

A criança, o adolescente e a família nas políticas públicas brasileiras: Rumo ao direito à convivência familiar e comunitária

Neste capítulo abordamos brevemente a história da criança, do adolescente e de suas famílias na nossa sociedade brasileira, focando, principalmente, o direito à convivência familiar e comunitária. Nosso objetivo, nesta dissertação, é entender como a criança, o adolescente e suas famílias têm sido vistos pelas políticas públicas a partir do marco histórico da publicação da Constituição Federal vigente atualmente, que é a de 1988. Contudo, recorreremos a fatos mais antigos, devido a importância de contextualizarmos e compreendermos com maior profundidade aspectos importantes de nossa história em relação às crianças, aos adolescentes e às famílias.

Este capítulo organiza-se em três tópicos. Inicialmente estudamos o momento histórico anterior à emergência da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, iniciando nossos estudos a partir da década de 1920. Destacamos o Código de Menores de 1927, estabelecido pelo Decreto nº 17.943-A e o Código de Menores de 1979, estabelecido pela Lei nº 6.697.

Em seguida, no segundo tópico, abordamos o importante momento da promulgação da Constituição Federal de 1988 e suas repercussões para os direitos da criança, do adolescente e de suas famílias, destacando a Lei nº 8.069 de 1990, nosso Estatuto da Criança e do Adolescente. O ECA estabelece que os direitos da criança e do adolescente devem integrar e concretizar o direito subjetivo de direito da criança e do adolescente com absoluta prioridade, sem a relativização desses direitos.

Concluindo nosso capítulo, dedicamo-nos à discussão do direito à convivência familiar e comunitária. Direito esse que é o nosso foco nesta dissertação. Acreditamos que a família é indispensável para o desenvolvimento saudável de qualquer criança e adolescente. Seja qual for o parâmetro, seja a saúde física, emocional ou mental, consideramos o núcleo familiar imprescindível em todos os aspectos.

Ampliamos a nossa discussão para além do nosso público-alvo, que são as crianças e os adolescentes portadores de transtorno mental, e, neste capítulo, debatemos sobre os direitos que tocam todas as crianças e adolescentes, portadores ou não de

transtorno mental. Fizemos essa opção, por sentirmos a necessidade de abordarmos a história do direito à criança e ao adolescente em nosso país. Nosso público-alvo constitui apenas uma pequena parcela do total de crianças e adolescentes no Brasil, embora consideremos de grande importância.

Acreditamos que seja de fundamental importância essa abordagem ampliada, pois antes de lutarmos pelos direitos específicos para as crianças e adolescentes portadores de transtorno mental, considerando as suas especificidades, faz-se mister conquistarmos a plena garantia de seus direitos como ‘sujeitos de direitos’.

Sabemos que a Constituição da República de 1988, estabelece em seu artigo 5º, que versa sobre os direitos e deveres individuais e coletivos, incluídos nos direitos e garantias fundamentais, que “*Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza*” (Brasil, 1988). No entanto, a própria Constituição, em prol da igualdade dos desiguais, cria desigualdades, ou seja, promove uma aparente injustiça/desigualdade para administrar o princípio da isonomia.

Assim, discorreremos sobre os direitos fundamentais da criança e do adolescente, sem distinção de qualquer natureza, para, após, avançar nos direitos específicos das crianças e adolescentes portadores de transtorno mental.

4.1. A família e o menor: revisitando as políticas públicas (1920-1988)

A década de 1920 é uma década marcada por inúmeras turbulências. O contexto é de agitação: em 1919 há a eleição presidencial com a participação de Ruy Barbosa, em 1922 há a Semana de Arte Moderna. Eclodem inúmeras greves operárias em várias regiões do país, que reivindicam melhores salários e condições de trabalho. A mão de obra infantil é usada abundantemente pela indústria e o salário das crianças e dos adolescentes representa um importante complemento para os baixos rendimentos das famílias operárias. Essa é uma fase em que o governo desencadeia as ações de seu aparelho repressivo. Destaca-se o poder do juiz e a força dos higienistas nas decisões tomadas nessa época.

Com relação às crianças e aos adolescentes, estabelece-se pelo Decreto nº 17.943-A, o Código de Menores de 1927. Há uma divisão declarada de crianças pertencentes a diferentes classes sociais. Este Código consolida as leis de assistência e proteção a menores, visando aos delinquentes e aos abandonados, ou seja, aqueles que ameaçam a ordem pública e aqueles que não possuem família. Em outras palavras, este Código visa especificamente às crianças e aos adolescentes pobres. O Estado sobrepõe-se à família, intervém junto à criança estabelecendo uma vigilância da autoridade pública com o objetivo de garantir a higiene e a raça (Motti, 2001).

Costa (1989) relata que o menor é visto como uma ameaça social. O atendimento que se reserva a esse menor tem por objetivo corrigi-lo, regenerá-lo, reformá-lo pela reeducação, para que seja devolvido ao convívio social sem qualquer vestígio de periculosidade, como um cidadão ordeiro, que respeita a lei, a ordem, a moral e os bons costumes.

A filosofia desse código é higienista e correccional disciplinar. Tem uma visão jurídica repressiva e moralista. Dá diretrizes para a prática com os abandonados e com os vadios. Os primeiros podem ser encaminhados para a família ou para instituições públicas ou particulares, que poderão receber a delegação do pátrio poder. Os segundos, os vadios, podem ser repreendidos ou internados, dependendo se a vadiagem for habitual.

Apesar de o Estado sobrepôr-se à família, Faleiros (1995) acredita que a família é valorizada, ainda que apenas parcialmente, nesta política.

“Se é bem verdade que, na orientação então prevalecente, a questão da política para a criança se coloque como problema do menor, com dois encaminhamentos o abrigo e a disciplina, a assistência e a repressão, há emergência de novas obrigações do Estado em cuidar da infância pobre com educação, formação profissional, encaminhamento e pessoal competente. Ao lado das estratégias de encaminhamento para o trabalho, clientelismo, patrimonialismo, começa a emergir a estratégia dos direitos da criança (no caso o menor) já que o Estado passa a ter obrigações de proteção” (Faleiros, 1995, p.63)

Entendemos a argumentação acima considerando este como o primeiro passo das políticas públicas no que diz respeito ao cuidado com as crianças e os adolescentes. Se acreditarmos que todo o controle exercido sobre as famílias pobres era em função de um desejo de oferecer ‘o melhor’ para as crianças e os adolescentes, concordamos com a

afirmação de Faleiros de que a família era valorizada, ainda que parcialmente. Contudo, qual era a proteção oferecida pelo Estado às famílias pobres? Separá-las de suas crianças e adolescentes, para que não as sobrecarregassem financeiramente e para oferecer a essas crianças e adolescentes oportunidades que suas famílias jamais ofereceriam?

Na década de 1930, durante o governo Vargas, muitas questões sobre a infância e a adolescência são colocadas em pauta como parte importante do projeto de reformulação do papel do Estado. Rizzini (1995) aponta que a situação generalizada de pobreza da população resulta no reconhecimento da infância como um problema social nos discursos e nas leis.

Assim, o Estado trata as crianças e os adolescentes como objetos de cuidados e garantias especiais, assegurando-lhes condições físicas e morais para uma vida saudável e o desenvolvimento de suas faculdades. A família passa a ser o foco das ações assistenciais do Estado e os pais miseráveis devem invocar o auxílio e proteção do Estado para a subsistência e educação de seus filhos.

Os problemas em torno dos vadios, mendigos e menores passam a ser enfrentados num esforço por melhorar as condições de vida da população de um modo geral, focando, principalmente, os segmentos que apresentam “*desajustamento social*” (Rizzini, 1995, p. 137).

No final da década de 1950 são feitas algumas propostas sobre o problema do menor. Dentre estas se incluem teorias sobre a transformação do conceito tradicional de família, assim como a necessidade do fortalecimento da família e das relações comunitárias.

Carvalho (2003; 2005) defende que o Estado e a família desempenham funções muito semelhantes como regular, normatizar, impor direitos de propriedade, poder e dever de proteção e assistência. Fazendo uma comparação entre o exercício vital das funções das famílias e das funções das políticas sociais, pode-se afirmar que ambas são semelhantes, pois desempenham papéis correlatos e imprescindíveis ao desenvolvimento e à proteção social dos indivíduos que estão sob sua tutela.

Contudo, o Estado Moderno obscurece muitas das atribuições da família, principalmente no campo da reprodução e da proteção social dos indivíduos. Após a Segunda Grande Guerra, nos principais países capitalistas a oferta de bens e serviços

proporcionados pelas políticas públicas volta-se para o indivíduo-cidadão, descartando, assim, a família. Esta não é vista como essencial e pode ser substituída facilmente pelo Estado (Carvalho, 2003; 2005).

Em dezembro de 1964 é publicada a Lei nº 4.513, contendo as diretrizes e bases para uma Política Nacional de Bem-Estar do Menor. Para que as orientações dessa lei sejam implementadas, são criadas a Funabem e a(s) Febem(s). Daí, surgem os centros de triagem e as redes oficiais de internatos como modelo básico de atendimento público ao menor em todo o país.

A prática da institucionalização justifica-se sob o argumento de que nas grandes casas de internação, as crianças e os adolescentes seriam melhor assistidos do que em suas próprias casas, com suas próprias famílias, que eram economicamente desfavorecidas (Machado, 2003). Dessa forma, o atendimento de modelo correcional-repressivo é substituído pelo modelo assistencialista. O atendimento assistencialista percebe a criança e o adolescente como carentes e dirige-se a eles interessado no que eles não são, não sabem, não têm e não são capazes. Assim, quando um menino pobre é comparado com um menino de classe média ou alta, o pobre é visto como “*carente bio-psico-sócio-cultural, ou seja, um feixe de carências*” (Costa, 1989, p.46).

Contudo, na prática, o atendimento correcional-repressivo não é inteiramente superado. O modelo de atendimento assistencialista convive com as práticas repressivas herdadas do passado. Ademais, Machado (2003) destaca que cerca de 80% a 90% das crianças e dos adolescentes internados nas Febens não eram autores de fato definido como crime.

A autora aponta que essa política pública gera apenas uma condição de subcidadania do grande grupo de crianças e adolescentes separados de suas famílias e levados para instituições, tornando-os cidadãos incapazes do exercício de suas potencialidades humanas em sua plenitude. Acusa, também, a retirada arbitrária e absurda de um enorme número de crianças com pouca idade para serem colocadas em adoção com a justificativa apenas em razão da carência econômica das famílias dessas crianças.

Durante as décadas de 1960 e 1970, o modelo estatal centralizado concede importância ao fortalecimento da família, ainda quando a tendência favorecia um modelo único e desejável de família e esta passa a ser vista por uma ótica mais favorável pelas

políticas públicas (Arriagada, 2001). As políticas sociais preocupam-se com as condições e o desenvolvimento de habilidades e atitudes para que a família possa gerir melhor o lar, do ponto de vista da economia doméstica e do planejamento familiar. Ao mesmo tempo, são oferecidas capacitações para a mulher ingressar no mercado de trabalho. Essas duas décadas são o palco do *boom* econômico e carência de mão de obra, além do movimento feminista, da liberação sexual e do desejo de controlar o tamanho da própria família (Carvalho, 2003).

No final dos anos 1970 surge um movimento de educação progressista. A criança não mais é vista como um feixe de carências, mas como sujeito de sua história e da história de seu povo, passando a ser “*um feixe de possibilidades abertas para o futuro*” (Costa, 1989, p.46). No entanto, nenhuma dessas fases consegue exterminar as práticas correcionais-repressivas.

O Código de Menores de 1979, estabelecido pela Lei nº 6.697, dá continuidade ao Código de 1927 e acentua as disposições relativas ao abandono e à delinqüência. Não obstante, traz uma perspectiva mais terapêutica ou de tratamento relativa ao infrator, predominando, ainda, a visão moralista, de inibição dos vícios e dos desvios na família ou na sociedade.

Embora este código tenha abdicado da classificação tradicional de menor abandonado e delinqüente, adota a doutrina da situação irregular. Esta doutrina defende que os menores apenas são considerados sujeitos de direitos se estiverem em estado de patologia social definida legalmente.

O Código define como situação irregular

“a privação de condições essenciais à subsistência, saúde e instrução, por omissão, ação ou irresponsabilidade dos pais ou responsáveis; por ser vítima de maus tratos; por perigo moral, em razão de exploração ou encontrar-se em atividades contrárias aos bons costumes, por privação de representação legal, por desvio de conduta ou autoria de infração penal” (Faleiros, 1995, p. 81).

Dessa maneira, a ação dos pais ou do menor resulta nas condições sociais, que transformam a vítima em réu, o que torna a questão jurídica e assistencial, sendo o juiz a autoridade que detém o poder de decidir, dentre três possibilidades, o que é o melhor para o menor: assistência, proteção ou vigilância.

Ao longo da história de nosso país são estruturadas relações entre dominantes e dominados na forma clientelista/repressiva, na medida em que os dominantes detêm a riqueza, o poder e sua legitimação. Esse movimento começa a sofrer fortes ataques pela luta pela democratização do país, que começa a se estruturar e manifestar um paradigma de Estado de Direito, no qual é imprescindível direito a ter direitos assegurados na lei e no sistema de dispositivos políticos concretos.

O processo de mobilização em defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes inicia-se junto com o processo de democratização vivenciado pela sociedade brasileira a partir de meados da década de 1970. Nesta mesma época, o Brasil é palco de significativas mudanças sociais, o que indica novas exigências e desafios emergentes para a construção de um projeto político no campo democrático e popular.

A partir do final da década de 1970, com a crise econômica mundial, a família começa a ser redescoberta como um significant agente privado de proteção social. Assim, as agendas governamentais começam a prever medidas de apoio familiar, principalmente em relação às crianças, tais como aconselhamentos e auxílios, novas modalidades de ajuda material aos pais e ampliação de visitas domiciliares por agentes oficiais, programas de redução da pobreza infantil, valorização da vida doméstica, tentativas de redução de risco de desagregação familiar, combate à violência doméstica, à vadiagem, à gravidez na adolescência, à drogadicção e ao abuso sexual (Pereira, 2004).

No entanto, na contramão das tendências ao apoio familiar, não se pode afirmar a existência de uma política de família propriamente dita. Segundo Hantrais e Letablier (apud Pereira, 2004) entende-se por política “*um conjunto de ações deliberadas, coerentes e confiáveis, assumidas pelos poderes públicos como dever de cidadania, para produzirem impactos positivos sobre os recursos e a estrutura da família*” (Pereira, 2004, p. 27). No tocante ao Brasil, a afirmativa de que não há uma política de família é mais do que verdadeira. Em nosso país nunca houve uma política de Bem-Estar Social, que seria uma política protetora, que garante direitos e faz oposição aos centros de poderes tradicionais (como os familiares, religiosos e comunitários) movidos por hierarquias consolidadas e uma solidariedade coativa (Mioto, 2004).

Como conseqüência desse modelo de Estado, o de Bem-Estar, as responsabilidades pela reprodução da força de trabalho são socializadas, tornando

públicas as relações antes limitadas à esfera privada e fazendo com que alocações de recursos antes decididas por critérios de mercado sejam determinadas politicamente. Com isso, ocorrem mudanças na forma de organização das famílias que, por sua vez, aumentam cada vez mais a demanda pelos serviços do *welfare state*. O Estado é responsável pela promoção da escolarização, das comunicações de massa e da indústria cultural, do pleno emprego e do consumo. A partir do ponto de vista cultural, esses processos podem ser encarados como agentes de secularização da sociedade, que põem em crise, sobretudo, a família nuclear, ainda patriarcal e sexista, célula fundamental da reprodução social, inspirada em critérios hierárquicos e no princípio da autoridade. A entrada das mulheres para o mercado de trabalho, assim como sua emancipação e liberação, coloca em crise a possibilidade de continuar a descarregar sobre a família e sobre a esfera privada os custos principais da reprodução da força de trabalho (Medeiros, 2001).

A relação entre *welfare state* e família pode ser considerada a partir de dois pontos de vista. O primeiro verifica em que grau as medidas de regulação da sociedade promovidas pelo Estado afetam a organização das famílias. O segundo, diferente do primeiro, aborda a importância das famílias para o funcionamento das políticas sociais (Souza, 2000).

Contudo, assim como afirma Pereira (2004), a instituição familiar tem sido sucessivamente parte dos arranjos de proteção social brasileiros. Os governos brasileiros têm se beneficiado ao longo da história da “*participação autonomizada e voluntarista da família na provisão do bem-estar de seus membros*” (Pereira, 2004, p.29).

Na década de 1980, as antigas circunstâncias favoráveis às conquistas sociais pelas classes não possuidoras, principalmente após a Segunda Grande Guerra, deixam de existir. Há a expansão do consumo de massa, resultante da industrialização, do crescimento das atividades produtivas e da distribuição de bens e serviços, realizada por um Estado que, até então, garantia os direitos sociais e trabalhistas, mas que agora está em declínio. Essa crise, caracterizada pelo arrefecimento do crescimento econômico, pelo desequilíbrio fiscal e pela perda de legitimidade das políticas sociais públicas, revela a incompatibilidade da estrutura daquele Estado com a ordem sócio-econômica emergente.

Assim, não se sabe ao certo quem na sociedade deve assumir as responsabilidades

antes pertencentes ao Estado, como será financiada a provisão social e como as articulações serão estabelecidas entre Estado e sociedade no processo de satisfação de necessidades sociais. Dessa forma, são concebidas estratégias que exigem da sociedade e da família considerável comprometimento (Pereira, 2004).

Assim, o Brasil dá continuidade a sua tradição de proteção social incluindo a família com um ar de modernidade, pois assumiu a concepção conservadora, encampada pelo ideal neoliberal hegemônico na Europa e nos Estados Unidos, de que as responsabilidades da alçada dos poderes públicos devem agora ser compartilhadas entre Estado, sociedade e família (Pereira, 2004).

No início da década de 1980, há a reintrodução do multipartidarismo e a reconquista do direito a voto para governadores. Nesta época destaca-se uma grande crítica social sobre as condições de vida da infância, com reivindicações para o fim das instituições totais e revisão das diretrizes da política nacional de atendimento ao menor. Há também o movimento pelas eleições diretas. Na segunda metade da década de 1980, destaca-se o movimento de participação popular no processo da Assembléia Constituinte para a aprovação da nova Constituição Federal.

Institui-se um debate na agenda política nacional sobre a infância e a adolescência, em particular sobre os meninos e meninas em situação de rua, participando do movimento pessoas da sociedade civil e do governo, fortalecendo o movimento em defesa da criança e do adolescente.

Há uma forte mobilização em torno das temáticas sobre a infância, objetivando o processo constituinte. Segundo Machado (2003) a sociedade mobiliza-se a partir da indignação sobre as conseqüências nefastas da política de institucionalização generalizada de crianças e adolescentes dos segmentos da sociedade menos favorecidos. Contudo, esse processo não ocorre de forma pacífica. Há um confronto entre os setores conservadores, defensores da manutenção dos princípios do Código de Menores, indicando apenas poucas modificações, e os estatutários, defensores do ECA, sugerindo profundas alterações de paradigma para uma concepção de cidadania e de proteção integral. Esse paradigma resulta, finalmente com a aprovação da Constituição Federal de 1988, a nossa Constituição cidadã.

4.2. O lugar da criança, do adolescente e da família a partir da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente

Inaugurando formalmente o novo paradigma, a Constituição de 1988 traz inúmeros avanços. Dentre estes, destacamos o Capítulo VII, que recebe o nome “Da família, da criança, do adolescente e do idoso”. Nesse capítulo enfatizamos os artigos 227 e 228, configurando o conceito de criança-sujeito de direitos ou criança-cidadã.

“O novo direito brasileiro da criança e do adolescente, consagrado no art. 227 da Constituição Federal, é fruto da consciência e da mobilização de amplos setores sociais, articulados por pessoas atuantes em instituições governamentais e não-governamentais. Essas pessoas não se conformavam com o fato de nossas crianças e jovens – quase metade da população – não serem sujeitos de direitos mas apenas objeto de medidas judiciais e procedimentos policiais quando expostos aos efeitos da marginalização social, decorrente basicamente da omissão da sociedade e do poder público, pela inexistência ou insuficiência das políticas sociais básicas” (Costa, 1989, p.24).

A Constituição de 1988 trouxe à tona um sistema especial de proteção dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes. Não obstante, há também, os artigos 226 e 229 que tratam de conceituações ligadas à família. Estas conceituações são fundamentais para um dos direitos fundamentais específicos de crianças e adolescentes, que é o da convivência familiar e comunitária.

Machado (2003) sustenta que o ponto principal da concepção do texto constitucional é a compreensão de que crianças e adolescentes encontram-se em situação especial e de maior vulnerabilidade por se acharem na peculiar condição de pessoas humanas em desenvolvimento.

Pela primeira vez, surge em um documento brasileiro o reconhecimento de que *“os atributos da personalidade infantil e juvenil têm conteúdo distinto dos da personalidade do adulto”* (Machado, 2003, p. 115). Essa premissa está claramente colocada nos artigos 227 e 228 da Constituição Federal, como *“direitos fundamentais do ser humano e direitos fundamentais de um ser humano especial”* (Machado, 2003, p. 115).

Esse novo paradigma derruba a antiga concepção, que, segundo Machado (2003), percebe as crianças como adultos em miniatura, pois quando as crianças e os adolescentes possuíam direitos, estes eram da mesma natureza daqueles conferidos aos adultos. A autora ressalta que as crianças e os adolescentes recebem agora um tratamento mais abrangente e efetivo. Entretanto, essa foi apenas a primeira vitória de muitas batalhas.

Enfim, o ano de 1989 é de luta pela inclusão dos direitos da criança e do adolescente, tanto nas Constituições Estaduais, como nas Leis Orgânicas Municipais. A partir daí, inúmeros esforços são feitos para a elaboração de um projeto para regulamentar os artigos 227 e 228, constituindo-se, assim, o Estatuto da Criança e do Adolescente. Em 1990 é aprovada a Lei nº 8.069, revogando o Código de Menores e inaugurando um novo momento para a cidadania das crianças e dos adolescentes, considerados prioridade nacional, sujeitos de direitos e pessoas em desenvolvimento.

Ademais, o Estatuto também surge com a finalidade de harmonizar-se com a Convenção sobre os Direitos da Criança e do Adolescente, aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989, que é posteriormente aprovada pelo Congresso Nacional, através do Decreto Legislativo nº 28 e promulgada pelo Presidente da República, através do Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990.

Esse conjunto de normas nacionais e internacionais traz à tona princípios e concepções relativos à infância e à adolescência, tendo como base a doutrina da proteção integral a fim de garantir os direitos da criança e do adolescente como direitos humanos. As crianças e os adolescentes passam a ser vistos como pessoas em desenvolvimento, sujeitos de direitos, protagonistas de suas histórias, assumindo, assim, suas responsabilidades dentro da comunidade, desenvolvendo suas personalidades e sendo preparados para uma vida independente na sociedade, de acordo com os ideais dos direitos humanos.

O conceito de proteção integral surge do reconhecimento de que é responsabilidade da sociedade global organizar-se em Estado para definir a política e como serão os controles para que o bem-comum seja constantemente defendido e os direitos humanos e sociais garantidos (Sêda, 2001). O sistema de proteção integral depende de que as famílias, as escolas, as ONGs e outras instituições em suas

comunidades tenham acesso a programas com as mesmas obrigações dispostas no artigo 90 do ECA.

A concepção da doutrina da proteção integral está contextualizada num processo histórico de construção de um novo paradigma, que rompe com um padrão de relações autoritárias, centralizadas, repressivas, clientelistas e de políticas fragmentadas. O novo paradigma implica na democratização do Estado, num processo de participação da sociedade na gestão pública. Surge uma nova relação de poder e, com ela, a emergência de tensões entre atores que entram em cena e aqueles que vinham detendo o poder hegemônico.

Para Machado (2003), o paradigma da proteção integral

“norteia-se pela noção de que crianças e adolescentes são seres humanos que se encontram numa situação fática peculiar, qual seja, a de pessoas em fase de desenvolvimento físico, psíquico, emocional, em processo de desenvolvimento de sua potencialidade adulta (...). Contempla, ainda, a noção de que esses direitos são prioritários, devem receber proteção prioritária e prevalente. Por fim, assenta-se na premissa de que todas as crianças e os adolescentes, independentemente da situação fática em que se encontrem, merecem igualdade jurídica, merecem receber da sociedade um único e igualitário regime de direitos fundamentais, livre de tratamento discriminatório ou opressivo” (Machado, 2003, p. 50).

O ECA introduz princípios democráticos, abolindo a concepção de crianças pobres, abandonadas, delinqüentes, e trazendo à tona o conceito de criança cidadã de pleno direito. Dessa forma, o ECA insere-se na história como um projeto civilizatório, voltado para a realização dos direitos humanos da criança como cidadã.

Como características principais do ECA, pode-se citar:

- “Crianças e adolescentes são cidadãos protagonistas de sua trajetória de acordo com o seu desenvolvimento;
- Crianças e adolescentes gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana e devem ter prioridade absoluta da família, da sociedade e do Estado;
- Participação e controle social da sociedade são garantidos na deliberação sobre as políticas da infância e da adolescência através dos Conselhos de Direitos, em todos os níveis de governo como órgãos paritários;

- O fim da política de abrigamento é estabelecido, a não ser em casos excepcionais (§ único da Art. 99 do ECA), ou seja, política de desinstitucionalização;
- A prioridade para a convivência familiar e comunitária é estabelecida;
- A integração e articulação de ações governamentais na política de atendimento são estabelecidas, considerando-se tanto as políticas sociais como os serviços especiais dentro da municipalização;
- São criados os fundos em todos os níveis vinculados aos respectivos conselhos;
- É propugnada integração operacional dos órgãos de atendimento;
- É incluída, nas diretrizes da política de atendimento, a mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade (§IV da Art.88 do ECA);
- É garantido o devido processo penal para o adolescente a quem se atribua prática de ato infracional;
- São estabelecidas a limitação dos poderes da autoridade judiciária e a implementação dos Conselhos Tutelares como instância socioeducacional colegiada escolhida pela comunidade;
- É punida a violação dos direitos da criança e do adolescente;
- Fica definida a implementação de mecanismos de proteção dos interesses difusos e coletivos” (Motti, 2001, p.33).

Nos anos 1990, as mudanças nas relações econômicas e de poder são acentuadas mundialmente, por causa do contexto da globalização econômico-financeira, que aumenta o poder das grandes empresas. Ao mesmo tempo, há a inclusão da robótica e da informática, que reduz o número de empregos. A fim de garantir as novas formas de produção e circulação de mercadorias e do capital financeiro, os Estados nacionais passam a desregulamentar leis, privatizar empresas e serviços públicos e a reduzir o papel do Estado na Economia, dando espaço, assim, ao neoliberalismo. Reduzem-se os direitos sociais e muda-se o foco das políticas assistenciais para os mais pobres e excluídos, reduzindo-se o acesso universal.

Nos primeiros 10 anos de institucionalização do ECA,

“há conflitos entre a proposta inovadora de implementação de um Estado e de uma sociedade fundados na cidadania, na democracia e na descentralização e a realidade político-social de um Estado e de uma sociedade fundados na repressão e no clientelismo presentes nas práticas dos atores sociais detentores de poder em todos os níveis de governo e com as práticas do crime organizado” (Motti, 2001, p.30).

A década de 1990 presencia a histórica elaboração e aprovação de uma legislação de garantia dos direitos da criança e do adolescente, fundamentada na doutrina da proteção integral da convenção das Nações Unidas sobre Direitos da Criança. Dessa forma, o Brasil torna-se o primeiro país com uma legislação totalmente de acordo com a nova Convenção. A nova década inicia se desvencilhando do autoritarismo da ditadura militar, buscando o avanço da democracia e o fortalecimento da sociedade civil, mudando, também, a noção de Estado, vislumbrando a noção de Estado de Direito e ampliado, constituído pela sociedade civil e pela sociedade política ou governamental.

Com o advento da Constituição Brasileira, no final da década de 1980, e do ECA, no início da década de 1990, o olhar sobre a família começa a ser recuperado e reforçado. No entanto, o olhar das Políticas Públicas, até então, não está voltado propriamente para a família, mas para a criança na família.

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

Contudo, percebe-se considerável lacuna nas Políticas Públicas no que diz respeito à proteção a essas famílias para que as mesmas possam garantir o direito de suas crianças. A lei atribui primeiramente à família a responsabilidade de assegurar o cuidado e a proteção às crianças. Cabe mais especificamente aos pais o dever de garantir o cuidado adequado aos filhos, mas cabe também ao Estado e à sociedade a função de apoiar os pais em sua tarefa quando necessário (Rizzini, Barker e Cassaniga, 2000).

Embora ainda haja muitos problemas a serem enfrentados, os grandes internatos são extintos, há avanços na questão das crianças em situação de rua, da violência, de maus-tratos, de exploração sexual e do trabalho infantil. A violação dos direitos da criança e do adolescente ocorre diariamente no Brasil. Ainda que o país seja destacado mundialmente como tendo elaborado um documento referência sobre os direitos da criança e do adolescente, a infância brasileira ainda está longe de ser a prioridade absoluta como determinada pela Constituição. No entanto, considera-se uma vitória a manutenção do ECA.

4.3. O direito à convivência familiar e comunitária

Entendemos que o desenvolvimento da criança e do adolescente é marcado por intrincados processos biológicos, psicoafetivos, cognitivos e sociais que demandam do ambiente que os cerca uma série de condições, respostas e contrapartidas para realizar-se satisfatoriamente. O principal papel desempenhado pela família e pelo contexto social no crescimento e formação dos indivíduos justifica plenamente o reconhecimento da convivência familiar e comunitária como um direito fundamental da criança e do adolescente.

Acreditamos que para que a família exerça suas principais funções em sua plenitude, faz-se necessário que o Estado crie condições para que as famílias possam cumprir o papel que lhes cabe na proteção das crianças e dos adolescentes. E para garantir as atuações necessárias no âmbito dos direitos da criança e do adolescente, a Constituição de 1988 faz a diferença em nossa história brasileira, como explicitado no subcapítulo anterior.

No artigo 226 da nossa Constituição vigente, a família é considerada a base da sociedade, devendo ter especial proteção do Estado. No artigo 227 está especificado que é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, uma série de direitos, fundamentais para o desenvolvimento saudável da criança e do adolescente. Dentre esses direitos destacamos o direito à convivência familiar e comunitária.

O ECA traz em sua redação um capítulo exclusivamente voltado para esse direito. Destacamos o artigo 19, que afirma que *“toda criança ou adolescente tem direito a ser criado no seio de sua família”* (Brasil, 1990c).

Anteriormente à Constituição de 1988, o sistema jurídico considerava crianças e adolescentes como *“objeto das relações jurídicas do cidadão pai-patrão”* (Machado, 2003, p. 145). Havia uma cisão entre duas categorias diferenciadas de crianças e adolescentes. A primeira categoria refere-se à ‘infância normal’, que diz respeito à infância que tem família, que vai para escola, que é protegida e possuidora de bens materiais e culturais. Para esse grupo é aplicado um conjunto de regras denominado ‘direito de família’. A segunda categoria refere-se à ‘infância desviante’. Esta não possui

família, não vai à escola, é desassistida e considerada juridicamente como delinqüente. À esse grupo é aplicado um conjunto de regras denominado 'direito do menor'. O ordenamento jurídico daquela época divide o grupo de crianças e adolescentes em dois: os menores em situação regular e os menores em situação irregular.

A Constituição de 1988 vem quebrar esse paradigma. Todas as crianças e os adolescentes têm, necessariamente, o mesmo status jurídico. É extinta a dualidade no ordenamento jurídico envolvendo a coletividade de crianças e adolescentes. Atualmente, todas as crianças devem ter o direito à convivência familiar e comunitária garantido, não importando a classe social a que pertence.

Ademais, o artigo 227 da Constituição traz não apenas o princípio de que o lugar da criança é na família, é também direito dos pais criar seus filhos e educá-los dignamente. Assegurar esse direito à criança e aos seus pais é dever da própria família, da sociedade e do Estado (Gueiros e Oliveira, 2005).

A Constituição traz uma série de obrigações para o Estado, como políticas sociais básicas de saúde e educação. Destacamos a creche e a educação infantil, os programas de transferência de renda e a criação dos Conselhos de Direitos de Crianças e Adolescentes e Conselhos Tutelares.

Por conseguinte, o ECA impõe ao Estado obrigações decorrentes do dever de assegurar o direito à convivência familiar e comunitária, como explicitado no artigo 23.

“Art. 23 A falta ou a carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou a suspensão do pátrio poder.

Parágrafo único: 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 se incluída em programas oficiais de auxílio”.

É fundamental a percepção de 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. Portanto, uma família que conta com orientação e assistência para o acompanhamento do desenvolvimento de seus filhos, assim como acesso a serviços de qualidade nas áreas da saúde, da educação e da assistência social, também encontra condições propícias para bem desempenhar as

suas funções afetivas e socializadoras, bem como para compreender e superar suas possíveis vulnerabilidades (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2006a).

O censo do IBGE de 2004 encontrou 60 milhões de crianças e adolescentes no Brasil. A maior concentração de crianças e adolescentes encontra-se nas áreas mais pobres do país, com menor instrução e menor renda. Faz-se mister destacar que 36,9% das crianças e adolescentes vivem em famílias com renda *per capita* de até metade de um salário mínimo, conforme apontado na tabela abaixo (IBGE, 2005).

Tabela 1 - Famílias com crianças de 0 a 14 anos de idade, total e sua respectiva distribuição percentual, por classes de rendimento médio mensal familiar <i>per capita</i> em salário mínimo, segundo as Grandes Regiões, Unidades da Federação e Regiões Metropolitanas - 2004							
Grandes Regiões, Unidades da Federação e Regiões Metropolitanas	Famílias com crianças de 0 a 14 anos de idade, por grupos de idade das crianças						
	Total (1)	Classes de rendimento médio mensal familiar <i>per capita</i> em salário mínimo (%)					
		Até 1/2	Mais de 1/2 a 1	Mais de 1 a 2	Mais de 2 a 3	Mais de 3 a 5	Mais de 5
Brasil	28 571 611	36,9	27,8	17,7	5,3	3,7	2,8

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004.

Esse número aumenta para 41,1% se considerarmos apenas o grupo de crianças de 0 a 6 anos de idade, que vivem em famílias com renda *per capita* de até metade de um salário mínimo.

Tabela 2 - Famílias com crianças de 0 a 6 anos de idade, total e sua respectiva distribuição percentual, por classes de rendimento médio mensal familiar <i>per capita</i> em salário mínimo, segundo as Grandes Regiões, Unidades da Federação e Regiões Metropolitanas - 2004							
Grandes Regiões, Unidades da Federação e Regiões Metropolitanas	Famílias com crianças de 0 a 6 anos de idade, por grupos de idade das crianças						
	Total (1)	Classes de rendimento médio mensal familiar <i>per capita</i> em salário mínimo (%)					
		Até 1/2	Mais de 1/2 a 1	Mais de 1 a 2	Mais de 2 a 3	Mais de 3 a 5	Mais de 5
Brasil	16 269 964	41,4	26,1	15,3	4,5	3,0	2,3

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004.

Segundo dados do censo de 2000, há no Brasil 2,9 milhões de crianças e adolescentes com pelo menos uma das deficiências categorizadas no censo, o que

corresponde a 4,7% das crianças e adolescentes brasileiros. Desse universo, metade pertence a famílias com renda *per capita* de até meio salário mínimo (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2006a).

Como ressaltado no capítulo 3, 52% das crianças e dos adolescentes abrigados nos 589 estabelecimentos que compõem a rede de abrigos que recebem recursos do Governo Federal estão relacionados à pobreza familiar. Destas crianças e adolescentes, 24,1% tiveram sua institucionalização diretamente associada a carência de recursos material da família. Além desse número já preocupante, nos deparamos com a informação de que 2,2% do total de abrigamentos ocorreram por que os pais ou responsáveis não tinham condições para cuidar da criança ou do adolescente com deficiência mental (Silva, 2004).

Infelizmente a autora não faz uma discussão mais aprofundada sobre esse dado e não temos informação sobre o que a pesquisa considera ‘não ter condições para cuidar’. Contudo, podemos nos reportar sobre o conceito da ‘sobrecarga familiar’ desenvolvido no capítulo 2 e deduzir as dificuldades que as famílias de crianças e adolescentes com deficiência mental vivenciam.

Se o reconhecimento da importância da família no cuidado e no bem-estar de seus integrantes é bastante enfatizado na atualidade, essa importância adquire contornos ainda mais decisivos no caso dos indivíduos mais vulneráveis, como as crianças, os adolescentes, os idosos e os doentes (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2006a).

“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 em situações especiais de saúde, como viver e conviver com o vírus 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 dos adolescentes, tanto no que se refere aos cuidados adequados dentro da família quanto ao seu acesso aos serviços básicos e oportunidades de convívio social” (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2006a, p. 50-51).

A história da institucionalização de crianças demonstrou que a personalidade das crianças e dos adolescentes não se desenvolve com toda a sua potencialidade nas instituições. “A criança não cresce sadiamente sem a constituição de um vínculo afetivo

estreito e verdadeiro de um adulto o que é impossível de se dar em tais instituições” (Machado, 2003, p. 154). Ademais, a história também demonstrou que muitas violações de direito ocorrem por falta de condições básicas da família para criar seus filhos. Lamentavelmente, essas condições se reproduzem geração após geração para um grande número de famílias (Rizzini, 2006).

Uma preocupação bastante atual recai sobre as crianças usuárias de drogas. Há um grande número de crianças e adolescentes circulando pelas ruas e pelas instituições. Uma proporção considerável destas crianças e adolescentes tem feito uso de substâncias como o álcool e as drogas. Chama-se a atenção para os efeitos da drogadicção, que levam esse público a frequentar os serviços de saúde mental, por desenvolverem um transtorno mental em consequência ao abuso de substâncias.

Muitas crianças e adolescentes, apesar de terem pais e parentes, circulam pelas ruas e pelas instituições de assistência e proteção. Uma parte delas não volta ao convívio de suas famílias. Por isso, pretendemos defender, por meio desse estudo, a oferta de apoio que, por variados motivos as crianças, os adolescentes e suas famílias venham necessitar, para que não seja necessário o rompimento dos vínculos afetivos existentes.

Varella (2004) analisa o conteúdo e a metodologia do Sistema de Informações para a Infância e Adolescência (Sipia–Módulo I) discutindo as informações relacionadas à violação de direitos da infância e adolescência. O Sipia–Módulo I foi idealizado para ser um sistema nacional de registro de informações sobre violações de direitos preconizados no ECA. Essas informações são coletadas no interior dos Conselhos Tutelares e organizados e mantidos pelo Ministério da Justiça.

Em sua análise, Varella (2004) constatou que mais da metade dos casos de direitos violados das crianças e dos adolescentes desrespeitam os artigos 19, 20, 21, 22 e 23 do ECA, que ponderam sobre a relação da criança com a família. Estes artigos estão incluídos no capítulo que versa sobre a convivência familiar e comunitária. As violações deste direito subdividem-se em quatro grupos: inadequação do convívio familiar; ausência de convívio familiar; ausência de condições materiais para convívio familiar e; atos atentatórios ao exercício da cidadania.

As ocorrências classificadas no grupo ‘inadequação do convívio familiar’ foram responsáveis por 22% de todas as ocorrências de violação de direitos da infância e

adolescência e por 42,4% do total de ocorrências referentes ao direito a convivência familiar e comunitária. Considera-se por situação típica de inadequação do convívio familiar: agressões verbais ou omissões praticadas por familiares, denominadas de violência psicológica; agressões físicas praticadas por familiares; abuso sexual intrafamiliar; convivência com dependentes de drogas; utilização de crianças ou adolescentes em atividades insalubres ou ilegais em proveito próprio.

As ocorrências classificadas como ‘ausência de convívio familiar’ referem-se aos casos em que houve alguma privação do convívio familiar sem qualquer motivação judicial. A maior parte dos casos ocorreu por intenção da própria família contemplando as categorias ‘abandono por pais e/ou responsáveis’ e ‘devolução de crianças/adolescentes por família adotiva’ e ‘expulsão de casa por pais e/ou responsáveis’. Houve também nesse grupo a violação do direito por ‘privação da convivência/perda do pátrio poder por razões materiais’, que é uma ação própria de entidades estatais apesar do artigo 23 do ECA estabelecer que *“a falta ou a carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou a suspensão do pátrio poder”*.

O terceiro grupo de casos de violação de direitos, ‘ausência de condições materiais para convívio familiar’, compreende mais da metade do total de casos referentes à convivência familiar e comunitária. São incluídos nesse grupo todos os casos em que a convivência familiar é prejudicada ou impedida por ações ou omissões por parte de agentes sociais ou familiares. De todas as ocorrências desse grupo, 42,3% referem-se à ausência de condições de sobrevivência causada ou não pelo desemprego.

As ocorrências classificadas como ‘atos atentatórios ao exercício da cidadania’, correspondem a 7,7% do total de casos referentes à convivência familiar e comunitária. São consideradas violações desse grupo aquelas em que os pais negligenciam algum processo essencial para a cidadania das crianças e dos adolescentes.

Considerando todos os casos de violação de direitos da infância e adolescência, 66,1% dos violadores de direitos são os próprios familiares da criança ou do adolescente. Entretanto, Varela (2004) chama a atenção para a confiabilidade desse dado, pois é freqüente a repetição de registros de direitos violados para contemplar os agentes

violadores. Por exemplo, um mesmo direito pode constar na base de dados como se fossem dois direitos violados, cada um com um agente violador diferente: o pai e a mãe.

Encontramos aqui um desafio. Devemos estar atentos para a não culpabilização da família. Nossa história está recheada de julgamentos, principalmente, sobre a família pobre. Um grande número de famílias, por falta de condições básicas para criarem seus filhos, sofrem inúmeras violações de direito. O apoio às famílias é essencial para garantir os seus direitos fundamentais, pois o vínculo familiar é a base para o cuidado e a socialização das crianças e adolescentes.

No entanto, Rizzini (2006) ressalta que o problema é entendido como violação de direito apenas por parte da família, não considerando a ausência do Estado e, assim, a família e a criança são punidas. Dessa forma, a criança é retirada do convívio familiar e a família é percebida, inclusive por ela mesma, como incapaz.

Nesse contexto a autora destaca como importantes fatores que dificultam o convívio familiar da criança:

“a inexistência ou ineficácia das políticas públicas, a falta de suporte à família no cuidado junto aos filhos, as dificuldades de gerar renda e de inserção no mercado de trabalho e a insuficiência de creches e escolas públicas de qualidade, em horário integral, com que os pais possam contar enquanto trabalham” (Rizzini, 2006, p. 23)

Contudo, ainda que contestemos o número de violações de direitos praticadas pelos próprios familiares da criança e do adolescente, sabemos que há casos em que a convivência com a família natural, ou melhor, com os pais biológicos não é possível. Isso ocorre, fundamentalmente, quando os pais violam severamente os direitos de seus filhos.

Nesse caso, deve-se priorizar a colocação em família substituta em detrimento da institucionalização. A criança ou o adolescente deve ser colocado preferencialmente em sua família biológica ampliada, ou seja, com seus avós, tios ou tias, ou quaisquer parentes como forma de manter os vínculos hereditários, afetivos e sociais que a criança ou o adolescente já possui.

Quando a colocação em família biológica ampliada não é possível, a alternativa mais indicada é a colocação em família substituta não consangüínea. Neste caso, a criança ou o adolescente não possui nenhum tipo de parentesco ou qualquer laço de

afinidade com a família que vai adotá-la. Esta é uma medida de extrema excepcionalidade e somente deve ser concretizada após falharem todas as tentativas possíveis para as alternativas descritas acima.

Outra possibilidade, caso todas as alternativas anteriores não obtenham sucesso, é a colocação da criança ou do adolescente em família substituta estrangeira, ou seja, que resida fora do país. A última alternativa, no ápice da excepcionalidade, é a institucionalização.

Esta última opção, apesar de nosso receio, ainda é importante. Não é possível extinguir os abrigos de uma hora para a outra. De fato, a demanda pra abrigar crianças é uma realidade. Consideramos o abrigo uma medida de proteção necessária, contudo deve ser acionado apenas no último caso, após esgotadas todas as possibilidades de tentativa de garantir o direito à convivência familiar e comunitária.

Ainda que em última instância opte-se por abrigar a criança ou o adolescente, devem ser priorizadas as ações de reintegração ou reinserção familiar. Rizzini (2006) considera as instituições que priorizam iniciativas para garantir o direito fundamental da criança e do adolescente à convivência familiar e comunitária como ‘acolhimento institucional’. A utilização desse termo tem por objetivo diferenciar-se da prática de institucionalizar crianças e adolescentes que muito contribui para o rompimento dos vínculos familiares. O acolhimento institucional deve privar pelo caráter excepcional e provisório, objetivando a reinserção familiar.

Na década de 1990 surgiram, no Brasil, os programas de acolhimento familiar. Esses programas procuram contornar o afastamento do convívio com a família de origem, mantendo a criança ou o adolescente em ambiente familiar provisório que pode ser a casa de um parente ou de uma família que se disponha a acolhê-los. Enfatiza-se a importância da meta de preservação dos vínculos familiares. O acolhimento familiar deve ser voltado para crianças e adolescentes que tenham seus direitos ameaçados ou violados e deve ser sempre em caráter de provisoriedade e com determinação judicial.

Segundo Rizzini (2006) há grande dificuldade em conseguir famílias acolhedoras dispostas a cuidar de adolescentes com mais de 14 anos. Questionamos, então, como deve ser em relação às crianças e aos adolescentes portadores de transtorno mental. Como já discutido nos capítulos 2 e 3, essas crianças demandam de suas famílias uma série de

cuidados. Se conseguir família acolhedora para uma criança sadia é difícil, imaginamos, então, como não deve ser a procura de família substituta para uma criança com problema de saúde, seja ele qual for.

Como já destacamos anteriormente, o objetivo deste estudo é abordar as ações de promoção ao direito à convivência familiar e comunitária para crianças e adolescentes portadores de transtorno mental devido aos contratemplos que estes vivenciam em decorrência das dificuldades conseqüentes do transtorno mental. Destacamos a importância do atendimento realizado no âmbito da própria família. O objetivo é lançar mão de todas as alternativas possíveis de apoio às famílias a fim de evitar a violação do direito à convivência familiar e comunitária.

Crianças e adolescentes têm o direito a uma família, cujos vínculos devem ser protegidos pela sociedade e pelo Estado. Acreditamos que as famílias, mesmo que fragilizadas, têm as potencialidades imprescindíveis para a criação de seus filhos, principalmente se receberem do Estado o apoio que necessitam.

“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” (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2006a, p. 15).

Assim, ressaltamos que a promoção, a defesa e a garantia dos direitos das crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária devem envolver o esforço de toda a sociedade. É importante que haja o compromisso com uma mudança cultural que atinja as relações familiares, as relações comunitárias e as relações do Estado com a sociedade para que uma mudança de fato ocorra.

Nesse sentido, a nova Política de Assistência Social/SUAS têm a centralidade na família e, com isso, objetivam potencializar esta como unidade de referência, fortalecendo seus vínculos internos e externos de solidariedade (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004).

Paralelamente a todo o processo de desenvolvimento da nova Política de Assistência Social e implantação do SUAS¹, considerando a importância destinada à família principalmente pela Constituição Federal de 1988 e pelo ECA de 1990, iniciou-se um movimento no país que culminou na elaboração do “Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária”, concluído e divulgado em Dezembro de 2006. Este documento tem por finalidade contribuir para a construção de um novo patamar conceitual que orientará a formulação de políticas para que cada vez mais crianças e adolescentes tenham seus direitos assegurados e encontrem na família os elementos necessários para o seu pleno desenvolvimento. Ademais, o primeiro de seus objetivos gerais enfatiza a ampliação, articulação e integração de diversas políticas, programas, projetos, serviços e ações de apoio sócio-familiar para a promoção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2006a).

A iniciativa pela elaboração desse Plano deu-se a partir do CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente –, em seu Planejamento Estratégico para o exercício 2004-2005. A promoção do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária foi eleita como uma de suas prioridades. Para tal foi feita uma articulação entre a Secretaria Especial dos Direitos Humanos e o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que propuseram a convocação de outros Ministérios e atores numa Comissão Intersetorial. Esta Comissão teria como principal finalidade construir subsídios para a elaboração do Plano.

A Comissão teve sua composição formada de acordo com a lógica da intersetorialidade. Houve a articulação de 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

¹ Esse assunto está melhor explorado no capítulo 5.

Portadora de Deficiência (CONADE), além de entidades civis de âmbito nacional, que militam pelo direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária.

A Comissão Intersetorial dividiu-se em três câmaras técnicas. Cada câmara voltou-se ao aprofundamento de uma das três áreas descritas a seguir.

1. Políticas de Apoio à Família:

Prioriza-se a família de origem e a comunidade na qual a criança ou o adolescente está inserido. Valoriza a preservação dos vínculos familiares e comunitários e o papel das políticas públicas de apoio sócio-familiar.

2. Programas de Acolhimento:

Foca 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.

3. Adoção:

Objetiva suprir a necessidade de uma nova família para a criança e para o adolescente que perdeu a sua própria.

Neste estudo, focamos nossa preocupação na primeira área, ou seja, na preservação dos vínculos familiares e comunitários. Estamos abordando o papel das políticas públicas de apoio sócio-familiar no que diz respeito à prevenção da violação dos direitos à convivência familiar e comunitária

De acordo com o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, tanto o CONANDA quanto CNAS afirmam categoricamente 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.

“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” (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2006a, p. 67).

Dessa forma, o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária traz uma proposta de mudança de paradigma no atendimento à criança e ao adolescente, principalmente no que diz respeito o direito à convivência familiar e comunitária, fundamentando-se nas seguintes diretrizes:

- Centralidade da família nas políticas públicas;
- Primazia da responsabilidade do Estado no fomento de políticas integradas de apoio à família;
- Reconhecimento das competências da família na sua organização interna e na superação de suas dificuldades;
- Respeito à diversidade étnico-cultural, à identidade e orientação sexuais, a equidade de gênero e às particularidades das condições físicas, sensoriais e mentais;
- Fortalecimento da autonomia da criança, do adolescente e do jovem adulto na elaboração do seu projeto de vida;
- Garantia dos princípios de excepcionalidade e provisoriedade dos Programas de Famílias Acolhedoras e de Acolhimento Institucional de crianças e de adolescentes;
- Reordenamento dos programas de Acolhimento Institucional;
- Adoção centrada no interesse da criança e do adolescente;
- Controle social das políticas públicas.

Destacamos a quarta diretriz citada acima, que enfatiza o respeito às particularidades das condições mentais, entre outras. Esse é um passo de extrema importância para a história dos direitos da criança e do adolescente e, mais especificamente, das crianças e adolescentes portadores transtorno mental, assim como todas as crianças e adolescentes que necessitam de qualquer tipo de cuidado especial devido às particularidades das suas condições mentais.