UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO – CAMPUS JOÃO PESSOA
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA

KEYTLE MARIA RODRIGUES SILVA DO NASCIMENTO

GUARDANDO VIDAS, FORTALECENDO LAÇOS: O PROGRAMA DE GUARDA SUBSIDIADA DE JOÃO PESSOA E O PRINCÍPIO DO MELHOR INTERESSE

JOÃO PESSOA

2024

KEYTLE MARIA RODRIGUES SILVA DO NASCIMENTO

GUARDANDO VIDAS, FORTALECENDO LAÇOS: O PROGRAMA DE GUARDA SUBSIDIADA DE JOÃO PESSOA E O PRINCÍPIO DO MELHOR INTERESSE

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Dr.ª Maria Ligia Malta de Farias

JOÃO PESSOA
2024

Catalogação na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

N244g Nascimento, Keytle Maria Rodrigues Silva do.
Guardando vidas, fortalecendo laços: o programa de guarda subsidiada de João Pessoa e o princípio do melhor interesse. / Keytle Maria Rodrigues Silva do Nascimento. - João Pessoa, 2024.
71 f. : il.

Orientação: Maria Ligia Malta de Farias.
TCC (Graduação) - UFPB/CCJ.

1. Direitos da criança e do adolescente. 2. Convivência familiar. 3. Guarda subsidiada. 4. Lei ordinária nº 14.309/21. I. Farias, Maria Ligia Malta de. II. Título.

UFPB/CCJ CDU 34

Elaborado por Lucimário Dias dos Santos - CRB-15/645

KEYTLE MARIA RODRIGUES SILVA DO NASCIMENTO

GUARDANDO VIDAS, FORTALECENDO LAÇOS: O PROGRAMA DE GUARDA SUBSIDIADA DE JOÃO PESSOA E O PRINCÍPIO DO MELHOR INTERESSE

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Drª Maria Ligia Malta de Farias

DATA DA APROVAÇÃO: 21 DE OUTUBRO DE 2024

BANCA EXAMINADORA:

Prof.ª Dr.ª MARIA LIGIA MALTA DE FARIAS
(ORIENTADORA)

Prof. Dr.ª. LARISSA TEIXEIRA MENEZES DE FREITAS
(AVALIADORA)

Prof. Dr.ª RAQUEL MORAES DE LIMA
(AVALIADORA)

À Eduarda Félix, pelo exemplo de perseverança e positividade que me mostrou que não há lugar em que eu não possa chegar. Que mesmo eu estando vestida com as roupas e as armas de Jorge, me guiou nessa estrada sem vestir armaduras, apenas com o seu lacinho. Hoje, *in memoriam,* continua me guiando.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeira e intensamente a Deus e a São Jorge, que me protegeram durante essa caminhada repleta de aprendizados, milagres e apoio.

Aos meus pais, Ladjane e Ricardo, que tiveram sua infância roubada pela fome, mas que não permitiram que essa fosse minha história. Ainda tão jovens se sobrecarregaram e enquanto adultos, se desdobraram para que eu soubesse que não importa de onde eu venha, posso chegar a qualquer lugar. Que apesar das dificuldades fizeram o possível e impossível para que eu me dedicasse unicamente aos estudos e, apesar dos incontáveis obstáculos surgindo à minha frente, nunca desacreditaram no meu potencial.

Aos familiares e amigos íntimos que durante 6 longos anos lidaram com minha ausência em tantos momentos importantes e, ainda assim, apoiaram meus sonhos como se fossem seus. Em destaque Kenne, Gabi, Lívia, Alisson, Gleyce e Keyrrison, obrigada por ainda estarem aqui pra mim ao final dessa jornada.

À Eduarda que sonhou esse dia comigo, no fundo da sala de aula na 5ª série, e acompanhará a defesa lá do céu. Obrigada por acreditar em mim e por me orientar no mundo acadêmico.

Ao meu amor, Wharlley, que no início do curso e durante esses últimos anos me viu, ouviu, acolheu, impulsionou e acreditou em mim mais que eu mesma. Com toda sua paciência me mostrou inúmeras vezes que daria certo e que eu não estava sozinha. Obrigada por todas às vezes que se orgulhou de mim e me mostrou todo caminho trilhado. Essa conquista é nossa.

Aos amigos de curso e de instituição que me acolheram em suas vidas, corações e muitas vezes em seus lares. Agradecimento ainda mais especial à Natália, Felipe, Haiana, Deoclécio e a todos os amigos do grupo "Reunião pra trancar o curso". Vocês foram fundamentais para que eu conseguisse trilhar essa caminhada e me encontrasse no direito, obrigada por me incluírem num ambiente que tantas vezes duvidei que era meu também.

À Shirley Abreu e às equipes da Média Complexidade do CREAS de João Pessoa e do Programa de Guarda Subsidiada, que me acolheram e me deram todo suporte necessário para produção deste trabalho. Sempre muito solícitas, me orientaram muito pacientes e cheias de competência. Vê-las desempenhando funções tão importantes me enchia de esperança. Muitíssimo obrigada!

À todos os docentes que contribuíram de forma positiva para minha formação, em especial à minha orientadora Lígia Malta, que ao sugerir esse tema me abriu um mundo novo, e a professora Márcia que muito além de suas atribuições, foi luz em meu caminho.

Que Deus me guarde pois eu sei que ele não é
neutro, vigia os rico, mas ama os que vem do gueto.
Eu visto preto por dentro e por fora. Guerreiro,
poeta, entre o tempo e a memória.
– Racionais Mc's

RESUMO

O presente trabalho teve por objetivo avaliar os impactos da Lei Municipal nº 14.309/2021 de João Pessoa à luz dos princípios da proteção integral e do melhor interesse das crianças e adolescentes, buscando analisar sua relação com o direito à convivência familiar. Em decorrência da exposição à situações de risco e violações de direitos, no Brasil, há um alto índice de crianças e adolescentes afastados de suas famílias de origem, ferindo seu direito à convivência familiar e comunitária, empurrando-os para o acolhimento familiar ou institucional. Como alternativa para contornar essa realidade, surgem os programas de Guarda Subsidiada, visando proporcionar à população infanto-juvenil a convivência familiar com pessoas com as quais mantenham vínculo, buscando possibilitar seu desenvolvimento em um seio familiar repleto de afeto. É nesse cenário que a referida lei institui o Programa de Guarda Subsidiada de João Pessoa. Nesse sentido, o presente trabalho analisou a referida lei quanto a seus elementos e dispositivos, traçou o perfil dos beneficiários e famílias guardiãs inseridos entre os anos de 2022 à 2023, verificando critérios socioeconômicos e de violações de direitos. Para viabilizar a compreensão do tema tratado, foi construído um panorama histórico e sociológico acerca dos direitos das crianças e dos adolescentes, o trabalho também apresentou conceitos atinentes ao tema, como a definição de família extensa e ampliada. Por último, analisou-se o fluxo processual na 1ª Vara da Infância e Juventude de João Pessoa, com o intuito de verificar se o início do programa de guarda subsidiada provocou aumento na vinculação de crianças e adolescentes em família substituta sob a forma de guarda, no entanto, não houve aumento significativo durante os anos de 2022 e 2023 comparados aos 2 anos anteriores.

Palavras-chave: Direitos da criança e do adolescente. Convivência familiar. Guarda subsidiada. Lei ordinária n° 14.309/21.

ABSTRACT

The aim of this study was to assess the impacts of João Pessoa Municipal Law No. 14,309/2021 in the light of the principles of integral protection and the best interests of children and adolescents, seeking to analyze its relationship with the right to family life. As a result of exposure to risk situations and rights violations in Brazil, there is a high rate of children and adolescents being removed from their families of origin, violating their right to family and community life, pushing them into family or institutional foster care. As an alternative to this reality, Subsidized Guardianship programs have emerged, with the aim of providing children and adolescents with family life with people with whom they have a bond, seeking to enable their development in a family environment full of affection. It is against this backdrop that this law established the João Pessoa Subsidized Guardianship Program. With this in mind, this study analyzed this law in terms of its elements and provisions, tracing the profile of the beneficiaries and guardian families enrolled between 2022 and 2023, verifying socio-economic criteria and rights violations. In order to make it easier to understand the subject, a historical and sociological overview of the rights of children and adolescents was created. The paper also presented concepts related to the subject, such as the definition of extended and extended family. Finally, we analyzed the procedural flow in João Pessoa's 1st Child and Youth Court, in order to see if the start of the subsidized guardianship program led to an increase in the placement of children and adolescents in substitute families in the form of guardianship; however, there was no significant increase during the years 2022 and 2023 compared to the previous two years.

Key-words: Rights of children and adolescents. Family life. Subsidized custody. Ordinary Law Nº. 14.309/21.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BPC – BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

CDC – CONVENÇÃO SOBRE OS DIREITOS DA CRIANÇA DE 1989

CF – CONSTITUIÇÃO FEDERAL

CMDCA – CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

CRAS – CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

CREAS – CENTROS DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

DUDH – DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS DE 1948

ECA – ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

FEBEM – FUNDAÇÃO ESTADUAL PARA O BEM-ESTAR DO MENOR

FMDCA – FUNDO MUNICIPAL DO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

FUNABEM – FUNDAÇÃO NACIONAL DO BEM-ESTAR DO MENOR

LOAS – LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

PAEFI – SERVIÇO DE ATENDIMENTO ESPECIALIZADO A FAMÍLIAS E INDIVÍDUOS

PNAS – POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

PNBEM – POLÍTICA NACIONAL DE BEM-ESTAR DO MENOR

PNCFC – PLANO NACIONAL DE PROMOÇÃO A PROTEÇÃO E DEFESA DO DIREITO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA

PSB – PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA

PSE – PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL

RUARTES – SERVIÇO ESPECIALIZADO DE ABORDAGEM SOCIAL

SEDHUC – SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA

SGD – SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS

SUAS – SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

TJPB – TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA PARAÍBA

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 11
2 CONTEXTOS E CONCEITOS SOBRE OS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE 15
2.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA E SOCIAL DOS DIREITOS DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES 15
2.2 FASE DA INSIGNIFICÂNCIA 15
2.3 FASE DA VIGILÂNCIA E HIGIENISMO 17
2.4 FASE DA PROTEÇÃO INTEGRAL 24
3 POLÍTICA E PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO INTEGRAL 26
3.1 PRINCÍPIOS NORTEADORES 28
3.2 O PRINCÍPIO DO MELHOR INTERESSE E O DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR 31
3.2.1 Família e o Papel da Afetividade 32
3.3 A FUNÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS) NA PROTEÇÃO À FAMÍLIA 34
3.4 COLOCAÇÃO EM FAMÍLIA SUBSTITUTA 35
4 ESTÍMULO À GUARDA 38
4.1 GUARDA SUBSIDIADA 39
4.2 A IMPORTÂNCIA DE AUXÍLIO FINANCEIRO PARA O DESENVOLVIMENTO PLENO 41
5 O PROGRAMA DE GUARDA SUBSIDIADA DE JOÃO PESSOA – PB 44
5.1 ATORES E PROCEDIMENTOS DO PROGRAMA DE GUARDA SUBSIDIADA 45
5.2 REQUISITOS DE INSERÇÃO E PERMANÊNCIA 47
5.3 O CARÁTER TEMPORÁRIO DA CONCESSÃO DO SUBSÍDIO 50
5.4 PERFIL DAS FAMÍLIAS GUARDIÃS E BENEFICIÁRIOS 52
5.5 IMPACTOS DO PROGRAMA NO FLUXO PROCESSUAL DA 1ª VARA DA INFÂNCIA E JUVENTUDE DE JOÃO PESSOA 56
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS 61
REFERÊNCIAS 64

1 INTRODUÇÃO

A Convenção Sobre os Direitos Da Criança (CDC), adotada em 1989 pela Organização das Nações Unidas (ONU), foi um marco internacional na concepção de proteção social e jurídica voltada a garantir os direitos da infância e adolescência, representando o compromisso global com a proteção, promoção e garantia dos direitos humanos da infância e juventude em todo o mundo. Esse marco foi responsável por desempenhar um papel transformador, a nível mundial, sobre os direitos fundamentais das crianças e adolescentes, estabelecendo um conjunto abrangente de princípios e normas para garantir seu bem-estar.

O referido documento foi ratificado pelo Brasil, em seu Decreto N° 99.710/90, e promoveu uma profunda mudança de paradigma, reconhecendo que as crianças e adolescentes não são apenas objetos de cuidado e assistência, mas também sujeitos de direitos humanos inalienáveis e indivisíveis.

É nesse contexto que surge o princípio do melhor interesse, estabelecendo que em todas as ações concernentes às crianças e adolescentes, seja por instituições públicas ou privadas, assistência social, judiciário, autoridades administrativas ou órgãos legislativos, o interesse superior da criança e do adolescente deve ser a consideração primordial.

Em decorrência de sua relevância, o princípio do melhor interesse é um princípio flexível e multifacetado, que não se limita a um único contexto, mas se aplica em uma ampla gama de situações legais e sociais, sendo responsável por orientar todas as decisões, ações e políticas relacionadas à infância e adolescência, assegurando que o seu bem-estar, desenvolvimento e direitos sejam priorizados.

Uma das facetas do princípio do melhor interesse se revela no direito à convivência familiar, tendo em vista que a família desempenha um papel crucial no desenvolvimento da criança e adolescente, influenciando seu crescimento físico, emocional, social e cognitivo de maneira profunda.

Contudo, muitas vezes a criança ou adolescente é afastado do seu círculo familiar, seja por suspensão e/ou destituição do poder familiar. Nessas situações excepcionais, apenas na impossibilidade de manutenção da criança ou adolescente no seio de sua família, natural, extensa ou ampliada, fundamentado no direito à convivência familiar, o ordenamento brasileiro, por meio da Constituição Federal (CF) e do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em consonância com os tratados

internacionais, preceitua a colocação em família substituta, visando garantir assistência material, moral e educacional.

A colocação em família substituta pode ser realizada por 3 institutos: a tutela, a guarda e a adoção, de acordo com o art. 28 caput do ECA, sendo o primeiro de caráter provisório, o segundo pode ser de caráter provisório ou definitivo, e o último de caráter permanente.

Assim, em relação a colocação em família substituta, a guarda tem caráter provisório ou permanente e visa promover assistência material, moral e educacional a criança e ao adolescente, proporcionando seu desenvolvimento em um seio familiar.

Considerando que a família desempenha um papel crucial no desenvolvimento da criança e do adolescente, influenciando seu crescimento físico, emocional, social e cognitivo de maneira profunda, a Constituição Federal em seu art. 227, §3º, inciso VI, estabelece o princípio do estímulo à guarda inclusive por meio de subsídios, estímulo reforçado pelo art. 34 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), onde determinam que o poder público estimulará por meio de assistência jurídica, incentivos fiscais e subsídios, o acolhimento, sob a forma de guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar.

A partir disso, criam-se programas de estímulo a guarda por meio de subsídios, onde o Estado atua como facilitador, oferecendo suporte, orientação e recursos financeiros às famílias substitutas guardiãs, enquanto a(s) criança(s) ou adolescente(s) permanece(m) sob seus cuidados. Esse estímulo por meio de subsídios, visa melhorar as condições financeiras da família guardiã para arcar com os custos da criança ou adolescente acolhido, garantindo o seu desenvolvimento da melhor forma.

Nesse cenário guiado pelo princípio do melhor interesse, pelo direito à convivência familiar e pela possibilidade de colocação em família substituta é que surge a Lei Municipal N° 14.309/2021 de João Pessoa - PB, que dispõe sobre o programa de guarda subsidiada para crianças e adolescentes em situação de risco social, visando estabelecer os direcionamentos e requisitos para o programa de guarda subsidiada municipal, conforme os estímulos citados no art. 227, §3º, inciso VI da Constituição Federal e art. 34 do ECA.

A justificativa para essa pesquisa se fundamenta na importância de averiguar se o melhor interesse da criança e do adolescente está sendo respeitado nas políticas municipais e quais os impactos dessas políticas, considerando

principalmente que as implicações da lei analisada transcendem o ambiente acadêmico, haja vista a relevância da convivência familiar para o pleno desenvolvimento das crianças e adolescentes e do dever de toda a sociedade em garantir que esse desenvolvimento seja de fato realizado.

Dito isso, o presente trabalho pretende responder o seguinte questionamento: como a implementação da guarda subsidiada, conforme estabelecida na Lei Nº 14.309 de João Pessoa, afeta a promoção e a proteção do melhor interesse da criança e do adolescente?

O objetivo geral deste estudo é analisar de que forma a implementação da guarda subsidiada, conforme estabelecida na Lei Nº 14.309 de João Pessoa, afeta a promoção e a proteção do melhor interesse da criança e do adolescente.

Nesse sentido, o presente trabalho se propõe essencialmente a avaliar os impactos da Lei 14.309/2021 à luz dos princípios da proteção integral, do melhor interesse e do direito à convivência familiar. Ademais, analisar-se-á o próprio texto da referida lei e quais foram elementos e conceitos doutrinários que se fazem necessários à compreensão da temática.

Para tanto, ao longo desse estudo iremos analisar a Lei Municipal N° 14.309/2021 quanto a seus requisitos de inserção e permanência, e se os mecanismos estabelecidos nesta lei asseguram a fiscalização quanto à efetiva reversão do subsídio em benefício da criança e do adolescente. Além disso, iremos analisar e identificar os impactos do programa de guarda subsidiada no fluxo de vinculação de crianças e adolescentes em família substituta, sob o instituto da guarda, na 1ª Vara da Infância e Juventude de João Pessoa, vinculada ao Tribunal de Justiça da Paraíba (TJPB).

Para realização do presente estudo, foi realizada uma pesquisa de caráter exploratório, a coleta de dados caracterizou-se como bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica se dá pela utilização de textos e documentos já publicados como base para a fundamentação teórica e fonte de dados. A pesquisa documental, por sua vez, foi realizada analisando registros, relatórios e documentos pertinentes ao objeto de estudo. Foi realizado um estudo de caso, considerando a análise realizada do programa instituído em João Pessoa no tocante aos seus requisitos, mecanismos e impactos.

Observando a Lei Municipal, o PPP e o Regimento Interno do Programa de Guarda Subsidiada, conseguimos elencar alguns termos que coincidem com os

indicadores da Tabela Unificada do Poder Judiciário, no tocante aos “assuntos” e “classes”. A partir disso, foi realizado um cruzamento de informações utilizando o sistema Justiça em Números do Conselho Nacional de Justiça, aplicando além dos assuntos e classes relacionados, os filtros Ano: 2020; Ramo de Justiça: Justiça Estadual; Grau: 1° Grau; Uf, Município: PB (uf) + João Pessoa; Tipo: Processo (casos novos); Tribunal: TJPB; Natureza: Todos; Órgão Julgador: 1ª Vara da Infância e Juventude de João Pessoa.

Isso possibilitou a criação de um panorama acerca do fluxo processual da 1ª vara da Infância e Juventude de João Pessoa nos dois anos anteriores (2020 a 2021) e nos primeiros dois anos após a implementação do programa de guarda subsidiada (2022 a 2023), permitindo a análise comparativa entre esses períodos.

O trabalho se desenvolve em quatro capítulos sendo o primeiro voltado a contextualizar a criação e a evolução histórica dos direitos da criança e do adolescente, realizando recortes socioeconômicos, elencando e analisando alguns dispositivos legais utilizados no Brasil e no mundo até as últimas décadas. Visa conceituar historicamente a infância e a juventude e estabelecer as estruturas no qual esses conceitos surgiram.

Por sua vez o segundo capítulo versa sobre a doutrina e o princípio da proteção integral, seus avanços, mecanismos, princípios, estrutura, ramificações e atores. Visa também introduzir e conceituar o princípio do melhor interesse e relacioná-lo ao direito à convivência familiar. Ainda neste capítulo, há debates sobre a construção e definição da família, sua importância para o desenvolvimento das crianças e adolescentes e a colocação em família substituta.

O terceiro capítulo trata sobre o princípio do estímulo à guarda, os dispositivos legais que o fundamentam, a definição da guarda subsidiada e a importância da transferência condicional da bolsa auxílio desses programas.

Por último, o quarto capítulo analisa a Lei 14.309 de João Pessoa que instituiu o Programa de Guarda Subsidiada municipal quanto a seus elementos, requisitos, disposições e ferramentas. Ademais, analisa o perfil dos beneficiários e famílias guardiãs e analisa os impactos do programa no fluxo processual da 1ª Vara da Infância e Juventude.

2 CONTEXTOS E CONCEITOS SOBRE OS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Inicialmente, cabe destacar que o presente capítulo visa construir um panorama histórico e sociológico acerca dos direitos das crianças e dos adolescentes, desde sua negação e seu surgimento até os dias atuais, abordando perspectivas além das nacionais, considerando que a construção desses direitos derivam de diversos contextos internacionais e nacionais antecedentes. Ainda, visa apresentar os aprimoramentos das respectivas legislações vigentes e revogadas referentes às crianças e adolescentes.

2.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA E SOCIAL DOS DIREITOS DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES

O reconhecimento de crianças e adolescentes como pessoas e sujeitos de direitos é uma construção histórica muito recente e deu-se apenas na segunda metade do Século XX (Zapater, 2019), com a Convenção Sobre os Direitos das Crianças (CDC), promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1989. Antes disso, esse grupo era considerado um “objeto” de intervenção estatal e de seus responsáveis.

Segundo Zapater (2019), analisando as concepções, eventos e marcos históricos, podemos dividir a evolução e construção histórica dos direitos da criança e do adolescente em três fases distintas: a fase da insignificância, a fase da vigilância e higiene social e por fim, a fase da proteção integral, cronologicamente nesta ordem.

2.2 FASE DA INSIGNIFICÂNCIA

“Durante a idade antiga e idade média as crianças eram vistas como mini adultos, sendo diferentes destes apenas no tamanho e na força” (Ariès, 1986 p. 14), não se percebendo as particularidades dessa fase. Para a sociedade não existiam os conceitos de infância e de adolescência, desse modo, as crianças e jovens deveriam aprender a serem “úteis” o mais rápido possível, seja nas tarefas do lar ou em um ofício.

A fase da insignificância foi profundamente influenciada pela alta taxa de mortalidade infantil da época, que, por sua vez, era provocada pela falta de cuidados e higiene, pela desnutrição decorrente da ampla miserabilidade social e pela escassez de recursos medicinais. Ante à baixa probabilidade de sobrevivência de crianças e jovens, embora estes fossem celebrados como continuação da família, os pais não se apegavam aos filhos e consequentemente não davam atenção, cuidado e importância a seres que provavelmente iriam morrer em um curto período de tempo.

Em meados do século XVII, no contexto do movimento Renascentista, surgiram os primeiros indícios de uma separação mais nítida entre adultos e crianças. A igreja desempenhou um papel fundamental nessa mudança, relacionando a imagem das crianças à de anjos (Ariès, 1986) – seres inocentes e puros dignos do reino dos céus por sua natureza distinta dos adultos. Mas de que forma isso impacta a visão da sociedade sobre as crianças? Como consequência dessa imagem de pureza, inocência e fragilidade, as crianças passaram a ser vistas como merecedoras de cuidado, proteção e de uma educação específica para sua idade.

No entanto, mesmo após seu desenvolvimento, uma visão adultocêntrica ainda predominava no Brasil e no mundo, impondo mínima autonomia às crianças e adolescentes. Esse grupo era frequentemente considerado “de pouca ou nenhuma importância na família, ocupando uma posição insignificante” (Badinter, 1980, p. 35). Dessa forma, os adultos decidiam o que era “melhor” para todos, excluindo as crianças e os adolescentes do processo de decisão e desconsiderando suas particularidades.

É impossível fazer esse breve histórico sem realizar um recorte social e econômico, visto que a citada evolução da visão em relação às crianças, além de pouco eficaz, não atingia a sociedade por inteiro. De forma a demonstrar isso, é válido o destaque do texto de Barbosa & Quedes, vejamos:

> As pinturas do século XVI ao XIX retratavam as crianças vestidas e enfeitadas como adultos em miniaturas. Os sentimentos expressos na face, a pose, assim como a musculatura, mostravam que não existia distância do mundo das crianças e dos adultos. A criança exercia dentro da organização social as atividades impostas aos mais velhos, variando essas de acordo com a condição social da família. Para as famílias nobres aos 7 anos eram levadas a ter aulas como de escrita, e música. Já para as menos abastadas, restavam as tarefas da economia familiar, e o aprendizado e ajuda nos ofícios dos pais. (2008, p. 2)

É nítido que a perspectiva não foi completamente modificada, e apenas os nobres tinham acesso aos cuidados e educação específicos para sua idade,

dedicavam-se ao aprendizado de atividades intrínsecas a vida em sociedade, como etiqueta, moralidade, leitura, música e dança. Em contrapartida, em uma época em que o trabalho infanto-juvenil era amplamente normalizado, os pobres eram forçados a aprender um ofício rapidamente, contribuindo para a economia familiar por meio de trabalhos braçais considerados adequados às suas capacidades físicas.

É importante esclarecer que mesmo desempenhando um papel indispensável para a economia familiar ou recebendo educação para a vida social, as crianças e adolescentes ainda eram considerados insignificantes do ponto de vista social.

Entre o final do século XVII e o início do século XVIII, influenciada pelo interesse de uso da mão de obra infanto-juvenil de forma futura, socialmente iniciou-se a construção da ideia de que a família deveria ser o centro das relações, moldando o espaço da mulher e atrelando a ela a responsabilidade de educar e amar incondicionalmente seus filhos, pois essa era “a natureza” da mulher (Badinter,1980). Essa narrativa era mais uma ferramenta de controle social, que “atrelava a felicidade, o respeito e a cidadania das mulheres ao seu papel de cuidado e amor materno às crianças” (Badinter, 1980 p. 104), visando assegurar o desenvolvimento sadio de seus filhos, ainda assim, foi importantíssimo para a transformação da perspectiva em relação às crianças e adolescentes.

Então, dotadas de possível importância na economia quando mais velhos, as crianças deveriam ser cuidadas e protegidas por seus cuidadores (papel imposto à mulher). Em vista disso, surgiram recomendações sobre higiene e saúde, para que sobrevivessem a infância e pudessem contribuir na economia, findando a fase da insignificância.

2.3 FASE DA VIGILÂNCIA E HIGIENISMO

Ainda nesse contexto, entre o final do século XIX e primeira metade do século XX (Lima; Poli; José, 2017) mesmo considerando que seriam futuras mãos de obra, esse grupo ainda não era considerado “pessoa”, no sentido de “merecer a proteção do Direito e ter reconhecimento jurídico” (Zapater, 2019, p. 29), sendo apenas mero objeto de intervenção de seus cuidadores e do Estado, este último apenas nos casos em que representasse “risco à ordem social”, para justificar a

necessidade de controle, geralmente relacionado às crianças pobres e abandonadas, dando início a fase de vigilância e higienismo social.

Essa fase de vigilância e higienismo está interligada a preocupação de afastar a pobreza do convívio social, pois relacionava a pobreza e a miserabilidade ao vício, criminalidade e indecência. Nesse sentido, as famílias e crianças pobres deveriam estar sob constante vigilância para monitorar seus comportamentos e justificar seu provável afastamento da sociedade.

Segundo Costa (2000), o Código Criminal do Império, de 1830, já lidava com a responsabilidade penal de crianças e adolescentes adotando a Teoria do Discernimento, vejamos:

> O Código Criminal do Império (1830) já tratava da responsabilidade penal dos menores, classificando-os em quatro categorias, segundo a idade e o grau de discernimento. Assim, os menores de 14 anos eram considerados inimputáveis, devendo ser recolhidos às casas de correção. Aqueles que fossem maiores de 14 e menores de 17 anos eram considerados imputáveis, mas receberiam penas abrandadas (cumplicidade). Os maiores de 17 e menores de 21 anos também eram considerados imputáveis, mas pendia em seu favor a atenuante genérica da menoridade. Após os 21 anos atingia-se a imputabilidade plena.
>
> Entretanto, adotando o critério do discernimento, o Código do Império previa que, na hipótese do menor de 14 anos praticar fato delituoso com consciência e capacidade de entendimento, seria reconhecido como imputável e receberia, então, penas corporais. (2000, p. 1)

Dessa forma, fica explícito a maneira que a população infanto-juvenil era tratada à época, sendo nítido os aspectos da transição de concepção, misturando a influência da perspectiva de insignificância e “mini adultos” com a perspectiva de separação, considerando que caso fossem julgados conscientes da ilegalidade seriam castigados como adultos, mas em regra, deveriam ser considerados inimputáveis ou gozariam de penas mais brandas em razão da idade.

Décadas depois, a fase da vigilância estava melhor estabelecida, porém, a perspectiva de separação caminhava a passos lentos. Tal fato, comprova-se por exemplo, pelas mudanças proporcionadas no Código Criminal da República de 1890. Tendo em vista o aumento da violência e criminalidade na época, crianças poderiam ser levadas aos tribunais a partir dos 9 anos, da mesma forma que os criminosos adultos (Westin, 2015), todavia, as crianças com menos de 9 anos eram consideradas absolutamente inimputáveis.

Acerca do contexto em que se justificava o encarceramento em massa de crianças e adolescentes, destaca-se que ocorria numa sociedade recém saída da escravidão, que visava consolidar os valores políticos e sociais do novo regime, conforme afirma Alvarez, Salla & Souza:

> As pesquisas que enfatizam o Código de 1890 enquanto instrumento de construção de uma ideologia burguesa do trabalho, detém-se **principalmente** nos dispositivos situados no Livro III, **acerca das contravenções penais, referentes aos mendigos**, ébrios, **vadios e capoeiras.** Estes artigos mostram, sem dúvida, **a intenção da autoridade republicana de inibir a ociosidade e obrigar as classes populares ao trabalho.** (2003, p. 5, grifos nossos)

Desse modo, percebe-se que a intenção era reprimir a criminalidade e a violência crescentes na época, no entanto, o conceito de criminalidade acabava esbarrando muito mais na pobreza, na miserabilidade e no racismo do que na violência em si. Nesse contexto, além das crianças e jovens em situação de vulnerabilidade serem encarcerados ao invés de serem protegidos, a situação piora significativamente quando consideramos que o encarceramento era realizado junto aos adultos, embora o Código previsse a separação:

> Para os infratores que contassem entre nove e quatorze anos, desde que houvessem agido com discernimento, era indicado o recolhimento a estabelecimento disciplinar industrial, pelo tempo que parecesse necessário ao juiz, não podendo exceder o limite de dezessete anos de idade. Apesar da previsão de tratamento diferenciado, as "casas de correção" e as unidades de "estabelecimento disciplinar industrial" jamais saíram do papel. (Azevedo, 2007, p. 5)

Isso revela que, ainda que a fase da vigilância estivesse muito bem incorporada na sociedade, a concepção de infância e adolescência como fases de desenvolvimento distintas da idade adulta, mesmo após décadas, ainda não estava instituída, o que ocasionava diversos prejuízos para esse grupo.

Em 1921, por meio da Lei n° 4.242, o Brasil deu um passo para a assistência de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade. A Lei instituiu a previsão para criação do Serviço de Assistência e Proteção as Crianças e Adolescentes Abandonados e Delinquentes, também, estabeleceu o marco etário de punibilidade para os 14 anos, eliminando o anterior critério do discernimento (Souza; Albuquerque; Aboim, 2019). Todavia, as mudanças citadas ficaram apenas no campo teórico e o descaso com a população infanto-juvenil continuou.

No Brasil, um caso emblemático que denunciou o descaso para com esse grupo foi caso Bernardino, que ocorreu em 1926. Bernardino era uma criança de 12 anos, por cerca de 4 semanas ele foi brutalmente violentado sexualmente e fisicamente, após ser encarcerado junto a 20 adultos (Westin, 2015). O caso repercutiu nacionalmente após ser noticiado e mobilizou debates acerca da destinação de crianças que cumpriam pena.

Esses debates impulsionaram mudanças mais efetivas na perspectiva e na legislação relacionada ao grupo etário, considerando que o caso Bernardino representou “o marco teórico e forense da época, inserido no contexto do delineamento histórico do surgimento e consolidação do status jurídico de sujeitos de direitos às crianças e adolescentes” (Waquim; Coelho; Godoy, 2018).

Após esse incidente, em 1927, foi assinada a Lei de Assistência e Proteção aos Menores também conhecida como Código Mello Matos ou Código de Menores, que ratificou o abandono da teoria do discernimento, previsto na Lei n° 4.242, e estabeleceu a maioridade penal em 18 anos. Também proibiu a roda dos expostos, que permitia o abandono anônimo de crianças em instituições.

A partir do Código Mello Matos, houve a popularização do termo “menor de idade”, referindo-se a ideia de que apenas após atingir a maioridade legal, a pessoa torna-se sujeito de direitos. Atualmente, o termo é considerado pejorativo e remete à exclusão social a que esse grupo era submetido. Desse modo, nesse trabalho, utilizamos os termos “menor” e “delinquente” apenas em referência a conceitos e terminologias anteriores, utilizando preferencialmente termos como adolescente em conflito com a lei.

Apesar do nome da Lei significar um avanço de perspectiva e trazer algumas modificações, o Código Mello Matos visava principalmente manter a ordem social, objetivo explícito no que era considerado situação irregular – os expostos, abandonados ou em conflito com a lei – que justificava as crianças e jovens tornarem-se objetos do poder estatal (Azevedo, 2007).

Uma das modificações criadas por essa Lei refere-se a destinação das crianças e adolescentes autores e/ou coautores de crimes ou contravenções, com a criação da "escola de preservação para deliquentes" – destinada as crianças e adolescentes menores de 14 anos que não tivessem família, sendo um tipo de reformatório mais brando – e a "escola de reforma para o abandonado” – destinada

aos jovens de 14 a 17 anos, onde receberiam educação e aprenderiam um trabalho – também conhecido como reformatório.

Apesar do avanço em relação a diferenciação de crianças, jovens e adultos, a referida Lei não conseguiu impedir o binômio carência/delinquência, devido a raízes na cultura da institucionalização de crianças e jovens que fossem considerados em situação “irregular” ou à margem do socialmente esperado, perpetuando a criminalização da pobreza (Queiroz, 2008). Isso ocorria porque, tanto as crianças e jovens em conflito com a lei quanto os abandonados e filhos de pais pobres, se encaixavam na chamada situação irregular e eram institucionalizados.

Para melhor entendermos, é necessário esclarecer que, a cultura de institucionalização é a prática do acolhimento compulsório de crianças e adolescentes nessas instituições públicas como uma solução primária, e geralmente única, para cenários de vulnerabilidade familiar, englobando situações de pobreza, abandono, violência familiar ou criminalidade.

Na obra Capitães de Areia, embora tivesse personagens fictícios, Jorge amado denunciava a institucionalização e o tratamento dispensado aos jovens daquela época:

> Nunca tivera família. Vivera na casa de um padeiro a quem chamava meu padrinho e que o surrava. Fugiu logo que pôde compreender que a fuga o libertaria. Sofreu fome, um dia levaram-no preso.
> [...]
> Agora davam-lhe de todos os lados. Chibatadas, socos pontapés. O diretor do reformatório levantou-se, sentou-lhe o pé Pedro Bala caiu do outro lado da sala. Nem se levantou. Os soldados vibraram os chicotes.
> [...]
> Um mês de orfanato bastou para matar a alegria e a saúde de Dora. (...) Faziam com que ela ouvisse aulas junto com meninas de cinco e seis anos. A comida era má, havia castigo também. Ficar em jejum, perder os recreios. (Amado, 1937. p. 50, 260 e 280)

A obra de Jorge Amado revela a dura realidade da falsa proteção e da institucionalização forçada, que no fim das contas não se importava com o bem estar infanto-juvenil, mas apenas em manter a ordem social.

Além dessa justificativa rasa de proteção urgente para a retirada desses assistidos de um cenário vulnerável e de possível violação de direitos - considerando aqui como assistidos, as crianças e adolescentes inclusos na “situação irregular”, que abarcava vulnerabilidade familiar, abandono ou conflito com a lei - existia a influência

da visão paternalista que considerava as instituições como ambientes mais seguros e estruturados, mas principalmente, existia a forte influência da cultura do higienismo: a criminalização da pobreza, relacionando a vulnerabilidade socioeconômica à indecência, crime e ao vício, visando a segregação social da população atingida pela vulnerabilidade socioeconômica.

Uma vez que era mais prático e menos oneroso institucionalizar as crianças e adolescentes, retirando-os do ambiente familiar vulnerável, resgatando-os do abandono ou privando-os do conflito com a lei, do que fornecer um suporte adequado para reestruturação desse assistido e (re)construção seu ambiente familiar, o resultado era um intenso ciclo de afastamento familiar reforçando a marginalização desse grupo e dificultando a sua reintegração no ambiente ou comunidade de origem.

Desse modo, pautado no higienismo, não era cogitado outro tipo de resolução dessa situação, o mais “fácil” era institucionalizar, tornando o real problema invisível, assim, desde que essa população não estivesse aos olhos da sociedade não haveria problema.

Acontece que além do tratamento dispensado aos institucionalizados, o principal problema dessa institucionalização compulsória como única medida, era a desconsideração da importância dos vínculos familiares e da convivência comunitária. Atualmente tem-se estudos como de Wathier & Dell’Aglio (2007), Rygaard (2008) e Silva & Mota (2018) que comprovam que o afastamento familiar especialmente nas fases cruciais do desenvolvimento psicológico pode ser extremamente prejudicial ao longo prazo. Crianças e adolescentes privados de construir vínculos afetivos com os pais ou responsáveis, tendem a desenvolver dificuldades emocionais e comportamentais como baixa autoestima, insegurança, sentimentos de abandono, ansiedade, depressão, e transtorno de apegos.

Apesar de avanços doutrinários mundiais na construção da visão de crianças e adolescentes como sujeito de direitos, proporcionados pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (DUDH), que através dos seus princípios, aumentou o elenco de direitos aplicáveis à população infantil, e pela Declaração Universal Dos Direitos Da Criança de 1959, que manifestava a concepção de infância, na prática brasileira, tais avanços foram desconsiderados com a instauração do Regime Militar, em 1964.

No primeiro ano do Regime Militar, foi criada a “Política Nacional de Bem-Estar do Menor” (PNBEM) (Leite, 2006), impulsionando o surgimento da “Fundação

Nacional do Bem-Estar do Menor” (FUNABEM) no ano seguinte, órgão normativo que tinha o objetivo de criar e implementar a "política nacional de bem-estar do menor", através da elaboração de diretrizes políticas e técnicas, e a “Fundação Estadual para o Bem-Estar do Menor” (FEBEM), que atuava como órgão executivo encarregado de colocar em prática as orientações fornecidas pela FUNABEM, oferecendo atendimento direto as crianças e adolescentes, ancorada no paradigma assistencialista-repressor, legitimando a regra da institucionalização da conhecida situação irregular (Ferrarezi, 1995).

Em tese, a PNBEM foi influenciada pela Declaração dos Direitos da Criança, além de constar nos documentos oficiais, tal influência fica claro na análise de Miranda:

> Em 1966, a FUNABEM publicou as suas Diretrizes e Normas para Aplicação da Política do Bem-Estar do Menor. Elaborado pela equipe técnica da Fundação, o documento trazia a informação que a política do bem-estar do menor no Brasil, foi inspirada na Declaração dos Direitos da Criança, promulgada pelas Nações Unidas, em 1959. Nele, os idealizadores da instituição reproduzem o discurso da Declaração, afirmando que a sociedade deveria oferecer ao “menor” as necessidades básicas como: “saúde, amor e compreensão, educação, recreação e segurança social”. (Miranda, 2013. p.3)

E entre seus objetivos, constava criar uma nova concepção de reeducação daquela criada nos internatos e reformatórios, pautados numa nova visão sobre as crianças e adolescentes. Foi nesse sentido que criou-se uma conduta ainda mais paternalista, visando a incorporação de valores éticos e sociais, típicos do regime, no caráter e na personalidade dos “assistidos”.

Ainda, sob a ótica de Miranda, a narrativa de assistência e direitos das crianças e adolescentes da nova política, desaba, ao analisar o mesmo documento, uma vez que “sua missão institucional se distancia da lógica dos direitos, haja vista que faz uma opção voltada para as crianças e adolescentes pobres, pautada na perspectiva do assistencialismo” (Miranda, 2013. p. 7).

Embora os títulos das Fundações citem o bem-estar, as mãos de ferro do regime militar não pouparam as crianças e adolescentes. Com toda estrutura herdada do regime anterior, os internos eram constantemente expostos a constrangimentos, intimidações, maus-tratos, torturas e fraudes (Adorno, 1993).

Em 1979 um novo “Código de Menores” é promulgado, mantendo o mesmo paradigma do “menor em situação irregular” e tornando-se o respaldo legal ao

discurso formulado pela PNBM (Ferrarezi, 1995). Corroborando o já mencionado caráter discriminatório da criminalização da pobreza, também presente nesse “Novo Código De Menores”, uma quantidade enorme de crianças e jovens - que não cometeram “atos infracionais” - adentraram às instituições fechadas.

Na década de 1980, os debates e movimentos sociais acerca do tratamento dispensado às crianças e adolescentes, propiciados pelo cenário político da época, tomaram maiores proporções e repercutiram nacionalmente, evidenciando a luta por esses e outros direitos sociais. Segundo Celestino (2015), a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990, juntamente com a extinção da FUNABEM foram ações concretas que evidenciaram os resultados dessa luta.

2.4 FASE DA PROTEÇÃO INTEGRAL

Realmente, a promulgação da Constituição Federal de 1988 que trouxe diversas garantias legais, culminada com o Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990, altamente influenciado pela Convenção sobre os Direitos das Crianças de 1989, significaram o Marco Legal da nova fase/doutrina de Proteção Integral da criança e do adolescente.

Um dos avanços doutrinários em relação ao estabelecimento da doutrina da proteção integral, foi o reconhecimento da condição de pessoa em desenvolvimento das crianças e adolescentes, conforme o art. 6° do Estatuto da Criança e do Adolescente. Esse reconhecimento fortalece a adoção de direitos especiais voltados à essa população, como o direito à prioridade absoluta constante no art. 4º do ECA.

Grande parte das modificações, além da proteção integral, relaciona-se como princípio do melhor interesse. Esse princípio não se encontra expresso no ECA nem na CF 88, mas decorre da interpretação harmônica de todo o sistema jurídico referente aos direitos de crianças e adolescentes e age como regra de interpretação do direito para que considere-se em primeiro lugar o interesse da criança e do adolescente, e não a proteção da sociedade ou preservação da família ou qualquer outra coisa neste sentido (Zapater, 2019).

Em contrapartida do que anteriormente era adotado, o novo sistema jurídico estabeleceu o princípio da municipalização, definindo que as políticas de atendimento a esse grupo devem ser, preferencialmente, atribuições dos municípios.

Uma das modificações mais esperadas proporcionadas por esse novo conjunto jurídico, é o novo sistema de justiça juvenil:

> O Estatuto somente admite a apreensão de adolescentes (não admitindo a de crianças) em duas hipóteses: em caso de "flagrante de ato infracional ou por ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente" (art. 106, caput). Por sua vez, a medida socioeducativa de internação somente pode ser aplicada nas hipóteses previstas taxativamente na lei (art. 122, incisos Ia III), a qual também traça limites de ordem temporal para o seu cumprimento (art. 121, §§ 2° a 5°), inclusive para o caso de internação provisória ("antes da sentença"), conforme se extrai do art. 108 (Leite, 2006. p.9)

Em resumo, a doutrina da proteção integral reconhece esses indivíduos como sujeitos de direitos, promove a proteção integral de seu desenvolvimento, estabelece sua prioridade absoluta em todas as políticas públicas, e estabelece um sistema de justiça juvenil que leva em conta as particularidades do desenvolvimento adolescente.

3 POLÍTICA E PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO INTEGRAL

A doutrina da proteção integral, assim chamada “por propor que a família, a sociedade e o Estado são obrigados a propiciar aos ‘menores’ o respeito a todos os seus direitos fundamentais de cidadãos e de pessoas em desenvolvimento” (Costa, 2000. p.3), afirma o valor da criança e do adolescente como seres humanos, sujeitos de direitos tais quais os adultos e, ainda, sujeitos de direitos peculiares pautados na sua condição de pessoa em desenvolvimento.

Essa doutrina estabeleceu quem é considerado criança e adolescente, no art. 2° do ECA, da seguinte forma: “considera-se criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade”.

É importante ressaltar que para essa definição foi utilizado o critério biológico, analisando a formação cerebral, o desenvolvimento de habilidades e a reação à estímulos. Um critério objetivo e seguro, sem discriminações.

A adoção da doutrina da proteção integral está expressa no art. 1° do Estatuto da Criança e do Adolescente, em decorrência disso, o mesmo traz diretrizes aplicáveis as normas de outras áreas do direito, como Direito Civil, Penal e Administrativo, visando a efetivação dessa proteção integral.

Essa doutrina rompeu com o ciclo concentrador e filantrópico dos códigos anteriores, uma das modificações mais significativas é que atualmente os direitos da criança e do adolescente possuem caráter de Política Pública. Nesse sentido, para efetivar os objetivos da doutrina, o ordenamento previu um conjunto de medidas governamentais e não governamentais, tais como: políticas sociais básicas, serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial, e proteção jurídico social.

Além do ECA, outros marcos importantes nas áreas da Assistência Social e de Direitos Humanos da criança e do adolescente do Brasil reforçaram o objetivo do princípio da Proteção Integral, como: a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de, 1993, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004, o Plano Nacional de Promoção a Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC) em 2006, a Resolução nº 113 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) também de 2006 e a Lei 12.010 de 2009, conhecida como Lei da Adoção.

A resolução n° 113/2006 do Conanda consolidou o Sistema de Garantia de Direitos (SGD), que surgiu visando assegurar e fortalecer a implementação do ECA, vejamos:

> Art. 1º O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal.
>
> § 1º Esse Sistema articular-se-á com todos os sistemas nacionais de operacionalização de políticas públicas, especialmente nas áreas da saúde, educação, assistência social, trabalho, segurança pública, planejamento, orçamentária, relações exteriores e promoção da igualdade e valorização da diversidade.
>
> § 2º Igualmente, articular-se-á, na forma das normas nacionais e internacionais, com os sistemas congêneres de promoção, defesa e controle da efetivação dos direitos humanos, de nível interamericano e internacional, buscando assistência técnico-financeira e respaldo político, junto às agências e organismos que desenvolvem seus programas no país. (CONANDA, 2006)

Dessa forma, o Sistema de Garantia de Direitos está articulado através de três formas: a promoção, o controle e a defesa, englobando diversos órgãos e instituições com atuação sistemática em forma de rede, não havendo hierarquia entre os participantes, visando uma atuação uniforme e eficiente.

Dentre as inúmeras mudanças proporcionadas pela doutrina da Proteção Integral, destaca-se a ampla atuação que o ECA concedeu ao Ministério Público, estabelecendo sua atuação administrativa e judicial, conforme disposto nos arts. 201 e 202. No âmbito administrativo, o Ministério Público fiscaliza e pressiona o poder público para efetivar as políticas públicas do sistema de garantia de direitos. Fiscaliza ainda, entidades governamentais e não governamentais, celebrando Termos de Ajustamento de Conduta se necessário.

Por sua vez, no âmbito judicial, pode atuar como parte em ações de sua competência, principalmente nas referentes: a direitos transindividuais de crianças e adolescentes, a atos infracionais cometidos por adolescentes, ressaltando a novidade do instituto da remissão, e deve atuar como fiscal da ordem jurídica nas ações em que não for parte.

Além disso, o ECA estabeleceu a descentralização político administrativa, através do princípio da municipalização e da participação direta da comunidade pelos Conselhos, como o Conselho Tutelar. Nesse aspecto, o poder público municipal torna-

se o executor da política de atendimento, sendo responsável por materializar o Sistema de Garantia de Direitos.

O ECA, em seu art. 88, também estabelece a criação dos Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional dos direitos da criança e do adolescente, dessa forma, o decisório passa a ser participativo, de co-gestão com a sociedade civil por meio de organizações representativas.

Ao estabelecer a responsabilidade solidária de proteção desse grupo, englobando a família, a sociedade e o Estado, o Constituinte visou garantir maior aceite da doutrina e comprometimento de efetivação dos direitos nela contidos, tentando tornar a proteção integral um princípio e objetivo intrínseco da própria sociedade brasileira.

3.1 PRINCÍPIOS NORTEADORES

Segundo Amin (2024), analisando o ECA, verifica-se a existência de 2 princípios norteadores dos direitos da criança e do adolescente:

> Há dois princípios implícitos e aplicáveis em todo o Estatuto, que se espraiam por toda a temática regulada pelo ECA. Mais. Pode-se afirmar que vão além do Estatuto, que estão presentes em toda e qualquer área na qual se verse sobre direitos de crianças e adolescentes. **Dada sua amplitude, podem ser classificados como macroprincípios.** São princípios gerais e orientadores de todo o sistema de garantia de direitos infantojuvenis, a saber: **1) princípio da prioridade absoluta; 2) princípio do superior interesse da criança e do adolescente ou do melhor interesse.** (2024, p. 26, grifos nossos)

O princípio da prioridade absoluta está previsto no art. 227 da Constituição Federal e nos arts. 4º e 100 do Estatuto da Criança e do Adolescente. Ele estabelece a prioridade em favor das crianças e adolescentes em todas as esferas, sendo essa prioridade ampla e irrestrita, aplicável no âmbito familiar, social, judicial, extrajudicial e administrativo. É necessário falar de prioridade absoluta porque em situações em que seja necessário decidir ou repartir recursos, deve ser feito a ponderação e a escolha priorizando os interesses das crianças e adolescentes.

Um exemplo da aplicação da prioridade destinada a esse grupo, é a prioridade de atendimento. Em um hospital, considerando que uma criança e um adulto apresentem o mesmo quadro sintomático, o atendimento da criança deve ser

prioritário, considerando suas fragilidades e especificidades de pessoa em desenvolvimento.

É necessário ainda, ressaltar que o Marco Legal da Primeira Infância, trazido pela Lei nº 13.257/2016, estabeleceu que, considerando a importância do desenvolvimento saudável e integral da primeira infância (aqui considerado os seis primeiros anos de idade), as políticas, programas e serviços destinados à primeira infância devem ser priorizados. Amim (2024) afirma que isso significa criar uma prioridade dentro da prioridade, ou seja, no contexto em que precise escolher entre destinar recursos para primeira infância ou para infância e adolescência, deverá priorizar a primeira infância.

Como desdobramento desse princípio da prioridade, podemos citar a reserva da destinação de recursos públicos. O art. 4°, alínea d, do ECA prevê a destinação privilegiada dos recursos públicos, contudo, nenhum outro ordenamento, nem mesmo a CF destinou pelo menos um percentual mínimo de destinação. Isso significa que a efetividade desse privilégio de destinação de recursos deve ser fiscalizado pela sociedade e pelos integrantes do Sistema de Garantia de Direitos, como o Ministério Público e o Conselho Tutelar.

Por sua vez, o Princípio do Melhor Interesse, também chamado de interesse superior, estabelece que todas as decisões relacionadas às crianças e adolescentes priorizem o seu bem estar e desenvolvimento, respeitando e efetivando seus direitos. Esse princípio é tão amplo que se estende as decisões tomadas por instituições públicas ou privadas, assistência social, judiciário, autoridades administrativas ou órgãos legislativos.

Foi utilizado pela primeira vez em 1924, na Declaração dos direitos da criança de Genebra e “tem sua origem histórica no instituto protetivo do *parens patriae* do direito anglo-saxônico, pelo qual o Estado outorgava para si a guarda dos indivíduos juridicamente limitados” (Amin, 2024, p. 38).

O termo brasileiro deriva da expressão *“the best interests of the child”,* que conforme afirma Mendes & Ormerod (2019), trata-se de um erro de tradução que acarretou em dois grandes prejuízos doutrinários: limitou uma expressão plural em algo único e específico, como se só existisse um melhor interesse, sendo que os indivíduos apresentam vários interesses e necessidades; o termo *“child”*, que em inglês engloba crianças e adolescentes (aqueles que ainda não atingiram a maioridade penal) foi traduzido para criança, podendo ser erroneamente interpretado

que o princípio refere-se apenas as pessoas de até 12 anos. Entretanto, o legislador ao incorporar o princípio no ECA, estabeleceu sua aplicação à crianças e adolescentes.

Mendes & Ormerod (2019), descrevem que o princípio do melhor interesse

> (...) está amplamente relacionado ao desenvolvimento da criança/adolescente, que é dividido em dois domínios: “material fisiológicos” (necessidades básicas e de sobrevivência) e “contextuais” (necessidades não-materiais = psicossociais e emocionais). (p.1)

Por mais que não haja definição legal do que seria o melhor interesse, neste trabalho, definiremos da seguinte forma: É a prevalência daquilo que formará um adulto saudável, capaz e funcional sócio emocionalmente, ponderando não só suas necessidades e demandas atuais, mas também os impactos dessa decisão em seu futuro. Considerando ainda, as particularidades do indivíduo envolvido, sem qualquer amarra aos anseios: sociais, de seus responsáveis e da entidade governamental ou não governamental envolvida.

Inclusive, a falta de uma definição clara e precisa do que seria o princípio do melhor interesse, é uma das principais críticas a ele realizadas. Essa falta de definição e direção proporciona interpretações muito subjetivas e possibilita decisões que podem não atender as reais necessidades e interesses das crianças e adolescentes, sendo a indeterminação um problema.

Eekelaar (2015), ao analisar o princípio do melhor interesse na Europa, aponta as inconsistências ocorridas promovidas pela indeterminação tal qual no Brasil, como decisões que deveriam tratar diretamente sobre as crianças e adolescentes, tornam-se decisões que indiretamente afetam esse grupo, tendo em vista que os interesses de adultos sobressaem-se aos deles, erroneamente retirando-os de foco.

Por outro lado, a amplitude desse princípio dá ao aplicador a discricionariedade de mesclar as melhores opções e combiná-las numa única solução, atendendo as subjetividades do(s) indivíduo(s), oferecendo o melhor cenário a ele(s) disponível. O ideal é que este princípio seja aplicado juntamente com outros princípios norteadores e direitos fundamentais, garantindo a efetivação da doutrina da proteção integral.

É importante ressaltar que esse princípio é multifacetado. Além de se relacionar com os direitos fundamentais inerentes a todos os seres humanos, o princípio do melhor interesse possibilita o surgimento de outros direitos como o direito à convivência familiar e comunitária, em um ambiente que proporcione seu desenvolvimento integral.

3.2 O PRINCÍPIO DO MELHOR INTERESSE E O DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR

A família é considerada um lugar privilegiado para o desenvolvimento pleno das crianças e adolescentes, crucial para a criação de laços afetivos e para a formação da personalidade a longo prazo. O afeto é indispensável em toda a etapa de desenvolvimento do ser humano, de acordo com Vygotsky “o afeto é o alfa e o ômega, o primeiro e o último elo, o prólogo e o epílogo de todo o desenvolvimento psíquico” (1996, p. 204, tradução nossa).

Vygotsky (1996) afirma que é na relação com o adulto cuidador que a criança se educa, pois há um binômio entre o cuidar e o educar. É nesse processo da relação primária que as crianças, principalmente na primeira infância, criam memórias, aprendem, concentram a sua atenção, percebem os objetos e o ambiente que as rodeiam e formam toda sua percepção do mundo. É no ambiente familiar, na verdade, é o ambiente familiar o primeiro mundo de uma criança, sendo primordial para o desenvolvimento de suas habilidades, da sua psique, da sua inteligência, mas principalmente, da sua personalidade (Pratta & Santos, 2015).

Para Mello (2006),

> **A relação** inicial que vemos estabelecida **entre a criança e o adulto** é uma relação essencialmente emocional que, **sendo positiva, possibilita uma vivencia agradável entendida como um convite a ampliação da relação com o mundo de pessoas e objetos ao redor. Sendo negativa, inibe a iniciativa da criança. Em lugar de abrir-se para o mundo que se descortina frente a ela, a criança se fecha.** (p. 199, grifos nossos)

A partir disso, percebe-se a importância de uma boa relação entre a criança e seu cuidador para o pleno desenvolvimento de suas potencialidades. É importante ressaltar que os principais cuidadores de uma criança são os seus familiares, podendo incluir ainda amigos da família e vizinhos, que conforme se envolvam em sua

educação e cuidados, podem desempenhar um papel primordial na vida da criança. (Abuchaim, 2016).

Contudo, não é apenas na infância que a convivência familiar é indispensável para o desenvolvimento saudável. Wathier & Dell'Aglio, em seus estudos sobre os impactos dos eventos estressores, concluíram que "crianças e adolescentes que vivem no contexto da instituição têm maior chance de apresentar transtornos psiquiátricos do que aqueles vivendo com suas famílias" (2007, p.7).

Visando a formação de um adulto saudável, capaz e funcional sócio emocionalmente, que é o objetivo do princípio do melhor interesse, é imprescindível a criação e a manutenção dos vínculos afetivos, familiares e comunitários. É nesse contexto que, em conformidade com o art. 9° da Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC) de 1989, o ordenamento jurídico brasileiro, por meio do art. 227 da Constituição Federal e do art. 4° do Estatuto da Criança e do Adolescente, assegura a esse grupo o direito à convivência familiar e comunitária, vejamos:

> Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e **à convivência familiar e comunitária**, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (CF,1988, grifo nosso)

> Art. 4º 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.** (ECA, 1990, grifo nosso)

3.2.1 Família e o Papel da Afetividade

A família é uma organização que pode ser composta de diversas maneiras, no entanto, nesse trabalho não faremos distinção da totalidade de maneiras de composição familiar, desse modo, adotaremos o conceito de família de Abuchaim: "Entende-se "família" como uma organização social, em que podem ou não existir laços consanguíneos, com seus membros vinculados por afetos e por ações de proteção e de cuidado." (2016, p.5).

Destaca-se no conceito a ressalva de que a família pode ser composta ou não por laços consanguíneos, essa concepção da dispensabilidade do critério

sanguíneo para a caracterização de família é algo já estabelecido na sociedade, visto que os laços afetivos são mais importantes e que podem ou não ser construídos simultaneamente com a consanguinidade, conforme afirma Falcão et. al., em sua canção popular intitulada “Não perca as crianças de vista”:

> Família é quem você escolhe pra viver
> É quem você escolhe pra você
> Não precisa ter conta sanguínea
> É preciso ter sempre um pouco mais de sintonia. (2005)

O ordenamento jurídico brasileiro considerou esse conceito social de família quando legitimou a existência da família natural e da família extensa/ampliada. De acordo com o art. 25, caput do ECA, entende-se por família natural a comunidade formada pelos pais ou qualquer deles e seus descendentes.

Por sua vez, o parágrafo único do mesmo artigo define a família extensa como aquela que se estende para além da unidade pais e filhos ou da unidade do casal, formada por parentes próximos com os quais a criança ou adolescente convive e mantém vínculos de afinidade e afetividade.

Já a família ampliada, seria considerada a família formada puramente por laços afetivos, ainda que destituída de laços consanguíneos. Assim, essas serão as definições adotadas durante a extensão desse trabalho.

Em situações normais, a convivência familiar e comunitária dá-se de diversas maneiras, a mais comum é por forma de circulação: arranjo informal, como estratégia de cuidado, onde crianças e adolescentes alternam entre as residências da sua família natural e extensa/ampliada quando necessário.

Nesse sentido, o ordenamento jurídico brasileiro, por meio dos arts. 19 e 101 do ECA, prevê às crianças e adolescentes o direito à criação e educação em seio familiar, preferencialmente na sua família natural, mas em caráter excepcional, se necessário o afastamento de sua família natural, admite a inclusão em programa de acolhimento familiar, institucional e a colocação em família substituta.

O caráter excepcional dessa medida se dá em resposta a antiga cultura da institucionalização. Nesse sentido, o afastamento da família é providência extrema e possui caráter excepcional, só pode ser determinada por autoridade judiciária em situações que se considera que a criança ou adolescente, por motivo relevante e

plenamente justificado, não pode permanecer no convívio de seus pais ou responsável legal.

Nesses casos de justificável necessidade de afastamento familiar, deve ser realizado o encaminhamento da criança ou adolescente para sua família extensa ou ampliada, família substituta, inserção em programa de acolhimento familiar ou, na sua falta, institucional, nessa ordem de preferência.

A referida ordem de preferência é dada pela Lei n° 13.431/2007, que estabeleceu o Sistema de Garantia de Direitos para as crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência, ou seja, um SGD em contexto específico. Essa Lei também reforça a proteção da família como base da sociedade e o princípio da prevalência da família, ao passo estabelece que mesmo em situações de violência, sempre que possível (e viável), deve-se preservar dos vínculos familiares.

Todavia, é necessário esclarecer que promover o desenvolvimento em um seio familiar desestruturado não é o objetivo da política da proteção integral. Nesse sentido, surge a política do fortalecimento e valorização da família, por meio de diversos mecanismos, mas principalmente pelo Plano Nacional de Promoção a Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC) e por medidas descritas no Sistema de Garantia de Direitos.

3.3 A FUNÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS) NA PROTEÇÃO À FAMÍLIA

O fortalecimento da família realizado pelo acompanhamento às crianças e adolescentes e suas famílias, por mais que possua vários agentes, tem como destaque o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que de forma descentralizada organiza o sistema de atendimento sócio assistencial, visando sua proteção.

A proteção social proporcionada pela assistência social no âmbito do SUAS centraliza-se em dois níveis de atenção: A Proteção Social Básica (PSB) e a Proteção Social Especial (PSE), esta última se subdivide em Proteção Especial de Média e de Alta Complexidade. A estruturação é estratégica, ao passo que relaciona-se diretamente aos diversos níveis de desproteção social.

Desse modo, a Proteção Social Básica atua no âmbito da prevenção de situações de risco – destinando-se a população que vive em situação de

vulnerabilidade social decorrente de escassez econômica e/ou fragilização de vínculos afetivos relacionais e de pertencimento social – por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitário (PNAS, 2004), geralmente, a porta de entrada da PSB é o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS).

Por sua vez, a Proteção Social Especial destina-se a população que já está em situação de risco ou violação de direitos, por isso divide seus serviços em dois níveis de atuação. Pormenorizando, a Proteção Social Especial de Média Complexidade atua nas situações em que os vínculos familiares estão fragilizados e/ou em contextos de ameaça ou violação de direitos de um dos membros da família, cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos, e age por meio dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS).

Já a Proteção Social Especial de Alta Complexidade, destina-se a "indivíduos ou famílias que tiveram o rompimento temporário da convivência familiar e comunitária, ofertando proteção integral e moradia temporária, por meio de diferentes tipos de serviços de acolhimento" (GIN-FE, 2023, p.17).

Ainda referente à média complexidade, este trabalho irá se dedicar à análise da colocação em família substituta nos casos em que existam vínculos familiares e afetivos a serem mantidos, por meio da família extensa e ampliada.

3.4 COLOCAÇÃO EM FAMÍLIA SUBSTITUTA

Nesse sentido, ressalta-se que na falha ou na falta da proteção social básica, que deve promovida não só pelos órgãos da assistência social mas por todos os envolvidos no Sistema de Garantia de Direitos, havendo violação de direitos das crianças e adolescentes e sendo necessário o afastamento da sua família natural, o ordenamento jurídico determina a colocação em família substituta, ou na impossibilidade, o acolhimento institucional.

Sobre a colocação em família substituta, de acordo com o art. 28 caput do ECA, ela pode ser realizada por meio de 3 institutos: a tutela, a guarda e a adoção, sendo o primeiro de caráter provisório, o segundo pode ser de caráter provisório ou definitivo, e o último de caráter permanente. Essas medidas visam promover assistência material, moral e educacional à criança e ao adolescente, proporcionando seu desenvolvimento em um seio familiar.

No entanto, neste trabalho vamos nos limitar a análise detalhada apenas do instituto da guarda. Primeiramente, é necessário distinguir o Instituto da Guarda previsto no Direito Civil do Instituto da Guarda previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente, também chamada de guarda estatutária. A guarda no Direito Civil refere-se a execução do poder familiar, existindo concomitantemente a ele, enquanto a guarda no ECA refere-se a uma modalidade de colocação em família substituta, que por sua natureza, é exercida por terceiros que não os genitores da criança ou adolescente.

Desse modo, sempre que nos referirmos à guarda nesta pesquisa, estaremos nos referindo a guarda estatutária, proveniente do Estatuto da Criança e do Adolescente, como modalidade de colocação em família substituta.

Acerca da medida protetiva de colocação em família substituta, há requisitos que norteiam como esse procedimento deve ser realizado, conforme preceitua Maciel:

> A oitiva da criança ou do adolescente (§ 1º do art. 28);
> O consentimento do adolescente (de 12 a 18 anos incompletos) colhido em audiência (§ 2º do art. 28);
> O parentesco e a relação de afinidade ou afetividade entre o pretenso guardião e a pessoa menor de idade, a fim de evitar ou minorar as consequências decorrentes da medida (§ 3º do art. 28);
> A colocação do grupo de irmãos em uma mesma família substituta, ressalvada a comprovada existência de risco de abuso ou outra situação que justifique a solução diversa, evitando-se o rompimento definitivo dos vínculos fraternais (§ 4º do art. 28);
> A preparação prévia e o acompanhamento posterior da colocação em família substituta, realizados por equipe interprofissional (§ 5º do art. 28);
> A observância das peculiaridades da criança ou do adolescente indígena (§ 6º do art. 28);
> A possibilidade de indeferimento da medida no caso de incompatibilidade ou ambiente inadequado (art. 29);
> A proibição de transferência da guarda para terceiros ou entidades sem autorização judicial (art. 30);
> [...]
> E a formalidade de um compromisso firmado, mediante termo lavrado nos autos e registrado em cartório em livro próprio (art. 32). (2024, p. 299).

Ressalta-se que nesse instituto não há mudança na titularidade do poder familiar, apenas do ônus da guarda e responsabilidade à família que de fato está exercendo os cuidados da criança ou do adolescente. Frisa-se que a colocação em família substituta só pode ser autorizada por meio judicial.

Em relação à guarda estatutária, atualmente divide-se em duas modalidades principais: o acolhimento familiar, por meio da família acolhedora,

instituída na PNAS em 2004 e reforçada na Lei nº 12.010/09. Nessa modalidade, a criança ou adolescente é cuidado por uma família acolhedora com a qual não tem vínculos prévios, mas que foi cadastrada, selecionada e é acompanhada por uma equipe técnica.

A família acolhedora visa garantir a criança ou adolescente condições de desenvolvimento em uma família, embora não existam os vínculos prévios, a modalidade possui preferência considerando que a opção restante seria o acolhimento institucional, ou seja, é considerado em casos de alta complexidade.

Por outro lado, existe a família guardiã, nos casos em que a guarda é concedida para a família extensa/ampliada da criança ou adolescente, visando a manutenção dos vínculos afetivos familiares e comunitários anteriormente construídos. Essa modalidade é a primeira na ordem de preferência quando não há possibilidade de reintegração da criança na família natural temporariamente, relaciona-se aos casos de média complexidade.

Ou seja, considerando o princípio da prevalência da família, previsto no art. 100 do ECA, e da importância dos vínculos afetivos para o pleno desenvolvimento, corroborando a ordem de preferência citada anteriormente, a colocação em família substituta mediante guarda, deve considerar preferencialmente concede-la para os integrantes da família extensa ou ampliada, caso seja possível, na sua falta ou impossibilidade deve-se considerar a família acolhedora.

4 ESTÍMULO À GUARDA

Considerando que a modalidade de guarda é a medida de colocação em família substituta mais simples (STJ, 2016), a Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente estabelecem o princípio do estímulo à guarda:

> Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.
> (...)
> § 3º O direito a proteção especial abrangerá os seguintes aspectos: VI - estímulo do Poder Público, através de assistência jurídica, incentivos fiscais e subsídios, nos termos da lei, ao acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente órfão ou abandonado; (CF, 1988)

> Art. 34. O poder público estimulará, por meio de assistência jurídica, incentivos fiscais e subsídios, o acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente afastado do convívio familiar. (ECA, 1990)

O princípio determina que o poder público estimulará o acolhimento de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar, sob a forma de guarda, e estabelece que esse estímulo deve ser feito com assistência não só jurídica, mas também com incentivos e subsídios. A determinação da assistência do poder público é importante porque explicita o interesse do legislador de que o acolhimento ocorra de forma eficaz.

Conforme afirma Maciel (2024), ainda que a guarda esteja concedida a terceiros, os pais ainda possuem o dever de sustento decorrente da autoridade parental, mesmo que a assistência material também seja devida pela família guardiã ou acolhedora.

Ocorre que a falta de condições econômicas favoráveis não é um motivo para o indeferimento da guarda, porém a impossibilidade de garantir o pleno desenvolvimento de uma criança ou adolescente é sim um fator desmotivador da aceitação da guarda por parte da família. Se uma família encontra-se em situação de vulnerabilidade econômica e dificuldades para se manter em sua organização original, como se responsabilizar pelo cuidado de um ou mais integrantes?

Nesse contexto surge a importância do princípio do estímulo à guarda com incentivos fiscais e subsídios, que garantam condições materiais da família receber a criança ou adolescente propiciando seu desenvolvimento pleno.

Então, nos casos em que a família extensa/ampliada ou acolhedora necessite da ajuda governamental para criar e sustentar a criança ou adolescente, acolhida na forma da guarda estatutária, ou seja, aquela que deu-se por medida de proteção como colocação em família substituta, justifica-se o subsídio e/ou incentivos fiscais para estimular essa medida.

4.1 GUARDA SUBSIDIADA

Ao analisar o Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu art. 34 juntamente com o art. 227 da Constituição Federal, infere-se que ambos os dispositivos autorizaram o pagamento de subsídio financeiro (bolsa-auxílio) para a família mantenedora de guarda estatutária de crianças e adolescentes em situação de risco. A esse estímulo financeiro dá-se o nome de guarda subsidiada.

O ECA em seus arts. 90, inciso I, e 101, inciso II, traz disposições sobre os programas e medidas de proteção, vejamos:

> Art. 90. As entidades de atendimento são responsáveis pela manutenção das próprias unidades, assim como pelo planejamento e execução de programas de proteção e sócio-educativos destinados a crianças e adolescentes, em regime de:
>
> I - orientação e apoio sócio-familiar;
>
> Art. 101. Verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 98, a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas:
>
> II - orientação, apoio e acompanhamento temporários; (1990)

Analisando estes dispositivos, infere-se que a guarda subsidiada pode ser destinada à Proteção Social de Média Complexidade, considerando que já houve violação ou situação de risco que justificasse a colocação em família substituta, mas ainda há a manutenção de vínculos, hipótese que afasta a incidência da Alta Complexidade no oferecimento do programa.

Ainda, ressalta-se que a Alta Complexidade pode ser co-atora no programa de guarda subsidiada na seguinte hipótese: quando for indicado que uma criança ou

adolescente em atual situação de acolhimento institucional, possui família extensa ou ampliada disposta a ser sua família guardiã, visando o seu desligamento do acolhimento institucional para sua reintegração a família extensa ou ampliada.

Deve ser categorizada como serviço aos olhos do Estado, considerando a definição contida no art. 23 da Lei nº 8.742/1993 (LOAS), que define serviço como atividade continuada. Porém, também pode ser nomeada de Programa, com base no disposto no art. 90 do ECA, pois se encaixa nas medidas de orientação, apoio e acompanhamento temporários às crianças e adolescentes, em conformidade com o caráter temporário da guarda, numa estratégia para evitar a institucionalização.

É imprescindível a distinção da guarda subsidiada do programa de família acolhedora, mesmo que ambos possam receber bolsa-auxílio, a família acolhedora trata-se de família que voluntariamente se inscreve em um programa para acolher e se dispõe a ceder sua casa para criar indivíduos que não possuem qualquer tipo de vínculo afetivo, independente da família que se originem. Ainda, podem acolher simultaneamente indivíduos de diversas famílias, visando proporcionar o desenvolvimento destes em um ambiente familiar.

Enquanto as famílias da guarda subsidiada, também chamadas de famílias guardiãs, recebem bolsa-auxílio para arcar com os custos oriundos de um ou mais indivíduos de sua família extensa/ampliada, com os quais mantém vínculos familiares ou afetivos.

Ocorre que muitas crianças e adolescentes em contexto de risco, vivem em situação de intensa circulação, alternando em grande frequência nas residências de familiares e participantes da comunidade em que estão inseridos, de maneira informal e que prejudica a estabilidade necessária para seu desenvolvimento.

Portanto, visando diminuir o acolhimento familiar e institucional, estimular a formalização da guarda informal, firmar os cuidados por uma única família e extinguir a grande transitoriedade conservando os vínculos afetivos e comunitários infanto-juvenis, em conformidade com o disposto na Resolução 64/142 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 2009, que dispõe sobre as modalidades alternativas de cuidados, e com o ordenamento jurídico brasileiro, muitos Municípios criaram Leis Municipais que instituem seus próprios Programas ou Serviços de Guarda Subsidiada.

Frisa-se que a criação desses programas e serviços teve como grande estimulador o Ministério Público, que nos últimos anos, utilizando de suas

competências, pressionou o poder público para efetivar essa medida. Graças a esse esforço, vemos no Brasil o início de movimento legislativo para instituir o subsídio.

Todavia, faz-se necessária a supervisão dos participantes do SGD e fiscalização da sociedade, para garantir que a mobilização não seja puramente legislativa, com o intuito de cessar as cobranças do Ministério Público, mas que haja movimentação do executivo para efetivar o programa.

Em todo caso, a intenção é que o subsídio aqui discutido deverá ser usado para os gastos que a família guardiã tiver com a criança ou adolescente que estiver acolhendo. Ressalta-se ainda que, a família extensa ou ampliada pode precisar de outro tipo de suporte, como cesta básica, auxílio psicológico entre outros, não se exclui a possibilidade da família ser auxiliada de outra forma que não apenas a bolsa-auxílio.

Destacando-se que o sistema de proteção à família e as crianças e adolescentes é realizado em forma de rede, desse modo, nada impede o encaminhamento dessa família para outros órgãos e instituições da rede de proteção.

Além disso, ressalta-se que como em qualquer outra política pública, para que haja êxito é necessário a participação da sociedade e para isso, a divulgação das informações é fundamental. Conforme afirma Cezar (2018, p. 2) “a comunicação constitui, portanto, desde o processo de formação da agenda para a construção da política pública até o processo de sua implementação e avaliação, um instrumento potencializador da relação entre os atores envolvidos”.

Nesse sentido, é crucial que juntamente com a implementação de programas de guarda subsidiada, haja intensa divulgação da criação, mecanismos, requisitos e população que se encaixariam como beneficiários para impulsionar a efetivação do programa. Um programa bem estruturado e não utilizado, não é benéfico e não atinge seus objetivos.

4.2 A IMPORTÂNCIA DE AUXÍLIO FINANCEIRO PARA O DESENVOLVIMENTO PLENO

É fundamental que os recursos públicos cheguem aos membros da família para garantir-lhes as condições de alimentar, proteger e educar o ser em desenvolvimento (Cintra 2001 apud Mendes 2006). Para isso, os programas de transferência de renda, assim como as bolsas-auxílios decorrentes do programa de guarda subsidiada desempenham uma função importantíssima.

A função do subsídio na prática relaciona-se a capacidade de proporcionar a dignidade da pessoa humana, melhorar as condições de moradia, alimentação, escolaridade, acesso a serviços de saúde e saneamento à população infanto-juvenil.

Também, podem ser revertidos em itens de higiene pessoal, corroborando para manutenção da saúde, em lazer e cultura, intrínsecos à dignidade da pessoa humana e necessários para o desenvolvimento da criança e do adolescente.

Segundo Botelho (2024), entende-se por políticas de renda os programas que fornecem recursos financeiros em dinheiro, de diferentes formas e com diversos fins, visando à proteção social.

Ainda não há estudos que retratem a importância do subsidio financeiro nos casos de guarda estatutária, mas por analogia, percebe-se a importância de políticas de renda para as famílias em situação de vulnerabilidade, mesmo público alvo (vulnerabilidade socioeconômica) das famílias beneficiárias do subsidio da guarda. Portanto, analisaremos brevemente o resultado de políticas de transferência condicional de renda a fim de demonstrar o impacto que o subsídio a guarda representa para as famílias beneficiárias.

Roque & Ferreira (2015), em seu estudo, afirmam que as políticas de transferência condicional de renda são responsáveis pelo aumento no número de crianças nas escolas, a redução do abandono escolar e melhorias na saúde da criança. Por sua vez, Botelho (2024), afirma que o acesso à essas políticas reduzem privações e possibilitam capacidades.

Ou seja, o acesso a recursos financeiros possibilitam a efetivação de direitos fundamentais e proporcionam um desenvolvimento maior das capacidades, sendo de grande valia para as políticas públicas relacionadas aos direito das crianças e adolescentes, ao passo que o princípio do melhor interesse a da proteção integral visam garantir o acesso à direitos fundamentais e o mais pleno desenvolvimento desses indivíduos.

Dessa forma, não há dúvidas da importância do subsídio financeiro como estímulo à guarda, considerando a reversão dos recursos em benefício das crianças e adolescentes em situação de risco, sendo investidos na efetivação dos seus direitos fundamentais como moradia, alimentação, educação, saúde, lazer e demais direitos.

Tratando-se da origem orçamentária, considerando que é necessário indicar a origem do financiamento dos programas, o art. 260 §2º do ECA estabelece

fundamentos legais para a dotação orçamentária dos programas de guarda subsidiada:

> (...)
> § 2º **Os conselhos** nacional, estaduais e municipais **dos direitos da criança e do adolescente fixarão critérios de utilização**, por meio de planos de aplicação, **das dotações subsidiadas e demais receitas**, **aplicando necessariamente percentual para incentivo ao acolhimento, sob a forma de guarda,** de crianças e adolescentes e para programas de atenção integral à primeira infância em áreas de maior carência socioeconômica e em situações de calamidade. (ECA, 1990, grifos nossos)

Assim, os programas de guarda subsidiada têm imenso respaldo legal para sua criação e implementação, cabendo ao poder público municipal sua efetivação, conforme o princípio da municipalização.

5 O PROGRAMA DE GUARDA SUBSIDIADA DE JOÃO PESSOA – PB

No estado da Paraíba, o Ministério Público Estadual tem incentivado intensamente os municípios a instituírem o programa de guarda subsidiada, por meio de eventos, recomendações e outras medidas. A capital do estado, João Pessoa, acatou a recomendação do órgão e em dezembro de 2021 instituiu o programa de guarda subsidiada, por meio da Lei Orgânica n° 14.309.

Esse programa significou um avanço não só para o município de João Pessoa, mas para o estado da Paraíba inteiro, como exemplo dado pela capital aos demais municípios.

O objetivo do Programa é descrito no art. 1° da referida Lei:

> Art. 1º **Esta Lei institui, no âmbito do Município de João Pessoa, o Programa de Guarda Subsidiada**, destinado à crianças e adolescentes que estejam com seus direitos violados ou em situação de risco social e pessoal, no caso em que se fizer necessário o afastamento do convívio com seus genitores ou outros familiares, propiciando a colocação em família extensa ou ampliada, **com a finalidade de:**
>
> I – Evitar o acolhimento, seja institucional ou familiar, oportunizando a manutenção dos vínculos familiares e comunitários;
>
> II – Evitar o desmembramento do grupo de irmãos que estejam em situação de risco social e pessoal,
>
> III – Assegurar a convivência familiar e comunitária. (João Pessoa, 2021)

Ou seja, a justificativa para a implementação do programa é manter crianças e adolescentes, com seus direitos violados ou em situação de risco pessoal e social, juntos com seus irmãos no seio de sua família extensa ou ampliada, evitando a medida de acolhimento familiar ou institucional.

No art. 2º é explicito que o programa visa auxiliar o custeio das despesas geradas pelos beneficiários – esclarecendo que os beneficiários são as crianças/adolescentes – inseridos em famílias que não possuam recursos financeiros suficientes para suprir suas necessidades básicas.

Traz ainda sobre a possibilidade do pagamento do auxílio nas situações que a guarda seja concedida a pessoa com quem o beneficiário mantenha laços afetivos, consolidando o entendimento de família ampliada anteriormente discutido neste trabalho.

É importante esclarecer que no âmbito da legislação, documentos oficiais e dos relatórios do programa, veremos os termos “família extensa” e “ampliada” para designar vínculos de parentesco fora da família natural, mas neste trabalho, para facilitar a diferenciação, utilizaremos o termo família ampliada para designar aquela construída unicamente por laços afetivos.

Para o cumprimento do objetivo, a Lei n° 14.309 estabelece o valor do subsídio e seus critérios de variação da seguinte forma:

> Art. 5º O subsidio fica estabelecido no valor de um salário-mínimo federal vigente, para cada criança ou adolescente.
>
> § 1º Na hipótese de grupo de irmãos, a concessão no valor de um salário-mínimo, por pessoa, será limitada ao número total de uma crianças e/ou adolescentes.
>
> § 2º Havendo mais de dois irmãos no grupo, será acrescido o valor, por pessoa, de meio salário-mínimo para cada um dos demais beneficiários. (João Pessoa, 2021)

O valor base do subsídio foi definido em um salário mínimo, considerando a guarda de uma criança ou adolescente, podendo ser acrescido em meio salário mínimo por indivíduo excedente, nas hipóteses de grupo com mais de dois irmãos. A possibilidade de acréscimo por irmãos viabiliza a manutenção de convivência entre eles, fortalecendo os vínculos fraternais.

Em relação aos instrumentos e estratégias de divulgação do programa, não foram encontradas orientações diretas de como será realizada, nem na Lei que institui nem nos documentos oficiais analisados (Projeto Político Pedagógico e Regimento Interno).

5.1 ATORES E PROCEDIMENTOS DO PROGRAMA DE GUARDA SUBSIDIADA

A Lei nº 14.309 e o Regimento Interno do programa estabelecem a cooperação entre a Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania (SEDHUC), a Diretoria da Assistência Social e a Proteção Social Especial da Média Complexidade para a efetivação do programa, estabelecem ainda a criação de uma equipe técnica multidisciplinar específica para o programa.

No tocante ao acompanhamento dos procedimentos do Programa, estes são realizados pela equipe técnica multidisciplinar, composta por Advogada,

Assistente Social e Psicóloga. A formação multidisciplinar é importante para garantir que haja êxito na efetivação e garantias de direitos das crianças e/ou adolescentes.

Nesse sentido, o Projeto Político Pedagógico (PPP) do programa afirma a função do CREAS na efetivação da guarda subsidiada, pois define que as famílias e/ou pessoas interessadas em participar do Programa irão sinalizar sua vontade para o CREAS, por outro lado, é a equipe técnica do Programa de Guarda Subsidiada, através de Estudo Socioeconômico que irá elaborar um relatório com parecer ao juizado, se posicionando acerca da possibilidade.

Porém, por mais que essa seja a disposição do PPP, nada impede que as famílias sejam encaminhadas pelo próprio juizado, em audiência concentrada nos casos que o indivíduo esteja em acolhimento institucional por exemplo, para o CREAS e a equipe do programa averiguarem a possibilidade de inserção.

Outros atores como o Conselho Tutelar, o Centro de Referência em Assistência Social (CRAS), o Serviço Especializado de Abordagem Social (Ruartes), o Programa de Saúde na Família, as Escolas, ou a demanda espontânea também podem ser portas de entrada para o programa, reforçando que a política de proteção às crianças e adolescentes deve ser realizada em forma de rede, não havendo hierarquia.

Em resumo, os procedimentos de avaliação para inserção da família no programa são: visita domiciliar, estudo de caso e relatório com parecer favorável ou desfavorável. A equipe do programa de guarda subsidiada e o CREAS elaboram o relatório com parecer em até 10 dias, esse prazo curto é extremamente importante pois assegura a celeridade da resolução.

Se o parecer for favorável, procede-se com o encaminhamento do relatório, elaborado pelas equipes técnicas do Programa e do CREAS, à Vara da Infância e Juventude sugerindo a inserção no programa e expecta a decisão do juiz com a expedição do termo de guarda, se o parecer for desfavorável o CREAS procede com o acompanhamento do Serviço de Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), em articulação com a rede de proteção mediante demandas da família.

A Lei nº 14.309 também determina outros protagonistas para o Programa de Guarda Subsidiada:

> Art. 11. O Programa de Guarda Subsidiada será de responsabilidade do Órgão municipal gestor da Política de Assistência Social, executado e

> acompanhado por equipe da Proteção Social Especial de Média Complexidade.
>
> Art. 12. A fiscalização da execução do Programa será de responsabilidade do Conselho Tutelar, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), Ministério Público Estadual. (João Pessoa, 2021)

Ao designar o órgão municipal responsável pela execução, a legislação efetiva o princípio da municipalização. Ao não nomear diretamente uma secretaria, possibilita a vinculação da responsabilidade à função do órgão. Ou seja, caso o órgão responsável atual seja extinto ou se funda a outro órgão, a responsabilidade será transmitida, possibilitando a continuidade de execução do programa.

Ainda, ao definir os responsáveis pela fiscalização incluindo órgãos municipais e estaduais, possibilita maior efetivação do controle, aumentando a probabilidade de concretização do programa.

Ressalta-se que a legislação foi muito clara na definição dos fundos orçamentários que financiarão o programa, determinando-a nestes termos:

> Art. 13. A partir da criação do Programa de Guarda Subsidiada, o Poder Executivo municipal tomará as providências cabíveis para a previsão orçamentária
>
> Parágrafo único. Nos 48 (quarenta e oito) meses de implantação do Programa de Guarda Subsidiada o FMDCA (Fundo Municipal do Direito da Criança e do Adolescente) colaborará com o custeio das despesas, nos termos da Deliberação no 072/2016 do CMDCA- Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, e já inserido no plano quadrienal (2022 a 2025) do FMDCA, cabendo exclusivamente ao Poder Executivo Municipal o custeio das despesas das vagas que ultrapassarem esse limite. (João Pessoa, 2021)

Determina que a caráter temporário o Fundo municipal do direito da criança e do adolescente colaborará, juntamente como Poder Executivo Municipal, com o financiamento do programa, mas que desde sua criação o Poder Executivo Municipal ficará incumbido de criar a previsão orçamentária para o financiamento. Essa determinação é imprescindível, pois ao indicar a fonte de financiamento dos custos do programa proporciona segurança para sua implementação.

5.2 REQUISITOS DE INSERÇÃO E PERMANÊNCIA

A Lei nº 14.309, em seus arts. 3° e 4°, estabelece os seguintes requisitos para inserção e permanência no programa de guarda subsidiada:

> Art. 3º São requisitos para a inclusão do beneficiário neste Programa:
>
> I – A existência da situação de vulnerabilidade e risco à criança e ao adolescente, necessitando de afastamento imediato do convívio familiar, sendo, porém, colocadas em suas famílias extensas ou ampliadas;
>
> II – A realização da avaliação técnica de equipe da Proteção social Especial de Média Complexidade, com atividade desenvolvida no Centro de Referência Especializada em Assistência Social (CREAS), de acordo com o território de abrangência da família, a fim de analisar as condições da família que é potencial guardiã;
>
> III – A família de origem e a possível guardiã estejam inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único);
>
> IV – Comprovação de domicilio/residência no município de João Pessoa há, no mínimo, 1 (um) ano, inclusive para a família candidata a guardiã;
>
> V – Concessão da guarda da criança ou adolescente, pelo Poder Judiciário, à família guardiã.
>
> Art. 4º São requisitos para o recebimento do subsídio:
>
> I – Família extensa com guarda concedida pelo Juiz (a) da 1ª Vara da Infância e da Juventude desta Capital;
>
> II – Manter matricula e frequência igual ou superior a 75% (setenta e cinco por cento), da criança ou adolescente beneficiário, na rede de ensino;
>
> III – Manter atualizada a vacinação da criança ou adolescente beneficiário.
>
> IV – A utilização do benefício para suprir as necessidades da criança e do adolescente, garantindo-lhes, assim, o seu pleno desenvolvimento;
>
> V – Acompanhamento familiar nas unidades públicas da rede Socioassistencial. (João Pessoa, 2021)

Infere-se que para inserção é necessário justificativa para a colocação em família substituta – vulnerabilidade e risco à criança/adolescente – juntamente com a concessão da guarda pelo poder judiciário, como forma de incentivar a população à formalização da guarda e evitar a destinação de recursos para guarda informal injustificada.

Da exigência da avaliação da família guardiã pela equipe técnica do CREAS, deduz-se que o órgão será uma das portas de entrada para o programa, sendo responsável por certificar se a família guardiã possui vínculos com o possível beneficiário, se possui condições de proporcionar seu desenvolvimento em uma

família e encontra-se em situação de hipossuficiência econômica, justificando a necessidade do subsídio.

A Lei nº 14.309 estabelece ainda a necessidade da família natural e da possível família guardiã (ou já detentora da guarda) estarem inscritas no Cadastro Único do Governo Federal, isso facilita a identificação da vulnerabilidade socioeconômica das famílias, considerando que esse registro identifica e caracteriza as famílias de baixa renda em todo território nacional (Brasil, 2024).

Esse requisito da inscrição no Cadastro Único relaciona-se intrinsecamente com o objetivo do programa, disposto em seu Projeto Político Pedagógico (PPP): “o Programa pretende sensibilizar famílias extensas/ampliadas ou com laços afetivos que se proponham a oferecer um lar seguro e protetor para as crianças e/ou adolescentes, porém encontram na hipossuficiência financeira um dificultador.” (João Pessoa, 2022a, p. 15).

O requisito de comprovação de residência no município há no mínimo um ano, pode ser entendido como evidência de que a família guardiã e o beneficiário são, de fato, munícipes, garantindo a destinação de recursos municipais para as necessidades locais, respeitando sua competência.

A Lei municipal estabelece que para o recebimento do subsídio, a guarda deve ser concedida pela 1ª Vara da Infância e Juventude de João Pessoa, esse critério pode ser interpretado como mais uma forma de garantir que o benefício seja destinado aos munícipes, considerando a competência territorial, juntamente com a necessidade da formalização da guarda.

Ainda, o programa tem como requisitos condicionais a manutenção da frequência escolar dos beneficiários em no mínimo 75% e a manutenção da caderneta de vacinação atualizada. Essas condições, que se assemelham as dos programas de transferência de renda do governo federal, objetivam evitar o trabalho infanto-juvenil e efetivar o acesso à educação e saúde, propiciando condições para o desenvolvimento das crianças e adolescentes.

Conforme exposto no capítulo anterior, essas condições proporcionam melhorias na saúde, aumento no número de crianças e adolescentes nas instituições de ensino e reduzem o abandono escolar (Roque & Ferreira, 2015).

O requisito da reversão do benefício para suprir as necessidades do beneficiário, visa garantir o seu pleno desenvolvimento, evitando a utilização da guarda como instrumento de mera transferência de renda para a família guardiã.

Conforme o objetivo descrito no art. 2º da Lei, o auxílio é para custeio das despesas geradas pelos beneficiários, proporcionando o suprimento das suas necessidades.

Visando também o monitoramento das famílias, buscando se certificar de seu desenvolvimento, o programa estabeleceu como requisito o acompanhamento familiar nas unidades públicas da rede sócio assistencial, propiciando orientação, apoio e acompanhamento, em conformidade com art. 90 do ECA.

Caso a família guardiã descumpra os critérios previstos na Lei, o art. 6° §2º estabelece a obrigatoriedade de ressarcimento dos valores recebidos no período irregular, garantindo responsabilidade dos beneficiários.

Ainda, observando as previsões do art. 9º da Lei que instituiu o programa e do art. 37 do regimento interno, infere-se que o subsídio poderá ser bloqueado para constatações de irregularidades. No caput do referido artigo do regimento interno também prevê a competência da equipe técnica para requisitar à família guardiã a prestação de contas dos valores recebidos, ferramenta que possibilita melhor fiscalização do uso dos recursos públicos, supervisionando sua reversão em favor dos beneficiários.

Percebe-se que, tanto a legislação quanto os documentos oficiais, tais quais o regimento interno e o PPP, conferem diversas atribuições à equipe técnica do programa de guarda subsidiada, em múltiplas fases do programa, desse modo, ao estabelecer critérios de duração da concessão não seria diferente.

5.3 O CARÁTER TEMPORÁRIO DA CONCESSÃO DO SUBSÍDIO

A Lei nº 14.309, em seu art. 7° define a duração de concessão de subsídio para cada família, nestes termos:

> Art. 7º O subsídio poderá ser concedido durante o prazo de até 06 (seis) meses, podendo ser reavaliado pela equipe de execução do projeto por mais 06 (seis) meses.
>
> Parágrafo único. Excepcionalmente, o prazo a que se refere o caput poderá ser prorrogado, somente uma vez, por igual período, após avaliação realizada por uma equipe da Proteção Social Especial de Média Complexidade, com atividade desenvolvida no Centro de Referência Especializada em Assistência Social CREAS, designado por território de abrangência. (João Pessoa, 2021)

Nesse contexto, destaca-se o disposto nos arts. 32 e 39 do Regimento Interno que versam sobre o mesmo assunto:

> Art. 32º-O subsidio poderá ser concedido durante o prazo de até 6 (seis) meses, podendo ser reavaliado pela Equipe Técnica do Programa por mais 6 (seis) meses.
>
> Parágrafo Único: O prazo a que se refere o caput poderá ser prorrogado, somente uma vez, por igual período, salvo em situações excepcionais, após avaliação realizada pela Equipe Técnica do Programa e determinação judiciária.
>
> (...)
> Art. 39º-O desligamento do PROGRAMA DE GUARDA SUBSIDIADA ocorrerá mediante as seguintes circunstâncias, alternativamente:
>
> I - Restabelecimento ao núcleo familiar natural;
>
> II - Por óbito do beneficiário;
>
> III - Melhora na reorganização da dinâmica socioeconômica da família guardiã, mediante manifestação ou avaliação da Equipe do PROGRAMA DE GUARDA SUBSIDIADA;
>
> IV - Quando alcançada a maioridade civil e/ou emancipação do beneficiário;
>
> V -A pedido do beneficiário;
>
> VI - Ao final do período de1(um) ano, salvo em situações excepcionais.
>
> Parágrafo Único: Entende-se por beneficiário a criança e o adolescente objetos do Programa. (João Pessoa, 2022b)

Ao analisarmos os dispositivos legais juntamente com os do Regimento Interno do Programa, infere-se que o prazo ideal de concessão será de seis meses, podendo ser prorrogado por mais seis meses, totalizando o prazo máximo de um ano em situações normais. Todavia, pode ser prorrogado em situações excepcionais, após avaliação realizada pela Equipe Técnica do Programa e por determinação judiciária.

A definição de um prazo para concessão relaciona-se com a excepcionalidade da medida de colocação em família substituta e seu caráter temporário. O objetivo é sempre que o afastamento da família natural seja temporário e apenas pelo período necessário, visando sempre que possível a reintegração da criança ou adolescente a sua família natural, ou visto sua total impossibilidade, a resolução de uma maneira permanente.

A temporalidade da concessão também justifica-se considerando que o esperado é que ao final do período de concessão, caso a guarda seja mantida, a

família guardiã tenha adquirido condições para garantir a manutenção da criança/ adolescente por meios próprios.

A Lei municipal também traz um rol de circunstancias que ocasionam o desligamento do programa, são elas:

> Art. 10. O desligamento do Programa ocorrerá mediante as seguintes circunstâncias, alternativamente:
>
> I – Restabelecimento ao núcleo familiar natural;
>
> II – Óbito do beneficiário:
>
> III – Melhora na reorganização da dinâmica socioeconómica da família guardiã, mediante manifestação ou avaliação da equipe da Proteção Social Especial designada,
>
> IV – Quando alcançada a maioridade civil e/ou emancipação do beneficiário;
>
> V – A pedido do beneficiário;
>
> VI – Ao final do período de um ano. (João Pessoa, 2021)

Em sua grande maioria, as circunstâncias findam o instituto da guarda estatutária, como o restabelecimento em família natural, o óbito, a maioridade e a emancipação. No que diz respeito as outras circunstâncias, elas se relacionam com diversas motivações, conforme exposto anteriormente, as famílias-alvo do programa são famílias hipossuficientes, cessada a hipossuficiência para proporcionar o pleno desenvolvimento dos beneficiários não há motivação para continuidade do benefício.

Da mesma forma que, se o interesse do beneficiário é a descontinuidade no programa, manifesto em expresso interesse de desligamento, não há motivos para não cessar o subsídio.

5.4 PERFIL DAS FAMÍLIAS GUARDIÃS E BENEFICIÁRIOS

Nos relatórios anuais do programa referentes ao período entre os anos de 2022 e 2023, elaborados pelas equipes da Proteção Social Especial de Média Complexidade e do Programa de Guarda Subsidiada de João Pessoa, é possível identificar o perfil sócio econômico das famílias guardiãs e beneficiários. Nesse sentido, traçaremos o perfil considerando classificação de vínculo familiar, renda, situação de posse/propriedade residencial, idade e justificativa para encaminhamento do programa.

Nos anos de 2022 a 2023 foram atendidas 16 famílias, totalizando 27 crianças e adolescentes sob guarda. É importante diferenciar pois uma família pode ser guardiã de mais de uma criança/adolescente, considerando a preferência de concessão de guarda de irmãos para uma mesma família, visando manter os laços fraternais.

Quanto a classificação familiar, das 16 famílias guardiãs, apenas 1 classifica-se como família ampliada, formada unicamente por laços afetivos. As restantes são classificadas como família extensa, mantendo algum grau de parentesco consanguíneo com os beneficiários.

Em relação ao recebimento de benefícios assistenciais e previdenciários, os indicadores foram os seguintes: 11 famílias são beneficiárias apenas do Bolsa Família; 1 família cumula o Bolsa Família com Aposentadoria; 2 famílias são beneficiárias apenas do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e 2 famílias não recebem nenhum tipo de benefício, seja ele assistencial ou previdenciário, segue abaixo gráfico exemplificativo.

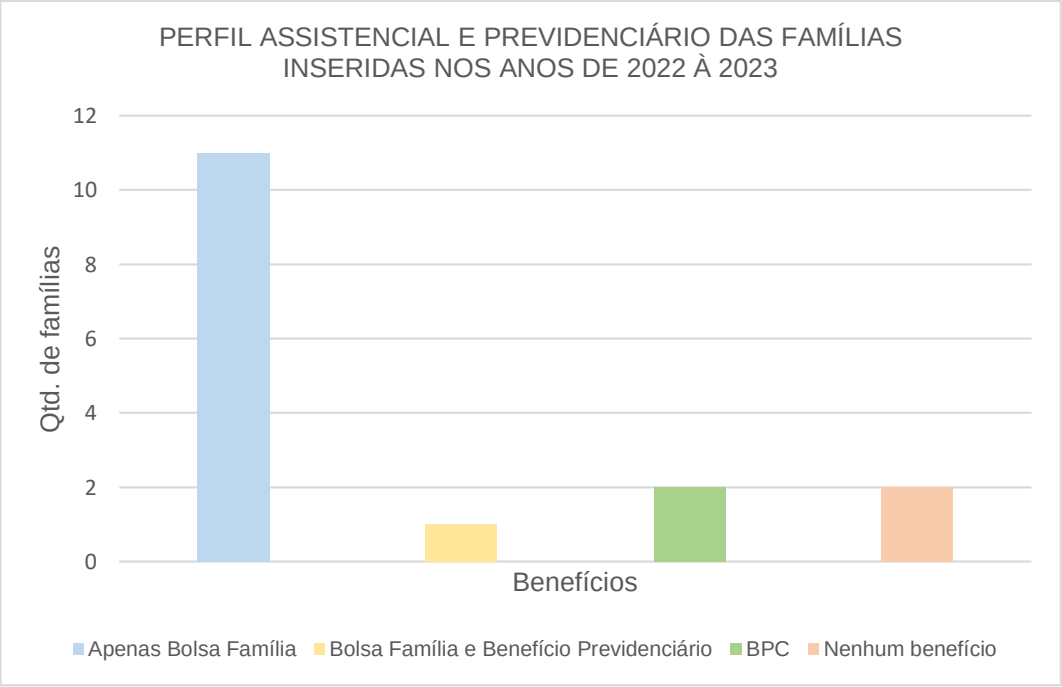

Figura 1 – Fonte: elaborado pela autora (2024).

Isso esclarece que a vulnerabilidade econômica das famílias guardiãs é gritante, considerando que para ser beneficiário dos 2 programas de transferência de

renda indicados, a renda *per capita* mensal deve ser de no máximo ¼ do salário mínimo.

Ainda sobre indicadores socioeconômicos, destaca-se que analisando o tipo de residência, 9 das famílias guardiãs residem em imóvel alugado, 6 residem em imóvel próprio e 1 família reside em imóvel cedido. A falta de imóvel próprio que atinge mais da metade das famílias inseridas no programa, reforça o perfil de vulnerabilidade econômica em que elas se inserem, ratificando a importância do subsídio para a recepção das crianças e adolescentes.

Ao analisar os relatórios buscando traçar o perfil etário dos 27 beneficiários, conclui-se que: a maior parte do público inserido no programa, durante os anos de 2022 a 2023, é formada por crianças inclusas na primeira infância (0 a 6 anos), totalizando 15 beneficiários.

Por sua vez, a segunda maior parte é formada por adolescentes de 13 a 15 anos, totalizando 5 beneficiários, seguidos dos beneficiários de 10 a 12 anos, apresentando 4 indivíduos. Por último, em menor quantidade, encontra-se as crianças de 7 a 9 anos, somando 3 beneficiários. Para melhor visualizar, segue o gráfico percentual demonstrativo:

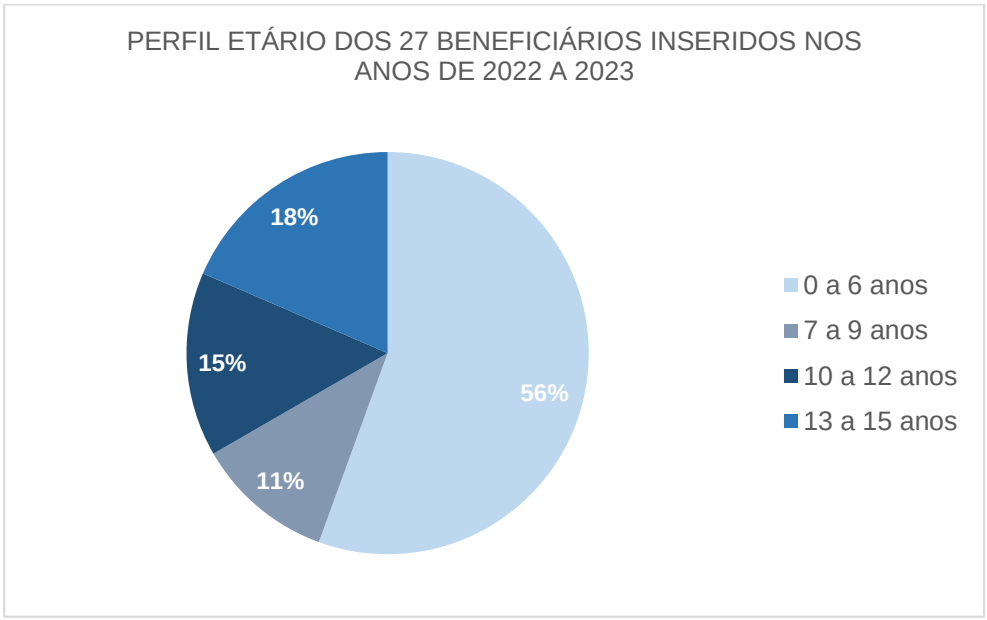

Figura 2 - Fonte: elaborado pela autora (2024).

No que se refere a motivação para encaminhamento ao programa, os relatórios anuais de 2022 a 2023 apresentam cerca de 8 justificativas:

negligência/abandono, drogadição, responsáveis com transtorno mental ou sofrimento psíquico, violência física, situação de rua, exploração por trabalho infantil, abuso sexual e mendicância.

Realizando a análise quantitativa, considerando que uma família pode ser atingida por mais de uma causa para encaminhamento, depreende-se que 12 famílias naturais foram afetadas por negligência/abandono, 7 foram afetadas por drogadição, 2 por violência física, 2 por responsáveis com transtorno mental ou sofrimento psíquico, 4 por situação de rua, 1 por exploração por trabalho infantil, 1 por abuso sexual e 1 por mendicância. Vejamos o gráfico percentual:

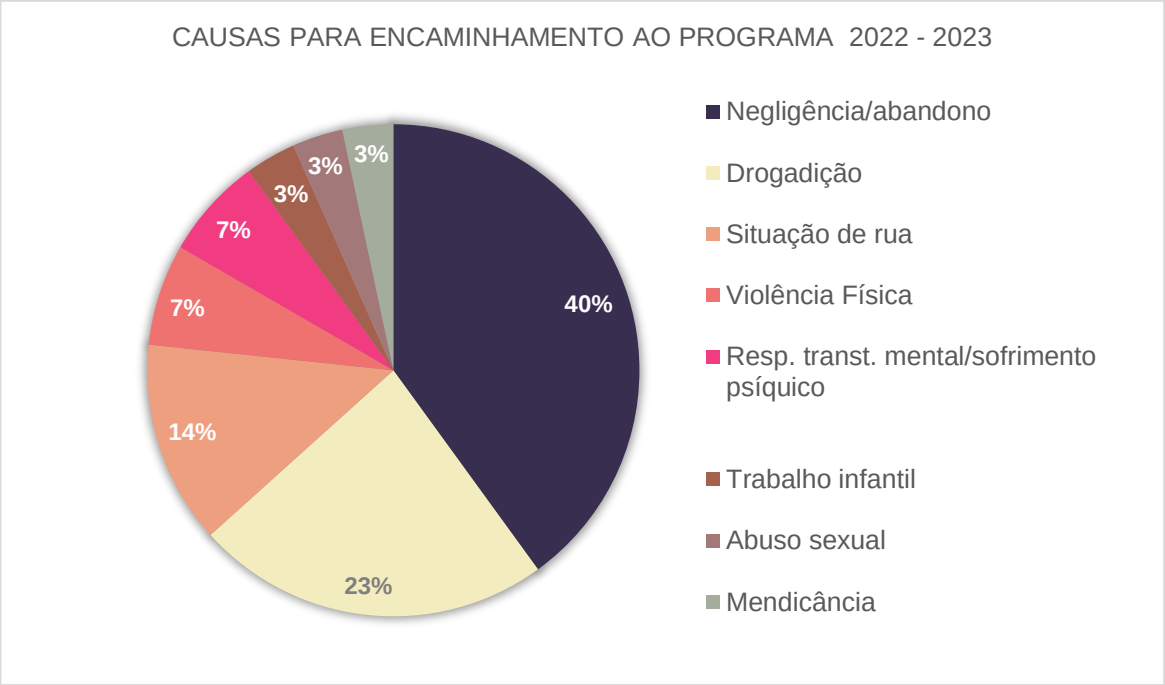

Figura 3 - Fonte: elaborado pela autora (2024).

Ante o exposto, conclui-se que os três principais fenômenos que atingem famílias naturais e culminam no encaminhamento de crianças e adolescentes ao programa são: negligência/abandono, drogadição e situação de rua.

Esse resultado revela que as políticas públicas municipais voltadas ao combate dessas causas precisam ser mais efetivas, considerando que elas poderiam ser evitadas com políticas de proteção a família, de habitação de interesse social e de prevenção ao uso de drogas.

Nesse contexto, considerando a proporção que esses fenômenos desempenham na vida dos beneficiários, analisaremos também o impacto destes no fluxo processual da 1ª Vara da Infância e Juventude de João Pessoa.

5.5 IMPACTOS DO PROGRAMA NO FLUXO PROCESSUAL DA 1ª VARA DA INFÂNCIA E JUVENTUDE DE JOÃO PESSOA

Em seu art. 2º, §1º, a Lei nº 14.309 estabelece os motivos para a colocação em família substituta que darão direito ao recebimento do benefício:

> Art. 2º (...)
>
> § 1º Entende-se por beneficiários desse Programa **crianças e adolescentes com seus direitos violados ou em situação de risco pessoal e social, cujos pais são falecidos, desconhecidos ou que tenham sido suspensos ou destituídos do poder familiar,** sendo que a concessão do subsidio será pago ao mantenedor da guarda e por ele gerido. (João Pessoa, 2021, grifos nossos)

O destaque desses motivos é importante para relacionar com as classes e assuntos da Tabela Unificada do Poder Judiciário. Dessa forma, é possível a análise do fluxo processual da 1ª Vara da Infância e Juventude de João Pessoa, já que os relatórios anuais do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) utilizam a tabela unificada para categorizar os processos, elucida-se ainda que um único processo pode ter mais de um assunto relacionado.

A Tabela Unificada possui classes e assuntos, todos nomeados e com código próprio, disponível no portal digital do Conselho Nacional de Justiça.

Analisando a Lei Municipal, o PPP e o Regimento Interno do Programa de Guarda Subsidiada, conseguimos elencar alguns termos que coincidem com os indicadores da Tabela Unificada do Poder Judiciário. No tocante aos “assuntos”, elencamos os seguintes indicadores e seus respectivos códigos: Colocação em família substituta (12004); Inclusão em programa de auxílio à família (1999); Orientação e acompanhamento temporário (11997); Perda ou modificação da guarda (12090) e Outras medidas de proteção (12005).

Por sua vez, relacionado às “classes” elencamos os seguintes indicadores e seus respectivos códigos: Guarda da infância e juventude (1420) e Pedido de medida de proteção (12070).

A identificação desses parâmetros é importante para possibilitar a análise dos possíveis impactos do Programa de Guarda Subsidiada no fluxo processual da 1ª Vara da Infância e Juventude de João Pessoa. Nesse sentido, em conformidade com as análises feitas anteriormente, nos limitaremos a analisar os dados até o período de 2023, sendo desconsiderados os dados referentes ao ano de 2024.

Para realização da análise foram acessados os relatórios do sistema "Justiça em Números" do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), disponível no site do CNJ, e aplicados os seguintes filtros: Ano: 2020; Ramo de Justiça: Justiça Estadual; Grau: 1° Grau; Uf, Município: PB (uf) + João Pessoa; Tipo: Processo (casos novos); Tribunal: TJPB; Natureza: Todos; Órgão Julgador: 1ª Vara da Infância e Juventude de João Pessoa.

Na aba "assuntos" foram utilizados os indicadores elencados anteriormente, gerando o seguinte gráfico quantitativo referente aos anos de 2020 à 2024:

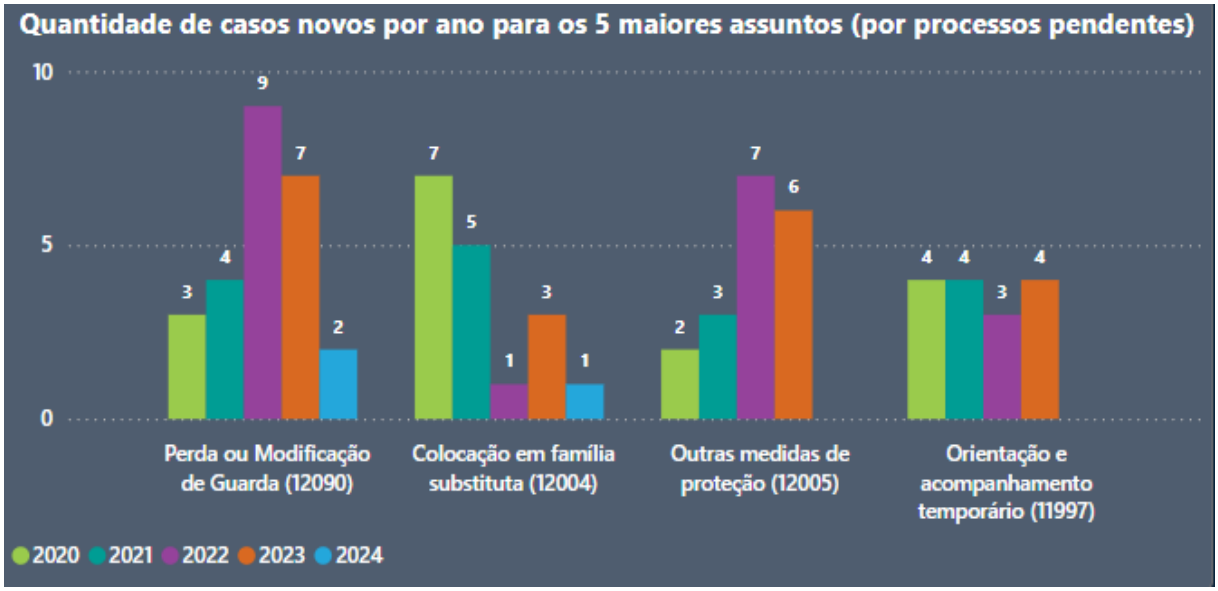

Figura 4 - Fonte: Painel Justiça em Números (CNJ) (2024).

Como estratégia de análise realizamos uma média simples, utilizando o sistema de arredondamento se necessário, dos casos referentes aos anos de 2020 a 2021, formando o "grupo A", e 2022 a 2023, caracterizando o "grupo B".

Essa divisão foi feita com a finalidade de comparar o fluxo anterior e após o lançamento do programa, considerando que o lançamento foi realizado em 2022, o

grupo A representará o fluxo anterior e o grupo B o fluxo posterior ao lançamento do programa.

Na 1ª Vara da Infância e Juventude de João Pessoa, a média de casos novos referentes a “Perda e Modificação da Guarda” no grupo A foi 4 processos por ano, enquanto no grupo B foi 8 processos por ano. Já no assunto “Colocação em Família Substituta”, a média no grupo A foi 6 processos por ano, enquanto no grupo B foi 2 processos por ano.

Em relação ao assunto “Outras medidas de proteção”, a média no grupo A foi 3 processos por ano, já no grupo B foi 7 processos por ano. Por último, no tocante ao assunto “Orientação e acompanhamento temporário”, as médias dos grupos A e B foram similares, representando 4 processos por ano.

Buscando materializar essas informações, apresentamos o seguinte gráfico comparativo:

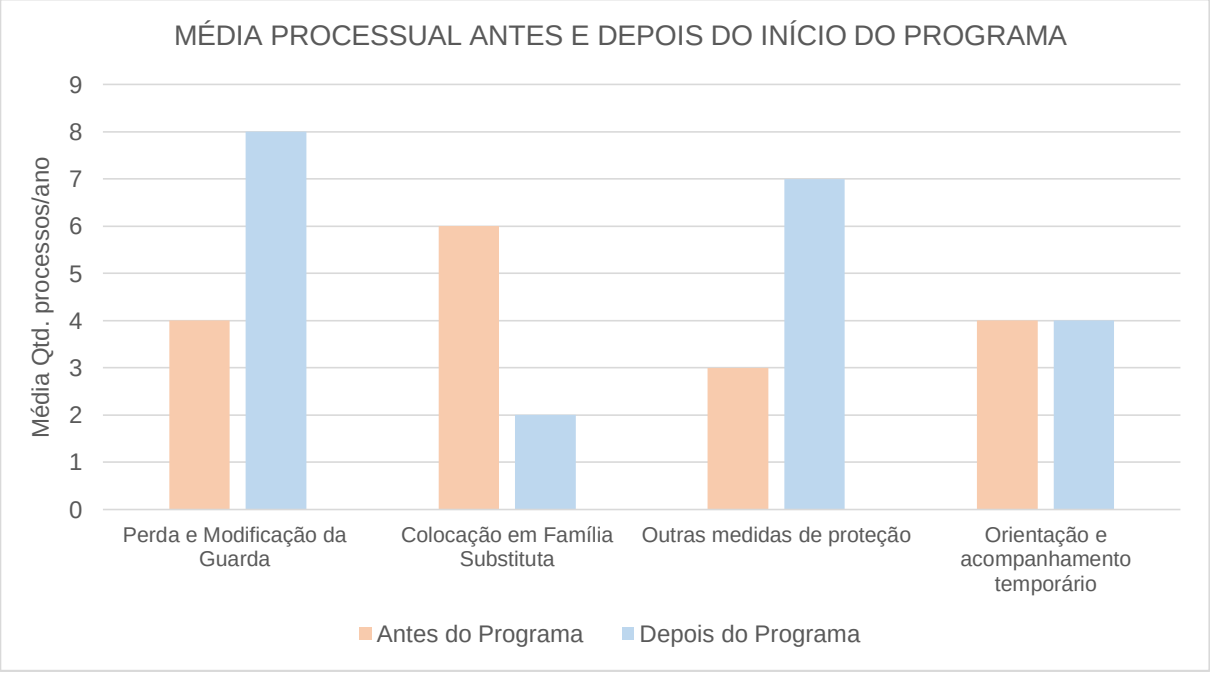

Figura 5 - Fonte: elaborado pela autora (2024).

Analisando os dados coletados, verifica-se um aumento no fluxo processual após o lançamento do programa nos assuntos Perda e modificação da Guarda e Outras medidas de Proteção, verifica-se ainda a manutenção do fluxo no assunto Orientação e acompanhamento temporário. Destoando dos outros resultados, o fluxo

processual relacionado à Colocação em Família Substituta sofreu uma queda considerável.

Visando analisar o fluxo processual das “classes”, utilizando novamente os dados disponíveis no relatório do sistema “Justiça em Números”, foram utilizados os indicadores elencados anteriormente. Consequentemente, o sistema gerou o gráfico quantitativo referente aos anos de 2020 à 2024, disponível a seguir:

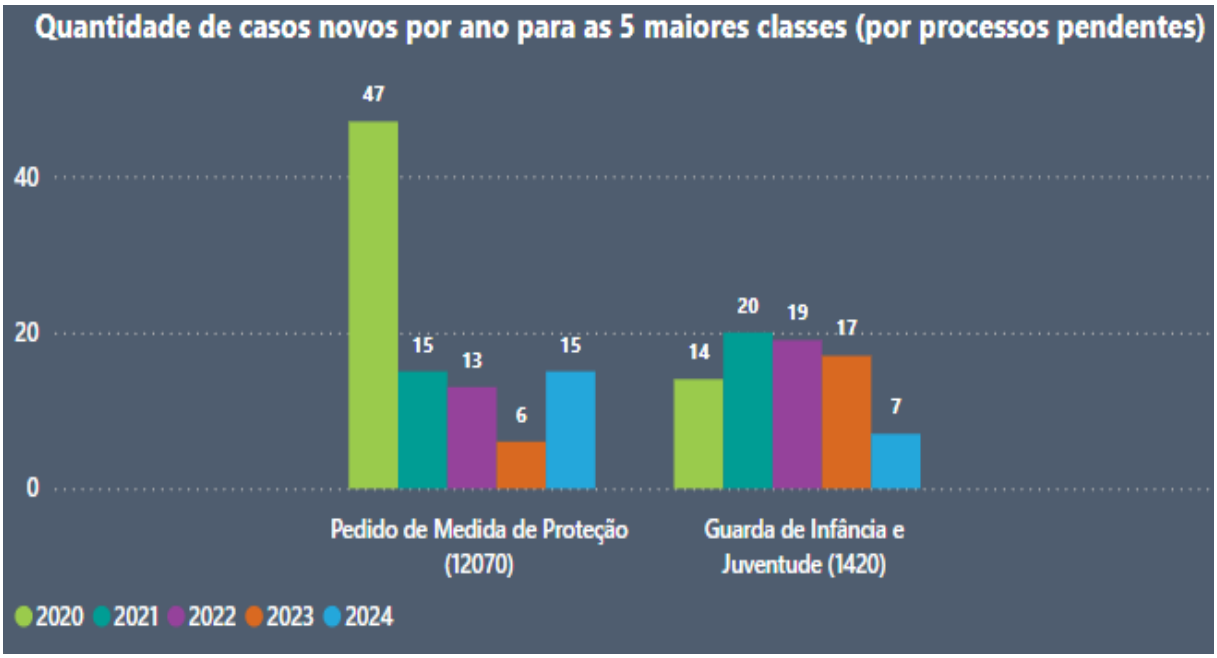

Figura 6 - Fonte: Painel Justiça em Números (CNJ) (2024).

Mantivemos a estratégia de análise realizando uma média simples, na 1ª Vara da Infância e Juventude de João Pessoa, a média de casos novos referentes à classe “Pedido de Medida de Proteção” no grupo A foi 31 processos por ano, enquanto no grupo B foi 10 processos por ano. Já na classe “Guarda de Infância e Juventude”, a média no grupo A foi 17 processos por ano, enquanto no grupo B foi 18 processos por ano.

Buscando materializar essas informações, apresentamos o seguinte gráfico comparativo:

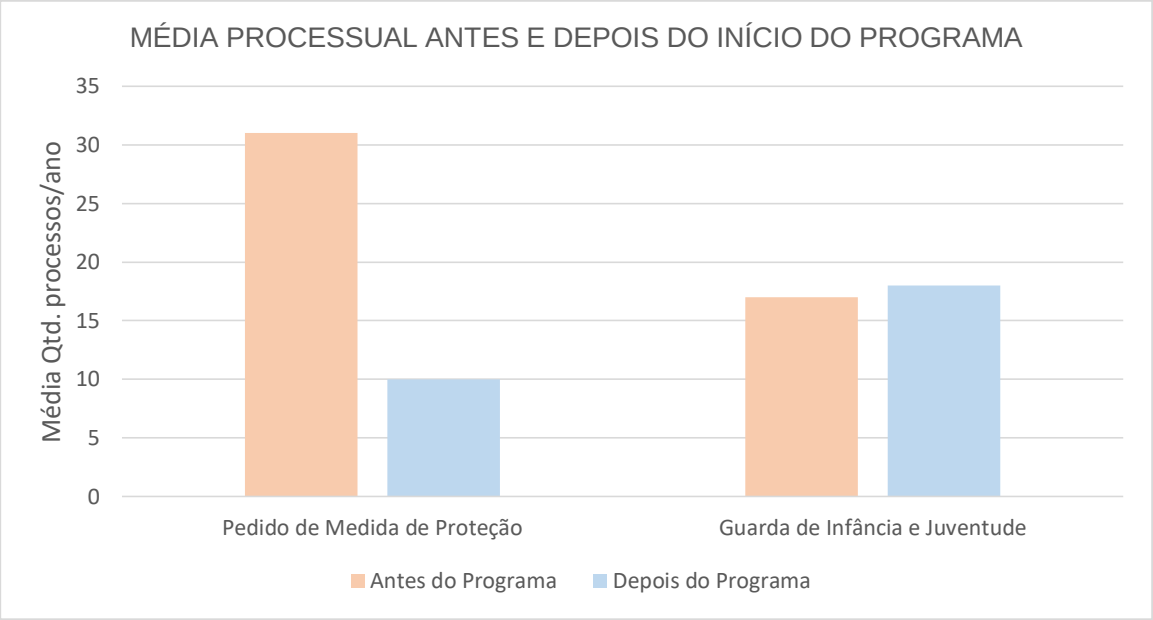

Figura 7 - Fonte: elaborado pela autora (2024).

Analisando os dados coletados, verifica-se um aumento irrisório no fluxo processual da classe Guarda de Infância e Juventude após o lançamento do programa, verifica-se ainda, uma intensa queda do fluxo na classe Pedido de Medida de Proteção.

Diante disso, observando as alterações de fluxo ou a falta de alterações tanto nas classes quanto nos assuntos, verifica-se que o lançamento do programa não coincidiu com grandes mudanças no fluxo processual da 1ª Vara da Infância e Juventude de João Pessoa.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa abordou a construção e evolução histórica e social dos direitos das crianças e adolescentes, fazendo recortes socioeconômicos e demonstrando como a população infanto-juvenil de baixa renda tem a convivência familiar negada ao longo de séculos, seja pela necessidade de trabalho muito jovem na fase da insignificância ou pela cultura da institucionalização na doutrina da situação irregular.

O direito à convivência familiar é um dos principais desdobramentos do princípio do melhor interesse. Ambos resultam de um processo gradual e historicamente lento de desenvolvimento dos direitos da criança e do adolescente, até a adoção da atual doutrina da proteção integral.

Por sua vez, o princípio do melhor interesse visa garantir o melhor cenário, atual e futuro, para as crianças e adolescentes, propiciando seu desenvolvimento pleno. Nesse contexto, a doutrina da proteção integral estabeleceu direitos e criou diversos mecanismos que buscam proporcionar à população infanto-juvenil o acesso a esses direitos.

O Estatuto da Criança e do adolescente é o principal instrumento normativo que visa efetivar o acesso à direitos, juntamente com a Constituição Federal. Uma das intersecções entre esses dois instrumentos normativos ambicionando o direito a convivência familiar, é o princípio do estímulo à guarda.

O propósito deste trabalho foi demonstrar a importância da convivência familiar no desenvolvimento humano, seja ela em família natural, extensa ou ampliada. Além disso, demonstrou como o estímulo à guarda, em especial os programas de guarda subsidiada, podem impulsionar a regularização da guarda informal, diminuir o fenômeno da circulação e fomentar a redução do acolhimento institucional, efetivando direitos fundamentais da infância e juventude.

A revisão da literatura evidenciou que a construção dos direitos infanto-juvenis é um desafio em constante evolução, influenciado por mudanças sociais, econômicas e científicas. A adoção de estratégias em conjunto com órgãos, instituições e participação da própria sociedade é fundamental para enfrentar esses desafios.

A violação de direitos, a necessidade de afastamento da família natural, ou até mesmo a falta dela, representam entraves na concretização do direito à

convivência familiar e comunitária. Atualmente, explora-se outras vias de proporcionar essa convivência, com destaque à guarda estatutária, principalmente por intermédio dos programas de guarda subsidiada.

O instituto da guarda estatutária, conforme fora tratado no presente trabalho, embora tenha caráter excepcional, possui grande relevância na garantia do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes que, por algum motivo, precisaram ser afastados de suas famílias naturais.

Nesse sentido, arrematando o propósito, o objetivo principal foi analisar o Programa de Guarda Subsidiada de João Pessoa quanto a seus elementos e o impacto deste programa no fluxo processual da 1ª Vara da Infância e Juventude de João Pessoa. Além disso, objetivou traçar o perfil dos beneficiários e famílias guardiãs, verificando critérios socioeconômicos e de violações de direitos.

No tocante à Lei nº 14.309/2021 e ao programa de guarda subsidiada por ela instituído, ficou claro que essa normatização trouxe uma oportunidade estruturada para o estímulo à guarda em João Pessoa. A criação do programa nos moldes em que foi realizada, reflete o compromisso do executivo em combater a violação do direito à convivência familiar, proporcionando condições dignas de desenvolvimento humano e manutenção dos laços afetivos e comunitários das crianças e adolescentes.

Ainda, conclui-se que o perfil das famílias guardiãs e beneficiários alcançados revela que a vulnerabilidade socioeconômica continua relacionada a violações de direitos infanto-juvenis, sendo um indicador de risco, principalmente a negligência/abandono e drogadição.

As principais dificuldades encontradas para a realização desta pesquisa relacionam-se com a indisponibilidade de dados referentes ao programa para consulta pública e a identificação dos dados processuais, considerando que o responsável por identificar os assuntos e classes são as partes processuais e há a possibilidade de adicionar mais que um indicador, a análise quantitativa fica um pouco imprecisa e extensa, necessitando verificar diversos indicadores.

Como o objetivo implícito dos programas de guarda subsidiada é impactar a guarda informal, a circulação e o acolhimento institucional, considera-se que o Poder Judiciário desempenha um papel crucial, dessa forma, é no fluxo processual que se averigua o impacto e a eficácia dos objetivos implícitos do programa. Para tanto, a análise quantitativa e comparativa dos dados disponibilizados pelo CNJ foi fundamental.

Analisando os dados quantitativos referentes ao fluxo de novos processos na 1ª Vara da Infância e Juventude, verificou-se que não houve aumento significativo nos indicadores que podem ser relacionados ao programa. Ou seja, conclui-se que por ser um programa relativamente novo, ainda não proporcionou o efeito esperado de provocar aumento na regularização da guarda informal de crianças e adolescentes e a diminuição do acolhimento institucional, por colocação em família substituta sob forma de guarda.

Correlacionando esses resultados com a quantidade de famílias guardiãs inscritas no programa no mesmo período, percebe-se que o programa tem beneficiado um número relativamente grande de famílias em um curto período de tempo (1 ano e 6 meses). O fenômeno pode ser explicado pela inclusão de famílias que já eram detentoras da guarda antes do início do programa.

No tocante ao objetivo de regularização da guarda informal e diminuição do acolhimento institucional, deduz-se que para alcança-lo é necessário maior divulgação do programa por todos os atores do sistema de garantia de direitos para a sociedade. A dedução é feita considerando que em nenhum instrumento do programa, seja o dispositivo legal, o PPP ou o Regimento Interno trouxeram disposições sobre as estratégias de divulgação do programa.

Por estar em funcionamento há cerca de dois anos, acredita-se que o programa tem muito potencial a desenvolver junto à sociedade e possui plenas condições de atingir seus objetivos. Pesquisas como a realizada neste trabalho ajudam a observar o programa por outros ângulos e auxiliam na verificação de sua eficácia, ainda, pode ser utilizado como meio de divulgação para a sociedade e para a academia, a fim de estimular a produção científica acerca do programa sob o enfoque de outras áreas de conhecimento.

Em conclusão, a normatização do programa de Guarda Subsidiada de João Pessoa pela Lei nº 14.309/2021 representa um passo importante na efetivação por convivência familiar e comunitária para crianças e adolescentes em situação de risco e violação de direitos no município. No entanto, o sucesso desse programa dependerá da avaliação constante de sua eficácia e da divulgação da informação à população para alcance dos objetivos explícitos e implícitos.

REFERÊNCIAS

ABUCHAIM, B. O., et. al.. **Importância dos vínculos familiares na primeira infância:** estudo II. 1. ed. São Paulo: Fundação Maria Cecilia Souto Vidigal - FMCSV, 2016. Disponível em: < https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/crianca_feliz/Treinamento_Multiplicadores_Coordenadores/WP_Vinculos%20Familiares.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2024

ADORNO, Sérgio. **A experiência precoce da punição.** In: MARTINS, José de Souza (coord). O massacre dos inocentes: A criança sem infância no Brasil. 2 ed. São Paulo: Hucitec, 1993, p. 205.

ALVAREZ, M. C; SALLA, F. A; SOUZA, L. A. F. **A sociedade e a Lei:** o Código Penal de 1890 e as novas tendências penais na primeira República. In: Justiça e História, v. 3, n. 6. Porto Alegre: 2003.Disponível em: <https://nev.prp.usp.br/publicacao/a-sociedade-e-a-lei-o-cdigo-penal-de-1890-e-as-novas-tendncias-penais-na-primeira-repblica/> Acesso em: 12 fev. 2024

AMADO, Jorge. **Capitães da areia.** 1. ed. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1937. Disponível em: < https://www.caesp.com.br/libwww/colegios/uploads/uploadsMateriais/02032021164046LIVRO%20CAPITAES%20DE%20AREIA.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2024

AMIN, Andréa Rodrigues. **Princípios orientadores do direito da criança e do adolescente.** In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.). Curso de Direito da Criança e do Adolescente: Aspectos teóricos e práticos. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2024, p. 26, 28-36 . EPUB.

ÁRIES, Philippe. **História social da criança e da família.** 2. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1986. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5525040/mod_resource/content/2/ARI%C3%88S.%20Hist%C3%B3ria%20social%20da%20crian%C3%A7a%20e%20da%20fam%C3%ADlia_text.pdf . Acesso em: 02 fev. 2024

AZEVEDO, Maurício Maia de. **O Código Mello Mattos e seus Reflexos na Legislação Posterior.** 2007. Disponível em:< https://www.tjrj.jus.br/documents/10136/30354/codigo_mello_mattos_seus_reflexos.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2024

BADINTER, Elisabeth. **Um amor conquistado** – o mito do amor materno. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1980. Disponível em: https://rblh.fiocruz.br/sites/rblh.fiocruz.br/files/usuario/80/30._um_amor_conquistado_o_mito_do_amor_materno_-_elisabeth_badinter.pdf. Acesso em: 20 jan. 2024

BARBOSA, Rita Claudia Aguiar; QUEDES Walkiria. **Vestuário e infância: entre a adequação e as determinações sociais**. In: III Encuentro Latinoamericano de Diseño. Buenos Aires, 2008, n. 5. Disponível em: <

https://dspace.palermo.edu/ojs/index.php/actas/article/view/3129/3869>. Acesso em: 03 mar. 2024

BOTELHO, L. H. F. et al.. **Promoção de bem-estar social a partir de políticas públicas de renda em países da OCDE e relação com políticas fiscais.** Sociedade e Estado, v. 39, n. 1, p. e47936, 2024. Disponível em: <>. Acesso em: 16 ago. 2024

BRASIL, Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor. **Diretrizes e Normas para Aplicação da Política do Bem-Estar do Menor.** Rio de Janeiro: Coordenadoria de Comunicação Social, 1966.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Traduz o cumprimento das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília, em dezembro de 2003, e denota o compromisso do MDS/SNAS e do CNAS em materializar as diretrizes da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, 2004. Disponível em: < https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/1034>. Acesso em: 20 abr. 2024

BRASIL. **Código Criminal da República/ Codigo Penal dos Estados Unidos do Brazil**, de 11 de outubro de 1890. Promulga o Código Penal. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1890. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d847.htm>. Acesso em: 12 jan. 2024

BRASIL. **Código Criminal do Império do Brazil**, de 16 de dezembro de 1830. Manda executar o Código Criminal. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1830. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LIM/LIM-16-12-1830.htm>. Acesso em: 12 jan. 2024

BRASIL. **Constituição (1988).** Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> . Acesso em:

BRASIL. **Decreto n. 99.710, de 21 de novembro de 1990**. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Brasília, 1990a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm . Acesso em: 3 jan. 2024

BRASIL. **DECRETO Nº 17.943-A,** de 12 de outubro de 1927. Consolida as leis de assistencia e protecção a menores. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1927. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d17943a.htm>. Acesso em: 12 jan. 2024

BRASIL. **LEI N° 4.242,** de 17 de julho de 1963. Fixa novos valores para os vencimentos dos servidores do Poder Executivo, Civis e Militares; institui o empréstimo compulsório; cria o Fundo Nacional de Investimentos, e dá outras

providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1963. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4242.htm#:~:text=LEI%20No%204.242%2C%20DE%2017%20DE%20JULHO%20DE%201963.&text=Fixa%20novos%20valores%20para%20os,Investimentos%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias.>. Acesso em: 12 jan. 2024

BRASIL. **LEI Nº 12.010,** de 3 de agosto de 2009. Dispõe sobre adoção; altera as Leis nos 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, 8.560, de 29 de dezembro de 1992; revoga dispositivos da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, e da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12010.htm>. Acesso em: 20 abr. 2024

BRASIL. **LEI Nº 13.257,** de 8 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm>. Acesso em: 15 jan. 2024

BRASIL. **LEI Nº 13.431,** de 4 de abril de 2017. Estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13431.htm>. Acesso em: 20 abr. 2024

BRASIL. **LEI Nº 4.513,** de 1º de dezembro de 1964. Autoriza o Poder Executivo a criar a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, a ela incorporando o patrimônio e as atribuições do Serviço de Assistência a Menores, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4513.htm>. Acesso em: 12 jan. 2024

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, 1990b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 6 jan. 2024

BRASIL. **LEI Nº 8.742,** de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm>. Acesso em: 20 abr. 2024

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.** Cartilha de Noções Básicas do Cadastro Único. Brasília: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, 2024. Disponível em: <

https://mds.gov.br/webarquivos/MDS/2_Acoes_e_Programas/Cadastro_Unico/Cartilha/Cartilha_Nocoes_Basicas.pdf>. Acesso em: 20 set. 2024

BRASIL. **Plano Nacional de Promoção a Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. Brasília, DF: 2006. Disponível em: < http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/planonacional_direitocriancas.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2024

BRASIL. **Programas Sociais de Primeira Infância:** Experiências Brasileiras e Internacionais. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate N. 28. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2017. Disponível em: < https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/ferramentas/docs/caderno_estudos_28.pdf> . Acesso em: 5 fev. 2024

CELESTINO, Sabrina. **ENTRE A FUNABEM E O SINASE:** A dialética do atendimento socioeducativo no Brasil. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/27042/27042.PDF>. Acesso em: 5 fev. 2024

CEZAR, Layon Carlos. **Reflexões sobre a comunicação em políticas públicas:** proposta de um modelo de avaliação da comunicação governamental. Revista De Administração Pública, 2018. Disponível em: < https://www.scielo.br/j/rap/a/6shdxQ3fVjRQmzMJRf49SZr/?format=pdf&lang=pt#:~:text=A%20comunica%C3%A7%C3%A3o%20atua%20ent%C3%A3o%20nas,lei%20(Saldanha%2C%202006).>. Acesso em: 14 ago. 2024

CNJ, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números.** Brasília: CNJ, 2024. Disponível em:< https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/> Acesso em: 20 set. 2024

CNJ, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Sistema de Gestão de Tabelas Processuais Unificadas.** Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sgt/consulta_publica_classes.php>. Acesso em: 20 set. 2024

CONSELHO Nacional dos Direitos da Criança. **RESOLUÇÃO Nº 113**, de 19 de abril de 2006. Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente: Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2006. Disponível em: < https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-conanda/resolucoes/resolucao-no-113-de-19-04-06-parametros-do-sgd.pdf/@@download/file>. Acesso em: 20 abr. 2024

COSTA, Daniel Carnio. **Estatuto da Criança e do Adolescente** - Teoria da Situação Irregular e Teoria da Proteção Integral - Avanços e Realidade Social. 2000. Disponível em: < https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RDC_08_53.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2024

EEKELAAR, J. M.. **The Role of the Best Interests Principle in Decisions Affecting Children and Decisions about Children.** In: The International Journal of Children's Rights 23. 2015, p. 3-26. Disponível em:< https://brill.com/view/journals/chil/23/1/article-p3_2.xml>. Acesso em: 7 jun. 2024

FALCÃO, Marcelo, et. al. **Não Perca As Crianças De Vista.** In: FALCÃO, Marcelo. O RAPPA – ACÚSTICO. São Paulo: Warner Music Brasil, 2005. CD. Faixa 9.

FARIAS, Cristiano Chaves. **A guarda e a tutela no direito brasileiro.** Disponível em https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/a_guarda_e_a_tutela_no_direito_brasileiro_-_mpba.pdf. Acesso em: 19 mar. 2021.

FERRAREZI, Elisabete Roseli. **Evolução Das Políticas Dirigidas À Infância E À Adolescência:** A Secretaria Do Menor De São Paulo E A Introdução De Um Novo Paradigma. São Paulo, 1995. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/e48413e0-96a3-4b16-9f97-68ed2e99caa1/content >. Acesso em: 7 jun. 2024

FIORI JUNIOR, Sidney. **O direito à convivência familiar e comunitária:** Cuidados Alternativos e Reflexões sobre a Família Guardiã (Guarda Subsidiada). Palmas, TO, 2021. Disponível em: https://repositorio.uft.edu.br/bitstream/11612/4492/1/Sidney%20Fiori%20J%C3%BAnior%20-%20Disserta%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: 12 fev. 2024

GIN-FE, Grupo Intersetorial Nacional sobre cuidado de Crianças e Adolescentes na Família Extensa. **Reflexões e propostas para os cuidados de crianças e adolescentes junto à família extensa/ampliada.** Rio de Janeiro: Associação Brasileira Terra dos Homens, 2023. Disponível em: < https://terra-dos-homens.s3.amazonaws.com/uploads/ckeditor/attachments/163/PULICA%C3%87%C3%83O_Cuidado_de_crian%C3%A7as_e_adolescentes-11-04-24-v4.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2024

JOÃO PESSOA. **Lei nº 14.309, de 1º de dezembro de 2021.** Dispõe sobre o programa de guarda subsidiada para crianças e adolescentes em situação de risco social, na forma do artigo 227 da Constituição Federal e artigos 4º, 5º, 25, 87 e 101 do Estatuto da Criança e do Adolescente. João Pessoa: Câmara Municipal, 2021. Disponível em: https://sapl.joaopessoa.pb.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2021/18702/lei_no_14.309.pdf. Acesso em: 15 ago. de 2023.

JOÃO PESSOA. **Projeto Político Pedagógico – PPP, Programa de Guarda Subsidiada – PGS.** Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania – SEDHUC; Diretoria de Assistência Social-DAS; Proteção Social Especial de Média Complexidade – PSEMC; Programa de Guarda Subsidiada – PGS. 2022a.

JOÃO PESSOA. **Regimento Interno do Programa de Guarda Subsidiada – PGS**. Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania – SEDHUC; Diretoria de Assistência

Social-DAS; Proteção Social Especial de Média Complexidade – PSEMC; Programa de Guarda Subsidiada – PGS. 2022b.

JOÃO PESSOA. **Relatórios anuais (2022 à 2023) do Programa de Guarda Subsidiada.** Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania – SEDHUC; Diretoria de Assistência Social-DAS; Proteção Social Especial de Média Complexidade – PSEMC; Programa de Guarda Subsidiada – PGS. 2024.

JUNIOR, João Paulo Roberti. **Evolução jurídica do direito da criança e do adolescente no Brasil.** In: Revista da UNIFEBE. 2012. Disponível em: https://periodicos.unifebe.edu.br/index.php/RevistaUnifebe/article/view/7. Acesso em: 8 ago. 2024

LEITE, Carla Carvalho. **Da doutrina da situação irregular à doutrina da proteção integral:** aspectos históricos e mudanças paradigmáticas. In: Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, nº 23, p.93-107, jan./jun. 2006. Disponível em: < https://www.mprj.mp.br/servicos/revista-do-mp/revista-23/artigo-das-pags-93-107>. Acesso em: 8 fev. 2024

LIGA DAS NAÇÕES. **Declaração de Genebra,** 1924. Disponível em: < https://www.unicef.org/brazil/media/22021/file/Declaracao-de-Genebra-1924.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2024

LIMA, Renata Mantovani de; POLI, Leonardo Macedo; JOSÉ, Fernanda São. **A Evolução Histórica dos Direitos da Criança e do Adolescente:** da insignificância jurídica e social ao reconhecimento de direitos e garantias fundamentais. In: Rev. Bras. Polít. Públicas (Online), Brasília, v. 7, nº 2, 2017 p. 313-329. Disponível em: < https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/A-Evolucao-Historica-dos-Direitos-da-Crianca.pdf> Acesso em: 17 fev. de 2024.

MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. **Curso de Direito da Criança e do Adolescente:** Aspectos Teóricos e Práticos. 16. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024. Epub

MELLO, S. A.. **Contribuições de Vigotski para a educação infantil.** In: Vigotski e a escola atual: fundamentos teóricos e implicações pedagógicas. Araraquara: Junqueira & Marin, 2006. pp.193-202. Epub

MENDES, J. A. DE A.; ORMEROD, T.. **O Princípio dos Melhores Interesses da Criança:** Uma Revisão Integrativa de Literatura em Inglês e Português. In: Psicologia em Estudo, v. 24, p. e45021, 2019. Disponível em: < https://www.scielo.br/j/pe/a/ZPPWmRgRsrXDCfcLM9JjX4F/# >. Acesso em: 10 jun. 2024

MENDES, Moacyr Pereira. **Doutrina da proteção integral da criança e do adolescente frente à lei 8.069/90.** Orientador: Regina Vera Villas Boas. 2006. 183 p. Dissertação (Mestrado em Direito) - PUC/SP, São Paulo, 2006. Disponível em:

http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp009234.pdf. Acesso em: 19 jun. 2024.

MIRANDA, Humberto Da Silva. **Memórias da "Dona FEBEM":** a assistência a infância na Ditadura Militar (1964 – 1985). In: XXVII Simpósio Nacional De História. Natal, 2013. Disponível em: <https://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1364699001_ARQUIVO_TextoHumbertodaSilvaMiranda.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2024

ONU. **Convenção sobre os direitos da Criança, de 20 de novembro de 1989.** Nova Iorque, EUA, 1989. Disponível em: < https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em: 4 fev. 2024

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração dos Direitos das Crianças**, 1959. Disponível em: < https://www.sinesp.org.br/quem-somos/legis/370-declaracao-universal-dos-direitos-da-crianca/1919-declaracao-dos-direitos-da-crianca-1959#:~:text=A%20crian%C3%A7a%20gozar%C3%A1%20os%20benef%C3%ADcios,recrea%C3%A7%C3%A3o%20e%20assist%C3%AAncia%20m%C3%A9dica%20adequadas.>. Acesso em: 15 jan. 2024

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: < https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 15 jan. 2024.

PRATTA, E. M. M.; SANTOS, M. **A Família E Adolescência:** A influência do contexto familiar no desenvolvimento psicológico de seus membros. In: Psicologia em Estudo, , v. 12, n. 2, p. 247-256. Maringá, 2007. Disponível em: < https://www.scielo.br/j/pe/a/3sGdvzqtVmGB3nMgCQDVBgL/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 16 mar. 2024

QUEIROZ, Bruno Caldeira Marinho de. **Evolução Histórico-Normativa da Proteção e Responsabilização Penal Juvenil no Brasil.** S/L, 2008. Disponível em: < https://www.webartigos.com/artigos/evolucao-historico-normativa-da-protecao-e-responsabilizacao-penal-juvenil-no-brasil/8610/>. Acesso em: 16 mar. 2024

ROQUE, D. M.; FERREIRA, M. A. M.. **O que realmente importa em programas de transferência condicionada de renda?** Abordagens em diferentes países. Saúde e Sociedade, v. 24, n. 4, p. 1193–1207, out. 2015. Disponível em: < https://www.scielo.br/j/sausoc/a/Txjvq6npxhNqtJMjYRbT4Vm/?lang=pt#>. Acesso em: 16 ago. 2024

RYGAARD, N. P.. **El niño abandonado:** Guía para el tratamiento de los transtornos del apego. Barcelona: Gedisa, 2008.

SILVA, F. M.; MOTA, C. P.. **Vinculação aos pais, adversidade na infância e desenvolvimento de psicopatologia.** In: Arq. bras. psicol. , vol.70 nº1, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://pepsic.bvsalud.org/pdf/arbp/v70n1/13.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2024

SOUZA, L. T. DE .; ALBUQUERQUE, F. DA S.; ABOIM, J. B.. **A Convenção da Criança e os Limites na Responsabilização de Crianças e Adolescentes no Brasil:** Rupturas e Permanências. Revista Direito e Práxis, v. 10, n. 2, p. 1356–1382, 2019. Disponível em:< https://www.scielo.br/j/rdp/a/bxP4VtZQryKKH5dj6r4TvJC/#>. Acesso em: 20 abr. 2024

STJ, Superior Tribunal de Justiça (3 turma). **Recurso Especial 1.593.656/RJ**, Relator: Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, DJe 16.08.2016. Brasília, DF: 2016. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-eletronica-2018_250_2_capQuartaTurma.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2024

VYGOTSKI, L. S.. **Obras escogidas IV**. Madri: Visor. 1996, p. 204. EPUB. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4283975/mod_folder/content/0/Obras_escogidas_TOMO__4.pdf?forcedownload=1 > Acesso em: 20 abr. 2024

WAQUIM, B. B.; COELHO, I. M.; GODOY, A. S. M. **A história constitucional da infância no Brasil à luz do caso do menino Bernardino.** In: Revista Brasileira de Direito, Passo Fundo, v. 14, n. 1, 2018. Disponível em: <https://seer.atitus.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1680/1587>. Acesso em: 15 fev. 2024

WATHIER, J. L. & DELL'AGLIO, D. D. **Sintomas depressivos e eventos estressores em crianças e adolescentes no contexto de institucionalização.** Revista de Psiquiatria do Rio Grande do Sul, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rprs/a/tcKfHvnZ8bN9rW9v9dZgd4m/?lang=pt#>. Acesso em: 20 jul. 2024

WESTIN, Ricardo. **Crianças iam para a cadeia no Brasil até a década de 1920**. Agência Senado, 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/07/07/criancas-iam-para-a-cadeia-no-brasil-ate-a-decada-de-1920>. Acesso em: 12 abr. 2024

ZAPATER, Maíra. **Direito da criança e do adolescente.** São Paulo: Saraiva Educação, 2019. Epub