

GARANTIA DO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE SOB MEDIDA PROTETIVA À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA: RETRATO DAS FAMÍLIAS ACOLHEDORAS NO BRASIL

*Lilian Cordeiro Bernardes*¹, *Ana Carolina Souza*²,
*Marina Rodrigues Siqueira*³

Resumo:

A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente estabelecem que a criança/adolescente sob medida protetiva tem direito à convivência familiar e comunitária. O Serviço Família Acolhedora é um instrumento garantidor desse direito, tendo as famílias habilitadas como coparticipes na execução do serviço. O objetivo desse artigo é apresentar, através de dados do Conselho Nacional de Justiça e do Censo SUAS, o retrato das Famílias Acolhedoras no Brasil, não sem antes apresentar um breve histórico da lenta e gradual construção dos direitos da criança e do adolescente. Os resultados demonstram que está ocorrendo a violação do direito à convivência familiar e comunitária, uma vez que o número de crianças institucionalizadas sobrepõe de forma estarrecedora o número de crianças em acolhimento familiar.

Palavras-chave: Criança e adolescente. Cuidado e proteção. Família Acolhedora. Convivência familiar e comunitária.

1 Especialista em Política Pública Municipal (UEMG), Centro Internacional de Políticas Públicas e Desenvolvimento.
E-mail: lilian.gestaopublica@gmail.com.

2 Mestre em Ciência Política (UFMG), Analista de Políticas Sociais (Ministério da Cidadania).
E-mail: anacarolinasouza.ufmg@gmail.com.

3 Doutoranda em Ciência Política (UFMG), Professora no Curso de Pós-Graduação de Marketing Político, Opinião Pública e Comportamento Eleitoral (UFMG).
E-mail: marinasiqueira.dcp@gmail.com.

GUARANTY OF THE RIGHT OF THE CHILD AND THE ADOLESCENT UNDER PROTECTIVE MEASURE TO THE FAMILY AND COMMUNITY COEXISTENCE: PORTRAIT OF THE COZY FAMILIES IN BRAZIL

*Lilian Cordeiro Bernardes, Ana Carolina Souza,
Marina Rodrigues Siqueira*

Abstract:

The Federal Constitution of 1988 and the Statute of the Child and Adolescent establish that the child/adolescent under protective measure has the right to family and community coexistence. The Cozy Family Service is an instrument that guarantees this right, and the families are empowered as co-participants in the execution of the service. The purpose of this article is to present, through data from the National Council of Justice and the SUAS Census, the portrait of the Welcoming Families in Brazil, but not before presenting a brief history of the slow and gradual construction of the rights of children and adolescents. The results show that there is a violation of the right to family and community living, as the number of institutionalized children overwhelmingly overwhelms the number of children in the family.

Keywords: Children and adolescents. Care and protection. Cozy Families. Family and community life.

Introdução

A história do direito da criança e do adolescente tem sido pautada por séculos de negligência, abandono e ausência de direitos. As paulatinas mudanças foram ocorrendo de acordo com a evolução das sociedades e das configurações familiares. Desde a Idade Média até o início da Idade Moderna, as crianças foram tratadas como adultos em miniatura. As crianças que eram indesejadas, por diversos motivos, as com deficiências físicas ou mentais, por exemplo, eram deixadas para morrer ou jogadas nos rios. Somente por volta dos séculos XVI e XVII que as crianças passam a ser vistas como seres vulneráveis, merecedores de proteção e afeto (FORMIGONI, 2010).

Este artigo tem o objetivo de apresentar por meio de dados do Conselho Nacional de Justiça e do Censo SUAS, o retrato brasileiro das Famílias Acolhedoras, uma vez que o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (BRASIL, 1990) desestimula o acolhimento em instituições, incentivando o acolhimento familiar, pois este “propicia o atendimento em ambiente familiar, garantindo atenção individualizada e convivência comunitária, permitindo a continuidade da socialização da criança/adolescente” (BRASIL, 2009, p. 76). O Serviço Família Acolhedora está preconizado na Política Nacional de Assistência Social - PNAS (BRASIL, 2005), como um dos serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade e no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa de Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária - PNCFC (BRASIL, 2006).

Considerando que o Brasil é um sistema federativo com autonomia dos entes, cuja responsabilidade pela execução das políticas públicas recai, principalmente, sobre o ente municipal, a pesquisa sobre a adesão ao Serviço de acolhimento em Famílias Acolhedoras pelos estados e municípios é importante no sentido em que contribui com o incentivo ao fortalecimento da prática de políticas que visam garantir o direito das crianças e dos adolescentes que se encontram em medida protetiva a terem uma convivência familiar e comunitária.

O artigo está dividido em três seções, além desta introdução e considerações finais, que buscam 1) apresentar breve histórico dos direitos da criança e adolescente; 2) apresentar o Serviço de acolhimento em Família Acolhedora enquanto garantidor do direito da criança e do adolescente à convivência familiar e comunitária e, por fim; 3) apresentar os resultados da análise dos dados do CNJ e do Censo SUAS referentes às crianças/adolescentes institucionalizados e acolhidos em Famílias Acolhedoras.

Breve histórico dos direitos das crianças e dos adolescentes

A ideia que se tem hoje de infância e adolescência é muito diferente daquela adotada na Idade Média, na qual as crianças e adolescentes eram consideradas pequenos adultos, aptos ao trabalho e à vida adulta, sem existir um sentimento de infância: “a criança era, portanto, diferente do homem, mas apenas no tamanho e na força enquanto as outras

características permaneciam iguais.” (ARIÈS, 1981, p. 10). O reconhecimento da vulnerabilidade da criança e do adolescente surgiu apenas na Idade Moderna com um processo de reorganização familiar. Anterior a isso, a sociedade medieval considerava que a criança “representava um papel social mínimo, chegando a ser considerada ao nível dos animais, pois a mortalidade infantil era elevada e isso desfavorecia a relação de afeto entre crianças e adultos” (FORMIGONI, 2010, p.139).

A rejeição e o abandono de crianças eram comuns, e não havia legislação que garantisse a proteção dessas crianças. De acordo com Veyne (1989), o chefe de família era quem decidia o futuro do filho ou filha, se os reconhecia ou enjeitava, sendo essa uma prática legal:

A criança que o pai não levantar será exposta diante da casa ou num monturo público; quem quiser que a recolha. [...] Na Grécia era mais frequente enjeitar meninas que meninos; Enjeitavam ou afogavam as crianças, [...] Os pobres abandonavam as crianças que não podiam alimentar; [...] contudo, mesmo os mais ricos podiam rejeitar um filho indesejado cujo nascimento pudesse perturbar disposições testamentárias já estabelecidas. (VEYNE, 1989, p.21).

A criança medieval era considerada como um ser público, num momento em que as famílias se configuravam coletivamente sem a privacidade característica das individualidades. De acordo com Gélis (1994) cada pessoa daquela comunidade dependia de solidariedades coletivas ou de lideranças que desempenhavam um papel de protetor. As crianças não tinham seus direitos reconhecidos. Foi só no final do século XIV, que surgiram “sinais de uma nova relação com a criança. [...] Trata-se menos de novas demonstrações de afetividade que de uma vontade cada vez mais reafirmada de preservar a vida da criança” (GÉLIS, 1994, p.308).

Essa breve referência à ideia do ser infantil e púbere, como pequenos adultos, demonstra que a evolução deste entendimento é um processo de construção social, ou seja, da mudança das configurações familiares, das transformações da sociedade ocorridas no fim da Idade Média e início da Idade Moderna. A partir dessas transformações, tais como educação, escola, arte, trabalho, valorização da família composta de pai, mãe e filhos – e não mais família coletiva, e a educação religiosa ofertada pela igreja, nasce, então, a infância moderna.

Ariès (1981) remete essa mudança na concepção de infância e de família à Igreja Católica, que passa a disseminar a ideia do valor dos laços consanguíneos. Segundo Niehues e Costa (2012), foi no século XVIII que a ideia de sentimento de infância foi efetivada sob um ponto de vista biológico, dotada de particularidades que precisavam ser percebidas na sua singularidade. Mas é no século XIX, com os estudos da Pedagogia e da Psicologia, que é reconhecida a necessidade de proteção da criança.

A nova concepção de infância, porém, não foi suficiente para acabar com o abandono

de crianças. As “rodas dos expostos”, criadas no século XII só foram extintas na Europa, no século XIX, e no Brasil no século XX. A roda consistia em um mecanismo instalado no muro de instituições de caridade, como por exemplo, a Santa Casa de Misericórdia, que girava e tinha um espaço para depositar a criança enjeitada, garantindo o anonimato do abandonador. Segundo Marcilio (1997), as rodas dos expostos tiveram importante papel na proteção da vida das crianças, uma vez que antes elas eram deixadas no lixo, na rua, na floresta e quase nunca sobreviviam. Dessa forma, pode-se considerar que a roda dos expostos foi a primeira instituição de assistência à criança abandonada. No entanto, as condições de vida dessas crianças deixadas na roda eram precárias, muitos dos que sobreviviam, tornavam-se adolescentes infratores ou tinham que trabalhar para famílias, de maneira que os “médicos higienistas, horrorizados com os altíssimos níveis de mortalidade infantil reinante dentro das casas de expostos” (MARCILIO, 1997, p. 66), criaram um movimento para a extinção das rodas.

Até o século passado não existia nenhuma lei destinada à garantia dos direitos da criança e adolescente, as legislações existentes se referiam aos atos infracionais cometidos por menores de idade, como a Lei Belga e a Lei Francesa, ambas de 1912, a Lei dos Tribunais, na Espanha, em 1918, em 1919 e 1920 a Organização Internacional do Trabalho (OIT), adotou três Convenções que tinham por objetivo abolir ou regular o trabalho infantil e no Brasil, em 1923, foi criado o Juizado de Menores, resultando em 1927, na criação do Código de Menores. Este Código regulamentou questões como trabalho infantil, tutela e pátrio poder, delinquência e liberdade vigiada. No entanto, ele atendia apenas aquelas crianças consideradas em “situação irregular”.

Após a Primeira Guerra Mundial a extinta Liga das Nações, criada em 1924, instituiu um Comitê de Proteção da Infância, para proteger o enorme número de órfãos da Guerra. A organização não governamental, *International Union for Child Welfare* (União Internacional para o Bem-estar da Criança) formulou os Princípios dos Direitos da Criança, que foram incorporadas à primeira Declaração dos Direitos da Criança. No entanto, essa declaração não teve o impacto e reconhecimento internacional necessário.

No Brasil de 1942, num contexto de autoritarismo, foi criado o Serviço de Assistência ao Menor – SAM, ligado ao Ministério da Justiça, que funcionava como uma penitenciária para adolescentes, com sistema correccional-repressivo. Esse sistema era constituído de reformatórios e casas de correção para adolescentes infratores, de patronatos agrícolas e escolas de aprendizagem de ofícios urbanos para menores carentes e abandonados (PAES, 2013). “O SAM é reconhecido por muitos autores como a primeira política pública estruturada para a infância e adolescência no Brasil” (FAJARDO, 2002, p. 46). Nesse momento, a primeira dama era ligada à diversas casas de atendimento à criança e ao adolescente, de caráter assistencialistas, como a LBA – Legião Brasileira de Assistência, Casa do Pequeno Jornaleiro, Casa do Pequeno Lavrador, Casa do Pequeno trabalhador e Casa das Meninas.

Foi com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) que, pela primeira vez, a criança foi objeto de cuidados e atenções especiais, conforme o artigo XXV “A maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio gozarão da mesma proteção social.” A partir daí, mecanismos de proteção foram criados, principalmente após a Segunda Guerra Mundial. Em 1946, a Organização das Nações Unidas (ONU) criou a *United Nations International Child Emergency Fund* – UNICEF (Fundo Internacional de Ajuda Emergencial à Infância Necessitada), com o objetivo de socorrer as crianças dos países devastados pela guerra. O UNICEF chegou no Brasil em 1950, na cidade de João Pessoa, na Paraíba. O primeiro projeto realizado teve como foco a proteção à saúde da criança e da gestante em alguns estados do nordeste do país. Neste período o SAM passa a ser considerado, perante a opinião pública, repressivo, desumanizante e conhecido como “universidade do crime” (LORENZI, 2016, p. 8). Em 1953, o UNICEF tornou-se uma instituição permanente de ajuda e proteção a crianças de todo o mundo.

Em 1959, um novo marco para os direitos da criança é instituído, com a criação da Declaração Universal dos Direitos da Criança, pela ONU. Essa declaração é composta de dez princípios básicos, dentre eles: o direito da criança à proteção especial; à oportunidades e facilidades necessárias ao seu pleno desenvolvimento; à seguridade social; adequada nutrição, moradia, recreação e serviços médicos; à educação e a ser protegida contra todas as formas de negligência, crueldade e exploração. Essa declaração tem força obrigacional, no entanto as medidas efetivas de proteção à criança têm caminhado lentamente.

Durante o período dos governos militares no Brasil foi criada a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor – FUNABEM (Lei 4.513 de 1964) e o Código de Menores de 79 (Lei 6697 de 1979). “A FUNABEM tinha como objetivo formular e implantar a Política Nacional do Bem-Estar do Menor, herdando do SAM o prédio e o pessoal e, com isso, toda a sua cultura organizacional” (LORENZI, 2016, p. 6) e o foco dessa política era a assistência à infância, por meio de internação das crianças abandonadas, carentes e dos infratores. “O Código de Menores de 1979 constituiu-se em uma revisão do Código de Menores de 27, não rompendo, no entanto, com sua linha principal de arbitrariedade, assistencialismo e repressão junto à população infanto-juvenil” (LORENZI, 2016, p. 7).

Com a necessidade de fortalecer os direitos da criança, de forma específica e consolidada, a Comissão dos Direitos Humanos das Nações Unidas começou a elaborar um projeto de convenção em 1979, que resultou na Convenção sobre os Direitos da Criança, que foi adotada por unanimidade pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1989 e, passando a vigorar, em caráter de lei internacional, em 1990, em cento e noventa e três países, ou seja, apenas os Estados Unidos da América e a Somália, não ratificaram esta Convenção. O compromisso assumido pelos Estados Partes teve reflexos imediatos na ordem interna de cada Estado, o que confere aos Direitos da

Criança uma força até então inédita (MARCÍLIO, 1998).

A Convenção sobre os Direitos da Criança estabelece efetiva proteção quanto ao direito à vida e ao desenvolvimento; à nacionalidade e à filiação; à não discriminação por motivos raciais, sociais, sexuais, etc.; à vida familiar; à locomoção; à própria manifestação em juízo e a um procedimento judiciário especial, ao lazer; à saúde; à previdência social; à educação, dentre outros. Determina ainda que os Estados Partes, protejam as crianças contra as drogas, o tráfico ilícito de crianças, das explorações econômicas, trabalhistas, sexuais e militares.

Com a redemocratização no Brasil e a organização dos movimentos sociais pela infância brasileira, inicia-se na década de 80 uma grande articulação para incluir na carta constitucional novos e amplos direitos às crianças e aos adolescentes, considerando-os como sujeito de direitos, sendo assim:

Na Assembleia Constituinte organizou-se um grupo de trabalho comprometido com o tema da criança e do adolescente, cujo resultado concretizou-se no artigo 227, que introduz conteúdo e enfoque próprios da Doutrina de Proteção Integral da Organização das Nações Unidas, trazendo os avanços da normativa internacional para a população infanto-juvenil brasileira. (LORENZI, 2016, p. 7).

O artigo 227 da Constituição Federal de 1988 – CF/88 inicia um novo momento de consolidação dos direitos da criança e do adolescente no Brasil, indicando a família, a sociedade e o Estado como responsáveis pelo cumprimento dos direitos determinados na referida Norma. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), publicado em 1990, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993 e a ratificação da Convenção sobre os Direitos da Criança em 1990, consolidaram o disposto na Constituição, representando um momento de inflexão, ao menos normativo, diante das práticas assistencialistas e institucionalizantes, dando lugar à políticas sociais focalizadas na infância e na adolescência. Em 2009 temos um aprofundamento na garantia desses direitos com as alterações realizadas no ECA, pela Lei 12.010 que dispõe sobre o aperfeiçoamento da sistemática prevista para garantia do direito à convivência familiar a todas as crianças e adolescentes.

Dentre as importantes alterações inseridas no ECA, aponta-se a inclusão do Artigo 101 que inclui a Medida Protetiva de Acolhimento Familiar como serviço a ser ofertado. Tal alteração significa a priorização do acolhimento familiar sobre o acolhimento institucional focando, principalmente, na garantia de convivência familiar e comunitária às crianças em situação de acolhimento.

Famílias Acolhedoras: garantia do direito da criança e do adolescente à convivência familiar e comunitária

O histórico apresentado na seção anterior serviu como pano de fundo para chegarmos ao ponto central deste artigo: as famílias acolhedoras no processo de garantia dos direitos das crianças e adolescentes em situação de risco. O contínuo processo de institucionalização dos direitos das crianças e adolescentes, no caso brasileiro, caminha paralelamente a um processo de fortalecimento da proteção social enquanto papel do Estado e direito do cidadão brasileiro. Concomitante a este processo, temos a institucionalização da Política de Assistência Social, responsável pela oferta do serviço de acolhimento institucional a crianças e adolescentes em situação de risco, cuja gestão do serviço deve ser desenvolvida de forma intersetorial e transversal, com participação da população na formulação, implementação e controle das ações (MIRANDA, OLIVEIRA, 2017).

O direito à convivência familiar e comunitária, garantido a todas as crianças e adolescentes, requer iniciativas de diferentes políticas públicas e o fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos. Dessa forma, família, comunidade, Poder Público e a sociedade em geral, devem se unir para assegurar a efetivação dos direitos descritos nos Artigo 227 da Constituição Federal e Artigo 4 do ECA.

A oferta do serviço de acolhimento a crianças e adolescentes, com a prerrogativa do direito à convivência familiar e comunitária, constitui-se em arranjo de política pública extremamente complexo, pois envolve a atuação de diferentes atores, com diferentes papéis e perspectivas. Na oferta do serviço de acolhimento é esperada certa sinergia na atuação da rede configurada pelo ECA, que compõe o Sistema de Garantia de Direitos. Com vistas à proteção integral, essa rede abrange: i) instituições estatais – Juizado da Infância e da Juventude (JIJ), Promotoria de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (PJIJ), Defensoria Pública, órgãos gestores da política de assistência social e estruturas setoriais das outras políticas sociais, e; ii) instituições não estatais, especificamente as instâncias que possibilitam a participação social, seja na prestação do serviço, como as entidades privadas, o Conselho Tutelar (CT), os conselhos dos direitos da criança e do adolescente dos níveis municipal, estadual e nacional (CMDCA, CEDCA e Conanda, respectivamente) e os conselhos de assistência social também desses três níveis (CMAS, CEAS e CNAS, respectivamente) (MIRANDA, OLIVEIRA, 2017).

O 15º artigo do ECA afirma o direito da criança e do adolescente à liberdade, ao respeito e à dignidade como pessoas humanas em processo de desenvolvimento e como sujeitos de direitos civis, humanos e sociais garantidos na Constituição e nas leis. Conforme Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, as crianças e adolescentes, sujeitos de direitos:

(...) são beneficiários de obrigações por parte de terceiros: a família, a sociedade e o Estado. Proteger a criança e o adolescente, propiciar-lhes as condições para o seu pleno desenvolvimento, no seio de uma família e de uma comunidade, ou prestar-lhes cuidados alternativos temporários, quando afastados do convívio com a família de origem, são, antes de tudo e na sua essência, para além de meros atos de generosidade, beneficência, caridade ou piedade, o cumprimento de deveres para com a criança e o adolescente e o exercício da responsabilidade da família, da sociedade e do Estado (BRASIL, 2006, p. 25)

Cumpre, dessa forma, criar meios para que as crianças e os adolescentes usufruam dos seus direitos, de forma integral, sem cunho assistencialista. A Família Acolhedora é uma modalidade do serviço de acolhimento ofertado pela política de Assistência Social que busca garantir que esses direitos sejam cumpridos quando a criança e adolescente, sob medida protetiva, é afastada da família de origem. O desenho desta modalidade de acolhimento foi formulado segundo os princípios, diretrizes e orientações do Estatuto da Criança e do Adolescente e do documento “Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes” (BRASIL, 2009a).

O serviço de acolhimento para crianças e adolescentes em situação de risco é, atualmente, executado no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A Política Nacional de Assistência Social – PNAS, tem a família como principal alvo de atendimento e estabelece como objetivos: i) a provisão de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem; ii) contribuição com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural; iii) assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2005).

De acordo com a Norma Operacional Básica do SUAS - NOB/SUAS 2005, que organiza o Sistema Único de Assistência Social, a proteção social assegurada pela assistência social deve ser ofertada em dois níveis: Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE). A PSB concentra esforços no fortalecimento de vínculos familiares e comunitários a fim de prevenir situações de risco (BRASIL, 2005). A PSE provê sua atenção a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal ou social, cujos direitos tenham sido violados ou ameaçados. É, portanto, destinada às crianças, aos adolescentes, aos jovens, aos idosos, às pessoas com deficiência e às pessoas em situação de rua que tiverem seus direitos violados e, ou, ameaçados e cuja convivência com a família de origem seja considerada prejudicial à sua proteção e ao seu desenvolvimento.

A PSE encontra-se dividida em média e alta complexidade, variando de acordo com o público atendido e os serviços prestados. A PSE de média complexidade é executada

nos Centros de Referência Especializados da Assistência Social – CREAS; já a PSE de alta complexidade se expressa, principalmente, no acolhimento de indivíduos cujos direitos foram violados, serviço que conta com fortes parcerias com a iniciativa privada (as denominadas entidades de assistência social). É, portanto, no âmbito da Proteção Social Especial de Alta Complexidade que são ofertados os serviços de acolhimento a crianças e adolescentes que se dão nas seguintes modalidades: i) abrigo; ii) casa lar e; iii) família acolhedora.

O ECA desestimula o acolhimento em instituições, incentivando o Acolhimento Familiar, pois este “propicia o atendimento em ambiente familiar, garantindo atenção individualizada e convivência comunitária, permitindo a continuidade da socialização da criança/adolescente” (BRASIL, 2009a, p. 76). No entanto, o Acolhimento Institucional ainda é majoritário nos referidos acolhimentos, conforme veremos detalhadamente na próxima seção.

Importante destacar, que o SUAS está organizado num Sistema Federativo e, nesse sentido, está pautado por uma gestão descentralizada e participativa, o que significa dizer que cada ente federado possui atribuições exclusivas e comuns, cabendo aos municípios à execução direta da política. Os governos municipais e estaduais são responsáveis pelo provimento do serviço de acolhimento, cabendo aos estados a oferta regionalizada conforme parâmetros estabelecidos. Cabe destacar ainda que estados e municípios podem prestar o serviço diretamente ou estabelecer convênios com entidades privadas de assistência social.

O direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes, afastados de suas famílias por medida de proteção, é garantido através do Serviço de Acolhimento em Famílias Acolhedoras. Estas famílias são cadastradas, habilitadas e capacitadas pelo Serviço de Acolhimento Familiar, conforme orienta a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009).

O Serviço de Acolhimento Familiar apresenta como objetivos: a) reconstrução de vínculos familiares e comunitários; b) garantia do direito à convivência familiar e comunitária; c) oferta de atenção especial às crianças e adolescentes, bem como às suas famílias, através de trabalho psicossocial em conjunto com as demais políticas sociais, visando preferencialmente o retorno da criança e do adolescente de forma protegida à família de origem; d) rompimento do ciclo da violência e da violação de direitos em famílias socialmente vulneráveis; e) inserção e acompanhamento sistemático na rede de serviços, visando à proteção integral da criança e/ou adolescente e de sua família e f) contribuir na superação da situação vivida pelas crianças e adolescentes com menor grau de sofrimento e perda, preparando-os para a reintegração familiar.

A pergunta que se faz é porque ainda prevalece a institucionalização das crianças e adolescentes sob medida protetiva no Brasil? O Censo SUAS 2017, processo de monitoramento realizado pelo Ministério da Cidadania, que coleta dados por meio de

formulário eletrônico preenchido pelas Secretarias e Conselhos de Assistência Social dos Estados e Municípios, apresenta números que são preocupantes e que exigem do Estado e da sociedade estratégias e ações para que as políticas planejadas e instituídas, sejam implementadas nos municípios brasileiros e efetivamente cumpram seu papel de garantia de direitos.

Retrato do acolhimento familiar no Brasil

O Serviço Família Acolhedora apesar de encontrar-se consolidado em diversos países da Europa, no Brasil ainda é um serviço em desenvolvimento. Conforme dados do Censo SUAS 2017, apenas 8% dos municípios brasileiros informaram possuir o Serviço de Família Acolhedora, sendo que apenas 272 unidades responderam ao questionário em 2017. O quadro abaixo mostra a evolução da oferta do serviço ao longo dos anos. Destaca-se que as fontes de informações variaram ao longo dos anos, sendo que em 2017 foi a primeira vez que o Serviço Família Acolhedora teve um questionário específico para preenchimento no Censo SUAS. Anterior a isso, as informações eram colhidas juntos das unidades institucionais de acolhimento e no questionário destinado à gestão municipal. Em 2015 as Famílias Acolhedoras passaram a compor o Sistema de Cadastro do SUAS – CADSUAS. Esse novo método de coleta de dados pode ser considerado como um passo adiante na institucionalização desse serviço, uma vez que será possível realizar um acompanhamento mais sistemático de sua execução e pensar estratégias de fortalecimento do serviço.

Quadro 1: Família Acolhedora e Censo SUAS – 2009 a 2017

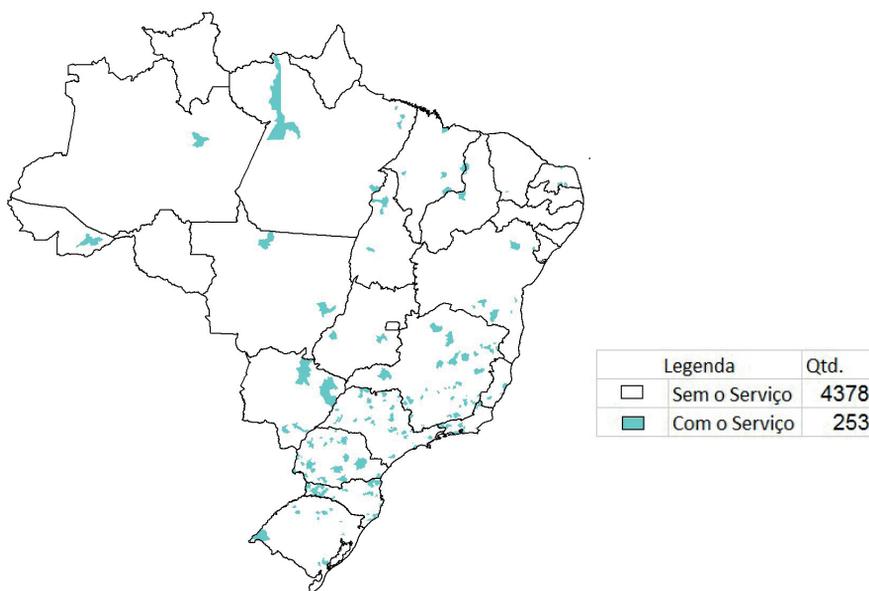
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total de municípios que ofertam o Serviço de Família Acolhedora	144	608	440	368	372	315	462	522	496
Unidades que responderam o questionário específico							134	167	272
Total de municípios cujo Serviço está regulamentado em Lei Municipal			291	281	283	257	379	431	250
Total de municípios com crianças e adolescentes acolhidas				200	236	169	209	235	223
Quantidade de famílias aptas				2664	1364	1433	2054	2341	1342
Quantidade de Crianças				2346	1390	1770	1683	1837	1075

Fonte: Coordenação-Geral de Planejamento e Vigilância Socioassistencial - Secretaria Nacional de Assistência Social/SNAS

Por meio do quadro, podemos observar uma variação ao longo dos anos, nem sempre num movimento crescente. Tal variação pode ser explicada por alguns motivos: alteração no método de coleta das informações; os dados são autodeclarados e, devido à alta rotatividade dos trabalhadores, a cada ano o questionário pode ser respondido por diferentes pessoas; além disso, são os próprios municípios que têm regulamentado o serviço no território e caberia um estudo mais aprofundado para compreender o processo de cadastramento e descadastramento das famílias.

A partir do mapa abaixo é possível perceber, de forma mais visual, a implementação do Serviço de Família Acolhedora no Brasil. Dos 27 estados brasileiros, 6 ainda não possuem nenhuma Família Acolhedora cadastrada para acolhimento de crianças e adolescentes. Percebe-se que essas famílias se encontram, principalmente, nas regiões Sul e Sudeste; com maior concentração nos estados de Santa Catarina (67); Minas Gerais (39); Paraná (38) e São Paulo (37). As 272 famílias acolhedoras cadastradas e que responderam ao questionário em 2017, estão distribuídas em 253 municípios.

Mapa 01: Distribuição do Serviço de Família Acolhedora no Brasil – Censo SUAS 2017



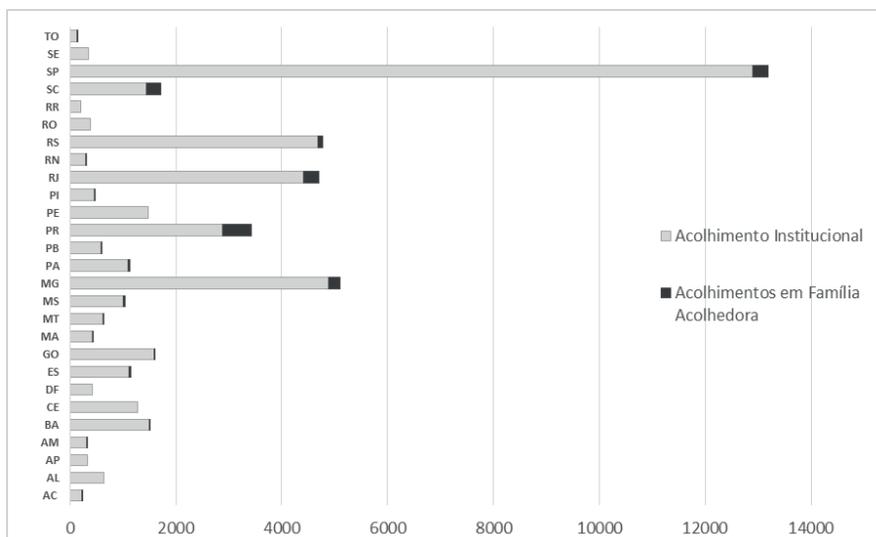
Fonte: Coordenação-Geral de Planejamento e Vigilância Socioassistencial - Secretaria Nacional de Assistência Social/SNAS

Realizando a comparação por porte, observa-se que 50% das Famílias Acolhedoras estão implementadas em municípios de pequeno porte I (até 20 mil habitantes), em seguida temos maior concentração, 22%, nos municípios de grande porte (de 100.001 a 900.000 habitantes). A maior concentração de famílias em municípios de pequeno porte é uma informação relevante para pensarmos a distribuição das Famílias Acolhedoras no território brasileiro. A Família Acolhedora, por suas características, pode ser uma boa alternativa para municípios pequenos cuja demanda para acolhimento não justifique manter a estrutura de uma unidade institucional de acolhimento. Tem-se buscado regionalizar os serviços da média e alta complexidade no intuito de levar esses serviços aos municípios de pequeno porte. No entanto, os dados mostram que a oferta de serviços de acolhimento em municípios de pequeno porte I ainda está abaixo do recomendado. Uma das metas do Pacto de Aprimoramento do SUAS – Gestão Estadual, indica que deve haver uma cobertura regionalizada de acolhimento para crianças e adolescentes em municípios de pequeno porte I e II, de modo que atenda a 50% da demanda estimada (parâmetro calculado pela Secretaria Nacional de Assistência Social) e atualmente, apenas 4 estados cumpriram tal meta. Os dados analisados demonstram, ainda, que todas as famílias acolhedoras cadastradas estão vinculadas aos municípios, sendo que 92,6% dos municípios informaram repassar subsídio financeiro para as famílias, cuja média gira em torno de 1 salário mínimo.

O gráfico a seguir é o mais relevante para compreender a situação das crianças e adolescentes em situação de acolhimento. Ao comparar a quantidade de crianças e adolescentes em acolhimento institucional com aquelas em acolhimento familiar, nota-se priorização do primeiro modelo, demonstrando que a oferta de acolhimento para crianças e adolescentes no Brasil não tem seguido a premissa do direito à convivência familiar e comunitária. Do total de crianças e adolescentes acolhidos (47508) no ano de 2017, apenas 4,1% (1896) estão em Famílias Acolhedoras.

Gráfico 01: Quantidade de crianças/adolescentes em Acolhimento Institucional e em Família Acolhedora – CNJ e Censo SUAS 2017

Garantia do direito da criança e do adolescente sob medida protetiva à convivência familiar e comunitária: Retrato das famílias acolhedoras no Brasil



Fonte: Elaboração própria. Dados: Censo SUAS 2017 e CNJ 2017

Apresentados os principais dados referentes ao cenário da implantação do Serviço de Família Acolhedora no Brasil, cabe ainda trazer algumas informações relevantes. A principal fonte de recursos para implantação das Famílias Acolhedoras pelos municípios é a Política de Assistência Social. Os serviços do SUAS são cofinanciados pelos três entes federados. Os recursos para implementação dos serviços de acolhimento são transferidos pela União por meio do bloco de financiamento da Proteção Social Especial. A utilização dos recursos é de responsabilidade do órgão gestor municipal, e cabe ao município decidir o modelo de oferta, devendo garantir as vagas pactuadas quando da assinatura do termo de aceite para oferta do serviço.

Embora a Política de Assistência Social seja concebida como direito de cidadania, com o dever de superar a “tradição de benemerência e caridade, suportes do fisiologismo e de clientelismo” (TEIXEIRA, 2002, p. 9), estas práticas ainda são presente na assistência social e as relações sociais e políticas brasileiras têm desafiado a administração pública em sua busca de fazer valer os ideais constitucionais (FIUZA; COSTA, 2015). O direito à convivência familiar e comunitária esbarra não só na escassez de recursos, mas na disputa dessas crianças/adolescentes institucionalizadas, muitas vezes instrumentos mantenedores do poder local. Fiuzza e Costa (2015) afirmam ser uma prática historicamente comum na área da assistência social:

A utilização do poder público de entidades sociais filantrópicas privadas não governamentais, com regulamentação formal diferenciada das instituições públicas. Essas entidades não necessitam de processos de licitações, concurso público para seleção de funcionários. Os repasses de recursos aos municípios e entidades sociais se dão pela via de doações. Na grande maioria dos casos, tais entidades são presididas pelas primeiras damas. [...] Essas ações paralelas geralmente são utilizadas para manutenção do poder. (FIUZA; COSTA, p. 85, 2015)

Destaca-se, ainda, que o ECA, Art. 87, inciso VII, prevê campanhas de estímulo ao acolhimento sob forma de guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar. O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, no Eixo 4, preconiza o desenvolvimento e implementação de estratégias de comunicação, nas três esferas de governo, com vistas a mobilizar a sociedade e contribuir na qualificação da mídia para o tema do direito à convivência familiar e comunitária. As Orientações técnicas determinam a ampla divulgação, em conjunto pelo executor e pelo órgão do Governo Municipal, do serviço de Acolhimento Familiar. Sendo assim, a desinstitucionalização da criança/adolescentes com os vínculos familiares rompidos, temporariamente ou definitivamente, é pautado na legalidade e deve ser priorizado.

Considerações finais

O objetivo desse artigo foi demonstrar que a oferta de acolhimento familiar para crianças e adolescentes no Brasil não está sendo suficiente para atender a demanda existente, violando assim, o direito dessas crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária. Os dados apresentados são a base para a realização de pesquisa aprofundada do que tem impedido os municípios de aderir ao Serviço Família Acolhedora. Algumas hipóteses são levantadas: não há incentivos por parte do órgão gestor federal para que os municípios priorizem esta modalidade de oferta; os estados não têm cumprido seu papel no cofinanciamento dos serviços de Proteção Social de Média e Alta Complexidade, que também poderia incluir o financiamento da modalidade Família Acolhedora; nos municípios brasileiros ainda persistem práticas clientelistas que envolvem o trabalho de entidades em detrimento do fortalecimento do acolhimento familiar, principalmente nos municípios de pequeno porte. Entende-se que os caminhos indicados e aqui pontuados devem ser objeto de estudo para que o direito em questão seja garantido em todos os municípios brasileiros.

Referências

ARIÈS, Philippe. *História Social da criança e da família*. Tradução de Dora Flaksman. 2a ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1981.

BASTOS, Angélica Barroso; *et al.* *Direitos Humanos e Cidadania - Proteção, Promoção e Restauração dos Direitos das Crianças e Adolescentes*. Coleção Cadernos de Direitos Humanos: Cadernos Pedagógicos da Escola de Formação em Direitos Humanos de Minas Gerais. V.15. Belo Horizonte: Marginalia Comunicação, 2016.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*.

_____. *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Lei n. 8069, 13 jul. 1990. Brasília, DF, 1990.

_____. *Orientações técnicas: serviços de acolhimento para crianças e adolescentes*. Presidência da República, Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Brasília: CNAS, Conanda, 2009a.

_____. *Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária*. Brasília: MDS,

_____. *Política Nacional de Assistência Social/2004 e NOB/SUAS/2005*, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Brasília, nov.2005.

_____. *Tipificação nacional de serviços socioassistenciais*. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Brasília: MDS, CNAS, 2009b.

FAJARDO, Sinara Porto. *Retórica e Realidade dos direitos da criança no Brasil*. In. NAHRA, C. M. L.; BRAGAGLIA, Monica. Conselho Tutelar: Gênese, Dinâmica e Tendências. Editora Ulbra, 2002.

FIUZA, Solange C. R.; COSTA, Lucia Cortes. *O direito à assistência social: o desafio de superar as práticas clientelistas*. Revista de Serviço Social, LONDRINA, V. 17, N.2, P.64 -90, JAN./JUN. 2015.

FORMIGONI, Beatriz de Moraes Salles. *Da idade média a idade moderna: um panorama geral da história social e da educação da criança*. Temas em Educação e Saúde, [S.l.], v. 6, p 137 a 150. mar. 2010.

GÉLIS, J. A individualização da criança. In: ARIÈS, P.; DUBY, G. *História da vida privada: da renascença ao século das luzes*. São Paulo: Cia das Letras, 1994. v.3,

p.311-330.

LORENZI, Gisella Werneck. *Uma breve História dos Direitos da criança e do adolescente no Brasil*. [S.I.], 2016.

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

MARCILIO, Maria Luiza. *A lenta construção dos direitos da criança brasileira. Século XX*. Revista da USP – São Paulo, v. 37, nº mar - mai, p. 46-57, 1998.

MIRANDA, G., & Oliveira, V. C. de. *Capacidade estatal e eficácia na política de atenção a crianças e adolescentes*. Revista Do Serviço Público, 69(1), 145-178, 2018.

NIEHUES, M. R.; COSTA, M. O. *Concepções de Infância ao longo da História*. In: 1º Simpósio de Integração Científica e Tecnológica do sul catarinense / 1º SICT SUL, 2012.

PAES, Janiere Portela Leite. *O Código de Menores e o Estatuto da Criança e do Adolescente: avanços e retrocessos*. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF, 2013.

UNICEF. *Situação mundial da infância*. Caderno Brasil UNICEF, Brasília, DF, jan, 2008.

VEYNE, Paul. *O Império Romano*. In: *História da Vida Privada*. v. 1. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

Recebido: 24/04/2019

Aprovado: 10/07/2019