PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
ESCOLA DE EDUCAÇÃO E HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS E POLÍTICAS PÚBLICAS

GIOVANNA STALLIVIERI FERNANDES

O DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA E DESAFIOS NO DESENVOLVIMENTO E IMPLEMENTAÇÃO DO SERVIÇO DE ACOLHIMENTO FAMILIAR NO ESTADO DO PARANÁ

CURITIBA
2020

GIOVANNA STALLIVIERI FERNANDES

O DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA E DESAFIOS NO DESENVOLVIMENTO E IMPLEMENTAÇÃO DO SERVIÇO DE ACOLHIMENTO FAMILIAR NO ESTADO DO PARANÁ

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Políticas Públicas. Área de concentração: Direitos Humanos, Ética e Políticas Pública, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Direitos Humanos e Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.ª Dr.ª Jucimeri Isolda Silveira

CURITIBA

2020

Dados da Catalogação na Publicação
Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR
Biblioteca Central
Sônia Maria Magalhães da Silva - CRB-9/1191

F363d 2020

Fernandes, Giovanna Stallivieri
O direito à convivência familiar e comunitária e desafios no desenvolvimento e implementação do serviço de acolhimento familiar no Estado do Paraná / Giovanna Stallivieri Fernandes; orientador, Jucimeri Isolda Silveira. -- 2020
115 f.: il.; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2020.
Bibliografia: f. 106-111

1. Política pública. 2. Direitos humanos. 3. Brasil. Estatuto da criança e adolescentes (1990). 4. Brasil. Lei n. Brasil. Lei n. 12.010, de 3 de agosto de 2009. I. Silveira, Jucimeri Isolda. II. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Políticas Públicas. III. Título.

CDD. 20. ed. – 323.4

Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Escola de Educação e Humanidades
Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Políticas Públicas - Mestrado *Stricto Sensu*

ATA DA SESSÃO PÚBLICA DE EXAME DE DISSERTAÇÃO Nº. 066
DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO DE

GIOVANNA STALLIVIERI FERNANDES

Aos dezenove dias do mês de junho de dois mil e vinte, às dezesseis horas, reuniu-se, pelo sistema Collaborate, a banca examinadora constituída pelas docentes: Professora Doutora Jucimeri Isolda Silveira, Professora Doutora Jaci de Fátima Souza Candiotto e Professora Doutora Maria Tarcisa Silva Bega, para examinar a dissertação da candidata, **Giovanna Stallivieri Fernandes,** ingressante no Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Políticas Públicas - Mestrado, Turma dois mil e dezoito, Área de concentração: Direitos Humanos, Ética e Políticas Públicas - Linha de pesquisa: Políticas Públicas e Educação em Direitos Humanos. A mestranda apresentou a dissertação intitulada: **O DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA E DESAFIOS NO DESENVOLVIMENTO E IMPLEMENTAÇÃO DO SERVIÇO DE ACOLHIMENTO FAMILIAR NO ESTADO DO PARANÁ**. A candidata fez uma exposição sumária da dissertação, em seguida procedeu-se à arguição pelos Membros da Banca e, após a defesa, foi APROVADA pela Banca Examinadora. A sessão encerrou-se às 17h50. Para constar lavrou-se a presente Ata que devido realização de banca por videoconferência segue com assinatura digital da presidente da banca Jucimeri Isolda Silveira e da Coordenadora do Programa Maria Cecilia Barreto Amorim Pilla.

Profª. Drª. Jucimeri Isolda Silveira
Presidente/Orientadora

Prof.ª Dr.ª. Jaci de Fátima Souza Candiotto - participação via videoconferência
Convidada Interna

Profª. Drª Maria Tarcisa Silva Bega
Convidada Externa - participação via videoconferência

Profª. Drª. Maria Cecilia Barreto Amorim Pilla
Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Políticas Públicas.

Dedico todas as conquistas da minha vida
a Deus!

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos e todas que estiveram do meu lado ao longo de toda minha trajetória pessoal, profissional e acadêmica. Todas as minhas conquistas são resultado de um conjunto de esforços de pessoas que me amam e me querem bem, por isso hoje só tenho a agradecer.

Primeiramente agradeço a Deus, que invisivelmente opera milagres em minha vida e é meu maior exemplo de dedicação e amor ao próximo.

Agradeço àqueles que hoje representam uma família para mim: meus pais, irmão, cunhada, sobrinho, namorado, amigos, tios, avós, primos, que entenderam minhas ausências, que enxugaram minhas lágrimas e que nunca me deixaram desistir.

Agradeço todos os mestres que passaram e marcaram minha vida desde os primeiros ensinamentos até este momento de formação.

Agradeço minha querida orientadora que pacientemente dedicou seu tempo e atenção para que hoje um dos meus grandes sonhos esteja se realizando.

Agradeço a banca de avaliação que gentilmente me avaliou e contribuiu para o aprimoramento dessa dissertação.

Agradeço a todos os profissionais que lutam diariamente comigo na Secretaria de Estado da Justiça, Família e Trabalho para que as desigualdades sociais se reduzam e que a população tenha acesso a direitos.

Agradeço a todos que dedicaram seu tempo em responder presente pesquisa, sem eles os objetivos não teriam sido atingidos, por isso meu muito obrigada.

Agradeço à PUC-PR que por meio do Prêmio Marcelino Champagnat possibilitou que estivesse me aprimorando cientificamente.

Por fim, agradeço a minha dedicação ao longo de todos os anos de estudo que fizeram com que hoje o meu sonho de ser Mestre esteja se realizando!

Os Direitos Humanos são violados não só pelo terrorismo, a repressão, os assassinatos, mas também pela existência de extrema pobreza e estruturas econômicas injustas, que originam as grandes desigualdades.

Papa Francisco

RESUMO

O presente trabalho aborda o direito à convivência familiar e comunitária e os desafios para implementação e desenvolvimento do serviço de acolhimento familiar no Estado do Paraná. O objetivo geral elencado, atendendo o problema da pesquisa, foi de verificar se os municípios paranaenses estão priorizando a aplicação da medida de acolhimento familiar em detrimento das demais formas de acolhimento, conforme preconiza a Lei nº 12.010/2009, que alterou o Estatuto da Criança e do Adolescente. Para estudo de tal temática foi realizada revisão bibliográfica e análise documental da trajetória histórica dos acolhimentos para crianças e adolescentes, bem como, dos marcos legais na área. Também, foram tratados aspectos políticos e institucionais do serviço de acolhimento familiar, destacando características e especificidades do serviço. Por fim, foi realizado um levantamento de dados para verificar o panorama do Estado frente à temática, através do envio de questionários aos municípios paranaenses. Tais elementos revelam que o serviço de acolhimento familiar não está sendo desenvolvido no Estado do Paraná como prioridade na aplicação das medidas de acolhimento, representando assim o distanciamento entre os dispositivos legais e a realidade concreta.

Palavras-chave: Convivência familiar e comunitária. Acolhimento familiar. Estatuto da Criança e do Adolescente.

ABSTRACT

The present work addresses the right to family and community coexistence and the challenges for the implementation and development of the foster care service in the State of Paraná. The general objective listed, taking into account the research problem, was to verify whether the municipalities of Paraná are prioritizing the application of the Foster Care measure to the detriment of other forms of refuge, as recommended by Law nº 12.010/2009, which amended the Statute of the Child and Adolescents. To study this theme, a bibliographical review and documentary analysis of the historical trajectory of childcare for children and adolescents was carried out, as well as of the legal frameworks in the area. Also, political, and institutional aspects of the Foster Care service were addressed, highlighting the service's characteristics and specificities. Finally, a data survey was carried out to verify the state's panorama regarding the theme, by sending questionnaires to the municipalities of Paraná. Such elements reveal that the Foster Care service is not being developed in the State of Paraná as a priority in the application of reception measures, thus representing the distance between the legal provisions and the concrete reality.

Keywords: Family and community life. Foster care. Child and Adolescent Statute.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Número de acolhidos por instituição 48
Figura 2 – Cor da pele/etnia das crianças e adolescentes 50
Figura 3 – Tempo de acolhimento institucional 51
Figura 4 – Cor da pele/etnia 64
Figura 5 – Financiamento do serviço de acolhimento familiar 65
Figura 6 – Modalidade de acolhimento 73
Figura 7 – Número de unidades de acolhimento (gov. e não gov.) 74
Figura 8 – Número de acolhidos (gov. e não gov.) 75
Figura 9 – Status do acolhimento familiar 76
Figura 10 – Instrumento normativo que regulamenta o serviço 77
Figura 11 – Segmentos parceiros na execução do serviço de acolhimento familiar 78
Figura 12 – Principais motivos de acolhimento em família acolhedora 79
Figura 13 – Órgão responsável pelo encaminhamento ao serviço de acolhimento familiar 80
Figura 14 – Idade média da maioria dos acolhidos em família acolhedora 81
Figura 15 – Raça da maioria dos acolhidos em família acolhedora 82
Figura 16 – Número de crianças e/ou adolescentes com deficiência acolhidos em família acolhedora 83
Figura 17 – Equipe do serviço de acolhimento familiar 84
Figura 18 – Financiamento do serviço de acolhimento familiar 85
Figura 19 – Número de famílias acolhedoras habilitadas 87
Figura 20 – Perfil das famílias acolhedoras em relação ao salário nacional 88
Figura 21 – Perfil das famílias acolhedoras em relação a formação profissional 89
Figura 22 – Capacitação e formação das famílias cadastradas 90
Figura 23 – Periodicidade de capacitação e formação das famílias cadastradas 90
Figura 24 – Acompanhamento às crianças/adolescentes, familia de origem e famílias acolhedoras 91
Figura 25 – Motivos de desligamento do serviço 92
Figura 26 – Formação da rede de proteção às crianças e adolescentes 93

Figura 27 – Potencialidades do serviço.....94
Figura 28 – Dificuldades para implementação ou efetivação do serviço.....95

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
NOB-RH/SUAS	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
ONU	Organização das Nações Unidas
p.	Página
PAEFI	Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNBEM	Política Nacional do Bem-Estar do Menor
PNCFC	Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária
PUCPR	Pontifícia Universidade Católica do Paraná

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 14
1.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS 17
2 ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL: TRAJETÓRIA HISTÓRICA E AVANÇOS EM DIREITOS HUMANOS 22
2.1 O PROCESSO DE REDEMOCRATIZAÇÃO, DIREITOS HUMANOS E MARCOS LEGAIS NA ÁREA DA INFÂNCIA 32
2.1.1 O Sistema de Garantia de Direitos às Crianças e Adolescentes 39
2.2 O DIREITO A CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA 42
2.3 O ACOLHIMENTO PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES NA REALIDADE BRASILEIRA 45
2.3.1 Panorama dos acolhimentos institucionais para crianças e adolescentes 47
3 O SERVIÇO DE ACOLHIMENTO FAMILIAR: CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA 53
3.1 CARACTERÍSTICAS DO SERVIÇO DE ACOLHIMENTO FAMILIAR: OBJETIVOS E IMPACTOS ESPERADOS NO DESENVOLVIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES 55
3.1.1 Panorama Nacional e Estadual do Serviço de Acolhimento Familiar 63
3.2 DESAFIOS E POTENCIALIDADES PARA A EXECUÇÃO DO SERVIÇO DE ACOLHIMENTO FAMILIAR 67
4 INDICADORES DO SERVIÇO DE ACOLHIMENTO FAMILIAR NO ESTADO DO PARANÁ 72
4.1 ANÁLISE DOS INDICADORES 72
4.2 DIRETRIZES PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO SERVIÇO DE ACOLHIMENTO FAMILIAR NAS REALIDADES MUNICIPAIS 95
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 102
REFERÊNCIAS 106
ANEXO A – PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP 112

1 INTRODUÇÃO

Essa pesquisa está inserida no Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Políticas Públicas da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, linha de pesquisa: Políticas Públicas e Educação em Direitos Humanos e tem como tema o direito à convivência familiar e comunitária na implementação e desenvolvimento do serviço de acolhimento familiar nos municípios paranaenses.

A abordagem do problema que norteia esta pesquisa foi identificada no trabalho desenvolvido pela mestranda na Secretaria de Estado da Justiça, Família e Trabalho especificamente no Escritório Regional de Curitiba que abrange 29 municípios paranaenses. Majoritariamente os municípios possuem como modalidade de acolhimento os acolhimentos institucionais e as casas-lares, estando o acolhimento familiar apenas em fase de implementação ou nem chegando neste estágio.

A pesquisa é de relevância para o Estado do Paraná, levando em conta as poucas produções frente à temática, além do levantamento dos dados possibilitarem análise do panorama do Estado quanto ao cumprimento das legislações referente à priorização do acolhimento familiar as demais formas de acolhimento, o que possibilitou a construção de estratégias tanto do Estado quanto dos Municípios para inversão da lógica institucionalista e redução das violações de direitos às crianças e adolescentes afastadas de suas famílias de origem.

O processo de efetivação das políticas públicas e de legislações na área da infância estão relacionados às lutas constantes por sua execução que devem estar pautadas na agenda pública como área prioritária independente de governo e de “vontade” política. Spínola e Ollaik (2019) ao abordar os processos de implementação das políticas públicas questionam se os instrumentos que são utilizados para desenvolvê-las reproduzem ou não desigualdades.

> Há um leque de opções para implementação e pouca reflexão sobre a consequência dessas opções, que muitas vezes são escolhidas de forma intuitiva, sem base empírica e também sem respaldo teórico. A hipótese dos autores é que cada instrumento governamental pode ter um impacto próprio nos resultados dessas políticas, e por isso devem ser escolhidos com algum embasamento. Outra hipótese é que atualmente não há sustentação teórica por trás da escolha de um determinado instrumento de política pública. (SPÍNOLA e OLLAIK, 2019, p. 329)

Neste sentido, os instrumentos que são escolhidos para implementar determinada política pública podem tanto representar soluções que visem a

potencialização e aprimoramento de serviços considerando as demandas da sociedade, quanto gerar problemas ao longo do processo de implantação, desenvolvimento e avaliação de determinada política pública.

Para Spínola e Ollaik (2019) a efetivação de políticas públicas para redução das desigualdades passa por alguns riscos que podem inclusive ocasionar o seu agravamento, já que, a implementação não segue apenas o que foi previamente formulado, mas também é guiada pelas percepções subjetivas dos seus agentes implementadores. Assim, os autores apontam a necessidade de que os instrumentos governamentais sejam rigorosamente escolhidos para efetivação de uma política pública e que seus agentes implementadores sejam bem instruídos, já que, “o que se observa são escolhas intuitivas, sem bases empírico-teóricas.” (SPÍNOLA e OLLAIK, 2019, p. 346) Desse modo, verificar as dificuldades e potencialidades no processo de implementação e desenvolvimento do serviço, aqui abordando o acolhimento familiar, é imprescindível para que o mesmo possa ser consolidado em todos os municípios do Estado, considerando sua prioridade legal e como possibilidade de atendimento individualizado às crianças e adolescentes.

Abordar a temática vinculada às crianças e adolescentes é primar pela garantia de direitos humanos considerando a condição de sujeitos em desenvolvimento e de atenção prioritária, tanto na formulação de políticas públicas quanto na destinação de recursos. Neste sentido, o Serviço de Acolhimento Familiar está inserido na Política Pública de Assistência Social como um serviço de proteção social especial de alta complexidade destinado às crianças e adolescentes que tiveram seus direitos violados e, assim, foram afastados do convívio familiar.

A necessidade de pesquisas sobre o serviço se torna fundamental em um contexto social que preconiza os processos de institucionalização. Neste sentido, a partir de diversos debates e frente às demandas de acolhimento verificou-se a necessidade do desenvolvimento de um serviço na casa das chamadas famílias acolhedoras, em que as crianças e adolescentes pudessem ser atendidas individualmente e de acordo com suas necessidades.

Além disso, o acolhimento familiar se faz presente nas realidades municipais em caráter tímido ao contrário do que dispõem as legislações que preconizam o acolhimento familiar ao acolhimento institucional, principalmente pelo primeiro possibilitar a garantia do direito à convivência familiar e comunitária. Neste sentido, a Lei nº 12.010, de 03 de agosto de 2009 altera a Lei nº 8.096, de 13 de julho de 1990

- Estatuto da Criança e do Adolescente e insere o acolhimento familiar como medida de acolhimento que deve ser priorizada em relação as demais medidas. Deste modo, o questionamento que se faz é se o acolhimento familiar está sendo priorizado em relação ao acolhimento institucional nos municípios paranaenses, conforme preconiza a lei?

Para que tal questionamento seja respondido foi elencado o objetivo geral de realizar levantamento da realidade dos municípios paranaenses quanto à temática, trazendo, por meio da análise de dados quantitativos e qualitativos indicadores sobre os processos de implementação e desenvolvimento do serviço, considerando dificuldades e potencialidades, visando indicação de estratégias de gestão, na direção da garantia do direito à convivência familiar e comunitária.

Os objetivos específicos elencados para abordagem desta pesquisa foram: a) compreender o significado da trajetória brasileira de acolhimento das crianças e adolescentes; b) investigar processos de positivação e desenvolvimento de políticas para a implementação da modalidade de acolhimento familiar na realidade brasileira; c) verificar dados sobre a implementação do serviço de acolhimento familiar nos municípios paranaenses, trazendo dificuldades do processo de implementação e impactos do serviço na realidade dos municípios envolvidos; e d) propor diretrizes para a implementação do acolhimento familiar, considerando os desafios e potencialidades apontadas pelos municípios paranaenses segundo suas experiências, quanto às estratégias de governança de um programa.

Neste sentido, o primeiro objetivo específico elencando foi abordado no capítulo referente à trajetória histórica brasileira do atendimento às crianças e adolescentes, desde o período de colonização do Brasil até o período pós-redemocratização. O segundo capítulo em consonância ao objetivo (b) elencado acima discutiu as características, objetivos e finalidades do serviço de acolhimento familiar como forma de embasar a análise dos dados que serão tratados em outro capítulo específico. Neste capítulo, foram apresentados os dados coletados da realidade dos municípios paranaenses quanto a implementação e desenvolvimento do serviço. Já, o último capítulo propôs diretrizes para a implementação do serviço, considerando o levantamento de dados dos municípios quanto às potencialidades e dificuldades de sua execução.

Todos os objetivos específicos elencados acima foram fundamentais para a construção e o cumprimento do principal objetivo deste trabalho que é conhecer a

realidade paranaense quanto a execução do serviço e ao cumprimento do direito à convivência familiar e comunitária.

Por meio da pesquisa exploratória, objetivou-se analisar os aspectos que dificultam a implantação do serviço família acolhedora no Paraná, considerando a legislação vigente e as atribuições cooperadas no Sistema de Garantia de Direitos das Crianças e Adolescentes.

1.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A metodologia utilizada na pesquisa envolveu vários elementos a serem considerados. Deste modo, o método de produção foi o crítico-dialético com base na dialética materialista de Karl Marx. Esse método está em conformidade com o tema tratado na pesquisa, pois busca capturar o movimento da realidade concreta em suas contradições, buscando apreender a totalidade dos processos que engendram a desigualdade, expressa nas condições objetivas das infâncias no Brasil. Síntese que requer a apreensão da historicidade para a compreensão do objeto de pesquisa. Konder (2004) expõe a concepção de Marx, acerca da realidade:

> O processo da realidade só podia ser encarado como uma totalidade aberta, quer dizer, através de esquemas que não pretendessem “reduzir” a infinita riqueza da realidade ao conhecimento. Para dar conta do movimento infinitamente rico pelo qual a realidade está sempre assumindo formas novas (...). Para Marx, (...) a natureza humana se modificava materialmente, na sua atividade física sobre o mundo (...) que abrange a modificação não só das formas de trabalho e organização prática da vida, mas também dos próprios órgãos dos sentidos. (KONDER, 2004, p. 51-52)

QUIROGA (1991) pontua que o método dialético de Marx está relacionado à realidade concreta, ou seja, é resultado das relações determinadas pelo real, as quais se expressam por meio do pensamento, neste sentido, o autor destaca que:

> O modo de apropriar-se da realidade consiste em elevar-se do abstrato ao concreto por meio do pensamento, não a partir do trabalho na intuição e da representação originária no real, porém a partir de conceitos mais simples já disponíveis com anterioridade. Isso caracteriza o movimento científico do conhecimento – a sua dimensão teórica e o retorno ao real, considerando-o como uma totalidade rica de determinações, construída no pensamento. (QUIROGA, 1991, p. 79)

Primeiramente é necessário destacar que a pesquisa foi encaminhada a Plataforma Brasil para aprovação[1] do Comitê de Ética em Pesquisa, juntamente com o modelo de questionário e de autorização que foi assinado pelo representante da Secretaria de Estado da Justiça, Família e Trabalho, instituição que foi responsável pelo envio do questionário aos municípios paranaenses.

A pesquisa com base em seus objetivos foi construída por meio das seguintes técnicas: revisão bibliográfica, análise documental e aplicação de questionário para coleta de dados. Destaca-se que a revisão bibliográfica e a análise documental possibilitaram o estudo de conceitos históricos que influenciaram e influenciam a temática estudada atualmente.

Em relação à revisão bibliográfica foram utilizados autores de referência na área da criança e adolescência e de acolhimento familiar, com preferência às produções bibliográficas lançadas nos últimos cinco anos, todavia houve a necessidade de retorno a autores que produziram seu arsenal teórico antes do período proposto, considerando as poucas produções recentes na área. Tal período foi delimitado para que a pesquisadora pudesse abordar a temática considerando as produções recentes na área e para facilitar a leitura e sistematização dos dados. Piana (2009) refere-se à pesquisa bibliográfica e ressalta que:

> A principal vantagem da pesquisa bibliográfica (...) é colocar o pesquisador em contato com o que já se produziu e se registrou a respeito do tema de pesquisa. Tais vantagens revelam o compromisso da qualidade da pesquisa. Assim, além de permitir o levantamento das pesquisas referentes ao tema estudado, a pesquisa bibliográfica permite ainda o aprofundamento teórico que norteia a pesquisa. (PIANA, 2009, p. 120)

O segundo procedimento técnico utilizado foi a análise documental construída pela utilização de materiais que não receberam tratamento científico. As coletas documentais permitem que o pesquisador encontre e acesse informações que estão no interior das instituições públicas e privadas, mas que não possuem registro científico e as utilizem como arsenal teórico de sua pesquisa. Assim, para análise documental foram utilizadas legislações sobre a área da infância e adolescência e sobre o serviço de acolhimento familiar.

---

1 O parecer Consubstanciado do CEP que aprova o desenvolvimento da pesquisa está constante o anexo A.

A pesquisa se enquadra como de objetivos exploratórios, já que, tem um objeto de estudo e utiliza autores para explorar o mesmo. Para Silveira e Córdova (2009, p. 35) a pesquisa exploratória “tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses”.

Os autores destacam que é necessário selecionar um método para desenvolver a pesquisa escolhida, neste sentido, no que tange esse trabalho a pesquisa será participante, pois conforme Faerman (2014, p. 55) pontua esse tipo de pesquisa “possibilita e instrumentaliza o pesquisador e os sujeitos envolvidos para uma análise crítica e contundente da realidade social, para a objetivação de suas práticas, intenções e perspectiva ideológicas”, com a finalidade de conhecer e intervir na realidade pesquisada.

Como método de coleta de dados foi enviado questionário *online* pela plataforma “*Google forms*” para as secretarias municipais de assistência social dos 399 municípios do Estado. A pesquisa foi encaminhada pelo e-mail da Divisão de Proteção Social Especial da Secretaria de Estado da Justiça Família e Trabalho - SEJUF diretamente aos escritórios regionais que replicaram o questionário aos seus municípios de referência.

A amostra foi escolhida de forma intencional, considerando o foco da pesquisa, que analisou a implementação e desenvolvimento do serviço de acolhimento familiar nas cidades paranaenses. Foi escolhido o questionário com questões de múltipla escolha e fechadas como método de coleta de dados, devido à amplitude da pesquisa e a abrangência de seu conteúdo. Sendo assim, o envio de questionário *online* facilitou a análise dos dados, economizou tempo da pesquisadora, possibilitou a obtenção de maior número de dados, atingindo maior número de pessoas em um prazo de tempo mais rápido.

Após compilação dos dados foi realizada análise e interpretação dos mesmos, qualitativa e quantitativamente. A pesquisa qualitativa foi utilizada para que houvesse maior aprofundamento nas questões propostas, pois ao abordar o tema qualitativamente é necessário realizar a análise de assuntos que não podem ser mensuráveis, ou seja, que são expressos de forma subjetiva e particular. A pesquisa qualitativa relaciona-se com o objetivo exploratório proposto, pois estimula que o pesquisador conheça e estude sobre o tema em vários aspectos. Assim, para Godoy (1995) nesse tipo de pesquisa valoriza-se:

> O contato direto e prolongado do pesquisador com o ambiente e a situação que está sendo estudada (...). Para esses pesquisadores um fenômeno pode ser mais bem observado e compreendido no contexto em que ocorre e do qual é parte. Aqui o pesquisador deve aprender a usar sua própria pessoa como o instrumento mais confiável de observação, seleção, análise e interpretação dos dados coletados. (GODOY, 1995, p. 62)

Corroborando às citações acima, Silveira e Córdova (2009, p. 31) citam que a pesquisa qualitativa “não se preocupa com representatividade numérica, mas, sim, com o aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização etc” trazendo explicações e informações mais aprofundadas. Já em relação à pesquisa quantitativa os autores destacam que a mesma “tende a enfatizar o raciocínio dedutivo, as regras da lógica e os atributos mensuráveis da experiência humana.” (SILVEIRA e CÓRDOVA, 2009, p.33)

Para análise dos dados, foram eleitas três categorias explicativas que permitiram maior aproximação ao objeto de estudo. A primeira refere-se às características dos acolhimentos nas realidades municipais, considerando número de acolhidos e tipos de serviços em funcionamento, a segunda está relacionada especificamente ao acolhimento familiar, abordando suas características em cada realidade e a terceira categoria aborda as potencialidades e dificuldades no desenvolvimento e implementação do serviço.

A análise de conteúdo foi utilizada como instrumento para diagnóstico das informações coletadas nos questionários. Minayo (1994) destaca que essa é uma forma de responder as perguntas norteadoras delimitadas no trabalho, desvelando as informações expostas para além do que está posto, ou seja, além do aparente. A análise de conteúdo pode abranger algumas fases dentre elas a:

> Pré-análise, exploração do material, tratamento dos resultados obtidos e interpretação. Na primeira fase, em geral, organizamos o material a ser analisado (...). Na segunda fase, o momento é de aplicarmos o que foi definido na fase anterior. É a fase mais longa. Pode haver necessidade de fazermos várias leituras de um mesmo material. A terceira fase, (...) ocorre a partir de princípios de um tratamento quantitativo (...) nossa busca deve se voltar, por exemplo, para ideologias, tendências e outras determinações características dos fenômenos que estamos analisando. (MINAYO, 1994, p. 75-76)

Os resultados da pesquisa em tela, em formato de dissertação no Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Políticas Públicas da Pontifícia Universidade Católica do Paraná na área interdisciplinar, visam subsidiar futuros estudiosos da área e o Estado do Paraná na elaboração de estratégias de efetivação do serviço de

acolhimento familiar nas realidades municipais.

2 ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL: TRAJETÓRIA HISTÓRICA E AVANÇOS EM DIREITOS HUMANOS

Analisar um serviço voltado às crianças e adolescentes requer conhecer a trajetória histórica que permeou não só a construção, mas também a violação de direitos a que estes foram submetidos e como esses processos históricos influenciam a formulação de políticas públicas atualmente.

Estudos sobre redes de proteção e o sistema de garantia de direitos para crianças e adolescentes, demandam a compreensão de alguns pressupostos amparados numa perspectiva crítica dos direitos humanos, conforme destaca Silveira (2019): centralidade da desigualdade histórica engendrada no processo colonizador e atualizada pela colonialidade do saber e do poder; o histórico de políticas públicas pontuais e punitivistas para infância e juventude; o significado social das infâncias e juventudes, considerando a particularidade brasileira; os direitos de crianças e adolescentes como resultado das lutas sociais pela dignidade; a importância e a centralidade do engajamento de crianças e adolescentes nos processos políticos.

Neste sentido, será abordado, mesmo que de maneira breve, algumas características históricas da trajetória das crianças e adolescentes desde o processo colonizador, de modo a particularizar os marcos fundamentais das políticas públicas na área.

Ramos (2013, p.19) pontua que durante o período de *descobrimento do país*, crianças vinham na época à chamada Terra de Santa Cruz, na condição de grumetes, passageiros (junto aos responsáveis) ou até mesmo como “órfãos do Rei enviadas ao Brasil para se casarem com os súditos da Coroa”. As violações às crianças em alto mar eram constantes:

> Grumetes e pajens eram obrigados a aceitar abusos sexuais de marujos rudes e violentos. Crianças, mesmo acompanhadas dos pais, eram violadas por pedófilos e as órfãs tinham que ser guardadas e vigiadas cuidadosamente a fim de manterem-se virgens, pelo menos, até que chegassem à Colônia. (RAMOS, 2013, p. 19)

O autor destaca que a expectativa de vida das crianças durante o processo colonizador opressor, era de até 14 anos, já que, elas eram submetidas a situações de fome, de doenças, náufrago, até mesmo a morte, além de vivenciarem desde cedo uma realidade adulta de trabalho forçado e exploração, os poucos que sobreviviam “eram tratados como se fossem, e ao mesmo tempo eram considerados como pouco

mais que animais cuja mão de obra deveria ser explorada enquanto durasse sua vida útil.” (RAMOS, 2013, p. 48)

Segundo Rizzini e Pilotti (2009) no *período colonial* as ações destinadas às crianças eram definidas por Portugal, entre representantes do Estado e da Igreja. Era comum que as crianças fossem escravizadas e que durante esse processo morressem, já que, além das condições precárias que seus pais se encontravam, suas mães geralmente eram “alugadas” como amas-de-leite. Baptista (2006) corrobora com tal contextualização e afirma que pelas regras de Portugal, neste período os cuidados destinados às crianças eram feitos ou pelas amas-de-leite ou pelas Santas Casas de Misericórdia.

Com a chegada dos portugueses (século XVI) para exploração das terras brasileiras, Baptista (2006) destaca que algumas estratégias foram previamente desenvolvidas para facilitar a colonização das nações indígenas, uma delas foi a catequização dos moradores por jesuítas. Todavia devido à resistência dos povos indígenas, os padres decidiram catequizar as crianças. Elas eram afastadas de suas tribos e encaminhadas para as Casas de Muchachos, internato à época, custeado pelos portugueses. Além das crianças indígenas, o abrigo também acolhia “órfãos” vindos de Portugal.

> A situação de miséria, exploração e marginalização, aliada às dificuldades de apropriação do modelo europeu de família monogâmica e indissolúvel, levou os moradores da terra “a seguirem o exemplo dos descendentes de espanhóis ou de portugueses, de abandonar seus filhos”. Nos séculos XVI e XVII, já podiam ser encontradas crianças brancas e mestiças perambulando, esmolando, vivendo entocadas nos matos ao redor das vilas. A infraestrutura destinada aos cuidados dessas crianças não refletia nenhuma preocupação com elas.” (BAPTISTA, 2006, p. 22)

Durante a escravidão as crianças “sofriam humilhações, maus-tratos e abusos sexuais. No entanto, não havia muitas crianças escravas abandonadas, uma vez que sua sina estava traçada como propriedade individual, como patrimônio e mão-de-obra.” (FALEIROS, 2009, p. 224) Deste modo, segundo Baptista (2006) nesse período as crianças africanas não ficavam expostas, pois eram propriedade de alguém, tinham valor de mercado ou eram escravizadas.

Sendo assim, pode-se verificar, segundo destaca Cavalcante, Magalhães e Pontes (2007), que desde esse período as crianças eram submetidas a atendimentos massificados, isoladas em instituições, sem a convivência familiar e comunitária. Além disso, Arantes (2009, p. 175) destaca que o fenômeno de abandono de crianças no

Brasil está presente desde o período colonial, em que as crianças eram “deixadas nas portas das igrejas, conventos, residências e nas ruas dos principais centros urbanos.”

Com o intuito de atender os bebês abandonados, Marcílio (1998) destaca que no século XVIII surgem instituições, como a Roda dos Expostos. Princeswal (2013) ressalta que o aumento da população urbana também foi condição para criação deste sistema, já que, as crianças e adolescentes eram abandonadas nas ruas. Até os três anos as crianças eram cuidadas por amas-de-leite e até os sete anos residiam na Casa dos Expostos, esperando a colocação em casas de famílias ou a continuidade de criação por essas casas. A principal justificativa de criação da Roda dos Expostos era evitar o aborto e infanticídio, assim o incentivo era que as famílias deixassem as crianças nas rodas ou locais públicos para serem facilmente encontradas.

Segundo Baptista (2006) a roda dos expostos foi implantada, primeiramente, em Salvador, Rio de Janeiro e Recife. Nesse período a mortalidade das crianças tanto acolhidas pelas rodas dos expostos, quanto pelas instituições e pelas famílias, era maior que a dos escravos. Assim “os números surpreendentes revelados pelos higienistas provocaram o questionamento não só da qualidade como do sistema Roda como política de assistência”. (PRINCESWAL, 2013, p. 24)

Arantes (2009) demonstra que segundo dados do Ministério do Império o número de crianças na roda dos expostos do Rio de Janeiro foi de 94.510 entre 1738 e 1888 e os motivos dos altos números estão relacionados a alguns fatores:

> Para que os senhores pudessem alugar as escravas como amas-de-leite; para proteger a honra das famílias, escondendo o fruto de amores considerados ilícitos; para evitar o ônus da criação de filhos das escravas, em idade ainda não produtiva; pela esperança que tinham as escravas de que seus filhos se tornassem livres entregando-os à Roda; ou apenas para que os recém-nascidos tivessem um enterro digno, já que muitos eram expostos mortos ou adoecidos – uma outra razão frequentemente escapa ao pesquisador da história social da criança: as inúmeras epidemias de febre amarela, cólera e varíola. (ARANTES, 2009, p. 178)

Marcílio (1998, p. 131) pontua que na época da colonização quando as crianças eram abandonadas, a responsabilidade de proteção era das Câmaras Municipais, todavia “quase sempre houve omissão, negligência, falta de interesse ou de assistência às crianças expostas.” Além disso, a aprovação em 1828 da Lei dos Municípios retirou a função das Câmaras Municipais em gerir essas demandas e responsabilizou as Santas Casas de Misericórdia e as Rodas dos Expostos pelas questões inerentes às crianças e adolescentes.

Marcílio (1998) destaca que a Roda dos Expostos foi o sistema mais utilizado na história do país, não só como meio de caridade, mas também, em uma sociedade escravista, pelo uso destes como mão-de-obra. No entanto, é importante destacar que, segundo a autora em alguns casos:

> As crianças expostas criadas em casas de famílias tinham melhores condições de sobrevivência do que as das instituições. Além disso, a criação em um lar, sob a proteção de uma família, podia significar maiores oportunidade de, na idade adulta, se estabelecerem e encontrarem casamento. (MARCÍLIO, 1998, p. 138)

No entanto, em outros casos eram tratados como serviçais e não aceitos como filhos. As famílias que acolhessem essas crianças deveriam batizá-las; o pároco deveria elaborar um certificado dizendo que a criança estava residindo na família de criação; a família levava tal documento até a Câmara Municipal que analisava o pedido, como destaca a autora, a partir de critérios pessoais e clientelistas.

> No Brasil colonial e durante todo o Império apenas uma parcela ínfima das crianças abandonadas foi assistida por instituições especiais. A maioria, como dissemos, foi acolhida em casas de famílias ou morreu ao desamparo. (MARCÍLIO, 1998, p. 144)

Princeswal (2013) pontua que com os altos números de mortalidade gerados nas Rodas dos Expostos, houve a necessidade da construção de alternativas à realidade posta. Essa situação segundo o autor passa a mudar no *final do século XIX*, já que, as crianças e adolescentes pobres passaram a ser alvo de intervenção do Estado e das ações caritativas. Corroborando as explanações do autor, Marcílio (1998) destaca que, também contribuiu para a mudança desse cenário o fato de ocorrerem acusações de que as amas-de-leite eram as principais causadoras das altas taxas de mortalidades das crianças, assim “a partir dessas mudanças, embora continuassem existindo, as Rodas dos Expostos perderam sua razão de ser, o que acabou determinando a queda do número de exposições.” (MARCÍLIO, 1998, p. 162)

Rizzini (2008, p. 111) cita que tal medida passou a ser considerada imprópria, a partir de movimentos de higienistas e moralistas “com base em argumentos respaldados na moral e nos conhecimentos adquiridos pela ciência médica.” As críticas estavam relacionadas a diversos argumentos, dentre eles:

> Atentado à moralidade ao incentivar uniões ilícitas, que resultavam em filhos ilegítimos, anonimamente abandonados nas Rodas. Além disso, era sabido que em épocas de maior escassez, os pais entregavam seus filhos às Rodas para aliviarem-se do encargo de cria-los; por outro lado, o amontoamento de

> crianças nos asilos feria todos os preceitos da higiene, o que era largamente atestado pela facilidade com que as crianças morriam naqueles estabelecimentos. (RIZZINI, 2008, p. 111)

Baptista (2006) destaca que novas expressões econômicas e políticas para o enfrentamento da pobreza e de atenção as crianças foram sendo desenvolvidas, todavia, a ideia e iniciativa que se perpetuou à época foi de institucionalizar as crianças, tidas como problemas sociais. As características caritativas de atendimento às crianças e adolescentes passaram a ser modificadas quando o Estado iniciou o processo de intervenção e controle dessas demandas, assim as casas de misericórdia perderam sua autonomia e o Estado precisou construir políticas públicas para atendimento das demandas. Marcílio (1998, p.134) pontua que até o século XIX o tratamento destinado às crianças era de caráter caritativo, de fraternidade, a "atuação se caracteriza pelo imediatismo, com os mais ricos e poderosos procurando minorar o sofrimento dos mais desvalidos, por meio de esmolas ou das boas ações".

Outro marco importante na trajetória da construção de direitos das crianças e adolescentes foi a aprovação no ano de *1871* da Lei do Ventre Livre, a qual deveria deixar livre todos os filhos de escravas nascidos neste ano, todavia não foi esta realidade vivenciada, já que:

> A criança escrava continuou nas mãos dos senhores, que tinham a opção de mantê-la até os 14 anos, podendo, então ressarcir-se dos seus gastos com ela, seja mediante o seu trabalho gratuito até os 21, seja entregando-a ao Estado, mediante indenização. (RIZZINI e PILOTTI, 2009, p. 18)

Neste sentido, Faleiros (2009) afirma que o tratamento destinado as crianças pobres durante o processo de *Proclamação da República* estiveram envoltas de relações de paternalismo, omissão e repressão, já que, representava processos de "ruptura e continuidade. Ruptura com a forma pessoal de governar do Imperador, mas continuidade das relações clientelistas e coronelistas, que sustentavam o poder, com troca de favores." (FALEIROS, 2009, p. 36)

Princeswal (2013) pontua que as temáticas relacionadas às crianças e adolescentes passaram a ser discutidas apenas no final do século XIX com as ações de caráter filantrópico.

> O abandono tornou-se menos tolerado e a criança, tida como o futuro da nação, começou a ocupar um lugar de importância nas decisões políticas. Essas ações tinham, sobretudo, uma missão moralizadora e saneadora que pretendia contribuir para a construção de uma nação livre da "ignorância" e do "atraso", segundo o pensamento da época. (PRINCESWAL, 2013, p. 25)

Nesta lógica que estava sendo construída, Rizzini (2008, p. 87) destaca que as ações caritativas, de ajuda, passaram a incorporar também o sentido de defesa das crianças, já que, “a ideia de salvação da criança confunde-se, pois, com a proposta de salvação do país – um país a ser moldado como se molda uma criança.”

Deste modo, as ações sociais filantrópicas passaram gradativamente a substituir as ações caritativas da igreja. Marcílio (1998, p. 208) destaca que o modelo filantrópico, destinado às crianças pobres, tinha como objetivo prepará-las para o trabalho e “valorizar a família para prevenir a ociosidade, a prostituição, a mendicância, o crime, o abandono do menor, a criança na rua.” Essa nova ordem filantrópica foi divulgada às massas com caráter moralizador.

> Os comportamentos eram passíveis de classificação de acordo com uma escala que apontava para a boa ou a má moralidade, entre comportamentos virtuosos e viciosos. Aqueles com inclinações comprometedoras da moralidade e mesmo aqueles já entregues às paixões, seriam, de uma forma ou de outra, coagidos à correção, funcionando aí a lógica da plasticidade do caráter da criança – quanto mais nova, mais fácil seria desviá-la do vício, que degradava e contaminava. (RIZZINI, 2008, p. 109)

Baptista (2006) pontua que entre o *século XIX e XX* as ações filantrópicas se multiplicaram e as exigências de políticas públicas para atenderem as demandas se tornaram eminentes. A crescente intervenção do Estado e da sociedade na infância é marcada por ações moralizadoras, higienistas e intervencionistas, com foco na judicialização dos conflitos e criminalização das famílias pobres.

Com o intuito do Estado resolver o “problema” posto e controlar a desordem é aprovado em 1927 o Código de Menores. Assim, “uma certa desconfiança, o biotipo ou a vestimenta de um jovem poderiam dar margem a que fosse sumária e arbitrariamente apreendido” (RIZZINI, 2008, p. 142), o que não é diferente da realidade atual. Baptista (2006) destaca que esse código trouxe categorias às crianças e adolescentes como de “abandonados” e “delinquentes”. Os primeiros eram aqueles com até 7 anos que se encontravam em risco referente as condições de habitação, negligência, exploração, maus-tratos e subsistência. Termos como vadios, mendigos e libertinos eram utilizados no presente código. Marcílio (1998, p. 222) acrescenta que o Código de Menores tinha caráter “não punitivo, recuperador, disciplinar, tutelar e paternal”, trazendo a responsabilidade do Estado em atender e controlar as crianças, dependendo para isso de instituições privadas.

Além da positivação desse código, Baptista (2012) pontua que diversos momentos marcaram a construção de direitos no Estado brasileiro. Em um contexto marcado pela crise de *1929* ocasionada pela quebra da Bolsa de Valores, o endividamento do Estado brasileiro pela crise do café, bem como, a participação do Brasil na Segunda Guerra Mundial e o crescente desenvolvimento industrial do país, houve a necessidade de o Estado assumir os direitos sociais individuais dos trabalhadores urbanos. Todavia segundo Baptista (2012, p.182-183) tal responsabilização "não significou que o tema dos direitos humanos fosse incluído, como tal, na agenda dos discursos e dos debates." Falar em direitos nesse período relacionava-se a sua dimensão individual e de sindicalização (trabalhadores sindicalizados).

Com a crise econômica entre as décadas de *1920 e 1940* o Brasil passou por grandes mudanças sociais, econômicas, políticas e demográficas. A Constituição Federal de 1937, conforme afirma Baptista (2006, p. 25), "introduziu o dever do Estado de prover condições à preservação física e moral da infância e da juventude e os direitos dos pais miseráveis de solicitar o auxílio do Estado para garantir a subsistência de sua prole." Especialmente a partir da *década de 1930*, observando-se as particularidades históricas, um conjunto de legislações e política públicas foram produzidas mantendo-se as bases de uma concepção punitivista de crianças, adolescentes e suas famílias. Realidade que sofrerá tensões e deslocamentos contra hegemônicos, apenas no contexto de afirmação do Estado Democrático de Direito e do Estatuto da Criança e do Adolescente.

No entanto, diversas ações foram sendo desenvolvidas para atender as demandas das crianças e adolescentes, conforme destaca Rizzini e Pilotti (2009) o ano de *1941* foi marcado pela criação do Serviço de Assistência a Menores – SAM que atendia os "menores abandonados e desvalidos" que eram encaminhados às instituições oficiais do governo ou particulares, por meio de convênios.

Durante o governo de Getúlio Vargas também foi criada a Legião Brasileira de Assistência em todos os Estados com o intuito de auxiliar as famílias dos participantes da II Guerra Mundial e que após esse período foram utilizadas para prestar assistência em geral a infância e a maternidade. Outro marco histórico foi o estabelecimento da Declaração Universal dos Direitos Humanos de *1948* que:

> Introduziu no debate mundial uma concepção de direitos humanos pautada em sua universalidade e em sua indivisibilidade. Essa universalidade

> relaciona-se à sua abrangência, tendo como fundamento a ideia de que é a condição da pessoa o único requisito para a titularidade desses direitos, na perspectiva de que o ser humano é essencialmente moral, dotado de unicidade existencial e de dignidade. A indivisibilidade relaciona-se ao fato de que, pela primeira vez, os direitos civis e os direitos políticos compõem uma unidade interdependente com os direitos econômicos, sociais e culturais. (BAPTISTA, 2012, p. 181)

Diante da conjuntura política e social da *década de 1960*, Marcílio (1998, p. 223) destaca que o Estado passa a assumir suas responsabilidades e a criança ser vista como sujeito de direitos. Neste mesmo período "se inaugura o Estado do Bem-Estar Social, que passou a coexistir com a velha assistência caritativa e, também, com a menos velha assistência filantrópica", tais características assistenciais estiveram presentes ao longo do século XX no tratamento destinado às crianças e adolescentes. Para Arretche (1995) tal período é inaugurado devido a relação entre industrialização e os crescentes problemas sociais, já que, com o crescente processo de industrialização houve maiores gastos e demandas sociais advindas das mudanças industriais, que impactaram nos sistemas familiares e evidenciaram a necessidade de respostas do Estado. Neste sentido, "a rapidez das mudanças sociais (...) tende a acelerar o surgimento de problemas. O desenvolvimento de programas de cobertura contra os riscos postos por estas mudanças constitui seu correlato necessário." (ARRETCHE, 1995, p. 07)

Além disso, esse modelo de Estado também se mostrou necessário frente a legitimação do sistema capitalista, já que, as despesas estatais tiveram que "responder às necessidades do capital, seja para garantir diretamente a acumulação, via capital social, seja para corrigir os efeitos sociais da acumulação de capital, via despesas sociais." (ARRETCHE, 1995, p. 13) Neste sentido, o modelo deste Estado é criado com caráter compensatório devido as mudanças sociais advindas do processo industrial e capitalista, ou seja, "o Estado gera políticas reagindo a seus próprios problemas internos". (ARRETCHE, 1995, p. 18) Então, há necessidade de garantia de direitos civis, políticos e sociais frente a essas demandas.

Tal período, segundo Draibe e Riesco (2011) emergiu no Brasil e chegou ao auge no *período militar*, um dos momentos mais cruéis e autoritários no Brasil, todavia entrou em crise devido a "estagnação econômica, o protecionismo, o 'populismo', o corporativismo, o clientelismo, a patronagem e a corrupção, entre outros". (DRAIBE e RIESCO, 2011, p. 242)

Vale acrescentar que nesse período houveram apenas progressivas intervenções do Estado na questão social em um momento de capitalismo monopolista, construção do sistema nacional público sob pressão, com a ajuda de militares estratégicos e centralizadores, já que, o Estado continuava com seu caráter disciplinador, com moralização da questão social e atendimento das demandas com caráter caritativo.

No *período da Ditadura Militar* (1964-1985), conforme pontua Princeswal (2013) foi criada a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor - FUNABEM, desenvolvida nos Estados através da Fundação Estadual para o Bem-Estar do Menor, todavia esta fundação "veio na verdade reforçar a prática de internação como a medida mais utilizada para 'proteger' a sociedade da convivência incômoda com crianças e adolescentes socialmente marginalizados." (PRINCESWAL, 2013, p. 26) Cabe ressaltar que essas instituições não serviam de acolhimento apenas para crianças e adolescentes afastados do convívio de suas famílias, mas também pelos julgados como "delinquentes ou infratores".

Baptista (2012) destaca que esse período foi marcado por diversas violações de direitos sociais, econômicos, culturais, dentre tantos outros, como o direito de manifestação, além disso:

> Rompeu, brusca e violentamente, as alianças de classe e os consensos ideológicos vigentes; cortou, de forma drástica, os fundamentos do processo de mobilização social ascendente; rompeu as alianças com os trabalhadores, tratando-os como inimigos, considerando que suas reivindicações atentavam contra o modelo econômico assumido." (BAPTISTA, 2012, p. 183)

Segundo Rizzini e Pilotti (2009) na época da Ditadura Militar também foi criada a Política Nacional do Bem-Estar do Menor – PNBEM de caráter autoritário, repressivo e centralizador. Nessa época o "menor" era tratado como questão de segurança nacional e as internações eram muito frequentes e consideradas necessárias para o desenvolvimento do país.

> O artigo sexto da Política Nacional do Menor assegurava prioridade aos programas de integração do menor na comunidade, por meio de assistência à família e da colocação de menores em lares substitutos. Além disso, incentivava a criação de instituições ou a adaptação daquelas já existentes, de modo que os menores nelas abrigados tivessem vida bastante aproximada da familiar, devendo o internamento restringir-se aos casos em que não existissem instituições desse tipo no lugar ou por determinação judicial. Em pouco tempo, ficou claro que essas diretrizes não se concretizariam, principalmente em razão da estrutura altamente centralizadora da Funabem e da permanência da priorização da internação como medida de segregação

> dos menores marginalizados.” (BAPTISTA, 2006, p. 27)

Outro marco na construção de legislações voltadas às crianças e adolescentes foi a reformulação em 1979 do Código de Menores que ainda era direcionado as crianças e adolescentes em “situação irregular” e que tinha a FUNABEM como responsável por corrigir os “desajustamentos” daqueles, dentre outras disposições. Todavia, com o desgaste de crescimento do ciclo econômico o período militar foi perdendo suas forças e com isso iniciou-se o período de transição democrática, com a instauração de uma “Assembleia Nacional Constituinte (...) a sociedade brasileira ansiava por uma Constituição que levasse à superação das leis do regime de arbítrio e direcionasse o país para a democracia e para o Estado de direito.” (BAPTISTA, 2012, p. 184)

Princeswal (2013) destaca que impulsionado pelos movimentos sociais de 1970 e 1980, houve diversos questionamentos sobre as políticas públicas destinadas às crianças e adolescentes. Ainda nesse período algumas características eram vistas nas instituições, como a falta de contato com as famílias e o não acesso ao mundo externo, prova disso é que as instituições possuíam diversos serviços em suas estruturas para que as crianças e adolescentes não precisassem acessar os serviços dispostos na comunidade.

Segundo Baptista (2006) foi apenas com o fim da Ditadura Militar, com o fortalecimento da democracia e articulação de movimentos sociais que puderam ser desenvolvidas ações em defesa dos direitos das crianças e adolescentes, dentre elas, a criação do Fórum Permanente de Defesa da Criança e do Adolescente. Esse fórum organizou-se para inclusão de previsões legais na Constituição Federal de 1988 de garantia de direitos, além de amparar o início do movimento de construção do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Outro fator importante nesse processo foi a crescente interferência da igreja na temática. Segundo Machieski (2017) a Campanha da Fraternidade organizada pela igreja católica no ano de 1987 denominada “quem acolhe o menor, a mim acolhe” contribuiu para ampliar o debate sobre o tema. Tal campanha foi definida a partir de debates e da ideia da criança marginalizada, empobrecida, em trabalho infantil e que carece de serviços públicos.

> A campanha queria problematizar a maneira como a sociedade olhava para os/as menores, queria tirar o estigma do/a menor, afinal, não se podia mais aceitar o problema do/a menor como sendo de segurança, com respostas

> policialescas e repressivas. O/a menor deveria deixar de ser visto como ameaça à tranquilidade social, passando a ser tratado como pessoa, como cidadã. (MACHIESKI, 2017, p. 04)

A igreja desde o período colonial até o neopentecostalismo exerce forte influência sobre as crianças e adolescentes, principalmente àquelas que “necessitavam” e “necessitam” ser acolhidas. Neste sentido, o que se pode observar ainda, conforme pontua Kreuz (2019) que muitas famílias ainda acolhem mediante um compromisso religioso, de caridade, no entanto essa lógica deve ser invertida e o acolhimento visto como compromisso social. Considerando que muitas instituições atuais que prestam o atendimento de acolhimento possuem cunho religioso, o que se observa é uma interferência constante das igrejas e dos religiosos no cotidiano e principalmente nas crenças das crianças e adolescentes, o que fere o direito a escolha destes. O objetivo não é desmerecer o trabalho realizado por essas instituições que atualmente são fundamentais e indispensáveis considerando que são parceiras do serviço público e que atendem as demandas que o Estado não consegue suprimir, mas sim de indicar que exercem influência histórica nos acolhimentos segundo crenças e valores pré-estabelecidos.

Ao mesmo tempo, o movimento da sociedade civil é fundamental para a construção de uma base política, normativo-jurídica e institucional para a definição de direitos fundamentais na área da infância, processo engendrado nas lutas sociais democráticas da época.

2.1 O PROCESSO DE REDEMOCRATIZAÇÃO, DIREITOS HUMANOS E MARCOS LEGAIS NA ÁREA DA INFÂNCIA

Com o processo de redemocratização no Brasil, manifestações e questionamentos referentes às medidas desenvolvidas para as crianças e adolescentes passaram a ser acentuados, como os danos para o desenvolvimento destes e os custos dos acolhidos. Princeswal (2013, p. 26) afirma que houve “pressão pelo fechamento de algumas instituições, tidas como verdadeiros ‘depósitos’ de crianças.” O autor destaca que na época “30 milhões de crianças e adolescentes estavam em situação de ‘abandonados’ ou ‘marginalizados’. Parcela expressiva dessa população pertencia a famílias pobres ou miseráveis.” (PRINCESWAL, 2013, p. 27)

Tendo base nas discussões e tratados internacionais e também na trajetória histórica de construção e lutas por políticas públicas[2] efetivas na área da infância e adolescência em 1988 é positivada a Constituição Federal do Brasil, que, para Valente (2013), traz dispositivos democráticos e participativos que são importantes na construção de deliberações e fiscalização das políticas públicas destinadas às crianças e adolescentes, como os Conselhos de Garantia de Direitos, as Conferências, Fóruns, Audiências Públicas, dentre outras instâncias de controle social que são fundamentais para a participação da sociedade civil na construção e qualificação das políticas públicas.

Com a promulgação da Constituição Federal o cenário começa a mudar e as crianças e adolescentes são tidas, legalmente, como sujeitos de direitos, com prioridade absoluta na formulação de políticas públicas e na destinação de recursos. Tal legislação é considerada marco da redemocratização e da garantia de direitos individuais e coletivos, trazendo uma série de normativas que buscaram efetivar o princípio constitucional da prioridade absoluta e regular o acolhimento de crianças e adolescentes com direitos violados, todavia por ser um projeto liberal a redemocratização não superou características assistenciais anteriores, que só vieram a ser reordenadas com regulamentações posteriores à constituição.

Baptista (2012) destaca que a Constituição trouxe direitos de ordem social, econômico e cultural, bem como a garantia de acesso à educação, assistência social, saúde, previdência social, dentre outros. A criação da Assistência Social para quem dela necessitar, teve como um de seus objetivos: “I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II – o amparo às crianças e adolescentes carentes.” (BRASIL, 1988) O documento também aborda em seu artigo 227 que é:

> 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 alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL, 1988)

---

2 Segundo Souza (2006, p. 26) as políticas públicas são o “campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.”

Em 1989 a Convenção sobre os Direitos das Crianças da ONU também foi tida como marco na área da construção de direitos das crianças e adolescentes. Diversos artigos da convenção preveem que “os Estados signatários devem zelar pelo convívio da criança com sua família, salvo quando houver determinação judiciária contrária, visando ao interesse maior da criança.” (PRINCESWAL, 2013, p. 30)

Tais dispositivos deram embasamento para a construção do documento que atualmente configura-se como referência no cenário nacional nesta área, que é o Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 que dispõe sobre a proteção integral e direitos fundamentais às crianças e adolescentes. Esse dispositivo foi fundamental para a construção de uma cultura que fomentasse a atenção não só da sociedade e das famílias, mas também dos órgãos públicos para a destinação de recursos e de desenvolvimento de políticas públicas que garantissem a proteção integral às crianças e adolescentes, considerando sua fase de desenvolvimento. As crianças deixaram de ser chamadas de “menores” e passaram a ser sujeitos de direitos, no entanto as previsões legais não garantiam, conforme relata Marcílio (1998, p. 227) que o governo não continuasse “tratando os assuntos da infância de forma pontual, aleatória, descontínua e muitas vezes inconsequentes.”

O art. 19 do ECA garante como direito da criança e adolescente “ser criado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente que garanta seu desenvolvimento integral” (BRASIL, 1990), neste sentido, importa acrescentar que o direito a convivência familiar e comunitária deve ser priorizado quando a medida protetiva for aplicada. Em caso de afastamento de sua família de origem, a rede de proteção deve priorizar sua reintegração familiar e que o acolhimento seja excepcional e transitório. Durante esse processo Valente (2013, p. 69) destaca a importância de que haja pressão sobre o Estado, a família e a criança ou adolescente “para que sejam reduzidas ou, se possível, superadas as situações de violação ou ameaça aos direitos que determinaram aquela necessidade de proteção.”

Rizzini e Pilotti (2009) pontuam que com a Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente, crianças e adolescentes passaram a ser alvo de políticas sociais. São criados os Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente com caráter paritário entre sociedade civil e representantes governamentais, deliberativo e fiscalizador das ações destinadas à área. Aqui é necessário destacar a importância que nestas instâncias as crianças e adolescentes

participem da formulação de políticas públicas, já que, a política precisa ser construída por eles e para eles. Tal iniciativa nesta e em outras áreas possibilita o sucesso das políticas públicas, considerando a possibilidade da construção de ideias pelos próprios usuários.

A Constituição Federal também instituiu os Conselhos Tutelares em todos os Municípios, como “órgãos permanentes, autônomos e não jurisdicionais, com membros eleitos por cidadãos no plano local, e encarregados de fiscalizar e implementar o cumprimento dos direitos das crianças e dos adolescentes.” (RIZZINI e PILOTTI, 2009, p. 29) Além dessas, também são criadas instâncias de participação social destinadas ao debate sobre as crianças e adolescentes, como as conferências, fóruns, audiências públicas, dentre outros.

Oliveira (2006) destaca que o ECA rompe com algumas questões históricas e traz novas diretrizes, dentre elas a denominação dos antigos orfanatos em abrigos, bem como, novas diretrizes de funcionamento considerando o caráter temporário e excepcional destes. A autora pontua que os abrigos devem promover um atendimento personalizado, similar ao de uma residência, assim para ela:

> Devem-se considerar, entre muitas questões, a capacidade de abrigamento da unidade, o imóvel em que ela funciona, a possibilidade de um relacionamento contínuo entre abrigados e funcionários e o plano de trabalho, dirigido a cada criança ou adolescente, que, com base no resgate de sua história, procurará encontrar alternativas para a reintegração familiar. (OLIVEIRA, 2006, p. 37)

Os acolhimentos segundo tais diretrizes são destinados às crianças e adolescentes em condição de risco social e pessoal, afastados provisoriamente ou não de suas famílias, sendo que a guarda provisória dos mesmos é destinada ao dirigente da instituição. Segundo o ECA os princípios dos acolhimentos são:

> Preservação dos vínculos familiares e promoção da reintegração familiar; integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família natural ou extensa; atendimento personalizado e em pequenos grupos; desenvolvimento de atividades em regime de coeducação; não desmembramento de grupo de irmãos; evitar, sempre que possível, a transferência para outras entidades de crianças e adolescentes abrigados; participação na vida da comunidade local; preparação gradativa para o desligamento; participação de pessoas da comunidade no processo educativo. (BRASIL, 1990)

Com a aprovação do ECA “a pobreza deixa de ser motivo para a perda ou suspensão do poder familiar, prática comum nos anos de vigência do Código de Menores” (PRINCESWAL, 2013, p. 31-32), deste modo, a falta de recursos materiais

não deve ser a causa de abrigamento das crianças e adolescentes. Além disso, diversos motivos que levam ao acolhimento são resultados da falta de políticas públicas eficazes para reverterem ciclos de pobreza, desproteções e violações de direitos.

> A situação de pobreza não explica e muito menos justifica os inúmeros casos de exploração e abuso de crianças e adolescentes. Porém, ela constitui um dos desafios para os quais devem existir respostas priorizadas pelo poder público, pois debilita a família no cumprimento de seu papel parental. (RIZZINI et al, 2006, p. 127)

Também se destaca a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS de 1993, que institui a Assistência Social como política pública responsável pela gestão de políticas, programas, projetos, pelo financiamento de serviços no âmbito de sua atuação, por meio da descentralização política administrativa, concedendo a Estados e Municípios a autonomia para execução dos serviços e benefícios socioassistenciais, a partir de um pacto federativo. Dentre os direitos dos cidadãos contidos na LOAS, destaca-se o de convivência familiar e comunitária.

Com a finalidade de materializar as diretrizes da LOAS em 2004 é aprovada a Política Nacional de Assistência Social - PNAS com objetivo de implementar as disposições legais que abordam a execução da política pública de assistência social em cenário nacional. Para Valente (2013) a PNAS afiançou a necessidade da garantia de direitos e de proteção social a quem dela necessitar, mas principalmente para aquelas pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade e risco social, abrangendo as crianças e adolescentes que são afastados do convívio com sua família de origem e que necessitam do apoio do Estado para proteção de seus direitos.

Vale destacar que o serviço de acolhimento familiar está inserido na Política Pública de Assistência Social como serviço de alta complexidade, ou seja, tal medida é aplicada quanto há situações de risco, rompimento de vínculos familiares e necessidade de proteção à criança e adolescente. Neste nível de complexidade além do acolhimento familiar, inserem-se o acolhimento institucional, o serviço de acolhimento em república e o serviço de proteção a situações de calamidade pública e emergência. Esses serviços foram criados para atender as pessoas que se encontram em situação de:

> Abandono, violência física e psicológica, abuso e exploração sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. São serviços que requerem

> acompanhamento individual e maior flexibilidade nas soluções protetivas. Da mesma forma, preveem encaminhamentos monitorados, apoios e processos que assegurem qualidade na atenção protetiva e efetividade na reinserção almejada. (VALENTE, 2013, p. 57)

Assim, por estar contido na PNAS, o família acolhedora configura-se como um serviço tipificado de promoção da garantia de direitos àqueles que necessitam e não como um favor a ser prestado pelas famílias, considerando que também é dever destas preservar os direitos das crianças e adolescentes, conforme disposto na Constituição Federal de 1988.

Outros marcos normativos também foram importantes para a construção de direitos na área, a destacar o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária - PNCFC (2006), que dispõe sobre diretrizes para a implementação do serviço de acolhimento familiar, aborda o reordenamento do acolhimento institucional como serviço provisório e excepcional e reforça a família como espaço preferencial para a convivência da criança e do adolescente. Para Valente (2013, p. 77) esse plano está fundamentado "primordialmente na prevenção do rompimento de vínculos familiares, na qualificação do atendimento dos serviços de acolhimento e no investimento para o retorno da criança e do adolescente ao convívio com a sua família de origem." O PNCFC destaca que o acolhimento familiar possui como objetivos:

> Cuidado individualizado da criança ou do adolescente, proporcionado pelo atendimento em ambiente familiar; a preservação do vínculo e do contato da criança e do adolescente com a sua família de origem, salvo determinação judicial em contrário; o fortalecimento dos vínculos comunitários da criança e do adolescente, favorecendo o contato com a comunidade e a utilização da rede de serviços disponíveis; a preservação da história da criança ou do adolescente, contando com registros e fotografias organizados, inclusive, pela família acolhedora; e preparação da criança e do adolescente para o desligamento e retorno à família de origem, bem como desta última para o mesmo. Permanente comunicação com a Justiça da Infância e da Juventude, informando à autoridade judiciária sobre a situação das crianças e adolescentes atendidos e de suas famílias. (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2006, p. 42)

A partir das disposições legais acima que trazem a família como espaço ideal para o desenvolvimento das crianças e adolescentes, bem como, a necessidade de reordenamento dos acolhimentos houve a aprovação da Lei nº 12.010/2009 que altera o Estatuto da Criança e do Adolescente e que é considerada marco no desenvolvimento do serviço de acolhimento familiar, pois prevê que essa medida seja aplicada em preferência às demais formas de acolhimento, conforme art. 34, § 1º do

ECA: “a inclusão da criança ou adolescente em programas de acolhimento familiar terá preferência a seu acolhimento institucional, observado, em qualquer caso, o caráter temporário e excepcional da medida”. (BRASIL, 1990)

As Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes e a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais de 2009 também são importantes para a construção da normativa que regulou e padronizou o serviço de acolhimento familiar. Referida Tipificação, dispõe que o serviço tem como objetivo:

> Promover o acolhimento familiar de crianças e adolescentes afastadas temporariamente de sua família de origem; Acolher e dispensar cuidados individualizados em ambiente familiar; Preservar vínculos com a família de origem, salvo determinação judicial em contrário; Possibilitar a convivência comunitária e o acesso à rede de políticas públicas; Apoiar o retorno da criança e do adolescente à família de origem. (TIPIFICAÇÃO NACIONAL DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS, 2009, p. 41)

Outro marco legal na área da primeira infância foi a aprovação da Lei nº 13.257/2016 destinada as crianças (até 6 anos) que dispõe que o Estado deve “estabelecer políticas, planos, programas e serviços para a primeira infância que atendam às especificidades desta faixa etária, visando a garantir seu desenvolvimento integral”. (BRASIL, 2016) Tal legislação também aborda que a convivência familiar e comunitária é direito prioritário de acesso à criança e adolescente, bem como, prioriza o fortalecimento da família, como espaço de atenção e cuidado à primeira infância. Referida lei dispõe no art. 34, § 3º que:

> A União apoiará a implementação de serviços de acolhimento em família acolhedora como política pública, os quais deverão dispor de equipe que organize o acolhimento temporário de crianças e de adolescentes em residências de famílias selecionadas, capacitadas e acompanhadas que não estejam no cadastro de adoção. (BRASIL, 2016)

Dentre as diversas legislações da área, neste momento, importa destacar a Lei nº 13.431/2017 que estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência e dispõe que esses serão ouvidos por meio de escuta especializada sobre a situação de violência que foram expostos, por equipe técnica capacitada e habilitada para tal demanda e a Lei nº 13.509/2017 que traz normativas sobre a adoção e sobre a permanência das crianças e adolescentes nos acolhimentos, que não deve ultrapassar o período de 18 meses.

Todavia, mesmo com a aprovação destas legislações, por meio de lutas sociais de organizações e movimentos, Baptista (2012, p. 186) cita que o problema está na

efetivação destas, já que, “a prática política e o contexto social têm favorecido uma concretização restrita e excludente dos seus dispositivos”. Assim, o avanço na positivação das legislações nesta área não significa necessariamente a mudança da realidade concreta, pois tanto a aprovação de leis quanto a garantia de direitos humanos advêm da luta dos movimentos sociais. Para além das previsões legais, a efetivação dos direitos das infâncias depende de condições políticas e institucionais, da integralidade e universalidade dos direitos, da alteração nos padrões desiguais e violadores. Além disso, referidas legislações são construídas em meio a hegemonia neoliberal, marcada pela competição do mercado, expressando na realidade a ampliação de diferenças sociais e o risco na efetivação de direitos humanos.

2.1.1 O Sistema de Garantia de Direitos às Crianças e Adolescentes

Abordar o Sistema de Garantia de Direitos às Crianças e Adolescentes na atual conjuntura é pensar nas ações dos diversos atores envolvidos na rede de serviços em um momento de restrição dos direitos, de meritocracia no acesso a bens e serviços e de hierarquização das relações sociais. Neste sentido, Baptista (2012) destaca que o sistema de garantia de direitos é formado por diversos atores que devem executar suas funções de acordo com suas competências e de forma integrada. Para Rizzini *et al* (2006) quando as ações são desempenhadas pela rede de forma articulada há um aumento significativo do sucesso no atendimento das demandas.

Para Silveira (2018, p. 01) o fortalecimento da cultura de direitos requer que o trabalho em rede considere “categorias como indivisibilidade; interdependência; integralidade, para a efetivação de direitos e políticas públicas”. Assim, a rede deve ser formada por diversos atores que desenvolvam ações articuladas, respeitando as individualidades das crianças e adolescentes. Tal compreensão deve mobilizar o conjunto dos atores pela unificação de processos e por transformações substanciais, visando fortalecer a cultura dos direitos e melhor interesse das crianças e adolescentes.

Para Baptista (2012) o sistema de garantia de direitos é formado por instituições, como: sistema legislativo, sistema de justiça, organizações governamentais e não governamentais, representantes da sociedade civil, mídia, dentre outras instituições de diversas áreas como saúde, educação, assistência social, além da família e da comunidade. Neste sentido, a autora destaca que a

relação desta rede deve ser desenvolvida de forma interdependente para que assim o objetivo proposto possa ser alcançado. Baptista (2012, p. 190) pontua que a estruturação do sistema de garantia de direitos foi pensada na “perspectiva de integralidade da ação, que deveria cortar transversal e intersetorialmente todas as políticas públicas.” Para essa estruturação necessitou-se pensar nos papéis das instituições envolvidas no sistema, bem como, verificar as demandas inerentes ao público das ações.

Neste sentido, em 2006 foi positivada a Resolução nº 113 que dispõe sobre o Sistema de Garantia de Direitos às Crianças e Adolescentes, o qual se estrutura por meio de três eixos: de defesa, promoção e controle de sua efetivação. No entanto Baptista (2012) propõe eixos que vão além do disposto, a saber: de instituição do direito (refere-se a positivação dos direitos, sistema normativo), da sua defesa (acesso à justiça, proteção legal de direitos), da sua promoção (formulação e execução de políticas), do controle de sua efetivação (controle social exercido pela sociedade civil por meio de instâncias, como conselhos, conferências, fóruns) e de sua disseminação (formação para construção da cultura de respeito aos direitos humanos). É fundamental que as redes municipais munidas de tais informações promovam ações para consolidar tal sistema e fortalecer seus eixos norteadores.

Todavia, o processo de construção da agenda de direitos das infâncias, segundo Silveira (2019) requer a compreensão da relação entre a formação social colonial, escravocrata, patriarcal e racial, e as respostas do Estado e da sociedade em matéria de políticas públicas, notadamente residuais e meritocráticas. Realidade que tende a ser aprofundada diante do cenário atual de contrarreformas, de congelamento dos recursos pela Emenda Constitucional nº 95 de 15 de dezembro de 2016, de ameaça à democracia, com aprofundamento da questão social e das violências, afetando especialmente a população infanto-juvenil, negra e periférica.

Importante destacar, conforme cita Gallardo (2014), na perspectiva da contra hegemonia, a necessária construção de uma cultura de direitos humanos, em esforço político permanente, capaz de desmistificar os ideais da concepção tradicional e explicar a disparidade entre o discurso e a efetivação dos direitos, bem como a violabilidade e invisibilidade que os acometem. Deste modo, ao se referir aos direitos humanos, Santos (1997) destaca que em sentido hegemônico estes reproduzem a ordem colonialista, capitalista e sexista enquanto contra hegemonicamente estão voltados a dignidade humana e justiça social.

Silveira (2019) considera direitos humanos uma construção social advinda das lutas dos movimentos sociais pela construção de uma nova cultura societária que necessita socialmente dos direitos humanos, considerando as desigualdades sociais, o aumento da violência que impacta nas violações de direitos, sendo assim, não são concessões do Estado.

> Assim, numa concepção contemporânea e ampla, direitos humanos e políticas públicas resultam das relações de classes e camadas sociais, e destas com o Estado, compreendido como espaço institucional em disputa por projetos políticos, o que reforça a organização democrática da sociedade civil. (SILVEIRA, 2019, p. 58)

Direitos Humanos não evoluem de modo linear, não se constituem em concessões, já que resultam das lutas históricas e de processos sociais cotidianos. Daí a importância da pesquisa que busca explorar as contradições entre previsões legais e realidade concreta; entre marcos normativos e técnicos, e respostas políticas e institucionais. O Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009 que aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos dispõe como um de seus eixos orientadores a universalização dos direitos e aborda dentre suas diversas diretrizes:

> a) diretriz 7: garantia dos Direitos Humanos de forma universal, indivisível e interdependente, assegurando a cidadania plena; b) diretriz 8: promoção dos direitos de crianças e adolescentes para o seu desenvolvimento integral, de forma não discriminatória, segundo seu direito de opinião e participação. (BRASIL, 2009)

Gallardo (2014) expõe a necessidade de mobilizações que rompam com a naturalização da desigualdade e das injustiças sociais e que busquem uma nova ordem societária com materialização de direitos humanos e voltada aos interesses da população. Para Costa (2019, p. 53) as desigualdades impactam “nas chances individuais de acesso e posse de bens socialmente valorizados”, que são afetados fortemente pela agenda neoliberal de restrição de investimentos nas políticas públicas sociais.

Neste sentido, vale destacar que até o ano de 2015, período em que o Partido dos Trabalhadores – PT esteve no poder, as diferenças de renda foram reduzidas devido inclusive aos programas de transferência de renda, todavia conforme afirma Costa (2019) tal fator não foi suficiente para promover o acesso a bens e serviços, já que, as riquezas permaneceram concentradas na mão de poucos e além disso serviços da saúde e educação de qualidade continuaram distribuídos desigualmente.

Neste sentido, Costa (2019, p. 71) destaca que “para reverter essas assimetrias, são necessárias políticas que alterem, estruturalmente, a distribuição de renda e da riqueza numa sociedade, promovendo reformas profundas.”

Considerando tais disposições Sales (2006, p. 210) afirma ser fundamental “compreender a situação da infância e adolescência como uma expressão da questão social, logo em conexão com os demais desafios sociais do país”. Assim, o reconhecimento da criança como sujeito de direitos demanda uma ampla e intensa mudança cultural, acompanhada de reformas estruturantes. Os registros de abandono, infanticídio, educação e correção de condutas, estão relacionados ao modo como o Estado e a rede de proteção responde às demandas e conflitos em sociedade, diante da complexificação de fenômenos sociais e, de aprofundamento da desigualdade, resultando em mecanismos de controle, de criminalização, tendo em vista a cultura conservadora.

Os relatos históricos citados anteriormente demonstram, conforme destaca Rizzini (2008), que ao longo da história das crianças e adolescentes, elas eram tidas como problemas e soluções, não eram vistas como sujeitos de direitos e com prioridade absoluta. O tratamento destinado às mesmas mudava conforme os processos políticos dominantes, daí a necessidade da consolidação de seus direitos e das legislações que as protegem frente ao Estado, independente de vontade de gestão e de posicionamento governamental.

2.2 O DIREITO A CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA

Dentre as diversas garantias de direitos afiançadas às crianças e adolescentes, destaca-se neste trabalho o direito a convivência familiar e comunitária, já que, segundo o ECA “é direito da criança e do adolescente ser criado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente que garanta seu desenvolvimento integral”. (BRASIL, 1990) Neste sentido, conforme aborda Silva, Mello e Aquino (2004) os acolhidos devem participar da vida em comunidade constantemente, por meio do acesso a rede serviços de educação, lazer, saúde, assistência social, para que tenham a vivência em sociedade, fortalecendo vínculos sociais.

Rizzini *et al* (2006) destacam que a convivência familiar e comunitária tem como premissa que a criança e adolescente permaneçam em seu meio, com sua família de

origem ou extensa e sua comunidade, utilizando equipamentos e serviços locais. Caso tal situação não seja possível é necessário que a criança e o adolescente estejam inseridos em ambiente familiar ou institucional que garantam tais situações. Todavia, a realidade presenciada nos acolhimentos são alvos de diversos questionamentos, conforme relata Rizzini *et al* (2006, p. 34) muitas crianças não deveriam estar nos acolhimentos, mas estão porque a família não consegue suprir necessidades básicas de sobrevivência, o que demonstra que ainda muitos abrigamentos ocorreram e ocorrem por condições materiais, e que "certamente não serão resolvidos com a institucionalização de seus filhos."

Referente ao direito a convivência familiar as interferências do Estado geralmente ocorrem quando a situação já está agravada e em condições difíceis de interferência, o que demonstra a necessidade de atuação constante da rede de proteção do município, bem como, da equipe da assistência social referenciada a proteção social básica no sentido de prevenir tais violações de direitos. Neste sentido, para que os direitos a convivência familiar e comunitária sejam atendidos são necessários alguns pressupostos destacados pelos autores:

> 1. A criança precisa de uma família que a acolha.
> 2. É seu direito conviver com sua família e comunidade.
> 3. As famílias precisam de condições básicas para acolher e criar seus filhos.
> 4. Quando estas condições são precárias ou inadequadas, é obrigação do Estado apoiar a família em seu papel parental.
> 5. Não sendo possível viver com sua família de origem ou extensa, devem existir alternativas de acolhimento para a criança.
> 6. A criança necessita de segurança e estabilidade para o seu desenvolvimento. É importante evitar situações de cuidado temporário, mas que acabam se estendendo às vezes por anos.
> 7. Há várias experiências em curso no país. Pode-se e deve-se aprender com elas.
> 8. O registro e a análise deste material podem subsidiar políticas e práticas, respeitando-se as especificidades locais. Pesquisando-se, pode-se ampliar as possibilidades de êxito na replicação/adaptação das propostas e metodologias.
> 9. O momento é propício para isso. Debates, projetos, leis, pesquisas e ações concretas têm despontado em todo o país. (RIZZINI *et al*, 2006, p. 21-22)

Referente ao item 9 apontado acima, é necessário situar o contexto em que a autora estava se referindo, contrário do atual, já que, o momento não é propício para o fortalecimento e desenvolvimento de políticas públicas para as crianças e adolescentes nem para suas famílias no país, visto que, vivencia-se momentos de restrição orçamentária e de desenvolvimento de políticas autoritárias e centralizadoras

pelo governo federal. O avanço da agenda neoliberal, especialmente pela vigência da Emenda Constitucional nº 95/16 que congela recursos para políticas sociais por 20 anos traz novos desafios para o fortalecimento e desenvolvimento de políticas públicas para as crianças e adolescentes.

Esses e outros fatores impactam no desenvolvimento dos serviços públicos para atendimento das crianças e adolescentes, já que, segundo destaca Silva, Mello e Aquino (2004, p. 238) os acolhimentos, quando cumprem os preceitos do ECA, realizam um papel importante às crianças e adolescentes e pontuam que "tais diretrizes deveriam ter como norte a garantia da convivência familiar e comunitária, que representa a principal privação das crianças e adolescentes que vivem hoje nos abrigos do país". Referente à garantia do direito a convivência familiar e comunitária Princeswal (2013) destaca que três áreas compõem essa temática, a saber:

> A primeira trata da importância da preservação dos vínculos familiares e comunitários e do papel das políticas públicas de apoio sociofamiliar; a segunda aborda a necessidade de intervenção institucional nas situações de rompimento ou ameaça de rompimento dos vínculos familiares, do reordenamento dos Programas de Acolhimento Institucional e da implementação dos Programas de Família Acolhedoras (com o pressuposto do caráter de excepcionalidade destas medidas); e a terceira trata da adoção. (PRINCESWAL, 2013, p. 41)

Oliveira (2006) afirma que um dos fatores que dificulta a convivência familiar e comunitária é a localização dos acolhimentos, muitos são localizados longe dos locais de origem das crianças e adolescentes, podendo ser no mesmo município, ou até mesmo em outras cidades ou Estado, o que impacta diretamente nas tentativas de reintegração familiar e convivência comunitária. Daí, também, a necessidade de flexibilização das visitas dos familiares aos acolhidos, tal iniciativa pode facilitar a reaproximação com a família.

Rizzini *et al* (2006) pontuam que o direito a convivência familiar e comunitária mesmo sendo assegurado em lei não é executado como uma política pública no país. O ideal quando chega o momento de as crianças serem afastadas de casa, segundo os autores é que elas sejam acolhidas em outra família, com o objetivo de aproximá-la de sua família de origem e promover a possível reintegração. Daí a necessidade da construção de um serviço como o acolhimento familiar, para evitar processos de institucionalização e também para promover relações de cuidado e vínculos entre a criança e a família acolhedora, já que, conforme relato dos autores "a prática de

acolher está associada ao referencial de direitos humanos e refere-se à noção de que viver com dignidade é um direito de todo cidadão". (RIZZINI *et al,* 2006, p. 127)

Para Silva, Mello e Aquino (2004, p. 315) é necessário serviços que rompam com o "processo de institucionalização, pela necessidade de novas formas de inserção da criança e adolescente em convívio familiar, comunitário e que gere atendimento individualizado consistente, como proposto pela modalidade família acolhedora."

A Política de Assistência Social assegura aos seus usuários, por meio da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB-SUAS/2012 as seguranças de acolhida, de renda, de desenvolvimento da autonomia, de apoio e auxílio e de convívio ou vivência familiar, comunitária e social, essa segurança:

> Exige a oferta pública de rede continuada de serviços que garantam oportunidade e ação profissional para: a) a construção, a restauração e o fortalecimento de laços de pertencimento, de natureza geracional, intergeracional, familiar, de vizinhança e interesses comuns e societários; b) o exercício capacitador e qualificador de vínculos sociais e de projetos pessoais e sociais de vida em sociedade. (NOB/SUAS, 2012, p. 17)

Valente (2013, p. 52) afirma que a vivência familiar ou a segurança de convívio são necessidades que devem ser asseguradas pela política de assistência social em "busca de superação de situações de reclusão, de perda ou afastamento das relações essenciais". Enfim, a convivência familiar e comunitária são direitos afiançados em lei e devem ser garantidos às crianças e adolescentes acolhidas, considerando sua importância no desenvolvimento humano e interação social.

2.3 O ACOLHIMENTO PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES NA REALIDADE BRASILEIRA

O Brasil apresenta um histórico de negação de direitos, de ineficiência na reversão dos fatores que ensejam acolhimento institucional, de resistência às novas modalidades de proteção que signifiquem a materialização de direitos, dentre eles o direito à convivência familiar e comunitária.

Tal dificuldade de reordenamento dos serviços de acolhimento pode estar relacionada a conjuntura construída historicamente. Conforme destacam Cavalcante, Magalhães e Pontes (2007) os abrigos para crianças e adolescentes eram vistos como uma oportunidade de afastar os olhares públicos para aquilo que atentava contra a ordem social. Os autores destacam que tais concepções influenciaram historicamente

o acolhimento como medida mais adequada às crianças e adolescentes em risco, baseado em uma cultura que vem desde o período colonial.

Para os autores os acolhimentos podem ser locais reconhecidos pelo desenvolvimento humano, que materializam a realidade e desenvolvem as competências para construção da personalidade das infâncias. Daí a importância de instituições que promovam o desenvolvimento dos acolhidos considerando suas histórias, particularidades, vontades, cultura, dentre outras características que envolvem não somente ações dentro das instituições, mas também com a comunidade. Todavia, ao mesmo tempo as crianças e adolescentes nestes espaços estão sujeitas a tratamentos massificados, privação do direito a convivência familiar e comunitária, além de não terem referências de afeto e cuidado individualizado, por isso há necessidade de que os serviços de acolhimento sejam ressignificados continuamente. Além disso, conforme expõe Silva, Mello e Aquino (2004) as instituições que são responsáveis pelos abrigados em sua maioria são filantrópicas ou religiosas as quais atuam de acordo com suas crenças, muitas vezes divergentes das definições da LOAS e do ECA.

No que se refere ao reordenamento do acolhimento institucional, em 2009 foi aprovada as Orientações Técnicas para os serviços de acolhimento e a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. O primeiro documento trouxe princípios da execução dos serviços de acolhimento, que são: excepcionalidade; provisoriedade; fortalecimento de vínculos familiares e comunitários; respeito à diversidade; atendimento individualizado e personalizado; liberdade de religião e crença; e respeito a autonomia. Já a Tipificação Nacional dispôs que o acolhimento institucional deve “possuir uma estrutura física adequada (...), o atendimento deve ser personalizado e em pequenos grupos com características residenciais, favorecendo ambiente acolhedor”. (PRINCESWAL, 2013, p. 51)

Tais legislações e políticas específicas formuladas buscam, na esfera pública do Estado, influenciar processos políticos, institucionais e técnicos que traduzam os princípios da excepcionalidade e da brevidade do acolhimento. Do mesmo modo, preconiza-se a implementação de modalidades de acolhimento que permitam que o direito à convivência familiar seja assegurado em condições mais adequadas, tendo em vista a centralidade dos vínculos socioemocionais em ambiente seguro e afetivo. Por isso, a importância e necessidade da construção de serviços que estejam voltados

a inversão da lógica institucionalista para atendimentos individualizados que garantam a convivência familiar e comunitária.

2.3.1 Panorama dos acolhimentos institucionais para crianças e adolescentes

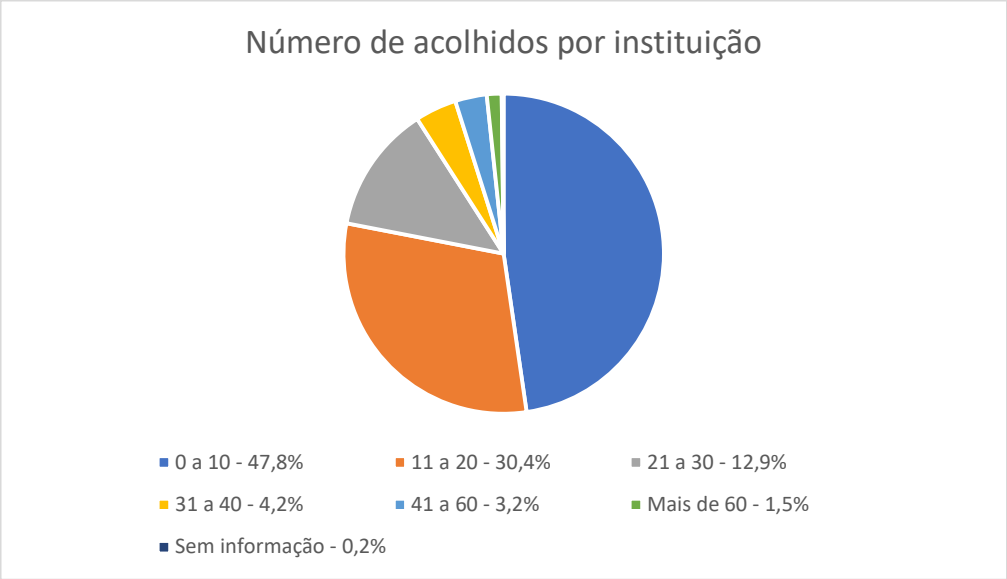
A abordagem sobre o panorama dos acolhimentos para crianças e adolescentes permite analisar a realidade e a quais violações esse público está exposto na sociedade brasileira e pensar em estratégias de gestão que possibilitem que os acolhimentos representem garantias e não violações de direitos.

Para apresentar o panorama dos acolhimentos na realidade brasileira optou-se neste momento pela utilização da pesquisa realizada entre 2009 e 2010, que resultou no ano de 2013, no Levantamento Nacional das Crianças e Adolescentes em Serviço de Acolhimento organizado por Simone Gonçalves de Assis e Luís Otávio Pires Farias. No contexto histórico brasileiro o momento que a pesquisa foi realizada expressava a transição do governo de Luís Inácio Lula da Silva, que fomentou a implementação e aprimoramento da Política de Assistência Social e de seus meios democráticos de controle social. Cabe destacar que esse governo teve como foco o combate à pobreza e a fome e que inclusive criou o Programa Bolsa Família, considerado um dos maiores programas de transferência de renda. Neste contexto também foram realizadas as maiores pesquisas de levantamento de dados relacionados aos acolhimentos para crianças e adolescentes, bem como, desenvolvidos debates sobre a necessidade de reordenamento dos serviços de acolhimento institucional, além da aprovação da lei que alterou o ECA e impôs o acolhimento familiar como medida prioritária de acolhimento.

O levantamento foi realizado considerando a realidade de 2.624 serviços de acolhimento institucionais em todo Brasil (destes 306 no Paraná) e de 36.929 crianças e adolescentes nesses acolhimentos (destes 3.786 no Paraná). Dentre as características destes serviços pode-se destacar que 41,9% são governamentais e 58,1% não governamentais, reflexo de uma história de filantropia e caridade desenvolvido por instituições principalmente de caráter religioso. Tal fato é comprovado, já que, a pesquisa demonstra que dentre as unidades de acolhimento 51,2% possuem alguma orientação religiosa. Referente ao tempo de funcionamento, 69,1% das instituições tem até 15 anos de existência e 12,1% mais de 30 anos.

No que se refere ao número de crianças e adolescentes acolhidos por instituição, o gráfico abaixo elucida a realidade dos acolhimentos pesquisados:

Figura 1 – Número de acolhidos por instituição



Fonte: ASSIS, Simone Gonçalves de; FARIAS, Luís Otávio Pires, 2013.

Tais dados demonstram que ainda 21,8% dos acolhimentos estão em desacordo com as normativas que preconizam o máximo de 20 acolhidos por instituição. Sendo assim, boa parte dos acolhimentos ainda continuam sendo verdadeiros “depósitos” de crianças, como períodos anteriores ao reordenamento. Esses dados são importantes para que haja questionamento se realmente os abrigos são as melhores formas de atender as demandas das crianças e adolescentes afastados do convívio familiar, ou se novas formas devem ser incentivadas, considerando o atendimento humanizado e individualizado que a eles devem ser destinados.

> O atendimento massificado a crianças e adolescentes realizado nas instituições que recebem grande número de abrigados têm revelado os custos que tal situação neles acarreta: carência afetiva, dificuldade para estabelecimento de vínculos, baixa autoestima, atrasos no desenvolvimento psicomotor e pouca familiaridade com rotinas familiares. Esses aspectos, se vivenciados por longos períodos, representam não apenas uma violação de direitos, mas deixam marcas irreversíveis na vida dessas crianças e desses adolescentes, que, com frequência, não adquirem sentimento de pertencimento e enfrentam sérias dificuldades para adaptação e convívio em família e na comunidade. (SILVA, MELLO e AQUINO, 2004, p. 231)

Guará (2006) pontua que o processo de reordenamento dos abrigos deve vir acompanhado da superação de atendimentos coletivos e homogeneizados com

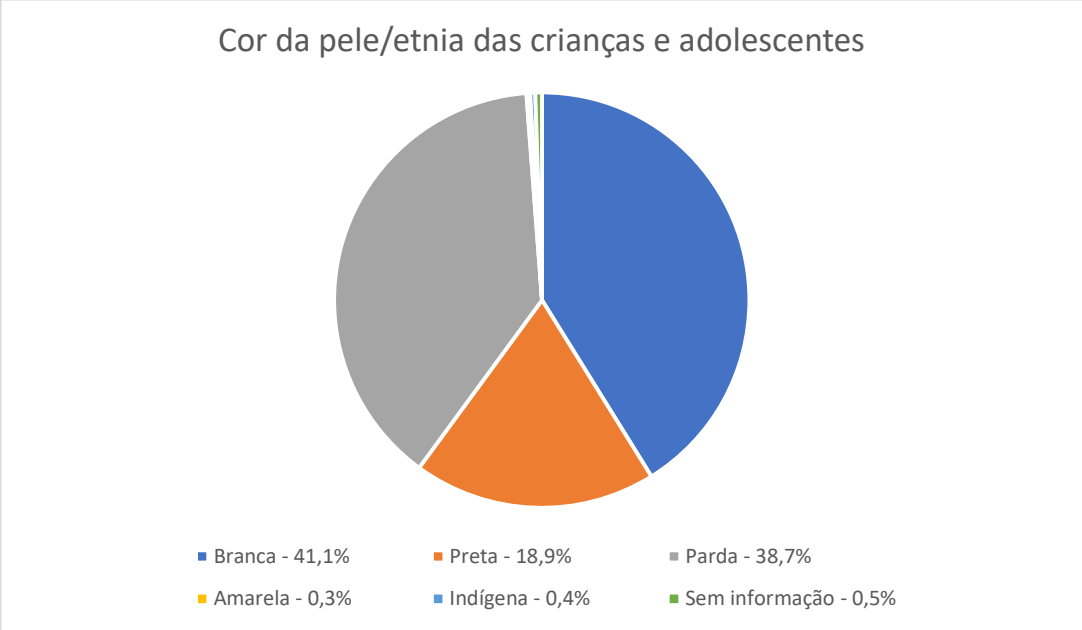
grandes números de acolhidos. O abrigo deve ser o local “de cuidado e aceitação, um lugar onde podem receber apoio e segurança para que participem plenamente da vida cidadã.” (GUARÁ, 2006, p. 60) Além disso, a autora destaca que:

> Quando os educadores constroem relações de respeito e compromisso com as crianças e os adolescentes, começam a consolidar o abrigo como espaço de proteção, acolhimento e resgate de vínculos e, portanto, como uma comunidade socioeducação e cuidado. (GUARÁ, 2006, p. 61)

A pesquisa também demonstrou que 84,6% das instituições acolhem grupo de irmãos, sendo que o restante declara não acolher por motivos como: irmão está fora da faixa etária ou do sexo atendido; falta de vaga na unidade; dentre outros motivos. Primeiramente importa destacar que a permanência de grupo de irmãos no mesmo acolhimento é essencial para que os vínculos familiares possam ser fortalecidos e suas histórias preservadas, salvo restrição judicial, além disso, os princípios de reordenamento dos acolhimentos estão relacionados a não distinção dos acolhimentos segundo sexo e faixa etária, o que é um dos motivos apontados acima, estando então fora das normativas.

A pesquisa apresentou o perfil das 36.929 crianças e adolescentes acolhidas, sendo que 52,3% eram meninos e 47,7% meninas com idade média de 9 anos, 10% possuíam algum tipo de deficiência e no que se refere à cor da pele os dados são apresentados conforme gráfico abaixo:

Figura 2 – Cor da pele/etnia das crianças e adolescentes



Fonte: ASSIS, Simone Gonçalves de; FARIAS, Luís Otávio Pires, 2013.

Princeswal (2013, p. 35) lembra que o perfil da maioria dos acolhidos é “o oposto da preferência da sociedade para adoção: bebês brancos, do sexo feminino e de idade inferior a 4 anos” o que auxilia nos longos processos de institucionalização, já que, conforme os dados apresentados, o perfil dos acolhidos é de meninos, com idade média de 9 anos e destes 58,9% não são brancos. Além disso, outro fator que contribui para os longos períodos de acolhimento, conforme cita Oliveira (2006) referem-se à morosidade do poder judiciário para emitir os trâmites legais de adoção.

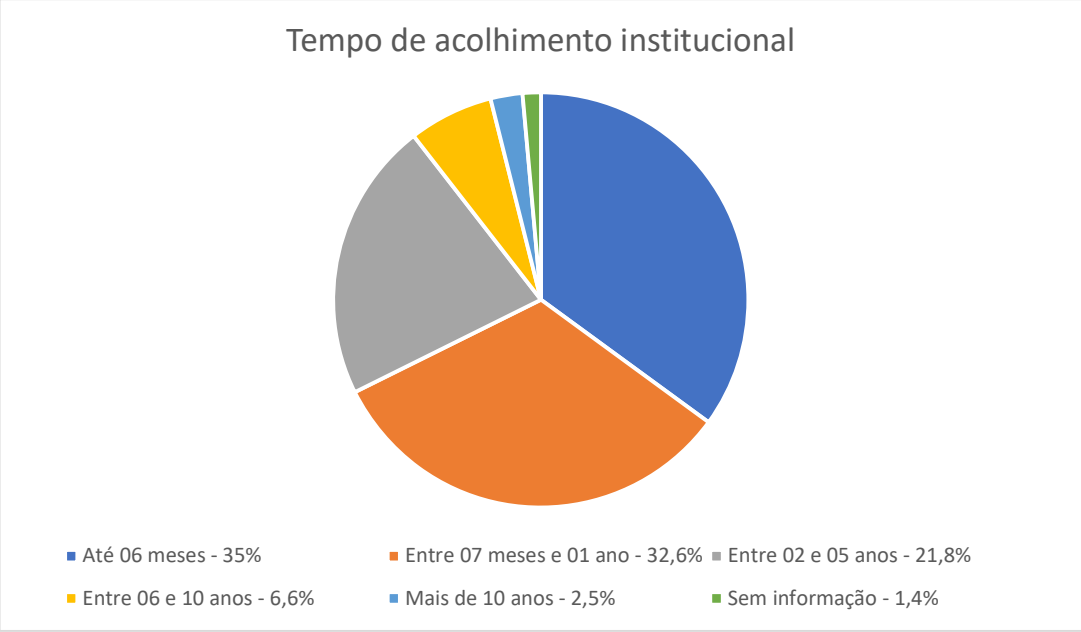
Outro dado importante apresentado refere-se a situação do vínculo familiar da criança e adolescente. Os números demonstram que 61% deles possui família e vínculo com as mesmas, 23,2% possui família mas sem vínculo, 8,6% possuem impedimento judicial de contato com a família e o restante possui família mas sem informação de vínculo (1,4%), família não localizada (2,4%), sem família (1,1%) e não sabe (2,3%). Somando-se os números de crianças e adolescentes que possuem família percebe-se que 94,2% dos casos há alguma chance de reintegração familiar, considerando sempre as características e especificidades de cada caso. Esses dados demonstram que o trabalho tanto com as familias, quanto com as crianças e adolescentes deve ser qualificado e contínuo para reintegração familiar.

Dentre os principais motivos de acolhimento institucional a pesquisa apresentou: negligência da família (33,2%), abandono pelos pais ou responsáveis

(18,5%) e a dependência química/alcoolismo dos pais ou responsáveis (17,7%). Importa destacar que o principal motivo que é apresentado nesse momento pode estar carregado de diversos fatores subjetivos ao mesmo, já que, a negligência por parte da família pode estar associada a diversas causas dentre elas a carência de recursos materiais. Neste sentido, tais dados demonstram a necessidade de uma rede de serviços no município integrada, que realize a busca ativa, que promova ações que garantam minimamente direitos básicos tanto as famílias quanto as crianças e adolescentes. O que nesse momento pode-se pressupor é que ainda muitos acolhimentos são realizados por falta de apoio e omissão do poder público às famílias em vulnerabilidade e risco social. Corroborando aos dados é importante pontuar que a carência de recursos materiais não deve se configurar como motivo de acolhimento como disposto no ECA. Oliveira (2006) destaca que ao se falar sobre os motivos de abrigamento não se deve responsabilizar instituições ou a família de maneira isolada, pois para ela a omissão do poder público é fator a ser considerado neste processo, já que, direitos básicos são violados por falta de uma rede de proteção articulada e efetiva.

Referente ao tempo de acolhimento, os dados abaixo demonstram que 32,3% dos acolhidos estão mais tempo nos serviços do que o previsto em lei.

Figura 3 – Tempo de acolhimento institucional



Fonte: ASSIS, Simone Gonçalves de; FARIAS, Luís Otávio Pires, 2013.

Tais dados demonstram que os princípios da brevidade dos acolhimentos não estão sendo cumpridos, além disso, importa destacar que os acolhimentos por longos períodos causam danos às crianças e adolescentes, tanto relacionado a reintegração familiar quanto a convivência familiar e comunitária. Para Valente (2013, p. 21) esta pesquisa demonstrou “um cenário de violação de direitos nos abrigos em que estava inserida grande parte da população infanto juvenil.”

Por fim destacam-se os dados de 28 de abril de 2020 do Conselho Nacional de Justiça que demonstra que estão acolhidos 47.369 crianças e adolescentes no Brasil (48,77% do sexo feminino e 51,22% do sexo masculino), destas 3.467 no Estado do Paraná. Neste mesmo levantamento foram contabilizadas 584 instituições de acolhimento neste Estado. Tais dados se comparados a pesquisa apresentada anteriormente demonstram o aumento dos números de instituições de acolhimento e uma tímida redução do número de acolhidos no Estado, além de expressar a necessidade de atenção dos entes públicos e de seus governantes para a elaboração de políticas públicas e de destinação de recursos para essa área.

Assim, para se desenvolverem os processos de socioeducação dentro dos acolhimentos, devem ser consideradas as potencialidades e dificuldades das crianças e adolescentes, o respeito a individualidade deve ser preservado, considerando suas histórias de vida, suas culturas e vontades, tendo em vista os princípios da prioridade absoluta e do interesse superior de crianças e adolescentes.

3 O SERVIÇO DE ACOLHIMENTO FAMILIAR: CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA

A base teórica utilizada para abordar o acolhimento familiar esteve pautada nas produções de Jane Valente e demais autores que fazem interlocução com a temática. Considerando que a discussão do tema é recente na trajetória brasileira, optou-se por priorizar pesquisas dos últimos 5 anos em sites como: *Biblioteca digital de teses (doutorado), periódicos da Capes, ProQuest, Science Direct e Google acadêmico,* todavia foram retomadas produções de autores antes do período delimitado, entendendo que são importantes para análise teórica na área e também pelas poucas produções recentes.

Em consonância à abordagem histórica dos acolhimentos realizada anteriormente, destaca-se que o acolhimento familiar é uma prática desenvolvida há anos (desde o período da colonização do país), mas de forma informal e com características que diferem das positivadas atualmente. Martins, Costa e Ferreira (2010) corroboram neste sentido ao destacar que durante o século XIX, além das casas de acolhimento, rodas dos expostos e as amas-de-leite, outra prática comum era o acolhimento informal, no qual crianças e adolescentes eram criados por pessoas sem laços consanguíneos. Esse tipo de acolhimento acontecia sem regulamentação, por vontade e negociação dos próprios pais com outras famílias que tivessem condições de criar os seus filhos.

Os acolhimentos realizados nestas famílias vêm sendo desenvolvidos há anos, já que, segundo Martins, Costa e Ferreira (2010) além de representar menos gastos aos serviços públicos, também há um menor desgaste profissional para execução e gerência das demandas. Conforme Costa e Ferreira (2009) pontuam, as primeiras respostas dadas pela sociedade e pelo Estado, como as destacadas acima, referem-se aos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes, destinados, sobretudo, às famílias pobres consideradas impossibilitadas de cuidar e educar seus filhos.

Neste sentido, Kreuz (2019) pontua que o acolhimento institucional é a experiência que foi difundida historicamente desde o período da colônia, sendo que a prática mais próxima ao acolhimento familiar na história do país foram as “famílias criadeiras” que criavam as crianças daqueles que as “entregavam” com a finalidade apenas de promover a sobrevivência das mesmas, sem objetivos afetivos. Essa cultura de ajuda entre famílias e de cuidados pela criação das crianças e adolescentes

é antiga, no entanto não havia nenhum embasamento legal que transferia o poder de guarda, adoção ou tutela a outra família, que se encarregava por auxiliar no cuidado daqueles. Hoje essas situações podem também ser conhecidas segundo Valente (2013) como “acolhimento informal”:

> A existência de uma cultura muito antiga de ajuda mútua entre famílias brasileiras. Essa ajuda mútua, por vezes, se expressa pelo cuidado familiar de crianças e adolescentes como ‘filhos de criação’, assumidos por outra família ou por alguém pertencente à família extensa. (...) sem chegar à regularização de guarda, de tutela ou de adoção. Essas ações têm sido reconhecidas, nos dias de hoje, também como Acolhimento Familiar Informal. Estudos mostram que essa cultura aparece em todas as classes sociais no Brasil, mas com maior ênfase entre as famílias empobrecidas. (VALENTE, 2013, p. 17)

Concomitante a realidade brasileira, países como Estados Unidos da América - EUA e Canadá, implementavam o serviço durante o século XIX e a Inglaterra no período pós Segunda Guerra Mundial, não com aspectos informais como na realidade brasileira. Segundo Costa e Ferreira (2009) na Inglaterra o serviço de acolhimento familiar transferia temporariamente os direitos dos pais biológicos às famílias acolhedoras, para que essas promovessem às crianças e adolescentes cuidados básicos relacionados a alimentação e ao desenvolvimento pessoal.

Além dos países já citados, França, Itália e Espanha, aderiram ao serviço em 1970, pois havia a necessidade da criação de novas políticas públicas destinadas às crianças e adolescentes em vulnerabilidade. Na Espanha com a mudança de algumas legislações, os direitos das crianças passaram a ser priorizados no atendimento na família ao invés das instituições, todavia esse serviço era restrito as crianças que estavam em processo de adoção, neste sentido, não havia necessidade de trabalho com a família de origem. A realidade passou a ser modificada em 1990, em que todas as demandas de acolhimento passaram a ser feitas nos acolhimentos familiares, com exceção as poucas unidades de acolhimento institucional no país.

Segundo Avanci, Carvalho e Assis (2013) o serviço de acolhimento familiar foi desenvolvido nesses países como alternativa à institucionalização. Todavia, desenvolver novos serviços que sejam mais eficazes às crianças e adolescentes do que a institucionalização, requer tempo, mudanças legais e culturais, resultando em novas percepções sobre a configuração sócio familiar, sobre crianças e adolescentes, bem como, das ações dos diversos atores envolvidos na execução de políticas públicas.

As experiências de acolhimento familiar em outros países influenciaram o Brasil, tendo em vista, especialmente, a vigência da Doutrina da Proteção Integral e dos parâmetros normativo-jurídicos estabelecidos pós Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, particularmente quanto a efetivação do direito à convivência familiar e comunitária e a manutenção das crianças e adolescentes em ambiente familiar. Além disso, vale destacar que o Brasil é signatário de convenções internacionais que dispõem sobre o direito a convivência familiar de crianças e adolescentes e que demonstram a necessidade do desenvolvimento de serviços que garantam a vivência familiar, como: Convenção das Nações Unidas dos Direitos da Criança, Declaração Universal dos Direitos da Criança, Convenção Relativa à Proteção das Crianças e à Cooperação em Matéria de Adoção Internacional (Convenção de Haia).

Valente (2013) pontua que em relação às normativas históricas relacionadas à construção de direitos das crianças e adolescentes, pode-se destacar a Declaração de Genebra sobre os Direitos das Crianças de 1924, que trouxe a proteção especial a essa população e demonstrou uma preocupação internacional com a situação delas. A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 também abordava mesmo que indiretamente a garantia de direitos e liberdades às crianças e adolescentes. Outro marco foi a Declaração dos Direitos da Criança de 1959 e a Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989. Para Valente (2013, p. 31) tais declarações atribuem “à questão da criança e do adolescente um status de preocupação ampliada, mas os direitos nelas contidos não são de cumprimento obrigatório pelos Estados-membros.”

Importa ressaltar que tais normativas e experiências internacionais influenciaram o Brasil para priorização legal do serviço de acolhimento familiar nas realidades municipais, todavia ainda há um distanciamento entre as legislações e a realidade vivenciada, ou seja, entre o que se diz e o que se faz.

3.1 CARACTERÍSTICAS DO SERVIÇO DE ACOLHIMENTO FAMILIAR: OBJETIVOS E IMPACTOS ESPERADOS NO DESENVOLVIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Falar sobre o acolhimento familiar no cenário nacional é abordar um tema com poucas produções teóricas, experiências práticas e indicadores de análise. Valente (2012) expõe que a falta de discussões sobre o serviço de acolhimento familiar ainda

dificulta a sua compreensão. Para Martins, Costa e Ferreira (2010), considerando que o serviço está em implementação nos municípios, é importante que se construam estudos na área, trazendo experiências dos serviços em execução, bem como, indicadores que demonstrem os elevados índices de reintegração familiar, foco primordial quando a medida é aplicada.

Para Kreuz (2019) quando o Estado determina que uma criança ou adolescente seja afastado de sua família de origem, para estar em um serviço de acolhimento, o direito da criança estar em família é rompido, daí a necessidade do desenvolvimento de serviços municipais que garantam a convivência familiar e comunitária, já que, a criança e adolescente conforme dispõe a Constituição Federal não é responsabilidade apenas da família ou do Estado, mas também da sociedade.

Em relação a destituição do poder familiar o documento da Corregedoria Geral da Justiça (2017/2018) aborda as atribuições do Juiz e do Promotor de Justiça durante o processo. O Promotor é responsável em dar início ao processo de acolhimento baseado em elementos produzidos pela rede de proteção e/ou pelo Conselho Tutelar e com base nessas argumentações construídas, o Juiz poderá determinar o afastamento ou não da criança e adolescente de sua família de origem. A esses poderes é dado o dever de fiscalização do serviço e de destituição do poder familiar, quando esgotadas as chances de reintegração familiar.

> Cabe também ao Juiz e ao Promotor de Justiça a adoção de medidas para que a criança ou o adolescente permaneça o menor tempo possível em situação de acolhimento, já que este deve ser breve. Para isso servem as audiências concentradas, oportunidade em que são reunidas a Rede de Proteção e os familiares para discutir as alternativas para o desacolhimento. (CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA, 2017/2018, p. 36)

Estar em família significa a construção de vínculos, de experiências e de afeto, que para Kreuz (2019) mesmo que sejam temporários possibilitam maior desenvolvimento da criança e do adolescente, do que quando estão ausentes, além disso, a convivência familiar é uma possibilidade da garantia de outros direitos como alimentação adequada, acesso à saúde, educação, lazer, habitação, etc.

Neste sentido, ao referir-se à família, como instituição histórica, é necessário conceituá-la mesmo que brevemente. Para Fernandes (2006) o conceito histórico de família que ainda perpetua até os dias atuais está relacionado as relações de consanguinidade, sendo que sociológica e antropologicamente as famílias consanguíneas foram a primeira organização familiar da história. Todavia, segundo a

autora a família é uma construção social advinda das relações sentimentais que são reconfiguradas ao longo da história.

> É necessário entendermos que não existe um modelo único de Família a ser seguido, e em função dessa constatação histórica creio ser fundamental que passemos a nos referir e a planejar sobre a perspectiva que existem FAMÍLIAS com modos de organizações, arranjos, rearranjos, combinações e recombinações familiares variadas. Essa diversidade de arranjos e recombinações resultam em diferentes organizações familiares, que só tem sentido para os sujeitos que vivem a relação, pois família contemporânea caracteriza-se por seu vínculo afetivo e não consanguíneo. (FERNANDES, 2006, p. 03)

Tais mudanças da concepção de família são resultados da realidade da população e de suas relações, bem como de diversas medidas adotas como a popularização dos anticoncepcionais, fertilizações, inseminações artificias, exames de DNA, dentre outras medidas que ressignificam as relações sociais.

> Todos esses fenômenos e outros tantos como: desemprego, violência urbana, aumento da miséria, fome, exclusão social, utilização de substâncias tóxicas e alcóolicas, informalidade etc., fragilizam ainda mais os vínculos familiares e exigem novos arranjos e combinados entre os membros do grupo familiar. (FERNANDES, 2006, p. 06)

Deste modo, ao referir-se às famílias deste serviço é necessário que estas sejam abordadas frentes as suas diversas concepções e diversidades. Assim, para Valente (2012) o serviço de acolhimento familiar não se configura, como substituição da família de origem, mas sim uma parceria entre essas e as famílias acolhedoras, devendo ser preservados os vínculos e a história das crianças e adolescentes sob proteção. A autora pontua que o serviço pode ser desenvolvido em todas as cidades independente do porte do município, podendo coexistir com os acolhimentos institucionais ou ser a única modalidade de acolhimento.

A criança e adolescente devem se sentir cuidados e protegidos, pois é aí “onde se vive a intimidade e a história do ser humano” (VALENTE, 2013, p. 273) e o ambiente da casa, para além de seus aspectos físicos, representa o espaço seguro de habitar, do conforto, da segurança, por isso a necessidade do acolhimento representar objetiva e subjetivamente essa relação.

Para desenvolvimento do serviço nas realidades municipais é necessário que sejam levadas em consideração os seguintes passos, dispostos à Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais:

> Seleção, preparação, cadastramento e acompanhamento das famílias

> acolhedoras; orientação e encaminhamentos para a rede de serviços locais; construção do plano individual e familiar de atendimento; orientação sociofamiliar; informação, comunicação e defesa de direitos; apoio à família na sua função protetiva; providência de documentação pessoal da criança/adolescente e família de origem; articulação da rede de serviços socioassistenciais; articulação com os serviços de políticas públicas setoriais e de defesa de direitos; mobilização, identificação da família extensa ou ampliada; mobilização e fortalecimento do convívio e de redes sociais de apoio; articulação interinstitucional com demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos. (TIPIFICAÇÃO NACIONAL DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS, 2009, p. 41-42)

Um dos pressupostos fundamentais na implantação do serviço é a sensibilização e articulação de toda rede municipal envolvida na garantia de direitos das crianças e adolescentes, com vistas a uma atuação consciente das finalidades e relevância desta nova modalidade de atendimento. Cerutti (2019) acrescenta que a sociedade deve estar mobilizada desde a implantação do serviço para que conheçam e entendam a importância da ação. É necessário que a divulgação seja realizada e multiplicada pelos líderes comunitários, pela mídia, em panfletos, folders, cartilhas, dentre outras formas que possam atingir a população.

Todavia, é importante destacar que a sensibilização e articulação realizada pelos agentes envolvidos na implementação e desenvolvimento do serviço podem estar envoltos de valores conservadores, elitistas, religiosos, clientelistas, dentre outras características que podem trazer ao serviço especificações e diretrizes divergentes das orientações técnicas para os serviços da política de assistência social, por isso há a necessidade de uma equipe técnica qualificada quantos aos aspectos éticos e técnicos.

Neste sentido, o funcionamento do acolhimento familiar depende também da formação de uma equipe técnica qualificada, composta segundo a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH/SUAS por um coordenador (ensino superior) para até 45 acolhidos, um Assistente Social e um Psicólogo para até 15 famílias acolhedoras e 15 famílias de origem acompanhadas. Para Avanci, Carvalho e Assis (2013, p. 310) “o trabalho da equipe técnica baseia-se em um tripé: atuação com a família de origem visando à reintegração; acompanhamento da criança ou do adolescente acolhido; e acompanhamento da família acolhedora.” Cerutti (2019) destaca a importância que os profissionais que irão trabalhar com o serviço se identifiquem e acreditem nele, pois são eles que realizarão a articulação, mobilização da rede de proteção à criança e adolescente, capacitação, seleção das famílias, acompanhamento das crianças e adolescentes, da família de origem, família

acolhedora e elaboração do Plano Individual de Atendimento – PIA. Considerando suas diversas atribuições e sua importância é necessário que esta equipe seja capacitada continuamente, pois ela fará a diferença no processo de reintegração familiar ou adoção destas crianças e adolescentes.

Considerando o caráter excepcional de aplicação da medida de acolhimento, a equipe do serviço e a rede municipal devem estar voltadas a reintegração familiar, construindo alternativas para esse fim, já que, caso ocorra além de retornar à sua família, a criança também necessitará do apoio da rede de serviços e políticas públicas para que novamente seus direitos não sejam violados. Todavia, é importante levar em conta, conforme destaca Valente (2013), que a criança pode representar um "bem irrenunciável" ou um "problema" à família, por isso a equipe técnica deve estar preparada para trabalhar com as diversidades que essa relação pode expressar, apresentando à família as causas que levaram ao acolhimento com a finalidade de trabalhá-los para que caso haja a reintegração familiar esses direitos não sejam novamente negligenciados, bem como, atuar em rede para viabilizar direitos e processos que permitam que as famílias se organizem quanto ao papel protetivo e superem as eventuais dificuldades que ensejaram as violações.

> O sofrimento causado pelo afastamento involuntário de um filho pode levar uma família a um empobrecimento afetivo, encadeando um despojamento de sua responsabilidade, que poderá reforçar ainda mais uma possível estigmatização primária e produzir atitudes de revolta em relação ao acolhimento. (VALENTE, 2013, p. 115)

Ressalta-se, também, que o serviço deve ser regulamentado, devendo estar inscrito no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, sendo financiado pelo executivo e submetido à fiscalização e acompanhamento pelos órgãos do sistema de justiça e do Conselho Tutelar. A regulamentação municipal além de garantir a continuidade do serviço independente de gestão municipal, possibilitará o estabelecimento de regras quanto a execução deste, bem como, do pagamento de bolsas-auxílio e até mesmo de outras normativas como a isenção de IPTU para as famílias acolhedoras. Kreuz (2019) acrescenta que na lei municipal devem estar contidos o perfil das famílias acolhedoras, composição de equipe técnica, seleção das famílias, possibilidade de realização de consórcios, remuneração das famílias, dentre outras diretrizes que são necessárias para nortear o serviço. Outra questão que pode estar contida na legislação municipal e que o documento da Corregedoria Geral da Justiça (2017/2018), pontua é que o adolescente poderá permanecer na família

acolhedora excepcionalmente até completar os 21 anos, já que, esse período poderá fazer a diferença para esse jovem se desenvolver pessoal e profissionalmente.

Outra ação essencial do serviço é o trabalho com as famílias de origem. A equipe técnica é responsável em conscientizar sobre os fatores que levaram ao acolhimento e quais ações poderão ser desenvolvidas no sentido de superar as situações que levaram ao fato, buscando a possível reintegração familiar, que é o foco do serviço. Além disso, devem ser fortalecidos vínculos familiares, comunitários e sociais, desenvolvidas capacidades socioemocionais e meios para a garantia de direitos a essas famílias, por meio de um trabalho qualificado no âmbito do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Família e Indivíduos – PAEFI. Tal serviço deve promover, segundo dispõe a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009, p. 19) “a inclusão da família e seus membros em serviços socioassistenciais e/ou em programas de transferência de renda, de forma a qualificar a intervenção e restaurar o direito.”

Para Cerutti (2019) todo ser humano tem perfil para viver em família acolhedora, todavia a equipe do serviço tem que estar capacitada o bastante para entender as individualidades de cada família acolhedora e das crianças e adolescentes, para que assim o serviço possa ser realmente eficaz e adaptado a cada realidade. Além disso, as famílias acolhedoras devem ser rigorosamente selecionadas pela equipe técnica, para que suas atribuições possam ser desempenhadas contribuindo para o desenvolvimento do acolhido.

Valente (2019) destaca que a primeira procura ao serviço realizada pelas famílias acolhedoras é com impulso de solidariedade, que após transforma-se em compromisso social, mas que deve ser visualizado como uma possibilidade de construção de sujeitos políticos e coletivos, para isso, segundo Cerutti (2019) deve-se haver capacitação contínua das famílias acolhedoras, pois elas irão determinar o êxito do serviço.

Referente ao perfil das famílias acolhedoras, a Corregedoria Geral de Justiça (2017/2018) dispõe que a lei municipal deverá estabelecer as regras para participação das famílias acolhedoras, todavia é comum que minimamente as famílias atendam aos seguintes critérios: sejam maiores de 18 anos; apresentem comprovante de rendimento; de residência (deve dispor de espaço adequado); tenham disponibilidade de tempo; não possuam antecedentes criminais; todos os membros da família devem

concordar com o acolhimento; não estarem habilitados para adoção; e apresentarem parecer psicossocial favorável.

Para Avanci, Carvalho e Assis (2013, p. 292) as famílias acolhedoras são aquelas “que se propõem a cuidar em suas casas, de crianças e adolescentes que precisam ser afastados de seu meio familiar e comunitário, por um período provisório”, sendo esse serviço caracterizado pelo “atendimento mais individualizado, baseado no modelo de relacionamento doméstico e de convivência com a família e a comunidade”.

Referente às famílias acolhedoras, Kreuz (2019) acrescenta que essa não pode estar no cadastro de adoção e, além disso, não deve acolher com esse objetivo, pois o foco do serviço é prestar cuidados temporários, todavia, não há impedimentos legais e principalmente normativas nacionais, que proíbam excepcionalmente, a adoção por parte das famílias acolhedoras. Assim, caso a família e a criança tenham interesse na adoção, essa poderá ser solicitada pela família acolhedora.

> O acolhimento familiar não pode competir com as famílias biológicas. Caso se alimente a esperança de que os pais acolhedores possam adotar, há um risco muito grande de não se trabalhar pela reintegração da criança em sua família de origem, que é o primeiro objetivo a ser buscado quando uma criança ou adolescente está acolhido. (CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA, 2017/2018, p. 28)

Importante observar, que o acolhimento familiar não pode ser confundido com a adoção, pois a construção desses vínculos deve ser estabelecida considerando o caráter provisório do acolhimento e o possível retorno à família de origem ou até mesmo a adoção. Daí a necessidade de profissionais técnicos capacitados para realizar o trabalho de forma qualificada ao longo de todo processo de acolhimento, reduzindo danos no desligamento das crianças e adolescentes da família acolhedora para os posteriores encaminhamentos e para contínuo acompanhamento das famílias de origem para possível retorno ou não da criança e adolescente. Tais diretrizes encontram relação com a compreensão da família de origem como foco essencial de atenção do serviço, visando a superação dos fatores de vulnerabilidade e o restabelecimento da convivência. Valente (2013) diferencia o acolhimento familiar da adoção ressaltando que:

> Na adoção a transferência dos direitos parentais é total e irrevogável: a criança assume a condição de filho; há a substituição dos direitos, das obrigações, e mesmo a identidade legal pode ser alterada. No acolhimento familiar, a transferência dos deveres e direitos da família de origem para outro adulto ou família é temporária. Não há substituição da família, há parceria e colaboração, e são preservados a identidade, os vínculos e a história da

> criança.” (VALENTE, 2013, p. 108)

As famílias acolhedoras devem acolher apenas uma criança ou adolescente, exceto nos casos de grupo de irmãos, que devem conforme preconiza a lei serem acolhidos no mesmo ambiente, “a fim de conservar e fortalecer seus vínculos fraternos e de parentesco, contribuir para a formação de suas identidades e preservar a história de vida e a referência familiar.” (CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA, 2017/2018, p. 26) Todavia estar em acolhimento familiar também representa à criança ou adolescente a vivência em outra rotina de valores, crenças e costumes, ou seja, a criança será educada de acordo com os valores da família que pode ou não representar ruptura com a sua vivência e história de vida, por isso a importância que a família acolhedora busque preservar a história e os costumes dos acolhidos.

As famílias acolhedoras detêm a guarda do acolhido, já que, essa medida possibilita que a família possa prestar todo apoio necessário a criança e adolescente, promovendo acesso a serviços e até mesmo viajar dentro do país. As orientações técnicas para o serviço de acolhimento dispõem que:

> A guarda será deferida para a família acolhedora indicada pelo serviço, terá sempre o caráter provisório e sua manutenção deve estar vinculada à permanência da família acolhedora no serviço. O termo de guarda deve ser expedido imediatamente à aplicação da medida protetiva e início do acolhimento. (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2009, p. 83)

Para Costa e Ferreira (2009) o papel das famílias acolhedoras, além da responsabilidade da guarda provisória que decorre dela em relação ao acolhido, é garantir cuidados básicos como alimentação, desenvolvimento físico, emocional e educacional, não alterando suas identidades básicas nem substituindo obrigações e direitos dos pais, que inclusive podem ajudar neste processo, salvo restrição judicial.

Neste sentido, o serviço de acolhimento familiar vem sendo desenvolvido nas realidades municipais com o objetivo de atender aos dispositivos legais, acreditando que esse serviço com suas especificidades poderá reduzir os impactos e violências que sofrem as crianças e adolescentes que dele necessitam, todavia ainda o serviço é executado timidamente pelos municípios, como demonstram os números que serão expostos neste capítulo.

3.1.1 Panorama Nacional e Estadual do Serviço de Acolhimento Familiar

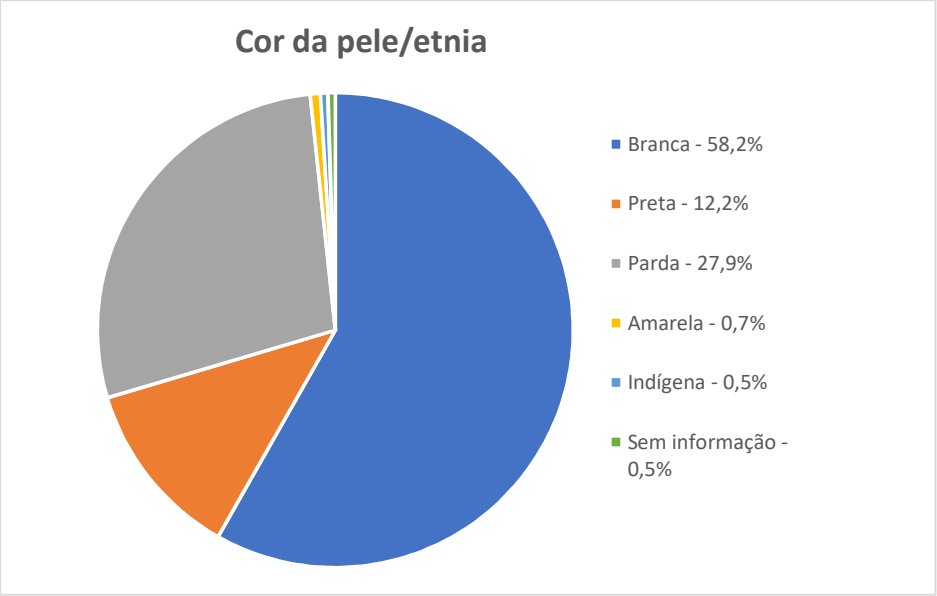
Referente ao panorama de execução do serviço de acolhimento familiar destaca-se aqui novamente o Levantamento Nacional das Crianças e Adolescentes em Serviço de Acolhimento. O documento apresentou dados sobre os serviços de acolhimento no Brasil em suas diversas modalidades, todavia neste momento serão abordados os indicadores referentes ao serviço de acolhimento familiar.

A pesquisa considerou 144 serviços, à época 87 localizados na região Sul e 24 no Estado do Paraná, no momento havia 492 crianças e adolescentes acolhidos na região Sul, destes 185 no Paraná. O levantamento demonstrou que na região Sul 95,4% das unidades de acolhimento familiar são executadas pelas Secretarias Municipais de Assistência Social e 4,6% por organizações não governamentais, o que demonstra a baixa mobilização das entidades para execução deste serviço e perpetuação das formas tradicionais de acolhimento.

Avanci, Carvalho e Assis (2013) destacam que os principais motivos que levam ao acolhimento na região Sul estão relacionados à negligência da família, abandono e dependência química dos responsáveis. Com esses indicadores é imprescindível que as redes locais desenvolvam um plano de ação que trabalhe na prevenção e atendimento das especificidades de cada demanda, fortalecendo as políticas públicas locais e o acesso a serviços pela população.

O levantamento também demonstrou que as crianças e adolescentes permanecem nas famílias acolhedoras em média de um ano e cinco meses, estando de acordo com as normativas nacionais que preveem a permanência de no máximo 18 meses de acolhimento, todavia importa ressaltar que esses valores referem-se a média de acolhimento que pode variar para menos ou para mais. Em relação ao perfil das crianças acolhidas, essas têm em média 9 anos de idade, sendo que 83,4% frequentam a escola, 8,3% tem algum tipo de deficiência e 15,6% tem trajetória de rua e de cumprimento de medidas socioeducativas. Ainda, 51% são meninos e 49% meninas, referente à cor da pele/etnia destacam-se os seguintes números:

Figura 4 – Cor da pele/etnia



Fonte: ASSIS, Simone Gonçalves de; FARIAS, Luís Otávio Pires, 2013.

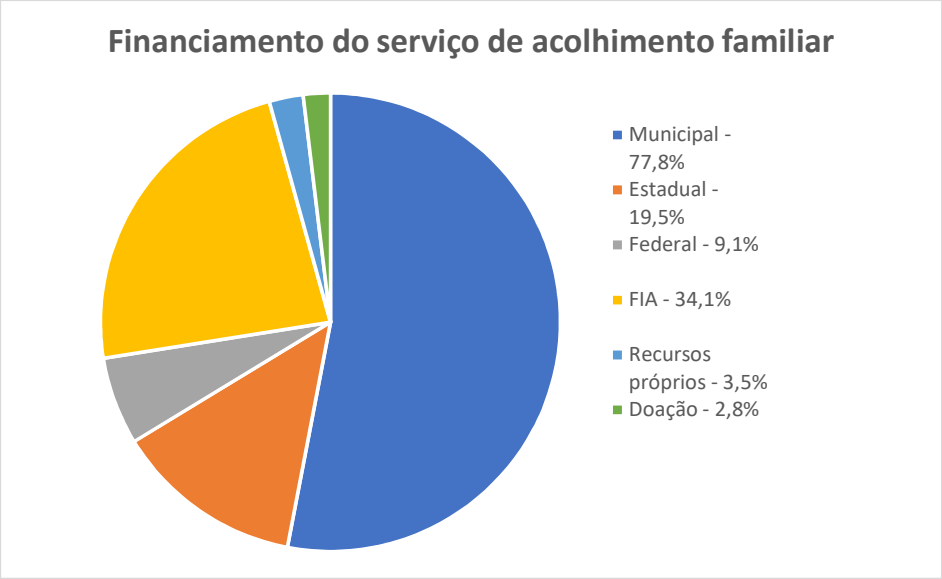
Avanci, Carvalho e Assis (2013, p. 304) destacam que a maior parte dos serviços não apontam critérios de idade e sexo para inclusão das crianças e adolescentes, no entanto “há dificuldade das famílias acolhedoras em acolher pré-adolescentes e adolescentes, meninos e grupo de irmãos.” Além disso, também se destaca a dificuldade em acolher crianças e adolescentes com deficiência devido as especificidades do cuidado e atenção. Vale destacar que o perfil desejável para adoção é de meninas, bebês e brancas, o que auxilia nos altos tempos de institucionalização e de prejuízos às crianças e adolescentes que estão fora dos padrões estabelecidos.

Em relação ao repasse financeiro, das unidades pesquisadas 90,3% realizam o pagamento de bolsas às famílias acolhedoras. Os autores destacam que esta prática é importante, pois “apoia as famílias na provisão das despesas para atendimento às necessidades e aos cuidados prestados aos acolhidos.” (AVANCI, CARVALHO e ASSIS, 2013, p. 308) Os pagamentos das bolsas não devem ser vistos como troca de favores ou até mesmo como “coisificação” das crianças e adolescentes, mas sim como apoio às famílias que terão aumento considerável em seus gastos.

Referente a equipe do serviço, foram computados 475 profissionais para 144 unidades, destes 25,5% com função de coordenador, 58,5% de equipe técnica (Assistente Social, Psicólogo, Pedagogo e outros) e 15,8% equipe administrativa.

Abaixo o gráfico apresenta as fontes de financiamento do serviço, que demonstra a necessidade de maiores investimentos a nível estadual e federal para a implementação e desenvolvimento do acolhimento, considerando sua prioridade legal e por expressar a redução de danos às crianças e adolescentes institucionalizadas.

Figura 5 – Financiamento do serviço de acolhimento familiar



Fonte: ASSIS, Simone Gonçalves de; FARIAS, Luís Otávio Pires, 2013.

Referente ao perfil das famílias acolhedoras destaca-se: situação socioeconômica média-baixa; casais entre 40 e 45 anos, em processo de aposentadoria ou que nunca trabalharam fora; ou ainda aqueles que têm a vontade de adotar. Dentre os motivos que levaram as famílias acolhedoras ingressarem no serviço, destacam-se:

> Chegada da aposentadoria, o desejo de cuidar, o vínculo religioso, a história familiar de acolhimento informal, o desejo de adotar, o episódio de crianças buscarem a família solicitando abrigo, o trabalho em serviço de acolhimento, o prazer de lidar com crianças, a vontade de ter a experiência da maternidade e da paternidade, a responsabilidade social e a história pessoal. (AVANCI, CARVALHO e ASSIS, 2003, p. 340)

Com dados mais recentes, o CENSO SUAS 2018 indica que a região Sul é responsável pela maioria de unidades executoras municipais do serviço de acolhimento familiar, representando 45,5% do total, sendo que a maioria dessas é executada em municípios de pequeno porte I, seguido dos municípios de grande porte, pequeno porte II, médio porte e metrópole. Dos Estados brasileiros o Paraná é

o segundo em número de executoras, representando 17,2% (57 unidades) do cenário nacional, perdendo apenas para Santa Catarina com 22,3% (74 unidades). Se comparado ao levantamento realizado no ano de 2009, o número de unidades que executam o serviço de acolhimento familiar mais que dobrou no Estado do Paraná, no entanto o número ainda é baixo considerando que o Estado possui 399 municípios.

Das 332 unidades no Brasil, 312 são governamentais e 20 não governamentais, a maioria dos serviços são regulados por lei, decreto ou outro instrumento normativo, sendo que apenas 3 não possuem regulamentação. Mesmo o número sendo baixo, destaca-se a importância de regulamentação do serviço, já que, tal normativa é essencial para definir critérios e normas de execução.

O CENSO SUAS 2018 também demonstra que a maioria dos serviços começaram a ser implantados em 2006, período que demarca a aprovação do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, que dispõe sobre a importância e necessidade da vivência familiar. Em 2017 houve maiores números de unidades criadas, com destaque para 62 delas em âmbito nacional, o que expressa a importância da positivação das legislações que abrangem a garantia de direitos às crianças e adolescentes e a prioridade da aplicação da medida de acolhimento familiar.

Sobre o subsídio financeiro às famílias acolhedoras, 313 unidades realizam o repasse às famílias, boa parte entre R$ 501 e R$ 1.000 reais por acolhido. É imprescindível que tais valores sejam propostos de acordo com a realidade local e com os gastos reais das famílias acolhedoras, deste modo, a média que se orienta para repasse às famílias é de um salário mínimo por acolhido, sendo que os valores devem ser diferenciados para quem acolhe grupo de irmãos e pessoas com deficiência devido as especificidades do atendimento.

No momento da resposta de cada unidade, havia 697 meninos acolhidos e 680 meninas acolhidas a maioria entre 6 e 11 anos, dessas o tempo de acolhimento varia de 1 mês a 48 meses. A maioria das crianças e adolescentes neste serviço ou retornam as suas famílias de origem ou são encaminhadas as famílias substitutas.

Dentre as atividades, declaradas no CENSO SUAS 2018, que são promovidas pelas unidades, destacam-se: seleção e preparação das famílias candidatas; capacitação das famílias; identificação da família extensa; encaminhamento para retirada de documentos; atendimento psicossocial; acompanhamento escolar; acompanhamento na saúde; encontro com a família de origem; visitas domiciliares;

elaboração de relatórios técnicos; envio de relatório ao judiciário; estudo de caso; encaminhamento para a rede; e discussão com outros profissionais da rede.

No que se refere as ações específicas do Estado do Paraná frente a temática, o Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado (2014-2023) aborda no terceiro eixo a convivência familiar e comunitária e cita como ação o estímulo a aplicação da medida protetiva de acolhimento familiar em detrimento ao acolhimento institucional. Além disso, o Estado também assumiu como meta a articulação da rede de atendimento às crianças e adolescentes para implantação e ampliação deste serviço. Neste sentido, em 2017 o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e Adolescente - CEDCA/PR deliberou pelo incentivo financeiro de R$ 50 mil reais para implementação do serviço de acolhimento familiar pelas Deliberações nº 031/2017 e nº 081/2017. Tais deliberações foram acessadas por 100 Municípios paranaenses. Além de ter instituído e em funcionamento o Conselho, Fundo e Plano da área, os municípios deveriam comprovar a criação da lei municipal que regulamenta o serviço, registro do serviço no conselho municipal, equipe mínima para execução do serviço e estrutura adequada, além de prezar pelo serviço de qualidade.

O Plano Estadual de Assistência Social do Paraná também demonstrava que até 2015 o Estado majoritariamente contava com a rede de serviços em 287 abrigos institucionais, 183 casas-lares e 15 serviços de família acolhedora, o que demonstra a necessidade de ampliação de serviços de acolhimento familiar, bem como, de mudança da cultura de institucionalização.

Apesar das metas nacional e estadual de implementação do serviço e priorização deste em relação ao acolhimento institucional, o processo de implantação nos municípios é lento e envolto de processos burocráticos e demais dificuldades que foram desveladas, em parte, pelo presente estudo. Além disso, destaca-se a importância de mobilização e sensibilização da rede municipal e comunidade local sobre a necessidade de famílias que se envolvam com o serviço.

3.2 DESAFIOS E POTENCIALIDADES PARA A EXECUÇÃO DO SERVIÇO DE ACOLHIMENTO FAMILIAR

Considerando os materiais estudados, diversos desafios são apontados no processo de desenvolvimento do serviço de acolhimento familiar nas realidades municipais, Baptista, Darós e Zamora (2019, p. 1794-1795) destacam fatores como

“descrença nesta medida até o descaso político e social para alternativas baseadas em cuidados fora das instituições e, consequentemente, o investimento econômico insuficiente.” Neste sentido, Kreuz (2019) aponta as dificuldades de captação de recursos para execução do serviço de fontes estaduais e federal e que, além disso, outra dificuldade está no desconhecimento por parte da população do próprio serviço, o que dificulta sua execução. Deste modo, Avanci, Carvalho e Assis (2013) destacam que há dificuldades na seleção e inclusão de famílias acolhedoras, devido a fatores como:

> Cultura de acolhimento informal; dificuldade em acolher crianças e adolescentes com comportamento difícil; mitos e preconceitos que cercam as crianças ou adolescentes disponíveis e sua família de origem; rotina intensa que se exige da família, que precisa ter disponibilidade afetiva e de tempo para acompanhar, educar e lidar com o processo pedagógico/educacional do acolhido; dificuldades das famílias em aceitar um acompanhamento sistemático por parte do serviço; e ideia preconcebida de que o acolhimento familiar é um caminho para adoção. (AVANCI, CARVALHO e ASSIS, 2013, p.320)

Outro fator que ainda é alvo de críticas referente ao serviço é a construção de laços entre a família e o acolhido o que pode ocasionar dificuldades de retorno à família de origem. Valente (2013) destaca que segundo relatos dos diversos sujeitos envolvidos neste processo essa situação não é prejudicial, já que:

> Cada um viveu intensamente as relações de apego, construindo vínculos que permaneceram (sempre que possível) e, em nenhuma situação, esses vínculos foram construídos em substituição aos que a criança ou o adolescente mantinham com sua própria família – e nenhuma delas expressou o desejo de valorizar mais o vínculo com a família acolhedora por razões de conforto ou financeiras. (VALENTE, 2013, p. 284)

Além disso, a autora destaca que “as relações de apego vividas na infância contribuem de maneira importante para o amadurecimento necessário para viver a autonomia” (VALENTE, 2013, p. 275) e que também tal fator se mostra necessário na criação de referências que facilitam o desenvolvimento psicológico. Kuabara, Klipan e Abrão (2016) observam que as relações construídas com as famílias acolhedoras não substituem a relação com as mães biológicas, mesmo em alguns casos a criança demonstrando seu desejo em continuar com a família acolhedora.

Importa ressaltar que a reintegração familiar é o foco principal do serviço devendo a equipe técnica buscar alternativas e ações que promovam tal situação. Baptista, Darós e Zamora (2019) pontuam que esse fluxo é prejudicado quando as redes de serviços dos municípios são precárias quanto as respostas que devem ser

dadas às famílias, no que diz respeito ao acesso a serviços e programas. Neste sentido, os autores destacam que as vezes os longos períodos de acolhimento podem ser uma possibilidade de reintegração familiar, considerando que há maior tempo para trabalhar as fragilidades das famílias de origem, o que diverge das disposições legais que prezam pela brevidade de aplicação da medida. Importa ressaltar que além de ir contra as legislações vigentes, os longos períodos de acolhimento acarretam prejuízos as crianças e adolescentes e ao fortalecimento e/ou reconstrução de laços com suas famílias de origem, o que pode impossibilitar o retorno às mesmas. Neste sentido a "reintegração familiar deve ser meta do trabalho profissional desde a entrada da criança e do adolescente no serviço." (VALENTE, 2013, p. 113)

Por fim, Valente (2019) pontua que o desenvolvimento do acolhimento familiar é um desafio a ser enfrentado diante de uma cultura consolidada de institucionalização, principalmente de famílias pobres ou que carecem de políticas públicas que sejam desenvolvidas e pensadas considerando as suas demandas e realidade, deste modo, é importante que as mesmas sejam desenvolvidas de acordo com o que a sociedade demanda. Por outro lado, o acolhimento familiar vem sendo desenvolvido visualizando-se seu papel protetivo, de garantia do direito a convivência comunitária e familiar, que esteja além do oferecimento de necessidades básicas como a alimentação e moradia prestadas nos acolhimentos institucionais.

No que se refere as potencialidades e importância do serviço de acolhimento familiar, Bittencourt (2019) afirma que esse é essencial para o desenvolvimento[3] da primeira infância, já que, conforme diretrizes das Nações Unidas sobre cuidados alternativos para crianças e a Lei da Primeira Infância as crianças de até 6 anos não devem ser institucionalizadas, daí a importância de serviços que tragam alternativas ao acolhimento institucional como o serviço de família acolhedora.

---

3 Segundo o neurocientista Nelson (2019) o desenvolvimento do cérebro das crianças depende das experiências que elas têm, principalmente nos primeiros anos de vida, neste sentido, quando uma criança não recebe o estímulo necessário para o cérebro, como as que estão institucionalizadas, seu desenvolvimento está ameaçado e essas correm maiores riscos psicológicos, já que, nas instituições as crianças e adolescentes não recebem cuidados individualizados, há falta de estímulo, as rotinas são duras e estressantes, com rotatividade de cuidadores e altos números de crianças. Fax (2019) associa o desenvolvimento da criança à arquitetura do cérebro no início da vida, neste sentido, as experiências e os relacionamentos saudáveis constroem essa arquitetura e moldam o cérebro. Nos primeiros anos de vida a construção de uma base cerebral sólida ajuda a construir habilidades. Todavia as crianças e adolescentes institucionalizadas vivem essas situações de negligência, pois tem falta de experiências importantes para seu desenvolvimento, que apenas são desenvolvidas no âmbito familiar.

Baptista, Zamora e Bittencourt (2017) ao abordar o acolhimento familiar destacam que o ato de acolher é uma forma de amadurecimento humano, principalmente na vivência de ambientes estáveis. Neste sentido, Costa e Ferreira (2009) explanam que o acolhimento familiar é uma medida de redução de danos às crianças e adolescentes com direitos violados, pela valorização da família como espaço essencial de desenvolvimento e de garantia do direito a convivência familiar e comunitária, possibilitando a construção de laços afetivos e relações de cuidado, além de evitar os efeitos da institucionalização na vida dessas crianças e adolescentes. Para Valente (2013, p. 19) o cuidado é "a categoria central para a transformação e a emancipação humano-social."

Para Kuabara, Klipan e Abrão (2016) o acolhimento familiar[4] possibilita a vivência em um ambiente afetivo, favorável ao desenvolvimento e criação de referências às crianças e adolescentes. As relações são essenciais neste serviço e devem ser baseadas na reciprocidade de atenção e carinho, na medida que são capazes de afastar as experiências de violência a que as crianças foram sujeitas.

Segundo documento produzido pela Corregedoria Geral da Justiça (2017/2018), se o acolhimento for capaz de minimizar e reparar as experiências vivenciadas pelas crianças e adolescentes poderá diminuir os impactos[5] do afastamento destas de sua família de origem. Neste sentido, um ambiente familiar é ainda mais benéfico para o desenvolvimento das crianças e adolescentes, pois promove o atendimento individualizado, com possibilidade de construção de relações afetivas e garantia do direito à convivência comunitária, por meio da participação de atividades e no acesso ao serviço local. Além das vantagens citadas acima, o documento destaca que o serviço facilita o desenvolvimento de rotinas de acordo com

---

4 Para Nelson (2019) as crianças em acolhimento familiar têm mais atividade cerebral e desenvolvimento biológico do que as crianças institucionalizadas, além disso, as crianças em instituição são mais sensíveis ao estresse do que as em acolhimento familiar. Assim, para o pesquisador o cuidado institucional não é tão bom quanto o familiar, devido aos impactos que a institucionalização causa na realidade das crianças e adolescentes.

5 Sobral (2019) destaca que cada ano que uma criança vive institucionalizada, resulta em quatro meses de déficit em sua cognição geral, já que, esse período é de profundo desenvolvimento do cérebro. É necessário que neste período a criança receba estímulos, tenha afeto, construa vínculos e socialize com outros seres humanos, características que são escassas nos acolhimentos convencionais. Segundo Fax (2019) as crianças em instituição possuem atrasos mentais, de linguagem, de cognição, se comparado as crianças que não foram institucionalizadas, bem como, a vivência institucional aumenta os níveis de possibilidade de deficiências e atrasos na maioria dos domínios do desenvolvimento. Segundo dados apresentados, as crianças em acolhimento familiar têm uma performance verbal melhor do que as crianças que permanecem em instituições.

a realidade dos acolhidos, o que diverge da realidade das instituições que são permeados de rotinas coletivas.

Outra questão a ser levada em consideração quanto aos benefícios do acolhimento familiar se relacionado ao acolhimento institucional é o custo do serviço. O acolhimento familiar possui custos mais reduzidos para o poder público, em relação ao atendimento em instituições, pois conforme Corregedoria Geral da Justiça (2017-2018), basicamente os gastos se referem ao pagamento de bolsas-auxílio, que geralmente é um salário mínimo por criança acolhida e da equipe técnica, que minimamente deve ser composta por 3 profissionais de nível superior. Todavia ressaltamos que, além disso, há pagamentos de estrutura física, materiais de consumo, equipamentos, pagamento de sobreaviso e hora extra para funcionários de plantão, telefone para plantão, automóvel, dentre outros.

Todas as medidas apontadas acima visam o desenvolvimento de um serviço humanizado e singular, que tenha como foco a retomada do convívio familiar, considerando que “o impacto do abandono ou do afastamento da família natural pode ser minimizado se as condições de atendimento no serviço de acolhimento propiciarem experiências reparadoras à criança e ao adolescente.” (CORREGEDORIA-GERAL DA JUSTIÇA, 2017-2018, p.14)

Considerando as potencialidades e dificuldades para execução deste serviço é importante que sejam implementados e executados independente da vontade da gestão municipal, já que, não se refere a uma política de governo, mas sim política pública pactuada e positivada nacionalmente.

4 INDICADORES DO SERVIÇO DE ACOLHIMENTO FAMILIAR NO ESTADO DO PARANÁ

A construção de indicadores que subsidiem o estudo sobre o serviço de acolhimento familiar é essencial diante de uma cultura consolidada de institucionalização, principalmente na realidade brasileira. Neste sentido, a intenção do presente estudo foi conhecer e entender a realidade dos municípios paranaenses quanto a execução de serviços de acolhimento para crianças e adolescentes, principalmente no que se refere ao serviço de acolhimento familiar, que é foco de atenção deste estudo.

Para tal, foi elaborado questionário online pela plataforma *Google forms* com 37 questões divididas em 3 categorias. Na primeira categoria foi abordada as características dos acolhimentos em cada município, na segunda o foco foi dado ao serviço de acolhimento familiar e na terceira levantadas as dificuldades e potencialidades para implementação do serviço.

O questionário foi encaminhado aos órgãos executores do serviço nos 399 municípios paranaenses, no entanto 92 destes responderam as questões, o que representa 23,05 % do total. No que se refere aos 92 municípios que responderam à pesquisa, 54 deles são de pequeno porte I; 21 de pequeno porte II; 6 de médio porte; 10 de grande porte e a metrópole. Deste modo, serão apresentados os resultados desta pesquisa, bem como, será realizada análise dos dados considerando a realidade apresentada pelos municípios que responderam à mesma.

4.1 ANÁLISE DOS INDICADORES

O levantamento realizado com os municípios paranaenses, especificamente com os 92 municípios que responderam a presente pesquisa possibilitou conhecer e analisar a realidade do Estado frente a execução do serviço de acolhimento familiar, que deve ser a medida aplicada prioritariamente quando a criança e/ou adolescente for afastado de sua família de origem.

Primeiramente é importante destacar que todos os participantes responsáveis em responder essa pesquisa aceitaram o termo de consentimento livre e esclarecido elaborado de acordo com as exigências do Comitê de Ética em Pesquisa, que especifica como será feita e quais riscos e benefícios na participação do estudo, além

de destacar quesitos de sigilo, privacidade, indenização, dentre outras questões. A primeira parte da pesquisa foi desenvolvida para conhecer a realidade dos municípios frente aos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes.

Figura 6 – Modalidade de acolhimento



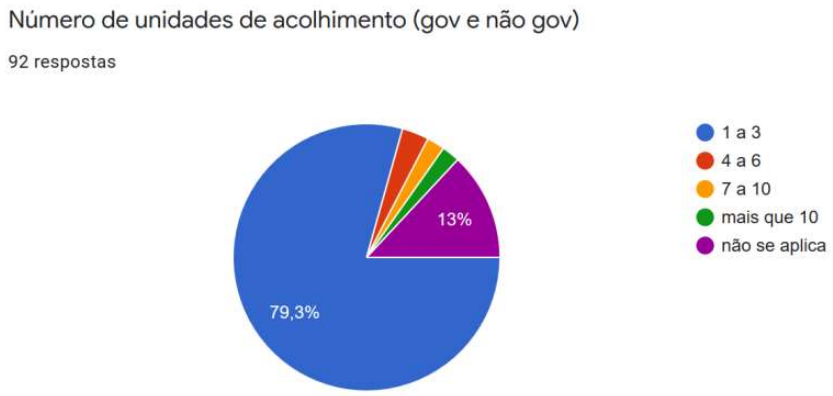
Fonte: O autor (2020)

Tais dados demonstram que os serviços de casa-lar (até 10 acolhidos) e acolhimento institucional (até 20 acolhidos) ainda são os mais executados no Estado, representando 48,9% e 42,4% respectivamente. Todavia como houve a possibilidade que o município preenchesse mais de uma opção, pode-se observar que o serviço de acolhimento familiar foi apontado como presente em 37 municípios (40,2%).

A tabela acima reforça os dados teóricos e as pesquisas apresentadas as quais demonstram que o serviço de acolhimento familiar ainda não é prioridade nas realidades municipais, no entanto o levantamento apresenta um aumento deste tipo de serviço se comparado ao Levantamento Nacional das Crianças e Adolescentes em Serviço de Acolhimento realizado entre 2009 e 2010 que apontava a existência de 24 serviços desta natureza no Estado do Paraná, no entanto se comparado ao CENSO SUAS 2018 que demonstrou a existência de 57 unidades do serviço, houve uma baixa, todavia é importante destacar que apenas 23,05% dos municípios paranaenses responderam à pesquisa, por isso podem haver diferenças nesses números.

Dos 37 municípios que executam o serviço, 21 deles são de pequeno porte I, 6 de pequeno porte II, 3 de médio porte, 7 de grande porte e a metrópole. Vale destacar que na maior parte destes municípios o serviço de acolhimento familiar é executado concomitantemente à outra modalidade de acolhimento, sendo que em apenas 13 deles (11 de pequeno porte I, 1 de pequeno porte II e 1 de grande porte) o acolhimento familiar é a única modalidade de serviço.

Figura 7 – Número de unidades de acolhimento (gov. e não gov.)



Fonte: O autor (2020)

Outro dado a ser destacado refere-se ao número de unidades de acolhimento em cada município, majoritariamente (79,3%) existem de 1 a 3 serviços nestes municípios, sendo que apenas a metrópole e um município de grande porte declararam ter mais de 10 unidades, o que se justifica considerando o porte populacional e a incidência de situações de violação de direitos, que geralmente se concentram nos grandes centros populacionais. A pesquisa também apresentou o número de crianças e adolescentes acolhidas.

Figura 8 – Número de acolhidos (gov. e não gov.)



Fonte: O autor (2020)

No gráfico apresentado 52,2% dos municípios acolhem de 1 a 10 crianças e adolescentes e 14,1% acolhem de 11 a 20, o que totalizam 61 municípios nestas condições. Destaca-se que nenhum município de pequeno porte I possui mais de 31 acolhidos, estando nesta situação a metrópole, 6 municípios de grande porte, 3 de médio porte e 1 de pequeno porte II, o que justifica-se levando em consideração o porte populacional dos mesmos, todavia tais indicadores também podem representar fragilidade nas ações de prevenção dos municípios que possuem altos números de acolhidos ou também falta de busca ativa para àqueles com baixos números.

A primeira parte da pesquisa, apresentada acima, teve como objetivo entender qual era a realidade dos municípios frente ao acolhimento de crianças e adolescentes, trazendo as características dos serviços (qual modalidade desenvolvida, número de unidades e número de acolhidos) para que após pudesse ser feita a análise específica do serviço de acolhimento familiar. Importa destacar que as questões acima eram de resposta obrigatória, todavia os indicadores que serão apresentados abaixo não, por isso haverão questões com maiores números de respostas do que outras, pois as mesmas eram apenas direcionadas aos municípios que tivessem implementando ou desenvolvendo o serviço de acolhimento familiar.

Figura 9 – Status do acolhimento familiar



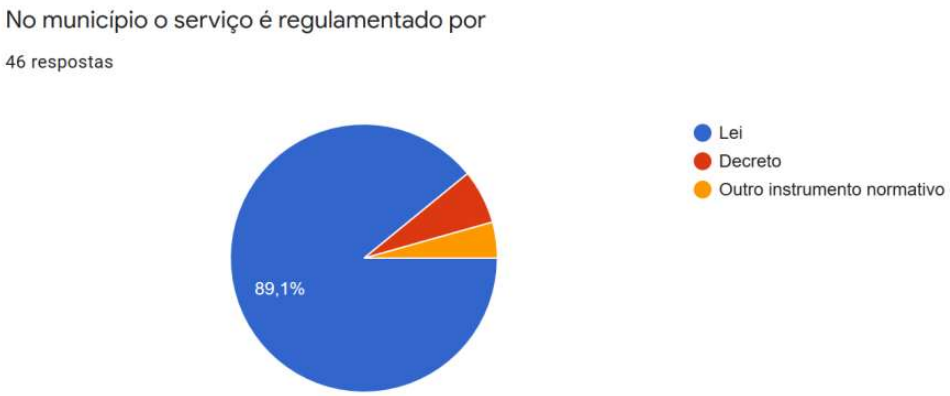
Fonte: O autor (2020)

Os dados acima elucidam que 54,3%, ou seja, 50 municípios que participaram da pesquisa estão em alguma fase de desenvolvimento ou implementação do serviço de acolhimento familiar. Dos municípios que ainda não implementaram o serviço destacam-se 29 de pequeno porte I, 9 de pequeno porte II, 2 de médio porte e 2 de grande porte, se comparado ao total de respostas por porte de município a maior incidência de municípios que ainda não implementaram o serviço são de pequeno porte I e pequeno porte II, representando respectivamente 53,70% e 42,85%. Tais dados podem expressar a baixa capacidade de articulação e gestão municipal da rede de serviços públicos, a falta de conhecimento quanto a prioridade do serviço e a falta de articulação com a comunidade, além de outros fatores pontuais.

A pesquisa demonstrou que em 85,7% (60 municípios) o órgão responsável pela execução do serviço de acolhimento familiar é a Secretaria Municipal de Assistência Social, também foram marcadas as opções “outros” (11,4%) e “instituições” (2,9%). Outro dado levantado demonstra que os serviços de acolhimento familiar em 82% dos municípios (41) foram criados entre 1 e 10 anos, sendo que deste número 37 municípios criaram o serviço nos últimos 5 anos. Tais dados demonstram que o acolhimento familiar passou a ser executado pelos municípios com maior força apenas após a positivação da Lei nº 12.010/2009 que dispõe que tal modalidade de serviço deve ser aplicada prioritariamente nos municípios em detrimento das demais medidas.

A pesquisa buscou conhecer qual instrumento normativo regulamentou o serviço em cada município. Conforme gráfico abaixo em boa parte dos municípios a regulamentação se dá por lei (89,1%), enquanto em 6,5% por decreto e em 4,3% dos municípios por outro instrumento normativo.

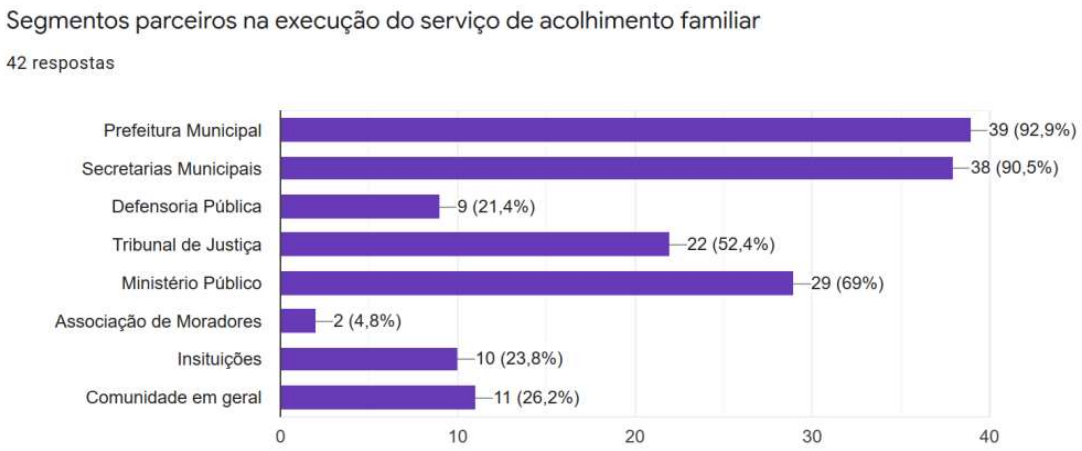
Figura 10 – Instrumento normativo que regulamenta o serviço



Fonte: O autor (2020)

Destaca-se a importância da regulamentação do serviço por meio de lei, considerando que esse instrumento normativo dá maior legitimidade e garantia de continuidade do serviço independente de gestão e vontade governamental. Em 31,8% dos municípios foi declarado haver um espaço exclusivo para execução do serviço de acolhimento familiar, sendo que o restante declarou não possuir esse espaço, muitas vezes compartilhado com a equipe da gestão municipal de assistência social, na proteção social especial do município, dentre outros espaços. No que se refere aos setores parceiros na execução do acolhimento, destacam-se os dados abaixo:

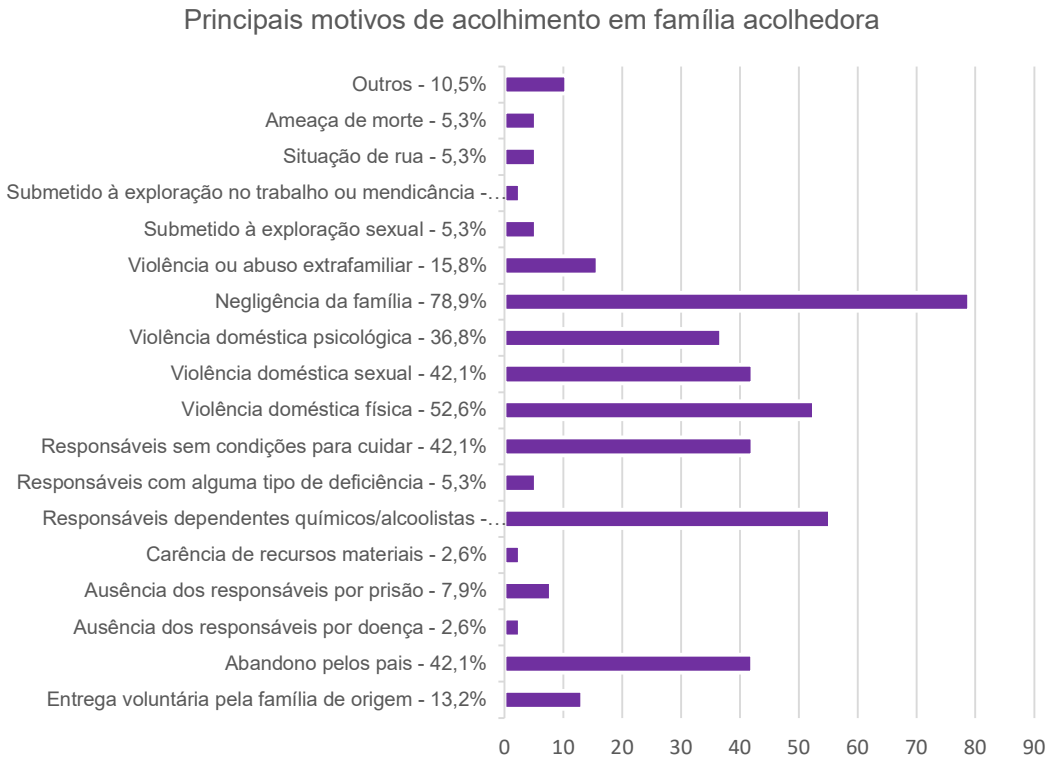
Figura 11 – Segmentos parceiros na execução do serviço de acolhimento familiar



Fonte: O autor (2020)

O que se pode observar é que as parcerias que são estabelecidas com maior incidência são com as prefeituras e secretarias municipais, Ministério Público, Tribunal de Justiça, seguido da comunidade em geral, instituições, Defensoria Pública e associação de moradores. Tais dados demonstram que o serviço ainda não é considerado prioridade em muitas realidades municipais, considerando que sua atuação eficaz depende de todos os segmentos elencados acima atuando articulados nesta realidade e nas causas que ensejam os acolhimentos. Neste sentido, os principais motivos de acolhimento das crianças e adolescentes neste serviço são:

Figura 12 – Principais motivos de acolhimento em família acolhedora



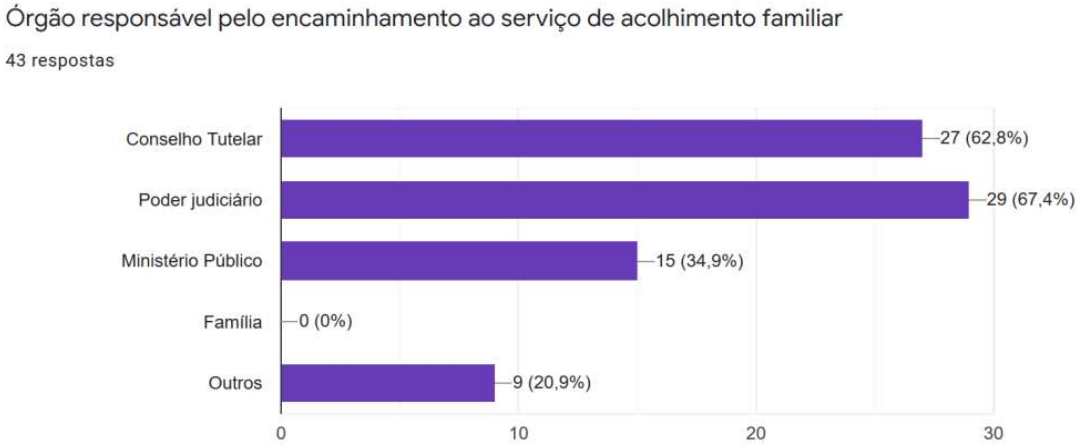
Fonte: O autor (2020)

Pode-se observar ainda e em consonância com as pesquisas já apresentadas anteriormente, que alguns motivos continuam sendo os maiores responsáveis pelos acolhimentos das crianças e adolescentes, dentre eles, destaca-se: abandono dos responsáveis; responsáveis com dependência de álcool e outras drogas; responsáveis sem condições de cuidar; violência doméstica física, sexual e psicológica; e com maior incidência a negligência da família. Todos os motivos elencados acima expressam a necessidade do fortalecimento da rede de proteção à criança e adolescente nos municípios, do trabalho constante dos serviços de proteção social básica da assistência social (Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família e Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos), da proteção social especial e dos demais serviços como saúde, educação, habitação, justiça, conselho Tutelar, dentre tantos outros atores fundamentais na garantia de políticas públicas e de direitos a estas pessoas.

Os dados demonstram que 78,9% dos municípios declaram a negligência da família como um dos fatores com maior incidência nos acolhimentos, neste sentido,

novamente destaca-se a subjetividade deste fator que pode estar associado dentre diversas causas à carência de recursos materiais por parte da família. Pode-se destacar que todos os motivos de acolhimento podem ser minimizados se a rede de serviços estiver articulada e qualificada para atuar nas diversas expressões da questão social, garantindo os mínimos sociais a estas famílias. Quando aborda-se as formas de encaminhamento das crianças e adolescentes ao serviço, os municípios destacam diversos órgãos como responsáveis:

Figura 13 – Órgão responsável pelo encaminhamento ao serviço de acolhimento familiar

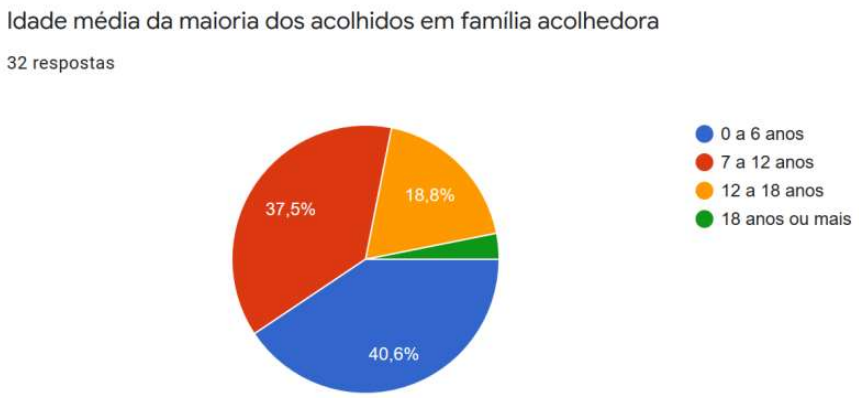


Fonte: O autor (2020)

Pode-se pontuar que o trâmite correto de encaminhamento ao serviço, segundo Corregedoria Geral de Justiça (2017/2018) é que o Promotor de Justiça inicie o processo de acolhimento baseado em elementos produzidos pela Rede de Proteção e/ou pelo Conselho Tutelar e que construa sua argumentação que será encaminhada ao Juiz para que determine ou não o acolhimento desta criança e adolescente. Assim, entende-se que o trâmite correto de encaminhamento conforme gráfico acima não está sendo adotado em muitos municípios, já que, como pode-se observar há encaminhamentos realizados pelo Conselho Tutelar, Ministério Público e outros.

Referente ao perfil das crianças e adolescentes acolhidas, abaixo o gráfico demonstra a faixa etária média, ou seja, a que tem maior incidência nos municípios.

Figura 14 – Idade média da maioria dos acolhidos em família acolhedora



Fonte: O autor (2020)

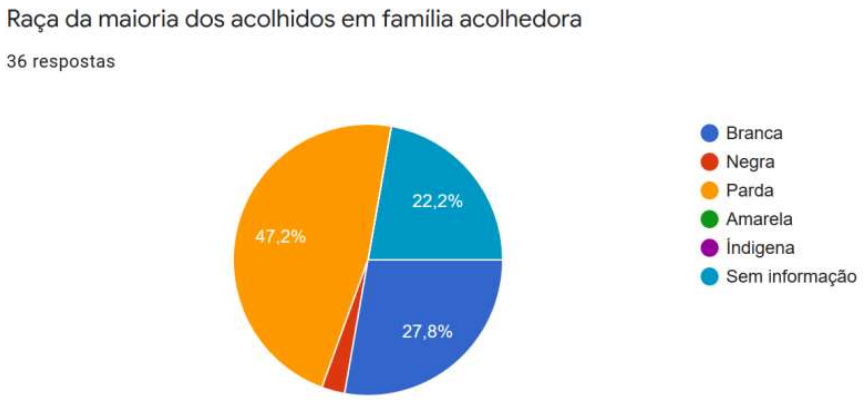
Pela análise dos dados 78,1% dos acolhidos têm entre 0 e 12 anos o que comprova as constatações que o perfil desejado e escolhido pelas famílias acolhedoras para o acolhimento são de crianças, o que causa uma lacuna e dificuldade no acolhimento de adolescentes. Daí também uma dificuldade dos municípios que possuem apenas o acolhimento familiar como modalidade de acolhimento. Sendo assim, é importante e necessário que a equipe técnica do serviço realize continuas articulações com as famílias acolhedoras para que entendam a importância de acolher as demais faixas etárias. Um município de pequeno porte II também relatou o acolhimento de um adolescente com mais de 18 anos, o que é possível já que, o Estatuto da Criança e do Adolescente dispõe que excepcionalmente pode ser realizado o acolhimento até 21 anos.

Ressalta-se também que os municípios declararam que a maioria dos acolhidos em família acolhedora são do gênero feminino (60,6%), sendo o restante (39,4%) do gênero masculino, diferente dos dados do Levantamento Nacional das Crianças e Adolescentes em Serviço de Acolhimento no qual 51% eram meninos e 49% meninas. Ainda, 92,3% dos municípios acolhem grupo de irmãos, sendo que 7,7% não acolhem, o que representa uma contradição ao Estatuto da Criança e do Adolescente, bem como, violação de direitos deles, pois a legislação prevê que grupo de irmãos sejam acolhidos na mesma família acolhedora, salvo restrição judicial.

Outras características das crianças e adolescentes acolhidas em família acolhedora refere-se a raça. No Levantamento Nacional das Crianças e Adolescentes em Serviço de Acolhimento 58,2% dos acolhidos eram brancos, 40,1% pretos e

pardos, 0,7% amarelos, 0,5% indígenas e o restante sem informação. Realizando a comparação com os dados abaixo, pode-se perceber uma grande diferença nos números referentes aos acolhidos brancos, já que, a maior incidência nesta pesquisa é de acolhidos declarados como pardos.

Figura 15 – Raça da maioria dos acolhidos em família acolhedora



Fonte: O autor (2020)

Percebe-se que boa parte das crianças e adolescentes acolhidas nesta modalidade de serviço são pardas, o que reitera a história do país de exclusão e segregamento de uma parte da população que ainda carece de atendimento dos serviços públicos e da garantia de direitos.

Importa destacar que no capítulo anterior foi pontuado que uma das dificuldades no desenvolvimento do serviço de acolhimento familiar nas realidades municipais é o acolhimento de crianças e adolescente com deficiência. Segundo Levantamento Nacional das Crianças e Adolescentes em Serviço de Acolhimento 8,3% das crianças e adolescentes acolhidas possuíam algum tipo de deficiência, todavia os dados apresentados abaixo são diferentes.

Figura 16 – Número de crianças e/ou adolescentes com deficiência acolhidos em família acolhedora



Fonte: O autor (2020)

Neste sentido, pode-se observar que a maioria dos municípios não acolhia nenhuma criança e adolescente com deficiência neste mês de referência, o que representa um impasse ao desenvolvimento do serviço, pois ainda muitas famílias acolhedoras não se habilitam para acolher tais pessoas, o que dificulta os municípios executarem apenas essa modalidade de acolhimento. De acordo com os dados acima apenas um município de grande porte estava acolhendo 6 ou mais pessoas com deficiência, sendo que outros 7 acolhiam de 1 a 3 e o restante não acolhia. É importante que os municípios observem se não há demanda desta natureza ou se os acolhimentos de pessoas com deficiência estão sendo feitos majoritariamente nas outras modalidades de acolhimento e promovam meios para que também possam ser acolhidos nos acolhimentos familiares.

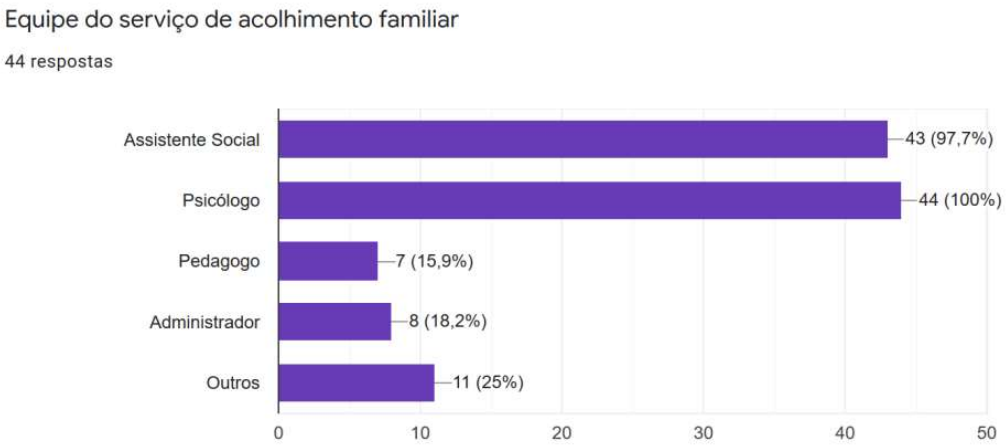
Outro dado importante a ser apresentado refere-se ao número de crianças e adolescentes acolhidos por família acolhedora, 2 municípios o que representa 6,1% das respostas declararam que a média de acolhidos por família é entre 4 e 6 crianças e adolescentes, sendo que o restante acolhe entre 1 e 3. Aqui é importante frisar que os acolhimentos devem ser realizados para até 1 criança segundo as legislações, salvo grupo de irmãos. Caso contrário corre-se o risco de as famílias acolhedoras perpetuarem características das outras modalidades de acolhimento, ao não prestar atendimentos individualizados e familiares, como é a proposta do serviço.

Novo dado importante a ser apresentado, refere-se aos critérios para participação das crianças e adolescentes no serviço de acolhimento familiar. Assim,

destaca-se que 90,5% dos municípios não impõem critérios, um deles destaca a idade, outro a situação de risco e um deles pontua a disponibilidade da família acolhedora em acolher. É necessário destacar a importância do município e seus técnicos estarem sempre sensibilizando as famílias acolhedoras para que não imponham critérios para o acolhimento, já que, todas as crianças e adolescentes, independentemente de suas características, cultura, idade, sexo, gênero, raça, necessitam de cuidados individualizados, atenção, apoio familiar e que além disso todas possuem perfil para o acolhimento.

No que se refere a gestão e organização do serviço de acolhimento familiar, primeiramente serão apresentados os dados referentes à equipe do serviço, que como já destacado anteriormente por meio de embasamento teórico é essencial para o sucesso do acolhimento.

Figura 17 – Equipe do serviço de acolhimento familiar



Fonte: O autor (2020)

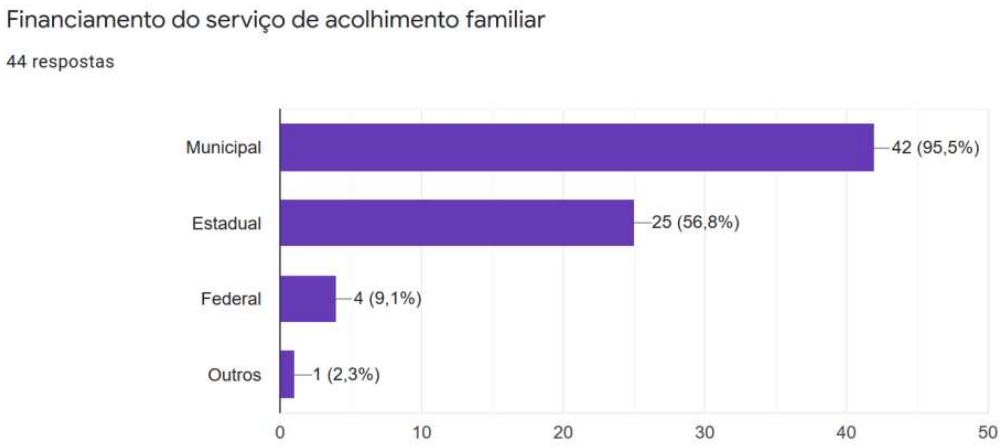
Os dados acima demonstram que todos municípios que responderam à pesquisa possuem em sua equipe Psicólogo e Assistente Social (exceção de um município de pequeno porte I), as menores incidências de profissionais referem-se aos Pedagogos, Administrativos e outros. Tais dados são importantes para análise, já que, pode-se observar que boa parte dos municípios não possuem equipe completa conforme disposto nas legislações, no entanto possuem na maioria deles dois profissionais de equipe técnica. Aqui importa destacar novamente a necessidade de os municípios possuírem equipe técnica completa, exclusiva e dedicada ao serviço,

pois é ela que garantirá ou não um serviço voltado a garantia de direitos e proteção integral às crianças e adolescentes.

Ainda referente à equipe do serviço apenas 65,9% dos municípios declararam que há capacitações continuadas para qualificação e atualização das mesmas, ou seja, em 15 municípios dos 44 que responderam, as equipes técnicas não recebem esse tipo de aperfeiçoamento que se mostra necessário frente a quantidade e diversidade dos atendimentos que devem realizar de acordo com as características tanto das crianças e adolescentes quanto das famílias acolhedores e de origem.

Ainda outra informação referente a gestão do serviço, refere-se as fontes de financiamento do acolhimento familiar. Os dados apresentados pelo Levantamento Nacional das Crianças e Adolescentes em Serviço de Acolhimento demonstraram que 77,8% das fontes de financiamento do serviço eram municipais, indo de acordo com os dados apresentados abaixo:

Figura 18 – Financiamento do serviço de acolhimento familiar



Fonte: O autor (2020)

Pode-se observar que na maior parte dos municípios a principal fonte de financiamento do serviço é municipal, seguida de fontes estaduais, federal e outros. Em análise minuciosa dos dados verificou-se que os municípios que recebem recursos de fontes municipal, estadual e federal totalizam 4 (3 de grande porte e 1 de pequeno porte I), há também um município de grande porte que declarou receber recursos de fontes municipal, estadual e outros. Outros dois (grande porte e pequeno porte I) são financiados apenas pelo Estado, enquanto 15 municípios (2 de grande

porte, 6 de pequeno porte II e 7 de pequeno porte I) são financiados pelo município e pelo Estado. Pontua-se que a maior parte dos municípios apenas possuem recursos municipais para execução do serviço, 12 deles de pequeno porte I, 3 de pequeno porte II e 3 de médio porte. Com esses dados pode-se verificar que nos municípios de pequeno porte as formas de financiamento do serviço são reduzidas se comparado aos municípios de grande porte, o que demonstra a necessidade de investimento dos demais entes nessas realidades.

Quando questionados sobre a destinação de recursos próprios para a execução do serviço das 42 respostas, 7 municípios afirmaram que não são destinados recursos para o acolhimento familiar, já 20 deles informaram que destinam R$ 10.001 ou mais, 4 de R$ 5.001 a R$ 10.000, 7 de R$1.001 a R$ 5.000 e 4 municípios de R$1 a R$ 1.000 reais. O baixo investimento de recursos próprios ou sua inexistência nas realidades municipais demonstra que ainda o serviço não é considerado prioridade nas demandas de acolhimento, já que, o investimento é essencial para composição da equipe técnica, pagamento de bolsas auxílio, de capacitações, de estrutura técnica, dentre outras questões que são necessárias para a execução dos serviços. Além disso, sabe-se que o acolhimento é de caráter permanente e necessita de repasses contínuos para sua qualificada execução e não apenas destinações pontuais.

No que se refere às famílias acolhedoras habilitadas em realizar o acolhimento os dados abaixo demonstram que em 81% dos municípios esse número não passa de 10. Ressalta-se que os municípios que possuem de 1 a 5 famílias habilitadas caracterizam-se em sua maioria por ser de pequeno porte I (15 municípios), seguido pelos municípios de pequeno porte II (7 municípios), médio porte (2 municípios), grande porte (3 municípios) e a metrópole. Em consonância a tais dados também se destacam os municípios de pequeno porte I (5 municípios) e pequeno porte II (1 município) no número entre 6 e 10 famílias habilitadas. Já os municípios que possuem de 11 a 20 famílias são de pequeno porte I (3 municípios), pequeno porte II (1 município) e grande porte (1 município) e os que habilitaram mais de 21 famílias são de grande porte (3 municípios).

Figura 19 – Número de famílias acolhedoras habilitadas



Fonte: O autor (2020)

Uma das divergências analisadas neste gráfico refere-se a metrópole que mesmo tendo 31 acolhidos ou mais ainda possui de 1 a 5 famílias habilitadas, o que demonstra que ainda as outras formas de acolhimento são priorizadas ou que há mais de 1 acolhido por família acolhedora. Outro ponto a ser destacado no que se refere a esses dados relacionam-se aos municípios que possuem 21 ou mais famílias habilitadas. Tais municípios possuem algumas características em comum, já que, todos são de grande porte e são os únicos que possuem mais de 21 crianças e/ou adolescentes acolhidas em família acolhedora. Além disso, é importante frisar que nestes municípios o acolhimento familiar não é a única modalidade de acolhimento, coexistindo com outros tipos de serviço como a casa-lar e o acolhimento institucional.

Destaca-se também que de acordo com o número de famílias acolhedoras habilitadas demonstrado acima, o número de crianças e/ou adolescentes acolhidos em família acolhedora aproxima-se da porcentagem apresentada, já que, em 87,9% dos municípios estão acolhidas nesta modalidade de 1 a 10 crianças, sendo necessário ressaltar que uma família acolhedora pode acolher uma criança ou adolescente, salvo irmãos. Apenas 4 municípios (2 de pequeno porte I, 1 de pequeno porte II e 1 de grande porte) declararam acolher de 6 a 10 e 1 município (pequeno porte II) de 11 a 20 crianças e/ou adolescentes, além dos municípios de grande porte que foram descritos acima que acolhem de 21 ou mais. É importante destacar que nos municípios que acolhem de 6 a 10 crianças e adolescentes em 2 deles a única modalidade de acolhimento é o família acolhedora, sendo que em outro o família acolhedora coexiste com a casa-lar e no último são desenvolvidos os serviços de

família acolhedora, acolhimento institucional, casa-lar e casa de passsagem. Já no município que acolhe de 11 a 20 crianças e adolescentes o acolhimento familiar e a casa-lar são as modalidades de acolhimento.

Outro recorte da pesquisa buscou conhecer o perfil das famílias acolhedoras. No Levantamento Nacional das Crianças e Adolescentes em Serviço de Acolhimento tal perfil era de famílias com situação socioeconômica média-baixa; casais entre 40 e 45 anos, em processo de aposentadoria ou que nunca trabalharam fora; ou aqueles que têm a vontade de adotar.

Figura 20 – Perfil das famílias acolhedoras em relação ao salário nacional



Fonte: O autor (2020)

De acordo com os dados acima 84,3% das famílias possuem de 1 a 5 salários mínimos e 13,2% até um salário mínimo. Apenas um município de pequeno porte I declarou que as famílias acolhedoras não possuem renda, além disso, também não foi declarado a existência de renda familiar acima de 5 salários mínimos, o que demonstra que todas as famílias acolhedoras se enquadram nas classes[6] E, D e C.

Outro dado importante a ser apresentado refere-se à formação profissional destas famílias, o qual se demonstrou bastante diversificado em cada realidade municipal.

---

6 Segundo a publicação da Secretaria de Assuntos Estratégicos do Governo Federal enquadram-se como classe E famílias com renda de R$ 0 a R$ 1.254 reais, como classe D de R$ 1.255 a R$ 2.004, classe C de R$ 2.005 a R$ 8.640, classe B de R$ 8.641 a R$ 11.261 e classe A acima de R$ 11.262. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA – SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS, 2014, p. 21)

Figura 21 – Perfil das famílias acolhedoras em relação a formação profissional



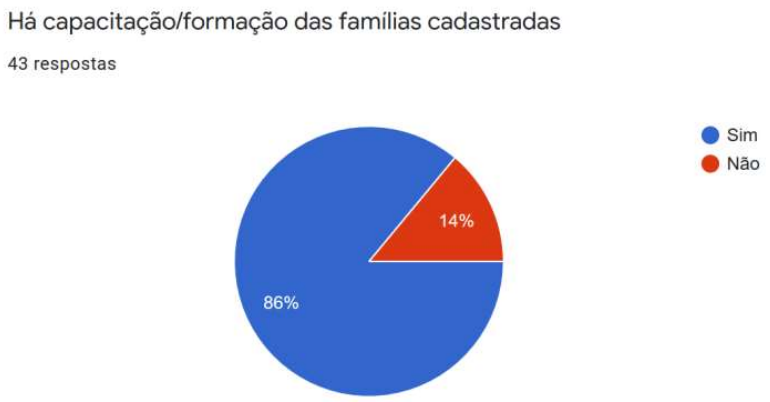
Fonte: O autor (2020)

O que se pode verificar é que em 43,2% dos municípios as famílias não possuem ensino médio completo, o mesmo número se apresenta para as que possuem ensino médio completo, sendo que o restante se divide em 2,7% com superior incompleto e 10,8% com superior completo. Dos municípios que declararam perfil profissional de ensino superior estão 3 de pequeno porte II e um de grande porte. Contribuindo para o estabelecimento do perfil das famílias acolhedoras, os dados demonstraram que estas ou são casadas (75,7%) ou estão em união estável (8,1%), sendo que o restante da porcentagem é de municípios sem informação.

Ainda no que se refere às famílias acolhedoras todos os municípios declararam realizar o pagamento de bolsas a essas, em 60% deles é pago até um salário mínimo nacional e em 40% de um a dois salários. Tais dados são positivos se comparados ao Levantamento Nacional das Crianças e Adolescentes em Serviço de Acolhimento, já que, à época 90,3% dos municípios realizavam o pagamento. Tal pagamento se mostra fundamental para o acolhimento qualificado atendendo as necessidades de cada acolhido como alimentação, higienização, escolarização, lazer, dentre outras necessidades. Além disso, considerando o perfil das famílias em relação ao salário mínimo nacional o pagamento da bolsa é essencial tanto para que estejam motivadas em acolher quanto para que se mantenha os cuidados e atenções necessários.

No que se refere as capacitações das famílias cadastradas, abaixo o gráfico demonstra que em boa parte dos municípios há a preparação das famílias para posterior acolhimento.

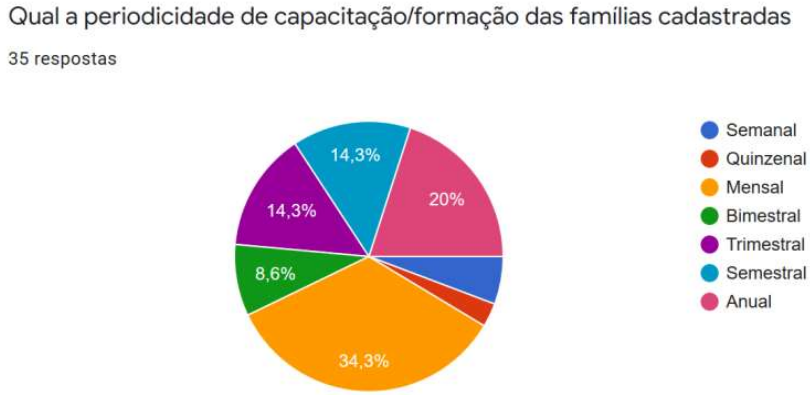
Figura 22 – Capacitação e formação das famílias cadastradas



Fonte: O autor (2020)

Todavia, ainda em 6 municípios de pequeno porte I essa prática não é desenvolvida, o que é um perigo quando refere-se ao acolhimento familiar, já que, conforme destacado inúmeras vezes neste trabalho, inclusive com embasamento teórico é fundamental que as famílias sejam continuamente qualificadas e sensibilizadas para acolher as crianças e adolescentes em suas diversas especificidades, promovendo cuidado, atenção e afeto às mesmas. O gráfico abaixo também demonstra a periodicidade com que as ações de capacitações são realizadas:

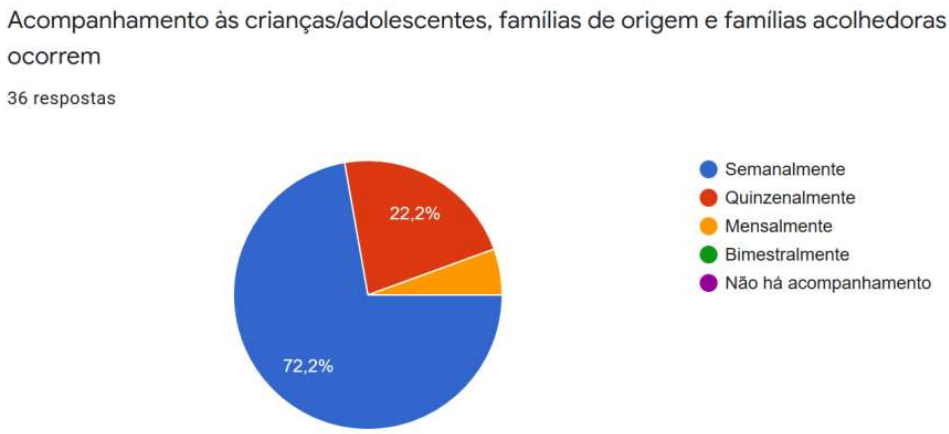
Figura 23 – Periodicidade de capacitação e formação das famílias cadastradas



Fonte: O autor (2020)

Tais dados diferem de acordo com a realidade, organização e equipe de cada município, todavia é importante que a família seja capacitada ao entrar no serviço e que seu acompanhamento e formação sejam constantes, para que essas estejam sempre atualizadas e preparadas para lidar com as diversas situações do cotidiano que presenciarão, inclusive que estejam conscientizadas quanto ao futuro desacolhimento das crianças e adolescentes. Ainda a pesquisa apresenta um dado positivo no que se refere ao acompanhamento das crianças e adolescentes, família de origem e família acolhedora.

Figura 24 – Acompanhamento às crianças/adolescentes, família de origem e famílias acolhedoras



Fonte: O autor (2020)

Segundo os números acima boa parte dos municípios realizam esse acompanhamento semanalmente, em seguida do acompanhamento quinzenal e mensal, o que é fundamental e indispensável para o bom funcionamento do serviço e para o seu sucesso.

A pesquisa também demonstra que boa parte dos municípios estão conseguindo cumprir com o prazo máximo de acolhimento de cada criança e adolescente que segundo o ECA é de até 18 meses, neste sentido, os dados demonstraram que em 34,3% dos municípios o acolhimento é de até 6 meses, enquanto que em 54,3% deles o acolhimento é entre 6 e 18 meses, restando 11,4% com mais de 18 meses. Esses que perpassam os prazos postos em lei são dois de pequeno porte I, um de pequeno porte II e um de médio porte. Neste item é importante realizar um adendo considerando que os prazos dos acolhimentos são essenciais

para a retomada ou não do convívio familiar e do retorno à família de origem. É necessário que seja prezado pela brevidade dos acolhimentos e sua excepcionalidade, conforme dispõe a lei, pois o período de institucionalização pode causar marcas e traumas às crianças e adolescentes e dificultar a retomada à família de origem. Considerando que o objetivo principal de todos os acolhimentos é que se promova a reintegração familiar, também foi questionado aos municípios os principais motivos de desligamento do serviço.

Figura 25 – Motivos de desligamento do serviço

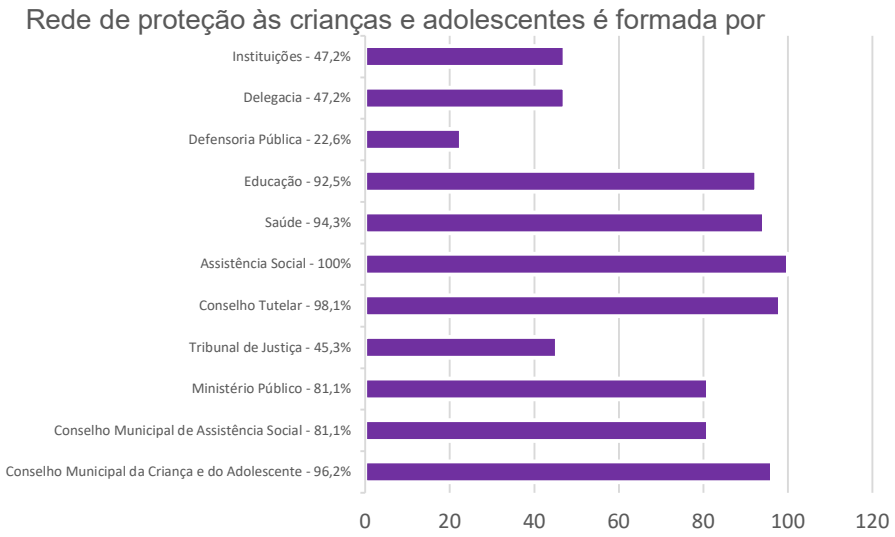


Fonte: O autor (2020)

Como pode-se observar o principal motivo do desligamento é pela reintegração familiar à família de origem ou extensa, seguido da adoção. Em um município foi pontuada a não adaptação da família acolhedora ou do acolhido e em outro o acolhimento institucional, sendo que em nenhum dos casos houve o desligamento pelo adolescente completar 18 anos. Tais dados caracterizam o importante trabalho desenvolvido por toda rede de proteção no sentido de fortalecer e restabelecer vínculos entre acolhidos e família de origem e em último caso promover a adoção deles, evitando altos períodos de acolhimento.

Referente a Rede de Proteção os dados abaixo indicam quais atores as compõem nos municípios.

Figura 26 – Formação da rede de proteção às crianças e adolescentes

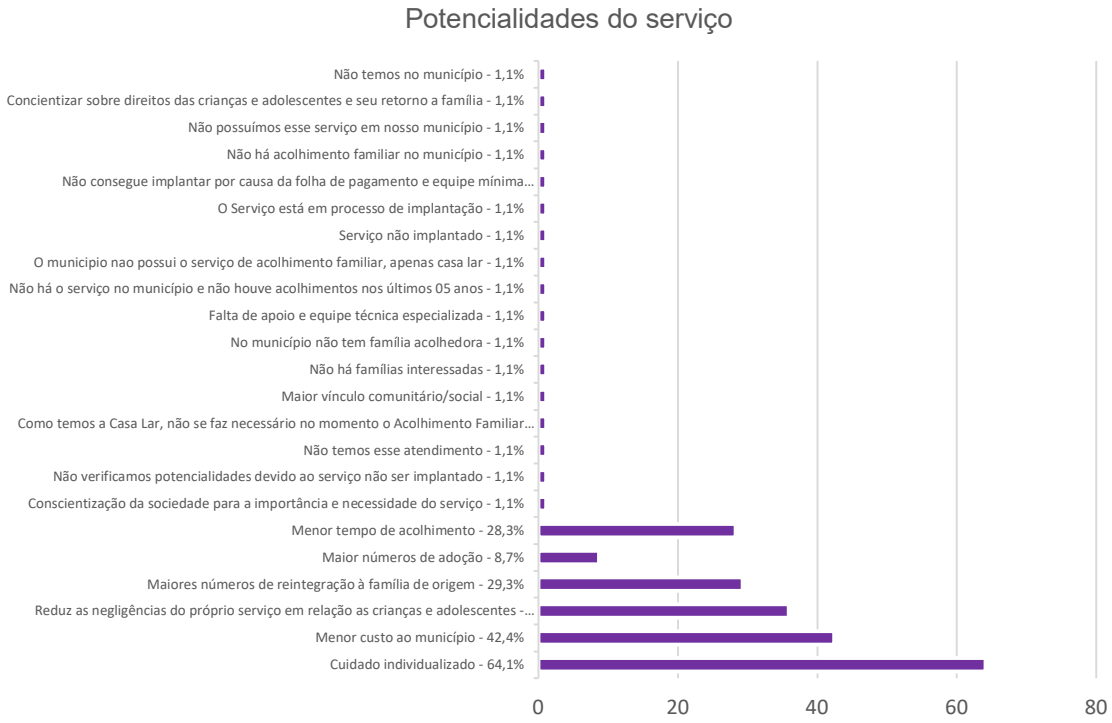


Fonte: O autor (2020)

Pode-se verificar que a maior presença e que se destaca em mais de 50% dos municípios é do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente, Conselho de Assistência Social, Ministério Público, Conselho Tutelar, Assistência Social, Saúde e Educação. Já o Tribunal de Justiça, Defensoria Pública, Delegacia e Instituições estão presentes em menos de 50% das realidades conforme dados acima. Assim, é importante destacar a necessidade que todos esses atores, dentro de suas responsabilidades, estejam articulados para atender as diversidades e especificidades das demandas que devem ser prestadas as crianças e adolescentes.

Por fim, na última parte da pesquisa os municípios foram questionados quanto as potencialidades e dificuldades que identificam na implementação e no desenvolvimento do acolhimento familiar em suas realidades.

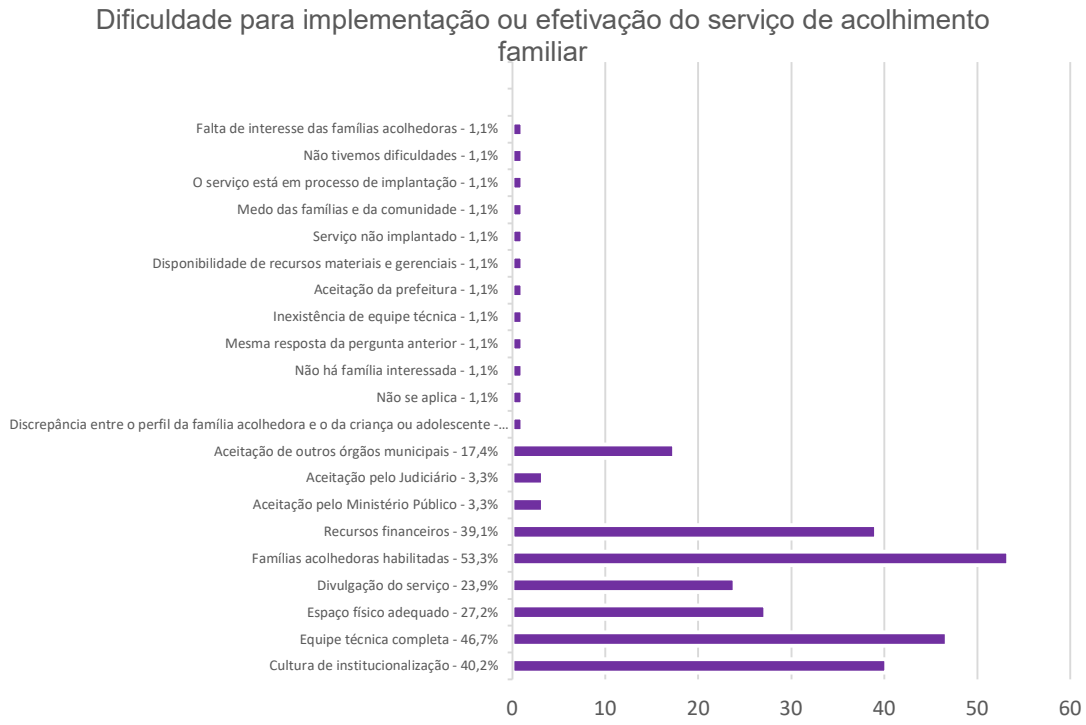
Figura 27 – Potencialidades do serviço



Fonte: O autor (2020)

Os municípios visualizam como maiores potencialidades no desenvolvimento do serviço: cuidado individualizado; menor custo; redução da negligência do próprio serviço em relação as crianças e adolescentes; maiores índices de reintegração a família de origem ou extensa; menores tempos de acolhimento; e por último maiores números de adoção (8,7%). Ainda foi destacado por um dos municípios a possibilidade de se promoverem maiores vínculos comunitários e sociais. Também foram apresentadas as principais dificuldades identificadas pelos municípios:

Figura 28 – Dificuldades para implementação ou efetivação do serviço



Fonte: O autor (2020)

Destaca-se em ordem decrescente as principais dificuldades na implementação e desenvolvimento do serviço, a saber: famílias acolhedoras habilitadas; equipe técnica completa; cultura de institucionalização; recursos financeiros; espaço físico adequado; divulgação do serviço; aceitação de outros órgãos municipais; aceitação do Ministério Público e Poder Judiciário. Em uma das respostas também foi pontuado o medo das famílias e da comunidade em acolher.

Neste sentido, considerando tais potencialidades e dificuldades no próximo item serão propostas diretrizes para a área na direção da garantia de direitos às crianças e adolescentes, considerando a necessidade de serviços públicos que os atendam mediante suas especificidades, sua condição de sujeitos de direitos e de prioridade na formulação de políticas públicas e de destinação do orçamento público.

4.2 DIRETRIZES PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO SERVIÇO DE ACOLHIMENTO FAMILIAR NAS REALIDADES MUNICIPAIS

Pensar em políticas públicas ou neste caso em diretrizes para abordar uma temática que é tão cara e indispensável na realidade brasileira, além de ser um grande

desafio também é necessária, considerando as fragilidades e dificuldades dos sistemas atuais. A pretensão não é desconstruir os serviços em vigência, mas sim propor ideias que possam fortalecer o Sistema de Garantia de Direitos às Crianças e Adolescentes, considerando as dificuldades e lacunas que existem nos serviços em vigência.

Neste sentido, ao se pensar sobre as potencialidades do serviço de acolhimento familiar, levando em conta as reflexões construídas anteriormente, optou-se por propor ações que possam fortalecer tal serviço nas realidades municipais. Conforme resposta dos municípios tal serviço possui diversos pontos positivos que neste momento podem ser utilizados para afirmá-lo como melhor alternativa de acolhimento na conjuntura atual, primeiramente por possuir como uma de suas características o cuidado individualizado ao acolhido, que é imprescindível para o desenvolvimento físico, mental, emocional, psicológico das crianças e adolescentes, ao contrário do que ocorre em muitas instituições. Além disso, outro ponto que é considerado como potencialidade deste serviço se comparado aos outros são os números referentes a reintegração familiar, que é o foco de todos serviços de acolhimento.

Deste modo, entendendo que esse serviço possui potencialidades que são indispensáveis para o sucesso de qualquer acolhimento e que as suas dificuldades podem ser minimizadas pelo fortalecimento das redes municipais de atenção a criança e adolescente, aqui serão propostas ações de ordem teórica e prática que podem subsidiar não só as prefeituras municipais, mas também o Estado na construção e fortalecimento deste serviço.

O serviço de acolhimento familiar é considerado medida que deve ser aplicada prioritariamente quando se fala em acolhimento, no entanto há um distanciamento entre as disposições legais e a realidade concreta. Neste sentido, levando em conta que o serviço já é considerado prioridade legalmente e que os municípios paranaenses elencam diversas potencialidades no seu desenvolvimento, serão abordadas possibilidades para o crescimento e fortalecimento do acolhimento familiar.

Primeiramente é necessário que esse serviço esteja nos orçamentos públicos e nos principais instrumentos legais com destinação de recursos específicos para o seu desenvolvimento, pois o que se pode observar tanto do Governo Federal como do Estado do Paraná é a destinação de recursos contínuos para alta complexidade em geral. Tal medida é importante para dar autonomia aos municípios para aplicação

dos recursos nos serviços que entendem como necessários, todavia ao não serem direcionadas porcentagens específicas para o acolhimento familiar, esse pode ser tido como segundo plano na destinação de recursos ou muitas vezes não aplicado. Neste sentido, o que se propõe como meio de estimular os municípios a implantar o serviço é que sejam criados repasses pontuais e contínuos para tal medida, já que, foram elencadas dificuldades quanto a composição da equipe técnica completa, recursos financeiros, espaço adequado, divulgação do serviço, que estão também relacionados a falta de investimento público para desenvolvimento do mesmo.

Tais ações são necessárias, já que, conforme Pacto Federativo, os entes públicos apesar de autônomos, possuem responsabilidades em comum na garantia de direitos sociais, políticos, econômicos, culturais, dentre outros à população, como o financiamento de serviços e programas sociais. Mesmo a Constituição Federal de 1988 trazendo características como a descentralização de ações, o financiamento da União e dos Estados é fundamental na execução de serviços municipais e na manutenção de equipamentos públicos, considerando que os municípios possuem maiores responsabilidades na execução da máquina pública enquanto que os valores arrecadados são menores se comparado aos demais entes. Além disso, é fundamental que o Estado desenvolva maiores capacidades de gestão na relação com os municípios, com vistas a aprimorar e qualificar as estruturas e serviços municipais, frente as dificuldades orçamentárias apontadas acima.

Neste sentido, é imprescindível que o acolhimento familiar também esteja contido nos principais instrumentos orçamentários definidos na Constituição Federal de 1988, a saber: Plano Plurianual[7], Lei de Diretrizes Orçamentárias[8] e Lei Orgânica Anual[9], pois são eles que determinarão o foco das ações e destinações de recursos dos governos em seus âmbitos Federal, Estadual e Municipal.

Outro item refere-se à necessidade de o serviço estar contido nos principais documentos que regem a Política Pública de Assistência Social nos entes federados, como os Planos de Assistência Social, Planos Decenais da Criança e do Adolescente

---

7 Segundo a Constituição Federal de 1988 o Plano Plurianual é o instrumento que indicará as diretrizes, objetivos e metas dos governos Federal, Estadual e Municipal durante 4 anos.
8 A Lei de Diretrizes Orçamentárias, segundo a Constituição Federal de 1988, é o documento que indicará anualmente as prioridades para determinada política pública para o ano seguinte de sua elaboração. Nela devem estar contidas metas que contemplem direcionamentos pautados no PPA.
9 A Constituição Federal de 1988 dispõe que a Lei Orçamentária Anual é o instrumento que será responsável em estimar as despesas do exercício financeiro de acordo com a LDO e o PPA.

e que sejam elencadas metas tanto para a sua implementação como para o seu desenvolvimento. Além disso, que sua implementação seja monitorada e avaliada periodicamente por meio de indicadores contidos em instrumentos como o Pacto de Aprimoramento do SUAS[10]. Importante observar, conforme destaca Silveira (2017), que a Assistência Social, assim como demais políticas sociais passa, em âmbito federal, por um processo de ruptura do pacto federativo, tendo em vista a vigência do novo marco fiscal, realidade que impacta no cotidiano dos municípios.

Além de ações referentes a instrumentalização do serviço nos principais documentos de planejamento e de orçamento, é necessário abordar a sensibilização que deve ser feita continuamente aos Promotores de Justiça e aos Juízes de Direito, aqui não referindo-se apenas a esses, mas também as suas equipes. Tais atores são determinantes no processo de destituição do poder familiar e do encaminhamento das crianças e adolescentes aos serviços de acolhimento. É necessário que tais órgãos conheçam os serviços em cada realidade municipal e que sejam incentivadores na sua aplicação, considerando as potencialidades da sua execução. Para isso, é importante que esses considerem em suas decisões os pareceres técnicos tanto da equipe dos municípios quanto de sua própria equipe, já que, aquelas convivem cotidianamente com a realidade das crianças e dos adolescentes que necessitam do afastamento familiar, além de conhecerem a realidade das instituições e dos acolhimentos familiares.

A apropriação e articulação de toda rede de atendimento às crianças e adolescentes é essencial para o sucesso do serviço, já que, serão esses atores também responsáveis pela divulgação do serviço à comunidade. A divulgação é parte essencial do acolhimento familiar, considerando que a partir dela serão selecionadas as famílias acolhedoras. Vale ressaltar que uma das dificuldades apontadas pelos municípios para implementação e desenvolvimento do serviço foi a habilitação de famílias acolhedoras. Neste sentido, é importante que a equipe municipal responsável pela sua execução seja criativa quanto as formas e locais de divulgação, várias medidas são importantes neste momento como a colocação de *folders* em

---

10 O Pacto de Aprimoramento do SUAS “é o instrumento pelo qual se materializam as metas e as prioridades nacionais no âmbito do SUAS, e se constitui em mecanismo de indução do aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.” (NOB/SUAS, 2012, p. 26) Tal plano é elaborado a cada quatro anos e suas metas são acompanhadas anualmente. Dentre as ações do pacto está o “apoio entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, para o alcance das metas pactuadas.” (NOB/SUAS, 2012, p. 27)

estabelecimentos comerciais, em equipamentos públicos, associações de moradores e demais locais que sejam de acesso da população, bem como, a divulgação do serviço nas mídias sociais, em canais de comunicação como rádio e televisão, palestras à comunidade, dentre outras ações. É fundamental que toda comunidade conheça os objetivos e finalidades deste serviço para que possa se sentir parte e responsável pelo acolhimento, considerando que conforme cita a Constituição Federal de 1988 a sociedade também é responsável pela defesa dos direitos das crianças e adolescentes.

O fortalecimento da rede municipal é essencial para “aumentar a eficácia, a eficiência e a efetividade das políticas sociais”, (PEREIRA e TEIXEIRA, 2013, p. 115) frente a nova organização descentralizada e democrática do Estado. Tal articulação possibilita que as políticas públicas sejam desenvolvidas e que as intervenções sejam integrais, “rompendo a fragmentação e a setorialidade das políticas sociais”. (PEREIRA e TEIXEIRA, 2013, p. 118) A pactuação de um Estado democrático também possibilita que as políticas sejam desenvolvidas com a participação e interferência da sociedade e do terceiro setor, aqui estabelecendo a relação entre o público e o privado.

O trabalho em rede prevê que os atores sociais dos diversos setores troquem saberes, articulem ações frente a complexidade que as demandas sociais se apresentam com a finalidade de promover ações preventivas no combate a violação de direitos, que garantam direitos sociais e promovam a autonomia dos usuários. Esse trabalho também pressupõe a intersetorialidade das ações e o trabalho conjunto na implementação de políticas públicas, já que, esta:

> Pode trazer ganhos para população, para a organização logística das ações definidas, bem como para a organização das políticas públicas centradas em determinados territórios. Ao mesmo tempo, abrem-se novos problemas e desafios relacionados à superação da fragmentação e à articulação das políticas públicas, sobretudo se considerarmos a cultura clientelista e localista que ainda vigora na administração pública. (NASCIMENTO, 2010, p. 96)

Para que a intersetorialidade seja real é necessário, conforme destaca Nascimento (2010, p. 117), que sejam construídas “troca de saberes, interações no processo de elaboração, formulação e execução da política, bem como a disponibilidade dos técnicos e gestores das pastas das referidas políticas.” Tal afirmação demonstra a importância do compartilhamento de saberes e da necessidade do fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos às crianças e

adolescentes e de seus eixos norteadores (defesa, promoção de direitos e controle social), conforme relata Valente (2013, p. 295) “o trabalho realizado não pode ser responsabilidade de uma única política, e sim de todas aquelas que compõem o contexto da proteção especial.”

Além de todos os itens elencados anteriormente, ainda uma das dificuldades encontradas na execução de novas formas de acolhimento é a cultura de institucionalização engendrada na trajetória histórica brasileira. Essa cultura deve ser superada considerando a dinâmica social a qual a sociedade vivencia que requer novas formas de lidar com a questão social e suas expressões, diante disso, é fundamental que não só a comunidade, mas os diversos órgãos e seus atores estejam sincronizados com as novas formas de atender as demandas, aqui considerando o serviço de acolhimento familiar. Neste processo devem ser incluídas as instituições que desenvolvem o serviço de acolhimento institucional e de casa lar para que também participem desse processo de ressignificação e que adaptem suas realidades com as novas legislações e tendências de acolhimento, considerando a minimização dos efeitos dos acolhimentos nas vidas das crianças e adolescentes.

Ao abordar as instituições que prestam outros serviços de acolhimento a pretensão é que elas se adaptem e promovam o serviço de acolhimento familiar, a exemplificar o trabalho desenvolvido pela Associação Cristã de Assistência Social – ACRIDAS e RECRIAR – família e adoção de Curitiba que passaram a executar o serviço de acolhimento familiar, após a positivação da Lei n. 15.190 de 12 de abril de 2018, que dispõe que a Fundação de Ação Social do município deverá capacitar as equipes técnicas das instituições, para que as mesmas desenvolvam todas as etapas do serviço com as famílias, desde a divulgação do serviço até o processo de desligamento das crianças e adolescentes. Essa forma de parceria também pode ser desenvolvida pelas prefeituras municipais, caso as barreiras para implementação do serviço pelo município sejam latentes.

É necessário ressaltar que a inversão da lógica dos acolhimentos para o serviço de acolhimento familiar é um processo que deve ser continuamente fortalecido com a comunidade, com as famílias, com as crianças e adolescentes, com os órgãos públicos, com as organizações da sociedade civil, além dos diversos setores envolvidos.

Por fim, destaca-se que esse ano completa 11 anos da alteração do Estatuto da Criança e do Adolescente que dispõe sobre a obrigatoriedade da aplicação da

medida de acolhimento familiar em detrimento das demais formas de acolhimento, com isso o que se observa é que a lei vem sendo aplicada timidamente e que é urgente que os municípios iniciem a implementação deste serviço considerando as diversas propostas elencadas neste texto, para que enfim a lógica de aplicação da medida possa ser invertida e que os direitos e políticas públicas sejam acessados universalmente.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Presente dissertação teve como objetivo apresentar na perspectiva da gestão pública um estudo sobre a realidade dos acolhimentos paranaenses, bem como, demonstrar os fatores que dificultam e facilitam a implementação de um serviço previsto e priorizado legalmente num contexto de implantação do marco legal da primeira infância. Importa destacar que é dever do Estado desenvolver serviços que promovam o retorno das crianças e adolescentes às suas famílias de origem, levando em consideração que essas são vulneráveis, que vivem as expressões da questão social e necessitam que as políticas públicas e serviços sejam desenvolvidos de acordo com suas necessidades.

Destaca-se primeiramente que a pretensão é que novos estudos sejam desenvolvidos sobre a temática com vistas a aprofundar outras características do serviço, por meio de pesquisa qualitativa que possibilite a compreensão das motivações morais que levam as famílias acolher e as percepções das mesmas frente ao serviço; a relação entre público e privado (Estado e Família); experiências das equipes técnicas; financiamento e custos do serviço; municípios que são referência; chances de sucesso; dentre outros pontos fundamentais para o entendimento e bom funcionamento do serviço. Neste sentido, ressalta-se que presente dissertação não esgotou a complexidade teórica e prática que o serviço representa, mas que se propôs a entender o panorama do Estado com vistas a propor diretrizes na área. Neste sentido, a pesquisa foi direcionada apenas ao órgão responsável pelo serviço nas realidades municipais com vistas a compreender a gestão de seu funcionamento.

Na pesquisa pode-se perceber que algumas características históricas dos acolhimentos ainda se perpetuam, como a prevalência dos sistemas de acolhimento institucionais e de altos números de acolhidos por instituição, corroborando aos teóricos e as respostas da pesquisa que demonstraram a dificuldade em romper com a cultura de institucionalização. Aqui vale ressaltar que o acolhimento familiar é uma prática desenvolvida desde o período colonial, mas com outras configurações que vão desde a utilização das crianças e adolescentes como mão-de-obra para as famílias até ações de caridade.

Além disso, observa-se a necessidade de aplicação de recursos dos Estados e do Governo Federal para implementação e desenvolvimento do serviço, já que, tanto na pesquisa aplicada pelo Governo Federal entre 2009 e 2010 e a pesquisa aplicada

por meio dessa dissertação foi verificado que em boa parte dos municípios a principal fonte de financiamento são de recursos municipais. Importa destacar que a destinação de recursos impacta em muitas dificuldades apontadas pelos municípios como impedimentos para implementação do serviço, todavia é necessário pontuar que diversas medidas do Governo Federal como a Emenda Constitucional nº 95 de 15 de dezembro de 2016 que congela recursos durante 20 anos, inclusive para a Política Pública de Assistência Social é um problema para a repartição de recursos, inclusive para esse serviço.

Conforme havia sido exposto anteriormente, a pesquisa comprovou que ainda o acolhimento familiar não vem sendo executado conforme previsto em lei, já que, das respostas obtidas apenas 54% dos municípios paranaenses estão em alguma fase de implementação do serviço, o que é agravante quando percebe-se uma realidade de crescentes acolhimentos em instituições e de dificuldades para a garantia do direito a convivência familiar e comunitária.

Outra dificuldade do acolhimento em família acolhedora refere-se ao perfil das crianças e adolescentes, já que, os números de acolhidos adolescentes, meninos, pessoas com deficiência e negros ainda são baixos. Sabe-se que a demanda desses perfis existe em todas realidades municipais, o que se constata então é que crianças e adolescentes com esse perfil ainda continuam institucionalizados, ou seja, os acolhimentos continuam destinados aos negros e pobres.

Os dados também demonstraram a necessidade da rede de proteção articulada e atuante nos municípios, tanto para que atue nos casos que ensejam os acolhimentos com caráter preventivo quanto após o acolhimento para que se possa promover a reintegração familiar, que inclusive é foco do serviço e que conforme os dados apresentados é o principal motivo de desligamento do mesmo, por isso, considera-se o acolhimento familiar a medida mais adequada quando ocorre o afastamento das crianças e adolescentes de sua família de origem.

O principal motivo que enseja o acolhimento é o mesmo em vários levantamentos realizados. A negligência por parte das famílias como já exposto pode estar associada a diversos fatores dentre eles a carência de recursos materiais, por isso é necessário que as políticas públicas municipais estejam articuladas em garantir os direitos básicos dos seus cidadãos, realizando a busca ativa, promovendo o acesso a serviços, programas e projetos das diversas áreas.

Considerando assim a complexidade de execução do serviço e a necessidade de acompanhamento contínuo da equipe técnica do serviço aos acolhidos, família acolhedora e família de origem, se destaca a importância de uma equipe exclusiva e completa para o serviço, pois é ela que determinará as chances de sucesso deste. O investimento na equipe é fundamental quando se aborda um tema tão caro a sociedade como o acolhimento de crianças e adolescentes.

Apesar das dificuldades elencadas anteriormente, o acolhimento familiar, segundo dados apresentados pela pesquisa, mostra-se como a medida de acolhimento mais adequada frente à realidade atual, pois possui diversas características que são essenciais para seu sucesso nas realidades municipais. Primeiro por promover o cuidado individualizado ao acolhido, garantindo direitos fundamentais como alimentação, saúde, educação, habitação, convivência familiar e comunitária, além de serem estabelecidas relações de cuidado e afeto. Ainda, as equipes técnicas estão em contínuo acompanhamento das crianças e adolescentes, família de origem e família acolhedora, já que, majoritariamente realizam o acompanhamento semanal. Além disso, os dados demonstram que os vínculos entre irmãos continuam estabelecidos, pois a maioria dos municípios acolhe grupo de irmãos na mesma família acolhedora, o que é fundamental para preservação da história destes e do fortalecimento dos seus vínculos.

Ainda, as vantagens da implementação deste serviço, estão relacionadas ao tempo de acolhimento que geralmente é conforme previsto em lei, o que mostra-se fundamental para restabelecimento de vínculos com a família de origem e para os processos de reintegração familiar, que inclusive é uma das principais potencialidades desta modalidade de acolhimento, já que, os maiores motivos de desligamento do serviço estão vinculados à reintegração familiar, que inclusive é foco do serviço desde o início do acolhimento.

Algumas impasses foram observadas na aplicação da pesquisa que dificultaram a obtenção de dados considerando toda realidade paranaense, uma delas foi o número de respostas obtidas (92 municípios) que inclusive foram contatados continuamente para participar da pesquisa, no entanto não o fizeram, o que fez com que houvessem questionamentos quanto a importância que se dá a temática. Outra dificuldade para análise dos dados foi o número de respostas pelos municípios, já que, a segunda parte referente ao acolhimento familiar não foi de resposta obrigatória, considerando que alguns municípios não possuem o serviço implementado, o que

ocasionou respostas com maiores participações do que outras. Além disso, considerando que a pesquisa foi respondida pelo responsável do serviço, pode-se haver respostas de acordo com suas experiências e vivências que podem divergir da realidade concreta e que inclusive podem ter sido direcionadas considerando que o pedido foi realizado por uma Secretaria de Estado.

Vale ressaltar que a conjuntura atual Brasileira e Mundial requer maior atenção dos poderes públicos frente as crises de caráter econômico, moral e social que afetam diretamente as classes pobres e periféricas que carecem de políticas públicas e ações concretas frente a pandemia que atualmente enfrenta-se. Tais fatos interagem diretamente na realidade das famílias e terão consequências severas frente as violações de direitos às crianças e adolescentes, já que, a falta de recursos financeiros, alimentação adequada, saneamento básico, educação de qualidade, dentre outros fatores que já estavam presentes nessas realidades serão acentuados frente ao panorama atual.

O serviço de acolhimento familiar envolve diversas frentes de estudo que devem ser desenvolvidas e ampliadas, sendo essa uma das pretensões de novos estudos pela discente, considerando a importância e a necessidade científica de aprofundamento teórico na área. Além dos pontos destacados anteriormente o que se pode concluir com a produção dessa dissertação e do cumprimento de todos objetivos previamente propostos é que há um longo caminho a ser percorrido para que o acolhimento familiar seja priorizado, que a Política Pública de Assistência Social seja fortalecida, assim como as demais políticas que compõem o Sistema de Garantia de Direitos, e, além disso, que as legislações sejam cumpridas no Estado do Paraná, já que, ainda o serviço não é executado nem em 55% dos municípios que participaram da pesquisa.

Por fim, destaca-se como fundamental o reestabelecido em âmbito federal do pacto federativo e das funções cooperadas do Estado, rompendo com os direcionamentos centralizadores e autoritários atuais, com vistas ao desenvolvimento de medidas públicas que possam enfrentar as desigualdades e violações de direitos humanos que estão sujeitas as crianças e adolescentes no país. Além disso, mostra-se urgente que os Direitos Humanos das infâncias sejam efetivamente garantidos, considerando suas condições de sujeitos de direitos com prioridade absoluta na destinação de recursos públicos e de formulação e efetivação de políticas públicas universais.

REFERÊNCIAS

ARANTES, Esther Maria de Magalhães. Rostos de crianças no Brasil *in* RIZZINI, Irene, PILOTTI, Francisco (orgs). **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2ª edição, 2009.

ARRETCHE, Marta T. **Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas.** BIB: Rio de Janeiro, n. 39,1995.

ASSIS, Simone Gonçalves de; FARIAS, Luís Otávio Pires. **Levantamento Nacional das crianças e adolescentes em serviço de acolhimento.** São Paulo: Hucitec, 2013.

AVANCI, Joviana Quintes; CARVALHO, Maria de Jesus Bonfim de; ASSIS, Simone Gonçalves de. Serviços de acolhimento e família acolhedora *in* ASSIS, Simone Gonçalves de; FARIAS, Luís Otávio Pires (org.). **Levantamento Nacional das crianças e adolescentes em serviço de acolhimento.** São Paulo: Hucitec, 2013.

BAPTISTA, Myrian Veras. **Algumas reflexões sobre o sistema de garantia de direitos.** São Paulo: Revista Serviço Social e Sociedade, n. 109, jan./mar.2012.

_____. Um olhar para a história *in* **Abrigo: comunidade de acolhida e socioeducação**: BAPTISTA, Myrian Veras (org.). São Paulo: Instituto Camargo Corrêa, 2006.

BAPTISTA, Rachel Fontes; DARÓS, Lindomar; ZAMORA, Maria Helena. **Reintegração no contexto do Acolhimento Familiar: um estudo de caso.** Curitiba: Brazilian Journal of health review, v. 2, n; 2, mar./abr., 2019.

BAPTISTA, Rachel; ZAMORA, Maria Helena; BITTENCOURT, Maria Inês. **Deixando de ser o menino do lixão: cuidados em família acolhedora.** Rio de Janeiro: Trivium, v. 9, n. 1, jan./jun., 2017.

BITTENCOURT, Bel. **Serviço de acolhimento familiar em São Bento do Sul** *in* III CONGRESSO INTERNACIONAL DE ACOLHIMENTO FAMILIAR, 2019, Curitiba.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988.

_____. Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009. Brasília, 2009.

_____. **Estatuto da Criança e do Adolescente.** Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990.

_____. **Lei nº 13.257 de 8 de março de 2016.** Brasília, 2016.

_____. **Lei nº 13.431 de 4 de abril de 2017.** Brasília, 2017.

_____. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.** Brasília, 2009.

CAVALCANTE, Lília Iêda Chaves; MAGALHÃES, Celina Maria Colino; PONTES, Fernando Augusto Ramos. **Abrigos para crianças de 0 a 6 anos: um olhar sobre as diferentes concepções e suas interfaces.** Fortaleza: Revista Mal Estar e Subjetividade, n. 2, v. 7, set. 2007.

CERUTTI, Neusa. **O trabalho de formação das famílias acolhedoras: interface entre a Psicologia e o Serviço Social** *in* III CONGRESSO INTERNACIONAL DE ACOLHIMENTO FAMILIAR, 2019, Curitiba.

CERUTTI, Neusa. **Os desafios do acolhimento do adolescente: interface entre o Direito e o Serviço Social** *in* III CONGRESSO INTERNACIONAL DE ACOLHIMENTO FAMILIAR, 2019, Curitiba.

COMITÊ INTERINSTITUCIONAL PARA ELABORAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DO PLANO DECENAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (Org.); SECRETÁRIA DA FAMÍLIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL (Equipe técnica). **Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado do Paraná: 2014-2023.** Curitiba: SECS, 2013.

CONSELHO ESTADUAL DE ASSISTENCIA SOCIAL. **Plano Estadual de Assistência Social do Estado do Paraná: 2016 - 2019.** Curitiba: Secretaria da Família e Desenvolvimento Social, 2017.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária.** Brasília, 2006.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Cadastro Nacional de Crianças Acolhidas**. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/cnca/publico/. Acesso em: 28 de junho de 2020.

COORDENAÇÃO-GERAL DE PLANEJAMENTO E VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL. **Censo SUAS 2018 – resultados nacionais.** Brasília: 2019.

CORREGEDORIA-GERAL DA JUSTIÇA. **Acolhimento familiar: orientações iniciais.** Paraná: v. 3, 2017/2018.

COSTA, Nina Rosa do Amaral; FERREIRA, Maria Clotilde Rossetti. **Acolhimento familiar: uma alternativa de proteção para crianças e adolescentes.** Porto Alegre: Psicologia: Reflexão e Crítica, v. 22, nº 01, 2009.

COSTA, Sérgio. Desigualdade, interdependência e políticas sociais no Brasil *in* PIRES, Roberto Rocha C. (Org.) **Implementando desigualdade: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas.** Rio de Janeiro: IPEA, 2019.

DRAIBE, Sônia Miriam. RIESCO, Manuel. **Estado de Bem-Estar Social e estratégias de desenvolvimento na América Latina. Um novo desenvolvimento em gestão?.** Porto Alegre: Sociologias, ano 13, nº 27, mai./ago., 2011.

FAERMAM, Lindamar Alves. A pesquisa participante: suas contribuições no âmbito das ciências sociais. **Revista Ciências Humanas**, Taubaté, v. 7, n. 1, p. 41-56, jan./jun.2014.

FALEIROS, Vicente de Paula. Infância e processo político no Brasil *in* RIZZINI, Irene, PILOTTI, Francisco (orgs). **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2ª edição, 2009.

FAX, Nathan. **Os efeitos da criação em instituições versus a criação em acolhimento familiar, para o desenvolvimento cognitivo** *in* III CONGRESSO INTERNACIONAL DE ACOLHIMENTO FAMILIAR, 2019, Curitiba.

_____. **Princípios da primeira infância, segundo a neurociência** *in* III CONGRESSO INTERNACIONAL DE ACOLHIMENTO FAMILIAR, 2019, Curitiba.

FERNANDES, Solange. **Família e famílias: incursões necessárias.** Curitiba: SUAS/PR – Sistema Único de Assistência Social, Caderno I: Sistema Municipal e Gestão Local do CRAS, 2006.

GALLARDO, Hélio. **Teoria crítica: Matriz e possibilidade de direitos humanos.** São Paulo: UNESP, 2014.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (org.). Métodos de pesquisa *in* **A pesquisa científica**: SILVEIRA, Denise Tolfo; CÓRDOVA, Fernanda Peixoto. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.35, n.2, p. 57-63, mar./abr. 1995.

GUARÁ, Isa Maria Ferreira da Rosa. Abrigo – comunidade de acolhida e socioeducação *in* **Abrigo: comunidade de acolhida e socioeducação**: BAPTISTA, Myrian Veras (org.). São Paulo: Instituto Camargo Corrêa, 2006.

KONDER, Leandro. **O que é dialética.** 28ª edição. São Paulo: Editora Brasiliense s.a., 2004.

KREUZ, Sérgio Luiz. **O acolhimento familiar como meio de garantia do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes** *in* III CONGRESSO INTERNACIONAL DE ACOLHIMENTO FAMILIAR, 2019, Curitiba.

KUABARA, Cláudia Yuri Souza; KLIPAN, Marcos Leandro; ABRÃO, Jorge Luís Ferreira. **Família acolhedora: o estabelecimento de relações objetais em situação de acolhimento.** São Paulo: Estilos da Clínica, v. 21, n. 2, agos., 2016.

MACHIESKI, Elisangela da Silva. **Infância, relações de gênero e o ciclo da marginalização na campanha da fraternidade de 1987.** Seminário Internacional Fazendo Gênero 11 & 13th Women's Worlds Congress: Florianópolis, 2017.

MARCÍLIO, Maria Luiza. **História social da criança abandonada.** São Paulo: HUCITEC, 1998.

MARTINS, Lara Barros; COSTA, Nina Rosa do Amaral; FERREIRA, Maria Clotilde Rossetti. **Acolhimento familiar: caracterização de um programa.** São Paulo: Paidéia, v. 20, nº 47, dez., 2010.

MINAYO, Maria Cecilia de Souza. **Pesquisa Social:** Teoria, método e criatividade. Petrópolis: Editora Vozes, 1994.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Norma Operacional Básica NOB-SUAS.** Brasília, 2012.

_____. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH/SUAS.** Brasília, 2009.

_____. **Orientações técnicas: serviços de acolhimento para crianças e adolescentes.** Brasília, 2009.

NASCIMENTO, Sueli do. **Reflexões sobre a intersetorialidade entre as políticas públicas.** São Paulo: Serviço Social e Sociedade, n. 101, p. 95-120, jan./mar., 2010.

NELSON, Charles III. **Os efeitos da criação em instituições versus a criação em acolhimento familiar, para o desenvolvimento cerebral e biológico** *in* III CONGRESSO INTERNACIONAL DE ACOLHIMENTO FAMILIAR, 2019, Curitiba.

_____. **Os riscos de criar as crianças em instituições e os benefícios de criá-las em famílias** *in* III CONGRESSO INTERNACIONAL DE ACOLHIMENTO FAMILIAR, 2019, Curitiba.

OLIVEIRA, Rita de Cássia. A história começa a ser revelada: panorama atual do abrigamento no Brasil *in* **Abrigo: comunidade de acolhida e socioeducação**: BAPTISTA, Myrian Veras (org.). São Paulo: Instituto Camargo Corrêa, 2006.

PEREIRA, Karine Yanne de Lima; TEIXEIRA, Solange Maria. **Redes e intersetorialidade nas políticas sociais: reflexões sobre sua concepção na política de assistência social.** Porto Alegre: Textos & Contextos, v. 12, n. 1, p. 114-127, jan./jun., 2013.

PIANA, Maria Cristina. **A construção da pesquisa documental:** avanços e desafios na atuação do Serviço Social no campo educacional. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA- SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS. **Assuntos Estratégicos - Social e Renda – a classe média brasileira.** Brasília, 2014.

PRINCESWAL, Marcelo. O Direito à Convivência Familiar e Comunitária sob o paradigma da proteção integral *in* ASSIS, Simone Gonçalves de; FARIAS, Luís Otávio Pires. (Org.) **Levantamento nacional das crianças e adolescentes em serviço de acolhimento**. São Paulo: HUCITEC Editora, 2013.

QUIROGA, Consuelo. **Invasão positivista no marxismo: manifestações no ensino da Metodologia no Serviço Social.** São Paulo: Editora Cortez, 1991.

RAMOS, Fábio Pestana. A história trágico-marítima das crianças nas embarcações portuguesas do século XVI *in* PRIORE, Mary Del (org.). **História das crianças no Brasil.** São Paulo: Contexto, 7ª edição, 2013.

RIZZINI, Irene. **O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para infância no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2008.

RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (orgs.). **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2ª edição, 2009.

RIZZINI, Irene (org.); RIZZINI, Irma; NAIFF, Luciene; BAPTISTA, Rachel. **Acolhendo crianças e adolescentes: experiencias de promoção de direito à convivência familiar e comunitária no Brasil.** São Paulo: Cortez; DF: UNICEF, CIESPI; Rio de Janeiro: PUC-RIO, 2006.

SALES, Mione Apolinario. Política de direitos da criança e do adolescente: entre o litígio e a tentação do consenso *in* SALES, Mione A.; MATOS, C.; LEAL, Maria C. **Política social, família e juventude: uma questão de direitos.** 2ª edição. São Paulo/ Rio de Janeiro: Cortez/UFRJ, 2006.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Uma concepção multicultural de direitos humanos.** Lua Nova, São Paulo, n. 39, p. 105-124, jan./abr. 1997.

SILVA, Enid Rocha Andrade da; MELLO, Simone Gueresi de; AQUINO, Luseni Maria Cordeiro de. Os abrigos para crianças e adolescentes e a promoção do direito à convivência familiar e comunitária *in* SILVA, Enid Rocha Andrade da (org). **O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil.** Brasília: IPEA/CONANDA, 2004.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. **Assistência Social em risco: conservadorismo e luta social por direitos.** Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 130, p. 487-506, set./dez. 2017.

_____. Direitos Humanos e políticas públicas: panorama e desafios contemporâneos *in* BONETI, Lindomar Wessler; BLEY, Regina Bergamaschi; SILVEIRA, André Bakker da; SCHIO, Murillo Amboni. **Educação em direitos humanos: história, epistemologia e práticas pedagógicas.** Ponta Grossa: UEPG, 2019.

_____. Texto didático. **Políticas para Infâncias e Juventudes: desafios na consolidação do Sistema de Garantia de Direitos.** Mestrado em Direitos Humanos e Políticas Públicas: PUCPR, 2018.

SOBRAL, Sandra. **Da neurociência a ciência da vida: um paralelo entre o funcionamento do cérebro e histórias reais vividas no dia-a-dia** *in* III CONGRESSO INTERNACIONAL DE ACOLHIMENTO FAMILIAR, 2019, Curitiba.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura.** Porto Alegre: Sociologias, ano 8, jul./dez., 2006.

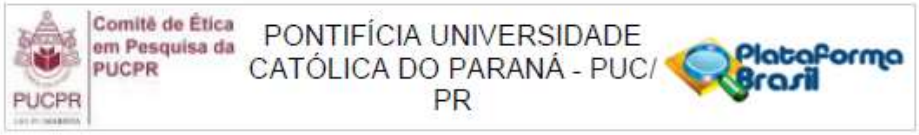
SPÍNOLA, Paulo Asafe Campos; OLLAIK, Leila Giandoni. Instrumentos governamentais reproduzem desigualdades nos processos de implementação de políticas públicas? *in* PIRES, Roberto Rocha C. (Org.) **Implementando desigualdade: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas.** Rio de Janeiro: IPEA, 2019.

VALENTE, Jane. **Acolhimento familiar: validando e atribuindo sentido às leis protetivas.** São Paulo: Serviço Social e Sociedade, nº 111, jul./set, 2012.

_____. **Família acolhedora: as relações de cuidado e de proteção no serviço de acolhimento.** São Paulo: Paulus, 2013.

_____. **Metodologia de implantação do serviço de acolhimento familiar** *in* III CONGRESSO INTERNACIONAL DE ACOLHIMENTO FAMILIAR, 2019, Curitiba.

ANEXO A – PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: O DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA E DESAFIOS NO DESENVOLVIMENTO E IMPLEMENTAÇÃO DO SERVIÇO DE ACOLHIMENTO FAMILIAR NO ESTADO DO PARANÁ

Pesquisador: Giovanna Stallivieri Fernandes Bergantin

Área Temática:

Versão: 2

CAAE: 14253219.6.0000.0020

Instituição Proponente: Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 3.416.994

Apresentação do Projeto:

Segundo o descrito pela pesquisadora: "Esta pesquisa está inserida no Programa de Pós-graduação em Direitos Humanos e Políticas Públicas da Pontifícia Universidade Católica do Paraná na área interdisciplinar e tem como tema o direito a convivência familiar e comunitária na implementação e desenvolvimento do serviço de acolhimento familiar nos municípios paranaenses. Desenvolver produções que abordem a temática de acolhimento familiar é imprescindível na realidade brasileira e principalmente na paranaense, considerando que o serviço foi positivado na base normativo-jurídica na área dos direitos de crianças e adolescentes, assim como da política de assistência social, sendo uma prioridade diante das legislações na área da infâncias. Verificar as dificuldades e potencialidades no processo de implementação e desenvolvimento do serviço é fundamental para que o mesmo possa ser consolidado em todos os municípios paranaenses. Assim, o problema que gerou a necessidade e importância da construção desta pesquisa está relacionado ao questionamento se o acolhimento familiar está sendo priorizado em relação ao acolhimento institucional nos Municípios paranaenses, conforme preconiza a lei. Neste sentido, o objetivo geral será verificar a implementação e o desenvolvimento do serviço de acolhimento familiar nos Municípios Paranaenses, considerando dificuldades e potencialidades, visando indicação de estratégias de gestão, na direção da garantia do direito à convivência familiar e comunitária. Para que tal objetivo geral seja atingido serão considerados os seguintes objetivos específicos:

Endereço: Rua Imaculada Conceição 1155
Bairro: Prado Velho **CEP:** 80.215-901
UF: PR **Município:** CURITIBA
Telefone: (41)3271-2103 **Fax:** (41)3271-2103 **E-mail:** nep@pucpr.br

compreender o significado da trajetória brasileira de
acolhimento de crianças e adolescentes investigar processos de positivação e desenvolvimento de políticas para a implantação da modalidade de acolhimento familiar na realidade brasileira; analisar dados sobre a implementação do serviço de acolhimento familiar nos municípios paranaenses, trazendo dificuldades do processo de implementação e impactos do serviço na realidade dos municípios envolvidos; e propor modelo de política pública a ser implementada considerando os desafios e potencialidades apontadas pelos municípios paranaenses segundo suas experiências, quanto às estratégias de governança de um programa."

Objetivo da Pesquisa:

No projeto foram elencados os seguintes objetivos da pesquisa:

1) Primário: "Verificar a implementação e o desenvolvimento do serviço de acolhimento familiar nos Municípios Paranaenses, considerando dificuldades e potencialidades, visando indicação de estratégias de gestão, na direção da garantia do direito à convivência familiar e comunitária."

2) Secundários: "a) Compreender o significado da trajetória brasileira de acolhimento de crianças e adolescentes;b)Investigar processos de positivação e desenvolvimento de políticas para a implantação da modalidade de acolhimento familiar na realidade brasileira;c) Analisar dados sobre a implementação do serviço de acolhimento familiar nos municípios paranaenses, trazendo dificuldades do processo de implementação e impactos do serviço na realidade dos municípios envolvidos; e d)Propor modelo de política pública a ser implementada considerando os desafios e potencialidades
apontadas pelos municípios paranaenses segundo suas experiências, quanto às estratégias de governança de um programa."

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

A pesquisadora descreve, no projeto) os seguintes Riscos e Benefícios da pesquisa:

1) Riscos: "É possível que aconteçam os seguintes desconfortos ou riscos na participação dos pesquisados: interpretação de conceitos opostos do pesquisador e do pesquisado que poderão gerar desconforto quanto às questões. Para minimizar tais riscos, nós pesquisadores tomaremos as seguintes medidas: a privacidade dos pesquisados será preservada, não haverá obrigação do pesquisado em participar da pesquisa, toda assistência e esclarecimentos serão prestados aos sujeitos de pesquisa, no entanto caso o pesquisado tenha qualquer despesa decorrente da participação da pesquisa, haverá o ressarcimento conforme preconiza a lei."

2) Benefícios: "Para aqueles que participarão da pesquisa serão considerandos os seguintes

benefícios indiretos: contribuir para a construção de um panorama de
execução do serviço de acolhimento familiar no Estado do Paraná, para posterior proposição de políticas públicas que poderão auxiliar na implementação e/ou desenvolvimento do serviço no seu município, além de subsidiar o trabalho de outros pesquisadores na área."

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:
Pesquisa de relevância acadêmico-científica.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:
Foram apresentados todos os documentos obrigatórios, em conformidade com as Resoluções nºs 466/12 e 510/16, ambas do CNS.

Recomendações:
Recomendamos que em futuras proposições de projetos a este comitê, o TCLE e o questionário sejam anexados como documentos apartados na Plataforma Brasil, para uma melhor análise. Pois para esse, foi necessário entrar no link disponibilizado no documento "Informações Básicas" e preencher todos os dados para ter acesso ao questionário além do TCLE.
E ainda relatamos que o link disponibilizado no documento JUSTIFICATIVAAUSENCIADETLCE.pdf não abriu, e só foi possível a análise dos referidos documentos, por causa do link descrito nas Informações Básicas.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:
Projeto aprovado.

Considerações Finais a critério do CEP:
Lembramos aos senhores pesquisadores que, no cumprimento da Resolução 466/12, o Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) deverá receber relatórios anuais sobre o andamento do estudo, bem como a qualquer tempo e a critério do pesquisador nos casos de relevância, além do envio dos relatos de eventos adversos, para conhecimento deste Comitê.

Salientamos ainda, a necessidade de relatório completo ao final do estudo. Eventuais modificações ou emendas ao protocolo devem ser apresentadas ao CEP-PUCPR de forma clara e sucinta, identificando a parte do protocolo a ser modificado e as suas justificativas.

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação

Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_1355240.pdf	14/06/2019 17:12:42		Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	JUSTIFICATIVAASUENCIADETLCE.pdf	14/06/2019 17:12:21	Giovanna Stallivieri Fernandes Bergantin	Aceito
Outros	TCUD.pdf	14/06/2019 17:00:20	Giovanna Stallivieri Fernandes Bergantin	Aceito
Folha de Rosto	folhaderosto2.pdf	13/06/2019 09:44:12	Giovanna Stallivieri Fernandes Bergantin	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	Projeto.pdf	19/05/2019 22:32:04	Giovanna Stallivieri Fernandes	Aceito
Declaração de Instituição e Infraestrutura	AutorizacaoFernandoCastellano.doc	13/05/2019 10:53:34	Giovanna Stallivieri Fernandes	Aceito

Situação do Parecer:
Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:
Não

CURITIBA, 26 de Junho de 2019

Assinado por:
NAIM AKEL FILHO
(Coordenador(a))