mútuas, mas não de caráter legal e sim de caráter simbólico e afetivo. São relações de apadrinhamento, amizade e vizinhança e outras correlatas. Constam dentre elas, relações de cuidado estabelecidas por acordos espontâneos e que não raramente se revelam mais fortes e importantes para a sobrevivência cotidiana do que muitas relações de parentesco.

Aos diversos arranjos constituídos no cotidiano para dar conta da sobrevivência, do cuidado e da socialização de crianças e adolescentes, daremos o nome de “rede social de apoio”,<sup>12</sup> para diferenciá-la de “família” e de “família extensa”. É preciso lembrar, nestes casos, que se as obrigações mútuas construídas por laços simbólicos e afetivos podem ser muito fortes, elas não são necessariamente constantes, não contam com reconhecimento legal e nem pressupõem obrigações legais.

Ainda assim, as “redes sociais de apoio” são uma frente importante para o trabalho com inclusão social da família e com a proteção, defesa e garantia dos direitos das crianças e

---

<sup>9</sup> A definição pelas relações consangüíneas de quem é “parente” varia entre as sociedades podendo ou não incluir tios, tias, primos de variados graus, etc. Isto faz com que a relação de consangüinidade, em vez de “natural”, tenha sempre de ser interpretada em um referencial simbólico e cultural.

<sup>10</sup> Vínculos contraidos a partir de contratos, como a união conjugal.

<sup>11</sup> Vínculos “adquiridos” com os parentes do cônjuge a partir das relações de aliança.

<sup>12</sup> De acordo com Dessen (2000), *rede social* é um sistema composto por pessoas, funções e situações dentro de um contexto, que oferece apoio instrumental e emocional: ajuda financeira, divisão de responsabilidades, apoio emocional e diversas ações que levam ao sentimento de pertencer ao grupo (Dessen, Maria Auxiliadora e Braz, Marcela Pereira. Rede Social de Apoio Durante Transições Familiares Decorrentes do Nascimento de Filhos. *Universidade de Brasília UnB Psic.: Teoria e Pesquisa* vol.16, nº. 3 Brasília Set./Dez. 2000).

adolescentes à convivência familiar e comunitária. Isto porque os vínculos afetivos e simbólicos podem ser reconhecidos, mobilizados e orientados no sentido de prover apoio às famílias em situação de vulnerabilidade, de prestar cuidados alternativos às crianças e aos adolescentes afastados do convívio com a família de origem, e, finalmente, para tomar decisões relativas à atribuição de guarda legal e adoção. Entretanto, há que se enfatizar que apenas a existência de vínculos sociais e afetivos não é suficiente e as providências necessárias para a regularização da situação da criança e do adolescente, do ponto de vista legal, devem ser tomadas, tendo em vista a prevenção de violência e a garantia de seus direitos de cidadania.

#### • **A criança e o adolescente como “sujeitos de direitos”**

O reconhecimento da criança e do adolescente como sujeitos de direitos é resultado de um processo historicamente construído, marcado por transformações ocorridas no Estado, na sociedade e na família. Como já expresso anteriormente no Marco Legal, do ponto de vista doutrinário, o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária incorpora, na sua plenitude, a “doutrina da proteção integral”, que constitui a base da Convenção sobre os Direitos da Criança e do Estatuto da Criança e do Adolescente.

De acordo com essa doutrina jurídica, a criança e o adolescente são considerados “sujeitos de direitos”. A palavra “sujeito” traduz a concepção da criança e do adolescente como indivíduos autônomos e íntegros, dotados de personalidade e vontade próprias que, na sua relação com o adulto, não podem ser tratados como seres passivos, subalternos ou meros “objetos”, devendo participar das decisões que lhes dizem respeito, sendo ouvidos e considerados em conformidade com suas capacidades e grau de desenvolvimento.

O fato de terem direitos significa que são beneficiários de obrigações por parte de terceiros: a família, a sociedade e o Estado. Proteger a criança e o adolescente, propiciar-lhes as condições para o seu pleno desenvolvimento, no seio de uma família e de uma comunidade, ou prestar-lhes cuidados alternativos temporários, quando afastados do convívio com a família de origem, são, antes de tudo e na sua essência, para além de meros atos de generosidade, beneficência, caridade ou piedade, o cumprimento de deveres para com a criança e o adolescente e o exercício da responsabilidade da família, da sociedade e do Estado. Esta noção traz importantes implicações, especialmente no que se refere à exigibilidade dos direitos.

#### • **condição peculiar da criança e do adolescente como pessoa em desenvolvimento**

O artigo 6º do Estatuto da Criança e do Adolescente dispõe que “na interpretação desta lei levar-se-ão em conta os fins sociais a que ela se dirige, as exigências do bem comum, os direitos e deveres individuais e coletivos e **a condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento**” (grifo nosso). O desenvolvimento da criança e, mais tarde, do adolescente, caracteriza-se por intrincados processos biológicos, psicoafetivos, cognitivos e sociais que exigem do ambiente que os cerca, do ponto de vista material e humano, uma série de condições, respostas e contrapartidas para realizar-se a contento. O papel essencial desempenhado pela família e pelo contexto sócio-comunitário no crescimento e formação dos indivíduos justifica plenamente o reconhecimento da convivência familiar e comunitária como um direito fundamental da criança e do adolescente.

O desenvolvimento integral da criança começa antes mesmo do seu nascimento. O desejo dos pais de a conceberem, as condições físicas, nutricionais e emocionais da gestante e as reações da família extensa e amigos frente à concepção, influenciarão o desenvolvimento do feto e as primeiras relações do bebê. O período de gestação é uma importante etapa de preparação da família, para assumir os novos papéis, que serão socialmente construídos, e adaptar-se às mudanças decorrentes da chegada do novo membro. Também o ambiente precisará ser adaptado para a recepção e o acolhimento da criança.

Desde o seu nascimento, a família é o principal núcleo de socialização da criança. Dada a sua situação de vulnerabilidade e imaturidade, seus primeiros anos de vida são marcados pela dependência do ambiente e daqueles que dela cuidam. A relação com seus pais, ou substitutos, é fundamental para sua constituição como sujeito, desenvolvimento afetivo e aquisições próprias a esta faixa etária. A relação afetiva estabelecida com a criança e os cuidados que ela recebe na família e na rede de serviços, sobretudo nos primeiros anos de vida, têm conseqüências importantes sobre sua condição de saúde e desenvolvimento físico e psicológico.

Independentemente de sua orientação teórica, especialistas em desenvolvimento humano são unânimes em destacar a importância fundamental dos primeiros anos de vida, concordando que o desenvolvimento satisfatório nesta etapa aumenta as possibilidades dos indivíduos de enfrentarem e superarem condições adversas no futuro, o que se denominou resiliência. A segurança e o afeto sentidos nos cuidados dispensados, inclusive pelo acesso social aos serviços, bem como pelas primeiras relações afetivas, contribuirão para a capacidade da criança de construir novos vínculos; para o sentimento de segurança e confiança em si mesma, em relação ao outro e ao meio; desenvolvimento da autonomia e da auto-estima; aquisição de controle de impulsos; e capacidade para tolerar frustrações e angústias, dentre outros aspectos.

Nos primeiros anos de vida, a criança faz aquisições importantes, desenvolvendo comportamentos dos mais simples aos mais complexos – diferenciação e construção de seu “eu”, desenvolvimento da autonomia, da socialização, da coordenação motora, linguagem, afeto, pensamento e cognição, dentre outros. Sua capacidade de explorar e relacionar-se com o ambiente será gradativamente ampliada. A interação com adultos e outras crianças e o brincar contribuirão para o processo de socialização, ajudando-a a perceber os papéis familiares e sociais e as diferenças de gênero, a compreender e aceitar regras, a controlar sua agressividade, a discernir entre fantasia e realidade, a cooperar, a competir e a compartilhar, dentre outras habilidades importantes para o convívio social.

Desse modo, a família tem papel essencial junto ao desenvolvimento da socialização da criança pequena: é ela quem mediará sua relação com o mundo e poderá auxiliá-la a respeitar e introjetar regras, limites e proibições necessárias à vida em sociedade. O modo como os pais e/ou os cuidadores reagirão aos novos comportamentos apresentados pela criança nesse “treino socializador”, em direção à autonomia e à independência, influenciará o desenvolvimento de seu autoconceito, da sua autoconfiança, da sua auto-estima, e, de maneira global, a sua personalidade.

É essencial mostrar que a capacidade da família para desempenhar plenamente suas responsabilidades e funções é fortemente interligada ao seu acesso aos direitos universais de saúde, educação e demais direitos sociais. Assim, uma família que conta com orientação e assistência para o acompanhamento do desenvolvimento de seus filhos, bem como acesso a serviços de qualidade nas áreas da saúde, da educação e da assistência social, também encontrará condições propícias para bem desempenhar as suas funções afetivas e socializadoras, bem como para compreender e superar suas possíveis vulnerabilidades.

A partir do momento em que começa a frequentar outros contextos sociais, além da sua família, como o estabelecimento de educação infantil ou de ensino fundamental, a criança tem os seus referenciais sociais e culturais ampliados. Segundo Mussen (1977),<sup>13</sup> nesse período, ela constrói novos relacionamentos e é influenciada por novos estímulos: educadores, companheiros da mesma idade, livros, brinquedos, brincadeiras e mídia. Suas habilidades cognitivas aumentam e tornam-se mais complexas e diferenciadas. Todavia, apesar dos novos relacionamentos propiciados por outros contextos sociais, as relações familiares permanecem centrais para a criança, sendo preponderantes para a construção de sua identidade e capacidade para se relacionar com o outro e o meio.

Rumo à adolescência, serão desenvolvidas várias habilidades intelectuais e acadêmicas e ampliadas gradativamente a autonomia e a independência, bem como as condições para o enfrentamento dos próprios conflitos e ansiedades, precursores das questões que permearão o desenvolvimento do adolescente. Seguindo o curso do desenvolvimento, com o advento da puberdade biológica, por volta dos onze ou doze anos de idade, inicia-se uma nova etapa.

Entretanto, há processos sociais e culturais que podem apressar este ritmo de desenvolvimento, lançando o pré-adolescente e o adolescente precocemente em um mundo de influências e escolhas mais complexas. Trata-se da situação do trabalho infantil, da trajetória de rua, do acúmulo de responsabilidades no seio da família, da premência para assumir responsabilidades e prover por si e por outros, e outras situações. Crianças e adolescentes, muitas vezes, encontram-se precocemente diante dos desafios do amadurecimento e esta pressão pode ter um impacto negativo sobre o seu desenvolvimento moral (descrença nos sistemas de valores), cognitivo (cristalização de conceitos operacionais para se lidar com um cotidiano adverso que não admite experimentação e flexibilidade) e afetivo (perda de confiança nas relações de proteção com adultos e instituições). Estas conseqüências são responsabilidades não apenas da família, mas também do Estado, da sociedade e de um conjunto de instituições que deveriam considerar o adolescente como sujeito de processos educativos, também desenvolvidos na mídia, no mercado de trabalho, na comunidade e principalmente na escola.

Na teoria, a adolescência pode ser descrita como uma etapa do ciclo de vida caracterizada pelo “desprendimento”, num movimento gradual de afastamento do núcleo familiar de origem em direção ao mundo da escola, do bairro e da sociedade. Assim, a referência do grupo de colegas sobrepõe-se ao mundo da família e dos adultos e constitui aspecto fundamental para o processo gradativo de identificação e diferenciação em relação ao outro, para a construção das relações afetivas, amorosas e de amizade, bem como para o amadurecimento e entrada no mundo do trabalho e na vida adulta. A família permanece, todavia, como uma referência importante nesse momento em que o adolescente movimenta-se do desconhecido ao conhecido, do novo ao familiar, vivenciando a alternância entre independência e dependência, característica dessa etapa. Nessa fase, se o adolescente, ao fazer o necessário movimento de afastamento da família, não encontra nas demais instituições sociais um contexto de cuidado e de referências seguras, o seu desenvolvimento poderá ser prejudicado. A responsabilidade, portanto, é dividida entre a família, o Estado e a sociedade.

Com as mudanças do corpo, o amadurecimento do aparelho genital e o aparecimento dos caracteres sexuais secundários, decorrente de processos psicofisiológicos, o adolescente será confrontado com o desenvolvimento de sua sexualidade, de sua orientação sexual, da sua capacidade reprodutiva e das possibilidades de maternidade e paternidade nela inscritas.

---

<sup>13</sup> MUSSEN, P.H.; CONGER, J.J.; KAGAN, J. *Desenvolvimento e personalidade da criança*. 4ª ed. São Paulo: HARBRA, 1977.

Baleeiro (1999) *apud* Barros( 2002)<sup>14</sup> explicam que “a formação da identidade de gênero é um processo complexo que incorpora elementos conscientes e inconscientes associados ao sexo biológico e qualidades estabelecidas pela sociedade como adequadas à condição de masculino ou feminino”. A necessidade ou recusa do adolescente de corresponder às expectativas sociais e familiares em torno de sua sexualidade poderão ser, ainda, fonte de conflitos e angústia.

Cabe enfatizar também que as ideologias e práticas existentes na sociedade em torno da sexualidade, da vida reprodutiva e das relações de gênero influenciarão fortemente o desenvolvimento dos adolescentes. É fundamental, portanto, que as instituições de saúde e de educação, a mídia e demais atores sociais envolvidos compartilhem com a família a responsabilidade pelo desenvolvimento das novas gerações, abordando estas temáticas de forma adequada e provendo orientação e acesso aos serviços pertinentes.

Juntamente com a temática da sexualidade, à medida que avança a adolescência, aumentam as preocupações do jovem com sua inserção no mundo do trabalho e a entrada na vida adulta. A partir de um processo permeado pelo autoconhecimento, construção da identidade e desenvolvimento da autonomia, de modo crescente o adolescente fará escolhas e se responsabilizará pelas mesmas, adquirirá maturidade e, enfim, tornar-se-á adulto.

Nesse sentido, Erikson (1976) nos chama atenção para o fato de que a adolescência é menos “tempestuosa” naquela parte da juventude que se encontra “na onda de um progresso tecnológico, econômico ou ideológico”. A perspectiva ideológica de progresso tecnológico estaria substituindo, em grande parte, o poder da tradição e estariam surgindo universos de exclusão para os jovens que se vêem sem perspectiva em uma sociedade com crescente racionalização e tecnificação. Assim “a crise da juventude é também a crise de uma geração e da solidez de uma sociedade” uma vez que “também existe uma complementaridade entre identidade e ideologia.”<sup>15</sup>

Portanto, para este percurso, mais uma vez, dividem responsabilidades a família, o Estado e a sociedade, encontrando aí um lugar central a questão da convivência familiar e comunitária.

#### • **Convivência Familiar e Comunitária**

A importância da convivência familiar e comunitária para a criança e o adolescente está reconhecida na Constituição Federal e no ECA, bem como em outras legislações e normativas nacionais e internacionais. Subjacente a este reconhecimento está a idéia de que a convivência familiar e comunitária é fundamental para o desenvolvimento da criança e do adolescente, os quais não podem ser concebidos de modo dissociado de sua família, do contexto sócio-cultural e de todo o seu contexto de vida.

---

<sup>14</sup> BARROS, M.N.S. Saúde Sexual e Reprodutiva *apud* CONTINI, M.L.J.(coord.); KOLLER, S.H.(org.). *Adolescência e psicologia: concepções, práticas e reflexões críticas*. Rio de Janeiro: Conselho Federal de Psicologia, 2002, p. 47.

<sup>15</sup> ERIKSON, Erik. *Identidade, Juventude e Crise*. Rio de Janeiro: Zahar, 1976, p. 311.

## ***Convivência Familiar***

A família está em constante transformação e evolução a partir da relação recíproca de influências e trocas que estabelece com o contexto. As mudanças nas configurações familiares estão diretamente relacionadas ao avanço científico e tecnológico bem como às alterações vividas no contexto político, jurídico, econômico, cultural e social no qual a família está inserida. Historicamente, a família nuclear tem co-existido com diversas outras formas de organizações familiares – famílias monoparentais, chefiadas pela mulher ou pelo homem; descasadas; recasadas; com membros de diferentes gerações; casais homossexuais, entre outros (Symanski, 2004).<sup>16</sup> Além dos arranjos familiares, as famílias brasileiras são marcadas, ainda, por uma vasta diversidade sociocultural. Nesse sentido, vale destacar as famílias pertencentes aos povos e comunidades tradicionais, como povos indígenas e comunidades remanescentes de quilombos, cuja organização é indissociável dos aspectos culturais e da organização do grupo.

A desnaturalização do conceito de família, a desmistificação de uma estrutura que se colocaria como ideal e, ainda, o deslocamento da ênfase da importância da estrutura familiar para a importância das funções familiares de cuidado e socialização, questionam a antiga concepção de “desestruturação familiar” quando abordamos famílias em seus diferentes arranjos cotidianos. Vimos, agora, surgir a imperiosa necessidade de reconhecimento do direito à diferença, desde que respeitado o referencial dos direitos de cidadania. Ou seja, a família nuclear tradicional, herança da família patriarcal brasileira, deixa de ser o modelo hegemônico e outras formas de organização familiar, inclusive com expressão histórica, passam a ser reconhecidas, evidenciando que a família não é estática e que suas funções de proteção e socialização podem ser exercidas nos mais diversos arranjos familiares e contextos socioculturais, refutando-se, assim, qualquer idéia preconcebida de modelo familiar “normal”.

Segundo Bruschini (1981),<sup>17</sup> a família “não é a soma de indivíduos, mas um conjunto vivo, contraditório e cambiante de pessoas com sua própria individualidade e personalidade” (p. 77). Assim, conjuga individual e coletivo, história familiar, transgeracional e pessoal. Referência de afeto, proteção e cuidado, nela os indivíduos constroem seus primeiros vínculos afetivos, experimentam emoções, desenvolvem a autonomia, tomam decisões, exercem o cuidado mútuo e vivenciam conflitos. Significados, crenças, mitos, regras e valores são construídos, negociados e modificados, contribuindo para a constituição da subjetividade de cada membro e capacidade para se relacionar com o outro e o meio. Obrigações, limites, deveres e direitos são circunscritos e papéis são exercidos. A família é, ainda, dotada de autonomia, competências e geradora de potencialidades: novas possibilidades, recursos e habilidades são desenvolvidos frente aos desafios que se interpõem em cada etapa de seu ciclo de desenvolvimento. Como seus membros, está em constante evolução: seus papéis e organização estão em contínua transformação. Este ponto é de fundamental importância para se compreender o investimento no fortalecimento e no resgate dos vínculos familiares em situação de vulnerabilidade, pois cada família, dentro de sua singularidade, é potencialmente capaz de se reorganizar diante de suas dificuldades e desafios, de maximizar as suas capacidades, de transformar suas crenças e práticas para consolidar novas formas de relações.

Porém, como tem sido enfatizado, o fortalecimento e o empoderamento da família devem ser apoiados e potencializados por políticas de apoio sócio-familiar, em diferentes

---

<sup>16</sup> SYMANSKI, H. Viver em família como experiência de cuidado mútuo: desafios de um mundo em mudança.. In: *Revista Serviço Social e Sociedade*, Nº 71, (p. 9-25) 2002.

<sup>17</sup> BRUSCHINI. Teoria Crítica da Família. *Cadernos de Pesquisa* nº 37 (p. 98-113). São Paulo, 1981.

dimensões que visem à reorganização do complexo sistema de relações familiares, especialmente no que se refere ao respeito aos direitos de crianças e adolescentes.

De fato, muito frequentemente a criança e o adolescente são estudados em relação à família ou à falta dela, graças ao reconhecimento da importância da convivência familiar nestas etapas do ciclo vital. Infelizmente, faltam-nos estudos mais consistentes sobre o impacto na adolescência da falta de vínculos comunitários e de referências sociais para a ética da existência e uma moral da vida cotidiana, que venha de encontro aos anseios desta fase da vida de construir identidade e visões de mundo que orientem a vida adulta.

Winnicott (2005a; 2005b)<sup>18</sup> destaca que um ambiente familiar afetivo e continente às necessidades da criança e, mais tarde do adolescente, constitui a base para o desenvolvimento saudável ao longo de todo o ciclo vital. Tanto a imposição do limite, da autoridade e da realidade, quanto o cuidado e a afetividade são fundamentais para a constituição da subjetividade e desenvolvimento das habilidades necessárias à vida em comunidade. Assim, as experiências vividas na família tornarão gradativamente a criança e o adolescente capazes de se sentirem amados, de cuidar, se preocupar e amar o outro, de se responsabilizar por suas próprias ações e sentimentos. Estas vivências são importantes para que se sintam aceitos também nos círculos cada vez mais amplos que passarão a integrar ao longo do desenvolvimento da socialização e da autonomia.

Entretanto, é preciso avançar na compreensão das dificuldades que as famílias em situação de vulnerabilidade social têm para oferecer tal ambiente aos seus adolescentes, pressionadas pelas necessidades de sobrevivência, pelas condições precárias de habitação, saúde e escolarização, pela exposição constante a ambientes de alta violência urbana, dentre outros fatores. Não é por acaso que há necessidade de desenvolvimento de programas sociais voltados para a adolescência em situação de vulnerabilidade social, quer tenha vínculos comunitários e familiares intactos, quer esteja em situação de afastamento provisório ou não de suas famílias.

Alguns autores (Bowlby, 1988; Dolto, 1991; Nogueira, 2004; Pereira, 2003; Spitz, 2000; Winnicott, 1999)<sup>19</sup> são unânimes em afirmar que a separação da criança e do adolescente do convívio com a família, seguida de institucionalização, pode repercutir negativamente sobre seu desenvolvimento, sobretudo quando não for acompanhada de cuidados adequados, administrados por um adulto com o qual possam estabelecer uma relação afetiva estável, até que a integração ao convívio familiar seja viabilizada novamente.

Nos primeiros cinco anos e, sobretudo no primeiro ano de vida, as crianças são particularmente vulneráveis à separação de sua família e ambiente de origem. Porém, apesar do sofrimento vivido, se um substituto assume o cuidado e lhe proporciona a satisfação de suas necessidades biológicas e emocionais, a criança pode retomar o curso de seu desenvolvimento (Bowlby, 1988; Dolto, 1991; Spitz, 2000). Por outro lado, quando isso não ocorre, o sofrimento da criança será intenso e, segundo Spitz (2000), ela poderá adoecer e até mesmo chegar à morte. Assim, quando a separação é inevitável, cuidados alternativos de qualidade e condizentes com suas necessidades devem ser administrados, até que o objetivo

<sup>18</sup> WINNICOTT D. W. *A família e o desenvolvimento individual*. São Paulo: Martins Fontes, 2005a (p. 129-138).

WINNICOTT D. W. *Tudo Começa em Casa*. São Paulo: Martins Fontes, 2005b.

<sup>19</sup> BOWLBY. *Cuidados Maternos e Saúde Mental*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1998.

DOLTO, F. *Quando os pais se separam*. Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro, 1991.

NOGUEIRA, P. C. *A criança em situação de abrigo: reparação ou re-abandono*. [Dissertação de Mestrado], Universidade de Brasília, Brasília, 2004.

PEREIRA, J. M. F. *A adoção tardia frente aos desafios na garantia do direito à convivência familiar*. [Dissertação de Mestrado], Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

SPITZ, R. A. *O primeiro ano de vida*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

WINNICOTT, D. *Privação e delinquência*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

de integração à família (de origem ou substituta) seja alcançado, garantindo-se a provisoriedade da medida de abrigo (ECA, Art. 101, Parágrafo Único).

No que diz respeito ao adolescente, este vivencia intensamente o processo de construção de sua identidade, sendo fundamental a experiência vivida em família e a convivência com os pais, irmãos, avós e outras pessoas significativas. Uma atitude de oposição a seu modelo familiar e aos pais é parte inerente do processo de diferenciação em relação a estes e de construção de seu próprio eu. O desenvolvimento da autonomia se dará de modo crescente, mas o adolescente, em diversos momentos, precisará recorrer tanto a fontes sociais que lhe sirvam de referência (educadores, colegas e outras) quanto à referência e à segurança do ambiente familiar. Assim, a segurança sentida na convivência familiar e comunitária oferecerá as bases necessárias para o amadurecimento e para a constituição de uma vida adulta saudável.

Em virtude dos desafios enfrentados na adolescência, a privação da convivência familiar e comunitária nesse período pode tornar particularmente doloroso o processo de amadurecimento, frente à falta de referenciais seguros para a construção de sua identidade, desenvolvimento da autonomia e elaboração de projetos futuros, acompanhados ainda de rebaixamento da auto-estima (Justo, 1997).<sup>20</sup> Pereira (2003) observou que a adolescência nos serviços de acolhimento institucional pode ser acompanhada de sentimentos de perda, frente à aproximação da separação, muitas vezes, do único referencial do qual o adolescente dispõe: os vínculos construídos na instituição. A autora destaca, assim, a importância da atenção às necessidades específicas desta etapa do ciclo vital e do trabalho pela garantia do direito à convivência familiar e comunitária do adolescente, bem como de se favorecer um processo de desligamento gradativo da instituição.

Finalmente, a família tem importância tal que permanece viva, como realidade psicológica, ao longo de todo o ciclo vital do indivíduo, ainda que sentida como falta. Ao longo de sua vida, cada pessoa retornará inúmeras vezes às lembranças das experiências vividas com a família na infância, na adolescência, na vida adulta e na velhice. Os aspectos aqui abordados têm como objetivo fundamentar o direito à convivência familiar, bem como o princípio da excepcionalidade e da provisoriedade da medida protetiva de abrigo. Quando a separação da família e do contexto de origem for necessária, um cuidado de qualidade deve ser prestado à criança ou ao adolescente, enquanto a integração à família definitiva (de origem ou substituta) não for viabilizada.

Winnicott (2005a; 2005b) afirma que, quando a convivência familiar é saudável, a família é o melhor lugar para o desenvolvimento da criança e do adolescente. Todavia, é preciso lembrar que a família, lugar de proteção e cuidado, é também lugar de conflito e pode até mesmo ser o espaço da violação de direitos da criança e do adolescente. Nessas situações, medidas de apoio à família deverão ser tomadas, bem como outras que se mostrarem necessárias, de modo a assegurar-se o direito da criança e do adolescente de se desenvolver no seio de uma família, prioritariamente a de origem e, excepcionalmente, a substituta, pois a convivência saudável com a família possibilita que:

O indivíduo encontre e estabeleça sua identidade de maneira tão sólida que, com o tempo, e a seu próprio modo, ele ou ela adquira a capacidade de tornar-se membro da sociedade – um membro ativo e criativo, sem perder sua espontaneidade pessoal

---

<sup>20</sup> JUSTO, J. S. A institucionalização vivida pela criança de orfanato. In: A. Merisse, J. S. Justo & L. C. da Rocha (Orgs.), Lugares da infância: Reflexões sobre a história da criança na fábrica, creche e orfanato (p. 71-91). São Paulo: Arte e Ciência, 1997.



nem desfazer-se daquele sentido de liberdade que, na boa saúde, vem de dentro do próprio indivíduo ( Winnicott, 2005a, p. 40).

### ***Convivência Comunitária***

Conforme abordado anteriormente, a partir da sua entrada na educação infantil ou no ensino fundamental, a criança expande seu núcleo de relacionamentos para além da família. Durante a infância e a adolescência o desenvolvimento é continuamente influenciado pelo contexto no qual a criança e o adolescente estão inseridos. A partir da relação com colegas, professores, vizinhos e outras famílias, bem como da utilização das ruas, quadras, praças, escolas, igrejas, postos de saúde e outros, crianças e adolescentes interagem e formam seus próprios grupos de relacionamento. Na relação com a comunidade, as instituições e os espaços sociais, eles se deparam com o coletivo – papéis sociais, regras, leis, valores, cultura, crenças e tradições, transmitidos de geração a geração – expressam sua individualidade e encontram importantes recursos para seu desenvolvimento (Nasciuti, 1996).<sup>21</sup>

Os espaços e as instituições sociais são, portanto, mediadores das relações que as crianças e os adolescentes estabelecem, contribuindo para a construção de relações afetivas e de suas identidades individual e coletiva. Nessa direção, se o afastamento do convívio familiar for necessário, as crianças e adolescentes devem, na medida do possível, permanecer no contexto social que lhes é familiar. Além de muito importante para o desenvolvimento pessoal, a convivência comunitária favorável contribui para o fortalecimento dos vínculos familiares e a inserção social da família.

Nesse sentido, Takashima (2004)<sup>22</sup> destaca que algumas estratégias da comunidade contribuem para a proteção da criança e do adolescente, constituindo formas de apoio coletivo entre famílias em situação de vulnerabilidade social:

- *redes espontâneas de solidariedade entre vizinhos*: a família recebe apoio em situações de crise como morte, incêndio ou doenças;
- *práticas informais organizadas*: a comunidade compartilha com os pais ou responsáveis a função de cuidado com a criança e com o adolescente, bem como denuncia situações de violação de direitos, dentre outras; e
- *práticas formalmente organizadas*: a comunidade organiza projetos e cooperativas para a geração de emprego e renda, por exemplo.

Pereira e Costa (2004),<sup>23</sup> em estudo sobre o acolhimento institucional, observaram que as famílias de crianças e adolescentes abrigados geralmente não possuem rede familiar extensa ou redes sociais de apoio na comunidade. As autoras apontam que estas famílias, predominantemente monoparentais e chefiadas pela mulher, possuem uma história marcada pela exclusão social, migração e ruptura de vínculos afetivos. Vivências de “desenraizamento familiar e social” associam-se à falta de um grupo familiar extenso e de vínculos significativos na comunidade aos quais a família possa recorrer para encontrar apoio ao desempenho de suas funções de cuidado e proteção à criança e ao adolescente. Para estas

---

<sup>21</sup> NASCIUTI, J. R. A instituição como via de acesso à comunidade. In: R. H. F. Campos (Org), *Psicologia social e comunitária: Da solidariedade à autonomia* (pp. 100-126). Rio de Janeiro: Vozes, 1996.

<sup>22</sup> TAKASHIMA, G. M. K. O Desafio da Política de Atendimento à Família: dar vida às leis - uma questão de postura. In: KALOUSTIAN, S. M. (Org.) *Família Brasileira: A base de tudo*. São Paulo: Cortez, Brasília: UNICEF, 2004.

<sup>23</sup> PEREIRA, J. M. F. e COSTA, L. F. (2004) O ciclo recursivo do abandono. Disponível em <<[http://www.psicologia.com.pt/artigos/ver\\_artigo.php?codigo=A0207&area=d4&subarea=>>](http://www.psicologia.com.pt/artigos/ver_artigo.php?codigo=A0207&area=d4&subarea=>>) acessado em 29 de outubro de 2006.

famílias, em especial, o acesso a uma rede de serviços potencializada e integrada torna-se fundamental para a superação de suas vulnerabilidades.

Além da influência que o contexto exerce sobre o desenvolvimento da criança e do adolescente, as redes sociais de apoio e os vínculos comunitários podem favorecer a preservação e o fortalecimento dos vínculos familiares, bem como a proteção e o cuidado à criança e ao adolescente. É importante destacar, todavia, que, além de potencial para o desenvolvimento da criança, do adolescente e da família é na utilização dos espaços e instituições sociais e nas relações socialmente estabelecidas que direitos são também violados. Pela própria organização de alguns contextos, as famílias podem estar particularmente expostas a tensões externas que fragilizam seus vínculos, tornando-as mais vulneráveis.

A violência, a discriminação, o consumismo veiculado na mídia, a intolerância e a falta de acesso às políticas sociais básicas – aspectos, relacionados à própria estruturação da sociedade brasileira - acabam repercutindo sobre a possibilidade de uma convivência familiar e comunitária saudável. Nesse sentido, Szymanski (2002) relembra que a violência é responsável pela maior parte das mortes entre jovens das camadas mais empobrecidas da população. A autora afirma que a violência urbana, fortemente associada ao tráfico e ao consumo de drogas, tem reflexos na vida das famílias das diferentes classes sociais repercutindo sobre as relações intrafamiliares, o desenvolvimento de seus membros e a relação com o contexto social.

Assim, é possível afirmar, conforme destacado por Vicente (2004), que os vínculos familiares e comunitários possuem uma dimensão política, na medida em que tanto a construção quanto o fortalecimento dos mesmos dependem também, dentre outros fatores, de investimento do Estado em políticas públicas voltadas à família, à comunidade e ao espaço coletivo – habitação, saúde, trabalho, segurança, educação, assistência social, desenvolvimento urbano, combate à violência, ao abuso e à exploração de crianças e adolescentes, distribuição de renda e diminuição da desigualdade social, meio ambiente, esporte e cultura, dentre outros. Os aspectos aqui abordados evidenciam finalmente que a efetivação da promoção, proteção e defesa do direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes requer um conjunto articulado de ações que envolvem a co-responsabilidade do Estado, da família e da sociedade, conforme disposto no ECA e na Constituição Federal.

### ***Ameaça e violação dos direitos da criança e do adolescente no contexto da família***

Por tudo o que já foi dito sobre o desenvolvimento da criança e do adolescente, e do modo como esse processo, numa via de mão dupla, afeta e é afetado pelo ambiente familiar e social que lhe é continente, fica demonstrada a importância de se oferecer à criança e, mais tarde, ao adolescente, um ambiente nutritivo e estável, do ponto de vista relacional e afetivo, onde se sintam protegidos e queridos e onde possam encontrar o suporte necessário ao enfrentamento dos diversos desafios que constituem esta peculiar etapa da vida. A constância das figuras parentais, as condições sociais e culturais para a realização de seus cuidados e um “clima afetivo”<sup>24</sup> favorável, nos primeiros anos de vida, favorecem a constituição de vínculos afetivos primários e abrem o caminho para a constituição de novos vínculos, cuja

---

<sup>24</sup> SPITZ, R. A. *O primeiro ano de vida: um estudo psicanalítico do desenvolvimento normal e anômalo das relações objetivas*. 2ª edição brasileira. São Paulo: Martins Fontes, 1979, p.132. – Spitz introduz o conceito de “clima afetivo” para designar a totalidade das forças que influenciam o desenvolvimento do bebê, esclarecendo que tal clima se estabelece pelos resultados cumulativos de reiteradas experiências e estímulos, de seqüências de respostas interminavelmente repetidas. “Cada parceiro da dupla mãe-filho percebe o afeto do outro e responde com afeto, numa troca afetiva recíproca contínua.” O autor relativiza, assim, o papel que eventos traumáticos podem desempenhar no desenvolvimento.

preservação, durante a infância e a adolescência, propiciam as condições adequadas para a socialização e o desenvolvimento integral dos indivíduos. Da mesma forma, a garantia de acesso aos direitos universais para todas as famílias é a contraparte da responsabilidade do Estado para garantir o desenvolvimento da criança e do adolescente, pensando também de forma mais ampla, no desenvolvimento das novas gerações e da cidadania.

Coloca-se, então, o postulado da necessidade da preservação dos vínculos familiares e comunitários para o desenvolvimento da criança e do adolescente, a partir de um contexto familiar e social onde os direitos sejam garantidos e os cuidados sejam de qualidade. Situações de risco na família e na sociedade podem levar a violações de direitos e podem acarretar dificuldades ao seu desenvolvimento e, dentre tais situações encontra-se a ruptura dos laços familiares e comunitários. Assim, torna-se fundamental refletir sobre as situações caracterizadas como violação de direitos de crianças e adolescentes no contexto familiar, com o impacto sobre os vínculos e as formas de atendimento devidas em cada caso.

### ***Violações de direitos, a co-responsabilização do Estado e da família e intervenções necessárias***

O Estatuto da Criança e do Adolescente dispõe, em seu artigo 5º, que “nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, crueldade e opressão (...)”, sendo dever constitucional da família, da sociedade e do Estado colocá-los a salvo de tais condições. No seu artigo 18, o ECA estabelece que “é dever de todos velar pela dignidade da criança e do adolescente, pondo-os a salvo de qualquer tratamento desumano, violento, aterrorizante, vexatório ou constrangedor.” No entanto, por motivos diversos, tais violações de direitos podem vir a ocorrer no seio da própria família, na relação que os pais, responsáveis ou outros membros do grupo familiar estabelecem com a criança e o adolescente.

Por toda a argumentação já desenvolvida até agora sobre a co-responsabilidade do Estado, da família e na sociedade diante dos direitos de crianças e adolescentes, é preciso refletir também sobre a sua co-responsabilização nas situações de violação desses direitos tanto quanto no esforço para a sua superação.

Assim, a violação de direitos que tem lugar no seio da família pode refletir, ainda que não necessariamente, também uma situação de vulnerabilidade da família diante dos seus próprios direitos de cidadania, do acesso e da inclusão social. Depreende-se que o apoio sócio-familiar é, muitas vezes, o caminho para o resgate dos direitos e fortalecimento dos vínculos familiares. Levando isto em consideração, cabe à sociedade, aos demais membros da família, da comunidade, e ao próprio Estado, nesses casos, reconhecer a ameaça ou a violação dos direitos e intervir para assegurar ou restaurar os direitos ameaçados ou violados. Para que isso ocorra, de maneira eficiente e eficaz, algumas condições devem ser satisfeitas:

- a existência e a adequada estruturação de uma rede de serviços de atenção e proteção à criança, ao adolescente e à família, capazes de prover orientação psicopedagógica e de dialogar com pais e responsáveis, criando espaços de reflexão quanto à educação dos filhos, bem como de intervir eficientemente em situações de crise, para resguardar os direitos da criança, fortalecendo a família para o adequado cumprimento de suas responsabilidades, ou propiciando cuidados alternativos à criança e ao adolescente que necessitem, para sua segurança e após rigorosa avaliação técnica, ser afastados da família.
- difusão de uma cultura de direitos, em que as famílias, a comunidade e as instituições conheçam e valorizem os direitos da criança e do adolescente, especialmente a sua liberdade

de expressão e o direito de participação na vida da família e da comunidade, opinando e sendo ouvidos sobre as decisões que lhes dizem respeito;

- a superação de padrões culturais arraigados, característicos de uma sociedade patriarcal, marcada pelo autoritarismo, em que se admite a imposição de castigos físicos e outros tipos de agressão como “educação” dada à criança e ao adolescente;
- a capacidade dos membros das famílias, da comunidade e dos profissionais que atuam junto a crianças, adolescentes e famílias, especialmente nas áreas de educação, saúde e assistência social, de reconhecer os sinais da violência contra a criança e o adolescente, denunciá-la e enfrentá-la, desenvolvendo uma atitude coletiva e pró-ativa de proteção e “vigilância social”, em lugar da omissão;
- a existência e a adequada estruturação dos Conselhos Tutelares, bem como a capacitação dos conselheiros para o exercício de suas funções em defesa dos direitos da criança e do adolescente, em estreita articulação com a Justiça da Infância e da Juventude, o Ministério Público e com os demais atores do Sistema de Garantia de Direitos.
- a oferta de serviços de cuidados alternativos à criança e ao adolescente que necessitem - para sua segurança e após rigorosa avaliação técnica - ser afastados da família de origem; e
- a oferta de serviços de apoio psicossocial à família visando a reintegração familiar, bem como de acompanhamento no período pós-reintegração.

Dentre as situações de risco vividas por crianças e adolescentes, relacionadas à falta ou à fragilização dos vínculos familiares e comunitários, que merecem atenção e intervenção da sociedade e do Estado, destacam-se a negligência, o abandono e a violência doméstica.

Segundo Azevedo e Guerra<sup>25</sup> “a negligência se configura quando os pais (ou responsáveis) falham em termos de atendimento às necessidades dos seus filhos (alimentação, vestir, etc.) e **quando tal falha não é o resultado das condições de vida além do seu controle**” (grifo nosso). A negligência assume formas diversas, que podem compreender descasos: com a saúde da criança, por exemplo ao deixar de vaciná-la; com a sua higiene; com a sua educação, descumprindo o dever de encaminhá-la ao ensino obrigatório; com a sua supervisão, deixando-a sozinha e sujeita a riscos; com a sua alimentação; com o vestuário; dentre outras. Pode-se dizer que o abandono, deixando a criança à própria sorte, e por conseguinte, em situação de extrema vulnerabilidade, seria a forma mais grave de negligência.

O conselheiro tutelar, o técnico, a autoridade judicial, ou qualquer outro ator institucional ou social, na sua missão de velar pelos direitos da criança e do adolescente, ao se deparar com uma possível situação de negligência, ou mesmo de abandono, deve sempre levar em conta a condição sócio-econômica e o contexto de vida das famílias bem como a sua inclusão em programas sociais e políticas públicas, a fim de avaliar se a negligência resulta de circunstâncias que fogem ao seu controle e/ou que exigem intervenção no sentido de fortalecer os vínculos familiares. “Para que se confirme a negligência nessas famílias, precisamos ter certeza de que elas não se interessam em prestar os cuidados básicos para que uma criança ou adolescente cresça saudável e com segurança..”<sup>26</sup>

<sup>25</sup> AZEVEDO, M.A. & GUERRA, V.N.A. *Infância e violência intrafamiliar*. Apud TERRA DOS HOMENS. Série em defesa da convivência familiar e comunitária. Violência intrafamiliar. Rio de Janeiro: ABTH, v. 4, 2003.

<sup>26</sup> DESLANDES, S.F. [et alli]. *Livro das famílias: conversando sobre a vida e sobre os filhos*. (p. 41) Rio de Janeiro: Ministério da Saúde / Sociedade Brasileira de Pediatria, 2005.

Veronese e Costa (2006),<sup>27</sup> num exercício de conceituação, explicam que “a palavra violência vem do termo latino *vis*, que significa força. Assim, violência é abuso da força, usar de violência é agir sobre alguém ou fazê-lo agir contra sua vontade, empregando a força ou a intimidação”. A violência doméstica ou intrafamiliar é um fenômeno complexo e multideterminado em que podem interagir e potencializar-se mutuamente características pessoais do agressor, conflitos relacionais e, por vezes, transgeracionais, fatores relacionados ao contexto sócio-econômico da família e elementos da cultura. Isso explica o fato da violência doméstica não ser exclusiva de uma classe desfavorecida, perpassando indistintamente todos os estratos sociais. Ela acontece no espaço privado, na assimetria das micro-relações de poder estabelecidas entre os membros da família, e abrange a violência física, a violência psicológica e a violência sexual, podendo acarretar seqüelas gravíssimas e até a morte da criança ou do adolescente. Não cabe neste espaço aprofundar cada uma dessas categorias, apenas situar a gravidade do fenômeno, no mesmo plano da violência urbana e da violência estrutural, e a imperiosa necessidade de preveni-lo e enfrentá-lo, em todas as suas facetas e gradações.

Exatamente por isto, é importante lembrar que condições de vida tais como pobreza, desemprego, exposição à violência urbana, situações não assistidas de dependência química ou de transtorno mental, violência de gênero e outras, embora não possam ser tomadas como causas de violência contra a criança e o adolescente, podem contribuir para a sua emergência no seio das relações familiares.

A Lei 8.069/90, em seu artigo 98, estabelece a aplicabilidade de medidas de proteção, da alçada dos Conselhos Tutelares (Art. 101, incisos I a VII) e da Justiça da Infância e da Juventude, quando os direitos da criança e do adolescente forem ameaçados ou violados: “I – por ação ou omissão da sociedade e do Estado; II - por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; e III – em razão de sua conduta.” Vale a pena listá-las:

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

- I – encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade;
- II – orientação, apoio e acompanhamento temporários;
- III – matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental;
- IV – inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança ou ao adolescente;
- V – requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial;
- VI – inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;
- VII – abrigo em entidade;
- VIII – colocação em família substituta.”

À sua disposição, para intervir na situação de crise familiar, os conselhos tutelares – apenas nos incisos I a VII – e a autoridade judicial têm ainda as seguintes **medidas pertinentes aos pais ou responsável**, previstas nos artigos 129 e 130 do ECA:

“Art. 129. São medidas aplicáveis aos pais ou responsável:

- I – encaminhamento a programa oficial ou comunitário de proteção à família;
- II – inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;
- III – encaminhamento a tratamento psicológico ou psiquiátrico;
- IV – encaminhamento a cursos ou programas de orientação;
- V – obrigação de matricular o filho ou pupilo e acompanhar sua frequência e aproveitamento escolar;

---

<sup>27</sup> VERONESE, J.R.P. & COSTA, M.M.M. *Violência doméstica: quando a vítima é criança ou adolescente – uma leitura interdisciplinar*. Florianópolis: OAB/SC Editora, (p. 101-102), 2006.

VI – obrigação de encaminhar a criança ou adolescente a tratamento especializado;

VII – advertência;

VIII – perda da guarda;

IX – destituição da tutela;

X – suspensão ou destituição do pátrio poder.

Parágrafo Único. Na aplicação das medidas previstas nos incisos IX e X deste artigo, observar-se-á o disposto nos Arts. 23 e 24.

Art. 130 – Verificada a hipótese de maus-tratos, opressão ou abuso sexual impostos pelos pais ou responsável, a autoridade judiciária poderá determinar, como medida cautelar, o afastamento do agressor da moradia comum.”

Aqui é importante enfatizar o disposto no artigo 23 do ECA, de que a “falta ou a carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou suspensão do pátrio poder” e “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 programas oficiais de auxílio.”

### ***Programas de auxílio e proteção à família***

A ordem de apresentação das medidas elencadas nos artigos 101 e 129 da Lei 8.069/90 guarda, certamente, um sentido de gradação, reservando a aplicação das medidas mais sérias e drásticas, que envolvem a separação da criança e do adolescente de sua família, à autoridade judicial. Acertadamente, o espírito da Lei 8.069/90 é pela preservação dos vínculos familiares originais, procurando-se evitar, sempre que possível e no melhor interesse da criança, rupturas que possam comprometer o seu desenvolvimento. De fato,

“O Estatuto da Criança e do Adolescente tem a relevante função, ao regulamentar o texto constitucional, de fazer com que este último não se constitua em letra morta. No entanto, a simples existência de leis que proclamem os direitos sociais, por si só não consegue mudar as estruturas. Antes há que se conjugar aos direitos uma política social eficaz, que de fato assegure materialmente os direitos já positivados” (HOPPE *apud* VERONESE e COSTA, 2006, p. 132).<sup>28</sup>

Sem a pretensão de discorrer sobre cada uma das medidas de proteção e das medidas pertinentes aos pais ou responsável, destaca-se neste capítulo a importância das medidas voltadas à inclusão da família em programas de auxílio e proteção, expressas no inciso IV do artigo 101, no artigo 23 Parágrafo Único e no inciso I do artigo 129 do ECA. Tais programas, se disponíveis e bem estruturados, podem lograr a superação das dificuldades vivenciadas pela família e a restauração de direitos ameaçados ou violados, sem a necessidade de afastar a criança ou o adolescente do seu núcleo familiar.

De forma geral, quando as medidas protetivas já estão em pauta, os programas de apoio sócio-familiar devem perseguir o objetivo do fortalecimento da família, a partir da sua singularidade, estabelecendo, de maneira participativa, um plano de trabalho ou plano promocional da família que valorize sua capacidade de encontrar soluções para os problemas enfrentados, com apoio técnico-institucional. Os Programas devem abarcar as seguintes dimensões:

- superação de vulnerabilidades sociais decorrentes da pobreza e privação – incluindo condições de habitabilidade, segurança alimentar, trabalho e geração de renda;

<sup>28</sup> HOPPE, M. O estatuto passado a limpo. Porto Alegre: Juizado da Infância e da Juventude, 1992. CD-ROM. Biblioteca Nacional dos Direitos da Criança – AJURIS / Fundação Banco do Brasil / UNICEF *apud* VERONESE, J.R.P. & COSTA, M.M.M. *Violência doméstica: quando a vítima é criança ou adolescente – uma leitura interdisciplinar*. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2006, p. 132.

- fortalecimento de vínculos familiares e de pertencimento social fragilizados;
- acesso à informação com relação às demandas individuais e coletivas;
- orientação da família e, especialmente, dos pais, quanto ao adequado exercício das funções parentais, em termos de proteção e cuidados a serem dispensados às crianças e adolescentes em cada etapa do desenvolvimento, mantendo uma abordagem dialógica e reflexiva;
- superação de conflitos relacionais e/ou transgeracionais, rompendo o ciclo de violência nas relações intrafamiliares;
- integração sócio-comunitária da família, a partir da mobilização das redes sociais e da identificação de bases comunitárias de apoio;
- orientação jurídica, quando necessário.

A estruturação de programas dessa natureza e abrangência pressupõe um arcabouço teórico-metodológico e um corpo técnico devidamente qualificado e quantitativamente bem dimensionado face às demandas existentes em cada território. A interdisciplinaridade e a intersetorialidade são, também, características importantes dos programas de apoio sócio-familiar, que devem articular diferentes políticas sociais básicas – em especial a saúde, a assistência social e a educação – e manter estreita parceria com o SGD, sem prejuízo do envolvimento de políticas como habitação, trabalho, esporte, lazer e cultura, dentre outras. A existência e a eficácia dos Programas de Apoio Sócio-Familiar são essenciais à promoção do direito à convivência familiar e comunitária e constituem um dos pilares deste Plano Nacional, que objetiva a ampliação do seu raio de cobertura e o incremento de sua qualidade. Isso deverá ocorrer com a consolidação de políticas públicas universais e de qualidade e pela integração entre o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o Sistema Único de Saúde (SUS), o Sistema de Garantia de Direitos (SGD) e o Sistema Educacional.

### ***A decisão de afastamento da criança ou do adolescente da família***

Uma vez constatada a necessidade do afastamento, ainda que temporário, da criança ou do adolescente de sua família de origem, o caso deve ser levado imediatamente ao Ministério Público e à autoridade judiciária. Ainda que condicionado a uma decisão judicial, o afastamento da criança ou do adolescente da sua família de origem deve advir de uma recomendação técnica, a partir de um estudo diagnóstico, caso a caso, preferencialmente realizado por equipe interdisciplinar de instituição pública, ou, na sua falta, de outra instituição que detenha equipe técnica qualificada para tal. A realização deste estudo diagnóstico deve ser realizada em estreita articulação com a Justiça da Infância e da Juventude e o Ministério Público, de forma a subsidiar tal decisão. Ressalte-se que, conforme o Art. 93, em caso de afastamento em caráter emergencial e de urgência, sem prévia determinação judicial, a autoridade judiciária deverá ser comunicada até o 2º dia útil imediato.

O estudo diagnóstico deve incluir uma criteriosa avaliação dos riscos a que estão submetidos a criança ou o adolescente e as condições da família para a superação das violações e o provimento de proteção e cuidados, bem como os recursos e potencialidades da família extensa e da rede social de apoio, que muitas vezes pode desempenhar um importante papel na superação de uma situação de crise, ou dificuldade momentânea da família.

Em relação ao processo de avaliação diagnóstica, é importante ouvir todas as pessoas envolvidas, em especial a própria criança ou adolescente, através de métodos adequados ao seu grau de desenvolvimento e capacidades. É preciso, ainda, ter em mente que a decisão de retirar uma criança de sua família terá repercussões profundas, tanto para a criança, quanto

para a família. Trata-se de decisão extremamente séria e assim deve ser encarada, optando-se sempre pela solução que represente o melhor interesse da criança ou do adolescente e o menor prejuízo ao seu processo de desenvolvimento.

É importante ressaltar que, mesmo decidindo-se pelo afastamento da criança ou adolescente da família, deve-se perseverar na atenção à família de origem, como forma de abreviar a separação e promover a reintegração familiar. Nesse sentido, os Programas de Apoio Sócio-Familiar devem articular-se com os serviços especializados de prestação de cuidados alternativos, para garantir a continuidade do acompanhamento da criança ou do adolescente e de sua família, durante o período de acolhimento e após a reintegração à família de origem. Somente quando esgotadas as possibilidades de reintegração familiar é que se deverá proceder à busca por uma colocação familiar definitiva, por meio da adoção.

### ***A prestação de cuidados alternativos a crianças e adolescentes afastados do convívio com a família de origem***

Quando, para a proteção de sua integridade física e psicológica, for detectada a necessidade do afastamento da criança e do adolescente da família de origem, os mesmos deverão ser atendidos em serviços que ofereçam cuidados e condições favoráveis ao seu desenvolvimento saudável, devendo-se trabalhar no sentido de viabilizar a reintegração à família de origem ou, na sua impossibilidade, o encaminhamento para família substituta. Tais serviços podem ser ofertados na forma de Acolhimento Institucional ou Programas de Famílias Acolhedoras.

### **Acolhimento Institucional**

No presente Plano, adotou-se o termo Acolhimento Institucional para designar os programas de abrigo em entidade, definidos no Art. 90, Inciso IV, do ECA, como aqueles que atendem crianças e adolescentes que se encontram sob medida protetiva de abrigo, aplicadas nas situações dispostas no Art. 98. Segundo o Art. 101, Parágrafo Único, o abrigo é medida provisória e excepcional, não implicando privação de liberdade. O Acolhimento Institucional para crianças e adolescentes pode ser oferecido em diferentes modalidades como: Abrigo Institucional para pequenos grupos, Casa Lar e Casa de Passagem. Independentemente da nomenclatura, todas estas modalidades de acolhimento constituem “programas de abrigo”, prevista no artigo 101 do ECA, inciso VII, devendo seguir os parâmetros do artigos 90, 91, 92, 93 e 94 (no que couber) da referida Lei.

Todas as entidades que desenvolvem programas de abrigo devem prestar plena assistência à criança e ao adolescente, ofertando-lhes acolhida, cuidado e espaço para socialização e desenvolvimento. Destaca-se que, de acordo com o Art. 92 do ECA, devem adotar os seguintes princípios:

- I - preservação dos vínculos familiares;
- II - integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família de origem;
- 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.

As entidades que desenvolvem programas de abrigo devem registrar-se e inscrever seus programas junto aos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e de Assistência Social e, para que essa inscrição seja deferida, devem cumprir uma série de recomendações do ECA acerca de suas atividades e instalações. Em suma, tais entidades executam um serviço público, de proteção e cuidados a crianças e adolescentes privados da convivência familiar, em ambiente institucional. Finalmente, em conformidade com o Art. 92, Parágrafo Único, “o dirigente da entidade de abrigo é equiparado ao guardião, para todos os efeitos de direito.”

As casas-lares, definidas pela Lei nº 7.644, de 18 de dezembro de 1987, devem estar submetidas a todas as determinações do ECA relativas às entidades que oferecem programas de abrigo, anteriormente citadas, particularmente no que se refere à excepcionalidade e à provisoriedade da medida. Nesta modalidade, o atendimento é oferecido em unidades residenciais, nas quais um cuidador residente se responsabiliza pelos cuidados de até dez crianças e/ou adolescentes, devendo para tal receber supervisão técnica. As casas-lares têm a estrutura de residências privadas, podendo estar distribuídas tanto em um terreno comum, quanto inseridas, separadamente, em bairros residenciais.

Ressalta-se que todas as entidades que oferecem Acolhimento Institucional, independente da modalidade de atendimento, devem atender aos pressupostos do ECA. Por tudo que foi abordado neste Plano, destacamos, ainda, que tais serviços devem:

- estar localizados em áreas residenciais, sem distanciar-se excessivamente, do ponto de vista geográfico, da realidade de origem das crianças e adolescentes acolhidos;
- promover a preservação do vínculo e do contato da criança e do adolescente com a sua família de origem, salvo determinação judicial em contrário;
- manter permanente comunicação com a Justiça da Infância e da Juventude, informando à autoridade judiciária sobre a situação das crianças e adolescentes atendidos e de suas famílias;
- trabalhar pela organização de um ambiente favorável ao desenvolvimento da criança e do adolescente e estabelecimento de uma relação afetiva e estável com o cuidador. Para tanto, o atendimento deverá ser oferecido em pequenos grupos, garantindo espaços privados para a guarda de objetos pessoais e, ainda, registros, inclusive fotográficos, sobre a história de vida e desenvolvimento de cada criança e cada adolescente;
- atender crianças e adolescentes com deficiência de forma integrada às demais crianças e adolescentes, observando as normas de acessibilidade e capacitando seu corpo de funcionários para o atendimento adequado às suas demandas específicas;
- atender ambos os sexos e diferentes idades de crianças e adolescentes, a fim de preservar o vínculo entre grupo de irmãos;
- propiciar a convivência comunitária por meio do convívio com o contexto local e da utilização dos serviços disponíveis na rede para o atendimento das demandas de saúde, lazer, educação, dentre outras, evitando o isolamento social;

- preparar gradativamente a criança e o adolescente para o processo de desligamento, nos casos de reintegração à família de origem ou de encaminhamento para adoção;
- fortalecer o desenvolvimento da autonomia e a inclusão do adolescente em programas de qualificação profissional, bem como a sua inserção no mercado de trabalho, como aprendiz ou trabalhador – observadas as devidas limitações e determinações da lei nesse sentido - visando a preparação gradativa para o seu desligamento quando atingida a maioridade. Sempre que possível, ainda, o abrigo deve manter parceria com programas de Repúblicas, utilizáveis como transição para a aquisição de autonomia e independência, destinadas àqueles que atingem a maioridade no abrigo.

### **Programa de Famílias Acolhedoras**

O Programa de Famílias Acolhedoras caracteriza-se como um serviço que organiza o acolhimento, na residência de famílias acolhedoras, de crianças e adolescentes afastados da família de origem mediante medida protetiva. Representa uma modalidade de atendimento que visa oferecer proteção integral às crianças e aos adolescentes até que seja possível a reintegração familiar. Tal programa prevê metodologia de funcionamento que contemple:

- mobilização, cadastramento, seleção, capacitação, acompanhamento e supervisão das famílias acolhedoras por uma equipe multiprofissional;
- acompanhamento psicossocial das famílias de origem, com vistas à reintegração familiar; e
- articulação com a rede serviços, com a Justiça da Infância e da Juventude e com os demais atores do Sistema de Garantia de Direitos.

Ressalta-se que este Programa não deve ser confundido com a adoção. 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. As famílias acolhedoras estão vinculadas a um Programa, que as seleciona, prepara e acompanha para o acolhimento de crianças ou adolescentes indicados pelo Programa. Dentro da sistemática jurídica, este tipo de acolhimento possui como pressuposto um mandato formal – uma guarda fixada judicialmente a ser requerida pelo programa de atendimento ao Juízo, em favor da família acolhedora. A manutenção da guarda – que é instrumento judicial exigível para a regularização deste acolhimento – estará vinculada à permanência da família acolhedora no Programa.

O programa deve ter como objetivos:

- cuidado individualizado da criança ou do adolescente, proporcionado pelo atendimento em ambiente familiar;
- a preservação do vínculo e do contato da criança e do adolescente com a sua família de origem, salvo determinação judicial em contrário;
- o fortalecimento dos vínculos comunitários da criança e do adolescente, favorecendo o contato com a comunidade e a utilização da rede de serviços disponíveis;
- a preservação da história da criança ou do adolescente, contando com registros e fotografias organizados, inclusive, pela família acolhedora; e

- preparação da criança e do adolescente para o desligamento e retorno à família de origem, bem como desta última para o mesmo.
- permanente comunicação com a Justiça da Infância e da Juventude, informando à autoridade judiciária sobre a situação das crianças e adolescentes atendidos e de suas famílias;

Embora constitua um instituto novo no País, esta experiência já se encontra consolidada em outros países, principalmente nos europeus,<sup>29</sup> e se encontra contemplada expressamente na Política Nacional de Assistência Social, ao dispor que dentro dos serviços de proteção social especial de alta complexidade está a “Família Acolhedora”.

Do ponto de vista legal, assim como as entidades de Acolhimento Institucional, os “Programas de Famílias Acolhedoras”, denominadas também de “Famílias Guardiãs”, “Famílias de Apoio”, “Famílias Cuidadoras”, “Famílias Solidárias”,<sup>30</sup> dentre outras, deverão se sujeitar ao regime previsto nos artigos 92 e 93 e Parágrafo Único do Art. 101 do Estatuto

Desse modo, tanto o Acolhimento Institucional, quanto os Programas de Famílias Acolhedoras devem organizar-se segundo os princípios e diretrizes do Estatuto da Criança e do Adolescente, especialmente no que se refere à excepcionalidade e à provisoriedade do acolhimento, ao investimento na reintegração à família de origem, à preservação do vínculo entre grupos de irmãos, à permanente comunicação com a Justiça da Infância e da Juventude e à articulação com a rede de serviços.

A parametrização dos Programas de Famílias Acolhedoras e o reordenamento dos Programas de Acolhimento Institucional, visando a adequação de ambos ao Estatuto da Criança e do Adolescente, é uma das tarefas propostas neste Plano Nacional.

Destaca-se que, como no Acolhimento Institucional, nos Programas de Famílias Acolhedoras, quando a reintegração não for possível, a autoridade judiciária poderá determinar o encaminhamento da criança ou adolescente para adoção, segundo os procedimentos estabelecidos no ECA. Vale retomar que, conforme disposto no Art. 19 do ECA : “Toda criança ou adolescente tem direito a ser criado e educado no seio da sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária (...)”. Assim, nas situações de completa orfandade, ausente a família extensa, bem como nos casos em que as tentativas de reintegração familiar apontem para a inviabilidade do retorno da criança ou do adolescente à sua família de origem, deve-se priorizar uma solução definitiva aos cuidados e proteção da criança ou adolescente, mediante colocação em família substituta na forma de adoção, segundo os procedimentos estabelecidos no ECA.

Uma questão complexa que se coloca é: até quando deve se investir na reintegração familiar? Por quanto tempo se deve esperar uma reação positiva dos pais para reassumir os cuidados da criança ou do adolescente? Quando iniciar o processo de destituição do poder familiar para o encaminhamento à adoção?

Pereira e Costa (2004) afirmam que o prolongamento da permanência nas instituições de abrigo diminui substancialmente as possibilidades de retorno à família de origem ou encaminhamento para adoção, dentre outros aspectos, em virtude do enfraquecimento dos vínculos com a família de origem e a dificuldade de se realizar as adoções de crianças maiores e de adolescentes no Brasil. Apenas o intenso investimento na reintegração familiar e o

<sup>29</sup> Conforme estudos divulgados pela International Foster Care Organisation ( IFCO): GEORGE, Shanti & OUDENHOVEN, Nico Van. (Trad) Maria Soledad Franco. Apostando al Acogimiento Familiar – *Um estudio comparativo internacional*. Bélgica: Garant, 2003.

<sup>30</sup> Vide diversas experiências pelo país, como os projetos do Rio de Janeiro; SAPECA, de Campinas/SP; São Bento do Sul/SC, etc.; In: CABRAL, Cláudia (Org.). *Perspectivas do Acolhimento Familiar no Brasil*. Acolhimento Familiar – experiências e perspectivas. Rio de Janeiro: Booklink, 2004, p. 11.

acompanhamento conjunto, caso a caso, por uma equipe interdisciplinar, envolvendo os profissionais do abrigo e da Justiça da Infância e da Juventude, poderão fornecer elementos suficientes para o estudo psicossocial, que deve subsidiar a autoridade judiciária e o Ministério Público nos casos de destituição do poder familiar e encaminhamento para adoção. Nesse sentido, vale destacar a importância do encaminhamento periódico, pelos serviços de acolhimento, de relatórios informativos sobre a situação atual da criança, do adolescente e de sua família endereçados à autoridade judiciária.

A posição defendida neste Plano é que: 1) políticas preventivas proporcionem a permanência da criança e do adolescente com sua família de origem; 2) o afastamento do ambiente familiar seja medida excepcional e provisória; 3) realize-se um investimento efetivo para a reintegração familiar, desde o primeiro dia da separação da criança ou do adolescente de sua família; 4) não se assumam uma postura de defesa intransigente dos laços biológicos, mas sim de laços afetivos e estruturantes para a personalidade da criança e do adolescente; 5) haja comunicação permanente entre os serviços de acolhimento e a Justiça da Infância e Juventude; 6) a adoção seja medida excepcional, realizada apenas quando esgotadas as possibilidades de reintegração à família de origem; 7) avaliem-se as situações caso a caso, tendo sempre como princípio norteador básico o melhor interesse da criança e do adolescente.

A nação brasileira não pode mais aceitar passivamente a existência de crianças e adolescentes “esquecidos” nos abrigos e deve exercer sobre o tema o necessário controle social. Cabe aos gestores públicos, aos atores do Sistema de Garantia de Direitos e aos dirigentes de entidades de acolhimento institucional tratarem cada caso com a **Absoluta Prioridade** preconizada no Estatuto da Criança e do Adolescente.

## Adoção

De acordo com o ECA, a adoção é medida excepcional, irrevogável e “atribui a condição de filho ao adotado, com os mesmos direitos e deveres, inclusive os sucessórios, desligando-o de qualquer vínculo com pais e parentes, salvo impedimentos matrimoniais” (ECA, Art. 41).

Embora exista desde a Antiguidade, foi no século XX que, no Brasil, surgiram as primeiras legislações que abordaram a adoção. Ao longo deste século, sob influência de uma nova concepção de criança e adolescente, o direito evoluiu de modo crescente rumo ao reconhecimento da adoção como importante instrumento para, excepcionalmente, garantir-lhes o direito à convivência familiar e comunitária. A promulgação do ECA, os estudos que o sucederam e os movimentos da sociedade civil organizada contribuíram para que gradativamente se delineasse uma nova cultura da adoção, orientada pelo superior interesse da criança e do adolescente.

Essa nova cultura concebe a adoção como um encontro de necessidades, desejos e satisfações mútuas entre adotandos e adotantes (Campos, 2001).<sup>31</sup> Assim, visa ultrapassar o foco predominante no interesse do adulto para alcançar a dimensão da garantia de direitos de crianças e adolescentes que aguardam colocação em adoção, mas, por circunstâncias diversas, têm sido preteridos pelos adotantes – grupos de irmãos, crianças maiores e adolescentes, com deficiência, com necessidades específicas de saúde, afrodescendentes, pertencentes a minorias étnicas e outros.

---

<sup>31</sup> CAMPOS, N. M. V. *A família nos estudos psicossociais: uma experiência na Vara da Infância e Juventude do Distrito Federal*. [Dissertação de Mestrado]. Universidade de Brasília: Brasília, 2001.

Conforme apontado anteriormente, do ponto de vista legal, compete à autoridade judiciária, ouvido o Ministério Público, a colocação da criança ou adolescente em adoção. Nestes casos, um estudo psicossocial, elaborado por equipe interprofissional, deve subsidiar o processo. Apesar de tais determinações, contudo, um problema que ainda ocorre no país é a entrega direta de crianças para adoção, sem a mediação da Justiça – procurada mais tarde tão somente para regularizar a situação do ponto de vista legal. Estas adoções, chamadas de “adoções prontas” ou “adoção *intuitu personae*” inviabilizam que a excepcionalidade da medida seja garantida e, portanto, que a adoção esteja de fato voltada à defesa do interesse superior da criança e do adolescente. Ainda mais grave que a “adoção pronta” é a “adoção à brasileira”,<sup>32</sup> crime previsto no Art. 242 do Código Penal, que poderá, dependendo da situação, concorrer com outros crimes (Art. 237 a 239 do ECA).

A partir do exposto e sem a pretensão de esgotar o tema, são destacados alguns aspectos que subsidiam a posição defendida neste Plano, em relação à adoção:

- *políticas preventivas devem ser asseguradas*: a) para a promoção dos direitos sexuais e reprodutivos, conduzindo ao exercício seguro da sexualidade e ao planejamento familiar; b) para o acompanhamento das condições de saúde da gestante e do feto, da mãe e da criança, favorecendo, ainda, o fortalecimento dos vínculos, a preparação e o apoio aos pais, bem como a prevenção ao abandono e à violência;
- *a adoção constitui medida excepcional*: a) a falta ou carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou suspensão do poder familiar (ECA, Art. 23). Assim, devem ser garantidos serviços e programas de auxílio, inclusive abrigos para gestantes ou mães com crianças pequenas, que favoreçam a preservação dos vínculos; b) a decisão pelo encaminhamento para adoção deve ser precedida do investimento na reintegração familiar, iniciado imediatamente após o afastamento da criança ou adolescente do convívio com a família de origem;
- *o encaminhamento para adoção requer intervenções qualificadas e condizentes com os pressupostos legais e o superior interesse da criança e do adolescente*: a) para prevenir que crianças e adolescentes sejam “esquecidos” e passem longos períodos privados da convivência familiar: garantir acompanhamento por parte da Justiça de todos os casos atendidos em serviços de Acolhimento Institucional ou Programa de Famílias Acolhedoras – visando às medidas necessárias para a reintegração familiar e, na sua impossibilidade, o encaminhamento para adoção – e manutenção de cadastro atualizado de crianças e adolescentes em condições de serem adotados; b) estudo psicossocial realizado por equipe interprofissional, preferencialmente da Justiça da Infância e da Juventude, deve subsidiar a decisão quanto à destituição do poder familiar e encaminhamento para adoção – de modo a contribuir para avaliação quanto à impossibilidade de manutenção na família de origem e à excepcionalidade da medida de adoção. Tal estudo deve incluir os vários envolvidos: profissionais dos serviços de acolhimento, criança, adolescente e família de origem, dentre outros; c) abordagem adequada, por parte dos profissionais da Justiça, das mães que desejam entregar a criança em adoção, baseada numa postura de respeito; d) abordagem adequada por parte dos profissionais da saúde, procedendo ao encaminhamento à Justiça, da mãe que deseja entregar a criança em adoção; e) sempre que necessário,

---

<sup>32</sup> Código Penal Brasileiro - Art. 242 - Dar parto alheio como próprio; registrar como seu o filho de outrem; ocultar recém-nascido ou substituí-lo, suprimindo ou alterando direito inerente ao estado civil: (Redação dada pela Lei nº 6.898, de 1981) Pena - reclusão, de dois a seis anos. (Redação dada pela Lei nº 6.898, de 1981) Parágrafo único - Se o crime é praticado por motivo de reconhecida nobreza: (Redação dada pela Lei nº 6.898, de 1981) Pena – detenção, de um a dois anos, podendo o juiz deixar de aplicar a pena. (Redação dada pela Lei nº 6.898, de 1981).

encaminhamento da mãe que entrega a criança em adoção para serviços socioassistenciais, de saúde, de orientação e apoio psicológico e outros que se mostrem necessários; f) garantia de acesso à serviços gratuitos de assessoria jurídica – Defensoria Pública à família de origem, bem como aos adotantes no caso de colocação em adoção; g) divulgação e conscientização da sociedade acerca do papel da Justiça nas adoções, visando desconstruir mitos e preconceitos e favorecer que a entrega e a colocação sejam conduzidas mediante procedimentos legais previstos no ECA; h) divulgação e conscientização da sociedade acerca da ilegalidade da “adoção à brasileira”, bem como das inadequações presentes nas adoções “*intuitu personae*”; i) exigência de habilitação prévia junto à Justiça da Infância e da Juventude de pessoas interessadas em adotar, dispensada apenas em situações excepcionais; j) preparação prévia, aproximação gradativa e acompanhamento no período de adaptação dos adotantes e adotandos, realizados por equipe interprofissional, preferencialmente da Justiça da Infância e da Juventude, em parceria com Grupos de Apoio à Adoção e profissionais do serviço de acolhimento. Nesse sentido, o foco da preparação deve ser tanto nos adotantes quanto nos adotandos, garantindo-se que estes últimos sejam sujeitos ativos no processo e também recebam o suporte necessário, sendo oportunizado, inclusive, as despedidas de seus cuidadores e colegas; l) toda criança e adolescente deve dispor de registros atualizados, inclusive fotografias, que preservem sua história pessoal<sup>33</sup> e, por meio de métodos adequados ao seu grau desenvolvimento, receber informações e ter a oportunidade de participar ativamente das decisões que os envolvem, expressando seus desejos, sentimentos, angústias e interesses em relação à adoção; m) conscientização e sensibilização da sociedade acerca da necessidade de se garantir o direito à convivência familiar e comunitária às crianças e aos adolescentes comumente preteridos pelas pessoas que se candidatarão à adoção – crianças maiores e adolescentes, afrodescendentes e oriundos de minorias étnicas, com deficiência ou necessidades específicas de saúde, grupos de irmãos, dentre outros; n) busca ativa de famílias para estas crianças e adolescentes que, por diversos fatores, têm sido preteridos pelos adotantes, fomentando as possibilidades de adoção nacional para os mesmos; o) uma vez esgotadas as possibilidades de manutenção na família de origem, agilização dos procedimentos, por parte da Justiça, de modo a prevenir prolongamento desnecessário da permanência no serviço de acolhimento;

- *a adoção internacional constitui medida excepcional, a qual deve se recorrer apenas quando esgotados os recursos de manutenção em território nacional:* a) SIPIA/INFOA-DOTE em pleno funcionamento, favorecendo a comunicação fluente entre diversas Autoridades Centrais Estaduais, garantindo que sejam esgotadas as possibilidades de adoção em território nacional, a partir do agrupamento e cruzamento de informações relativas às crianças e aos adolescentes em condições de serem adotados e pretendentes nacionais e estrangeiros à adoção; b) aprimoramento dos mecanismos de comunicação entre Justicas da Infância e Juventude de diferentes regiões e Estados do País, possibilitando a busca ativa de famílias para adotar aquelas crianças e adolescentes que não estejam conseguindo colocação em sua Comarca ou Estado de origem; c) adoção internacional para pretendentes oriundos de países que ainda não ratificaram a Convenção de Haia, apenas quando não houver candidato interessado domiciliado no Brasil ou em outro país que tenha ratificado a mesma;

Finalmente, a posição defendida neste Plano é de que: 1) todos os esforços devem perseverar no objetivo de garantir que a adoção constitua medida aplicável apenas quando esgotadas as possibilidades de manutenção da criança ou do adolescente na família de origem;

<sup>33</sup> O acesso a tais registros será sempre precedido da avaliação de profissionais competentes, bem como de preparação prévia dos adotantes, da criança e do adolescente, quando necessário.

2) que, nestes casos, a adoção deve ser priorizada em relação a outras alternativas de Longo Prazo, uma vez que possibilita a integração, como filho, a uma família definitiva, garantindo plenamente a convivência familiar e comunitária; 3) que a adoção seja um encontro entre prioridades e desejos de adotandos e adotantes; e 4) que a criança e o adolescente permaneçam sob a proteção do Estado apenas até que seja possível a integração a uma família definitiva, na qual possam encontrar um ambiente favorável à continuidade de seu desenvolvimento e, que a adoção seja realizada sempre mediante os procedimentos previstos no ECA.

### **Questões histórico-estruturais: o enfrentamento das desigualdades e iniquidades**

Um Plano Nacional que se proponha a promover, a defender e a garantir o direito fundamental das crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária em nosso País, não pode se abster de abordar os determinantes sociais, históricos e estruturais da situação-problema, que se colocam na raiz das dificuldades encontradas por uma parcela significativa de famílias em prover cuidados e proteção adequados aos seus filhos.

Construída historicamente, a “iniquidade social é a situação de uma sociedade particular, caracterizada por distribuição extremamente desigual da renda e do patrimônio (material e não-material), em que uma minoria populacional detém a maior parte destes e uma grande parte da população não alcança um patamar mínimo de existência com dignidade, quando isto seria possível com uma distribuição mais equitativa do patrimônio e da renda” (Garcia, 2003).<sup>34</sup> Sabemos quem são as crianças e adolescentes que povoam as ruas e os abrigos do País, sua origem social, sua etnia, seu “endereço” e a que lado dessa população, cindida pelo fosso social, pertencem.

Garcia (2003),<sup>35</sup> buscando precisar melhor seu conceito de “iniquidade social” propõe, inspirado na economista Amartya Sen, a definição do *patamar mínimo de existência digna (pmed)* como “condição social e historicamente definida a partir da qual a família e os indivíduos que a integram têm assegurada a liberdade para escolher o que valoram e se afirmar como cidadãos”.

Ao tocarmos no tema da cidadania, vale a citação que Celso Lafer (1997)<sup>36</sup> faz a uma célebre filósofa alemã, em seu texto “A reconstrução dos direitos humanos: a contribuição de Hanna Arendt”:

“A experiência histórica dos *displaced people* levou Hannah Arendt a concluir que a cidadania é o direito a ter direitos, pois a igualdade em dignidade e direito dos seres humanos não é um dado. É um construído da convivência coletiva, que requer o acesso a um espaço público comum. Em resumo, é esse acesso ao espaço público – o direito de pertencer a uma comunidade política – que permite a construção de um mundo comum através do processo de asserção dos direitos humanos.”

“A debilidade dos laços de coesão social ocasionada pelas iniquidades de renda corresponde a baixos níveis de capital social e de participação política. Países com grandes iniquidades de renda, escassos níveis de coesão social e baixa participação política são os que

<sup>34</sup> GARCIA, R.C. *Iniquidade social no Brasil: uma aproximação e uma tentativa de dimensionamento*. Brasília: IPEA – Texto para discussão, n. 971, agosto de 2003, p.14. Disponível em: <[http://www.desempregozero.org.br/ensaios\\_teoricos/iniquidade\\_social\\_no\\_brasil.pdf](http://www.desempregozero.org.br/ensaios_teoricos/iniquidade_social_no_brasil.pdf)>. Acessado em: 14 nov. 2006.

<sup>35</sup> Id. p. 114.

<sup>36</sup> LAFER, Celso. A reconstrução dos direitos humanos: a contribuição de Hannah Arendt. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 11, n. 30, 1997. Available from: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141997000200005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141997000200005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 14 Nov 2006. doi: 10.1590/S0103-40141997000200005.

menos investem em capital humano e em redes de apoio social que são fundamentais para a promoção e proteção da saúde individual e coletiva” (ST-CNDSS, 2006).<sup>37</sup>

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

Há, portanto, tarefas estruturais que não estão no foco desse Plano, nem fazem parte de suas “diretrizes”, mas que são essenciais à consecução dos seus objetivos gerais, dentre as quais podemos citar:

- estabilidade econômica com crescimento sustentado;
- geração de empregos e oportunidades de renda;
- combate à pobreza e promoção da cidadania e da inclusão social;
- consolidação da democracia e defesa dos direitos humanos;
- redução das desigualdades regionais;
- promoção dos direitos das minorias vítimas de preconceito e discriminação.

O que é historicamente construído, pode ser historicamente desconstruído. Esta frase nos fecunda de esperança e nos propõe, a todos, uma missão histórica, na qual o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária pode representar um ponto de inflexão na condução das políticas voltadas às crianças e adolescentes socialmente desfavorecidos no Brasil.

---

<sup>37</sup> SECRETARIA TÉCNICA DA COMISSÃO NACIONAL SOBRE DETERMINANTES SOCIAIS DA SAÚDE. Iniquidades em saúde no Brasil, nossa mais grave doença. Disponível em: <<http://www.determinantes.fiocruz.br/iniquidades.htm>> . Acesso em: 14 nov. 2006.



## 4. MARCO SITUACIONAL

É amplamente reconhecida a importância da família no cuidado e no bem-estar de seus integrantes, uma vez que é ela o âmbito privilegiado e primeiro a proporcionar a garantia de sua sobrevivência, o aporte afetivo fundamental para o seu pleno desenvolvimento e para a sua saúde integral, a absorção de valores éticos e de conduta, e a sua introdução na cultura e na sociedade em que estão inseridas. Essa importância adquire contornos ainda mais decisivos no caso dos indivíduos mais vulneráveis, como as crianças, os adolescentes, os idosos e os doentes.

O direito fundamental à convivência familiar está consagrado nas normas e instrumentos legislativos. No entanto, a plena efetivação desse direito coloca problemas de ordem prática a serem enfrentados por todos os integrantes do “Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente” que, mais do que nunca, precisam unir esforços e articular ações na busca das mais variadas soluções, por intermédio da implementação de políticas públicas que venham a garantir o adequado exercício deste direito em suas diversas formas, sem jamais perder de vista as regras e princípios que norteiam a matéria.

No “marco conceitual” foram discutidos os fundamentos teóricos deste Plano. O objetivo deste marco situacional é, de maneira correlata, reunir dados que retratem a situação de crianças e adolescentes e suas famílias no Brasil, de forma a demonstrar a importância do desenvolvimento das ações aqui propostas. Inicialmente, são apresentados dados sobre as crianças e adolescentes brasileiros, suas condições de vida, habitação, saúde e educação, com o impacto diferenciado sobre os grupos sociais segundo a renda, regiões e origem étnica. São feitas considerações sobre a parcela da infância e da adolescência que apresenta demandas específicas de saúde e aquela com deficiência. Falar da qualidade de vida de crianças e adolescentes é falar da qualidade de vida de suas famílias e nas suas famílias. Assim, é reiterada a importância das políticas públicas na superação das desigualdades e no apoio às famílias, nos diferentes níveis de proteção social.

Sendo o vínculo familiar a base para o cuidado e a socialização das crianças e adolescentes, o apoio às famílias é essencial para garantir os seus direitos fundamentais. Dados relativos a situações de vulnerabilidade e ao acesso a serviços são primeiramente abordados no texto. Há também situações nas quais os vínculos se fragilizam ou mesmo se rompem, tendo como causa ou consequência a violação de direitos. Nestes casos, a organização de serviços e ações de apoio especializado se torna premente. São apresentados dados sobre o trabalho infantil e a violência doméstica, com uma breve reflexão sobre a sua emergência na família e na sociedade. Em seguida, é traçado um panorama sobre as entidades de acolhimento institucional no país e, finalmente, são expostos dados disponíveis sobre a adoção no Brasil.

O direito à convivência familiar e comunitária é abordado, assim, desde a proteção à família de origem até a necessidade de proteção à criança e ao adolescente cujos vínculos foram ameaçados ou rompidos, exigindo ações de restauração dos laços familiares ou de criação de novos vínculos que garantam a este sujeito em desenvolvimento um dos seus direitos mais fundamentais: viver em família.

## Crianças e Adolescentes no Brasil: acessos e vulnerabilidades

O censo do IBGE de 2000 encontrou, no Brasil, 61 milhões de crianças e adolescentes. Segundo a sua faixa etária, 23,1% tinham de 0 a 6 anos, 27,2% tinham 7 a 14 anos e 10,7% tinham de 15 a 17 anos. Esta população mostra acentuadas diferenças regionais, étnicas e sociais. Do total, 29 milhões são negras e pardas, 287 mil (0,5%) são indígenas; 181 mil de origem asiática e 31 milhões são brancas. Há maior concentração de crianças e adolescentes nas regiões mais pobres e nas faixas populacionais com menor instrução e menor renda, sendo que 45% destas vivem em famílias com renda per capita de até ½ salário mínimo. Entre as crianças e adolescentes negras e indígenas, o percentual de pobreza é ainda maior, respectivamente, 58% e 71%.<sup>38</sup>

Em relação às condições habitacionais, o acesso a rede de água e esgoto ainda não se encontra universalizado. Se uma média de 89,6% domicílios particulares permanentes urbanos brasileiros tem acesso à rede de água, cai para 82,7% a média das crianças e adolescentes que contam com este acesso. As diferenças se acentuam por região, sendo ainda maiores quando se trata de crianças e adolescentes do meio rural, de etnias negra e indígena.<sup>39</sup>

Dentre os vários dados sobre a saúde das crianças e adolescentes, um dos mais expressivos é referente à mortalidade infantil, ainda alta no Brasil, apesar de um decréscimo contínuo, passando, entre 1993 a 2003, de 39,5 a 26,6 por 1000 crianças nascidas vivas<sup>40</sup>. Dentre as principais causas de mortalidade, estão as doenças infecciosas e respiratórias, diretamente associadas às condições gerais de vida, mas também aos anos de estudo da mãe que, com maior informação, pode melhor acompanhar a saúde de seus filhos. É importante enfatizar que 64% dos casos de mortalidade infantil no Brasil ocorrem no primeiro mês de vida e que 55% incidem ainda na 1ª semana de vida. A ocorrência destes óbitos é altamente influenciada pela qualidade do acompanhamento pré-natal, no parto e no pós-parto.

A taxa de mortalidade infantil representa um sensível indicador também para outras condições sociais às quais as crianças, adolescentes e suas famílias estão submetidas. As grandes desigualdades regionais em relação à média nacional demonstram a gravidade da situação e a necessidade de se avançar na expansão e qualidade dos serviços, com a redução da mortalidade materna e a atenção aos direitos sexuais e reprodutivos tanto para os adultos quanto para os adolescentes.

Dados sobre a desnutrição infantil no Brasil em 1996, ano do último levantamento sistemático sobre o tema, apontavam que 5,7% das crianças tinham baixo peso para a sua idade; 10,5% apresentavam desnutrição crônica e 2,3% sofriam de desnutrição aguda.<sup>41</sup> Estudos do MDS e do IPEA mostram que as taxas de desnutrição têm diminuído sistematicamente nas áreas cobertas por ações, como a Estratégia de Saúde da Família. A situação de risco nutricional é ainda mais grave para crianças de famílias em situação de pobreza das áreas rurais ou em comunidades indígenas.

Em 2004, 13,4% das crianças de 0 a 3 anos e 70,5% das que tinham 4 a 6 anos freqüentavam a educação infantil ou escola. A ampliação da rede de atendimento e a Política Nacional de Educação Infantil, publicada em 2005, certamente contribuíram para o crescimento do acesso, nos últimos anos, à educação infantil. Entretanto, os índices são muito desiguais quando as famílias são comparadas por faixa de renda. Enquanto 8,5% da

<sup>38</sup> UNICEF. *Relatório da Situação da Infância e Adolescência Brasileiras*, (p. 56-60). Brasília, 2003.

<sup>39</sup> UNICEF. *Relatório da Situação da Infância e Adolescência Brasileiras*, (p. 60-65). Brasília, 2003.

<sup>40</sup> UNICEF. *Situação da Criança Brasileira – 2006*. Crianças de até 06 anos, o direito à sobrevivência e ao desenvolvimento, Brasília, 2005.

<sup>41</sup> UNICEF. *Situação da Criança Brasileira – 2006*. Crianças de até 06 anos, o direito à sobrevivência e ao desenvolvimento, Brasília, 2005, p. 41.

população de 0 a 3 anos com renda familiar *per capita* de até ½ salário mínimo freqüentavam educação infantil, esse número saltava para 35,3% naquelas com renda familiar *per capita* maior do que 3 salários mínimos.<sup>42</sup> Nessa faixa etária, enquanto a média nacional de crianças freqüentando a educação era de 68,4%, 94% das crianças que viviam em famílias com renda maior de 5 salários mínimos estavam freqüentando a educação infantil.<sup>43</sup>

Em relação ao ensino fundamental, 97,1% das crianças e adolescentes entre 7 e 14 anos freqüentam a escola, porém a qualidade desta educação continua sendo um desafio para o futuro. A taxa de repetência em 2004 estava em 13%, e a taxa de conclusão do ensino fundamental era de apenas 54%. Entre os alunos que concluem a 4º série, 60% não possuem fluência na leitura<sup>44</sup>. Já na idade de 15 a 17 anos, a média nacional de freqüência à escola é de 82,4%, mas, entre os mais pobres, este percentual cai para 75,8%. A gravidade da situação da educação pode ser lida no índice de analfabetismo. Na população com mais de 15 anos de idade, o índice de analfabetismo é de 11,4% e praticamente um terço da população adulta pode ser considerada analfabeta funcional.<sup>45</sup>

Um dado significativo em relação à educação é que, entre 2002 e 2005, houve uma expansão de 40% no número de matrículas nas comunidades indígenas e remanescentes de quilombos. Nos últimos dez anos, além da produção de material didático específico, houve a formação de 8 mil professores indígenas e apoio à formação continuada de 1.172 professores nas comunidades remanescentes de quilombos.<sup>46</sup> A perspectiva é de que não apenas a oferta mas também a qualidade possa ser promovida em direção à maior igualdade.

De fato, um dos grandes desafios da educação de crianças e adolescentes, em nível nacional, é promover a igualdade de condições de acesso e permanência na escola prevista em lei. Além das diferenças já mencionadas de região, renda e origem étnica, é preciso universalizar também o acesso para as crianças e adolescentes com deficiência. Em 2005, houve uma evolução nas matrículas da ordem de 13% em comparação com o ano anterior, devido especialmente à inclusão na escola pública. Entretanto, atualmente, 70% dos alunos com necessidades educacionais especiais estudam em classes especiais, e 90% se concentram nos níveis mais elementares do ensino, mostrando que há um caminho a percorrer para tornar real a inclusão da criança e do adolescente com deficiência na escola e na sociedade.

No Brasil, em 2000, o IBGE apontou 2,9 milhões, cerca de 4,7% das crianças e adolescentes, com pelo menos uma das deficiências categorizadas no censo demográfico. Deste total, 50% se concentra em famílias com renda *per capita* de até ½ salário mínimo. As crianças e adolescentes de 7 a 14 anos com deficiência têm 2 vezes mais possibilidades de não freqüentar a escola e, na faixa etária de 12 a 17 anos, têm 4 vezes mais possibilidades de não serem alfabetizados.<sup>47</sup>

Como foi argumentado, a defesa dos vínculos familiares e comunitários precisa de uma retaguarda forte nas políticas públicas, incluindo ações voltadas para as crianças e adolescentes que vivem situações especiais de saúde, como viver e conviver com o vírus

---

<sup>42</sup> Presidência Da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente. Relatório Anual de Acompanhamento (Jan – Dez/2005) do Plano Presidente Amigo da Criança e do Adolescente – 2004/2007.

<sup>43</sup> IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio, 2004.

<sup>44</sup> Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente. Relatório Anual de Acompanhamento (Jan – Dez/2005) do Plano Presidente Amigo da Criança e do Adolescente – 2004/2007

<sup>45</sup> IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar. 2004.

<sup>46</sup> Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente. Relatório Anual de Acompanhamento (Jan – Dez/2005) do Plano Presidente Amigo da Criança e do Adolescente – 2004/2007.

<sup>47</sup> UNICEF. *Relatório da situação da infância e da adolescência brasileira*. Brasília, 2003.

HIV/AIDS ou ser portadora de sofrimento mental. Estas situações podem não somar estatísticas tão amplas quanto aquelas da desnutrição, mas nem por isto são menos ameaçadoras aos direitos das crianças e adolescentes, tanto no que se refere aos cuidados adequados dentro da família quanto ao seu acesso aos serviços básicos e oportunidades de convívio social.

Na última década, houve uma considerável diminuição na média de crianças vivendo e convivendo com HIV/AIDS, no Brasil, provavelmente devido à cobertura introduzida na saúde materno-infantil, combatendo a transmissão através do parto e da amamentação. Entretanto, ainda existem grandes desigualdades regionais e entre grupos sociais. Nos grupos sociais mais vulneráveis, especialmente entre os mais pobres e as gestantes negras, há menores índices de acompanhamento pré-natal<sup>48</sup>.

Crianças e adolescentes vivendo e convivendo com HIV/AIDS não apenas sofrem com a sua condição, mas também vêem seus laços familiares e comunitários se fragilizarem. A vulnerabilidade da família aumenta, trazendo dificuldades de ordem diversa. Quando perdem os seus pais, estas crianças e adolescentes têm mais chance de serem encaminhados a uma instituição se também forem soropositivos e não-brancos. Aqueles que moram com parentes nem sempre têm uma situação jurídica definida, com guarda ou tutela deferida aos cuidadores. Sobretudo, ainda existe um estigma social fortemente associado ao HIV/AIDS/AIDS.<sup>49</sup> A situação destas crianças e adolescentes vivendo e convivendo com HIV/AIDS serve de exemplo contundente para se pensar também em outras condições que podem repercutir sobre a qualidade de vida e dos vínculos familiares e comunitários, tais como a paralisia cerebral ou os transtornos mentais. Atualmente, há falta de dados sistemáticos e consistentes sobre as crianças que estão em acolhimento institucional convivendo com HIV/AIDS/AIDS. Contudo, é importante que estes dados venham a ser incluídos em pesquisas e outras formas de levantamento, visando contribuir para orientar a qualidade do seu atendimento.

Essas crianças e adolescentes têm, como todos, o direito à convivência familiar e comunitária. São necessárias ações não apenas para o provimento do seu acesso aos serviços essenciais mas também o desenvolvimento de políticas sociais que ofereçam apoio à família ou responsáveis bem como criem formas de estímulo à comunidade para que se envolva com alternativas à institucionalização.

Até aqui, o retrato traçado da infância e da adolescência mostra a vulnerabilidade dos vínculos familiares e comunitários por força não das dinâmicas intrafamiliares mas por fatores estruturais e históricos da sociedade brasileira. Mas falar da situação em que vivem crianças e adolescentes no Brasil é falar também das condições de vida de suas famílias. Deve-se partir daí para se compreender as condições que estas famílias têm – ou precisariam alcançar – para cuidar e proteger os seus filhos e filhas.

---

<sup>48</sup> UNICEF. *Situação da Criança Brasileira – 2006*. Crianças de até 06 anos, o direito à sobrevivência e ao desenvolvimento, Brasília, 2005.

<sup>49</sup> UNICEF. *Situação da Criança Brasileira – 2006*. Crianças de até 06 anos, o direito à sobrevivência e ao desenvolvimento, Brasília, 2005, p. 60.

## Famílias com crianças e adolescentes

As grandes mudanças que têm ocorrido na família no Brasil, evidenciada ao longo dos censos das últimas décadas foram a redução do tamanho médio da família, a redução da taxa de fecundidade e o aumento do número de famílias cuja pessoa de referência é uma mulher<sup>50</sup>. Em 1993, o percentual de famílias que tinham uma mulher como pessoa de referência era de 22,3% e em 2003 passou a 28,8%, mantendo-se grandes diferenças regionais. Na região sul, por exemplo, este percentual passou de 18,6% para 26,4%.

A distribuição de famílias encontradas na Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios, em 2004, era a seguinte: unipessoal, 9,9%; Casal sem filhos: 14,4%; Casal com filhos: 51,5%; Mulheres sem cônjuges e com filhos: 18,1%, outros tipos: 5,8%. Recalculando os percentuais apenas para aquelas famílias que têm crianças e adolescentes – ou seja, retirando as unidades domiciliares com uma pessoa, com casais sem filhos e outros tipos – pode-se ver que 25% das famílias são monoparentais e, se em 75% há um casal com filhos, isto não indica se o cônjuge da mãe é o pai das crianças. Ou seja, há um grande percentual de crianças e adolescentes vivendo em famílias cuja forma de organização não responde à idealização feita de uma família composta de pai, mãe e seus filhos em comum.

Analisando os dados demográficos já se tornou comum reconhecer que a família brasileira contemporânea apresenta arranjos diversos, e que a maioria das famílias que têm mulheres como figuras de referência está entre os mais pobres. O que ainda não se reconheceu suficientemente e que precisa ser continuamente lembrado e argumentado é que, muito além de ser “atual”, esta situação da infância e da adolescência em situação de pobreza no Brasil é **histórica**. As crianças e adolescentes pobres sempre enfrentaram os riscos e as práticas de exclusão e de exploração social. Uma breve visita à história revela crianças e adolescentes na condição de escravos, explorados nas minas auríferas, pequenos marinheiros de século XIX, crianças e adolescentes que trabalhavam jornadas de mais de doze horas diárias nos primórdios da indústria nacional ou que estavam secularmente envolvidos no trabalho rural.

Atribuir a pobreza das crianças e adolescentes ou a violação de seus direitos às mudanças ocorridas na estrutura familiar é incorrer em uma séria distorção da história da infância e da adolescência no país. Pois é justamente considerando a história que podemos perceber a persistência das desigualdades e das injustiças apontando para um complexo de fatores econômicos, sociais e culturais. É através dela que podemos pensar na defesa da equidade e no combate à iniquidade que, como já discutido neste Plano, são elementos centrais na defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária.

A defesa dos direitos e a universalização dos acessos devem articular a proteção social das crianças e adolescentes às políticas de apoio às suas famílias. Em suma, políticas sociais devem apoiar as famílias no cumprimento de suas funções de cuidado e socialização de seus filhos, buscando promover a inclusão social e buscar a superação das vulnerabilidades, sendo também necessárias políticas e ações voltadas para proteger as crianças e adolescentes quando os seus vínculos familiares estão fragilizados ou rompidos, oferecendo atenção especializada e acompanhamento sistemático em programas de orientação, apoio e proteção no contexto social.

A discussão sobre o direito à convivência familiar das crianças e dos adolescentes brasileiros em situação de risco envolve questões mais específicas. Há que se considerar que a família sofre as influências dos processos sociais e culturais, principalmente as famílias em situação de pobreza, empobrecidas que estão também do poder de fazer valer as suas prerrogativas na sociedade.

---

<sup>50</sup> IBGE. Pesquisa nacional por amostra de domicílios, 2004.

Essa família empobrecida, embora conte eventualmente com relações de solidariedade parental ampliada e conterrânea,<sup>51</sup> tem experimentado uma crescente diminuição da sua capacidade de proteger os seus membros.<sup>52</sup> Criar e educar os filhos, garantindo-lhes o usufruto de todos os direitos de que são titulares como pessoas humanas em situação peculiar de desenvolvimento, tem sido uma tarefa muitas vezes impossível de ser cumprida pelas famílias submetidas a condições de vida precárias, sem garantia de alimento, de moradia, de trabalho, de assistência à saúde e de todos os serviços que definem uma vida minimamente digna no mundo contemporâneo.

Além disso, a dinâmica familiar, naturalmente marcada pela ocorrência de entradas e saídas de integrantes, registra, no caso das famílias em situação de pobreza, movimentos ainda mais traumáticos, determinados pelas condições socioeconômicas e pela luta pela sobrevivência: migrações em busca de novas oportunidades; institucionalização de crianças, adolescentes, adultos e idosos; afastamento dos responsáveis por longos períodos em função da ocupação exercida, como o trabalho doméstico, por exemplo, entre inúmeras outras situações.<sup>53</sup>

Nesse sentido, é de fundamental importância a implementação de políticas de apoio à família, nos moldes do previsto no artigo 226 da Constituição Federal, *caput* e § 8, bem como no ECA e na LOAS, de modo que o Poder Público possa em todos os níveis (federal, estadual, municipal) cumprir o seu dever legal e constitucional de fornecer às mesmas um mínimo de condições para que possam exercer suas responsabilidades parentais.

As conseqüências da desigualdade social e da pobreza, que tem como resultado a “produção social de crianças vitimadas pela fome, (...) por morar em habitações precárias, por falta de escolas, por doenças contagiosas, por inexistência de saneamento básico”,<sup>54</sup> refletem diretamente na relação entre criança, adolescente e violência no cotidiano de famílias brasileiras.

Aqui dois fatores se encontram de maneira trágica. De um lado, as situações estressantes que podem contribuir para a negligência ou os maus-tratos contra a criança e o adolescente. De outro lado, os valores de uma sociedade onde a violência se banalizou e onde ainda a cultura admite a existência de agressão física como forma de disciplina e socialização. Entre as famílias mais desprovidas de condições para elaborar e superar estas condições, sejam estas condições materiais ou simbólicas, a violação de direitos de crianças e adolescentes se torna uma triste realidade.

A violação de direitos de crianças e adolescentes é um fenômeno complexo que deve ser abordado de maneira mais aprofundada. Ocorre em todas as classes e grupos sociais, atinge meninos e meninas, crianças e adolescentes. É provocada dentro da família e dentro da sociedade.

Além da fragilidade imposta pela pobreza, outros fatores concorrem para explicar a incidência da violência contra crianças e adolescentes no âmbito familiar. Dentre eles destacam-se: a história familiar passada ou presente de violência doméstica; a ocorrência de perturbações psicológicas entre os membros das famílias; o despreparo para a maternidade e/ou paternidade de pais jovens, inexperientes ou sujeitos a uma gravidez indesejada; a

<sup>51</sup> CARVALHO, M. C. B. A priorização da família na agenda da política social. In: KALOUSTIAN, *op. cit.*

<sup>52</sup> CAMPOS, M. S. e MIOTO, R.C.T. Política de Assistência Social e a posição da Família na Política Social Brasileira. In: *Ser Social: Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social/Universidade de Brasília. Departamento de Serviço Social – v.1, n.1 (1º semestre, 1998). Brasília, SER Social UnB, 1998.*

<sup>53</sup> FERRARI, Mário; KALOUSTIAN, Silvio M. *Introdução*. In: KALOUSTIAN, Silvio M. (Org.). *Família Brasileira: a base de tudo* São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNICEF, 1994.

<sup>54</sup> Azevedo e Guerra *apud* AMARO, Sarita. *Crianças vítimas de violência: das sombras do sofrimento à genealogia da resistência – uma nova teoria científica*. Porto Alegre: AGE/EDIPURS, 2003.

adoção de práticas educativas muito rígidas e autoritárias; o isolamento social das famílias que evitam desenvolver intimidade com pessoas de fora do pequeno círculo familiar; a ocorrência de práticas hostis ou negligentes em relação às crianças, e fatores situacionais diversos que colocam as famílias frente a circunstâncias não antecipadas.<sup>55</sup> A violência encontra-se associada a fatores estruturais e históricos da sociedade brasileira tanto quanto à história e às relações familiares, o que retoma o princípio da responsabilização compartilhada entre a família, a sociedade e o Estado para a defesa do direito à convivência familiar e comunitária.<sup>56</sup> As situações diferenciadas exigem também uma intervenção diferenciada, através de medidas de proteção que atuem na perspectiva da defesa deste direito. Buscando dar continuidade a este argumento, serão apresentados dados sobre o trabalho infantil e sobre a violência intrafamiliar.

### **O trabalho infantil: uma história a ser transformada**

A erradicação do trabalho infantil se constitui como um grande desafio hoje no Brasil, pois depende tanto da mudança das condições de vida da população quanto de uma mudança de valores sobre a socialização da infância e da adolescência. De acordo com o IBGE (2004), em 2003, havia 5,1 milhões de crianças e adolescentes trabalhando. Do total de crianças e adolescentes trabalhadores: 4,1% tinham de 05 a 09 anos de idade, 33,3% tinham de 10 a 14 anos de idade e 62,6% tinham de 15 a 17 anos de idade.

Quase a metade das crianças que trabalham vivem em famílias com renda familiar até ½ salário mínimo e a renda que auferem em seu trabalho é parte substancial do sustento da família. Entretanto, foi possível observar um declínio nos percentuais de trabalho infantil, na última década – pois, em 1993, a média nacional era de 22,8% – com prováveis impactos positivos das políticas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e dos programas de apoio às famílias.<sup>57</sup>

Ao mesmo tempo, são necessárias ações que promovam uma mudança de mentalidade pois o trabalho infantil tem sido uma realidade histórica que sobrevive através das gerações, sob o argumento de que é um forte fator de socialização das crianças e adolescentes. Esta mudança cultural deve acompanhar a ampliação do acesso à educação e saúde tanto das crianças e adolescentes quanto de suas famílias.

O apoio à criança e ao adolescente em situação de vulnerabilidade social passa necessariamente pelo apoio à sua família e pela melhoria das condições de vida em suas comunidades.

Com relação à política de Assistência Social, destaca-se a implementação do Sistema Único de Assistência Social-SUAS, que sistematiza os serviços, programas e ações da assistência social no território nacional e está organizado por níveis de complexidade: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade. Na Proteção Social Básica, em 2006, 2.630 municípios já contavam com os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), que tem como objetivo oferecer serviços e desenvolver ações destinadas à prevenção das situações de violação de direitos, fortalecer os vínculos familiares e comunitários e apoiar a família no desempenho de suas funções. Em

---

<sup>55</sup> AMARO, *op. cit.*

<sup>56</sup> FALEIROS, Vicente de Paula. A questão da violência. In: SOUSA JR., José Geraldo de [et al.] organizadores. *Educando para Direitos Humanos: pautas pedagógicas para a cidadania na universidade*. Porto Alegre, 2004.

<sup>57</sup> IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2004.

relação à transferência de renda, o Programa Bolsa Família atingiu a meta de 11.200.000 famílias no ano de 2006.<sup>58</sup>

Na Proteção Social Especial, em 2006, 1.080 municípios já contavam com os Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), que tem como objetivo oferecer serviços e desenvolver ações destinadas ao atendimento da família, criança e adolescente visando a superação de situações de violação de direitos e restauração das funções familiares, por meio da potencialização das competências familiares.

### **Crianças e adolescentes em situação de rua**

O conjunto de aspectos aqui apresentado tem contribuído em nossa sociedade para o crescimento do fenômeno de crianças e adolescentes em situação de rua.<sup>59</sup> A situação de rua se apresenta de forma complexa e heterogênea, sugerindo perfis distintos de crianças e adolescentes nas ruas: trabalhadores, pedintes, perambulantes, moradores, com menor ou maior grau de contato com suas famílias e comunidades. Crianças e adolescentes que “se movimentam entre suas casas, as ruas e as instituições, em busca de proteção e de um lugar onde se sintam pertencentes. São diversos os fatores de ordem política mais ampla que determinam os processos excludentes que afetam as vidas de cada uma destas crianças e famílias”.<sup>60</sup> Nesse sentido, “a compreensão da dinâmica das relações desenvolvidas no interior das famílias dos meninos e meninas que se encontram em situação de rua é fundamental para se formular políticas que criem ou fortaleçam estratégias de apoio familiar e comunitário no cuidado das crianças”.<sup>61</sup>

### **Adolescentes em conflito com a lei em cumprimento de medidas socioeducativas**

Levantamento<sup>62</sup> realizado pela Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA), da Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), no período de 01 a 16/08/06, produziu informações atualizadas sobre o quantitativo de adolescentes em conflito com a lei cumprindo medidas socioeducativas em 366 unidades de internação, internação provisória e semiliberdade no País. Nesse período, o número total de internos do sistema socioeducativo em meio fechado e semi-aberto no Brasil era de 15.426 adolescentes, estando a maioria deles cumprindo medida de internação (10.446), seguidos de internação provisória (3.446) e semiliberdade (1.234). Comparando esses dados com os obtidos em levantamento similar, realizado no ano de 2002, esse total representa, em números absolutos, um aumento de 28% da quantidade de adolescentes cumprindo medidas socioeducativas em meio fechado e semi-aberto. O levantamento de 2006 não abarcou a aplicação das medidas socioeducativas de meio aberto.

Do ponto de vista do direito à convivência familiar e comunitária, as medidas socioeducativas restritivas da liberdade impõem, obviamente, limites à convivência cotidiana dos adolescentes com suas famílias e comunidades, o que não significa excluir a família do

<sup>58</sup> Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

<sup>59</sup> Crianças e adolescentes em situação de rua: crianças e adolescentes que fazem ou estão em vias de fazer da rua um espaço de referência, seja para subsistência, trabalho ou moradia, mantendo ou não vínculo familiar. Como também aqueles que estão em processo de saída da rua e na construção de novos vínculos.

<sup>60</sup> RIZZINI, Irene. *Vida nas Ruas - crianças e adolescentes nas ruas: trajetórias inevitáveis?* São Paulo: Loyola, 2003

<sup>61</sup> RIZZINI, Irene, BARKER, G. e Cassinga, N. Criança não é risco, é oportunidade: fortalecendo as bases de apoio familiares e comunitárias para crianças e adolescentes. Rio de Janeiro: Ed. USU / Instituto Promundo, 2000

<sup>62</sup> SEDH/SPDCA. *Levantamento Nacional do Atendimento Socioeducativo do Adolescente em Conflito com a Lei*. Brasília/DF, agosto de 2006. Disponível em [www.planalto.gov.br/sedh](http://www.planalto.gov.br/sedh)



processo pedagógico empreendido pelos adolescentes. A participação ativa da família e da comunidade na experiência socioeducativa é, inclusive, uma das diretrizes pedagógicas do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), aprovado pelo CONANDA em junho de 2006. Segundo o próprio texto do SINASE,<sup>63</sup> “...as práticas sociais devem oferecer condições reais, por meio de ações e atividades programáticas à participação ativa e qualitativa da família no processo socioeducativo, possibilitando o fortalecimento dos vínculos e a inclusão dos adolescentes no ambiente familiar e comunitário. As ações e atividades devem ser programadas a partir da realidade familiar e comunitária dos adolescentes para que em conjunto – programa de atendimento, adolescentes e familiares – possam encontrar respostas e soluções mais aproximadas de suas reais necessidades.”

A articulação deste Plano com o SINASE deve perseguir o objetivo de humanização da execução das medidas socioeducativas, reforçando especialmente a efetivação da diretriz acima citada. Nesse sentido, é importante enfatizar que o SINASE defende a municipalização das medidas socioeducativas visando facilitar a reintegração dos adolescentes em suas famílias e comunidades.

### **Crianças e adolescentes desaparecidos**

O fenômeno do desaparecimento de crianças e adolescentes no Brasil tem sido objeto de maior atenção por parte do Poder Público e da sociedade brasileira nos últimos anos, estruturando-se, a partir de dezembro de 2002, a Rede Nacional de Identificação e Localização de Crianças e Adolescentes Desaparecidos (ReDESAP), coordenada pela Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA), da Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), a qual reúne atualmente 45 órgãos públicos e entidades civis, de todas as Unidades da Federação, com algum grau de especialização na temática. O Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Desaparecidos, alimentado pelos participantes da ReDESAP e disponível ao público através da Internet, no endereço <<[www.desaparecidos.mj.gov.br](http://www.desaparecidos.mj.gov.br)>> indicava, na data de 10/12/06, um total de 463 crianças e adolescentes desaparecidos, tratando-se, na sua maioria, de desaparecimentos persistentes, ou seja, que ultrapassam 30 dias de duração.

Embora não haja uma estatística nacional consolidada, projeções da SPDCA, realizadas tomando por base estatísticas estaduais disponíveis, apontam para um número aproximado de 40.000 ocorrências de desaparecimento de crianças e adolescentes, registradas nas delegacias de polícia de todo o País, anualmente. Pesquisa financiada pela SEDH e executada pela equipe do Projeto Caminho de Volta, vinculado ao Centro de Ciências Forenses da Faculdade de Medicina da USP, sobre as causas do desaparecimento infanto-juvenil, revela que, em 73% dos casos estudados, o desaparecimento tratava-se de fuga de casa, motivada, principalmente, por situações de maus-tratos, alcoolismo dos pais, violência doméstica e abuso de drogas. Neste grupo, observou-se uma altíssima taxa de reincidência, da ordem de 48%. Estes dados demonstram, de maneira inequívoca, a necessidade de se incluir as famílias nas estratégias de atenção e prevenção ao desaparecimento de crianças e adolescentes.

---

<sup>63</sup> CONANDA. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE. Brasília/DF, junho de 2006, p. 55.

## A violência doméstica e intrafamiliar

Somente nas décadas de 1960 e 1970 começou a despontar no Brasil uma consciência maior sobre a questão da violência contra a criança e o adolescente no âmbito das relações familiares. Os primeiros casos analisados pareciam apontar para fatos isolados cometidos por famílias de baixa renda, por “mães desequilibradas” e “pais alcoólatras”. No entanto, a vivência demonstrou que casos assim não eram tão raros e que os agressores se distribuíam por todas as camadas e grupos sociais.

A coleta e consolidação de dados sobre casos notificados de violência doméstica contra crianças e adolescentes no Brasil ainda é um processo em construção. O Laboratório de Estudos da Criança (Lacri),<sup>64</sup> do Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo, vem realizando pesquisas sobre a ocorrência desse tipo de violência no país. Essas investigações têm mostrado que três entre dez crianças de zero a doze anos sofrem diariamente algum tipo de violência dentro da própria casa. O número de casos não notificados, no entanto, será maior ou menor conforme seja mais ou menos amplo o pacto do silêncio de que muitas vezes participam profissionais, vizinhos, familiares e até a própria vítima.

No **pacto do silêncio**, os membros de uma família (ou pessoas de seu relacionamento), mais especificamente aqueles que teriam o dever e a possibilidade de proteger a criança ou o adolescente paralisam-se e agem como se estivessem aliados ao agente agressor, desconsiderando os sinais dados pela vítima, mesmo quando há queixa explícita ou quando as marcas da agressão são notórias. São muitas as “justificativas” para a ocorrência desse fenômeno. Internamente à família, existe o temor pela própria vida, a atualização de vivências passadas, o medo de desamparo financeiro ou emocional que levam ao conformismo. Externamente à família, aparecem pseudo-razões, como o respeito à privacidade familiar e até a falta de informação correta sobre sigilo profissional. O pacto do silêncio contribui para a continuidade da ocorrência do fenômeno e para sua perpetuação, deixando a criança e o adolescente em grave situação de risco, bem como toda a família.

De acordo com dados do Ministério da Saúde, violência e acidentes constituem o primeiro fator mais importante de mortalidade no Brasil, na faixa etária de 5 a 19 anos (59%). As agressões ocupam o primeiro lugar nas estatísticas, sendo responsáveis por 40% do total de óbitos. A maioria dos estudos aponta que grande parte dos casos de violência ocorre dentro do ambiente doméstico, tendo como principais agressores o pai ou a mãe.

No que se refere ao perfil das vítimas, é possível identificar variações conforme a faixa etária e o gênero, de acordo com dados do Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome<sup>65</sup>.

As Tabelas 1 e 2 descrevem os dados relativos aos quase 28.000 casos atendidos, no segundo semestre de 2005, no Serviço de Enfrentamento ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, oferecido nos CREAS (Centros de Referência Especial da Assistência Social), em 314 municípios brasileiros. A Tabela 1 mostra as diferenças de incidência da violência por idade da vítima, notando-se que a maior vulnerabilidade está na faixa etária de 7 a 14 anos.

---

<sup>64</sup> Ver Lacri (USP): [www.usp.br/ip/laboratorios/lacri](http://www.usp.br/ip/laboratorios/lacri).

<sup>65</sup> Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome ([www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)), Serviço de Enfrentamento ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes.

**Tabela 1. – Incidência da violência por idade da vítima**

<b>IDADE</b>	<b>0-6 anos</b>	<b>7-14 anos</b>	<b>15-18 anos</b>	<b>Total</b>
Violência Física	765	2.194	477	3.436
Violência Psicológica	828	2.793	719	4.340
Abuso Sexual	2.383	8.674	2.193	13.250
Exploração Sexual	37	1.503	1.347	2.887
Negligência	923	2.574	576	4.073
<b>Total</b>	<b>4.936</b>	<b>17.738</b>	<b>5.282</b>	<b>27.986</b>

Fonte : Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (www.mds.gov.br). Acessado em 11/12/2006.

Já na Tabela 2, observa-se que, se a diferença de gênero altera pouco os dados sobre a negligência e sobre a violência física e psicológica, ela é um fator marcante nos dados sobre violência sexual: três vezes mais meninas do que meninos foram vítimas de abuso sexual e dez vezes mais meninas do que meninos foram vítimas de exploração sexual.

**Tabela 2 – Distribuição da violência por gênero**

<b>GÊNERO</b>	<b>Masculino</b>	<b>Feminino</b>	<b>Total</b>
Violência Física	1.719	1.717	3.436
Violência Psicológica	2.177	2.163	4.340
Abuso Sexual	3.092	10.158	13.250
Exploração Sexual	258	2.629	2.897
Negligência	2.145	1.928	4.073
<b>Total</b>	<b>9.391</b>	<b>18.595</b>	<b>27.986</b>

Fonte : Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (www.mds.gov.br). Acessado em 11/12/2006.

A exploração sexual de crianças e de adolescentes deve ser analisada como um problema social de múltiplas faces que deve ser combatido através de uma rede especializada no atendimento às crianças, adolescentes e famílias vitimizadas, através de campanhas de prevenção e de recepção e encaminhamento de denúncias bem como da capacitação dos agentes participantes do Sistema de Garantia dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes. Foram criados programas e foram desenvolvidas ações nestas frentes, como por exemplo, o Serviço de Enfrentamento ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, oferecidos no CREAS – que atende crianças, adolescentes e suas famílias – em 2003 era oferecido em 314 municípios e, em 2006, atingiu 1.080 municípios, dentre os mais de 5000 municípios existentes no País. Mas há necessidade de expansão, fortalecimento e ampliação da qualidade desses serviços.

Além da já mencionada diferença de gênero, a violência sexual também mostra ser diferenciada por classe e etnia. Dos casos de exploração sexual atendidos nos CREAS em 314 municípios brasileiros, no segundo semestre de 2005, nota-se que mais do dobro de vítimas era parda ou negra e que a renda familiar das crianças e adolescentes atendidas é um fator de vulnerabilidade significativa, com a maioria dos casos atingindo famílias com renda até 3

salários mínimos, e uma parte significativa com renda até 1 salário mínimo (Tabelas 3, 4, 5 e 6).

**Tabela 3 – Violência sexual contra crianças e adolescentes, segundo gênero**

GÊNERO	Masculino	Feminino	Total
	258	2.629	2.887

Fonte : Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (www.mds.gov.br). Acessado em 10/12/2006.

**Tabela 4 – Violência sexual contra crianças e adolescentes, segundo raça**

RAÇA	Branca	Negra (Preta e Parda)	Total
	983	1.904	2.887

Fonte : Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.(www.mds.gov.br). Acessado em 10/12/2006.

**Tabela 5 – Violência sexual contra crianças, segundo renda familiar**

RENDA FAMILIAR	0-1 salários mínimos	1-3 salários mínimos	Acima de 3 salários mínimos	Total
	1,979	798	158	2.887

Fonte : Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (www.mds.gov.br). Acessado em 10/12/2006.

**Tabela 6 –Violência sexual contra crianças, segundo idade**

IDADE	0-6 anos	7-14 anos	15-18 anos	Total
	37	1.503	1.347	2.887

Fonte : Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.(www.mds.gov.br). Acessado em 10/12/2006.

Por tudo o que foi apontado, percebe-se que as condições sociais, culturais e familiares associadas à violência são complexas e envolvem condições sócio-econômicas, culturais e relacionais. Por isto, tratar do direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes em situação de ameaça ou violação de direitos é falar das políticas de atenção às suas famílias.

Para a defesa dos direitos das crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária é fundamental fortalecer o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, por meio do apoio técnico e/ou financeiro dos órgãos do Poder Executivo e Judiciário e da implantação e implementação, em todos os municípios brasileiros, dos Conselhos de Direitos e Tutelares.

Mas é preciso ainda ir além, criando e reordenando as modalidades de atendimento para que sejam adequadas à promoção do direito à convivência familiar e comunitária. De fato, o Brasil é um país com tradição de responder com a institucionalização nos casos de situação de vulnerabilidade de crianças e adolescentes. Esta tradição foi historicamente forjada na desvalorização social da parcela da população a que pertencem, em sua grande

maioria em situação de pobreza e procedente de etnias não-brancas, e na adaptação dessa população aos padrões considerados aceitáveis de relacionamento familiar e de socialização da prole.

A colocação de crianças e adolescentes em instituições como medida de proteção contra os desvios causados pelas condições sociais, econômicas e morais das famílias em situação de pobreza ou como medida corretiva de desvios, ao longo da história brasileira, cristalizou as experiências das chamadas instituições totais, onde crianças e adolescentes viviam sob rígida disciplina e afastados da convivência familiar e comunitária, visto que quase todas as atividades pertinentes a suas vidas eram realizadas intramuros.<sup>66</sup> Experiências de atendimento a crianças e adolescentes em situação de rua mostram também essa realidade, com a existência de espaços de acolhimento institucional que mantêm as crianças e adolescentes afastados de suas famílias e comunidades.

### **A situação das entidades de abrigos para crianças e adolescentes**

O *Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes* da Rede SAC<sup>67</sup> do Ministério do Desenvolvimento Social realizado pelo IPEA/CONANDA<sup>68</sup> mostrou que a institucionalização se mantém, ainda nos dias atuais, como caminho utilizado indiscriminadamente – e, muitas vezes, considerado o único possível – para a “proteção” da infância e da adolescência, demonstrando que o princípio da excepcionalidade da medida de abrigo, contemplado de maneira expressa pelo Art.101, par. único, do ECA, não vem sendo respeitado.

De acordo com o referido estudo, existem cerca de vinte mil crianças e adolescentes atendidos nas 589 instituições de abrigos beneficiados com recursos do Governo Federal repassados por meio da Rede de Serviços de Ação Continuada (Rede SAC). Os dados levantados mostram características típicas de exclusão social, apontando que os abrigos no Brasil são o *locus* da pobreza e da desvalorização social. Ressalta-se ainda que o perfil de meninos e meninas encontrados nessas instituições em nada corresponde às expectativas da sociedade para adoção, cuja preferência recai nos bebês da cor branca e do sexo feminino. Vivendo nos abrigos do País encontram-se, na maioria, meninos (58,5%), afrodescendentes (63%) e mais velhos, isto é, com idade entre 7 e 15 anos (61,3%) (Gráficos 1 e 2).

Contrariando o senso comum que imaginava serem órfãos as crianças e adolescentes que vivem nos abrigos, o *Levantamento Nacional* também mostrou que a grande maioria deles (86,7%) tem família, sendo que 58,2% mantêm vínculos com os familiares. Apenas 5,8% estão impedidos judicialmente desse contato com eles e somente 5% eram órfãos. Essas crianças e adolescentes vivem, portanto, a paradoxal situação de estar juridicamente

---

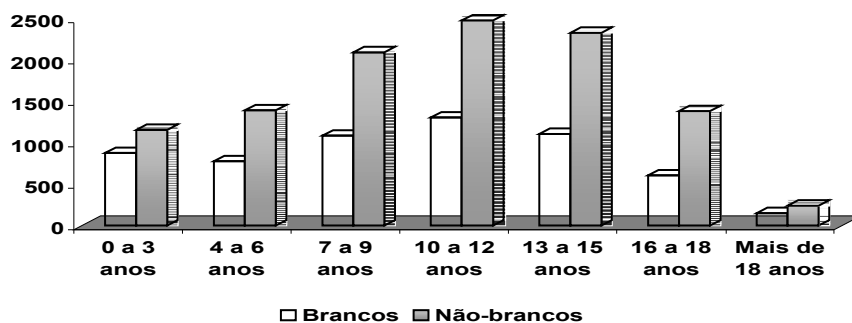
<sup>66</sup> RIZZINI, Irma. *Assistência à infância no Brasil: uma análise de sua construção*. Rio de Janeiro, Ed. Universitária Santa Úrsula, 1993.

<sup>67</sup> Ressalta-se que, com a aprovação da NOB/SUAS em julho de 2005 e das portarias Nº 440 e Nº 442 do MDS, os recursos do co-financiamento federal das ações socioassistenciais passam a ser transferidos por “Pisos de Proteção”, cujos recursos poderão ser utilizados conforme a necessidade local, dentro das ações passíveis de financiamento por cada piso. Cabe ao gestor local e ao CMAS a definição da rede de atendimento. O Piso de Alta Complexidade I pode ser utilizado para a manutenção dos serviços da rede de acolhimento para crianças e adolescentes.

<sup>68</sup> Levantamento realizado pelo IPEA em 2003 e promovido pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH) da Presidência da República, por meio da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança do Adolescente (SPDCA) e do Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). Das cerca de 670 instituições de abrigo que eram beneficiadas, naquele ano, por recursos da Rede de Serviços de Ação Continuada (Rede SAC) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, foram investigados 589 abrigos, ou seja, 88% do total. Essas instituições acolhiam, no momento da realização da Pesquisa, 19.373 crianças e adolescentes.

vinculados a uma família que, na prática, já há algum tempo, não exerce a responsabilidade de cuidar deles, principalmente por motivos relacionados à pobreza (Gráfico 3).

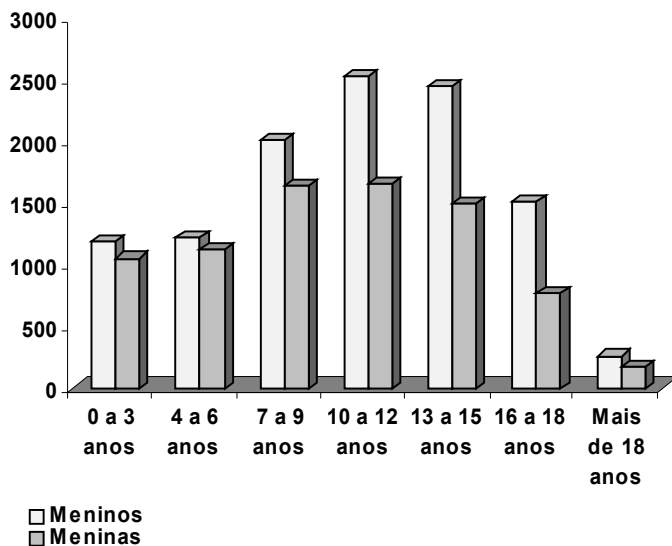
**Gráfico 1**  
**Brasil – Crianças e adolescentes abrigados por faixa etária, segundo cor**



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

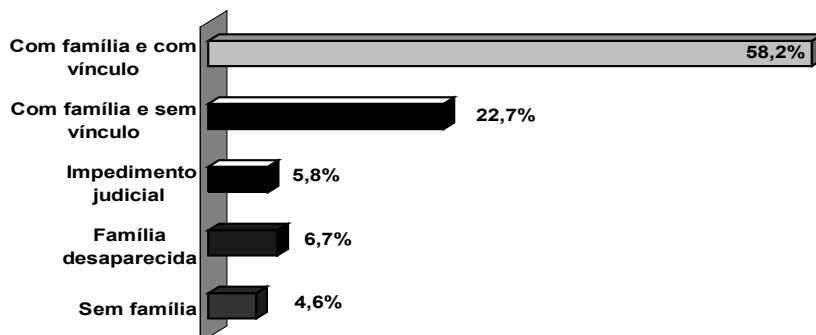
**Gráfico 2**  
**Brasil – Crianças e adolescentes abrigados por faixa etária, segundo sexo**

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



### Gráfico 3

#### Brasil – Crianças e adolescentes abrigadas, segundo vínculo familiar



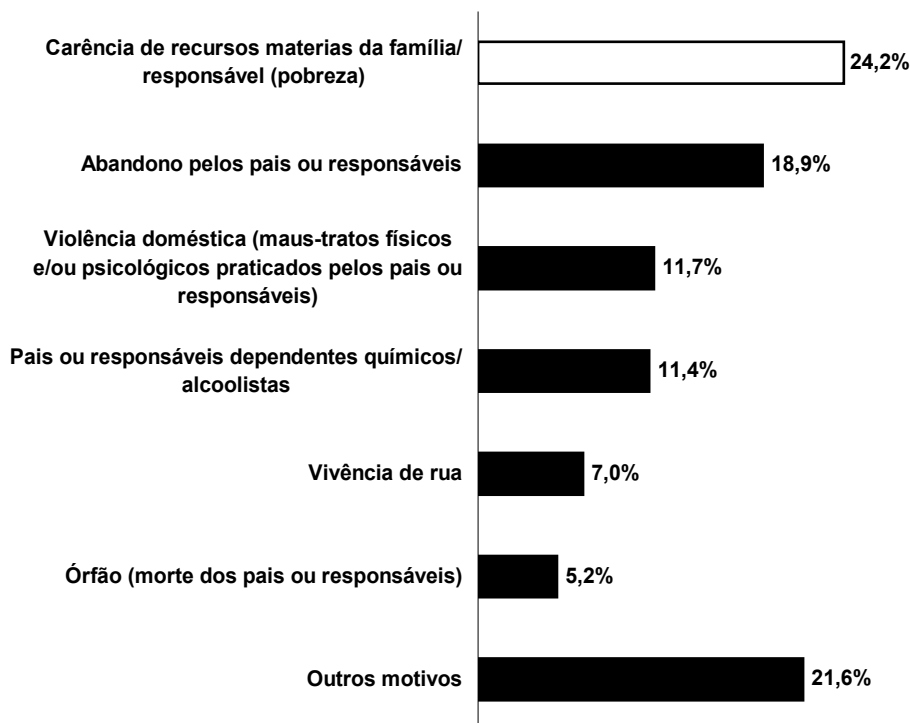
Fonte: IPEA/DISOC (2003). Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC

Embora a carência de recursos materiais, de acordo com o ECA, (Art.23, *caput*), não constitua motivo para a perda ou suspensão do poder familiar, o *Levantamento Nacional* identificou que as causas que motivaram o abrigamento da expressiva parcela das crianças e adolescentes encontradas nas instituições de abrigos estavam relacionadas à pobreza, conseqüência da falha ou inexistência das políticas complementares de apoio aos que delas necessitam. Entre os principais motivos: a pobreza das famílias (24, 2%), o abandono (18,9%), a violência doméstica (11,7%), a dependência química dos pais ou dos responsáveis, incluindo, alcoolismo (11,4%), a vivência de rua (7,0%) e a orfandade (5,2%).

Se de um lado tem havido por parte das autoridades competentes – Conselho Tutelar e Judiciário – uma aplicação indiscriminada da medida de abrigo, de outro lado, a saída do abrigo permanece sendo um desafio. O *Levantamento Nacional* apontou que o princípio da brevidade da medida do abrigo, estabelecido pelo Artigo 101, parágrafo único, do ECA, também não vem sendo cumprido, uma vez que mais da metade das crianças e dos adolescentes abrigados viviam nas instituições há mais de dois anos, enquanto 32,9% estavam nos abrigos por um período entre dois e cinco anos, 13,3%, entre seis e dez anos, e 6,4%, por mais de dez anos.

#### Gráfico 4

#### Brasil – Motivos do ingresso de crianças e adolescentes em abrigo, segundo a frequência



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

Em relação à possibilidade de adoção a situação também é dramática, uma vez que dentre as crianças e adolescentes abrigadas nas instituições pesquisadas, apenas 10,7% estavam judicialmente em condições de serem encaminhados para a adoção.<sup>69</sup> Além disso, apenas metade desses meninos e meninas (54%) abrigados tinha processo judicial. A outra metade, por certo, lá estava sem o conhecimento do judiciário, já que muitas crianças e adolescentes foram encaminhadas aos abrigos pelas próprias famílias (11,1%), pela polícia (5,5%), dentre outras instituições que, judicialmente, não teriam tal prerrogativa.<sup>70</sup>

<sup>69</sup> Observados os dispostos nos artigos 166 e 169 do ECA, ressalvadas as hipóteses previstas no Art.166, a adoção requer a destituição do poder familiar e implica no afastamento definitivo da criança e do adolescente de suas famílias de origem. Assim, para não incorrer em injustiças, é da maior importância que essas famílias recebam apoio e suporte necessários para sua reestruturação. Em muitos casos, a precipitação na deflagração de processos de destituição do poder familiar pode provocar injustiças com famílias que sequer receberam apoio e/ou tiveram tempo para reintegração de seus filhos. No entanto, é fundamental chamar atenção para o fato de que o próprio Estatuto estabelece que o abrigo é uma “medida provisória e excepcional, utilizável como forma de transição para a colocação em família substituta”, não sendo aceitável a permanência indefinida de crianças e adolescentes nas instituições sem qualquer perspectiva do efetivo exercício de seu direito fundamental à convivência familiar, seja junto à sua família de origem, seja, em caráter excepcional, junto a uma família substituta (valendo observar o disposto nos arts.90, incisos I, II e III, 92, incisos I, II e VIII e 101, par. único, do ECA).

<sup>70</sup> Cumpre esclarecer que o ECA estabelece em seu Art. 93: “As entidades que mantenham programas de abrigo poderão, em caráter excepcional e de urgência, abrigar crianças e adolescentes sem prévia determinação da autoridade competente, fazendo comunicação do fato até o segundo dia útil imediato.



Embora a legislação tenha como regra geral a convivência de crianças e adolescentes com suas famílias naturais – e, excepcionalmente, com famílias substitutas –, para muitos dos meninos e meninas brasileiros esse direito permanece negado, passando um período significativo da sua infância e adolescência institucionalizadas e afastadas do convívio com suas famílias e suas comunidades.

É preciso considerar sempre a prioridade a ser dada à manutenção de crianças e adolescentes no arranjo familiar de origem, seja ele qual for, evitando-se a separação, com todas as suas implicações. É necessário pensar, ainda, em como manter a vivência familiar e comunitária quando o afastamento é inevitável, devendo para tanto as entidades que desenvolvem programas de abrigo se adequar aos princípios relacionados no Art.92, do ECA.

As seqüelas que um período de institucionalização prolongado acarreta em crianças e adolescentes serão tanto maiores quanto maior for o tempo em que estas forem privadas do convívio familiar, o tempo de espera, que interfere não só na adaptação em caso de retorno à família de origem, mas também nos casos de inserção definitiva em outra família.<sup>71</sup>

O Acolhimento Institucional ainda cumpre um papel muito importante no cuidado com crianças e adolescentes em situação de ameaça ou violação de direitos no Brasil, sendo relevante reconhecer suas características e avaliar o seu nível de adequação ao Estatuto da Criança e do Adolescente.

Muito embora essa atribuição seja compartilhada por toda a rede de atendimento à criança e ao adolescente, que inclui ainda o Judiciário, o Ministério Público, os Conselhos Tutelares e de Direitos da Criança e do Adolescente, as organizações civis de defesa de direitos humanos e o próprio Poder Executivo nos níveis federal, estadual e municipal, é fundamental que os programas de abrigo prevejam, proporcionem e estimulem o contato da criança ou adolescente abrigado com sua família de origem (ressalvada, é claro, a existência de ordem judicial em contrário), assim como, mediante rigoroso controle judicial, permitam a integração em família substituta, quando esgotadas as possibilidades daquela primeira alternativa, atendendo assim ao disposto no Art.92, incisos I e II, do ECA.

O perfil institucional dos 589 abrigos identificado no *Levantamento Nacional* aponta que majoritariamente essas instituições são não-governamentais, orientadas por valores religiosos, dirigidas por voluntários, e, fundamentalmente, dependentes de recursos próprios e privados para o seu funcionamento (Tabela 7).

Ao analisar com base nos princípios do ECA os aspectos do atendimento realizado pelos abrigos quanto à convivência familiar, o *Levantamento Nacional* observou que, em relação às ações de incentivo à convivência das crianças e dos adolescentes com suas famílias de origem, a maioria dos programas realiza visitas das crianças e adolescentes aos seus lares, mas a minoria permite visitas livres dos familiares aos abrigos. Somente 31,2% realizavam as duas ações conjuntamente. Quanto às ações de não-desmembramento de grupos de irmãos, a maioria dos programas priorizava a manutenção ou a reconstituição de grupos de irmãos, adotava o modelo de “agrupamento vertical”, possibilitando o acolhimento de irmãos em diferentes idades e recebia tanto meninos quanto meninas. Contudo, somente 27,8% do total das instituições que desenvolviam programas de abrigo atendiam todas as três ações (Tabela 8).

---

<sup>71</sup> SILVA *apud* Ministério do Desenvolvimento Social, Comitê Nacional para o Reordenamento dos Abrigos. Subsídios para reflexão na aplicação da medida e o funcionamento de programas em regime de abrigo. Brasília: 2003, (p. 13) (não publicado).

**Tabela 7 – Perfil das entidades de Abrigo**

• Não-governamentais.....	68,3%
Públicas .....	30,0%
• Têm orientação/vínculo religioso.....	67,2%
Católicos.....	62,1%
Evangélicos.....	22,5%
Espíritas.....	12,6%
• Anteriores a 1990 .....	41,4%
Posteriores a 1990.....	58,6%
• Dirigidas por voluntários .....	59,3%
Dirigidas por profissionais remunerados.....	33,4%
• Profissionais do quadro próprio do abrigo.....	59,2%
Profissionais voluntários .....	25,3%
• Funcionam sob regime de permanência integral.....	78,4%
Funcionam sob outros regimes de permanência.....	19,7%
• Recursos próprios e privados no financiamento das entidades não-governamentais.....	61,7%
• Recursos públicos no financiamento das entidades não-governamentais.....	32,3%

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

**Tabela 8 – Preservação dos vínculos familiares**

CRITÉRIOS CONSIDERADOS	ABRIGOS QUE ATENDEM (%)
<b>1. INCENTIVO À CONVIVÊNCIA COM A FAMÍLIA DE ORIGEM</b>	
1.1. Promovem visitas de crianças e adolescentes aos lares de suas famílias	65,9%
1.2. Permitem visitas livres dos familiares ao abrigo	41,4%
<b>▪Atendem a todos os critérios</b>	<b>31,2%</b>
<b>2. NÃO-DESMEMBRAMENTO DE GRUPOS DE IRMÃOS ABRIGADOS</b>	
2.1. Priorizam a manutenção ou reconstituição de grupos de irmãos	66,4%
2.2. Organizam-se sob agrupamento vertical (intervalo entre idades mínima e máxima maior do que 10 anos)	62,1%
Atuam em regime de co-educação (meninos e meninas)	62,3%
<b>▪Atendem a todos os critérios</b>	<b>27,8%</b>
<b>1 + 2</b>	<b>6,6%</b>

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

Além do fortalecimento e da manutenção dos vínculos afetivos entre as crianças e adolescentes em abrigos e seus familiares, o apoio à reestruturação das famílias constitui-se em ação importante e complexa. Muito embora a maioria dos programas realizasse atividades de visitas às famílias e acompanhamento social, a minoria realizava reuniões ou grupos de discussão e encaminhava as famílias para inserção em programas de proteção social. E ainda, somente 14,1% do total de abrigos pesquisados realizavam todas as quatro ações de apoio à reestruturação familiar (Tabela 9).

**Tabela 9 – Apoio à reestruturação familiar**

CRITÉRIOS CONSIDERADOS	ABRIGOS QUE ATENDEM (%)
1.Realizam visitas domiciliares	78,1%
2.Oferecem acompanhamento social	65,5%
3.Organizam reuniões ou grupos de discussão e apoio	34,5%
4.Encaminham para inserção em programas de auxílio/proteção à família	31,6%
<b>1 + 2 + 3 + 4</b>	<b>14,1%</b>

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

Quanto à convivência comunitária realizada pelos abrigos o *Levantamento Nacional* identificou um quadro preocupante em relação às ações de estímulo à participação das crianças e adolescentes na vida da comunidade local, pois apenas 6,6% dos abrigos pesquisados utilizavam todos os serviços necessários que estavam disponíveis na comunidade, tais como: educação infantil e fundamental; profissionalização para adolescentes; assistência médica e odontológica; atividades culturais, esportivas e de lazer; e assistência jurídica. A maioria das instituições (80,3%) ainda oferecia pelo menos um desses serviços diretamente, ou seja, de forma exclusiva dentro do abrigo (Tabela 10).

**Tabela 10 – Participação na vida da comunidade local**

CRITÉRIO CONSIDERADO	ABRIGOS QUE ATENDEM (%)
1. Utilizam serviços especializados existentes na comunidade	6,6 %
2. Oferecem pelo menos um dos serviços de forma exclusiva dentro dos abrigos	80,3%

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

Em sua maioria, as instituições investigadas, surgidas durante a vigência do ECA, já introduziram condutas diferentes e programas mais condizentes com as diretrizes legais, ampliando-se no país o elenco de experiências pautadas pelos princípios da proteção integral e do atendimento individualizado. No entanto, há ainda inúmeras instituições que mantêm práticas que privam quase que totalmente crianças e adolescentes da convivência social. Sobretudo, ainda falta estratégia de coordenação das várias atividades desenvolvidas com os demais programas, serviços e autoridades públicas que compõem a “rede de proteção” dos direitos infanto-juvenis, que poderiam (e deveriam) contribuir para a promoção efetiva da convivência familiar e comunitária daqueles que vivem nesses abrigos.

As questões mais decisivas talvez estejam relacionadas com a falta de integração entre essas instituições e os demais atores da rede de atendimento, o que dificulta em muito a realização de suas atividades em consonância com os princípios do ECA.

De fato, para se cumprir com os princípios do ECA, muito mais deve ser feito além do reordenamento do sistema de acolhimento institucional. No marco conceitual deste plano, foram sistematizadas as propostas dos programas de famílias acolhedoras e do encaminhamento a famílias substitutas ou procedimentos de adoção. Infelizmente, não existem, hoje, dados sistematizados e consolidados em nível nacional. Os programas de famílias acolhedoras ainda são recentes e em pequeno número no país.

Os primeiros programas de Famílias Acolhedoras surgiram na década de 1950, em Porto Alegre e São Paulo. A partir de 1996 cresce a consciência sobre a sua importância e é iniciado um movimento nacional a favor da implantação desta modalidade de atendimento a crianças e adolescentes. Hoje, existem mais de 50 municípios no país que desenvolvem programas de famílias acolhedoras, mas a sua concentração ainda é na região Sul e Sudeste. Não há uma homogeneidade no funcionamento destes programas e alguns ainda estão mais voltados para colocação em família substituta do que para o resgate dos laços com a família de origem. Portanto, é importante reafirmar que as diretrizes atuais para os programas de famílias acolhedoras enfatizam a provisoriedade do afastamento da criança e do adolescente e a sua reintegração à família de origem.

É necessário também avançar nos dados relativos às adoções realizadas no país. Foi desenvolvido um sistema informatizado, o SIPIA/InfoAdote, pela SPDCA/SEDH em parceria com o Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco (TJPE), para o cadastro nacional de pessoas interessadas em adotar e de crianças passíveis de adoção. Entretanto, ainda é necessária a sua ampla instalação no país bem como o avanço dos procedimentos de alimentação contínua do sistema.

Em relação à adoção internacional (adoções de crianças brasileiras por pessoas domiciliadas no exterior), nos anos de 2003 e 2004, foram disponibilizados dados pela Autoridade Central Administrativa (ACAF): foram adotadas 396 crianças em 2003 e 482 crianças em 2004.

### **A relevância deste Plano Nacional**

Neste “marco situacional” foram levantados dados sobre crianças, adolescentes e suas famílias, colocando em relevo a importância da preservação dos vínculos familiares mas também a necessidade de proteger as crianças e adolescentes contra as violações de direitos no contexto intrafamiliar, cultural e social.

A relevância do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito à Convivência Familiar e Comunitária diante dos dados aqui expostos é evidente. A defesa deste direito dependerá do desenvolvimento de ações intersetoriais, amplas e coordenadas que envolvam todos os níveis de proteção social e busquem promover uma mudança não apenas nas condições de vida, mas também nas relações familiares e na cultura brasileira para o reconhecimento das crianças e adolescentes como pessoas em desenvolvimento e sujeitos de direitos.

## 5. DIRETRIZES

A mudança no paradigma do atendimento à criança e adolescente, sobretudo na efetivação do seu direito à convivência familiar e comunitária apresentada na forma operacional deste Plano, fundamenta-se nas seguintes diretrizes:

- **Centralidade da família nas políticas públicas**

O direito das crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária está relacionado à inclusão social de suas famílias. O reconhecimento da importância da família no contexto da vida social está explícito no artigo 226 da Constituição Federal do Brasil, na Convenção sobre os Direitos da Criança, no Estatuto da Criança e do Adolescente, na Lei Orgânica da Assistência Social e na Declaração dos Direitos Humanos.

A família é compreendida como um grupo de pessoas com laços de consangüinidade, de aliança, de afinidade, de afetividade ou de solidariedade, cujos vínculos circunscrevem obrigações recíprocas, organizadas em torno de relações de geração e de gênero. Arranjos familiares diversos devem ser respeitados e reconhecidos como potencialmente capazes de realizar as funções de proteção e de socialização de suas crianças e adolescentes.

Sendo assim, “a família, independente de seu formato, é a mediadora das relações entre os sujeitos e a coletividade e geradora de modalidades comunitárias de vida”.<sup>72</sup> Portanto, diante de situações de risco social e vulnerabilidades vividas pelas famílias brasileiras, principalmente por pressões geradas pelos processos de exclusão social e cultural, essas famílias precisam ser apoiadas pelo Estado e pela sociedade, para que possam cumprir suas responsabilidades. Esse apoio visa à superação de vulnerabilidades e riscos vividos por cada família, favorecendo e ampliando os recursos sócio-culturais, materiais, simbólicos e afetivos que contribuem para o fortalecimento desses vínculos. Diante disso, a centralidade da família no âmbito das políticas públicas se constitui em importante mecanismo para a efetiva garantia do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária.

- **Primazia da responsabilidade do Estado no fomento de políticas integradas de apoio à família**

No respeito ao princípio da prioridade absoluta à garantia dos direitos da criança e do adolescente, o Estado deve se responsabilizar por oferecer serviços adequados e suficientes à prevenção e superação das situações de violação de direitos, possibilitando o fortalecimento dos vínculos familiares e sócio-comunitários. O apoio às famílias e seus membros deve ser concretizado na articulação eficiente da rede de atendimento das diferentes políticas públicas, garantindo o acesso a serviços de educação, de saúde, de geração de trabalho e renda, de cultura, de esporte, de assistência social, dentre outros.

Nas situações de risco e enfraquecimento dos vínculos familiares, as estratégias de atendimento deverão favorecer a reconstrução das relações no grupo familiar e a elaboração de novas referências. Estas estratégias visam potencializar a família para o exercício de suas funções de proteção e socialização e o desenvolvimento de sua autonomia, incluindo as ações

---

<sup>72</sup> Política Nacional de Assistência Social (PNAS), 2004.

que possam levar à constituição de novos vínculos familiares e comunitários em caso de ruptura dos vínculos originais. Apoio adequado deve ser garantido, ainda, às famílias em situação de vulnerabilidades específicas – com pessoas com deficiência, com necessidades específicas de saúde (como por exemplo, com pessoas vivendo e convivendo com HIV/AIDS/AIDS, com doenças crônicas, transtorno mental, uso, abuso ou dependência de álcool e outras drogas), com restrita rede social de apoio, em situação de desemprego, pobreza ou miséria e que vivem em contextos de extrema violência, dentre outras.

Para garantir a qualidade das políticas de apoio às famílias, o Estado - nos níveis municipal, estadual e federal – tem a responsabilidade de capacitar seus agentes e de fiscalizar, monitorar e avaliar esses serviços.

- **Reconhecimento das competências da família na sua organização interna e na superação de suas dificuldades**

As políticas especiais para promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária devem reconhecer a família como um grupo social capaz de se organizar e reorganizar dentro de seu contexto e a partir de suas demandas e necessidades, bem como rever e reconstruir seus vínculos ameaçados, a partir do apoio recebido das políticas sociais.

É fundamental potencializar as competências da família para o enfrentamento de situações de suas vulnerabilidades, como por exemplo, a presença de um filho com deficiência, transtorno mental e/ou outros agravos. O foco deve ser o empoderamento e o protagonismo das famílias, a autonomia e a vida independente da pessoa com deficiência e, finalmente, a superação do mito de que o atendimento especializado em instituições de abrigo e reabilitação é superior ao cuidado que a própria família pode ofertar, quando devidamente apoiada pelas políticas públicas. Reconhecendo a complexidade desse processo, é preciso escutar e respeitar as famílias, seus valores e crenças, criando com elas soluções que possam ser adequadas ao contexto, coerentes com os direitos dos seus membros e consistentes com as políticas sociais. É preciso reconhecer que a família apresenta capacidade de criar soluções para seus problemas, em sua relação com a sociedade e em sua rede de relações internas e de rever e reconstruir seus vínculos ameaçados, a partir do apoio recebido das políticas sociais.

- **Respeito à diversidade étnico-cultural, à identidade e orientação sexuais, à equidade de gênero e às particularidades das condições físicas, sensoriais e mentais**

O apoio às famílias deve se pautar pelo respeito à diversidade dos arranjos familiares, às diferenças étnico-raciais e socioculturais bem como à equidade de gênero, de acordo com a Constituição Federal. A defesa dos direitos de cidadania deve ter cunho universalista, considerando todos os atores sociais envolvidos no complexo das relações familiares e sociais e tendo impacto emancipatório nas desigualdades sociais.

Associado à reflexão das famílias sobre suas bases culturais, ao combate aos estigmas sociais, à promoção dos direitos humanos e ao incentivo aos laços de solidariedade social, o respeito à diversidade deve estar em consonância com uma ética capaz de ir além de padrões culturais arraigados que violam direitos, incentivando mudanças nesse sentido e a construção participativa de novas práticas.

Nesse sentido, o Estado deve dedicar atenção especial e assegurar que crianças e adolescentes de comunidades e povos tradicionais, como as comunidades remanescentes de quilombos e os povos indígenas, recebam apoio e atendimento culturalmente fundamentados,

e que os profissionais e operadores do direito tenham o devido preparo para lidar com as suas peculiaridades. Da mesma forma, deve ser dada atenção especial às crianças e aos adolescentes com necessidades específicas, como aqueles com deficiência, transtorno mental e/ou outros agravos, vivendo e convivendo com o HIV/AIDS/AIDS, dentre outras situações. Finalmente, todas as ações abrangidas nesse Plano devem observar o princípio da não-discriminação e levar em conta as perspectivas de orientação sexual e de gênero.

- **Fortalecimento da autonomia da criança, do adolescente e do jovem adulto na elaboração do seu projeto de vida**

Sendo a criança e o adolescente sujeitos de direitos, é necessário reconhecer suas habilidades, competências, interesses e necessidades específicas, ouvindo-os e incentivando-os - inclusive por meio de espaços de participação nas políticas públicas – à busca compartilhada de soluções para as questões que lhes são próprias. Nesse sentido, é importante que, nos programas de Acolhimento Institucional, sejam proporcionados espaços para a participação coletiva de crianças e adolescentes na busca conjunta de alternativas de melhoria do atendimento, contribuindo, assim, para que sejam sujeitos ativos nesse processo.

Atenção especial deve ser dada aos adolescentes nos programas de Acolhimento Institucional, sobretudo àqueles cujas possibilidades de reintegração à família de origem foram esgotadas e têm reduzidas possibilidades de colocação em família substituta, face às dificuldades de se encontrar famílias para os mesmos. O atendimento, nestes casos, deve perseverar no apoio ao fortalecimento dos vínculos comunitários, na qualificação profissional e na construção do projeto de vida, bem como estar fundamentado em metodologia participativa que favoreça o exercício de seu protagonismo.

Os espaços públicos freqüentados por crianças e adolescentes e as instâncias de formulação de políticas públicas constituem importantes instrumentos para o exercício dos direitos de cidadania, sob a perspectiva tanto de incentivar a criatividade no campo das ciências, das artes, da cultura e dos esportes, quanto na formação de lideranças infanto-juvenis.

- **Garantia dos princípios de excepcionalidade e provisoriedade dos Programas de Famílias Acolhedoras e de Acolhimento Institucional de crianças e de adolescentes**

Toda medida de proteção que indique o afastamento da criança e do adolescente de seu contexto familiar, podendo ocasionar suspensão temporária ou ruptura dos vínculos atuais, deve ser uma medida rara, excepcional. Apenas em casos onde a situação de risco e de desproteção afeta a integridade do desenvolvimento da criança e do adolescente é que se deve pensar no seu afastamento da família de origem.

A decisão sobre a separação é de grande responsabilidade e deve estar baseada em uma recomendação técnica, a partir de um estudo diagnóstico, caso a caso, realizado por equipe interdisciplinar, com a devida fundamentação teórica – desenvolvimento infantil, etapas do ciclo de vida individual e familiar, teoria dos vínculos e estratégias de sobrevivência de famílias em situação de extrema vulnerabilidade. A realização deste estudo diagnóstico deve ser realizada em estreita articulação com a Justiça da Infância e da Juventude e o Ministério Público, de forma a subsidiar tal decisão.

A análise da situação evita danos ao desenvolvimento da criança e do adolescente causados por separações bruscas, longas e desnecessárias e deve considerar a qualidade das relações familiares e a atitude pró-ativa de seus membros para a reconstrução das mesmas.

Quando necessário o afastamento, todos os esforços devem ser realizados no sentido de reintegrar a criança ou adolescente ao convívio da família de origem, garantindo, assim, a provisoriedade de tal afastamento. A decisão pela destituição do poder familiar, só deve ocorrer após um investimento eficiente na busca de recursos na família de origem, nuclear ou extensa, com acompanhamento profissional sistemático e aprofundado de cada caso, que considere o tempo de afastamento, a idade da criança e do adolescente e a qualidade das relações.

É importante destacar, que a situação de pobreza não constitui motivo suficiente para o afastamento do convívio familiar e institucionalização da criança e do adolescente – Art. 23 do ECA – nem a presença de uma deficiência, transtorno mental ou outros agravos. Nas situações de pobreza, conforme previsto na legislação, a família deverá obrigatoriamente ser inserida em programas sociais de auxílio. Nos demais casos aqui destacados, os atendimentos necessários devem ser oferecidos o mais próximo possível da residência, em caráter ambulatorial, ou até mesmo no próprio domicílio, contribuindo, assim, para a preservação e fortalecimento dos vínculos familiares.

### **Reordenamento dos programas de Acolhimento Institucional**

O reordenamento institucional se constitui em um novo paradigma na política social que deve ser incorporado por toda a rede de atendimento do país. Reordenar o atendimento significa reorientar as redes pública e privada, que historicamente praticaram o regime de abrigo, para se alinharem à mudança de paradigma proposto. Este novo paradigma elege a família como a unidade básica da ação social e não mais concebe a criança e o adolescente isolados de seu contexto familiar e comunitário.

Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e de Assistência Social e órgãos financiadores podem sugerir adequações, tanto nos estatutos quanto nos projetos pedagógicos das entidades, como estabelecer condições para o registro, para aprovação de projetos e/ou para liberação de recursos.

O reordenamento dos programas de Acolhimento Institucional requer ações como: 1) mudança na sistemática de financiamento das entidades de abrigo, eliminando-se formas que incentivem a manutenção desnecessária das crianças e adolescentes nas instituições – como o financiamento por criança e adolescente atendido – e incluindo-se recursos para o trabalho com a reintegração à família de origem; 2) qualificação dos profissionais que trabalham nos programas de Acolhimento Institucional; 3) estabelecimento de indicadores qualitativos e quantitativos de avaliação dos programas; 4) desenvolvimento ou incorporação de metodologias para o trabalho com famílias; 5) ênfase na prevenção do abandono e na potencialização das competências da família, baseados no reconhecimento da autonomia e dos recursos da mesma para cuidar e educar seus filhos; 6) adequação do espaço físico e do número de crianças e adolescentes atendidos em cada unidade, de forma a garantir o atendimento individualizado e em pequenos grupos; 7) adequação do espaço físico às normas de acessibilidade; e 8) articulação das entidades de programas de abrigo com a rede de serviços, considerando todo o SGD.

No processo de reordenamento dos serviços de acolhimento institucional, em estreita articulação com a rede de serviços, deverão ser perseguidos os seguintes objetivos: 1) prevenção à ruptura de vínculos, por meio do trabalho com famílias em situação de vulnerabilidade social e/ou com vínculos fragilizados; 2) fortalecimento dos vínculos, apoio e acompanhamento necessário às famílias das crianças e dos adolescentes abrigados para a mudança de práticas de violação e para a reconstrução das relações familiares; 3)



acompanhamento das famílias das crianças e adolescentes, durante a fase de adaptação, no processo de reintegração familiar; 4) articulação permanente entre os serviços de Acolhimento Institucional e a Justiça da Infância e da Juventude, para o acompanhamento adequado de cada caso, evitando-se o prolongamento desnecessário da permanência da criança e do adolescente na instituição; e 5) excepcionalmente, nos casos de encaminhamento para adoção pela autoridade judiciária, intervenção qualificada para a aproximação gradativa e a preparação prévia da criança, do adolescente e dos pretendentes, bem como acompanhamento no período de adaptação.

- **Adoção centrada no interesse da criança e do adolescente**

De acordo com o ECA, a colocação em família substituta, concebida nas formas de guarda, tutela e adoção, é uma medida de proteção que visa garantir o direito fundamental das crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária. É preciso mudar o paradigma tradicional segundo o qual a adoção tem a finalidade precípua de dar filhos a quem não os tem, estando, portanto, centrada no interesse dos adultos.

Toda criança e adolescente cujos pais são falecidos, desconhecidos ou foram destituídos do poder familiar têm o direito a crescer e se desenvolver em uma família substituta e, para estes casos, deve ser priorizada a adoção que lhes atribui a condição de filho e a integração a uma família definitiva. Este é o sentido da proposta de uma nova cultura para a adoção, que visa estimular, sobretudo, as adoções de crianças e adolescentes que, por circunstâncias diversas, têm sido preteridos pelos adotantes, especialmente os grupos de irmãos, as crianças maiores e adolescentes, aqueles com deficiência ou com necessidades específicas de saúde, os afrodescendentes ou pertencentes a minorias étnicas, como forma de assegurar-lhes o direito à convivência familiar e comunitária.

Não se trata mais de procurar “crianças” para preencher o perfil desejado pelos pretendentes, mas sim de buscar famílias para crianças e adolescentes que se encontram privados da convivência familiar. Isso pressupõe o investimento na conscientização e sensibilização da sociedade acerca desse direito das crianças e adolescentes e no desenvolvimento de metodologias adequadas para a busca ativa de famílias adotantes. Trata-se, portanto, de investir para que a adoção seja o encontro dos desejos e prioridades da criança e do adolescente com os desejos e prioridades dos adotantes e ocorra em consonância com os procedimentos legais previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente.

- **Controle social das políticas públicas**

Efetivada nas normativas constitucional e infraconstitucionais (Constituição Federal, Convenção sobre os Direitos da Criança, ECA, LOAS, LDB e LOS) a participação popular, com caráter democrático e descentralizado, se dá em cada esfera do governo, abrangendo o processo de gestão político-administrativa-financeira e técnico-operativa. O controle do Estado deve ser exercido pela sociedade na busca de garantir os direitos fundamentais e os princípios democráticos.

Os Conselhos Setoriais de políticas públicas e dos Direitos da Criança e do Adolescente e suas respectivas Conferências são espaços privilegiados para esta participação, além de outros também importantes, como a mídia e os conselhos profissionais. As Conferências avaliam a situação das políticas públicas e da garantia de direitos, definem diretrizes e avaliam os seus avanços. Os Conselhos têm, dentre outras, a responsabilidade de formular, deliberar e fiscalizar a política de atendimento e normatizar, disciplinar,

acompanhar e avaliar os serviços prestados pelos órgãos e entidades encarregados de sua execução. Avanços na organização e fortalecimento da participação da população são necessários, buscando a integração das políticas sociais nos níveis federal, estadual e municipal.

A consolidação de novas representações e práticas das famílias e da sociedade acerca dos direitos das crianças e dos adolescentes deve estar baseada numa mudança cultural, fundamentada em processos participativos, no exercício do controle social das políticas públicas e na ética da defesa e promoção de direitos.

Evidente é que esse processo de fortalecimento da cidadania e da democracia é longo e demorado, cabendo aos Conselhos Setoriais e dos Direitos da Criança e do Adolescente, num primeiro momento, se apresentarem à sociedade e incentivarem a participação desta nos debates relativos às políticas públicas a serem implementadas em prol da população infanto-juvenil, inclusive no que diz respeito à inclusão, nas propostas de leis orçamentárias, dos recursos que para tanto se fizerem necessários.

Vale lembrar que a “mobilização da opinião pública, no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade” no processo de discussão e solução dos problemas que afligem a população infanto-juvenil se constitui numa das diretrizes da política de atendimento traçada pelo ECA (cf. Art.88, inciso VI, deste Diploma Legal) e que a participação popular no processo de elaboração das propostas de leis orçamentárias pelo Executivo, assim como de discussão e aprovação pelo Legislativo, é expressamente prevista na Lei Complementar nº. 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e Lei nº. 10.257/00 (Estatuto das Cidades), bastando apenas que os espaços democráticos já assegurados pelo ordenamento jurídico Pátrio sejam efetivamente ocupados pela sociedade organizada.

## 6. OBJETIVOS GERAIS

- 1) Ampliar, articular e integrar as diversas políticas, programas, projetos, serviços e ações de apoio sócio-familiar para a promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária;
- 2) Difundir uma cultura de promoção, proteção e defesa do direito à convivência familiar e comunitária, em suas mais variadas formas, extensiva a todas as crianças e adolescentes, com ênfase no fortalecimento ou resgate de vínculos com suas famílias de origem;
- 3) Proporcionar, por meio de apoio psicossocial adequado, a manutenção da criança ou adolescente em seu ambiente familiar e comunitário, considerando os recursos e potencialidades da família natural, da família extensa e da rede social de apoio;
- 4) Fomentar a implementação de Programas de Famílias Acolhedoras, como alternativa de acolhimento a crianças e adolescentes que necessitam ser temporariamente afastados da família de origem, atendendo aos princípios de excepcionalidade e de provisoriedade, estabelecidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, bem como assegurando parâmetros técnicos de qualidade no atendimento e acompanhamento às famílias acolhedoras, às famílias de origem, às crianças e aos adolescentes;
- 5) Assegurar que o Acolhimento Institucional seja efetivamente utilizado como medida de caráter excepcional e provisório, proporcionando atendimento individualizado, de qualidade e em pequenos grupos, bem como proceder ao reordenamento institucional das entidades para que sejam adequadas aos princípios, diretrizes e procedimentos estabelecidos no ECA;
- 6) Fomentar a implementação de programas para promoção da autonomia do adolescente e/ou jovem egressos de programas de acolhimento, desenvolvendo parâmetros para a sua organização, monitoramento e avaliação;
- 7) Aprimorar os procedimentos de adoção nacional e internacional, visando: a) estimular, no País, as adoções de crianças e adolescentes que, por circunstâncias diversas, têm sido preteridos pelos adotantes – crianças maiores e adolescentes, com deficiência, com necessidades específicas de saúde, afrodescendentes ou pertencentes a minorias étnicas, dentre outros; b) investir para que todos os processos de adoção no País ocorram em consonância com os procedimentos legais previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente; e c) garantir que a adoção internacional ocorra somente quando esgotadas todas as tentativas de adoção em território nacional, sendo, nestes casos, priorizados os países que ratificaram a Convenção de Haia;
- 8) Assegurar estratégias e ações que favoreçam os mecanismos de controle social e a mobilização da opinião pública na perspectiva da implementação do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária;
- 9) Aprimorar e integrar mecanismos para o co-financiamento, pela União, Estados, Distri-

to Federal e Municípios, das ações previstas no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, tendo como referência a absoluta prioridade definida no artigo 227 da Constituição Federal de 1988 e no artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente.

## 7. RESULTADOS PROGRAMÁTICOS

O direito fundamental à convivência familiar e comunitária, garantido a todas as crianças e adolescentes por nossa Carta Constitucional e pela legislação infraconstitucional, demanda iniciativas de diferentes políticas públicas.

A articulação e a integração dessas políticas, aliadas ao fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos, são condições fundamentais para que a família, a comunidade, o Poder Público e a sociedade em geral assegurem a efetivação dos direitos descritos nos artigos 227 da Constituição Federal e 4º do ECA.

O fortalecimento, a efetivação e a consolidação desses direitos passam necessariamente pela concretização de políticas, programas, projetos, serviços e ações intersetoriais que assegurem aquilo o que antes se constituía em expectativa de direito.

O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária pretende, com sua execução, materializar esse direito fundamental, alcançando resultados programáticos a seguir descritos:

### **Família / comunidade**

- Famílias, principalmente aquelas em maior vulnerabilidade social, tendo acesso a saúde, assistência social; educação, incluindo a atividades pedagógicas no contra-turno escolar; habitação digna; educação infantil de 0 a 5 anos; atividades socioeducativas, lúdicas, esportivas e culturais que respeitem a diversidade étnico-racial e de gênero, bem como a presença de deficiência; apoio sócio-familiar e atendimento psicossocial; qualificação profissional; transferência de renda, geração de renda e inclusão no mundo do trabalho;
- Políticas de proteção social básica e de proteção social especial articuladas de forma a melhor defender o direito das crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária;
- Atendimento na proteção social básica e na proteção social especial orientado pelo conhecimento das famílias, em sua diversidade de arranjos e em seu contexto comunitário, cultural e social;
- Políticas efetivas de participação da sociedade no enfrentamento de todas as formas de violência contra a criança e o adolescente – violência física, sexual, psicológica, negligência, abandono, exploração, trabalho infantil, tráfico, desaparecimento, dentre outras;
- Prevenção e tratamento do uso, abuso e dependência de álcool e outras drogas na rede de saúde, com apoio das redes de educação e de assistência social, bem como da mídia no que se refere à prevenção;
- Promoção dos direitos sexuais e reprodutivos, incluindo orientação e oferta de métodos contraceptivos àqueles que desejarem, inclusive com equidade de gênero e respeito às necessidades de orientação da adolescência, conduzindo, assim, ao exercício seguro da sexualidade e ao planejamento familiar;
- Acesso universal ao acompanhamento pré-natal que inclua, além das informações e orientações quanto ao aspecto físico, a abordagem de aspectos psicológicos e sociais, com aten-

ção qualificada às gestantes adolescentes e às gestantes que manifestam o desejo de entregar a criança para adoção;

- Apoio às crianças e aos adolescentes com deficiência, transtorno mental ou outros agravos, que vivem e convivem com o HIV/AIDS, dentre outros, e suas famílias;
- Famílias estimuladas a buscar e participar em sua comunidade de diferentes espaços de integração e mobilização social, potencializando o dinamismo, o respeito à diversidade sociocultural, a participação política e o exercício do controle social – assegurando, assim, a qualidade dos serviços prestados;
- Equipamentos e serviços públicos disponibilizados em quantidade e qualidade suficientes - considerando as características e diferenças regionais, estaduais e municipais em relação ao porte, geografia, densidade demográfica, cultura e renda, dentre outros aspectos – e prontos para atender às demandas da população em situação de vulnerabilidade social, com programas, ações e serviços destinados, dentre outros, ao fortalecimento de vínculos familiares e à prevenção da ruptura dos mesmos, da violência intrafamiliar e demais formas de violação de direitos;
- Famílias nas quais se observe violação dos direitos da criança e do adolescente incluídas em programas de atendimento e acompanhamento – psicossocial, de saúde e outros – recebendo suporte e intervenção adequados para evitar o agravamento da situação e proporcionar a superação das práticas e relações de violência;
- Famílias participando ativamente nos projetos político-pedagógicos dos programas de atendimento governamental e não-governamental de apoio socioeducativo às crianças e aos adolescentes, inclusive aqueles com deficiência, com transtorno mental e/ou outros agravos, abrangendo também os programas que atendem adolescentes em conflito com a lei;
- Famílias em situação de vulnerabilidade incluídas em ações de fortalecimento da autonomia, da independência, da auto-estima e da identidade, tendo suas diversidades socioculturais reconhecidas e suas potencialidades desenvolvidas, favorecendo, desse modo, a construção de um contexto positivo para a criação dos filhos e o desenvolvimento de seus projetos de vida;
- Redes comunitárias fortalecidas, apoiando as famílias, potencializando suas competências para o sustento e educação de suas crianças e adolescentes bem como o apoio ao processo de autonomia da adolescência;
- Nos casos de destituição de guarda, suspensão ou destituição do poder familiar e adoção, famílias assessoradas com eficiência pela Defensoria Pública e/ou advogado particular até o trânsito em julgado da decisão.
- Equipamentos, programas e serviços públicos e sociais em permanente articulação entre si e com os Conselhos Tutelares, Vara da Infância e Juventude, Ministério Público, Conselhos de Direitos e Setoriais de políticas públicas, mantendo uma rede de informações que assessoro o atendimento e acompanhamento das famílias.

## **Acolhimento Institucional e Programas de Famílias Acolhedoras**

- Modalidades de Acolhimento Institucional (Casa de Passagem, Abrigo, Casa Lar e República) oferecidas e monitoradas na rede de atendimento municipal;
- Todos os programas de Acolhimento Institucional e de Famílias Acolhedoras devidamente registrados no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), atendendo aos requisitos legais;
- Programas de Acolhimento Institucional e de Famílias Acolhedoras em constante articulação com o Conselho Tutelar e a Vara da Infância e Juventude para maior adequação e agilidade no acompanhamento e no encaminhamento dos casos;
- Programas de Acolhimento Institucional e de Famílias Acolhedoras assegurando os princípios de excepcionalidade e de provisoriedade do atendimento, priorizando o enfoque nas relações afetivas da criança e do adolescente com suas famílias de origem;
- Parâmetros nacionais de atendimento para Programas de Famílias Acolhedoras regulamentados conjuntamente pelos Conselhos Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente e da Assistência Social e pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
- Programas de Famílias Acolhedoras funcionando como modalidade de acolhimento para crianças e adolescentes afastadas do convívio com a família de origem mediante medida protetiva e, portanto, incorporados e monitorados na política municipal de atendimento;
- Famílias acolhedoras devidamente capacitadas para o acolhimento de crianças e adolescentes, favorecendo a preservação, o fortalecimento ou a reconstrução dos vínculos com a família de origem, bem como a preservação do vínculo entre grupos de irmãos e respeitando os princípios da diversidade cultural e equidade de gênero;
- Adolescentes, maiores de 16 anos, acolhidos em Programas de Acolhimento Institucional ou de Família Acolhedora inseridos em programas destinados ao fortalecimento da autonomia, dos vínculos comunitários e qualificação profissional, recebendo, assim, preparação gradativa para o desligamento da entidade e exercício da vida adulta;
- Profissionais dos Programas de Acolhimento Institucional e de Famílias Acolhedoras capacitados permanentemente para o trabalho social com famílias e atuando sistematicamente no reforço aos vínculos familiares, priorizando o investimento na família de origem e na defesa do direito à convivência familiar e comunitária das crianças e adolescentes que vivem em instituições;
- Adoção precedida da preparação da criança e do adolescente, bem como dos pretendentes, realizada preferencialmente por equipe da Justiça da Infância e da Juventude, com o apoio de Grupos de Apoio à Adoção, bem como dos profissionais e de seus cuidadores - dos Programas de Acolhimento Institucional ou de Famílias Acolhedoras;
- Proposta de destituição do poder familiar precedida de rigorosa avaliação pelos profissionais habilitados, após o esgotamento de todos os investimentos na capacidade de reorganização do contexto que gerou o afastamento da criança e do adolescente da família de origem, nuclear ou extensa.

## Adoção nacional e internacional

- Garantia de atendimento qualificado, no âmbito da Saúde, da Assistência Social e da Justiça, à gestante, mãe ou família que manifestam desejo de entregar ou já entregaram seus filhos para adoção com vistas a dar suporte adequado em tais situações;
- Conscientização, sensibilização e desmistificação da adoção, sobretudo, daquelas crianças e adolescentes que, por motivos diversos têm sido preteridos pelos adotantes, bem como busca ativa de famílias, com equidade de gênero e respeito à diversidade familiar, para as crianças maiores e adolescentes, afrodescendentes ou pertencentes a minorias étnicas, com deficiência, com necessidades específicas de saúde, grupo de irmãos e outros, priorizando-se a adoção nacional para garantir-lhes o direito à convivência familiar e comunitária;
- Respeito à equidade de gênero e à diversidade cultural e familiar na busca ativa e na avaliação dos pretendentes à adoção;
- Aumento do número de pessoas e famílias pretendentes à adoção disponíveis em acolher crianças maiores e adolescentes independente da raça/etnia,<sup>73</sup> deficiência ou estado de saúde;
- Pessoas e famílias interessadas em adotar devidamente preparados e acompanhados pela equipe técnica da Vara da Infância e Juventude (VIJ) da sua comarca, por profissionais vinculados aos Programas de Acolhimento Institucional ou de Famílias Acolhedoras e por grupos de apoio à adoção (GAA);
- Exigência de habilitação prévia - das pessoas ou famílias interessadas em adotar – junto à Vara da Infância e da Juventude (VIJ), mediante procedimento específico, somente dispensada em situações excepcionais, que assim o justifiquem;
- Pessoas e famílias interessadas em adotar assessorados com eficiência pela Defensoria Pública durante o processo de adoção;
- Metodologia desenvolvida e consensuada entre a VIJ, o GAA e os Programas de Acolhimento Institucional ou de Famílias Acolhedoras para a apresentação da pessoa ou família pretendente à criança e ao adolescente a serem adotados, respeitando o tempo e o entrosamento gradual entre as partes, bem como o desligamento gradativo daqueles com os quais mantém vínculo no abrigo ou na família acolhedora;
- Estágio de convivência, da pessoa ou família interessada em adotar com a criança e adolescente, autorizado pela VIJ e devidamente respaldado pelo acompanhamento técnico dos profissionais da Justiça;
- Famílias adotivas freqüentando grupos de pais adotivos com freqüência sistemática e atendimento personalizado, recebendo suporte adequado e apoio, sobretudo na fase de adaptação, podendo, ainda, nesse período, recorrer à equipe técnica da VIJ, se necessário;
- Divulgação de informações e sensibilização da sociedade brasileira em relação à adoção, reduzindo o preconceito contra as famílias e filhos adotivos;
- Encaminhamento processual da adoção agilizado, depois de esgotadas todas as possibilidades de reintegração à família de origem, evitando o prolongamento desnecessário da

---

<sup>73</sup> Considera-se que o termo *raça*, longe de possuir na atualidade as conotações biológicas que tinha nos séculos XIX e começo do XX, é um conceito socialmente construído. Utilizado como indicador específico das diferenças e desigualdades sociais determinadas pela cor e, portanto, serve para entender as discriminações raciais existentes no Brasil.



permanência de crianças e adolescentes nos programas de Acolhimento Institucional ou de Famílias Acolhedoras;

- Adoções nacionais bem sucedidas e o País sendo reconhecido pela qualidade com que promove a adoção nacional e a responsabilidade e seriedade com que trata a adoção internacional;
- Crianças e adolescentes encaminhados para adoção internacional somente nos casos em que estejam esgotadas todas as tentativas de adoção em território nacional, respeitando a Convenção de Haia, de 1993;
- Adoção internacional para pretendentes oriundos de países que ainda não ratificaram a Convenção de Haia, apenas quando não houver candidato interessado domiciliado no Brasil ou em outro país que tenha ratificado a mesma;
- Cadastro nacional de adoção (SIPIA/INFOADOTE) desenvolvido e implementado sob responsabilidade da Secretaria Especial dos Direitos Humanos e Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, favorecendo a comunicação entre as diversas Autoridades Centrais Estaduais e destas com a ACAF, bem como o intercâmbio de informações relativas às crianças e aos adolescentes aguardando adoção e às pessoas e casais domiciliados no Brasil e no exterior habilitados à adoção.

### **Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente**

- Políticas públicas e, principalmente, sociais – entre elas: educação, saúde, assistência social, cultura, esporte, lazer, trabalho, previdência social, segurança pública - executando suas ações intersetorialmente com qualidade, proporcionando o acesso efetivo e a participação de seus usuários;
- Conselhos Tutelares, Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Poder Executivo, Organizações Não-Governamentais, Poder Legislativo, Conselhos de Direitos e Setoriais e sociedade em geral desempenhando ativamente suas tarefas e responsabilidades na rede de atendimento às crianças e aos adolescentes afastados ou em vias de afastarem-se do convívio familiar;
- Conselho Tutelar contando com boa estrutura logística, com a capacitação de seus profissionais para o exercício da função, respaldo do Poder Executivo local e articulando-se com toda a rede de serviços local e demais atores do Sistema de Garantia de Direitos;
- Poder Executivo desempenhando suas prerrogativas legais, sendo responsável pela execução de políticas públicas que: a) permitam o efetivo exercício, por todas as crianças e adolescentes, de seu direito à convivência familiar e comunitária; b) garantam o adequado atendimento, através da intervenção de equipes profissionais que, atuando em estreita parceria com o Conselho Tutelar, realizem o diagnóstico e o acompanhamento às famílias de forma preventiva e protetiva; c) monitorem e avaliem sistematicamente o atendimento nos Programas de Famílias Acolhedoras e de Acolhimento Institucional e estejam pautadas, ainda, na participação ativa dos conselhos e da sociedade civil no que diz respeito à fiscalização e ao acompanhamento de tais programas, no exercício efetivo do controle social;
- Organizações não-governamentais oferecendo complementação ao atendimento oferecido pelo Poder Executivo e requisitando a participação ativa da comunidade na solução de seus problemas; atuando de forma integrada com as demais organizações da rede de aten-

dimento, de acordo com a sua missão institucional e as necessidades locais de trabalho especializado;

- Sociedade civil organizada participando ativamente nos Conselhos de Direitos e Setoriais, deliberando e monitorando as políticas públicas, sobretudo em nível municipal, zelando para a indispensável previsão, nas propostas de leis orçamentárias, dos recursos necessários à implementação, pelo Poder Público local, de programas de apoio sócio-familiar, de atividades socioeducativas, de geração de trabalho e renda, de promoção da autonomia do adolescente e, havendo demanda, de programas de acolhimento institucional e de famílias acolhedoras;
- Poder Judiciário desempenhando suas prerrogativas legais, aplicando as medidas legais de proteção; contando com equipe técnica interdisciplinar própria, eficientemente articulada com todos os atores sociais da região, monitorando a aplicação das medidas legais deliberadas em Juízo; em estreita articulação com o Conselho Tutelar, o Poder Executivo e a sociedade civil organizada, promovendo a proteção das crianças e adolescentes e prestando atendimento efetivo a suas famílias;
- Ministério Público desempenhando suas prerrogativas legais, aplicando as medidas legais de proteção e, sobretudo, como instituição importante na a fiscalização e/ou acompanhamento da implantação e execução das diretrizes deste Plano;
- Poder Legislativo desempenhando suas prerrogativas legais, promovendo a revisão das leis; monitorando e zelando para que o orçamento público, por ele apreciado e votado, contemple os recursos necessários à implementação das políticas públicas deliberadas pelos Conselhos de Direitos e Setoriais e respeito ao princípio constitucional da prioridade absoluta à criança e ao adolescente, determinando à Prefeitura a efetiva e integral execução da política municipal deliberada pelos Conselhos de Direitos e Setoriais, promovendo, por meio de audiências públicas, abertura de espaço para o controle social com participação de todos os atores sociais estratégicos;
- Conselhos de Direitos e Setoriais desempenhando suas prerrogativas legais, sendo responsáveis pela discussão democrática e elaboração de políticas públicas destinadas a crianças, adolescentes e suas famílias; participando do processo de elaboração e discussão das propostas de leis orçamentárias e controlando as ações do Poder Executivo visando à implementação das referidas políticas e das ações, serviços e programas de atendimento respectivos, mobilizando a sociedade civil organizada, na busca de sua conscientização e efetiva participação na solução dos problemas existentes;
- Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA) e Fundo Municipal da Assistência Social (FMAS) geridos de forma ágil, transparente e responsável, e contando, no caso do FDCA, com a colaboração dos diversos setores da sociedade, sem perder de vista seu caráter eminentemente suplementar aos recursos provenientes do orçamento público, de onde devem ser obtidas, fundamentalmente, as verbas necessárias à implementação das políticas públicas deliberadas pelos Conselhos de Direitos e Setoriais;
- Famílias participando ativamente da rede de atendimento, sendo protagonistas na defesa dos direitos de sua comunidade;
- Sociedade mobilizada por meio de campanhas de divulgação e cobrando dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário o efetivo cumprimento de seus deveres, de forma a garantir a implementação e a continuidade das políticas públicas;

- Participação popular no processo de elaboração e controle social sobre a execução dos programas e dos orçamentos públicos;
- Agilidade no fluxo de informações e troca entre atores sociais estratégicos garantindo a otimização dos resultados no atendimento às crianças e adolescentes e famílias em situação de vulnerabilidade e risco;
- Sistema de registro e de tratamento de dados para cada caso de criança e adolescente afastado de sua família, por intermédio do SIPIA – Módulo de acompanhamento de crianças e adolescentes em Programas de Famílias Acolhedoras e de Acolhimento Institucional –, estabelecido e alimentado por todos os atores do Sistema e programado de forma a obter informações que orientem no diagnóstico, acompanhamento de cada caso e prognóstico, procurando reduzir ao máximo o período de afastamento da família de origem e/ou de permanência no serviço de acolhimento;
- Conselho Municipal de Direitos, de Assistência Social e a Câmara de Vereadores, por meio de suas assembléias e audiências públicas, se constituindo em espaços privilegiados para articulação dos atores sociais locais e participação conjunta na elaboração e monitoramento de políticas públicas de proteção social e de garantia de direitos.

## **8. IMPLEMENTAÇÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO**

O Presente Plano tem como desafio garantir efetivamente o direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária, principalmente àquelas que se encontram em situação de vulnerabilidade.

Sendo assim, sua implementação integral é condição fundamental para uma real mudança do olhar e do fazer que possibilite a concreta experiência e vivência singular da convivência familiar e comunitária para toda criança e adolescente no Brasil. Para a materialização deste direito será necessário:

- 1) Cumprimento integral deste Plano nas três esferas de governo;
- 2) Constituição formal de Comissão Nacional Intersetorial para acompanhamento da implementação do Plano;
- 3) Elaboração de Planos Estaduais e Municipais em consonância com o Plano Nacional e constituição de Comissões Intersetoriais de acompanhamento do Plano nas esferas estaduais e municipais;
- 4) Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente nas três esferas públicas assumindo o presente Plano como prioridade, a partir de 2007, viabilizando recursos nos orçamentos, de um modo geral, e, em particular, nos Fundos da Infância e Adolescência para a sua implementação;
- 5) Participação e integração entre os Conselhos de Direitos da Criança e Setoriais nas três esferas de governo;
- 6) Co-responsabilidade entre os entes federativos no financiamento para implementação dos objetivos e ações propostos no presente Plano.

### **8.1. Atribuições e Competências dos entes federativos**

Guardadas as competências e atribuições específicas nas disposições contidas na Constituição Federal, a realização do presente Plano somente será possível se for assumido pelas três esferas públicas (União, Estados e Municípios). Assim, os objetivos e ações propostos no presente Plano terão as responsabilidades compartilhadas pelas três esferas de governo.

#### ***8.1.1. Competências e atribuições da Comissão de Acompanhamento e Implementação do Plano, comuns às três esferas de governo***

- Articular os atores envolvidos na implementação para a consecução dos objetivos propostos nos eixos: a) análise da situação e sistemas de informação; b) atendimento; c) marcos normativos e regulatórios; d) mobilização, articulação e participação do presente Plano;
- Identificar e mensurar os resultados, efeitos e impactos dos objetivos e ações propostas antes, durante e depois de sua implementação;

- Proporcionar informações necessárias e contribuir para a tomada de decisões por parte dos responsáveis pela execução dos objetivos e ações do Plano;
- Acompanhar o desenvolvimento das ações e tarefas referentes à execução do Plano;
- Controlar as ações, as atividades e os resultados propostos no Plano assegurando o cronograma previsto;
- Socializar informações periodicamente aos diferentes atores do Sistema de Garantia de Direitos e aos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e da Assistência Social
- Avaliar continuamente a implementação do Plano, nas diferentes esferas ajustando as condições operacionais e correção de rumos durante o processo de execução;
- Realizar bi-anualmente a revisão do Plano, de forma a adequá-lo às deliberações das Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente e da Assistência Social.

### ***8.1.2. Específicas à esfera Federal***

- Articular com as Comissões das esferas estadual e municipal para ampliar o diálogo e acompanhar o desenvolvimento das tarefas e ações dos referidos Planos;
- Produzir informações consolidadas sobre a implementação do Plano;
- Socializar as informações consolidadas;
- Co-financiar as ações necessárias à implementação do presente Plano, bem como dos Planos Estaduais e Municipais;
- O Governo Federal deverá apresentar anualmente Relatório de Implementação do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, inclusive com informações sobre orçamento.

### ***8.1.3. Específicas à esfera Estadual***

- Dialogar permanentemente com a Comissão Nacional e com os municípios, visando o cumprimento deste Plano;
- Apoiar os municípios no cumprimento deste Plano, inclusive na produção de informações a serem consolidadas;
- Produzir informações consolidadas sobre a implementação do Plano;
- Socializar as informações consolidadas;
- Encaminhar informações sobre monitoramento e as avaliações referentes à implementação do Plano nas esferas Estadual e Municipal em períodos previamente acordados para a Comissão Nacional;
- Co-financiar as ações necessárias à implementação do presente Plano, bem como dos Planos Estaduais e Municipais.

### ***8.1.4. Específicas à esfera Municipal***

- Dialogar permanentemente com a Comissão Nacional e Estadual;

- Produzir informações consolidadas sobre a implementação do Plano;
- Socializar as informações consolidadas;
- Encaminhar informações sobre monitoramento e as avaliações referentes à implementação do Plano na esfera Municipal em períodos previamente acordados para a Comissão Nacional;
- Co-financiar as ações necessárias à implementação do presente Plano, bem como do Plano Municipal.

## 8.2. Indicadores de eficácia e monitoramento

Para implementação, monitoramento e avaliação do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária faz-se necessária a coleta de informações que possibilitem o acompanhamento da implementação do Plano. Assim, os indicadores abaixo relacionados permitirão o levantamento de informações e dados que auxiliarão no monitoramento e avaliação do Plano em execução. Cabe ressaltar que os dados a serem coletados, em sua maioria, devem ser obtidos no município que é o executor das políticas públicas e a coleta dos dados deve ser anual.

### *8.2.1. Diagnóstico da situação de famílias com crianças e adolescentes em Programas de Acolhimento Institucional, em situação de rua e em medida socioeducativa.*

- Número de famílias com crianças/adolescentes em: a) acolhimento institucional b) situação de rua c) em medida socioeducativa, e outras, comparado com o número de famílias da população brasileira, observadas as variações de renda, arranjo familiar, meio rural ou urbano e pertencimento étnico;
- Número e perfil das famílias abrangidas pelas diferentes políticas protetivas, por região ou território, ao ano, inclusive comparando-se as médias nacionais e regionais;
- Número e perfil de crianças e adolescentes fora do convívio familiar devido a: a) por questões de pobreza; b) por questões de uso e ou abuso de drogas (lícitas e ilícitas); c) por violência doméstica; d) por abuso sexual; e) por exploração sexual; inclusive comparado com o número de crianças e adolescentes na população brasileira, observadas as variações de renda, gênero, meio rural ou urbano e pertencimento étnico;
- Número de famílias das crianças e adolescentes em acolhimento institucional, em programas de famílias acolhedoras, em situação de rua, medida socioeducativa, e outras, em programas de transferência de renda, em relação ao total de famílias inseridas neste programa por território ano a ano, inclusive observadas as variações de arranjo familiar, meio rural ou urbano e pertencimento étnico, nas médias nacionais e regionais;
- Número de famílias inseridas em programas de assistência, saúde, e outros que perderam a guarda temporária dos filhos, inclusive comparado com o número de famílias da população brasileira observadas as variações de renda, arranjo familiar, meio rural ou urbano e pertencimento étnico;
- Número de famílias atendidas em programas socioeducativos da proteção social básica, em relação à totalidade de famílias na mesma faixa de renda no mesmo território, ano a

ano, observadas as variações de arranjos familiares, meio rural ou urbano e pertencimento étnico;

- Número de famílias inseridas em programas de atendimento para prevenção da violência doméstica, em relação ao total de demanda e às famílias na mesma faixa de renda, no território, ano a ano, observadas as variações de arranjos familiares, meio rural ou urbano e pertencimento étnico;
- Causas geradoras do rompimento dos vínculos familiares, em relação à população com a mesma faixa de renda, por município, por ano, observadas as variações de arranjos familiares, meio rural ou urbano e pertencimento étnico, inclusive comparando-se as médias nacionais e regionais;
- Causas motivadores da retirada de crianças e adolescentes do convívio familiar e comunitário, em relação à população com a mesma faixa de renda, por ordem do a) Juizado b) Conselho tutelar c) própria família, etc. por município, por ano, observadas as variações de arranjos familiares, meio rural ou urbano e pertencimento étnico, inclusive comparando-se as médias nacionais e regionais.
- Número de crianças e adolescentes fora do convívio familiar por questões de pobreza, em relação à quantidade de crianças que vivem em família na mesma faixa de renda, por ano, observadas as variações de arranjos familiares, meio rural ou urbano e pertencimento étnico, inclusive comparando-se as médias nacionais e regionais.

### ***8.2.2. Diagnóstico da situação de crianças e adolescentes em situação de adoção nacional e internacional.***

- Número de adoções de crianças maiores e adolescentes, afrodescendentes e pertencentes a minorias étnicas, vivendo e convivendo com HIV/AIDS/AIDS em relação ao número de crianças e adolescentes que esperam por adoção nas mesmas condições, por município, por ano;
- Número de crianças e adolescentes que esperam por adoção: a) por gênero, b) etnia, c) condição de saúde, d) grupo de irmãos e) idade;
- Número de adoções que tramitaram pelo cadastro das Varas da Infância e Juventude em relação ao universo de crianças e adolescentes “prontas para adoção”, por município, por ano;
- Número de entrega de bebês às autoridades judiciárias para adoção, por município, por ano; observadas as variações de arranjos familiares, meio rural ou urbano e pertencimento étnico, inclusive comparando-se as médias nacionais e regionais;
- Considerando o universo de crianças entregues às autoridades judiciárias: a) quantas foram encaminhadas para acolhimento institucional; b) quantas foram encaminhadas para acolhimento em família extensiva; c) quantas foram encaminhadas para programas de famílias acolhedoras; c) quantas retornaram às suas famílias de origem; por município, por ano, observadas as variações de arranjos familiares, meio rural ou urbano e pertencimento étnico, inclusive comparando-se as médias nacionais e regionais.

### ***8.2.3. Diagnóstico de situação de operação de políticas públicas (municipais, estaduais) de proteção às crianças, aos adolescentes e a suas famílias (assistência social; saúde – física e mental; tratamentos ao uso e abuso de drogas – lícitas e ilícitas; etc.)***

- Identificação e perfil das políticas em operação, por município, incluindo as alternativas previstas para as várias condições de vulnerabilidade da criança e do adolescente e de suas famílias;
- Metodologia assumida, no nível municipal, para garantir a integração intersetorial dessas políticas;
- Informações sobre a quantidade e qualidade dos trabalhadores das instituições acolhedoras de crianças e adolescentes e de seu processo de formação (incluindo se receberam formação em direitos humanos); por questões de abandono, maus tratos, violência doméstica, abuso e exploração sexual, entre outros, ano a ano;
- Tempo médio de permanência de crianças e adolescentes em acolhimento institucional, por município, por ano, inclusive comparando-se por idade, gênero, etnia, condição de saúde e, quando possível, pela renda familiar;
- Tempo médio de permanência de crianças e adolescentes em programas de famílias acolhedoras, família substituta, por município, por ano, inclusive comparando-se por idade, gênero, etnia, condição de saúde e, quando possível, pela renda familiar;
- Número de crianças e adolescentes reintegrados à família de origem por município, por ano, em relação ao total de crianças e adolescentes em acolhimento institucional e ou em Programas de Famílias Acolhedoras, inclusive comparando-se por idade, gênero, etnia, condição de saúde e, quando possível, pela renda familiar;
- Número de crianças e adolescentes reintegradas à família de origem que retornaram para acolhimento institucional ou aos Programas de Famílias Acolhedoras, por município, por ano, em relação ao total de crianças e adolescentes reintegradas à família de origem, inclusive comparando-se por idade, gênero, etnia, condição de saúde e, quando possível, pela renda familiar;
- Considerando a demanda, qual a oferta de políticas públicas para crianças e adolescentes, em especial àquelas que estão privadas do direito à convivência familiar e comunitária, por município, por ano.

### ***8.2.4. Orçamento Público***

- Valor destinado nos orçamentos do Município, do Estado e da União, por ano, para implantação e implementação das ações do Plano Nacional de Proteção, Defesa e Garantia do Direito da Criança e do Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária.



## 9. PLANO DE AÇÃO

As propostas operacionais deste Plano estão organizadas em quatro eixos estratégicos e articulados entre si: 1) Análise da situação e sistemas de informação; 2) Atendimento; 3) Marcos normativos e regulatórios; e 4) Mobilização, articulação e participação. Os quadros a seguir são resultados de um esforço para propor ações *permanentes e de curto, médio e longo prazos*, almejando caminhar na direção de uma sociedade que de fato respeite o direito à convivência familiar e comunitária.

O conjunto das ações do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária será implementado e implantado no horizonte de 09 anos (2007-2015), ficando estabelecidos os seguintes intervalos:

- Curto Prazo: 2007-2008;
- Médio Prazo: 2009-2011;
- Longo Prazo: 2012-2015;
- Ações permanentes: 2007-2015.

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

Em função destas oportunidades, o CONANDA e o CNAS entendem que os prazos aqui definidos, para realização das ações, podem e devem ser revistos quando da elaboração dos PPA's e das Conferências, coordenadas por ambos Conselhos, que são de natureza deliberativa.

### **Eixo 1 – Análise da Situação e Sistemas de Informação**

São propostas ações que enfatizam:

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

## **Eixo 2 – Atendimento**

São propostas ações que enfatizam:

- Articulação e integração entre as políticas públicas de atenção às crianças, aos adolescentes e às famílias considerando e respeitando as especificidades e diferentes características regionais, estaduais e municipais (porte, geografia, densidade demográfica, renda, cultura, entre outros), garantindo, primordialmente, o direito a convivência familiar e comunitária;
- Sistematização e difusão de metodologias participativas de trabalho com famílias e comunidades;
- Ampliação da oferta de serviços de Apoio Sócio-Familiar;
- Empoderamento das famílias para melhor orientar e cuidar de seus filhos com mais acesso a informação, a espaços de reflexão, visando maior conscientização sobre os direitos de cidadania, o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários e a participação social;
- Reordenamento dos serviços de Acolhimento Institucional;
- Ampliação dos mecanismos de garantia e defesa dos vínculos comunitários nos Programas de Acolhimento Institucional;
- Implantação, ampliação e implementação de Programas e serviços de preparação de adolescentes e jovens, em Acolhimento Institucional, para a autonomia;
- Implementação de Programas de Famílias Acolhedoras;
- Estímulo ao contato dos filhos com seus pais que se encontram privados de liberdade e garantia do contato dos pais com seus filhos adolescentes submetidos à medida socioeducativa, principalmente, privativa de liberdade;
- Aprimoramento e consolidação dos procedimentos de Adoção nacional e internacional de crianças e adolescentes;
- Capacitação e assessoramento aos municípios, considerando as especificidades locais, para a criação e implementação de ações de Apoio Sócio-Familiar, reordenamento institucional, reintegração familiar, Famílias Acolhedoras e alternativas para preparação de adolescentes e jovens para a autonomia, em consonância com a legislação vigente e as diretrizes deste Plano;
- Consolidação de uma rede nacional de identificação e localização de crianças e adolescentes desaparecidos e de pais e responsáveis.

## **Eixo 3 – Marcos Normativos e Regulatórios**

São propostas ações que enfatizam:

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

- Ampliação e utilização dos mecanismos de defesa e garantia dos direitos de crianças e adolescentes;
- Reconhecimento da ocupação de educador social dos programas de proteção à criança e ao adolescente;
- Garantia da aplicação dos conceitos de provisoriedade e de excepcionalidade previstos no ECA;
- Adequação da terminologia referente ao Acolhimento Institucional nos Marcos Normativos;
- Regulamentação dos Programas e serviços de Famílias Acolhedoras;
- Aprimoramento dos instrumentos legais de proteção contra a suspensão ou destituição do poder familiar;
- Aprimoramento da legislação existente referente à Adoção, tornando eficaz sua aplicação;
- Garantia da igualdade e equidade de direitos e inclusão da diversidade nos Programas de Famílias Acolhedoras, Acolhimento Institucional, preparação de adolescentes e jovens para o exercício da autonomia em consonância com a legislação vigente e as diretrizes deste Plano e Adoção.

#### **Eixo 4 – Mobilização, Articulação e Participação**

São propostas ações que enfatizam:

- Desenvolvimento e implementação de estratégias de comunicação (Nacional, Estadual/Distrital, Regional e Municipal) que mobilizem a sociedade e contribuam na qualificação da mídia para o tema do direito à convivência familiar e comunitária;
- Integração e compatibilização das ações do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária com o Plano Nacional de Fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos (SGD), o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), o Plano Decenal da Política de Assistência Social, o Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil, a Política Nacional de Atenção à Pessoa com Deficiência e as Diretrizes para o Processo de Desinstitucionalização de Crianças e Adolescentes em Território Nacional;
- Articulação e integração dos programas e das ações governamentais nos âmbitos Federal, Estadual/Distrital e Municipal, considerando o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária
- Mobilização e articulação entre os Conselhos (Nacional, Estaduais/Distrital e Municipais) da Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente para implantação e implementação deste Plano;
- Mobilização junto às Instituições de Ensino Superior (IES) para a formação de recursos humanos especializados no atendimento de crianças, adolescentes e famílias, com foco no fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários;

- Articulação com o Ministério da Educação visando a mobilização das redes estaduais e municipais de ensino para formação de recursos humanos no direito à convivência familiar e comunitária;
- Mobilização e articulação de diferentes atores do Sistema de Garantia de Direitos e da Proteção Social, para o fortalecimento da família, a garantia da provisoriedade e excepcionalidade do Acolhimento Institucional, o reordenamento dos Programas de Acolhimento Institucional e a divulgação de alternativas à Institucionalização;
- Ampliação e fortalecimento da participação da sociedade civil organizada na defesa dos direitos da criança e do adolescente e no controle social da garantia do direito à convivência familiar e comunitária;
- Garantia de recursos financeiros e orçamentários para realização do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária;
- Cumprimento integral deste Plano Nacional em níveis federal, estadual/distrital e municipal adequando-o às especificidades locais, sempre em consonância à legislação vigente.

## EIXO 1 – ANÁLISE DA SITUAÇÃO E SISTEMAS DE INFORMAÇÃO

<b>Objetivos</b>	<b>Ações</b>	<b>Resultados</b>	<b>Cronograma</b>	<b>Atores envolvidos<sup>74</sup></b>	<b>Articuladores<sup>75</sup></b>
------------------	--------------	-------------------	-------------------	---------------------------------------	-----------------------------------

---

<sup>74</sup> Na coluna “Atores envolvidos” serão identificados os mais diferentes atores que participarão das ações e objetivos propostos no Plano.

<sup>75</sup> Esta coluna identifica os principais articuladores/responsáveis pela realização da ação listada nos eixos. Estes terão a responsabilidade direta de facilitar a realização da ação no prazo previsto, bem como articular os diferentes atores para o envolvimento na sua realização.

1. Aprofundamento do conhecimento em relação à situação familiar das crianças e adolescentes em seu contexto sócio-cultural e econômico identificando os fatores que favorecem ou ameaçam a convivência familiar e comunitária	1.1. Verificar junto às instâncias federais, Estaduais/Distrital e Municipais os dados quantitativos e qualitativos disponíveis sobre crianças, adolescentes e famílias	Conhecimento sistematizado	Curto Prazo	MDS, SEDH, MS, MEC, IPEA/MPO, Instituições de pesquisa, Gestores e Conselhos Estaduais e Municipais	CNAS, CONANDA, MDS e SEDH	
	1.2. Realizar pesquisas nacional estaduais/distrital e municipais, quantitativas e qualitativas, sobre a convivência familiar e comunitária, comparando situações de manutenção ou fortalecimento de vínculos com outras de seu enfraquecimento ou ruptura, com posterior socialização dos dados e discussão dos resultados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pesquisas realizadas e relatórios concluídos</li> <li>• Dados socializados e discutidos</li> </ul>		Médio Prazo	MDS, SEDH, MS, MEC e CONANDA, IPEA/MPO, Instituições de pesquisa, Gestores e Conselhos Estaduais e Municipais	CNAS, CONANDA, MDS e SEDH
	1.3. Identificar pesquisas existentes, incluindo internacionais, sobre a situação sócio-familiar das crianças e adolescentes em Programas de Apoio Sócio-Familiar, Programas de Famílias Acolhedoras, Acolhimento Institucional e Adoção, com posterior socialização dos dados e discussão dos resultados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conhecimento sistematizado</li> <li>• Dados socializados e discutidos</li> </ul>		Médio Prazo	MDS, SEDH IPEA/MPO, e Instituições de pesquisa, Gestores e Conselhos Estaduais e Municipais	CNAS, CONANDA e SEDH
	1.4. Realizar pesquisas sobre crianças e adolescentes em situação de rua para conhecer a sua realidade em níveis nacional, estaduais e municipais	Pesquisas realizadas		Curto Prazo	MDS, SEDH, CONANDA, CEDCAs e CMDCA's, IPEA/MPO e Instituições de pesquisa	CNAS, CONANDA, MDS e SEDH
	1.5. Definir indicadores dos fatores que favorecem ou ameaçam a convivência familiar e comunitária	Indicadores definidos		Médio Prazo	MDS, SEDH, IPEA/MPO, Universidades e Instituições de pesquisa	CNAS e CONANDA

2. Mapeamento e análise das iniciativas de Apoio Sócio-Familiar, de Programas de Famílias Acolhedoras, de Acolhimento Institucional e de Adoção e sua adequação aos marcos legais	2.1. Levantar e cadastrar os Programas e serviços de Apoio Sócio-Familiar, Acolhimento Institucional, de Famílias Acolhedoras existentes em cada município, verificando também a capacidade instalada e o custo do Programa, articulando-os a um sistema nacional de informação gerencial	Levantamento realizado e programas cadastrados	Médio Prazo	IPEA/MPO, MDS, SEDH, CONANDA e CNAS, Gestores e Conselhos Estaduais e Municipais	CNAS, CONANDA e MDS
	2.2. Levantar pesquisas existentes, visando identificação de atores, de concepções e de metodologias de Programas e serviços de Apoio Sócio-Familiar, de Famílias Acolhedoras, de Acolhimento Institucional e de Adoção, que auxiliem na análise e na indicação de critérios de qualidade do atendimento considerando as especificidades regionais, estaduais, municipais, de porte, geográficas, populacionais e culturais	Levantamento realizado	Médio Prazo	IPEA/MPO, MDS, SEDH e CONANDA, Gestores Estaduais e Municipais	CNAS, CONANDA, MDS e SEDH
	2.3. Elaborar indicadores de monitoramento e avaliação dos Programas e serviços de Apoio Sócio-Familiar, de Famílias Acolhedoras, Acolhimento Institucional e de Adoção	Indicadores de monitoramento elaborados	Médio Prazo	IPEA/MPO, MDS, SEDH e CONANDA	CNAS, CONANDA, MDS e SEDH

3. Aprimoramento e valorização da comunicação entre os Sistemas de Informação sobre crianças, adolescentes e família, com ênfase no Apoio Sócio-Familiar, Famílias Acolhedoras, Acolhimento Institucional e Adoção	3.1. Identificar lacunas na oferta de dados dos Sistemas de Informação e as dificuldades de interface entre esses Sistemas, identificando a demanda e propondo dados a serem incorporados, incluindo seção de dados sobre famílias e sobre a presença de deficiência, transtorno mental e outros agravos entre as crianças e adolescentes	Lacunas na oferta de dados e dificuldades de interface entre os Sistemas de Informações identificadas e campos incluídos	Médio Prazo	IPEA/MPO, MDS, SEDH, MS, MEC e MJ	CNAS e CONANDA
	3.2. Garantir a implantação do Sistema de Informação para Infância e Adolescência (SIPIA) em todos os municípios brasileiros, assegurando o seu uso pelos Conselhos Tutelares	SIPIA implantado em todos os municípios	Longo Prazo	SEDH, CONANDA, Gestores e Conselhos Estaduais e Municipais e Conselhos Tutelares	CONANDA e SEDH
	3.3. Consolidar e implementar nacionalmente o InfoAdote – Módulo III do SIPIA, visando o funcionamento do cadastro único de adotáveis e pretendentes à adoção, contemplando inclusive dados necessários a prevenção e combate ao tráfico de crianças e adolescentes	InfoAdote implementado e cadastro único em funcionamento	Médio Prazo	ACAF, SPDCA, Tribunais de Justiça, CEJA's/ CEJAI's	CONANDA e SEDH
	3.4. Promover a sinergia entre os Sistemas de Informação nacionais, governamentais e não-governamentais com os Sistemas internacionais, multilaterais e latino-americanos <sup>76</sup>	Integração entre os Sistemas de Informação realizada e campos incluídos	Médio Prazo	SEDH, MDS, MJ, MS, MCT, MRE e MEC	CNAS, CONANDA, MDS e SEDH
	3.5. Sistematizar – por meio da sinergia entre os Sistemas e Informação nacionais, governamentais e não-governamentais e com os Sistemas internacionais, multilaterais e latino-	Dados sistematizados e integrados	Médio Prazo (para sistematização e integração)  Longo Prazo	SEDH, MDS, MJ, MS, MCT, MRE e MEC	MJ, CONANDA e SEDH



## EIXO 2 – ATENDIMENTO

<b>Objetivos</b>	<b>Ações</b>	<b>Resultados</b>	<b>Cronograma</b>	<b>Atores envolvidos</b>	<b>Articuladores</b>
------------------	--------------	-------------------	-------------------	--------------------------	----------------------

---

<sup>76</sup> Especialmente CNPq/Prossiga; e SEDH/RIIN – Rede Interamericana de Informação sobre Infância, Adolescência e Família.

1. Articulação e integração entre as políticas públicas de atenção às crianças, aos adolescentes e às famílias considerando e respeitando as especificidades e diferentes características regionais, estaduais e municipais (porte, geografia, densidade demográfica, renda, cultura, entre outros), garantindo, primordialmente, o direito a convivência familiar e comunitária	1.1. Estimular a integração dos Conselhos Municipais (Direitos da Criança e do Adolescente, Assistência Social, Pessoa com Deficiência, Saúde, Educação, Anti-Drogas entre outros) para elaboração de estratégias de integração da rede de atendimento às famílias, conforme as peculiaridades locais, com prioridade para as famílias em situação de vulnerabilidade, com vínculos fragilizados ou rompidos	Rede de atendimento às famílias integradas	Médio Prazo	SEDH, MDS, MEC, MS, CONANDA, CNAS, CONADE, CNS, CNE e Gestores Estaduais e Municipais	CNAS e CONANDA
	1.2. Implantar e implementar os Conselhos Tutelares que faltam no Brasil, instrumentalizando-os e qualificando-os para um atendimento à população e para operar o SIPIA.	Conselhos Tutelares implantados e qualificados para o atendimento	Médio Prazo	SEDH, CONANDA, Gestores Estaduais e Municipais, CEDCA's e CMDCA's	CONANDA
	1.3. Utilizar os indicadores e critérios estabelecidos nas políticas públicas e sociais para identificar as famílias em situação de vulnerabilidade a serem incluídas em Programas e serviços de Apoio Sócio-Familiar visando garantir o direito à convivência familiar e comunitária	Famílias identificadas e incluídas nos programas e serviços	Longo Prazo <i>(para a completa implementação)</i>	MDS, SEDH, MS, MEC, Gestores Estaduais e Municipais e Conselhos Tutelares	CNAS e MDS
	1.4. Estimular a ação integrada de Programas e serviços de Apoio Sócio-Familiar por meio de ações articuladas de prevenção à violência contra crianças e adolescentes em parceria com a família e a comunidade	Programas articulados e integrados	Curto Prazo	MDS, SEDH, MEC, MS, CONANDA, CNAS, Gestores e Conselhos Estaduais e Municipais e COMCEX e grupos municipais de Enfrentamento	CNAS, CONANDA e MDS

	1.8. Estabelecer critérios de qualidade a serem assegurados pelos municípios na contratação de profissionais para o desenvolvimento de atividades de gerenciamento e coordenação dos serviços de atendimento à família das diversas Políticas Públicas	Critérios de qualidade estabelecidos	Curto Prazo	MDS, CNAS, MS e Gestores Estaduais e Municipais	CNAS e MDS
2. Sistematização e difusão de metodologias participativas de trabalho com famílias e comunidades	2.1. Sistematizar e publicar acervo de metodologias e instrumentais (material técnico e educativo) de trabalho com famílias e comunidade na formação, manutenção e fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários e de experiências bem sucedidas de trabalho com famílias com violação de direitos e envolvidas em guarda ou adoção de crianças e adolescentes, visando à qualificação do atendimento prestado	Material técnico e educativo sistematizado, publicado e disponibilizado, contribuindo na realização do atendimento social prestado	Médio Prazo	MDS, CNAS, CONANDA e SEDH	CNAS, CONANDA, MDS e SEDH

3. Ampliação da oferta de serviços de Apoio Sócio-Familiar	3.1. Ampliar, nas três esferas de governo, o financiamento e o apoio técnico para a implantação e implementação de programas de Apoio Sócio-Familiar em todos os municípios	Financiamento e apoio técnico aos programas ampliado nas três esferas de governo	Médio Prazo	MDS, CONANDA, CNAS e Gestores Estaduais e Municipais	CNAS e MDS
	3.2. Ampliar os programas e serviços de atendimento às crianças e adolescentes vítimas de violência e suas famílias em todos os municípios brasileiros	Programas e serviços ampliados	Médio Prazo	MDS, SEDH, MS, CONANDA, CNAS, CNS e Gestores Estaduais e Municipais	CNAS, CONANDA e MDS
	3.3. Ampliar os programas e serviços de apoio pedagógico, sócio-cultural, esportivos e de lazer às crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade	Programas e serviços criados e ampliados	Longo Prazo	MEC, MinC, Ministério do Esporte e Gestores Estaduais e Municipais	CNAS e CONANDA
	3.4. Ampliar e fortalecer os Programas de prevenção e tratamento das dependências químicas direcionadas ao atendimento de crianças e aos adolescentes e suas famílias	Programas de prevenção e tratamento ampliados e fortalecidos	Médio Prazo	MDS, SEDH, MS, CONAD, SENAD e Gestores Estaduais e Municipais	CNAS e CONANDA
	3.5. Incluir atendimento qualificado às gestantes e às famílias que entregaram ou que estão em vias de entregar seus filhos para adoção, nas ações da Saúde, da Assistência Social e do Poder Judiciário, entre outros	Atendimento ofertado	Longo Prazo	MDS, MS, SEDH, CNAS, CONANDA, CNS, Gestores Estaduais e Municipais, Justiça da Infância e da Juventude	CNAS e CONANDA
	3.6. Incorporar ações que assegurem o direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária à Política Nacional para População de Rua	Ações incorporadas à Política Nacional para População de Rua	Médio Prazo	MDS, SEDH, MTE, MS, MEC, MinC, Ministério das Cidades, Justiça da Infância e da Juventude e Gestores Estaduais e Municipais	CNAS, CONANDA e MDS
	3.7. Elaborar e implementar ações	Ações elaboradas e	Médio Prazo	MDS, SEDH, MTE, MS,	CNAS e CONANDA

<p>4. Empoderamento das famílias para melhor orientar e cuidar de seus filhos com mais acesso a informação, a espaços de reflexão, visando maior conscientização sobre os direitos de cidadania, o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários e a participação social</p>	<p>4.1. Desenvolver ações educativas para a conscientização das famílias sobre o cuidado e educação dos filhos</p>	<p>Ações educativas desenvolvidas</p>	<p>Médio Prazo</p>	<p>MDS, SEDH, MEC, MS, Ministério das Comunicações, CONANDA, CNAS, CONAD, Gestores Estaduais e Municipais, Redes Públicas de Rádio e TV e ANDI</p>	<p>CONANDA e SEDH</p>
	<p>4.2. Estimular a criação de projetos de oficinas culturais e artísticas na rede pública de educação básica, enquanto espaço de reflexão, fortalecendo a convivência familiar e comunitária</p>	<p>Ampliação da escola enquanto espaço de reflexão e, sobretudo, de convivência comunitária para as crianças e adolescentes e suas famílias</p>	<p>Médio Prazo</p>	<p>SEDH, MEC, MinC, Secretarias Estaduais e Municipais de Educação</p>	<p>CNAS e CONANDA</p>

5. Reordenamento dos serviços de Acolhimento Institucional	5.1. Promover “mutirão interinstitucional” para revisão dos casos de crianças e adolescentes sob medida protetiva de abrigo em entidade (artigo 101, VII do ECA), iniciando pelos Programas de Acolhimento Institucional co-financiados pelo Governo Federal	Diminuição do número de crianças e adolescentes em Acolhimento Institucional	Curto Prazo	SEDH, MDS, CNAS e CONANDA, Gestores e Conselhos Estaduais e Municipais, Conselhos Tutelares, Justiça da Infância e Juventude, Promotorias de Justiça, Defensorias Públicas e Entidades de Atendimento	CNAS e CONANDA
	5.2. Assegurar financiamento para reordenamento e qualificação dos programas e serviços de Acolhimento Institucional nas três esferas de governo	Financiamento assegurado nas três esferas governamentais	Médio Prazo	SEDH, MDS,MS, CONANDA, CNAS, Gestores Estaduais e Municipais, CEDICAS, CEAS, CMDCA e CMAS	CNAS e CONANDA
	5.3. Elaborar e aprovar parâmetros de qualidade para o reordenamento de Programas de Acolhimento Institucional	Parâmetros de qualidade elaborados e aprovados	Curto Prazo	SEDH , MDS, CONANDA, CNAS, Gestores Estaduais e Municipais, CEDICAS, CEAS, CMDCA, CMAS	CNAS, CONANDA e MDS
	5.4. Garantir que o Acolhimento Institucional de crianças e adolescentes aconteça, preferencialmente, em locais próximos à sua família ou comunidade de origem e estejam articulados com as diferentes políticas públicas e sociais e Conselhos Tutelares	Crianças e adolescentes inseridos em Programas de Acolhimento Institucional, preferencialmente, em locais próximos à sua família ou comunidade de origem	Médio Prazo	MDS, CONANDA, CNAS, Gestores e Conselhos Estaduais e Municipais	CNAS e CONANDA
	5.5. Implementar ações de reintegração familiar, para crianças e adolescentes em Acolhimento Institucional	Ações de reintegração familiar implementadas	Médio Prazo	MDS, SEDH, CONANDA, Gestores Estaduais e Municipais, Conselhos Tutelares, CEDICA, CMDCA, ‘Justiça da infância e Juventude, Promotorias de Justiça, Defensorias Públicas, Entidades de Atendimento	CNAS e CONANDA
5.6. Adequar os Programas de	Programas de	Ação Permanente	MDS, SEDH, CNAS,	CNAS e CONANDA	

6. Ampliação dos mecanismos de garantia e defesa dos vínculos comunitários nos Programas de Acolhimento Institucional	6.1. Elaborar e aprovar parâmetros para aproximação e integração da comunidade com os Programas de Acolhimento Institucional, bem como implementar ações que incentivem sua integração	Parâmetros elaborados e aprovados e ações implementadas	Médio Prazo	SEDH, MDS, CONANDA, CNAS, Gestores e Conselhos Estaduais e Municipais	CNAS e CONANDA
---	--	---	-------------	---	----------------

<sup>77</sup> Lei Federal n. 8.069 de 13 de julho de 1990 que dispõe sobre a proteção à criança e ao adolescente.

<sup>78</sup> Lei Federal n. 8.742 de 7 de dezembro de 1993, que organiza a Assistência Social no país e responsabiliza o poder público por responder às necessidades das pessoas em vulnerabilidade social.

7. Implantação, ampliação e implementação de Programas e serviços de preparação de adolescentes e jovens, em Acolhimento Institucional, para a autonomia <sup>79</sup>	7.1. Elaborar e aprovar parâmetros de atendimento para programas de preparação de adolescentes e jovens para a autonomia, incluindo ações de apoio e encaminhamento ao primeiro emprego	Parâmetros elaborados e aprovados	Curto Prazo	MDS, SEDH, MTE, Secretaria Nacional estaduais e municipais da Juventude, CONANDA, CNAS, CONAD, Gestores Estaduais e Municipais, CEDICA, CEAS, CMDCA e CMAS	CNAS, CONANDA e MDS
	7.2. Ampliar programas e serviços de preparação de adolescentes e jovens para a autonomia, assegurando financiamento para a sua execução nas três esferas de governo, bem como monitorar e avaliar os programas adequando-os ao ECA, LOAS, diretrizes deste Plano e parâmetros básicos estabelecidos para o atendimento	Programas ampliados e financiamento assegurado nas três esferas	Médio Prazo  Ação Permanente (para monitoramento e avaliação)	MDS, SEDH, MTE, Secretaria Nacional, estaduais e municipais da Juventude, CONANDA, CNAS, Gestores Estaduais e Municipais, CEDICA's, CEAS, CMDCA's e CMAS'a	CNAS e CONANDA
	7.3. Levantar metodologias para repasse de tecnologias sociais	Metodologias identificadas e tecnologia repassada	Médio Prazo	MDS, SEDH e Gestores Estaduais e Municipais	CNAS e MDS
	7.4. Instrumentalizar os Conselhos Estaduais/Distrital e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, os Conselhos Estaduais, Municipais e Distrital de Assistência Social, Conselhos das Pessoas com Deficiência para regulamentação dos Programas	Serviços regulamentados	Médio Prazo	SEDH, MDS, CNAS e CONANDA, CONADE e Gestores e Conselhos Estaduais e Municipais	CNAS e CONANDA

<sup>79</sup> Abordagem sócio-pedagógica que privilegia a vida autônoma e independente quando não é possível a reintegração à família de origem ou a colocação em família substituta, com vistas à autonomia do adolescente,. Inclui-se nessa definição repúblicas para jovens egressos de Acolhimento Institucional, projetos de formação profissional e inclusão produtiva para esse público, dentre outros.



8. Implementação de Programas de Famílias Acolhedoras	8.1. Estimular a interlocução entre os Programas de Famílias Acolhedoras existentes, visando o estabelecimento de parâmetros básicos de atendimento para subsidiar a implementação dos serviços	Interlocução efetivada e Parâmetros básicos estabelecidos	Médio Prazo	MDS, SEDH, CONANDA, CNAS, Gestores e Conselhos Estaduais e Municipais	CNAS, CONANDA e MDS
	8.2. Implantar e implementar, no âmbito da Assistência Social, Programas e serviços de Famílias Acolhedoras	Programas implantados e implementados	Médio Prazo	MDS, SEDH, CNAS, CONANDA, CEDCAS, CEAS, CMDCA, CMAS, Gestores Estaduais e Municipais	CNAS e MDS
	8.3. Instrumentalizar os Conselhos Estaduais, Municipais e Distrital dos Direitos da Criança e do Adolescente, os Conselhos Estaduais/Distrital e Municipais de Assistência Social, Conselhos Tutelares e Justiça da Infância e Juventude, para o acompanhamento e fiscalização da implementação de Programas de Famílias Acolhedoras	CEDCA's, CMDCA's, CEAS's, CMAS's e Conselho Distrital de Assistência Social instrumentalizados	Médio Prazo	MDS, SEDH, CNAS, CONANDA, Gestores e Conselhos Estaduais e Municipais, Conselhos Tutelares e Justiça da Infância e Juventude	CNAS e CONANDA
	8.4. Assegurar o financiamento nas três esferas de governo para a qualificação e implementação de Programas de Famílias Acolhedoras	Financiamento assegurado nas três esferas	Curto Prazo	MDS, SEDH, CONANDA, CNAS, Gestores e Estaduais e Municipais, CEDICA, CEAS, CMAS e CMDCA	CNAS e CONANDA
	8.5. Monitorar e avaliar os Programas de Famílias Acolhedoras adequando-os a legislação em vigor, as diretrizes deste Plano e aos parâmetros básicos estabelecidos	Programas e serviços monitorados e avaliados	Ação Permanente	MDS, SEDH, CONANDA, CNAS, CEDIÇA, CEAS, CMDCA, CMAS e Gestores Estaduais e	CNAS e CONANDA

9. Estímulo ao contato dos filhos com seus pais que se encontram privados de liberdade e garantia do contato dos pais com seus filhos adolescentes submetidos à medida socioeducativa, principalmente, privativa de liberdade	9.1. Criar ações que incentivem o contato de crianças e adolescentes cujos pais e mães encontrem-se privados de liberdade nas instituições do sistema penitenciário, visando a preservação dos vínculos familiares	Ações de contato e preservação dos vínculos familiares implementados	Médio Prazo	SEDH, MJ, MPO, MDS, CONANDA, Gestores Estaduais e Municipais, Conselhos Tutelares, Tribunais de Justiça, Promotorias de Justiça, Defensorias Públicas, Entidades de Atendimento e órgãos do sistema penitenciário	CNAS e CONANDA
	9.2. Implementar ações que assegurem o contato e a preservação dos vínculos familiares dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa e de filhos de adolescentes e jovens em cumprimento de medida socioeducativa, principalmente, aqueles que se encontram privados de liberdade (internação e semiliberdade)	Ações de contato e preservação dos vínculos familiares asseguradas e implementadas	Curto Prazo	SEDH, MDS, CONANDA, CNAS, Gestores Estaduais e Municipais, Conselhos Tutelares, Justiça da Infância e Juventude, Promotorias de Justiça, Defensorias Públicas e Entidades de Atendimento	CNAS e CONANDA

10. Aprimoramento e consolidação dos procedimentos de Adoção nacional e internacional de crianças e adolescentes	10.1. Consolidar e implementar o Módulo III do SIPIA do (InfoAdote), visando o funcionamento do cadastro único de adotáveis e pretendentes à adoção,	InfoAdote do SIPIA implementado e cadastro único em funcionamento	Médio Prazo	SEDH, CONANDA, Tribunais de Justiça e CEJAS's/CEJAI's	CONANDA e SEDH
	10.2. Estimular a busca ativa de pais para crianças e adolescentes cujos recursos de manutenção na família de origem foram esgotados, sobretudo, para aqueles que por motivos diversos têm sido preteridos pelos adotantes, priorizando-se a adoção nacional.	Diminuição do tempo médio de espera do cadastro de postulantes e adotáveis	Médio Prazo	ACAF / SEDH, CEJAS/CEJAIS, CONANDA e Justiça da Infância e Juventude	CONANDA e SEDH
	10.3. Regulamentar a atuação dos organismos estrangeiros de adoção internacional	Diminuição dos casos de intermediação ilegal nas adoções internacionais	Médio Prazo	ACAF/SEDH e CEJA/CEJAIS	CONANDA e SEDH
	10.4. Capacitar o corpo técnico que atua nos Tribunais de Justiça – CEJAS/CEJAIS, na Justiça da Infância e Juventude, nos Serviços de Saúde, nos Programas de Acolhimento Institucional e de Famílias Acolhedoras, sobre adoção nacional e internacional com base no ECA e Convenção de Haia	Aprimoramento do conhecimento do corpo técnico da Justiça da Infância e da Juventude de forma a evitar a ocorrência de adoções irregulares, ilegais e devoluções no período de guarda	Médio Prazo	ACAF/SEDH, MS, CEJAS, CEJAIS e Colégio Nacional de Corregedores Gerais de Justiça	CONANDA e SEDH

10.5. Estimular a integração entre o trabalho das equipes técnicas da Justiça da Infância e da Juventude, do Ministério Público e os Grupos de Apoio à Adoção (GAA) nos municípios	Integração realizada nos municípios	Médio Prazo	Justiça da Infância e Juventude, Promotorias de Justiça, CONANDA, GAA's e SEDH	CONANDA e SEDH
10.6. Padronizar o procedimento referente à adoção nacional e internacional em todas as Unidades da Federação	Procedimento padronizado em todo o país resultando em maior segurança nos processos de adoção prevenindo, inclusive, o tráfico de crianças e adolescentes	Médio Prazo	ACAF/SEDH, CEJAS/CEJAIS, Colégio Nacional de Corregedores Gerais de Justiça, Justiça da Infância e Juventude, Promotorias de Justiça e CONANDA	CONANDA e SEDH
10.7. Levantar metodologias de preparação e acompanhamento das famílias adotivas nos período pré-adoção, visando o repasse de tecnologias sociais	Alternativas metodológicas para o trabalho de pré e pós-adoção oferecidas à Justiça da Infância e da Juventude	Médio Prazo	MDS, SEDH, CONANDA, Justiça da Infância e Juventude, Gestores Estaduais e Municipais, GAA's e Entidades de Atendimento	CONANDA, SEDH e MDS
10.8. Estimular a criação de programas de incentivo a adoção de crianças maiores e adolescentes com deficiências, com transtornos mentais e outros agravos, afrodescendentes e de minorias étnicas, bem como grupos de irmãos; entre outros, que permaneçam vivendo em abrigos, tendo se esgotado as possibilidades de reintegração à família de origem	Programas criados	Médio Prazo	ACAF/SEDH, CONANDA, CEJAS/CEJAIS, Justiça da Infância e Juventude e GAA's	CONANDA e SEDH

11. Capacitação e assessoramento aos municípios, considerando as especificidades locais, para a criação e implementação de ações de Apoio Sócio-Familiar, reordenamento institucional, reintegração familiar, Famílias Acolhedoras e alternativas para preparação de adolescentes e jovens para a autonomia, em consonância com a legislação vigente e as diretrizes deste Plano	11.1. Elaborar estratégia de capacitação continuada, para os profissionais que atuam no apoio sócio-familiar, em Programas de Famílias Acolhedoras, Acolhimento Institucional, de preparação de adolescentes e jovens para a autonomia e Adoção, visando a adequação e potencialização de suas práticas aos princípios da LOAS e do ECA e a promoção da mudança de paradigma para uma cultura que apóia o direito à convivência familiar e comunitária	Estratégias de capacitação elaboradas	Médio Prazo	MDS, SEDH, CNAS, CONANDA e Gestores Estaduais e Municipais	CONANDA e CNAS
	11.2. Elaborar estratégia de capacitação continuada para conselheiros tutelares com ênfase na convivência familiar e comunitária, visando a correta e atualizada compreensão e fiscalização dos Programas de Apoio Sócio-Familiar, Famílias Acolhedoras, Acolhimento Institucional e Adoção e, sobretudo, a adequação de suas práticas aos princípios do ECA e da LOAS	Estratégias de capacitação elaboradas	Médio Prazo	SEDH, MDS, CONANDA, CMDCA's e CEDEDICA's	CONANDA e SEDH
	11.3. Sensibilizar e capacitar os gestores públicos e profissionais que planejam, implementam e fiscalizam as políticas públicas, programas e ações direcionadas ao direito à convivência familiar e comunitária	Gestores públicos e profissionais sensibilizados e capacitados	Médio Prazo	MDS, SEDH, MS, CONANDA, CNAS e Gestores Estaduais e Municipais	CONANDA e CNAS
	11.4. Levantar regionalmente as instituições habilitadas e com perfil para realização das capacitações	Instituições de formação e capacitação identificadas	Médio Prazo	MDS, SEDH e Gestores Estaduais e Municipais	MDS e SEDH

12. Consolidação de uma rede nacional de identificação e localização de crianças e adolescentes desaparecidos e de pais e responsáveis	12.1. Estimular a criação e a integração de serviços especializados de busca nas cidades considerando o porte dos municípios e as especificidades locais	Serviços especializados de busca nas cidades criados	Médio Prazo	SEDH e CONANDA	SEDH e CONANDA
	12.2. Incorporar e disseminar novas tecnologias utilizadas na busca de pessoas desaparecidas	Novas tecnologias incorporadas e disseminadas	Médio Prazo	SEDH	SEDH
	12.3. Criar, manter e divulgar um cadastro nacional de casos de crianças e adolescentes desaparecidos, fortalecendo, ampliando e alimentando a rede já existente de localização de pessoas desaparecidas	Cadastro criado, atualizado e divulgado	Médio Prazo	SEDH	SEDH
	12.4. Produzir e divulgar material preventivo de orientação às famílias, às crianças, aos adolescentes e a comunidade em geral, incluindo informações sobre o tráfico de crianças e adolescentes	População orientada quanto à prevenção do desaparecimento e ao tráfico de crianças e adolescentes	Médio Prazo	SEDH e Gestores Estaduais e Municipais	SEDH
	12.5. Regularizar a situação de crianças e adolescentes que vivem em famílias com quem não possuem vínculo legalizado	Situação regularizada	Médio Prazo	SEDH, MDS, CONANDA, Justiça da Infância e Juventude e Ministério Público	CONANDA
	12.6. Realizar busca ativa de responsáveis por crianças e adolescentes em Acolhimento Institucional e em situação de rua com famílias não identificadas	Dados sistematizados	Médio Prazo	SEDH, Gestores Estaduais e Municipais e Entidades de Atendimento	SEDH

### EIXO 3 – MARCOS NORMATIVOS E REGULATÓRIOS

<b>Objetivos</b>	<b>Ações</b>	<b>Resultados</b>	<b>Cronograma</b>	<b>Atores envolvidos</b>	<b>Articuladores</b>
1. Aperfeiçoamento dos Marcos Normativos e Regulatórios para a efetivação da promoção, proteção e defesa do direito à convivência familiar e comunitária no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e do Sistema de Garantia de Direitos (SGD)	1.1. Elaborar e aprovar parâmetros para Programas, serviços e ações de Apoio Sócio-Familiar, de Famílias Acolhedoras e Acolhimento Institucional e Programas de preparação de adolescentes e jovens para a autonomia no âmbito do SUAS e SGD, nas três esferas de governo, tendo como parâmetros as diretrizes e objetivos gerais deste Plano	Parâmetros elaborados e aprovados	Curto Prazo	MDS, CNAS, SEDH e CONANDA	CONANDA e CNAS
	1.2. Definir as responsabilidades e competências quanto à gestão e financiamento da execução de serviços de Acolhimento Institucional nas três esferas de governo	Responsabilidades e competências de gestão e financiamento melhor definidas	Médio Prazo	CNAS, CONANDA, MDS, CEAS, CMAS, Gestores Estaduais e Municipais	CNAS e CONANDA
2. Aprimoramento dos procedimentos de comunicação às autoridades competentes dos casos de violação de direitos de crianças e adolescentes nos estabelecimentos de educação básica e saúde, conforme previsto no ECA	2.1. Regular os mecanismos de notificação às autoridades competentes, por parte dos dirigentes de estabelecimentos de educação básica e de Unidades de Saúde dos casos de violação de direitos envolvendo suas crianças e adolescentes	Mecanismos de notificação regulamentados	Curto Prazo	CONANDA, MEC, MS, CNE e CNS	CONANDA

	2.2. Ampliar a responsabilidade legal dos dirigentes de educação básica e de saúde quanto à comunicação ao Conselho Tutelar nos casos de maus-tratos e violação de direitos das crianças e adolescentes da rede educacional e nos serviços de saúde	Marco Normativo aperfeiçoado	Médio Prazo	SEDH, CONANDA, CNE, CNS, MS e MEC	CONANDA
3. Ampliação e utilização dos mecanismos de defesa e garantia dos direitos de crianças e adolescentes	3.1. Ampliar o rol dos legitimados em Lei, incluindo os advogados das Entidades de Defesa (artigo 87, V do ECA), para a propositura de Ações previstas em lei como a Ação Civil Pública, Cautelar, Mandado de Segurança, <i>Habeas Corpus</i> , Tutela de urgência entre outras.	Marco normativo aperfeiçoado	Médio Prazo	SEDH, CONANDA e Poder Legislativo	CONANDA
4. Reconhecimento da ocupação de educador social dos programas de proteção à criança e ao adolescente	4.1. Regulamentar a ocupação de educador social e elaborar parâmetros básicos de formação para o exercício da ocupação de educador social	Ocupação regulamentada e parâmetros elaborados	Médio Prazo	SEDH, MDS, MTE, CONANDA CNAS e entidades representativas dos trabalhadores	CONANDA e CNAS
5. Garantia da aplicação dos conceitos de provisoriedade e excepcionalidade dos programas de acolhimento institucional previstos no ECA	5.1. Elaborar e aprovar parâmetros precisos para aplicação da provisoriedade e excepcionalidade no Acolhimento Institucional previstos no artigo 101 do ECA	Parâmetros estabelecidos e aprovados	Curto Prazo	SEDH, MDS, CNAS e CONANDA	CONANDA e CNAS



	5.2. Estabelecer mecanismos de fiscalização para os Programas de Acolhimento Institucional, para que apliquem os conceitos de provisoriedade e excepcionalidade	Mecanismos de fiscalização estabelecidos	Curto Prazo	SEDH, MDS, CNAS, CONANDA, CEDICA's, CEAS, CMAS, CMDCA, Justiça da Infância e Juventude, Promotorias de Justiça, Conselhos Tutelares e Gestores Municipais	CONANDA e CNAS
6. Adequação da terminologia referente ao Acolhimento Institucional nos Marcos Normativos	6.1. Substituir nos textos legais <sup>80</sup> as expressões “abrigo” e “abrigo em entidade” por “Acolhimento Institucional”	Marcos normativos aperfeiçoados	Longo Prazo	SEDH e CONANDA	CONANDA
7. Regulamentação dos Programas e serviços de Famílias Acolhedoras	7.1. Incluir em texto legal <sup>81</sup> previsão expressa referente aos Programas de Famílias Acolhedoras	Marco normativo aperfeiçoado, atualizado e previsão expressa em Lei de Famílias Acolhedoras	Médio Prazo	SEDH e CONANDA	CONANDA
	7.2. Estabelecer parâmetros para os Programas e serviços de Famílias Acolhedoras	Parâmetros estabelecidos	Curto Prazo	MDS, SEDH, CONANDA, CNAS, Gestores e Conselhos Estaduais e Municipais	CONANDA e CNAS
	7.3 Definir as responsabilidades e competências quanto à gestão, à execução e ao financiamento dos Programas e serviços de Famílias Acolhedoras nas três esferas de Governo	Responsabilidades e competências definidas	Médio Prazo	MDS, CNAS, CONANDA, e Gestores Estaduais e Municipais	CONANDA e CNAS

<sup>80</sup> Artigos 90, inciso IV, e 101, inciso VII, do ECA.

<sup>81</sup> Artigos 90 do ECA e 1734 do Código Civil.

	7.4 Estabelecer mecanismos de fiscalização sobre os Programas e serviços de Famílias Acolhedoras	Mecanismos de fiscalização	Médio Prazo	MDS, SEDH, CONANDA, CNAS, CEDICA, CEAS, CMDCA, CMAS, Justiça da Infância, Promotorias de Justiça, Conselhos Tutelares Gestores Estaduais e Municipais	CONANDA e CNAS
8. Aprimoramento dos instrumentos legais de proteção contra a suspensão ou destituição do poder familiar	8.1. Regular a inserção de famílias em situação de vulnerabilidade e violação de direitos nos programas oficiais de auxílio, conforme determinação do parágrafo único do artigo 23 do ECA	Inserção de famílias regulamentada	Médio Prazo	MDS, CNAS, SEDH, CONANDA, CEDICA, CEAS, CMDCA, CMAS, Gestores Estaduais e Municipais	CONANDA e CNAS
	8.2. Garantir a observância do artigo 23 do ECA <sup>82</sup> sob pena de nulidade do pedido de destituição e/ou de suspensão dos direitos do poder familiar, bem como responsabilidade individual dos operadores do direito envolvidos	Garantia legais processuais efetivadas	Médio Prazo	SEDH, CONANDA, CNAS, MDS, Vara da Infância e da Juventude, Promotoria Especializada, Defensoria Pública, Conselhos Tutelares e Gestores Municipais	CONANDA e CNAS
9. Garantia da aplicação da legislação existente referente à Adoção, tornando eficaz sua aplicação	9.1. Incentivar que o registro de nascimento a seja feito no período em que a criança estiver na maternidade, e gratuitamente, ampliando a aplicação do artigo 10 do ECA	Redução do número de crianças sem registro de nascimento	Médio Prazo	SEDH, CONANDA, MS, Gestores Estaduais e Municipais, Serviços de Saúde e Cartórios de Registro Civil	CONANDA e SEDH

<sup>82</sup> *Caput* do Art. 23 do ECA: “A falta ou carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou suspensão do poder familiar”.

9.2. Garantir gratuidade do registro de nascimento a todas as crianças	Registro de nascimento assegurado gratuitamente	Médio Prazo	SEDH, CONANDA, Ministério Público e Cartórios de Registro Civil	CONANDA e SEDH
9.3. Excluir do procedimento cadastral nas VIJ's o detalhamento dos traços raciais de caráter preconceituosos (“negróide”, “quase negro”, “quase branco”, entre outros) das crianças e adolescentes, mantendo, todavia, o quesito cor/raça	Eliminação da categorização racial por meio de símbolos ou códigos preconceituosos	Curto Prazo	SEDH, CONANDA, Conselho das Autoridades Centrais Brasileiras, Justiça da Infância e Juventude	CONANDA e SEDH
9.4. Subtrair do texto legal <sup>83</sup> as expressões “infante exposto” “menor”, “menores abandonados” e similares constantes dos dispositivos legais substituindo-os por crianças e adolescentes	Adequação e uniformização das expressões à normativa pertinente à matéria	Médio Prazo	SEDH, CONANDA e Poder Legislativo	CONANDA
9.5. Subtrair do texto legal <sup>84</sup> a expressão “órfão” ou “abandonado” <sup>85</sup>	Expressão excluída dos Artigos do ECA	Médio Prazo	SEDH, CONANDA e Poder Legislativo	CONANDA

<sup>83</sup> Artigos 1.624 e 1.734 do Código Civil.

<sup>84</sup> Artigo 34 e parágrafo 2º do Art. 260 do ECA.

<sup>85</sup> A justificativa dá-se porque “órfãos” e “abandonados” são indicados para adoção e não para Programas de Acolhimento Familiar. O Acolhimento Familiar, conforme definido no glossário, é previsto nos casos de crianças e adolescentes em situação de violação de direitos, mas com manutenção de vínculos com a família de origem.

	9.6. Definir em Lei a obrigatoriedade do encaminhamento mensal dos registros a que se refere o artigo 50 do ECA à Comissão Estadual Judiciária de Adoção, a qual estruturará um cadastro estadual de adotandos e adotantes, cujos registros deverão ser incluídos no Cadastro Nacional (SIPIA III)	Obrigatoriedade definida em Lei	Médio Prazo	SEDH, CONANDA, CEJAS/CEJAIS, Justiça da Infância e Juventude e Poder Legislativo	CONANDA
	9.7. Definir em Lei a competência exclusiva da Comissão Estadual Judiciária de Adoção quanto à definição dos casos passíveis de dispensa de cadastramento prévio para adoção nacional	Competência definida em lei	Médio Prazo	SEDH, CONANDA, CEJAS/CEJAIS, Tribunais de Justiça e Poder Legislativo	CONANDA
10. Garantia da igualdade e equidade de direitos e inclusão da diversidade nos Programas de Famílias Acolhedoras, Acolhimento Institucional, Programas de emancipação para adolescentes e jovens e Adoção	10.1. Estabelecer parâmetros que assegurem a igualdade de direitos e inclusão da diversidade no atendimento de crianças e adolescentes	Parâmetros estabelecidos	Curto Prazo	MDS, CNAS, MS, CONANDA, CONAD e SEDH	CONANDA e CNAS

#### **EIXO 4 – MOBILIZAÇÃO, ARTICULAÇÃO E PARTICIPAÇÃO**

<b>Objetivos</b>	<b>Ações</b>	<b>Resultados</b>	<b>Cronograma</b>	<b>Atores envolvidos</b>	<b>Articuladores</b>
------------------	--------------	-------------------	-------------------	--------------------------	----------------------

1. Desenvolvimento e implementação de estratégias de comunicação (Nacional, Estadual/Distrital, Regional e Municipal) que mobilizem a sociedade e contribuam na qualificação da mídia para o tema do direito à convivência familiar e comunitária	1.1. Realizar campanhas educativas difundindo por meio da mídia, questões sobre o direito das crianças e adolescentes, em especial o direito à convivência familiar e comunitária, bem como mobilizar a sociedade para a prevenção da violação de direitos de crianças e adolescentes e do tráfico de crianças e adolescentes	Campanhas educativas veiculada na mídia	Médio Prazo	SEDH, MDS, CONANDA, Ministério das Comunicações, Gestores e Conselhos Estaduais, Municipais, Redes Públicas de Rádio e TV, MinC e ANDI e	CONANDA e SEDH
	1.2. Realizar oficinas com a participação conjunta de profissionais da mídia, da teledramaturgia (jornalistas, artistas, diretores, produtores) e da área social	Oficinas realizadas	Médio Prazo	SEDH, MDS, MinC, Ministério das Comunicações CONANDA, Gestores e Conselhos Estaduais e Municipais e Gestores Estaduais e Municipais	CONANDA e SEDH
	1.3. Mobilizar a sociedade para o apoio aos Programas e serviços de Apoio Sócio-Familiar, Famílias Acolhedoras, Acolhimento Institucional e Programas de preparação de adolescentes e jovens para a autonomia	Aumento na participação da sociedade	Médio Prazo	SEDH, MDS, CONANDA, Gestores e Conselhos Estaduais e Municipais	CONANDA e SEDH
	1.4. Mobilizar, nacionalmente, a sociedade para a adoção de crianças e adolescentes, cujos recursos de manutenção dos vínculos com a família de origem foram esgotados, com ênfase nas adoções de crianças maiores e adolescentes, afrodescendentes ou pertencentes a minorias étnicas, com deficiências, necessidades específicas de saúde, grupo de irmãos e outros	Mobilização efetuada e adoções incentivadas	Curto Prazo	SEDH, CONANDA, Gestores e Conselhos Estaduais e Municipais, Poder Judiciário, Ministério das Comunicações, Redes Públicas de Rádio e TV e ANDI	CONANDA e SEDH

	<p>1.5. Mobilizar as famílias com experiência em adoção para a socialização, criação e fortalecimento de grupos de estudo e apoio à adoção, preparação e apoio de futuros adotantes, discussão e divulgação do tema na sociedade e incentivo às adoções daquelas crianças e adolescentes que, por motivos diversos, têm sido preteridos pelos adotantes (crianças maiores e adolescentes, afrodescendentes e pertencentes a minorias étnicas, com deficiência, com transtornos mentais e outros agravos, com necessidades específicas de saúde, grupo de irmãos e outros)</p>	<p>Famílias mobilizadas e adoções incentivadas</p>	<p>Curto Prazo</p>	<p>SEDH, CONANDA, Conselhos e Gestores Estaduais e Municipais, Justiça da Infância e Juventude e GAA's</p>	<p>CONANDA e SEDH</p>
--	---	--	--------------------	--	-----------------------

2. Integração e compatibilização das ações do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária com o Plano Nacional de Fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos (SGD), o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), o Plano Decenal da Política de Assistência Social, o Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil, a Política Nacional de Atenção à Pessoa com Deficiência e as Diretrizes para o Processo de Desinstitucionalização de Crianças e Adolescentes em Território Nacional <sup>86</sup>	2.1. Incluir o tema do direito à convivência familiar e comunitária no Plano Nacional de Fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos	Inclusão e fortalecimento do direito à convivência familiar e comunitária no SGD	Curto Prazo	CONANDA e SEDH	CONANDA
	2.2. Realizar seminários para integração e compatibilização do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária e os demais Planos, Políticas e Diretrizes em âmbito nacional, regional, estadual/distrital e municipal	Seminários realizados e Planos, Política e Diretrizes compatibilizados	Médio Prazo	SEDH, MDS, MS, MEC, CONANDA, CNAS, CNS, CNE, CONAD e Gestores e Conselhos Estaduais e Municipais	CONANDA e CNAS

<sup>86</sup> Estas Diretrizes foram elaboradas (sob forma de recomendação 01/2005) pelo Fórum Nacional de Saúde Mental da Infância e Adolescência, constituído por Portaria Ministerial nº 1068 de 03/08/2004.



3. Articulação e integração dos programas e das ações governamentais nos âmbitos Federal, Estadual/Distrital e Municipal, considerando o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária	3.1. Constituir comissão intragovernamental, nas três esferas de governo, com a tarefa de articular os programas, serviços e ações desenvolvidos no âmbito da Direitos Humanos, Saúde, Assistência Social, Educação, Esporte, Cultura, Trabalho e Emprego, entre outros, que têm interface com o direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes	Comissão constituída e programas articulados e integrados	Curto Prazo ( <i>Constituição da Comissão</i> )  Médio Prazo ( <i>Integração dos Programas, serviços e ações</i> )	MPO, MDS, SEDH, MS, MEC, MinC, MTE Ministérios dos Esportes, Ministério das Comunicações, Ministério das Cidades, MJ, Gestores e Conselhos Estaduais e Municipais	SEDH e MDS
	3.2. Articular com o Ministério das Cidades e respectivos órgãos estaduais e municipais para elaboração e implantação de programas habitacionais que priorizem famílias inseridas em programas sociais	Articulação estabelecida e programas implantados	Longo Prazo	Ministério das Cidades, MDS, SEDH, CONANDA, CNAS e Gestores Estaduais e Municipais	CONANDA e CNAS
	3.3. Articular com o MS e respectivos órgãos estaduais e municipais para a ampliação de núcleos de prevenção e tratamento de uso e abuso de drogas direcionados ao atendimento de crianças e adolescentes inclusive com o fortalecimento dos vínculos familiares	Articulação estabelecida e programas implantados	Longo Prazo	MDS, SEDH, MS e CONAD, SENAD Gestores Estaduais e Municipais, CONANDA e CNAS	CNAS e CONANDA
	3.4. Articular com o MS e respectivos órgãos estaduais e municipais para envolver os Agentes Comunitários de Saúde no processo de identificação de famílias com crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e com direitos violados	Articulação estabelecida e Agentes Comunitários de Saúde envolvidos	Curto Prazo	MDS, SEDH, MS, CONANDA e CNAS e Gestores Estaduais e Municipais	CNAS e CONANDA

	3.10. Articular as áreas da Saúde, da Educação, da Justiça, da Assistência Social e da Segurança Pública, em âmbito nacional, estadual/distrital e municipal, a inclusão do tema dos direitos da criança e do adolescente nos programas de concurso público	Articulação estabelecida e temática incluída	Curto Prazo	SEDH, MDS, MS, MEC, MJ, CONANDA, CNAS, CNE, CNS, CNJ, Gestores Estaduais e Municipais, Tribunais de Justiça, Defensorias Públicas e Ministério Público	CONANDA e CNAS
4. Mobilização e articulação entre os Conselhos (Nacional, Estaduais/Distrital e Municipais) da Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente para implantação e implementação deste Plano	4.1. Elaborar Planos Estaduais e Municipais de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária visando garantir em âmbito local a implementação do Plano Nacional	Planos Estaduais e Municipais elaborados	Médio Prazo	Gestores e Conselhos Estaduais e Municipais	CONANDA e CNAS
	4.2. Assegurar ações conjuntas entre Conselhos nacional estaduais/distrital e municipais da Assistência Social e Direitos da Criança e do Adolescente, incluindo a elaboração de estratégias de formação continuada para os conselheiros, para implantação, implementação e monitoramento e avaliação da implementação deste Plano	Conselhos atuando conjuntamente na implementação e monitoramento e avaliação deste Plano	Curto Prazo  <i>Ação Permanente (para o monitoramento e avaliação)</i>	CONANDA, CNAS, Conselhos Estaduais e Municipais	CONANDA e CNAS
	4.3. Incluir o tema do direito à convivência familiar e comunitária nas agendas de discussões dos diferentes Conselhos Setoriais e Conselhos Tutelares	Tema da convivência familiar e comunitária incluída na agenda dos conselhos	Médio Prazo	CONANDA, CNAS, CONAD, CNS, CNE e Conselhos Estaduais e Municipais	CONANDA e CNAS
	4.4. Garantir o cadastro das entidades nos Conselhos Municipais de Direitos e de Assistência Social	Cadastro Garantido	Curto Prazo	CONANDA, CNAS e Conselhos Estaduais e Municipais	CONANDA e CNAS

5. Mobilização junto às Instituições de Ensino Superior (IES) para a formação de recursos humanos especializados no atendimento de crianças, adolescentes e famílias, com foco no fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários	5.1. Articular com a Secretaria de Educação Superior (SESU), as IES e as agências financiadoras (especialmente CNPq e CAPES) a criação de programas de extensão, pós-graduação e pesquisa sobre os direitos da criança e do adolescente e o trabalho social com famílias	Articulação realizada com as IES, agências financiadoras e SESU realizadas.	Médio Prazo	MEC, MDS, SEDH, CONANDA, CNAS, CNE, IES, Conselho de Reitores das Universidades Federais e agências financiadoras	CONANDA e CNAS
	5.2. Articular com as IES a criação de disciplinas nas grades curriculares dos cursos de graduação sobre os direitos da criança e do adolescente especialmente nas áreas de direito, serviço social, pedagogia, psicologia, medicina e enfermagem	Articulação realizada com as IES	Médio Prazo	SEDH, MDS, MEC, CONANDA, CNAS, CNE e Conselho de Reitores das Universidades Federais	CONANDA e CNAS

6. Articulação com o Ministério da Educação visando a mobilização das redes estaduais e municipais de ensino para formação de recursos humanos no direito à convivência familiar e comunitária	6.1. Oferecer capacitação para professores da rede pública de ensino básico para abordar questões relativas aos direitos das crianças e adolescentes, ao Apoio Sócio-Familiar e ao Sistema de Garantia de Direitos	Capacitações oferecidas	Médio Prazo	MEC, SEDH, MDS, CONANDA, CNAS, CNE e Gestores Estaduais e Municipais	CONANDA e CNAS
	6.2. Articular com o MEC a implantação, nas redes de ensino público, de programas voltados às famílias e aos alunos, com o objetivo de conscientizar acerca dos direitos da criança e do adolescente e o fortalecimento dos vínculos familiares	Articulação estabelecida e Programas implantados	Médio Prazo	MEC, SEDH, CONANDA e CNAS	CONANDA e CNAS
	6.3. Solicitar ao MEC (SEB) que os livros didáticos a serem comprados e distribuídos à rede pública de ensino trabalhem com o conceito ampliado de família	Solicitação feita	Curto Prazo	MEC, SEDH, CONANDA e CNAS	CONANDA e CNAS

<p>7. Mobilização e articulação de diferentes atores<sup>87</sup> do Sistema de Garantia de Direitos e da Proteção Social, para o fortalecimento da família, a garantia da provisoriedade e excepcionalidade do Acolhimento Institucional, o reordenamento dos Programas de Acolhimento Institucional e a divulgação de alternativas à Institucionalização</p>	<p>7.1. Incluir a temática da convivência familiar e comunitária de forma permanente em:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Seminários, Estaduais, Regionais e Nacionais de Assistência Social, Saúde, Educação e de Direitos da Criança e Adolescente</li> <li>• Conferências das Políticas Públicas Setoriais e de Direitos nas três esferas de governo</li> <li>• Encontros de promotores, juízes da infância e juventude, defensores públicos, respectivas equipes técnicas e demais atores do Sistema de Garantia dos Direitos</li> <li>• Reuniões de entidades como FONSEAS, CONFEAS, RENIPAC, Fórum DCA, CONGEMAS e demais Fóruns</li> </ul>	<p>• Temática incluída</p>	<p>Curto Prazo</p>	<p>SEDH, MDS, MS, MEC, CONANDA, CNAS, CNS, CNE, Tribunais de Justiça, ABMP, Ministério Público, ANADEP, Gestores e Conselhos Estaduais e Municipais e Conselhos Tutelares</p>	<p>CONANDA e CNAS</p>
--	---	----------------------------	--------------------	---	-----------------------

<sup>87</sup> Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Ministério Público, Poder Judiciário, Defensorias Públicas, Secretarias, Conselhos e Fóruns Estaduais e Municipais.

	7.2. Garantir o monitoramento por meio da Sociedade Civil Organizada, dos Centros de Defesa, dos Parlamentares, da Defensoria Pública, da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), do Ministério Público, dos Conselhos Profissionais, Conselhos Setoriais e de Direitos, do efetivo cumprimento da Lei nos Programas de Apoio Sócio-Familiar, de Acolhimento Institucional, de Famílias Acolhedoras, de promoção da autonomia para Jovens e de Adoção	Monitoramento garantido	Ação Permanente	MDS, SEDH, MS, MEC, CONANDA, CNAS, Gestores e Conselhos Estaduais e Municipais, Centros de Defesa de Direitos, Legislativo, Defensoria Pública, OAB, Ministério Público, Conselhos Profissionais e ANCED	CONANDA e CNAS
8. Ampliação e fortalecimento da participação da sociedade civil organizada na defesa dos direitos da criança e do adolescente e no controle social da garantia do direito à convivência familiar e comunitária	8.1. Estimular e apoiar a participação da família e de indivíduos em espaços comunitários, nos Conselhos Setoriais e nos Fóruns públicos voltados para a defesa e garantia dos direitos da criança e do adolescente	Participação e controle social ampliados	Ação Permanente	MDS, SEDH, CNAS, CONANDA, Gestores e Conselhos Estaduais e Municipais e ANCED	CONANDA e CNAS

9. Garantia de recursos financeiros e orçamentários para realização do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária	9.1. Garantir dotação orçamentária e outras fontes alternativas de recursos nas três esferas de governo, no Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), no Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (FNDCA), nos fundos estaduais e municipais de Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente, para implementação do Plano Nacional	Orçamento garantido	Curto Prazo	SEDH, MDS, CONANDA, CNAS, Gestores e Conselhos Estaduais e Municipais	CONANDA, CNAS, SEDH e MDS
	9.2. Definir as responsabilidades e competências nas três esferas de governo quanto à gestão, à execução e ao financiamento das ações propostas neste Plano	Responsabilidades e competências definidas	Curto Prazo	MDS, SEDH, CONANDA, CNAS e Gestores Estaduais e Municipais	CONANDA, CNAS, SEDH e MDS
	9.3. Sistematizar informações sobre os orçamentos Federal, Estadual/Distrital e Municipal destinados às ações de promoção dos direitos da criança e do adolescente e ao trabalho com crianças e adolescentes em vulnerabilidade, visando a publicização dessas informações	Levantamento realizado e dados socializados	Curto Prazo	SEDH, MDS, IPEA/MPO e Gestores Estaduais e Municipais	SEDH e MDS
	9.4. Articular com Legislativo nas três esferas para assegurar recursos orçamentários dentro da pactuação com as Frentes Parlamentares	Articulação com o Legislativo realizada	Curto Prazo	MDS CONANDA, CNAS, SEDH, Gestores e Conselhos Estaduais e Municipais e Poder Legislativo	CONANDA, CNAS, SEDH e MDS
	9.5. Promover Campanhas para que pessoas físicas e jurídicas destinem recursos do Imposto de Renda para o	Campanhas promovidas	Curto Prazo	SEDH, CONANDA, Conselhos Estaduais e Municipais, Redes	CONANDA

10. Cumprimento integral deste Plano Nacional em níveis federal, estadual/distrital e municipal adequando-o às especificidades locais, sempre em consonância à legislação vigente	10.1. Articular os Estados e Municípios para a adesão na implementação ao Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa e do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária	Estados e Municípios empenhados na implementação do Plano	Curto Prazo	SEDH, MDS, CONANDA, CNAS, Gestores e Conselhos Estaduais e Municipais	CONANDA, CNAS, SEDH e MDS
	10.2. Constituir formalmente a Comissão responsável pela implementação integral deste Plano Nacional, bem como seu monitoramento e avaliação	Comissão constituída e monitoramento e avaliação da implementação deste Plano sendo realizada	Curto Prazo	Presidência da República, SEDH, MDS, MS, MEC, MTE, IPEA/MPO, CONANDA e CNAS	CONANDA, CNAS, SEDH e MDS
	10.3. Assegurar a execução integral deste Plano, fazendo sua adequação para as esferas estaduais/distrital e municipais	Execução integral assegurada nas esferas estadual/distrital e municipal em consonância com o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária	Ação Permanente	SEDH, MDS, CONANDA, CNAS, Gestores e Conselhos Estaduais e Municipais	CONANDA, CNAS, SEDH e MDS



## 10. GLOSSÁRIO

**Abrigo:** entidade que desenvolve programa específico de abrigo. Modalidade de Acolhimento Institucional. Atende a crianças e adolescentes em grupo, em regime integral, por meio de normas e regras estipuladas por entidade ou órgão governamental ou não-governamental. Segue parâmetros estabelecidos em lei.

**Acolhimento Institucional:** No presente Plano, adotou-se o termo Acolhimento Institucional para designar os programas de abrigo em entidade, definidos no Art. 90, Inciso IV, do ECA, como aqueles que atendem crianças e adolescentes que se encontram sob medida protetiva de abrigo, aplicadas nas situações dispostas no Art. 98. Segundo o Art. 101, Parágrafo Único, o abrigo é medida provisória e excepcional, não implicando privação de liberdade. O Acolhimento Institucional para crianças e adolescentes pode ser oferecido em diferentes modalidades como: Abrigo Institucional para pequenos grupos, Casa Lar e Casa de Passagem.

**Adoção:** Medida judicial de colocação, em caráter irrevogável, de uma criança ou adolescente em outra família que não seja aquela onde nasceu, conferindo vínculo de filiação definitivo, com os mesmos direitos e deveres da filiação biológica.

**Apadrinhamento:** Programa, por meio do qual, pessoas da comunidade contribuem para o desenvolvimento de crianças e adolescentes em Acolhimento Institucional, seja por meio do estabelecimento de vínculos afetivos significativos, seja por meio de contribuição financeira. Os programas de apadrinhamento afetivo têm como objetivo desenvolver estratégias e ações que possibilitem e estimulem a construção e manutenção de vínculos afetivos individualizados e duradouros entre crianças e/ou adolescentes abrigados e padrinhos/madrinhas voluntários, previamente selecionados e preparados, ampliando, assim, a rede de apoio afetivo, social e comunitário para além do abrigo. Não se trata, portanto, de modalidade de acolhimento.

**Arranjo familiar:** Formas de organização interna à família, incluindo os papéis e funções familiares, modos de representar e viver as relações de gênero e de geração, de autoridade e afeto. Os arranjos familiares podem ser compreendidos em torno da relação de parentalidade (famílias com ou sem filhos, filhos conjuntos do casal, filhos de diferentes uniões, etc) e em relação à conjugalidade (famílias nucleares, famílias monoparentais, etc) e também em relação à presença de demais parentes e agregados (famílias nucleares e famílias com relações extensas).

**Autonomia:** capacidade de um indivíduo ou grupo social se auto-governar, fazer escolhas e tomar decisões sem constrangimentos externos à sua liberdade.

**Busca ativa:** no contexto deste Plano, este termo é utilizado para designar o ato de buscar famílias para crianças e adolescentes em condições legais de adoção, visando garantir-lhes o direito de integração à uma nova família, quando esgotadas as possibilidades de retorno ao convívio familiar de origem.

**Casa de Passagem:** Acolhimento Institucional de curtíssima duração, onde se realiza diagnóstico eficiente, com vista à reintegração à família de origem ou encaminhamento para Acolhimento Institucional ou Familiar, que são medidas provisórias e excepcionais.

**Casa Lar:** Modalidade de Acolhimento Institucional oferecido em unidades residenciais, nas quais pelo menos uma pessoa ou casal trabalha como cuidador residente – em uma casa que não é a sua – prestando cuidados a um grupo de crianças e/ou adolescentes. As casas-lares têm a estrutura de residências privadas, podendo estar distribuídas tanto em um terreno comum, quanto inseridas, separadamente, em bairros residenciais. As casas-lares são definidas pela Lei nº 7.644, de 18 de dezembro de 1987, devendo estar submetidas a todas as determinações do ECA relativas às entidades que oferecem programas de abrigo.

**Centro de Referência da Assistência Social (CRAS):** unidade pública estatal de base territorial, localizada em áreas de maior vulnerabilidade social. Executa serviços de proteção básica, organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais local da política de assistência social. É “porta de entrada” para a rede de serviços socioassistenciais da Proteção Básica do Sistema Único de Assistência Social.

**Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS):** unidade pública estatal de prestação de serviços especializados e continuados a indivíduos e famílias com seus direitos violados. Deve articular os serviços de média complexidade do SUAS e operar a referência e a contra-referência com a rede de serviços socioassistenciais da Proteção Básica e Especial, com as demais políticas públicas e instituições que compõem o Sistema de Garantia de Direitos, bem como com os movimentos sociais.

**Ciclo de vida:** diferentes etapas do desenvolvimento humano (infância, adolescência, juventude, idade adulta e terceira idade), ou do desenvolvimento familiar (marcado, por exemplo, pela união dos parceiros, separação, recasamento, nascimento e desenvolvimento dos filhos e netos, morte e outros eventos).

**Empoderamento da família:** potencialização da capacidade e dos recursos da família para o enfrentamento de desafios inerentes às diferentes etapas do ciclo de desenvolvimento familiar, bem como para a superação de condições adversas, tais como situações de vulnerabilidades e violação de direitos. É importante destacar que os serviços, programas e projetos das diferentes políticas públicas devem, quando necessário, apoiar a família visando favorecer o empoderamento da mesma. **Família:** A família pode ser pensada como um grupo de pessoas que são unidas por laços de consangüinidade, de aliança e de afinidade. Esses laços são constituídos de representações, práticas e relações de obrigações mútuas. Por sua vez, estas obrigações são organizadas de acordo com a faixa etária, as relações de geração e de gênero, que definem o status da pessoa dentro do sistema de relações familiares.

**Família Acolhedora:** nomenclatura dada à família que participa de programas de famílias Acolhedoras, recebendo crianças e adolescentes sob sua guarda, de forma temporária até a reintegração da criança com a sua própria família ou seu encaminhamento para família substituta. Também é denominada “Família de apoio”, “Família cuidadora”, “Família solidária”, “Família Guardiã”, entre outras.

**Família Extensa:** Além da relação parentalidade/filiação, diversas outras relações de parentesco compõem uma “família extensa”, isto é, uma família que se estende para além da

unidade pais/filhos e/ou da unidade do casal, estando ou não dentro do mesmo domicílio: irmãos, meio-irmãos, avós, tios e primos de diversos graus.

**Família de origem:** família com a qual a criança e o adolescente viviam no momento em que houve a intervenção dos operadores ou operadoras sociais ou do direito.

**Família natural:** A Constituição Brasileira de 1988 define, no Art. 226, parágrafo 4: “entende-se como entidade familiar a comunidade formada por qualquer um dos pais e seus descendentes”. Também o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em seu Art. 25, define como **família natural** “a comunidade formada pelos pais ou qualquer deles e seus descendentes”.

**Família em situação de vulnerabilidade ou risco social:** grupo familiar que enfrenta condições sociais, culturais ou relacionais adversas ao cumprimento de suas responsabilidades e/ou cujos direitos encontram-se ameaçados ou violados.

**Instituição total:** o termo foi utilizado inicialmente por Erwin Goffmann,<sup>88</sup> em seu livro “Manicômios, Prisões e Conventos”, para indicar instituições nas quais os indivíduos internados eram proibidos de sair de suas dependências, devendo ali realizar todas as suas atividades e troca afetivas e comunicacionais. O pertencimento a uma instituição total tinha como consequência o desenvolvimento de um alto grau de dependência social e psicológica dos indivíduos às regras e limites institucionais, o sentimento de despersonalização e o rebaixamento de sua auto-estima. Mais tarde, com os autores institucionalistas da década de 1980, o termo passou a ser utilizado não apenas para as instituições com fechamento físico e material mas também para aquelas que apresentam um alto grau de inflexibilidade em suas regras grupais e simbolismo, promovendo um “fechamento” dos sujeitos dentro de seus limites simbólicos e, da mesma maneira, afetando o seu sentimento de identidade, a sua auto-estima e as suas possibilidades de trocas afetivas e simbólicas na sociedade.

**Norma Operacional Básica – NOB/SUAS:** que disciplina a gestão pública da Política de Assistência Social no território brasileiro, exercida de modo sistêmico entre os entes federativos, em consonância com a Constituição da República de 1988, a LOAS e as legislações complementares a ela aplicáveis. Seu conteúdo estabelece: a) caráter do Sistema Único da Assistência Social (SUAS); b) funções da Política Pública de Assistência Social; c) níveis da gestão do SUAS; d) instâncias de articulação, pactuação e deliberação que compõem o processo democrático de gestão do SUAS; e) financiamento.

**Programa de Famílias Acolhedoras:** Modalidade de atendimento que oferece acolhimento na residência de famílias cadastradas, selecionadas, capacitadas e acompanhadas para receber crianças e/ou adolescentes com medida de proteção, que necessitem de acolhimento fora da família de origem até que seja possível sua reintegração familiar ou encaminhamento para família substituta.

---

<sup>88</sup> GOFFMAN, Erving. Manicômios, prisões e conventos. 6ª ed. São Paulo: Perspectiva, 1961.

**REDINFA:** a Rede Brasileira de Informação sobre Infância, Adolescência e Família está sendo implementada pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos e visa coletar, sistematizar e difundir informações sobre Instituições, Projetos e Documentos pertinentes às áreas da criança e do adolescente e da família. A REDINFA está vinculada à Rede Interamericana de Informação sobre Infância, Adolescência e Família, coordenada pelo Instituto Interamericano da Criança e do Adolescente (IIN), da Organização dos Estados Americanos (OEA), numa base de dados comum, alimentada por 21 países do sistema interamericano.

**Rede Social de Apoio:** vínculos vividos no cotidiano das famílias que pressupõem apoio mútuo, não de caráter legal, mas sim de caráter simbólico e afetivo. São relações de apadrinhamento, amizade e vizinhança e outras correlatas. Constam dentre elas, relações de cuidado estabelecidas por acordos espontâneos e que não raramente se revelam mais fortes e importantes para a sobrevivência cotidiana do que muitas relações de parentesco.

**Reintegração Familiar:** retorno da criança e adolescente ao contexto da família de origem da qual se separou; re-união dos membros de uma mesma família.

**Reordenamento Institucional:** reorganização da estrutura e funcionamento de uma Instituição para se adequar a novos princípios e diretrizes estabelecidas pelo ordenamento jurídico e/ou pelos Conselhos de Direitos e Setoriais; reordenamento de toda a política municipal de atendimento à criança e ao adolescente para adequar a rede aos princípios legais e normativas vigentes.

**República de jovens:** modalidade de Acolhimento Institucional que visa à transição da vida institucional para a vida autônoma, quando atingida a maioridade, sem contar necessariamente com características de ambiente familiar. Moradia onde os jovens se organizam em grupo com vistas à autonomia.

**SIPIA:** Sistema de Informação Para Infância e Adolescência. É uma estratégia de registro e tratamento de informações, sobre a garantia dos direitos fundamentais preconizados no ECA, para ser operacionalizado em todo o país. O Sistema é composto por módulos (SIPIA I, SIPIA II – InfoInfra, SIPIA III – InfoAdote e SIPIA IV), guardando aspectos específicos para cada situação do atendimento às crianças e adolescentes e tendo como objetivo subsidiar decisões governamentais sobre políticas para crianças e adolescentes, garantindo-lhes acesso à cidadania.

**Sistema de Garantia de Direitos (SGD):** Conjunto de órgãos, entidades, autoridades, programas e serviços de atendimento a crianças, adolescentes e suas respectivas famílias, que devem atuar de forma articulada e integrada, na busca de sua **proteção integral**, nos moldes do previsto pelo ECA e pela Constituição Federal. A Constituição Federal e o ECA ao enumerar direitos, estabelecer princípios e diretrizes da política de atendimento, definir competências e atribuições instalaram um sistema de “proteção geral de direitos” de crianças e adolescentes cujo intuito é a efetiva implementação da Doutrina da Proteção Integral. Esse sistema convencionou-se chamar de Sistema de Garantia de Direitos (SGD). Nele incluem-se princípios e normas que regem a política de atenção a crianças e adolescentes cujas ações são promovidas pelo Poder Público (em suas esferas – União, estados, Distrito Federal e municípios – e Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário) e pela sociedade civil, sob três eixos: Promoção, Defesa e Controle Social.<sup>89</sup>

---

<sup>89</sup> SINASE, 2005.

**Sistema Único da Assistência Social (SUAS):** “é o sistema que trata das condições para a extensão e universalização da proteção social aos brasileiros por meio da política de assistência social e para a organização, responsabilidade e funcionamento de seus serviços e benefícios nas três instâncias de gestão governamental”.<sup>90</sup> Assim, o SUAS materializa o conteúdo da LOAS, pois constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional dos serviços, programas, projetos e ações da Política de Assistência Social.

---

<sup>90</sup> Política Nacional de Assistência Social (PNAS), 2004, p. 33.

## **Comissão Intersetorial que elaborou o documento: “Subsídios para elaboração do Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária – 2004”**

### **Comissão Intersetorial**

Alexandre Valle dos Reis – SEDH  
Alexia Luciana Ferreira – MS  
Ana Angélica Campelo – MDS  
Ana Lígia Gomes – MDS  
Ana Lúcia Amstalden – MS  
Beatriz Garrido - SEDH  
Elisa Dias Becker Reifschneider (Suplente) – SEDH  
Enid Rocha Andrade da Silva – IPEA  
Feizi Milani (Suplente) – MS  
José Adelar Cuty da Silva (Suplente) – CNAS  
Kênia Teixeira - SEDH  
Luseni Maria Cordeiro Aquino (Suplente) – IPEA  
Maria das Graças Fonseca Cruz – CONANDA  
Maria Elisa Almeida Brandt (Suplente) – MEC  
Marlene de Fátima Azevedo Silva (Suplente) – MDS  
Patrícia Lamego Soares – SEDH/ACAF  
Rita de Cássia Marchiore – MDS  
Rita de Cássia Martins – MS  
Rosemary Ferreira - MDS  
Solange Stela Martins (Suplente) – CONAD  
Telmara Galvão - MDS  
Thereza de Lamare Franco Netto (Suplente) CONANDA  
Valter Silvério – MEC  
Vânia Lúcia Ferreira Leite – CNAS  
Waldir Macieira – CONAD

### **Palestrantes**

Alison Sutton – UNICEF  
Enid Rocha – IPEA  
Irene Rizzini – CIESPI  
Josi Paz - MDS  
Luiz Carlos de Barros de Figueiredo – TJ/PE  
Márcio Schiavo - Comunicarte  
Maria das Graças Bibas dos Santos – SEDH/SIPIA  
Mauro Siqueira - MDS  
Patrícia Lamego Soares – SEDH/ACAF  
Paula Cristina Nogueira - UnB  
Paulo Afonso de Almeida Garrido – MP/SP  
Reinaldo Cintra Torres de Carvalho – TJ/SP  
Simone Albuquerque - MDS  
Veet Vivarta – ANDI

### **Consultores**

Claudia Cabral - ABTH  
Maria Lúcia Miranda Afonso - UFMG  
Roberto da Silva - USP

### **Sistematização Geral**

Andréa Márcia Santiago Lohmeyer Fuchs

### **Depoimentos**

Ducylene Pereira – Programa de Acolhimento Familiar/PMRJ  
Heloisa Helena dos Santos – Programa de Acolhimento Familiar/PMRJ

### **Convidados em caráter permanente**

Alison Sutton – UNICEF  
Ana Augusta Lima Rodrigues (Suplente) – CONGEMAS  
Cleilson Martins Gomes – RENIPAC  
Denise Arruda Colin (Suplente) – FONSEAS  
Denise Paiva - SPDC  
Edna da Silva Maia – CONGEMAS  
Emília Vasconcelos de Oliveira (Suplente) – RENIPAC  
Esther Dias Cruvinel (Suplente) – ANADEP  
Helena Oliveira (Suplente) – UNICEF  
Jandimar Maria da Silva Guimarães – ANGAAD  
João Matos – Frente Parlamentar da Adoção  
Leslie C. Marques (Suplente) – ABMP  
Marcel Esquivel Hoppe – ABMP  
Maria do Rosário Nunes – Frente Parlamentar de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente  
Maria Natércia Leath Cunha Soares (Suplente) – Fórum DCA  
Maria Zuleika Pereira da Silva – FCNCT  
Marcia Lopes – MDS  
Marina Raupp (Suplente) – Frente Parlamentar da Adoção  
Paulo Sérgio Pereira dos Santos (Suplente) – ANGAAD  
Simone Moreira de Souza - ANADEP  
Sueli Martins Viçoso do Amaral – FONSEAS  
Teté Bezerra (Suplente) – Frente Parlamentar de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente  
Tiana Sento-Sé – Fórum DCA

### **Convidados**

Ana Maria da Silveira – AASPTJ/SP  
Aurimar Ferreira – Fundação Orsa  
Dilza Sivestre Gália Mathias – AASPTJ/SP  
Eduardo Dias de Souza Ferreira – MP/SP  
Edvaldo Vieira – Lar Fabiano de Cristo  
Elisabete Soares S. Marinho – FCNCT  
Fernanda Martins – Casa Novella  
Gabriela Schreiner – CeCIF  
Graça Cantanhede – CONANDA  
Irene Rizzini – CIESPI  
Irmã Rizzini – CIESPI  
Luiz Carlos Figueiredo – TJPE/VIJ  
Lucineide Bastos – TJDFT/VIJ  
Maria Alice Oliveira – TJDFT/VIJ  
Maria Lúcia Gulassa – Instituto Camargo Corrêa  
Marco Antônio Matos – Casa Novella  
Paula Nogueira – UnB  
Reinaldo Cintra – TJ/SP  
Rita Oliveira – AASPTJ/SP  
Tânia Soster – Frente Parlamentar da Adoção  
Tarcizio Ildefonso Costa Júnior – SEDH/SPDCA

## **Contribuições institucionais encaminhadas pela Consulta Pública do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária – 2006**

### **Organizações sociais**

GT Nacional Pró-Convivência Familiar e Comunitária  
 GT Metropolitano Pró-reinserção Familiar e Comunitária de Belém/PA  
 GT Local Convivência Familiar e Comunitária de São Luís/MA  
 Organização de Direitos Humanos Projeto Legal/RJ  
 Comitê Nacional de Enfrentamento à "Situação de Moradia nas Ruas" de Crianças e Adolescentes/CE  
 Programa Nacional de DST / AIDS;  
 UNICEF Brasil; Sub-grupo de crianças e jovens do GT UNAIDS, Prof. Ivan França Jr. USP/DF  
 CRESS 10ª Região Porto Alegre/RS  
 Conselho Regional de Psicologia 6ª Região/SP  
 Coordenação estadual de pesquisa sobre abrigos de Curitiba/PR  
 ISJB –Inspetoria São João Bosco (Salesianos) de Belo Horizonte/MG  
 CEDEDICA de Santo Ângelo/RS  
 Instituto Amigos de Lucas de Porto Alegre/RS  
 Programa Abrigar/SP  
 Associação Vida Brasil de Salvador/BA  
 Comunicação Interativa – CIPÓ de Salvador/BA  
 Projeto Ágata Esmeralda de Salvador/BA  
 Serviço Viver de Salvador/BA  
 Projeto Axé  
 ASA – Ação Social Arquidiocesana, Pastoral do Menor,  
 Cáritas Brasileiras de Salvador/BA  
 Projeto Dançar a Vida de Salvador/BA  
 Fundação Abrinq/SP  
 Instituto Camargo Correa/SP  
 Núcleo de Estudos da Criança e do Adolescente (NECA) PUC - SP  
 Associação das Assistentes Sociais e Psicólogos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (AASPTJSP)  
 Núcleo de Apoio Profissional de Serviço Social e Psicologia - Corregedoria de Justiça do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo  
 Assessoria de Gênero – Liderança do PT na Câmara/DF  
 Estudantes de Direito do 7º semestre da Universidade Estadual de Feira de Santana/BA  
 SORRI Brasil  
 Grupo de Estudos e Apoio à Adoção de Goiânia/GO  
 Fondation Terre des Hommes Brasil  
 Associação Curumins – Fortaleza/ CE  
 Circo Baixada – Queimados/RJ  
 Associação Brasileira Terra dos Homens - Rio de Janeiro/RJ  
 Terre des hommes São Luis/MA  
 Delegação Brasil Terre des hommes - Rio de Janeiro/RJ

### **Prefeituras e Secretarias de Estado e Programas Governamentais**

Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto  
 Prefeitura Municipal de Braúna/SPO  
 Prefeitura Municipal de Dourados/MS  
 Secretaria de Assistência Social de Campina Verde/MG  
 Secretaria de Assistência Social de Campina Verde/MG  
 Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes de Belo Horizonte/MG  
 Secretaria Municipal de Ação Social de Santa Rita de Cássia/BA  
 Secretaria de Justiça e Direitos Humanos de Salvador/BA  
 Secretaria de Assistência Social de São Gonçalo do Amarante/RN  
 Secretaria Municipal de Assistência Social de Santos/SP

### **Conselhos de Direitos e de Assistência Social e Conselho Tutelar**

COMDICA de Flores da Cunha/ RS  
 CMAS de Castelo do Piauí/PI  
 CMDCA e CMAS de Nova Glória/GO  
 CMAS de Fortaleza dos Nogueiras/MA  
 CMDCA e CMAS de Bisário/SP  
 CMDCA de Ererá/CE  
 CMDCA de Caldas/MG  
 CMDCA e CMAS de Indaiatuba/SP  
 CMDCA e CMAS de Campos do Jordão/SP  
 CMAS de Vera Cruz/SP  
 CMDCA de Confins/MG  
 CMDCA e CMAS de Quatis/RJ  
 CMDCA e CMAS de Fernandes Pinheiros/PR  
 CMAS de Nova Módica/MG  
 CMAS de Damião/PB  
 CMDCA e CMAS de Potim/SP  
 CMAS de Registro/SP  
 CMDCA; CMAS e ONG's de Mococa/SP  
 CMAS de Uruburetama/CE  
 CEDCA e CEAS/AL  
 CMDCA; CMAS; CT de Messias Targino/RN  
 CMDCA; CMAS de Água Branca/PB  
 CMDCA; CMAS de Viçosa/AL  
 CMDCA de Sabinópolis/MG  
 CMDCA e CMAS de Uruana de Minas/MG  
 CMAS de Tatuí/SP  
 CMDCA de Araporí/PR  
 CMAS de Praia Grande/SP  
 CMDCA e CMAS de Umbuzeiro/PB  
 CMDCA e CMAS de Palmeira/PR  
 CMDCA de Senador Pompeu?MG  
 CMDCA de Leopoldina?MG  
 CMDCA de Malacacheta/MG  
 CMDCA de Santos/SP  
 CMAS de Lindóia/SP  
 CMDCA e CMAS de Palhoça/SC  
 CMDCA de Mongagá/SP  
 CMAS de Conselheiro Lafaiete/MG  
 CMDCA e CMAS de Paulo Ramos/MA  
 CMAS de Jequetibá  
 CMDCA; CMAS; CT de Palhano/CE  
 CMDCA de turvolândia/MG  
 CMDCA; CMAS de Petrópolis/RJ  
 CMDCA e CMAS de Davinópolis/MA  
 CMDCA; CMAS; CT de Monte Alegre/PA  
 CMDCA; CMAS e Comissão do PETde Boa Viagem/RE  
 CMDCA; CMAS de Blumenau/SC  
 CEDCA e CEAS /BA  
 CMDCA e CMAS de Paranapanema/SP  
 CMDCA e CMAS de Cariaçu/CE  
 CMAS de Belo Horizonte  
 Secretaria Executiva dos Conselhos (FAS)/PR

Secretaria Municipal de Assistência Social de Niterói/RJ  
Secretaria Municipal de Assistência Social de Itainópolis/PI  
Secretaria Municipal da Criança e Desenvolvimento Social de Matinhos/PR  
Secretaria Municipal de Promoção Social de Diamantino/MT  
Secretaria Municipal de Assistência Social de Aquidauana/MS  
Secretaria Municipal de Assistência Social de Bertoga/SP  
Secretaria Municipal de Assistência Social de Humberto Campo/MA  
Gestores de Escolas; Representantes da Saúde de Fonte Boa/AM  
Secretaria Municipal de Assistência Social de Itainópolis/PI  
Secretaria Municipal da Criança e Desenvolvimento Social de Matinhos/PR  
Secretaria Municipal de Promoção Social de Diamantino/MT  
Secretaria Municipal de Assistência Social de Aquidauana/MS  
Secretaria de Desenvolvimento Social de Salvador/BA  
Secretaria Municipal de Assistência Social de Governador Newton Bello/MA  
Programa SENTINELA de Salvador/BA  
Superintendência da Mulher do Estado de Goiás/GO

#### **VIJ, MP e Defensorias Públicas**

II Vara do Juizado da Infância de Salvador/BA  
Ministério Público de Salvador/BA  
VIJ/DF – Seção de Adoção de Brasília/DF  
1ª Vara da Infância e Juventude de Campinas de Campinas/SP  
AMBP de Curitiba/PR

CMDCA e CMAS de São Gonçalo do Amarante/RN  
CMDCA e CMAS de Mundo Novo/BA  
CMDCA de Fortaleza/CE  
CMDCA; CMAS; CT; entidades de Ipaussu/SP  
CMDCA de Sumaré/SP  
CMAS de São Pedro da Aldeia/RJ  
CMAS de Içara/SC  
CMDCA e CMAS de São Gonçalo/RJ  
CMDCA, CMAS e CT de Campo Belo/MG  
CMDCA de Oeiras/PR  
CMDCA de Mogi Mirim/SP  
CMDCA de Paraopeba/MG  
CMDCA e CMAS de Pains/MG  
CMDCA e CMAS São Bernardo do Campo/SP  
CMAS de Canguçu/RS  
CMDCA e CMAS de São Sebastião da Anta/MG  
CMDCA; CMAS de Quixerá e Limoeiro do Norte/CE  
CMDCA de Camacan  
CMDCA e CMAS de Itainópolis CT de Itainópolis/PI  
CMDCA, CMAS e CT de Paracuru/CE  
CMDCA de Penaforte/CE  
CMDCA e CMAS de Itanhaém/SP  
CMDCA de Santo Andréa/SP  
CMAS de Duque de Caxias/RJ  
CMDCA de Aquidauana/MS  
CMDCA e CMAS de Itatiaia/RJ  
CMDCA e CMAS de Varjota/CE  
CMDCA e CMAS de Bertoga/SP  
CMDCA e CMAS de Rio Tinto  
CMDCA e CMAS de Coronel Fabriciano/MG  
CMDCA; CMAS; CT de Pedregulho/RS  
CMDCA e CMAS de Guarapuava/PR  
CMDCA de Pêra do Anta/MG  
CMDCA de Chapecó/SC  
CEDCA/GO  
CMDCA de Novas Russas/CE  
CMAS de Santos Dumont/MG  
CMDCA; CMAS e CT de Fonte Boa/AM  
CMAS de Campo Grande/MS  
CMDCA de Estiva Gerbi



## DECRETO DE 19 DE OUTUBRO DE 2004<sup>91</sup>

Cria Comissão Intersetorial para Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, e dá outras providências.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea “a”, da Constituição,

### **DECRETA:**

Art. 1º Fica criada Comissão Intersetorial para Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, com a finalidade de elaborar o plano nacional e as diretrizes da política de promoção, defesa e garantia do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária, a serem apresentados ao Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS e ao Conselho Nacional da Criança e do Adolescente - CONANDA.

Art. 2º A Comissão será composta por um representante, titular e suplente, de cada órgão e entidade a seguir indicados:

- I - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
- II - Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República;
- III - Ministério da Educação;
- IV - Ministério da Saúde;
- V - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA;
- VI - Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência - CONADE;
- VII - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA;
- VIII - Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS; e
- IX - Associação Nacional dos Defensores Públicos da União.

§ 1º Caberá aos titulares do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e da Secretaria Especial dos Direitos Humanos a coordenação da Comissão e o provimento dos meios para a realização de suas atividades.

§ 2º Os membros da Comissão serão indicados pelos titulares dos órgãos e entidades representados, no prazo de vinte dias da publicação deste Decreto, e designados em portaria conjunta dos Ministros de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e da Secretaria Especial dos Direitos Humanos.

Art. 3º São competências e atribuições dos membros integrantes da Comissão:

---

<sup>91</sup> Publicado no Diário Oficial da União, Ano CXLI, nº 202, de 20 de outubro de 2004, Seção 1, pp. 1-2.

I - sugerir e propor ações que venham a compor o plano nacional e as diretrizes da política de promoção, defesa e garantia do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária; e

II - primar pela integração dos órgãos e das ações no processo de elaboração do plano nacional de promoção, defesa e garantia do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária.

Art. 4º Poderão ser convidados a compor a Comissão, em caráter permanente, representantes de órgãos e entidades da administração pública, bem assim de entes privados, inclusive organizações não-governamentais, organismo internacionais, conselhos e fóruns locais para participação dos trabalhos, a seguir indicados:

I - Frente Parlamentar de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente;

II - Frente Parlamentar da Adoção;

III - Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF;

IV - Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e da Juventude - ABMP;

V - Fórum Colegiado Nacional dos Conselheiros Tutelares;

VI - Fórum Nacional dos Secretários de Assistência Social - FONSEAS;

VII - Conselho dos Gestores Municipais e Assistência Social - CONGEMAS;

VIII - Fórum Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Fórum DCA;

IX - Associação Nacional dos Grupos de Apoio à Adoção - ANGAAd; e

X - Rede Nacional de Instituições e Programas de Serviços de Ação Continuada - RENIPAC.

Art. 5º Caberá à Comissão deliberar sobre a forma de condução de seus trabalhos.

Art. 6º É facultado à Comissão convidar, em caráter eventual, técnicos, especialistas e representantes de outros órgãos governamentais ou de entidades da sociedade civil para o acompanhamento dos seus trabalhos.

Art. 7º O prazo para conclusão dos trabalhos da Comissão é de noventa dias a contar da data de publicação deste Decreto, podendo ser prorrogado por mais trinta dias.

Art. 8º Os trabalhos da Comissão serão sistematizados em dois documentos versando sobre “plano nacional” e “diretrizes da política” de promoção, defesa e garantia do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária, os quais serão encaminhados ao Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS e ao Conselho Nacional da Criança e do Adolescente - CONANDA.

Art. 9º Os órgãos setoriais envolvidos consignarão em seus orçamentos anuais recursos específicos para a execução das ações previstas nos programas e projetos aprovados pela Comissão.

Art. 10. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República prestarão apoio administrativo para a consecução dos trabalhos a serem desenvolvidos pela Comissão.

Art. 11. A participação na Comissão é considerada serviço público relevante, não remunerada.

Art. 12. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 19 de outubro de 2004; 183o da Independência e 116 o da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA  
*Patrus Ananias*

## DECRETO DE 24 DE FEVEREIRO DE 2005<sup>92</sup>

Dá nova redação ao art. 7º do Decreto de 19 de outubro de 2004, que cria Comissão Intersetorial para Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea "a", da Constituição,

### **DECRETA:**

Art. 1º O art. 7º do Decreto de 19 de outubro de 2004, que cria Comissão Intersetorial para Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 7º A Comissão de que trata este Decreto terá prazo até o dia 18 de abril de 2005 para conclusão dos trabalhos." (NR)

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 24 de fevereiro de 2005; 184º da Independência e 117º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA  
*Patrus Ananias*

---

<sup>92</sup> Publicado no Diário Oficial da União, Ano CXLII, nº 38, de 25 de fevereiro de 2005, Seção 1, p. 6.

# MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

## GABINETE DO MINISTRO

### PORTARIA CONJUNTA Nº 1<sup>93</sup>, DE 12 DE NOVEMBRO DE 2004

O Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Secretário Especial dos Direitos Humanos, nos usos de suas atribuições e tendo em vista o disposto no § 2º do art.2º do Decreto de 19 de outubro de 2004, que cria a Comissão Intersetorial para Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária e dá outras providências,

Resolvem:

Art. 1º - Designar como membros da Comissão Intersetorial referida os seguintes representantes, titulares e suplentes:

I) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Titular: Ana Lígia Gomes

Suplente: Marlene de Fátima Azevedo Silva

II) Secretaria Especial dos Direitos Humanos

Titular: Alexandre Valle dos Reis

Suplente: Elisa Dias Becker Reifschneider

III) Ministério da Educação

Titular: Valter Silvério

Suplente: Maria Elisa Almeida Brandt

IV) Ministério da Saúde

Titular: Alexia Luciana Ferreira

Suplente: Feizi Milani

V) Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada - IPEA

Titular: Enid Rocha Andrade da Silva

Suplente: Luseni Maria Cordeiro de Aquino

VI) Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência - CONADE

Titular: Waldir Macieira

Suplente: Solange Stela Martins

VII) Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA

Titular: Maria das Graças Fonseca Cruz

Suplente: Thereza de Lamare Franco Netto

VIII) Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS

Titular: Vânia Lúcia Ferreira Leite

Suplente: José Adelar Cuty da Silva

IX) Associação Nacional dos Defensores Públicos

Titular: Simone Moreira de Souza

Suplente: Esther Dias Cruvinel

Art. 2º - Designar como convidados, em caráter permanente, os seguintes representantes, titulares e suplentes:

---

<sup>93</sup> Publicada no Diário Oficial da União, Ano CXLI, nº 219, de 16 de novembro de 2004, Seção 2, p. 33.

- I) Frente Parlamentar de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente  
Titular: Maria do Rosário  
Suplente: Teté Bezerra
- II) Frente Parlamentar da Adoção  
Titular: João Matos  
Suplente: Marinha Raupp
- III) Fundo das Nações Unidas para a Infância - Unicef  
Titular: Alison Sutton  
Suplente: Helena Oliveira
- IV) Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e da Juventude - ABMP  
Titular: Marcel Hoppe  
Suplente: Leslie C. Marques
- V) Fórum Colegiado Nacional dos Conselheiros Tutelares  
Titular: Maria Zuleika Pereira da Silva
- VI) Fórum Nacional dos Secretários de Assistência Social - FONSEAS  
Titular: Suely Martins Viçoso do Amaral  
Suplente: Denise Arruda Colin
- VII) Conselho de Gestores Municipais de Assistência Social - CONGEMAS  
Titular: Edna da Silva Maia  
Suplente: Ana Augusta Lima Rodrigues
- VIII) Fórum Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Fórum DCA  
Titular: Tiana Sento-Sé  
Suplente: Maria Natércia Learth Cunha Soares
- IX) Associação Nacional dos Grupos de Apoio à Adoção - ANGAAD  
Titular: Jandimar Maria da Silva Guimarães  
Suplente: Paulo Sérgio Pereira dos Santos
- X) Rede Nacional de Instituições e Programas de Serviço de Ação Continuada - RENIPAC  
Titular: Cleílson Martins Gomes  
Suplente: Emília Vasconcelos de Oliveira

Art.3º - A comissão terá o prazo de noventa dias, prorrogáveis por mais trinta dias, para conclusão dos trabalhos, contados a partir de 20 de outubro de 2004, data da publicação do decreto.

Art. 4º - Esta Portaria entrará em vigor na data de sua publicação

PATRUS ANANIAS

Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

NILMÁRIO MIRANDA

Secretário Especial dos Direitos Humanos