

## **GUARDA FAMILIAR**



### **WILSON DONIZETI LIBERATI**

Pós-Doutor (Lisboa); Doutor em Direito Civil (USP); Mestre em Direito das Relações Sociais (PUC/SP); Promotor de Justiça aposentado;  
Advogado e Consultor



# SUMÁRIO

1. Direito à convivência familiar e comunitária – ordem constitucional;
2. Modalidades de Guarda;
3. A guarda familiar - um programa de atendimento comunitário;
- 3.1. A guarda familiar - um programa de atendimento comunitário;
4. A guarda familiar - um programa de atendimento comunitário;
5. O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - órgão máximo de deliberação - A política de atendimento municipal de abrigo.



## 1 DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA – ORDEM CONSTITUCIONAL

Toda criança tem o direito de ser criada em uma família. Se esta premissa não constasse em Convenções Internacionais ou nas Leis internas dos países, nem por isso não seria observada. Em outras palavras, a convivência em uma família é direito natural da criança e do adolescente e, naturalmente, compreendida e respeitada por sua intrínseca relação entre seus componentes.

Tal assertiva fica mais evidente na lição de JOSÉ LUIZ MÔNACO DA SILVA, eminente integrante do Ministério Público de São Paulo, quando ensina que

*“Toda a sociedade encontra ou deveria encontrar na família o seu ponto de partida. A família é a célula-mãe da sociedade; é o espelho sem o qual a sociedade não poderá prosseguir seu caminho rumo ao bem comum. A família, enfim, é a base da sociedade, como prescreve o art. 226 da Carta Magna”.*<sup>1</sup>

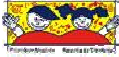
Mas, mesmo assim, nossa atual Constituição decidiu consignar, explicitamente, a proteção ao direito à convivência familiar, fixando, primeiro, no artigo 226, que *“a família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado”*. Dispõe, no artigo seguinte, que

*“é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde... 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”*.

A regulamentação do artigo 227 da Constituição deu-se através da Lei nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente), que materializou, no artigo 19, o direito da criança e do adolescente de ter uma família, ao dispor que *“Toda*

---

<sup>1</sup> SILVA, José Mônaco da. **A família substituta no Estatuto da Criança e do Adolescente**. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 5.



*criança ou adolescente tem direito a ser criado e educado no seio da sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária...”.*

Em complemento, o artigo 25 do Estatuto dispõe que a família natural é “*a comunidade formada pelos pais ou qualquer deles e seus descendentes*”.

Portanto, temos uma ordem jurídica garantista, integralista da completude de direitos e extirpa as dúvidas, sobre a abrangência da proteção ao direito fundamental da criança e do adolescente de pertencer a uma família.

Pela evidência, seria desnecessário dizer que a prevalência desse direito pertence à família natural. Ou seja, a “*criança e o adolescente têm o direito a ser criado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta...*” Dessa forma, a manutenção da criança em sua própria família segue a ordem natural do desenvolvimento do homem, que, desde criança, aprende a compartilhar, com os demais membros do grupo familiar, seus problemas, suas angústias, seus medos, suas alegrias, seus sucessos etc.

A novidade do mandamento constitucional acentua-se na forma de *como* esse direito deve ser garantido e protegido: com *absoluta prioridade*.

Ensina o eminente Procurador de Justiça do Estado de São Paulo, MUNIR CURY, que

*“tanto a reintegração familiar quanto a colocação em família substituta se inserem na expressão convivência familiar, direito assegurado à criança e ao adolescente como prioridade absoluta, quer pela Constituição Federal de 1.988 (artigo 227), quer pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (artigo 4º).”*<sup>2</sup>

Assim, o fato de a criança permanecer em sua família de origem foi erigido a *direito fundamental* pelo texto constitucional citado. Quando o direito é colocado nessa condição, significa que ele é a base para o desenvolvimento e aperfeiçoamento de alguma situação. Nesse caso, o bem jurídico tutelado é o vínculo familiar da criança com sua família.

---

<sup>2</sup> CURY, Munir. Direito à convivência familiar: da reintegração familiar à colocação em família substituta. **Revista Igualdade do Ministério Público do Estado do Paraná**, Livro 19, v. 6, p.1, abr/jun. 1998.



É no seio da família que a pessoa desenvolve e completa o ciclo de socialização; por ele aprende a adquirir os valores sociais e a navegar entre as diferenças de comportamento.

Sem dúvidas, o espaço familiar é, por excelência, o local privilegiado, que desenvolve os valores da criança, orientando-a para a dura batalha de resolver seus próprios problemas e enfrentar as dificuldades do dia-a-dia. Uma instituição de amparo à criança, por exemplo, não tem condições de lhe oferecer esse direcionamento, já que não pode realizar esse intercâmbio afetivo, próprio das famílias.

É na família que a criança aprende o sentido da liberdade; é nela que se aprende e se inicia a atividade laborativa; é nela que se encontra o ambiente apropriado para o desenvolvimento do ser humano; é nela que a criança se sente protegida e em segurança para percorrer o caminho que a leva a se integrar na sociedade e no mundo.<sup>3</sup>

Não se pode perder de vista que a família é a primeira instituição a ser convocada para satisfazer as necessidades básicas da criança, incumbindo aos pais a responsabilidade de sua formação, orientação e acompanhamento.

Como núcleo principal da sociedade, a família deve receber imprescindível apoio para proteger sua constituição, pois é no lar que a criança irá receber a melhor preparação para a vida adulta. Nesta evidência, se os pais não forem orientados e preparados, serão poucas as possibilidades de se proporcionar às crianças e adolescentes um ambiente adequado para seu crescimento normal.

Sendo o melhor ambiente para o aperfeiçoamento e crescimento infanto-juvenil, a família deve ser fortalecida, primeiro, com o respeito e moralização de sua finalidade, depois, com programas de auxílio comunitário ou governamental, que devem colaborar na reestruturação dos ideais domésticos. Caso não se verifique esse esforço de reordenamento da família, caberá a intervenção da sociedade ou do Estado. Se os pais forem considerados os responsáveis pela ameaça ou violação dos direitos da criança ou adolescente de

---

<sup>3</sup> Cf. LIBERATI, Wilson Donizeti. **Adoção internacional**. São Paulo: Malheiros, 1995. p.59.



desenvolver sadia e harmoniosamente sua personalidade, também intervirá o Poder Público para garantir esse direito de realização de sua vocação pessoal.<sup>4</sup>

Perante isso, seria desnecessário continuar a enaltecer as qualidades, virtudes e, principalmente, a necessidade da convivência de uma criança com sua família natural. A convivência familiar decorre, simplesmente, da natureza do próprio homem. Viver em família é o natural, o lógico, a regra; viver fora ou separado da família é a exceção.

Entretanto, a ordem jurídica contemplou a excepcionalidade quando uma criança ou adolescente não pode ou, por algum motivo, não consegue conviver com sua família natural. Instituiu, sob o mesmo fundamento constitucional, o direito à convivência familiar e comunitária em *família substituta*.

Para JOSÉ LUIZ MÔNACO DA SILVA, a família substituta

*“é a que substitui a família natural; é a que vem em segundo plano, logo depois desta última; isso não significa dizer que a família substituta seja inferior, sob a ótica moral, religiosa, econômica etc, à família natural. Absolutamente não! O que a lei pretende expressar, ao dar prioridade à família natural em relação à família substituta, é que a regra, por motivos óbvios, traduz-se na permanência do menor no seio de sua família de sangue, apenas excepcionalmente em outra família”.*<sup>5</sup>

Sem dúvida, a colocação de criança ou adolescente em família, substituta ou alternativa, somente pode ser entendida como um meio de *integração* com a família natural. Entender de outra forma esse instituto seria colocar a exceção no lugar da regra, numa demonstração de desrespeito à ordem de preferência estabelecida pela lei.

Em outra oportunidade<sup>6</sup>, comentamos que

*“quando essa família (natural), por algum motivo, desintegra-se, colocando em risco a situação de crianças e adolescentes, surge, então, a família substituta, que, supletivamente, tornará possível sua*

<sup>4</sup> Cf. LIBERATI, Wilson Donizeti. **Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente**. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 105.

<sup>5</sup> Op. cit., p. 8.

<sup>6</sup> Cf. LIBERATI, Wilson Donizeti. **Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente**. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 25.



*(da criança e do adolescente) integração social, evitando a institucionalização”.*

A família substituta, em nossa ordem jurídica, surgiu, especialmente, para impedir a institucionalização em estabelecimentos educacionais, creches, abrigos ou outras instituições herdadas das políticas de atendimento advindas do passado, tais como: o Decreto nº 17.943-A, de 1927, conhecido por “*Código de Menores Mello Mattos*”, o Decreto-Lei nº 3.799/41, que criou o Serviço de Assistência aos Menores - SAM<sup>7</sup> e pela instituição da Política do Bem-Estar do Menor, pela Lei nº 4.513/64, que criou a Fundação do Bem-Estar do Menor - FUNABEM, que foi, por último, acolhida pela Lei nº 6.697/79, que instituiu o Código de Menores.

Todo esse histórico institucional, de políticas de atendimento, especialmente de abrigamento, mostrou-se, inquestionavelmente, um retrocesso na construção dos princípios civilizatórios, morais e éticos de nossas crianças e adolescentes marginalizados e privados de uma família.

O Promotor de Justiça da Infância e da Juventude de Presidente Prudente/SP, LUIZ ANTÔNIO MIGUEL FERREIRA, lembra que

*“quando da colocação de uma criança ou adolescente em família substituta devem ser obedecidos os seguintes princípios: a) a oitiva da criança e do adolescente, sempre que possível e com consideração de sua opinião. Trata-se da aplicação do direito à liberdade, consagrado no artigo 16, II do ECA, sendo que é obrigatório quando se tratar de adoção de adolescente. Por interferir diretamente em sua vida, a criança e o adolescente devem ser ouvidos a respeito da família substituta pretendente (ECA, art, 28, § 1º); b) observação do*

---

<sup>7</sup> É histórico o julgamento do *Habeas Corpus* nº 38.193, julgado em junho de 1961, pelo Supremo Tribunal Federal, onde consta alguns trechos do voto do Ministro Nelson Hungria, *verbis*: “Trata-se de ameaça de internação num estabelecimento de assistência a menores que se transformou, na prática, numa fábrica de criminosos, onde não há ensino secundário senão para a perversão moral. É isto que se quer evitar a esse menor: o constrangimento de internação num reformatório falido, que, ao invés de reabilitá-lo, apenas o aviltará irremediavelmente... Todos os grandes criminosos da antiga Capital da República fizeram o noviciado no SAM, têm a marca do SAM... Fez ele muito bem. Fugiu de uma sucursal do inferno. Todos os internados do SAM deveriam fazer o mesmo, pois, fora dele, sua recuperação seria muito mais provável... Na prática, o SAM é a antítese da finalidade para que foi criado... Sabe -se o que é o SAM: uma escola para o crime, uma fábrica de monstros morais. Superlotado e sob regime da mais hedionda promiscuidade, a sua finalidade prática tem sido a de instruir para o vício, para a reação pelo crime, para todas as infâmias e misérias... Para os menores que uma vez delinqüiram só há uma salvação ou possibilidade de recuperação: não serem recolhidos ao SAM ou dele escaparem pela fuga...”



*grau de parentesco e a relação de afinidade ou de afetividade entre a criança ou o adolescente e os requerentes do pedido de colocação em família substituta, com o objetivo de minorar as conseqüências da medida (ECA, art. 28, § 2); c) a família deve oferecer ambiente familiar adequado, devendo ainda o interessado não apresentar qualquer incompatibilidade com a medida (ECA, art. 29)”.<sup>8</sup>*

A Prof<sup>ª</sup> TÂNIA DA SILVA PEREIRA inclui na relação de requisitos apresentados acima, aquele descrito no *caput* do artigo 28 do Estatuto, que dispõe que a medida se aplica “*independente da situação jurídica da criança e do adolescente*”.<sup>9</sup>

A família substituta surgiu, portanto, para, supletivamente, desenvolver as funções da família natural e, sobretudo, para evitar a institucionalização de crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social. Deve, pois, a família substituta representar para a criança e o adolescente a melhor medida para sua proteção e desenvolvimento (comparada à institucionalização).

## **2 MODALIDADES DE GUARDA**

O comando legal, previsto no *caput* do artigo 28 do Estatuto dispõe: “*A colocação de criança e adolescente em família substituta far-se-á pela guarda, tutela ou pela adoção...*”

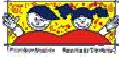
No sistema anterior, sob a vigência da Lei nº 6.697/79 – Código de Menores, inscrevia-se no artigo 17 e seguintes as cinco modalidades de colocação em família substituta: delegação do pátrio poder, guarda, tutela, adoção simples e adoção plena. Como visto acima, o Estatuto restringiu as modalidades de colocação em família substituta a três formas apenas.

---

<sup>8</sup> FERREIRA, Luiz Antônio Miguel. Famílias de apoio. In: BEBEDITO, Ademir de Carvalho. **Infância & Cidadania**. São Paulo: InorAdopt, 1999. n. 3, p.54-5.

<sup>9</sup> PEREIRA, Tânia da Silva. **Direito da criança e do adolescente**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996. p.229.





Este estudo, em particular, terá a preocupação de se ocupar somente da guarda, em seus múltiplos aspectos e formas, focalizando, principalmente, a guarda desenvolvida com o auxílio da comunidade, através de casais e/ou famílias que se dispõem, voluntariamente, e em parceria com o Poder Judiciário, garantir o direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social.

O artigo 33 do Estatuto definiu a guarda como aquela atividade que *“obriga à prestação material, moral e educacional à criança ou adolescente, conferindo a seu detentor o direito de opor-se a terceiros, inclusive aos pais”*.

O § 1º, do citado artigo, dispõe sobre a finalidade da guarda:

*“regularizar a posse de fato da criança e do adolescente, podendo ser deferida liminar ou incidentalmente, nos procedimentos de tutela e adoção, exceto nos de adoção por estrangeiros”*.<sup>10</sup>

JOSÉ LUIZ MÔNACO DA SILVA acrescenta que a guarda *“é o instituto pelo qual alguém, parente ou não, assume a responsabilidade sobre um menor de 21 anos, passando a dispensar-lhe todos os cuidados próprios da idade, além de ministrar-lhe assistência espiritual, material, educacional e moral”*.<sup>11</sup>

Outro expoente doutrinário, o Professor e Desembargador do Tribunal de Justiça de São Paulo, YUSSEF SAID CAHALI, entende que a guarda

*“obriga à prestação de assistência material, moral e educacional à criança ou adolescente (art. 33, primeira parte): a guarda transfere ao guardião, a título precário, o atributo constante do art. 384, I, do Código Civil no sentido de que lhe compete dirigir a criação e a educação do menor; como também lhe compete exigir que o menor lhe preste obediência, respeito e os serviços próprios de sua idade e condição (CC, art. 384, VII); no dever de assistência material do menor sob sua guarda, entende-se que o guardião sujeita-se à*

<sup>10</sup> Cf. LIBERATI, Wilson Donizeti. **Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente**. 4 ed., São Paulo: Malheiros, 1999. p. 26.

<sup>11</sup> Op. cit., p. 35.



*obrigação legal de alimentos em favor daquele, sem prejuízo da obrigação de prestá-los o titular do Pátrio Poder”.*<sup>12</sup>

Em verdade, a guarda manifesta-se de múltiplas formas e para necessidades diversas. Somente a título de ilustração, tendo em vista que este assunto já foi deveras discutido, o Estatuto da Criança e do Adolescente apresenta quatro formas de concessão da guarda:

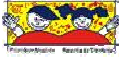
- a) *Para regularizar a posse de fato de crianças e adolescentes* (ECA, art. 33, § 1º). Este tipo de guarda destina-se a regularizar, através de procedimento específico, perante o Poder Judiciário, aquela situação, de fato existente, onde uma criança ou adolescente encontra-se sob os cuidados e responsabilidade de uma pessoa ou casal;
- b) *Como medida liminar ou incidental nos processos de tutela ou adoção* (ECA, art. 33 § 1º). Esta guarda será deferida liminarmente ou incidentalmente aos interessados que requereram ao Juízo a tutela ou a adoção;
- c) *Como medida excepcional, para atender a situações peculiares* (ECA, art. 33, § 2º). Desvinculada dos processos de tutela e adoção, este tipo de guarda destina-se a atender a casos urgentes e especiais ou para, eventualmente, suprir a falta dos pais;<sup>13</sup> Lembra a Profª TÂNIA DA SILVA PEREIRA que “*este tipo de guarda é compatível com a proposta do art. 34 do ECA, que autoriza a criação de incentivos fiscais e subsídios no caso de acolhimento, sob a forma de guarda, de órfãos e crianças abandonadas*”.<sup>14</sup>
- d) *Como medida para regularizar a situação de adolescente trazido de outra comarca para prestar serviços domésticos* (ECA, art. 248).

O combativo Magistrado Pernambucano, LUIZ CARLOS DE BARROS FIGUERÊDO, buscando simplificar a questão para melhor concretizar o atendimento, consignou somente três tipos de guarda: “*a) para regularizar a*

<sup>12</sup> CAHALI, Yussef Said. Da guarda (Comentário ao art. 33). In: CURY, AMARAL E SILVA E MENDÉZ (Coords.). **Estatuto da Criança e do Adolescente comentado**. São Paulo: Malheiros, 1992, p. 128.

<sup>13</sup> “Para atender situações peculiares, o art. 33, em seu § 2º, admite a autônoma concessão da guarda de menor e não somente como medida incidental em procedimentos de adoção ou tutela, pois visa assim a facilitar e incentivar o acolhimento de menores que necessitam de família substituta”- (RT 671/82).

<sup>14</sup> Op cit., p. 242.



*posse de fato; b) excepcionalmente para atender situações peculiares; c) supressão de falta eventual dos pais*".<sup>15</sup>

Nesta oportunidade, o consagrado Juiz aproveitou para definir a guarda como

*“uma situação jurídica suplementar do pátrio-dever, estabelecida por decisão judicial em procedimento regular perante o Juiz da Infância e da Juventude ou de Família, conforme o caso. A guarda define os poderes do guardião, desautoriza interferência malévola até mesmo dos pais, já que limita o Pátrio Poder”*.<sup>16</sup>

Deve-se recordar, ainda, que a guarda pode ser “objeto de modificação ou revogação mediante ato judicial” (ECA, art. 35) e poderá ser deferida ao *dirigente de abrigo*, que foi equiparado ao guardião para todos os efeitos legais (ECA, art. 92, parágrafo único).

### 3 A GUARDA FAMILIAR - UM PROGRAMA DE ATENDIMENTO COMUNITÁRIO

A *guarda familiar*, também conhecida por *famílias de apoio, casais hospedeiros, casas-lares, creche domiciliar, lar vicinal* e outros é a designação dada àquele instituto, de natureza substitutiva da família natural, outorgada a casal ou família, que recebe uma criança ou adolescente em seu seio, provisoriamente, por ordem da autoridade judiciária, para dela cuidar, assistir e prestar todo o tipo de assistência material, moral, espiritual e emocional, sem a finalidade de se tornar definitiva.

A guarda familiar é, portanto, aquela oriunda de programas de atendimento, que pode atender as necessidades peculiares de abrigamento, de caráter excepcional e não-jurisdicional, previstas no art. 33, § 2º do Estatuto.

O vínculo familiar é essencial para o desenvolvimento harmonioso e sadio de crianças e adolescentes em uma família. No passado, quando o vínculo não existia ou se tratava de situações onde crianças eram abandonadas, o poder

<sup>15</sup> FIGUERÊDO, Luiz Carlos de Barros. **Guarda**: questões controvertidas. Curitiba: Juruá, 1999. p.19.

<sup>16</sup> Op. cit., p. 19.



público, associado a instituições filantrópicas, disseminou o atendimento em asilos, hospitais e internatos.

A cultura do abrigo familiar não é recente entre nós. Desde o período da escravidão até o início do séc. XX difundiu-se um comportamento ímpar nas famílias, relacionado ao “cuidado” que elas tinham com as crianças de seus vizinhos ou parentes. Tratava-se de um comportamento de solidariedade, na zona rural ou urbana, em que uma família ajudava a “criar” a criança da outra.

Sem dúvida, muitas dessas famílias tinham relações de parentesco ou de afinidade, tratando-se de tios, primos, compadres e, até mesmo, de vizinhos. Não havia qualquer problema jurídico que impedisse uma família de cuidar da criança de outra família, principalmente se esta se encontrasse em difícil situação. A situação era informal.

Essa situação foi retratada por CLÁUDIA FONSECA, que estudou o fenômeno da “circulação de crianças” entre as famílias.<sup>17</sup> Nesse trabalho, a pesquisadora encontrou a resposta para a fluência de crianças que transitavam de uma família para outra. Constatou ela que as crianças ora estavam sob os cuidados da mãe natural, ora da vizinha, ora da comadre, ora da tia, enfim, a criança “circulava” por entre as famílias. Todas criavam e cuidavam dela. Era uma situação que se apresentava *normal* tanto pelas famílias que acolhiam quanto pelas próprias famílias de origem. Não havia a interferência do poder público. Na verdade, a criança não era considerada “abandonada”, na acepção que temos hoje da palavra.

O importante é que aquele “movimento” de famílias inibia a institucionalização. Ou seja, cada família cuidava um pouco da criança carente e necessitada evitando seu envio para os “internatos”.

A base desse serviço era, sem dúvida, o voluntariado. As famílias não recebiam qualquer remuneração por isso. E funcionava! Mesmo tendo o poder público e as entidades filantrópicas insistido na institucionalização de crianças em *internatos*, *patronatos* ou *casas de abrigo*, o abrigo informal e natural das famílias não desapareceu.

---

<sup>17</sup> FONSECA, Cláudia. Criança, família e desigualdade social no Brasil. In: RIZZINI, Irene (Org.) **A criança no Brasil de hoje: desafio para o 3º milênio**. Rio de Janeiro: Santa Úrsula, 1993.



Entre nós, a guarda familiar é, ainda, incipiente tanto como *medida* aplicada e supervisionada pela autoridade judiciária, quanto como um *programa* de atendimento. Não há um programa “*oficial*” de estímulo para que casais assumam a responsabilidade e cuidados de um criança ou adolescente em situação de risco pessoal e social. Há iniciativas privadas de instituições que, filantropicamente, preparam casais e desenvolvem, com sucesso, a guarda familiar.

Não foi por outro motivo que o Promotor de Justiça da Infância e da Juventude de Presidente Prudente/SP, LUIZ ANTÔNIO MIGUEL FERREIRA, preocupado com a situação de crianças abandonadas, aborda o tema sob a denominação de “*famílias de apoio*”, para indicar aquelas famílias indicadas pelo Juízo para acolherem crianças em situação de risco. Para o autor, a família de apoio

*“tem a finalidade de servir de suporte, amparo, socorro ou auxílio de uma situação emergencial, transitória e, por conseguinte, temporária. Assim, a família de apoio seria aquela responsável pela guarda de uma criança ou adolescente, deferida para atender uma situação peculiar, nos termos do artigo 33, § 2º do Estatuto da Criança e do Adolescente. Esta peculiaridade se refere à situação transitória e temporária por que passa a criança e o adolescente”*.<sup>18</sup>

Mais adiante, o festejado autor continua:

*“Sem dúvida alguma, esta guarda especial deferida às famílias de apoio tem como principal objetivo evitar o abrigamento da criança ou do adolescente em entidades governamentais ou não, garantindo-lhes a convivência familiar. Se esta situação é vantajosa para a criança ou adolescente, apresenta como inconveniente a formação de vínculo familiar, comprometendo o emocional do menor. Daí porque, torna-se necessária uma perfeita qualificação das famílias, com análise de requisitos mínimos necessários, para o desempenho de tal mister”*.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Op. cit., p. 55.

<sup>19</sup> Op. cit., p. 56.



Se o Juízo pode selecionar e indicar casais, que darão retaguarda às decisões judiciais, é verdade, também, que a comunidade ou organizações não-governamentais podem com isso contribuir, através de programas, que auxiliam o Juízo na carência de sua operacionalização. Sabe-se que o Poder Judiciário não consegue, por si só, dar conta da imensa tarefa de aplicar medidas de colocação em família substituta, sem uma excessiva demora e em prejuízo para a criança.

O Poder Judiciário, através de sua equipe interprofissional, não pode monopolizar a tarefa de atender e assegurar à criança ou adolescente o direito à convivência familiar. Essa é uma tarefa que deve ser compartilhada entre a família, a sociedade e o Estado.

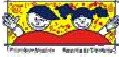
Quando o texto constitucional do artigo 227 determina que *“é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade o direito ...à convivência familiar e comunitária...”*, elegeu três instituições para a garantia daquele direito. Na verdade, o que se vê é a sobrecarga dos encargos sobre a família. A sociedade e o Estado pouco fazem para minorar a situação de abandono de crianças.

É imperativo criar outras opções para minorar as conseqüências do abandono. As que existem hoje se limitam ao abrigo em uma instituição ou à adoção. O sistema de guarda de crianças e adolescentes em famílias da própria comunidade constitui não só uma urgente necessidade que o caso requer, como pode, também, constituir a adequada concretização do ideal e das propostas trazidas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

Não há dúvidas de que a lei não permite – e até criminaliza – o abandono; evitá-lo é dever da família de origem, da sociedade/comunidade e do Estado/Poder Público.

Não se pode pensar no abrigamento institucional indefinidamente para atender as crianças abandonadas. É necessário, acima de tudo, acreditar que as famílias, mesmo empobrecidas, podem recuperar as condições de cuidar de seus filhos. Para que isso aconteça, é necessário apoio da sociedade e do Poder Público, com a extensão dos benefícios sociais, de orientação psicossocial, de complementação de renda etc.

Na impossibilidade dessas famílias empobrecidas reagirem frente à educação de seus filhos pelas dificuldades apresentadas, outras famílias devem



ser chamadas para colaborar e garantir que crianças e adolescentes carentes tenham assegurados seu direito à convivência familiar e comunitária. De outra forma, o caminho será a institucionalização, que não cumpre nem assegura aquele direito. E todos conhecem os malefícios da institucionalização!

À guisa de exemplo de guarda familiar, o consagrado Procurador de Justiça de São Paulo, MUNIR CURY, depois de criticar a institucionalização da guarda, como se fosse uma “*grande panacéia*” para as nossas crianças e respectivas famílias, propõe algumas experiências desenvolvidas pela comunidade, como alternativa ao abrigamento.

Relata<sup>20</sup> o eminente Procurador, entre outras, a experiência da SOBEM<sup>21</sup> (Sociedade de Bem-Estar do Menor),

*“como sendo uma entidade social, sediada em São José dos Campos, criada em 1979 pela iniciativa de um Juiz de Menores, de empresários e outros colaboradores da comunidade local. Tem por objetivo atender crianças, no regime de guarda, na faixa de 0 a 6 anos, acolhendo-as em lares hospedeiros e dando a elas atendimento especial. É mantida através de convênios governamentais e de recursos obtidos pela própria instituição. Possui em seu quadro funcional, um assistente social e uma psicóloga, além de contar com a colaboração de um grupo de voluntários. As crianças, de ambos os sexos, são encaminhadas pelo Poder Judiciário e já na SOBEM, recebem atendimento médico, sendo posteriormente apresentadas ao casal hospedeiro previamente cadastrado pela instituição. Admite-se o acolhimento por pessoas solteiras, viúvas ou separadas. Pessoas sozinhas ou casais procuram voluntariamente a instituição, devendo o assistente social e a psicóloga realizar a entrevista e a visita domiciliar, para uma avaliação das condições para o acolhimento. As crianças permanecem com o casal hospedeiro por tempo*

---

<sup>20</sup> Experiência de sucesso também relatada por CALDERÓN, Adolfo Ignácio; GUARÁ, Isa Maria Ferreira da Rosa; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **Guarda Familiar: desafios e propostas.** Instituto de Estudos Especiais da PUC/SP. São Paulo: IEE PUC/SP, 1994. p.39.

<sup>21</sup> Adaptando-se ao Estatuto da Criança e do Adolescente, esta instituição mudou o nome para SODECA – Sociedade do Bem-Estar da Criança e do Adolescente de São José dos Campos/SP



*indeterminado, cabendo ao Juiz a decisão pelo retorno à família de origem ou pela adoção”.*<sup>22</sup>

Em seus exemplos, MUNIR CURY indica, ainda, como modelo de participação da comunidade, para a garantia do direito à convivência familiar, o projeto FAMÍLIA ACOLHEDORA, na cidade do Rio de Janeiro, desenvolvido a partir do modelo desenvolvido pela SOBEM de casais hospedeiros,

*“numa parceria com a Prefeitura Municipal, Conselhos Tutelares e entidades sociais. Esse programa procura, de um lado, sensibilizar a comunidade à responsabilidade pelas suas crianças de 0 a 6 anos, motivando pessoas e casais a acolhê-las através do regime de guarda, treinando-as e capacitando-as previamente, sem relegar o acompanhamento da família biológica, por meio da rede pública e de voluntários identificados como “amigos do projeto” (psicólogos, dentistas, engenheiros etc.)”.*

Além desses exemplos, é possível mencionar o Serviço Alternativo de Proteção Especial à Criança e ao Adolescente – SAPECA, programa de atendimento que tem como proposta atender inicialmente crianças de 0 a 6 anos de idade, vítimas de violência doméstica (física, sexual, psicológica e/ou negligência), que necessitam ser retiradas de suas famílias naturais, o que é feito pelo Conselho Tutelar. Essas crianças são colocadas por um período provisório, em famílias substitutas guardiãs, que possam lhes oferecer amor, afeto, educação e atenção às suas necessidades básicas (moradia, alimentação e saúde). Dentro desse período de acolhimento, os profissionais sociais acompanharão as famílias naturais, visando dentro de um breve período de tempo ao retorno das crianças aos seus meios familiares, depois do que continuarão sendo acompanhadas por mais 5 meses para que não haja reincidência da violência.

Em 1991, MARIA SALETE NUNES DE MORAES, ao escrever um opúsculo sobre o direito à convivência familiar e comunitária<sup>23</sup>, apresentou formas alternativas de colocação familiar, de iniciativa da própria comunidade, que devem ser estimuladas, como apoio à família de origem. Em sua justificativa, a autora dizia que

<sup>22</sup>Op. cit., p. 5-7.

<sup>23</sup>MORAES, Maria Salete Nunes de. **Direito à convivência familiar e comunitária**. Ministério da Ação Social. Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência. Brasília, 1991. p. 24.



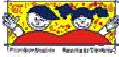


*“essas iniciativas enfatizam a solidariedade e a cooperação mútua entre as mães que trabalham no lar ou fora dele, além de preservar o ambiente familiar e de não isolar a criança ou adolescente de sua comunidade. Nestas iniciativas, os recursos comunitários exercem papel importante como apoio a elas. Os centros médicos ou postos de saúde, as áreas de lazer e escolar são utilizadas. Entre os tipos mais conhecidos, destacamos: ‘creche domiciliar’; ‘creche-lar’, ‘mãe crecheira’; ‘lar vicinal’, que destinam-se ao atendimento diurno de crianças em lar da comunidade, durante o período de trabalho dos pais ou responsáveis. Estes, geralmente, efetuam um pagamento simbólico à mãe crecheira, que também poderá receber auxílio financeiro de órgão governamental ou não (Ex. Associação de Moradores) ou recursos naturais como “cestas básicas”.*

E mais. O Movimento de Apoio à Integração Social – MAIS (entidade social que congrega voluntários) iniciou um projeto de acolhimento de crianças recém-nascidas, que eram levadas para a Unidade Sampaio Viana da Febem/SP. Esse projeto, desenvolvido entre 1979 e 1986, foi denominado *“Famílias de Apoio”* e destinava-se a favorecer a estada em famílias voluntárias de bebês subnutridos com desenvolvimento comprometido. Verificava-se, então, que permanecendo na unidade, a evolução nutricional e cognitiva das crianças era muito lenta, mesmo que se propiciasse um ambiente estimulador e um atendimento multiprofissional e individualizado a elas. Durante o tempo de permanência dos bebês junto às famílias de apoio, cada caso era acompanhado pela equipe de médicos, enfermeiras, psicólogas e pedagogas da Unidade, que mantinham contato e efetuavam uma avaliação técnica durante os retornos semanais das *“mães de apoio”* e da criança. A experiência demonstrou que o crescimento e a recuperação dos bebês foram muito acelerados e a alteração em seu bem-estar e mental foi visível.

Há, também, as experiências estrangeiras<sup>24</sup>, que podem ser citadas, que desenvolvem políticas de acolhimento familiar. Os *“Pequeños Hogares”*, programa criado e desenvolvido na Argentina pelo *Consejo Nacional Del Menor*

<sup>24</sup> Exemplos estrangeiros citados por CALDERÓN, Adolfo Ignacio; GUARÁ, Isa Maria Ferreira da Rosa; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **Guarda familiar: desafios e propostas**. Instituto de Estudos Especiais da PUC/SP. São Paulo: IEE PUC/SP/CBIA, 1994. p. 33



*y de Familia*, órgão do governo argentino administrado pela *Dirección Nacional de Protección Del Menor y la Familia*, para crianças e adolescentes em situação de risco ou abandono, que são encaminhados para famílias previamente selecionadas, nas quais podem permanecer até que se encontre uma solução para os problemas que motivaram o pedido de guarda, inclusive até a maioridade. Geralmente são acolhidos grupos de irmãos de distintas idades que, por circunstâncias diversas, estão temporariamente impedidos de viver no seio de sua família de origem. O citado programa possui um projeto integral de atendimento. Existe acompanhamento, orientação e apoio, tanto para as famílias guardiãs como para as famílias biológicas das crianças acolhidas. Estas recebem visitas periódicas e acompanhamento terapêutico de equipes técnicas multidisciplinares.

Em Portugal existe o programa de colocação em famílias de acolhimento, que faz parte do Sistema de Segurança Social do país. A colocação familiar é um programa voltado para acolher, temporariamente e em famílias substitutas, crianças cuja família natural não esteja em condições de desempenhar integralmente sua função educativa. A criança é incluída nesse programa por iniciativa dos serviços e instituições ligadas ao Ministério de Assuntos Sociais, ou mediante solicitação da família de origem. Essa medida somente é aplicada quando existe concordância da família de origem: não implica a perda do pátrio poder, nem do seu exercício. A medida é aplicada somente até que a família de origem reúna novamente as condições necessárias para criar e cuidar dos filhos.

Na França, o programa das “*Assistentes Maternais*” destina-se à guarda de crianças durante o dia. Desde 1977 está regulamentada a profissão de “*assistente maternal*”. O objetivo é melhorar a guarda das crianças que são levadas a viver separadas dos pais, atribuindo às pessoas que as acolhem um estatuto profissional; os procedimentos são explicitados a fim de possibilitar uma descentralização nesse setor, dando maior responsabilidade às coletividades sociais. A guarda familiar a título permanente é um dos tipos de trabalho das assistentes maternais. Consiste em acolher em seus lares, crianças e adolescentes que não podem ficar com sua própria família. A formação prevista para a assistente maternal é de 120 horas a serem cumpridas nos três primeiros anos de trabalho. A remuneração do assistente maternal varia de acordo com o tipo de atendimento e é calculada de forma que uma família, acolhendo duas



crianças em regime permanente, receba aproximadamente um salário mínimo francês.

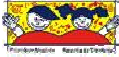
As experiências estrangeiras citadas têm em comum sua inserção numa política pública global de atendimento e proteção às crianças e aos adolescentes; a garantia do acompanhamento profissional do programa; a tentativa de recuperação e o respeito à família de origem; e um efetivo apoio financeiro para a manutenção das crianças, além de outros apoios específicos, de acordo com a realidade de cada país.

Por sua vez, as experiências nacionais mencionadas, de louvável iniciativa, ainda carecem de serviço mais efetivo e satisfatório. As alternativas oferecidas são efêmeras, incipientes e muitas vezes não incorporam as políticas de atendimento do Município, sejam elas governamentais ou não. Outras vezes, não há correspondência entre o trabalho desenvolvido pelas organizações não-governamentais e o serviço técnico interdisciplinar do Juizado da Infância e da Juventude. É importante, sobretudo, acreditar e apoiar a iniciativa da comunidade, valorizando o serviço voluntário de casais, que desejam cuidar de crianças ou adolescentes em situação de risco.

#### **4 RELAÇÃO ENTRE A GUARDA JUDICIAL (*MEDIDA DE COLOCAÇÃO EM FAMÍLIA SUBSTITUTA*) E A GUARDA FAMILIAR (*PROGRAMA DE ATENDIMENTO INTEGRADO NA POLÍTICA LOCAL*) - AMBAS PREVISTAS NO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

É legítima a preocupação em colocar a *família* como o melhor lugar para o desenvolvimento de uma criança, pois há muito se tem consciência dos efeitos negativos que a institucionalização acarreta. As alternativas à institucionalização devem ser encorajadas.

Para possibilitar um correto entendimento, utiliza-se o vocábulo *guarda judicial* para designar aquela *medida de colocação em família substituta*, aplicada pela autoridade judiciária, de caráter excepcional, prevista no § 2º do artigo 33 do Estatuto; o vocábulo *guarda familiar* será empregado para definir o



*programa de atendimento* de colocação familiar, de caráter protetivo, desenvolvido por entidades de atendimento, previsto no artigo 90 do Estatuto.

Posto isto, procura-se na legislação especial seu fundamento. Encontra-se a guarda judicial, de maneira subsumida, como *medida excepcional de colocação em família substituta*, prevista no artigo 33, § 2º do Estatuto, concedida pela autoridade judiciária e que exige o procedimento regular, previsto nos artigos 165 a 170 do citado diploma legal.

Resgatando o ensinamento do Promotor de Justiça, LUIZ ANTÔNIO MIGUEL FERREIRA, sobre as famílias de apoio, é oportuno esclarecer que o Estatuto da Criança e do Adolescente

*“trata da questão, sem, contudo, denominá-la como família de apoio. Estaria enquadrada como forma de colocação em família substituta, sob a modalidade de guarda, mais precisamente, uma guarda especial. Basta analisar a caracterização das famílias de apoio para se chegar a tal conclusão. Com efeito. A convivência familiar engloba a família natural e a substituta. Obviamente, famílias de apoio estariam enquadradas como uma forma de colocação em família substituta”*.<sup>25</sup>

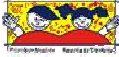
O colega Promotor de Justiça, nesta passagem, refere-se àquelas famílias, que são selecionadas pelo Juiz da Infância e da Juventude para dar retaguarda ao Juízo, enquanto as famílias naturais não podem receber suas crianças de volta, ou quando tramita algum processo judicial de destituição do pátrio poder, guarda ou adoção.

Esta forma de colocação em família substituta pode, também, ser recompensada com programas oficiais ou não de atendimento, como foi previsto pelo artigo 34 do Estatuto. A falta de disposição estatal e comunitária para o desenvolvimento desta modalidade de guarda possibilita o endurecimento ideológico da institucionalização que, em nosso entendimento, deveria ser utilizado somente em raríssimos casos de inadaptação familiar.

Pela evidência exarada nos artigos 148, parágrafo único, letra “a” c/c 136, VI, 101, VIII e 30, todos do Estatuto, a guarda judicial deve ser realizada sob a supervisão do Poder Judiciário, pelo fato de imprimir oficialidade,

---

<sup>25</sup> Op. cit., p. 55.



seriedade e segurança jurídica na novel relação que se inaugura entre a criança e o casal escolhido.

É o Juiz da Infância e da Juventude que determina a entrega ao casal selecionado e o retorno da criança para seu lar de origem ou para uma família definitiva (nos casos de adoção).

A figura do Juiz manipulador e centralizador das atividades eminentemente sociais - marca registrada do Código de Menores de 1979 - está ultrapassada e foi repudiada pela nova ordem jurídica, inaugurada pela Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, vigente no país pelo Decreto 99.710/90 e seguida pela Constituição Federal e Estatuto da Criança e do Adolescente.

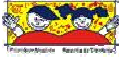
Como *programa de atendimento*, a *guarda familiar* está, igualmente, contemplada no Estatuto da Criança e do Adolescente em seus artigos 87, II (que trata das linhas de ação da política de atendimento, de políticas e programas de assistência social, em caráter *supletivo*) e no art. 90, III (que trata do programa de *colocação familiar*, desenvolvido por entidades de atendimento).

A guarda familiar deve seguir os parâmetros alinhados no artigo 90 do Estatuto, que dispõe que “*as entidades de atendimento são responsáveis pela manutenção das próprias unidades, assim como pelo planejamento e execução de programas de execução e sócio-educativos destinados a crianças e adolescentes em regime de (III) colocação familiar*”.

As entidades que optarem por desenvolver programas de colocação familiar deverão inscrevê-los no Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, como determina o parágrafo único do artigo 90, que deliberará e controlará aquela política de atendimento, em seu nível de atuação (municipal, estadual ou federal).

A guarda familiar, desenvolvida pelas entidades de atendimento, será fiscalizada pelo Poder Judiciário, pelo Ministério Público e pelo Conselho Tutelar, nos termos do artigo 95 do Estatuto.

Antes de iniciar o programa de atendimento de colocação familiar, a entidade (governamental ou não) deverá expor, detalhadamente, seu objetivo, sua finalidade, seu funcionamento e desenvolvimento, enfim, seu programa de trabalho ao Conselho dos Direitos. Sendo este Conselho, o órgão máximo de



deliberação de políticas de atendimento, na área infanto-juvenil, supõe-se que, uma vez aprovado o programa, ele estará integrado à rede de atendimento local.

O *modus operandi* do programa de atendimento está unicamente relacionado com os objetivos da entidade; nem o Poder Judiciário, nem o Ministério Público e, tampouco, o Conselho Tutelar poderão ditar normas de desenvolvimento do programa selecionado. Somente haverá a intervenção daqueles órgãos se houver desrespeito à lei.

O compartilhamento dessas atividades com a comunidade solidifica a postura institucional do Poder Judiciário, proporcionando a certeza de que a prática expansiva do abrigo familiar está recebendo atenção privilegiada daquele órgão. E nem poderia ser diferente. O próprio magistrado será o primeiro a concordar e alegrar-se com a retaguarda, que se concretiza pelo surgimento de casais voluntários em abrigar crianças em sua família.

A aplicação da medida de colocação em lar substituto deve estar integrada aos programas de execução de programas de abrigo da rede de atendimento. Ao Poder Judiciário compete a aplicação judicial das medidas de proteção – incluída, aqui, a de colocação em família substituta; a execução de programas ou da efetivação da sentença judicial, que aplicou a medida de colocação familiar, deve ser executada pela rede de atendimento de abrigos da localidade.

Disto infere-se que não existe rivalidade ou oposição entre as duas formas de guarda, mesmo porque, uma é *medida* aplicada pela autoridade judiciária e a outra, *programa* desenvolvido por entidade de atendimento, geralmente sob a forma de voluntariado, com o propósito de auxiliar o Juízo. Ao contrário, pode-se dizer que há uma perfeita *interação* entre elas, na medida em que se completam e garantem à criança e ao adolescente o direito de conviver numa família.

Como bem ensinaram ADOLFO IGNÁCIO CALDERÓN, ISAMARIA FERREIRA DA ROSA GUARÁ e MARIA DO CARMO BRANT DE CARVALHO,

*“é preciso distinguir a medida de guarda como procedimento que antecede a adoção ou tutela, da guarda como programa social específico. Quando não for possível uma solução permanente, que*



*vincule de modo definitivo pais e filhos, sejam naturais ou adotivos, um programa de guarda pode oferecer melhores condições de convivência familiar e comunitária a crianças e adolescentes em estado de carência e abandono social”.*<sup>26</sup>

A família substituta foi a forma alternativa que o legislador encontrou para garantir o direito à convivência familiar às crianças e adolescentes, independente de sua condição jurídica. Como visto, o termo família substituta é *amplo* e abriga o entendimento de que o abrigo pode ser feito a qualquer família que não seja a de origem da criança, desde que preencha alguns requisitos próprios.

Diante disso, pode-se afirmar, sem erro, que casais ou famílias podem ser preparados e instruídos por órgãos governamentais ou não, para se ocupar e cuidar de crianças e adolescentes em situação de abandono, de risco pessoal e social, sob a denominação de família substituta.

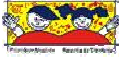
#### **4 O CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - ÓRGÃO MÁXIMO DE DELIBERAÇÃO - A POLÍTICA DE ATENDIMENTO MUNICIPAL DE ABRIGAMENTO**

É importante salientar que os programas de atendimento à criança e ao adolescente no Município devem ser autorizados pelo Conselho dos Direitos. De fato, o Estatuto da Criança e do Adolescente outorgou àquele Conselho, pelo artigo 88, II, o poder deliberatório e controlador das ações voltadas à proteção dos direitos infanto-juvenis.

Em outra oportunidade<sup>27</sup>, lembramos que *“as entidades de atendimento irão compor a rede de serviços do Município. O Conselho, por sua vez, é um órgão do Poder Público, com funções constitucionais e legais de, também, controlar as ações em todos os níveis. Ora, antes de controlar as ações, é necessário que se controlem as entidades que irão promover as ações. Significa controlar sua existência legal. Por imposição legal, as entidades não-*

<sup>26</sup>Op. cit., p. 18.

<sup>27</sup>Cf. LIBERATI, Wilson Donizeti; CYRINO, Públio Caio Bessa. **Conselhos e Fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente**. São Paulo: Malheiros, 1997. p.98.



*governamentais somente poderão funcionar depois de registradas no Conselho dos Direitos”.*

O controle exercido pelo Conselho perante as entidades de atendimento tem duas naturezas: uma de controle de existência legal das entidades, concedendo ou negando a autorização para seu funcionamento, o que se dá através do pedido de *registro da entidade* e só se aplica às entidades não-governamentais; outra, pelo controle dos *programas* das entidades de atendimento, conforme dispõe o parágrafo único do artigo 90 do Estatuto. Neste caso, tanto as entidades não-governamentais quanto as governamentais são obrigadas a inscrever seus programas perante o Conselho.

Ocorrendo descaracterização do programa e desatendimento aos princípios estatutários pode o Conselho desligá-lo da rede de serviços, independentemente de provocação.

Pode-se dizer que as atribuições de controle do Conselho se desenvolvem a partir de: a) registro de entidades não-governamentais; b) inscrição de programas de quaisquer entidades (governamentais ou não); c) fiscalização dos programas das entidades.

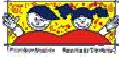
Por outro lado, o Conselho delibera sobre políticas de atendimento referentes aos direitos das crianças e adolescentes. Significa que delibera sobre políticas de assistência e políticas básicas, conforme previsão contida no artigo 88, I e II, do Estatuto.

A fonte constitucional dessa deliberação vem gravada nos artigos 204 e 227. A primeira refere-se à participação popular na formulação das políticas de assistência; a segunda infere-se da inteligência do § 7º do artigo 227. Tem-se que, no atendimento dos direitos de crianças e adolescentes, àqueles previstos no *caput* do referido artigo (direitos fundamentais) aplica-se o mesmo critério de participação da população na forma prevista no artigo 204.

Portanto, eis uma exceção ao princípio da auto-organização dos entes da Federação, exceção esta consagrada pela própria Constituição Federal.

Se a participação da população na formulação de políticas de atendimento, na área de assistência às crianças e adolescentes é exigência constitucional (Art. 204, II), e este mesmo critério é, também, aplicado pela Carta Magna para a política de atendimento dos direitos básicos (Art. 227, *caput* e §





7º), são os Conselhos dos Direitos os instrumentos garantidores da participação popular criados pela Lei Federal (norma regulamentadora desta participação) e pelas leis estaduais e municipais.

Comentando o artigo 88 do Estatuto e tratando da importância das deliberações do Conselho dos Direitos, MUNIR CURY, PAULO AFONSO GARRIDO DE PAULA e JURANDIR NORBERTO MARÇURA, todos Procuradores de Justiça do Estado de São Paulo, lembram que “*as deliberações emanadas desses órgãos possuem forma normativa, vinculando a vontade do Administrador Público, nos respectivos níveis de atuação (federal, estadual e municipal)*”.<sup>28</sup>

Percebe-se, pois, que qualquer programa de atendimento, destinado a crianças e adolescentes, deve ser aferido, conferido, aprovado e controlado pelo Conselho dos Direitos. Reafirma-se que *todos* os programas de atendimento de uma localidade devem estar *sintonizados*, para o fim de garantir o direito infanto-juvenil.

Dentre esses programas está o da *guarda familiar*, integrado à rede de atendimento de programas de abrigos da localidade. Geralmente, num Município, cria-se uma rede de atendimento, composta de várias entidades, governamentais ou não, que interagem entre si, na busca de um mesmo objetivo, que é a manutenção dos vínculos familiares ou, na impossibilidade, garantir que crianças e adolescentes exerçam seu direito à convivência familiar e comunitária.

É preciso salientar que, nesta linha de raciocínio, cabe, portanto, ao Município a tarefa de executar os programas de atendimento, não só para dar efetividade à sentença judicial, que determina a colocação familiar de crianças em situação de risco pessoal ou social, como também, prevenir o abandono, através de programas de abrigamento em lares hospedeiros. O objetivo será o mesmo: assegurar o direito à convivência familiar de crianças e adolescentes.

Para evitar a institucionalização o Estatuto previu, no artigo 34, que os recursos financeiros, destinados ao financiamento desses programas, devem ser previstos no orçamento municipal: “*o Poder Público estimulará, através de*

---

<sup>28</sup> CURY, Munir; PAULA, Paulo Afonso Garrido de; MARÇURA, Jurandir Norberto. **Estatuto da Criança e do Adolescente Anotado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 80.



*assistência jurídica, incentivos fiscais e subsídios, o acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente órfão ou abandonado”.*

De qualquer modo, inúmeros são os desafios à implementação de um programa de guarda familiar. Algumas propostas foram feitas no decorrer desses anos, conforme exemplos acima citados.

Entretanto, diretrizes básicas são necessárias para inaugurar um programa de guarda confiável e eficiente. Pela seriedade e clareza da proposição, citam-se as diretrizes apresentadas pela equipe do Instituto de Estudos Especiais da PUC/SP – IEE, formada por ADOLFO IGNÁCIO CALDERÓN, ISA MARIA FERREIRA DA ROSA GUARÁ e MARIA DO CARMO BRANT DE OLIVEIRA:

*“são diretrizes básicas: 1. A inserção do programa de guarda – mesmo quando realizado por uma entidade social – no Sistema Público Municipal de Proteção Especial, articulado aos serviços da Vara da Infância e da Juventude; 2. Oferecer apoio jurídico às famílias (naturais e substitutas) favorecendo a interlocução com o Poder Judiciário e a agilização dos processos; 3. O asseguramento da inscrição da criança/adolescente nos programas públicos das políticas sociais básicas: creche, escola, saúde, lazer, esportes, cultura e educação complementar; 4. A garantia de equipe técnica responsável pelo gerenciamento, acompanhamento e apoio ao programa de guarda; 5. A capacitação e a formação contínua das pessoas que acolhem, bem como seu preparo para a recepção, manutenção e o desligamento; 6. O acesso a uma rede de centros de apoio e orientação familiar para todas as famílias que necessitem, incluindo famílias naturais e substitutas; 7. A criação e/ou reforço aos projetos de promoção familiar que visem a prevenção e o auxílio às famílias abandonadas; 8. A integração com programas e/ou serviços de atenção individual e grupal à criança e ao adolescente; 9. O estabelecimento da forma de visitas e contatos entre a criança e sua família de origem; 10. A sensibilização de famílias da comunidade próxima – especialmente parentes, vizinhos e amigos – que já façam parte da rede de proteção espontânea para que*



*assumam a guarda de crianças e/ou adolescentes; 11. A garantia de auxílio financeiro para o desenvolvimento integral das crianças e adolescentes acolhidos, no caso de famílias guardiãs de baixa renda; 12. A divulgação do programa e cadastramento de pessoas/casais interessados da comunidade em geral; 13. A diferenciação clara desse programa em relação ao programa de adoção”.*<sup>29</sup>

Além das diretrizes acima apontadas, para que um programa de guarda familiar tenha sucesso é necessário que a escolha das crianças, destinadas ao abrigo, estejam nas condições previstas no artigo 98 do Estatuto. É, todavia, imprescindível, também, a preparação - por órgãos governamentais ou não - das famílias guardiãs, com métodos adequados.

Todo esse esforço somente será compensado pela eficiência de uma rede solidária de atendimento, principalmente no Município, formada por pessoas ou casais voluntários, preparados para o mister da garantia do direito à convivência familiar e comunitária, trabalhando em parceria com a Justiça da Infância e da Juventude e inscrita e controlada pelo Conselho dos Direitos.

É preciso acreditar na força organizadora, espontânea, dedicada e solidária da comunidade em promover o fortalecimento da família. As políticas públicas e diretrizes verticalizadas do Poder já demonstraram que, destacadas da realidade e da comunidade, não conseguem desenvolver “programas” e, tampouco, ter eficiência na execução de sentenças judiciais, quando não conseguem o apoio de entidades não-governamentais.

Tudo isso se discute para evitar, o máximo possível, a institucionalização de crianças. Na lição de CENISE MONTE VICENTE,

*“a família, a comunidade e a sociedade civil devem participar, amplamente, da elaboração de alternativas, priorizando o apoio à família, para que esta possa cumprir com suas funções. A família natural ou substituta é sempre melhor do que qualquer instituição ou internação. A institucionalização tem, historicamente, produzido crianças analfabetas e sem perspectivas de vida autônoma”.*<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Op. cit., p. 48-9.

<sup>30</sup> VICENTE, Cenise Monte. O direito à convivência familiar e comunitária: uma política de manutenção do vínculo, In: **Família brasileira: a base de tudo**, São Paulo: Cortez, p.47.



Por fim, parafraseando o estimado amigo e Professor MUNIR CURY, que adota, como ponto de honra em sua missão ministerial, a proteção da família e do direito à convivência familiar, mesmo em lar substituto, o direito à convivência familiar e comunitária, embora incluído entre os fundamentais e básicos para o pleno desenvolvimento da criança e do adolescente, merece especial atenção de todos quantos almejam e lutam por uma sociedade justa e fraterna. Penso que é da congregação de esforços, militando cada qual na sua área em função desse objetivo comum, despojados de qualquer vaidade ou corporativismo, que os tempos serão abreviados e verdadeiramente viscejará a democracia participativa. E daí a sociedade justa e fraterna. Depende de cada um essencialmente.<sup>31</sup>

## BIBLIOGRAFIA

CAHALI, Yussef Said. **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado**. In: CURY, AMARAL E SILVA E MENDÉZ (Coords.). (Comentário ao art. 33). São Paulo: Malheiros, 1992.

CALDERÓN, Adolfo Ignacio; GUARÁ, Isa Maria Ferreira da Rosa; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **Guarda Familiar – Desafios e Propostas**. Instituto de Estudos Especiais da PUC/SP. São Paulo: IEE PUC/SP, 1994.

CURY, Munir. **Direito à Convivência Familiar: da reintegração familiar à colocação em família substituta**. In: Revista IGUALDADE, do Ministério Público do Estado do Paraná, Livro 19, ano VI, abr/jun. 1998.

\_\_\_\_\_. & PAULA, Paulo Afonso Garrido de, MARÇURA, Jurandir Norberto. **Estatuto da Criança e do Adolescente Anotado**. São Paulo: RT, 2000.

FERREIRA, Luiz Antônio Miguel. **Famílias de Apoio**. In: BEBEDITO, Ademir de Carvalho. *Infância & Cidadania*, nº 3, São Paulo: InorAdopt, 1999.

FIGUERÊDO, Luiz Carlos de Barros. **Guarda – Questões controvertidas**. Curitiba: Juruá, 1999.

---

<sup>31</sup> Op. cit. p. 9.



FONSECA, Cláudia. **Criança, família e desigualdade social no Brasil.** In: RIZZINI, Irene (org.) *A criança no Brasil de hoje; desafio para o 3º milênio.* Rio de Janeiro: Santa Úrsula, 1993.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Adoção Internacional.** São Paulo: Malheiros Editores, 1995.

\_\_\_\_\_. **Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente,** 4ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

\_\_\_\_\_. & CYRINO, Públio Caio Bessa. **Conselhos e Fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente.** São Paulo: Malheiros Editores, 1997.

MORAES, Maria Salete Nunes de. **Direito à Convivência Familiar e Comunitária.** Ministério da Ação Social. Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência. Brasília, 1991.

PEREIRA, Tânia da Silva. **Direito da Criança e do Adolescente.** Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

SILVA, José Mônaco da. **A família Substituta no Estatuto da Criança e do Adolescente.** São Paulo: Saraiva, 1995.

VICENTE, Cenise Monte. **O direito à Convivência Familiar e Comunitária: uma política de manutenção do vínculo,** In: *Família Brasileira – a base de tudo,* São Paulo: Cortez.