Família Acolhedora

PERFIL DA IMPLEMENTAÇÃO DO SERVIÇO DE FAMÍLIA ACOLHEDORA NO BRASIL

Terra dos Homens
Cuidar de quem Cuida

unicef

FAMÍLIA ACOLHEDORA

PERFIL DA IMPLEMENTAÇÃO
DO SERVIÇO DE FAMÍLIA ACOLHEDORA NO BRASIL

1ª EDIÇÃO DIGITAL

RIO DE JANEIRO
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA TERRA DOS HOMENS
2015

Representante do Unicef no Brasil
Gary Stahl

Chefe do Escritório do Unicef em Brasilia
Casimira Benge

Presidente da Associação Brasileira Terra dos Homens
Fábio Andrade Carneiro

Diretora Executiva da Associação Brasileira Terra dos Homens
Claudia Cabral

Copyrigth @ 2015 – Associação Brasileira Terra dos Homens (ABTH)
A reprodução de todo ou parte deste documento é permita somente
para fins não lucrativo e desde que citado a fonte
Edição digital: PDF

CIP – Catalogação na Publicação

A849 Associação Brasileira Terra dos Homens
Família acolhedora : perfil da implementação do Serviço de Família Acolhedora no Brasil. [livro eletrônico] / Associação Brasileira Terra dos Homens. - 1. ed. digital. - Rio de Janeiro : Associação Brasileira Terra dos Homens, 2015.
1.5mb. ; pdf. -
ISBN 9788561181123.

1. Crianças - Assistência . 2. Crianças - Desenvolvimento. I. Título.

CDU – 347.15
CDD – 341.481

Elaborada pela bibliotecária Gabriela Faray (CRB7-6643)

Família Acolhedora - Perfil da Implementação do Serviço de Família Acolhedora no Brasil
Realização: Associação Brasileira Terra dos Homens (ABTH)

Coordenação editorial: **Claudia Cabral**

Autor: **Valéria Brahim**

Colaboração: **Rachel Baptista e Fernanda Villa**

Edição de texto: **Leonardo Leal e Raum Batista**

Projeto gráfico e diagramação: **Neilton Lima**

Revisão: **Fábio Carneiro**

Promoção: **Associação Brasileira Terra dos Homens – Terra dos Homens**
Site: www.terradoshomens.org.br | Email: terradoshomens@terradoshomens.org.br
Tel/Fax: 21 2524-1073
End.: Av. General Justo, 275/sl. 518, Centro, Rio de Janeiro/RJ – CEP: 20.021-130

Promoção: **Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF/Brasil**
Site: www.unicef.org | Email: brasilia@unicef.org
Telefone: 61 3035-1900
End.: SEPN 510, Bloco A - 2º andar, Brasília/DF – CEP: 70.750-521
Caixa Postal: 08584 – CEP 70312-970

Esta publicação digital é uma ação articulada entre a Associação Brasileira Terra dos Homens e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF/Brasil), para levantar o diagnóstico situacional inicial no território brasileiro (georreferenciamento) dos Serviços/programas de Acolhimento Familiar, a fim de fornecer subsídios para o fortalecimento da Política Nacional de Convivência Familiar e Comunitária.

Agradecemos a toda equipe do escritório de Brasília - UNICEF/Brasil, ao Conselho Nacional de Justiça, aos membros do Grupo Gestor do Movimento Nacional Pró-Convivência Familiar e Comunitária, e em especial a toda equipe da Associação Brasileira Terra dos Homens.

Digitalizado no Brasil | Distribuição gratuita

PERFIL DA IMPLEMENTAÇÃO DO SERVIÇO DE FAMÍLIA ACOLHEDORA NO BRASIL

Sumário

1. Apresentação ABTH 7
2. Introdução 9
3. Marco conceitual: O Serviço de Família Acolhedora - histórico e conceituação 13
4. Marco Legal: da lei à garantia da convivência familiar e comunitária 16
5. Percurso metodológico do levantamento nacional sobre a implementação do Serviço de Família Acolhedora no Brasil 17
6. Análise de dados 19
7 Considerações finais: 53
8. Referências Bibliográficas 54

Leitura complementar 55

1. Apresentação ABTH

A Associação Brasileira Terra dos Homens é uma organização da sociedade civil que visa promover a convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes com direitos violados ou em vias de sofrer a violação, investindo na valorização e no fortalecimento de suas famílias e comunidades. Suas atividades tiveram início em 1982 como um programa da Fondation Terre des Hommes, de Lausanne, Suíça. Em 1996, tornou-se uma instituição autônoma, o que possibilitou novas parcerias e a ampliação do campo de atuação no Brasil.

Desde o início de sua trajetória a Terra dos Homens desenvolve projetos de atendimento direto a crianças, adolescentes e suas famílias. Em 1997, em uma parceria com a prefeitura municipal do Rio de Janeiro, ajudou a implementar e monitorar o Projeto Família Acolhedora na cidade, assumindo papel de co-gestora no processo. Esta parceria durou até 2006 quando o serviço se transformou em uma política pública municipal. Dados revelam que 96% de 2.297 crianças e adolescentes atendidos na ocasião foram reintegrados e/ou mantidos em suas famílias, proporcionando-lhes a convivência familiar e comunitária, em consonância ao proposto pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

De 2005 a 2006 a Terra dos Homens implementou o Projeto Família Acolhedora com a Secretaria de Assistência Social de Niterói, desenvolvendo atendimento psicossocial a crianças de 05 a 12 anos e suas famílias.

A partir da experiência adquirida na responsabilidade administrativa e técnica destes projetos, a Terra dos Homens iniciou um trabalho de sistematização e de difusão da metodologia desenvolvida, em municípios das diferentes regiões do Brasil. Por meio da capacitação de profissionais que atuam no atendimento direto a crianças e adolescentes em situação de risco social e da assessoria para implementação de serviços de Família Acolhedora, contribuiu para multiplicar boas práticas e aprendizados no trabalho social de acolhimento familiar. Para apoiar este processo, a Terra dos Homens desenvolveu ainda uma linha de publicações que hoje conta com mais de 10 títulos, dentre os quais, a série "Em defesa da Convivência Familiar e Comunitária" com uma cartilha dedicada exclusivamente a temática do "Acolhimento Familiar".

Paralelamente a sua atuação técnica, a Terra dos Homens sempre buscou se inserir no contexto da defesa dos diretos da criança e do adolescente, participando de diferentes espaços de articulação política dentre os quais os Conselhos e Fóruns Municipais e Estaduais de Direitos da Criança e do Adolescente e redes nacionais e internacionais que tratam desta temática. Ganhou destaque no cenário nacional quando foi convidada para fazer parte da Comissão Intersetorial de Convivência Familiar e Comunitária para elaboração do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. O processo de trabalho dessa comissão foi tão rico e participativo que, antes mesmo do resultado da consulta pública, surgiu o desejo pela formação de um grupo de trabalho que se organizasse em rede.

Foi criado então, em 2005, o Grupo de Trabalho Nacional Pró-Convivência Familiar e Comunitária (GT Nacional CFC), fruto de uma parceria com o UNICEF, a Secretaria de

Direitos Humanos da Presidência da República e outros parceiros. Constituído por representantes de organizações da sociedade civil e do governo (secretarias municipais e/ou estaduais da assistência social e/ou desenvolvimento social), o grupo realizou o alinhamento conceitual e a sistematização do trabalho com família de origem, com família acolhedora e com acolhimento institucional, além do reordenamento da rede de serviços de acolhida. As discussões do GT Nacional CFC inspiraram a produção da publicação "Orientações Técnicas: Serviços e Acolhimento para Crianças e Adolescentes" que contribuiu para regulamentação da organização e oferta de Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes no Brasil.

A Terra dos Homens realizou ainda como fruto de sua atuação política três Colóquios Internacionais sobre Acolhimento Familiar. O primeiro, em abril de 2004, contribuiu para o aprofundamento dos conhecimentos sobre "Família Acolhedora" disseminando e fortalecendo o modelo como alternativa à institucionalização de crianças com direitos violados. Este evento contou com a parceria do UNICEF/Brasil, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) e Grupo de Pesquisa sobre Infância (GRAPE/Paris).

Em dezembro de 2005, foi realizado o segundo Colóquio Internacional sobre Acolhimento Familiar que teve como tema central "O Acolhimento Familiar como Política de Proteção Especial à Criança e ao Adolescente". Fruto de uma parceria com a Secretaria de Cidadania, Assistência e Inclusão Social da Prefeitura Municipal de Campinas dentre outros parceiros, este evento se tornou um momento oportuno para articulações políticas que fomentaram a prática do acolhimento. Durante o evento foi lançado o Grupo de Trabalho Nacional Pró-Convivência Familiar e Comunitária referido anteriormente.

O terceiro Colóquio Internacional ocorreu em dezembro de 2014 e retomou a importância da qualificação técnica dos profissionais engajados neste tipo de trabalho, assim como propôs reflexões sobre a qualificação dos que ocupam órgãos decisórios pela implementação de políticas públicas. Pela primeira vez foram discutidas modalidades de serviços de Acolhimento Familiar, considerando assim esta temática como um dos grandes produtos do Colóquio. Durante o evento foi divulgada a campanha #hablapormi (www.hablapormi.org) com vistas ampliação do número de acolhimentos familiares para crianças pequenas, tanto no Brasil quanto em toda a América Latina e Caribe.

2. Introdução

Pesquisas nacionais e internacionais a respeito do acolhimento (BAPTISTA, 2006; LUNA, DELGADO, 2010; ROSSETTI-FERREIRA *et al,* 2012; VALENTE, 2013; BAPTISTA, 2015), têm demonstrado a importância de cuidados suficientemente bons (WINNICOTT, 1999) para o amadurecimento psíquico saudável de crianças[1] que encontram-se em situações adversas em suas vidas. A busca de um ambiente estável, facilitador e acolhedor tem sido foco de inúmeros trabalhos voltados para esse público no Brasil e no mundo. As legislações priorizam o viés protetor como diretriz fundamental no trato com a infância. Contudo, a garantia legal precisa de ações concretas no intuito de colocar em prática as conquistas legais.

No Brasil, embora a legislação de proteção a crianças e adolescentes, Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990), seja bastante avançada, a prática ainda guarda resquícios de épocas antigas e mantém certa distância das determinações legislativas (RIZZINI, 1993; RIZZINI, 1997; ARANTES, 2004; ZAMORA, PEREIRA, 2013), o que configura recorrentes situações de violações de diretos. Dentre elas estão a violência doméstica, a exploração sexual, o trabalho infantil urbano, a gravidez na adolescência, a vivência na rua e em abrigos sem estratégias ou prazos definidos para acompanhamento e (re) integração, entre outras.

Ao estabelecermos uma análise de como está o processo de implementação dos direitos e deveres estabelecidos pelo Estatuto, constatamos que sua efetivação precisa ser garantida. No que tange ao cuidado de crianças em situação de vulnerabilidade social e afastados de suas famílias, é necessário que haja movimentos instituintes (BAREMBLITT, 2002) que possam ajudar a incorporar novas práticas que assegurem o acolhimento desse grupo em sua totalidade. Para tanto se faz necessário o conhecimento de alternativas viáveis de cuidado e proteção direcionadas a essa parcela da população para que se possa restituir a essas crianças seu direito de viver em família e comunidade.

Neste sentido, o Programa de Família Acolhedora (FA) é uma iniciativa, disponibilizada por um Serviço (público ou não) cujo objetivo é proteger e cuidar de crianças que se encontram em situações adversas de vida. Neste caso, famílias devidamente selecionadas e treinadas, se dispõem a manter provisoriamente, em seu lar, esses meninos (as). O acolhimento em Família Acolhedora é, antes de tudo, um ato de amor incondicional, doação e respeito às particularidades de quem chega. Sendo assim, sua dinâmica tende a ser mais flexível e individualizada do que o atendimento institucional. O Serviço de Família Acolhedora (SFA) é uma via relevante para que o direito à convivência familiar e comunitária seja garantido e está contemplado no Artigo 90 do Estatuto.

O trabalho com a família de origem[2] concomitante ao afastamento faz parte da metodologia sistêmica (GRAHAM, BRAHIM, 2013) responsável por respaldar grande parte das

1 O termo criança está contemplado na Convenção internacional sobre os Direitos da criança e diz respeito à crianças e adolescentes até 18 anos incompletos. Será igualmente aqui considerado quando citado.

2 Família de origem significa a família nuclear ou extensa. Família nuclear é aquela na qual a criança estava inserida no momento do afastamento. Família extensa é composta por parente próximo ou distante como tio(a), avô(ó), primo(a) entre outros (consanguíneos) responsáveis por cuidar e proteger a criança ou adolescente.

iniciativas de acolhimento. Este investimento pretende fortalecer os elos de pertencimento das crianças em situação de separação para que possam, em seu tempo, retornar à família de origem. Nem sempre é possível o retorno ao núcleo inicial, portanto a busca de alternativas de moradia tais como com a família extensa, deve ser igualmente fortalecida no intuito de garantir o melhor interesse da criança.

> O profissional responsável pelo caso acumula informações sobre a família de origem da criança e descreve suas experiências de vida para identificar as necessidades presentes e futuras. Isto é feito através do desenvolvimento de um [plano] com todos os aspectos da vida da criança,incluindo sua casa, sua comunidade, cultura, religião, família de origem, escola, atendimento médico , interesses, *hobbies* e rotinas. Isso faz parte do planejamento futuro para o cuidado da criança e minimiza os riscos conforme os planos são desenvolvidos. Quanto mais se sabe sobre a criança melhor será o planejamento. (PEASE, M. Promoting Casework for children and adolescents in Foster Care. Palestra proferida no II Colóquio Internacional de Acolhimento Familiar, Campinas/SP, 2014)

Em seus processos decisórios, alguns atores do campo jurídico entendem que o encaminhamento de crianças institucionalizadas aos SFA é uma alternativa para o cumprimento do que determina a lei (BRASIL, 1990) no sentido da proteção integral. Entretanto, há de se ponderar que o estabelecimento de nova vinculação afetiva pode gerar expectativa de permanência em uma nova família. Além disso, o retorno à família de origem pode tornar-se cada vez mais distante com a excessiva circulação nos diferentes espaços sem que haja a devido resgate da história da família de origem da criança e o motivo que levou ao afastamento. Experiências internacionais apontam, há bastante tempo, para este problema da passagem de crianças por várias casas e vêm, desde então, reavaliando suas práticas (SCHUERMAN, RZEPNICKI, LITTELL, 1994).

É importante que se possa discutir em que medida esta opção será saudável para a criança institucionalizada já que a proposta da nova modalidade de acolhimento em FA é ser temporária e excepcional (Art. 34, § 1º, BRASIL, 1990). Além disso, seu objetivo é atender encaminhamentos advindos da alta complexidade, ou seja os casos em que se faz necessária a proteção integral para aqueles que "se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário" - Política Nacional de Assistência Social – PNAS (BRASIL, 2004, p. 39). Neste sentido, o acolhimento em Família Acolhedora parece não contemplar, prioritariamente, o público institucionalizado.

As relações de apego bem sucedidas entre crianças e seus cuidadores são fundamentais para a saúde mental e têm grande influência no percurso do desenvolvimento infantil saudável (BOWLBY, 1989). Spitz (2000) corroborou a importância de relações de afeto favoráveis na fase inicial do desenvolvimento infantil. O conceito de "clima emocional favorável" se constrói com a dedicação da mãe com seu bebê e irá orientar os afetos deste, proporcionando-lhe qualidade de vida. Os aparelhos sensoriais e perceptivos, ainda imaturos neste fase, necessitam do afeto para o amadurecimento saudável.

O sentimento de "confiança básica" proposto por Erik Erikson (1972) faz referência ao sentimento de previsibilidade sobre os cuidados parentais, ou seja, crianças pequenas que podem confiar em seus cuidadores, pela constância e sensibilidade de suas ações protetivas, tendem a ser adultos seguros e

confiantes. Alinhado ao pensamento dos teóricos citados, Winnicott (DIAS, 2012), conceitua a "mãe suficientemente boa" como aquela que não necessariamente é a mãe biológica, mas alguém que proporciona ao bebê cuidados estáveis e contínuos facilitando sua constituição psíquica, um movimento bem característico dos acolhimentos realizados por Famílias Acolhedoras. Desta forma, diversos autores clássicos da psicologia colaboram para o entendimento da necessidade dos cuidados e, neste sentido, fundamentam a proposta do acolhimento.

O Serviço de Família Acolhedora é uma proposta inovadora, disseminada em muitos países. A despeito de seu pouco conhecimento no Brasil, esta alternativa protetiva tem sido cada vez mais defendida por pessoas com posicionamentos contrários à institucionalização. No entanto, carece de investigações a respeito de sua localização e desafios para implementação e execução nos diferentes municípios brasileiros. Hoje, reconhecida por especialistas em desenvolvimento infantil e legisladores como alternativa primeira antes de qualquer tentativa de institucionalização (BRASIL, lei 12.010, 2009), é o foco desta pesquisa.

O tema em questão tem sido pauta das políticas públicas em diferentes instâncias. Trata-se de preocupação em níveis governamentais e da sociedade civil organizada. O terceiro setor tem ocupado igualmente as cadeiras de trabalho tentando garantir a proteção agindo em um trabalho articulado em rede. A exemplo foram criadas redes como Red Latinoamericana de Acogimiento (RELAF) e Family For Every Child, que visam garantir a convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes.

Esta pesquisa tem como objetivo avaliar a compreensão dos atores sociais sobre o SFA, analisar o modo como o Serviço está sendo implementado no Brasil e a disseminação dos mesmos no território nacional. Pretende também avaliar como as propostas das diretrizes da ONU sobre Os Cuidados Alternativos para Crianças Afastadas do Convívio Familiar e do PNCFC para fortalecer o sistema de proteção estão sendo colocadas em prática e quais os esforços políticos necessários.

O campo de análise (BAREMBLITT, 2002) desta investigação contempla a Família Acolhedora como objeto de estudo para que se possa aprimorar seu campo de intervenção. O entendimento acerca de sua implementação e execução está para além dos resultados encontrados nesse estudo e visa conhecer mais proximamente esta realidade. O intuito aqui é aprimorar sua efetivação, fortalecer e fornecer subsídios para a implementação de ações protetivas no Brasil. Assim, trabalhamos com o objetivo de traçar o perfil da implementação dos SFA por meio de um estudo de levantamento no território brasileiro.

Buscamos identificar quais municípios desenvolvem essa iniciativa e quem são os responsáveis por sua implementação e execução. Interessa-nos mostrar a faixa etária, tempo de permanência e quantitativo de crianças e adolescentes acolhidos e reintegrados além de identificar o número de famílias cadastradas para acolhimento e os principais desafios encontrados na execução dos SFA. Atualmente esses dados não estão disponíveis para os usuários do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) e são de grande relevância para o fortalecimento desta política pública de acolhimento no Brasil.

Esta investigação é um produto surgido da necessidade de ampliar o conhecimento sobre Famílias Acolhedoras. A Terra dos Homens (ABTH) e o UNICEF compreendem a necessidade de uma atualização da referência desses Serviços no Brasil uma vez que os dados mais recentes datam de 2011 com publicação em 2013 e outros em 2014 no Censo SUAS que não contemplam alguns critérios específicos trazidos nesta investigação. Além disso, na pesquisa de 2013 responsável por referenciar as iniciativas de acolhimento (ASSIS, FARIAS, 2013), os dados sobre acolhimento em Famílias Acolhedoras estão misturados com aqueles relativos à família extensa. Entendemos que Família Acolhedora não é família extensa. Portanto, fizemos essa diferenciação separando as duas categorias.

O estudo em questão visa atender diversas demandas a respeito desses Serviços situados em diferentes regiões brasileiras. O presente trabalho pretende contribuir para apoiar, garantir e promover ações que fortaleçam a convivência familiar e comunitária, por meio desta alternativa protetiva, e cooperar para que a lei 8069/90 seja cumprida. Além de subsidiar outras políticas públicas de proteção integral e ampliar as lentes do conhecimento para que se possa respaldar novas práticas protetivas.

Esta publicação está dirigida aos diversos atores e atrizes do Sistema de Garantia de Direitos envolvidos na temática da proteção integral. Entende-se que esta ampla rede de legisladores, articuladores e executores do direito da criança precisa do respaldo de pesquisas científicas comprometidas com ações garantistas. Aproximar a realidade do que dispõe a lei parece ser o grande desafio da contemporaneidade.

A população de pessoas diretamente beneficiadas por esta investigação está composta pelos gestores da assistência social e equipes técnicas da média e alta complexidade. Além disso, profissionais do SGD tais como psicólogos, assistentes sociais, pedagogos, advogados, conselheiros tutelares e de direitos, sociedade civil, gestores escolares, dentre outros. Indiretamente serão atingidas as crianças e adolescentes atendidos nessa extensa rede de proteção.

3. Marco conceitual: O Serviço de Família Acolhedora - histórico e conceituação

O Serviço de Família Acolhedora organiza o acolhimento de crianças e adolescentes em residências de famílias que se disponibilizam a cuidar quando as mesmas precisam ser afastadas do convívio familiar por meio de medida protetiva (artigo 101, BRASIL, 1990). Essas famílias acolhedoras são cadastradas, selecionadas, capacitadas e recebem acompanhamento de psicólogos e assistentes socais. As famílias de origem que se encontram temporariamente impossibilidades de cumprir sua função protetiva para com sua prole, também são acompanhadas pela equipe do Serviço para que, no menor espaço de tempo possível, a criança possa voltar ao convívio de sua família nuclear ou extensa. Esse tipo de acolhimento propicia a continuação da criança e do adolescente em uma convivência familiar e comunitária. Não se trata aqui de hierarquizar os tipos de acolhimento. Mas de qualquer forma, quando possível e quando a criança ainda não estiver em acolhimento institucional o SFA é uma medida protetiva especial que reúne boas condições para permitir que a criança ou o adolescente vivenciem vínculos mais estáveis Na avaliação da equipe deve haver possibilidade de retorno à família de origem ou extensiva para que essa modalidade de acolhimento seja efetivada no caso em questão. Em ambos as modalidades de acolhimento, familiar ou institucional, quando a criança ou o adolescente tem alguma referência familiar, tanto o ECA quanto o *Guidelines* (Diretrizes das Nações Unidas para Proteção e Cuidados Alternativos com Crianças e Adolescentes privados dos Cuidados Parentais, 2009) estabelecem a provisoriedade da medida e a recuperação dos vínculos anteriores ao acolhimento ou ao fortalecimento de vínculos com a família extensa. Desta forma, todos os esforços deverão ser empreendidos para o retorno à família de origem ou extensa, prioritariamente. Portanto, embora vários estudos, conforme os acima citados apontem para a importância do cuidado personalizado em detrimento do cuidado coletivo institucional, é importante o estudo personalizado de cada caso e, em algumas das situações, o acolhimento institucional pode ser mais adequado.

> "... pensar na transferência quase automática dos acolhimentos institucionais para o [serviço de] Família Acolhedora, utilizando o programa como uma porta de saída dos abrigos, não considera que nas instituições a criança também estabelece vínculos afetivos importantes e não leva em contra que para alguns casos conviver com outra família que não seja a sua pode ser insustentável."
>
> (CASAGRANDE, D. Desafios dos acolhimentos familiares de longa duração. Palestra do III Colóquio Internacional de Acolhimento Familiar, Campinas/SP, 2014)

Essa modalidade de proteção a crianças afastadas do convívio familiar teve sua origem em países como os Estados Unidos (1910), Inglaterra e França (1940), Israel (1950), Espanha (1970) e Itália (1980). Estes países iniciaram suas ações baseando-se em pesquisas sobre os efeitos da institucionalização de crianças por orfandade (BOWLBY, 1952) e em instituições totais (FOUCAULT, 1984) que, em geral, produziam uma dificuldade de adequação dos mesmos quando adulto à vida na sociedade fora os " muros" institucionais.

No Brasil a prática de acolher crianças em famílias que não seja a delas é bastante

antiga. Sendo que o acolhimento informal em geral ocorria da decisão voluntária da mãe biológica em entregar sua criança para que outra família se responsabilizasse por ela, sem a formalização e ou mediação de uma autoridade legal. A este fenômeno Cláudia Fonseca (2002) denominou de "circulação de crianças" passando a maior parte de sua infância e juventude em casas que não eram de seus genitores. O acolhimento familiar formal, por sua vez, é a colocação de uma criança ou adolescente sempre por determinação judiciária. Érica Brasil conceitua o acolhimento formal, descrevendo-o assim: "quando uma família biológica (novamente, quase sempre a mãe) encontra-se sob algum tipo de intervenção do Estado, por não querer, poder, ou conseguir cumprir os direitos e deveres do papel parental" (2004, p. 104).

Apesar de pouco difundida e de o formato atual ser relativamente novo (1990), o acolhimento familiar no Brasil mediado pela Justiça é bastante antigo. Entre os anos 1930 e 1940, funcionou no Estado de Santa Catarina um Programa de Colocação Familiar proposto pelo magistrado Hercílio João da Silva Medeiros para dar um destino aos "abandonados" da capital. Segundo Arend (2005) as autoridades judiciárias pretendiam instituir uma política social e assistencial moderna para garantir apenas que os 'menores' sobrevivessem.

Em São Paulo, no ano de 1949, instaura-se, tendo como base as experiências de França, Inglaterra e Estados Unidos a Lei do Estado de São Paulo nº 560, de 27 de dezembro, a criação do Serviço de Colocação Familiar junto ao Juizado de Menores que consistia na "colocação em casas de famílias, a titulo gratuito ou remunerado, de menores de 0 a 14 anos que, por força de fatores individuais ou ambientais, não tivessem lar ou nele não pudessem permanecer". (SILVA, 1997, 53). Durante quase 30 anos também funcionou em Porto Alegre um Programa da Fundação do Bem-Estar do Menor de acolhimento familiar. "O Programa Lares Substitutos" foi iniciado em 1972 numa época quando a Antiga Fundação do Bem-estar do Menor - Febem) promovia uma nova política de integrar crianças necessitando de ajuda na comunidade" (FONSECA , 2004, p. 93).

Essas iniciativas tiveram muitas dificuldades por falta de recursos financeiros, falta de treinamento para as famílias acolhedoras e queixas trabalhistas contra o Estado.

O Serviço de Colocação Familiar, Programa do Estado de São Paulo, e o Programa de Lares Substitutos de Porto Alegre, apresentavam as mesmas características dos atuais Serviços de Família Acolhedora: repasse de subsídios às famílias acolhedoras, fazem parte da política de atendimento à infância e adolescência ameaçada ou violada em seus direitos, consistiam em acolhimentos provisórios, dentre outras características. No entanto, todos eles estavam circunscritos sob a égide do Código de Menores e de outro paradigma quanto a criança e ao adolescente, ora chamado de 'menor', e a família que era vista como uma ameaça.

No final dos anos de 1990, surgem as primeiras experiências brasileiras sob o paradigma da proteção integral instaurada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Como deliberação do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente é criado no Rio de Janeiro em 1996 o Programa Família Acolhedora. O município de Campinas/ SP inaugura o serviço com a cunha de Projeto SAPECA (Serviço de Acolhimento e Proteção Especial à Criança

e ao Adolescente) em 1997. Em 1998, Franca/SP estabelece o Projeto Família de Apoio. E, finalmente, entre as experiências pioneiras se destaca o Projeto Famílias de Apoio em São Bento do Sul/SC em 2002, cidade de Santa Catarina que durante anos não teve serviço de acolhimento institucional, sendo suficiente para atender a demanda da cidade o SAF.

Atualmente o Serviço de Família Acolhedora faz parte da Política de Assistência Social e, em geral, sua execução está ligada à Secretaria Municipal de Assistência Social dentro dos serviços oferecidos pela Alta Complexidade que atuam em casos onde a violação de direitos pressupõe o rompimento temporário de vínculos familiares e comunitários.

O Serviço de Família Acolhedora é uma ação essencialmente em rede, porque para que seja efetivado é necessário que os atores do Sistema de Garantia de Direitos, sobretudo o Juizado da Infância, Ministério Público, Conselho Tutelar e Secretaria Municipal de Assistência Social, e a sociedade possam assumir suas responsabilidades concomitantemente.

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 (artigo 227, BRASIL, 1988).

A seleção das famílias para acolherem é uma importante fase para implementação do Serviço. Deve haver uma maciça divulgação do que seja o SFA; as famílias que se candidatarem devem passar por uma seleção criteriosa e capacitação continuada para que se tenha segurança de que a mesma terá disponibilidade para proteger a criança e trabalhar com a equipe, para que a mesma seja reintegrada à sua família de origem. Há critérios específicos de acordo com cada município, mas é comum que os critérios incluam: que a pessoa de referência na família acolhedora tenha mais de vinte e um anos; que não haja envolvimento de nenhum membro da família com dependência química; que haja o aprouve de todos os membros da família na participação do serviço; disponibilidade afetiva e capacidade de exercer o papel de proteção.

O direito à convivência familiar e comunitária à sua família de origem, enquanto direito, deve ser observado de acordo com a situação legal da criança ou do adolescente. Via de regra, se não houver nenhuma determinação legal que impeça, devem-se promover encontros semanais entre família de origem e criança ou adolescente para que o vínculo entre eles seja fortalecido. Este fato torna fundamental que o acolhimento seja em uma família que resida no mesmo município da família de origem.

A metodologia da equipe do SFA deve ser de acompanhamento contínuo à família acolhedora, incluindo a criança ou adolescente acolhido e sua família de origem para que seja possível a reintegração familiar respeitando a brevidade da medida. Em casos que, apesar de todos os esforços apreendidos, não seja possível o retorno à sua família de origem ou extensiva, a criança ou adolescente deve então ser colocado para a adoção ou trabalhado para a autonomia.

4. Marco Legal: da lei à garantia da convivência familiar e comunitária[3]

A herança do Código de Menores (1979) baseado na "situação irregular do menor" e da incompetência da família pobre em cuidar de sua prole foi o alicerce das políticas para infância do século XIX e grande parte do século XX numa lógica institucionalizante.

Com o advento da nova Constituição Federal de 1988, a Constituição Cidadã, se inaugura a Doutrina da Proteção Integral com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Em contraste ao Código de Menores o ECA em seu artigo 19 reconhece como um direito fundamental da criança e do adolescente a preservação de seus vínculos familiares e comunitários.

Esta nova ordem política se desdobra em normativas como a Política Nacional da Assistência Social (MDS, 2004), no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa de[4] Crianças e Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária – PNCFC (Brasil, 2006), nas Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes e na alteração do ECA por meio da Lei 12.010/2009.

Conforme acima mencionado, a experiência do Serviço de Família Acolhedora já ocorria desde os anos 1990 no Brasil sem no entanto estar normatizado por lei e ou diretrizes. A Política Nacional da Assistência Social (MDS, 2004) determina a existência de "serviços que garantam proteção integral [...] para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou comunitário". Esse posicionamento embasou a implantação do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora.

O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC, 2006) cita a experiência de acolher crianças e adolescentes em famílias eu não sejam a biológica, denominando de "Programa Família Acolhedora". Atualmente com a regulação como política pública em âmbito nacional por meio da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (MDS, 2009) é denominado Serviço de Família Acolhedora, sendo um dos serviços a serem oferecidos pela Alta Complexidade nas Secretarias Municipais de Assistência Social.

Em face da promulgação da Lei n. 12.010/2010, se insere na lei maior de proteção à infância e a adolescência, o ECA, como uma modalidade de proteção a crianças e adolescente.

3 Para maiores informações leia ao final dessa publicação o texto complementar de PAE KIM, R. O Necessário Diálogo entre o Judiciário e o Social na Implantação e Funcionamento Eficiente do Serviço de Família Acolhedora, 2014

5. Percurso metodológico do levantamento nacional sobre a implementação do Serviço de Família Acolhedora no Brasil

Este capítulo destina-se a apresentar de forma sucinta o percurso metodológico utilizado na pesquisa em tela. A concepção da pesquisa se deu na interlocução entre o Unicef e a Associação Brasileira Terra dos Homens, estabelecendo-se que a responsabilidade da condução metodológica desta pesquisa científica estaria a cargo da Terra dos Homens.

O projeto foi submetido à Plataforma Brasil e aprovado pelo Comitê de Ética e Pesquisa do Instituto de estudos em saúde coletiva (IESC- UFRJ), CAAE: 42638215.5.0000.5286 A pesquisa apresentou risco mínimo e baseou-se na resolução 466 de 12 de dezembro de 2012 que aprova diretrizes e normas regulamentadoras para pesquisas envolvendo seres humanos. Após aprovação pelo Comitê de Ética, foi realizado o pré-teste do instrumento que finalmente sofreu os ajustes finais necessários para sua aplicação. Foram resguardados todos os cuidados referentes à confidencialidade dos respondentes.

5.1. O pré-teste

Essa fase deve ser tratada com a maior importância, visto que determina a qualidade da pesquisa ao validar o instrumento de coleta de dados. Para tanto, buscou-se realizar este pré-teste na ocasião do III Colóquio Internacional sobre Acolhimento Familiar, ocorrido em dezembro de 2014, na cidade de Campinas/SP. Representantes dos serviços de Família Acolhedoras presentes no evento responderam um questionário que fora adequado e validado às condições ideais para a investigação que se desejava realizar. Responderam a esse questionário, na ocasião, 48 Serviços.

5.2. O método de coleta de dados

Elegeu-se como mais apropriado para os objetivos e dimensões da pesquisa o método Survey[4]. Não houve manipulação de variáveis e o foco de interesse perpassou as opiniões dos envolvidos no trabalho com a temática em questão. O instrumento foi utilizado de forma não supervisionada.

A ferramenta de coleta de dados, um questionário contendo um campo para identificação e nove perguntas (anexo 1), foi enviada em formato digital. O instrumento apresentou, no corpo da mensagem inicial, o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) a ser apreciado antes da concordância dos participantes em responder às perguntas. Inserimos um glossário neste termo esclarecendo as diferenças entre família acolhedora, família extensa e adoção para que pudéssemos filtrar somente os dados referentes às primeiras.

5.3. O levantamento quantitativo

Vencida a etapa de construção e validação do instrumental de pesquisa outra e importante fase precisava ser ultrapassada, a elaboração de uma listagem que incluísse o maior número, se não todas, de instituições que prestavam o serviço de Família Acolhedora no Brasil.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) foi parceiro fundamental nessa etapa fornecendo a listagem dos municípios que responderam possuir serviço de Família Acolhedora no Censo-SUAS de 2013 e de 2014. O apoio do Conselho

4 Método de pesquisa quantitativa pertinente quando se pretende investigar o que, porque, como ou quanto se dá determinada situação.

Nacional de Justiça tanto para a identificação de serviços existentes quanto para o incentivo a que os mesmos respondessem ao questionário também contribuiu para o alcance dos resultados aqui apresentados. Outra forma de identificarmos os serviços, apesar de em pequena escala, foi a indicação de parceiros dos serviços dos quais tinham conhecimento da existência.

As listagens fornecidas pelo MDS necessitaram ser depuradas, visto que recebemos um total de 315 serviços, 17 não correspondiam às características do serviço de Família Acolhedora, o que de antemão aponta uma dificuldade de compreensão da natureza do Serviço.

Os e-mails disponibilizados para envio dos questionários foram tabulados em tabela Excel que serviu de base para os registros dos contatos e demais anotações. Esta mesma tabela foi alimentada constantemente com novos endereços embasando o aumento do número de possíveis respondentes para que pudéssemos ampliar o alcance da pesquisa. No entanto, esta pesquisa não garante o caráter censitário, visto que pela dinâmica de implantação deste Serviço pode haver outras instituições que realizam este tipo de trabalho, mas que não conseguimos abordar.

Foram enviados mais de 700 e-mails para 400 municípios. Concretamente participaram da pesquisa 198 municípios, sendo que três municípios tiveram seu questionário invalidado pela falta de identificação clara dos municípios em questão, sem ter como esclarecer devido aos dados de contatos serem inválidos, os quatrocentos municípios que possuíamos de base, cento e vinte e três não retornaram o questionário, apesar de todos os esforços apreendidos para que o respondessem.

Dados iniciais:

Nº de Município como linha de base	**400***
Ligamos mas não respondeu o questionário	123
Telefone não atende/completa	82
Indicados por parceiros	7
CNJ	61
Responderam Censo SUAS 2013	21
Responderam Censo SUAS 2014	106
Participaram da Pesquisa	195
Questionários Inválidos	**3**
TOTAL respostas	**198**

Da relação inicial oitenta e dois municípios não atenderam a nenhum contato telefônico, ou por não completar a ligação com o número fornecido ou por não haver resposta do outro lado da linha. No total obtivemos 195 questionários válidos, sendo que 127 instituições respondentes são as que constam no Censo SUAS 2013 e 2014, 61 foram incentivadas pelo CNJ e sete foram as que adquirimos conhecimento por indicações do outro Serviço de outros municípios.

6. Análise de dados

Os 195 municípios que responderam ao levantamento encontraram-se em momentos distintos da implementação do Serviço. Abaixo segue uma tabela síntese que demonstra o quantitativo de Serviços por status.

Municípios Participantes - Status	Quantitativo
SFA em Implementação	11
Não Possui Serviços	17
Sem atendimento (possui SFA)	11
SFA em Execução	156
TOTAL	**195**

Os respondentes que informam estar na fase de implantação do Serviço foram onze. Confirmam que já possuem lei de criação e ou já houve o lançamento do Família Acolhedora, mas estão em processo de estruturação do equipamento em que será abrigado o Serviço.

Mesmo tentando depurar as listagens recebidas para que os questionários fossem enviados apenas para os municípios que comprovadamente possuíam serviços de Família Acolhedora, 17 municípios que receberam o instrumental de pesquisa nos reportaram não possuir esse tipo de ação, apesar de terem informados no Censo SUAS possuírem o SFA. Onze dos municípios contatados informaram possuir o Serviço, mas no momento estarem sem atendimento, ou por falta de equipe técnica e ou por não contarem com famílias acolhedoras, destes quatro municípios informaram que estão desativando o SFA. Os serviços em execução no Brasil que foram contatados e que responderam ao questionário enviado totalizam 156.

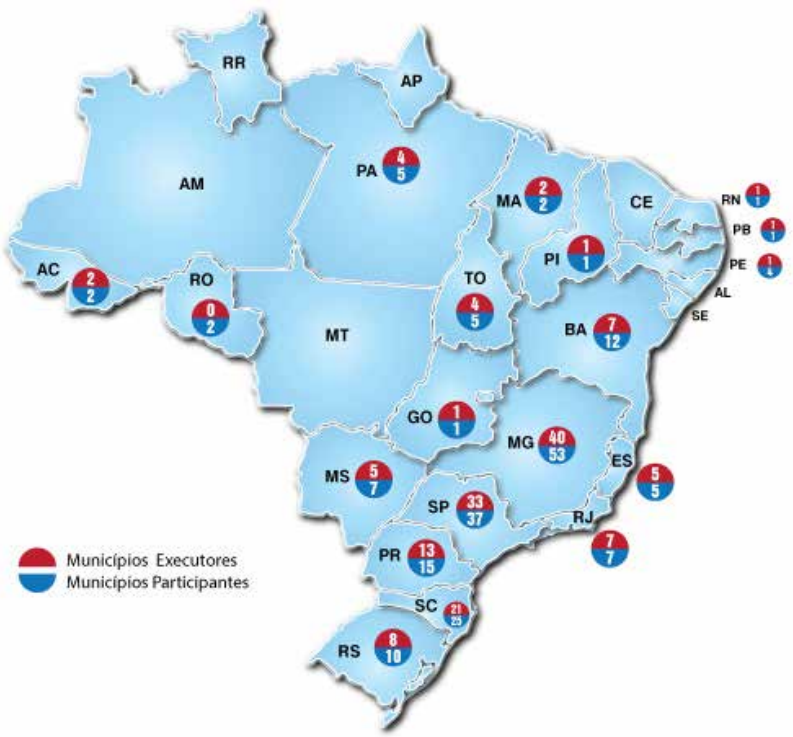
Conforme relatado acima o instrumental de pesquisa era formado por nove perguntas objetivas relacionadas à implementação e ao funcionamento do Serviço de Família Acolhedora no município respondente. São elas:

1. Qual instituição CRIOU o Serviço de Família Acolhedora em seu município? (admitindo múltiplas respostas)
2. Qual instituição executa HOJE o Serviço no município? (admitindo múltiplas respostas)
3. Quando iniciou o serviço em seu município?
4. Quantas crianças e adolescentes foram acolhidos(as) anualmente? (anos 2012, 2013, 2014)
5. Classifique a modalidade de família acolhedora da MAIS utilizada para a MENOS utilizada em seu município.
6. Qual a faixa etária PREDOMINANTE dos atendidos no Serviço no ano de 2014?
7. Quantas crianças e adolescentes (total) foram reintegrados na família de origem (nuclear ou extensa)?
8. Nos últimos três anos (2012, 2013 e 2014), quantas famílias acolhedoras foram cadastradas em cada ano respectivamente? *gostaríamos de saber quantas novas famílias entraram para o projeto em cada ano.
9. Qual o maior desafio na sua prática diária?

Cada pergunta feita e suas interfaces serão foco de análise na busca de compreender o percurso de implementação do serviço de Família Acolhedora no Brasil

6.1. Sobre a localização dos Serviços de Família Acolhedora

Os respondentes à atual pesquisa são oriundos de 19 estados. Abaixo segue o gráfico do quantitativo de municípios por estado brasileiro que relatam possuir o SFA:



	Número de Municípios Participantes por Estado	Município Executando
AC	2	2
MG	53	40
RJ	7	7
BA	12	7
RS	10	8
RN	1	1
TO	5	4
SC	25	21
SP	37	33
PR	15	13
PE	4	1
PI	1	1
MS	7	5
PA	5	4
ES	5	5
GO	1	1
MA	2	2
PB	1	1
RO	2	0
	195	156

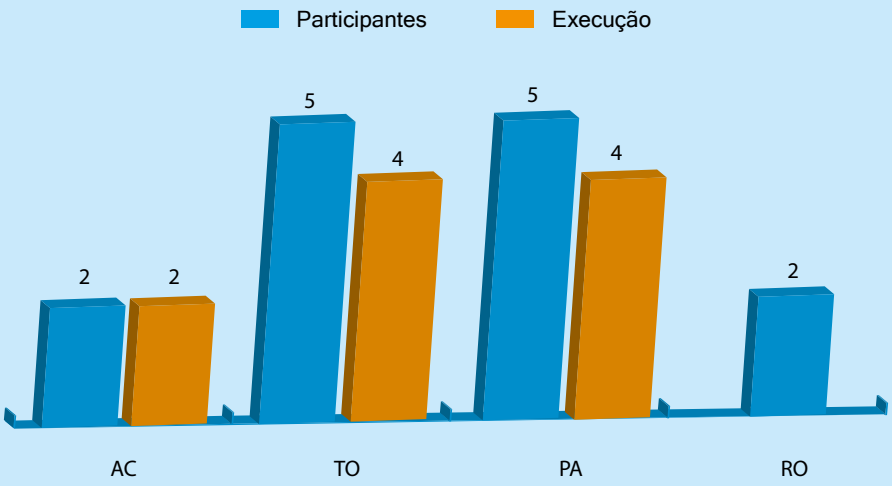
Se analisarmos os estados em relação ao quantitativo de municípios, dentre os que possuem mais Serviços em dados brutos apesar de MG ser o que lidera o ranking o estado de SC é o que se comparado com o número de municípios tem a maior cobertura territorial do Serviço (7,1%). Santa Catarina é historicamente conhecida como pioneira nas práticas de colocação em família substituta (adoção), tendo sido o primeiro estado do Brasil a instituir Comissão Estadual Judiciária de Adoção (CEJA). Cabe aqui ressaltar que o Serviço de Família Acolhedora é distinto de adoção, visto que o objetivo maior é que a criança ou adolescente em acolhimento familiar possa ser reintegrado à sua família e comunidade

após ser o quadro de violação de direitos que levou a essa medida seja revertido. Esta ênfase na distinção dessas duas modalidades deve-se ao fato de que no Brasil ainda há uma tendência de se confundir o SFA a adoção, herança do significado da guarda definitiva do Código de Menores oferecida a algumas famílias acolhedoras, na experiência da década de 1950 em São Paulo.

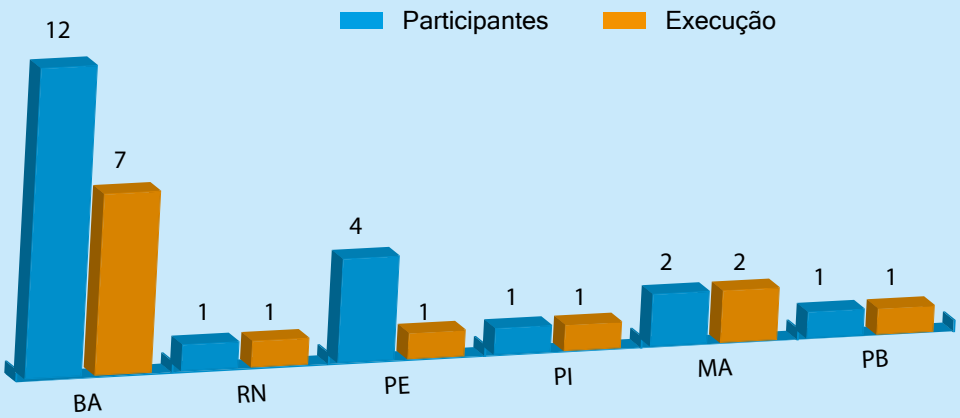
Sendo o Brasil um país de dimensões continentais e de diversidades socioculturais segue em todo o presente relatório as análises regionais.

Análise Regional: Municípios

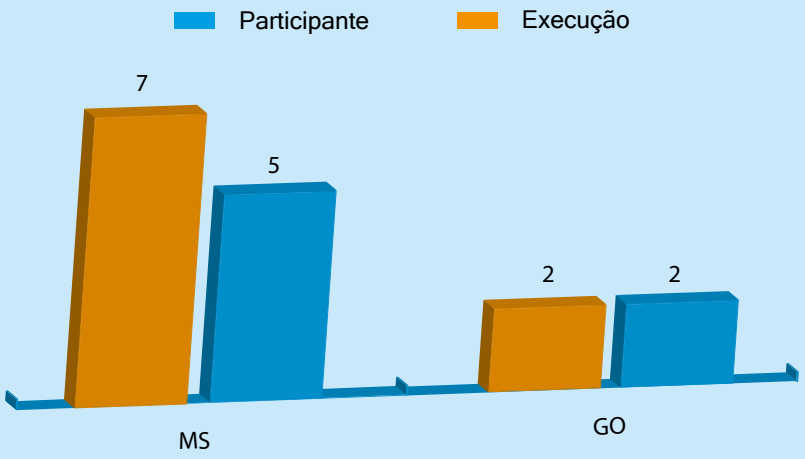
Região Norte:



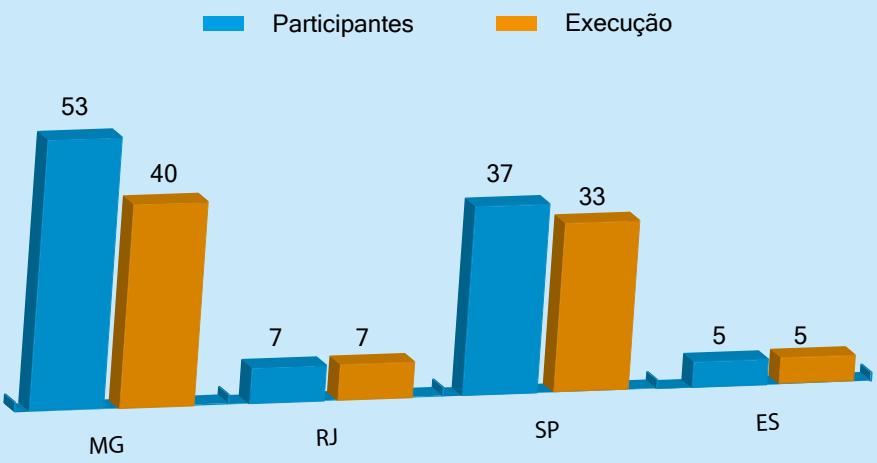
Região Nordeste:



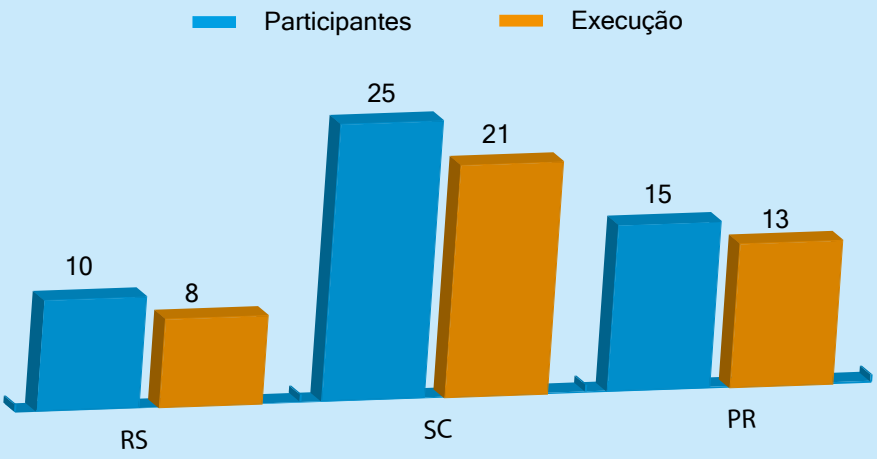
Região Centro-Oeste:



Região Sudeste:



Região Sul:



A partir dos dados coletados neste levantamento, observa-se que os SFA estão localizados em, sua grande maioria, nas regiões Sudeste e Sul do país, com 85 e 42 municípios executantes respectivamente. Minas Gerais é o estado com maior número de municípios que possuem o SFA com 40, seguido do estado de São Paulo com 33 municípios executantes. Vale ressaltar que apesar de possuírem em números brutos os maiores de SFA, as regiões Sul e Sudeste também concentram o maior número de abrigos tradicionais, 25,3% e 54% respectivamente, segundo o que aponto o Levantamento das Crianças e Adolescentes em Serviço de Acolhimento (2013).

É oportuno observar que a maior concentração de serviços no Sudeste pode estar relacionada ao início desta experiência no Brasil ter ocorrido primeiramente na região Sudeste. Em São Paulo, na década de 1950, foi criado o Serviço de Colocação Familiar (BRASIL, nº 560, 1949), uma iniciativa de pessoas preocupadas com os malefícios causados pela institucionalização, nesta época sob a égide do Código de Menores a guarda à família acolhedora era definitiva para as crianças e adolescentes considerados "inadotáveis".

O Estado do Paraná criou em 1991 a primeira Comissão Estadual Judiciária de Adoção – CEJA[5] o pode denotar a inclinação histórica do Sul do país a ver a convivência familiar e comunitária de crianças pela via da adoção. Une-se a isso o fato da maioria dos Grupos de Apoio à Adoção estarem no Sudeste (54%) e Sul (26%) do Brasil, segundo informação do site da Associação Nacional dos Grupos de Adoção (ANGAADs).

Já na época do Estatuto da Criança e do Adolescente com foco na guarda excepcional e provisória, surge como nova modalidade de acolhimento provisório no Rio de Janeiro, a partir da 2ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, em 1997, o projeto Família Acolhedora. Após o advento do ECA, as cidades de Rio de Janeiro/RJ e Campinas/SP são pioneiras na implementação de SFA como cuidado alternativo provisório. A cidade de São Paulo/SP, o primeiro município a estimular a proteção de crianças e adolescentes sob a modalidade de guarda, ainda no Código de Menores, destaca-se pela capacidade de estudo sobre a temática. É curioso observar que as regiões que mais investiram na implantação formal de SFA são também as que mais sofreram influência das Rodas dos Expostos, modelo de longa permanência para bebês surgido no período colonial por iniciativa da Santa Casa de Misericórdia e somente extinto na República, e do período dos e de grandes Educandários que inicia sua marca no reinado de D. Pedro II com o ato adicional de 1834 (Lei nº 16 de 12/08/1834) que tinha por objetivo oferecer instrução primária e profissional as crianças e adolescentes das classes populares, chamados de "filhos do povo".

O presente estudo constatou a presença do Serviço em outras regiões, embora seu número seja ainda reduzido. No Nordeste foram encontrados 13 Serviços. Piauí, Pernambuco, Paraíba e Rio Grande do Norte contam com uma experiência cada. Maranhão possui dois municípios que possuem o SFA e Bahia eleva seu número para sete.

A região Norte também conta com 10 iniciativas de acolhimento em Famílias

5 A Comissão Estadual Judiciária de Adoção é a Autoridade Central Estadual Brasileira que trabalha em sintonia com a Autoridade Central Federal, sediada em Brasília, em conformidade com o previsto na Convenção Relativa à Proteção das Crianças e à Cooperação em Matéria de Adoção Internacional, mais conhecida como Convenção de Haia, de 27 de maio de 1993, assinada e ratificada pelo Brasil, de acordo com o Decreto Federal nº 3.087 de 21 de junho de 1999.

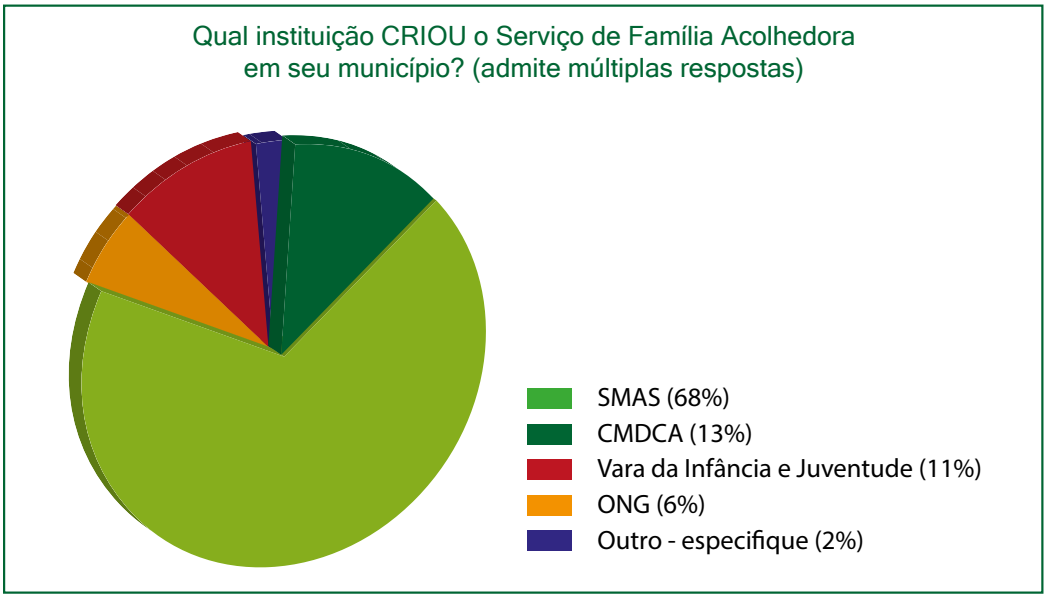
Acolhedoras. O Acre afirmou a existência de dois Serviços, seguido do Pará e Tocantins com quatro Serviços cada. Há iniciativas ocorrendo na região que demonstram o comprometimento na implementação desta política pública, como o caso da parceria entre Defensoria Pública, Estado e Município para o fortalecimento do SFA no Pará (Silva & Cabral, 2008).

Segundo Serra (2003), a PNAD 1999 as regiões Norte e Nordeste são as que mais possuem a característica de circulação informal de crianças entre parentes e não parentes dos genitores. No ano de 1999 a circulação entre as crianças e adolescentes da zona urbana, na faixa etária de 0 a 14 anos, que possuíam mães vivas apresentou percentual de 10,6% e de 10,26%, para o Norte e o Nordeste, respectivamente. Esses dados podem denotar um grande potencial a ser trabalhado para que as comunidades possam ser acolhedores formais de crianças e adolescentes.

O Centro-Oeste realiza acolhimento em Goiás, uma iniciativa, e Mato Grosso do Sul, cinco experiências.

6.2. Quanto a CRIAÇÃO do Serviço de Família Acolhedora no município

Ao ser perguntado sobre a instituição que criou o Serviço de Família Acolhedora no município o respondente poderia assinalar múltiplas alternativas, apesar de nenhum dos respondentes fornecerem mais de uma resposta. A maioria afirmou ser a Secretaria de Assistência Social responsável pela criação do Serviço (68%), seguido do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente (13%) e da Vara da Infância e Juventude (11%) e Organizações Não Governamentais – ONGs (6%). O item "outros" refere-se a Conselho Tutelar (1) e a Instituições não especificadas (3)



A Secretaria Municipal de Assistência Social, como gestora da Política Municipal de Assistência Social e atendendo a implantação da proteção social especial de alta

complexidade do Sistema Único da Assistência Social (Suas) deve ser em essência a criadora do SFA. Este papel é confirmado em 68% dos municípios entrevistados, estando então coerente com o objetivo de segurança e proteção social propostos pela Assistência Social.

Os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) aparecem em 13% das respostas, como idealizadores do Serviço no município em questão. Estes Conselhos, criados para formular e deliberar políticas em prol de crianças e adolescentes fazem parte da rede de garantia de direitos. O artigo 260 do ECA define como prioridade na definição do uso dos recursos captados pelo Fundo Municipal (neste caso) dos Direitos da Criança e do Adolescente (FIA) serão considerados as disposições do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar, bem como as regras e princípios relativos à garantia do direito à convivência familiar previstos nesta Lei.

O FIA deve priorizar em seu plano de aplicação as ações inovadoras que atendam as demandas mais urgentes da infância e juventude do município. OS Conselhos após comprovada a eficácias das ações na prática devem estimular o governo municipal incorporar as mesmas em sua política pública de estado, como ocorreu com o SFA do município do Rio de Janeiro[6]. Neste caso, não se estranha sua participação na direção de afirmação dos direitos. Ademais qualquer que seja sua origem e o órgão executor todos os programas, projetos ou serviços que atuem com crianças e adolescentes devem estar inscritas no CMDCA.

6 O SFA foi deliberado pelo CMDCA do Rio de Janeiro em 1996 e executado por quatro ONGs locais: Lar Fabiano de Cristo, Associação Brasileira Terra dos Homens, Pastoral do Menor e Federação das Associações de Mulheres do Rio de Janeiro (FAMURJ)

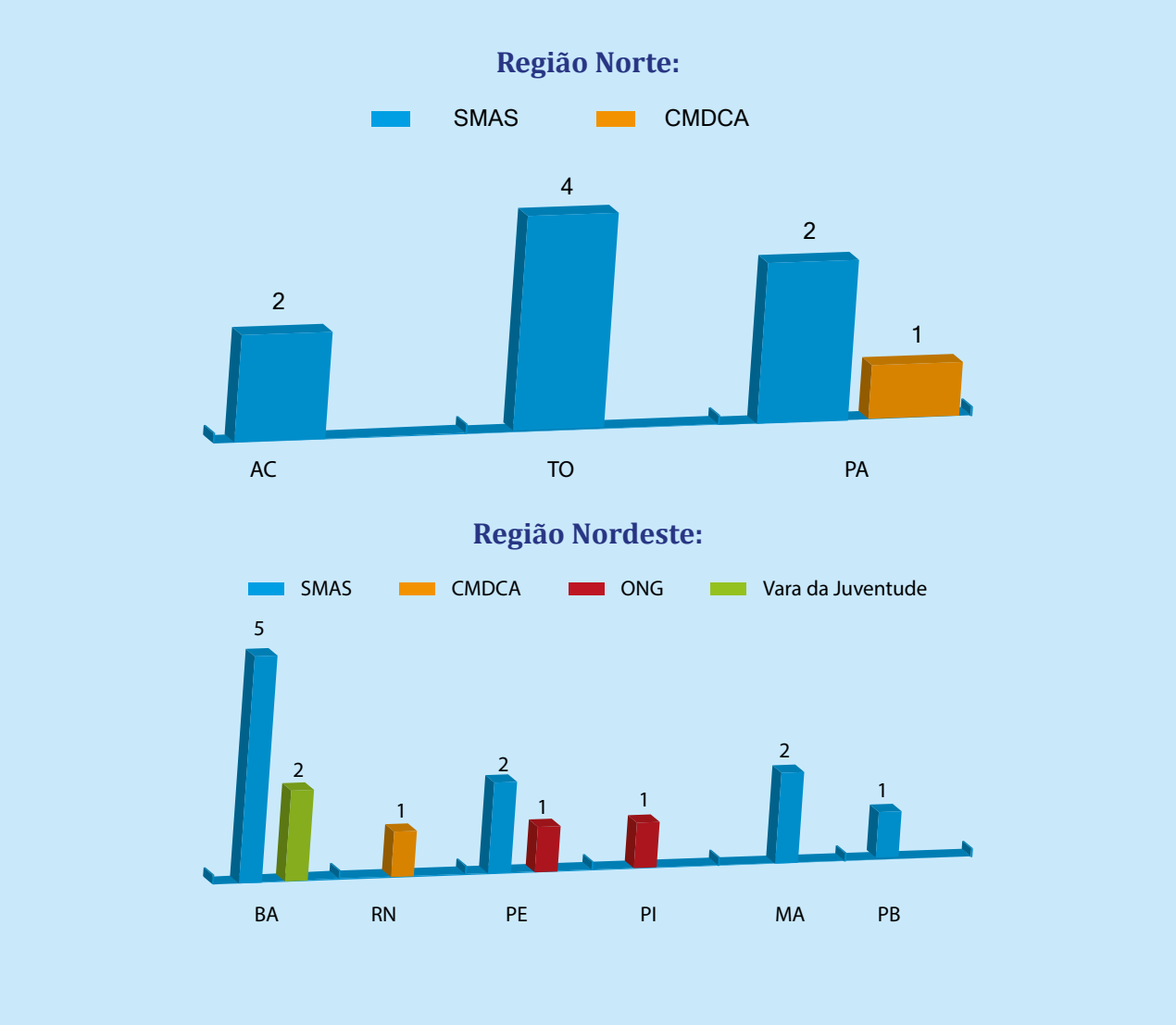
As Organizações Não Governamentais (ONGs) ocupam 6% de ações de implantação dos SFA. Surgidas dos movimentos de transformação social, estas organizações vieram ocupar um espaço de parceria com o Estado por meio de uma lógica diferenciada. As ONGs muitas vezes são parceiras para experimentar e validar ações inovadoras e sempre devem exercer seu papel de controle social, monitorando a eficiência e a eficácia do Serviço executado pelo município. Em sua base estão os movimentos sociais e pessoas que podem influenciar politicamente as tomadas de decisão. No entanto, aqui seu número fica pouco expressivo diante das iniciativas lideradas pelo poder público, o que se torna muito positivo à medida que políticas públicas como o caso do SFA deve ser assumido integralmente pelos governos.

A posição da Vara da Infância e Juventude como criador exclusivo de política pública (11%) precisa ser mais bem compreendida. Representantes da Vara da Infância e da Juventude, bem como do Ministério Público, Defensoria Pública e Conselho Tutelar deverão estar incluídos desde o início das discussões para a implementação do programa, podendo ser composto um grupo gestor para construir e avaliar as etapas de implementação, de acordo como artigo 88 do ECA que preconiza a integração operacional dos órgãos. A Vara da Infância e Juventude deverá se responsabilizar, por sua especificidade, pela emissão do Termo de Guarda e Responsabilidade à Família Acolhedora, pela manutenção de uma relação estreita com os serviços de acolhimento, acompanhando o plano individual de atendimento, monitorar o envio dos relatórios de acompanhamento dentro dos prazos estabelecidos e por outras funções que lhe são atribuídos pelas legislações brasileiras.

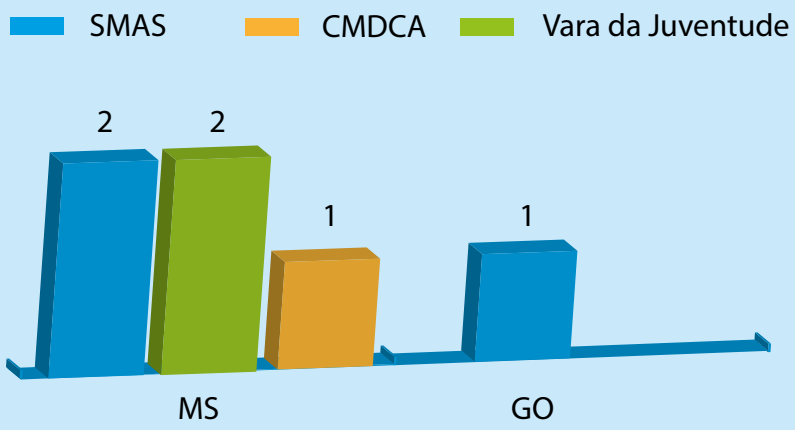
O estatuto da guarda provisória principalmente após a Lei 12.010/2009 confere ao executivo um valor de monitoramento e controle, que anteriormente era exclusivo da esfera judiciária. Anteriormente, a guarda era concedida às pessoas físicas que pleiteavam diretamente em juízo uma criança específica que, por algum motivo desejam proteger. No SFA quem pleiteia a guarda de uma criança para uma é a equipe técnica do Serviço. Este fato cria novas formas de parceria e articulações no Sistema de Garantia de Direitos que pressupõem redefinições de papeis. O Poder Executivo passa a ter um papel muito mais ativo nas guardas provisórias em FA, a família deve estar vinculada ao Serviço.

Análise Regional: Instituição que criou SFA

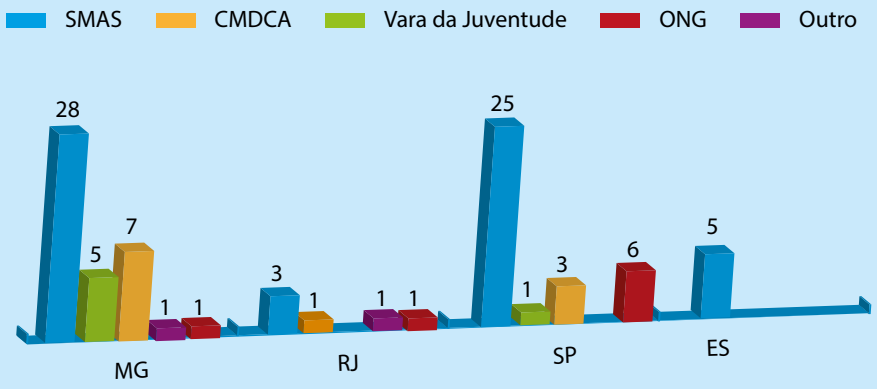
Na região Norte os estado de Acre, Pará e Tocantins tiveram Serviços criados pelas Secretarias Municipais de Assistência Social ou seus correlatos. No Pará soma-se também a criação do SFA pelo CMDCA. Nas demais regiões, as ONGs e a Vara da Infância e Juventude também são órgãos que instituíram o Serviço.



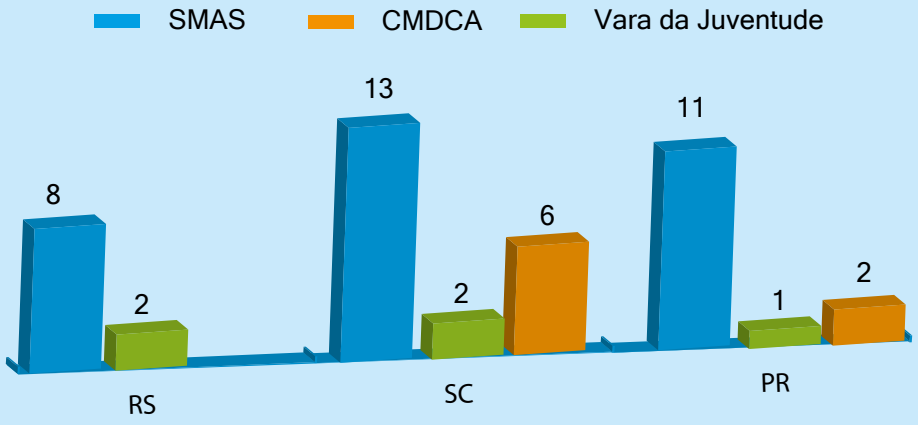
Região Centro-Oeste:



Região Sudeste:



Região Sul:



6.3. Instituição responsável pela EXECUÇÃO do Serviço de Família Acolhedora no município

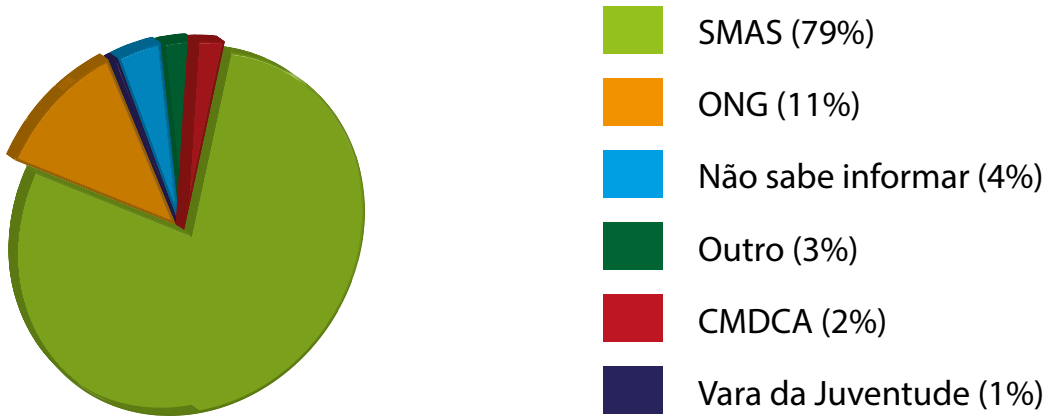
A Secretaria Municipal de Assistência Social é o principal órgão a executar o Serviço (79%) dentre os municípios pesquisados o que é condizente com a política pública de atendimento a infância e juventude. Este Serviço conforme já descrito faz parte dos Serviços oferecidos pela assistência social (Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais).

As Organizações Não Governamentais (11%) são parceiros legítimos da municipalidade para executar esse Serviço quando a mesma não pode executar, pelos motivos mais variados. A execução por parte das ONGs pode ser uma alternativa de curto ou médio prazo para o aprimoramento técnico delimitando o número de casos a serem atendidos, o que para o Executivo municipal é mais complexo, visto que não pode se negar a atender a todas as crianças que precisem de proteção especial, o que o obrigaria a ter uma equipe grande de forma a cumprir o desejável de até 15 casos por equipe como sugere as Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento (CONANDA, CNAS/2008). No entanto, é importante que estejam integradas ao órgão gestor da política, atuando conjuntamente. O Poder Executivo, por meio do representante da Secretaria Municipal de Assistência Social, é quem deve se responsabilizar pela execução dos SFA (BRASIL, 1993).

A execução direta pelo Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente (2%) nos parece anômala, vista que ela deve ser formuladora de políticas públicas de promoção, proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes, acompanhando projetos e programas municipais. Cabe a ele também fiscalizar a execução das políticas públicas (Art. 227, 204 da Constituição Federal e Art. 88 do ECA). Parece-nos completamente legítimo que a destinação do recurso financeiro do FIA seja dado a uma entidade que execute o Serviço, visto que uma das destinações que se deve dar ao FIA é o investimento em projetos inovadores, desde que o objetivo seja a transformação destes em política pública. Estes projetos podem vivenciar e aprimorar tecnicamente uma metodologia para que repassem o aprendizado aos Serviços governamentais.

Outro resultado que trouxe algumas reflexões é do fato de 1% dos municípios terem afirmado que a execução do Serviço ser feito pela Vara da Infância e Juventude, ainda que o percentual tenha sido muito pequeno. Aos juízes cabe manter certo distanciamento e ao mesmo tempo uma proximidade dos fatos já que precisam observá-los e interpretá-los para que possam decidir. Contudo, há de se problematizar a função política desta instância no sentido de propor a criação do SFA. Técnicos e juízes engajados e preocupados com casos surgidos em sua prática podem influenciar e sustentar essa tomada de decisão, justificando o início de alguns Serviços, impulsionados por esta esfera do poder, no entanto não os cabe executar a política. A execução de políticas de atendimento deve ser confiada ao executivo municipal e as ONGs competentes na área.

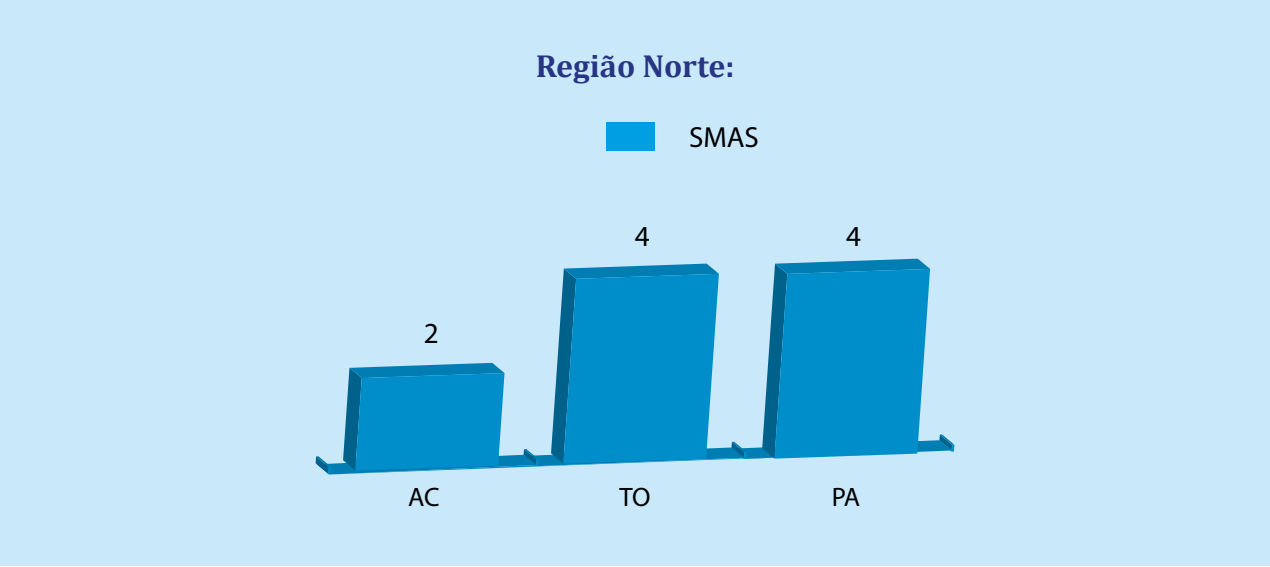
Qual instituição executa HOJE o serviço no município?



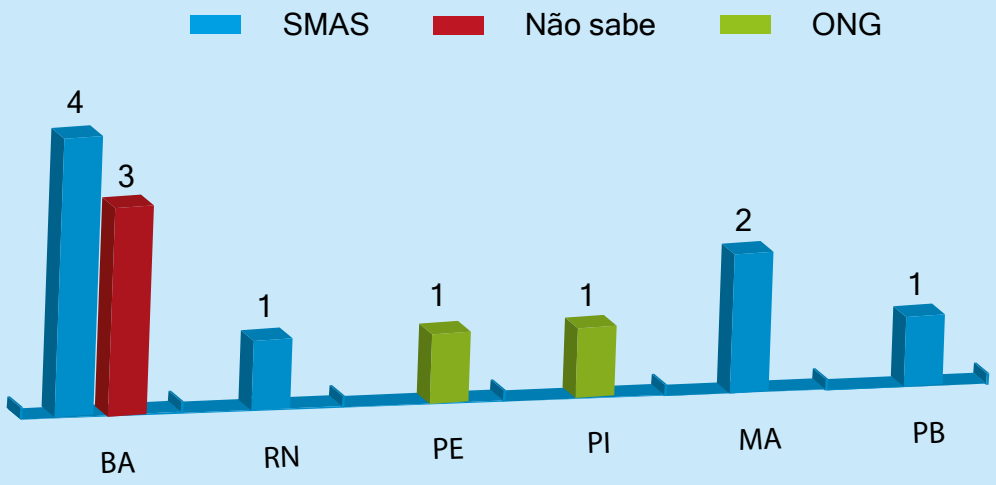
Outras instituições aparecem em 3% como responsáveis pela execução do Serviço. Assim como no caso das implantações, não foram especificadas, mas estão postas como um dado importante para averiguação. Se existem outras frentes de execução dessa modalidade protetiva, elas precisam ser reconhecidas e trazidas para compor o SGD.

Se comparados os índices encontrados em cada órgão na criação do Serviço e na execução podemos afirmar que os órgãos de controle, CMDCA, e de defesa, Vara da Infância e Juventude, estão repassando para o executivo municipal e as ONGs a execução do Serviço.

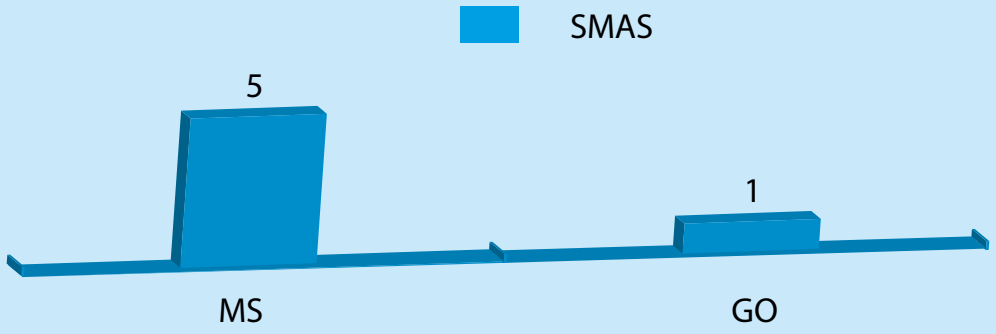
Análise Regional: SFA em execução



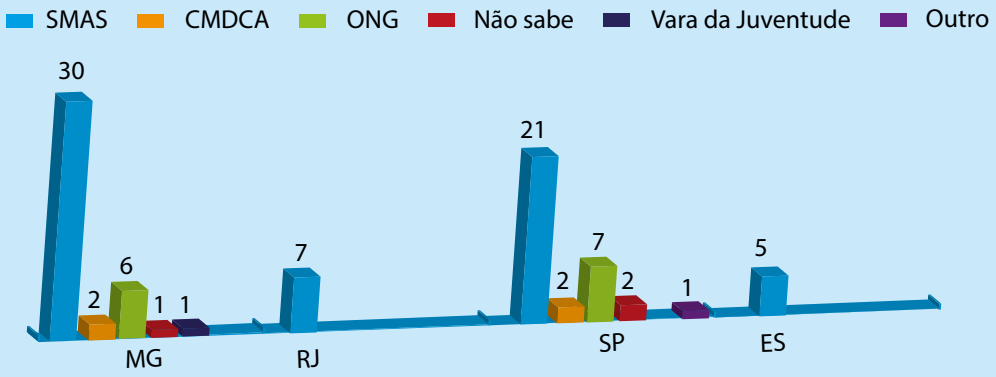
Região Nordeste:

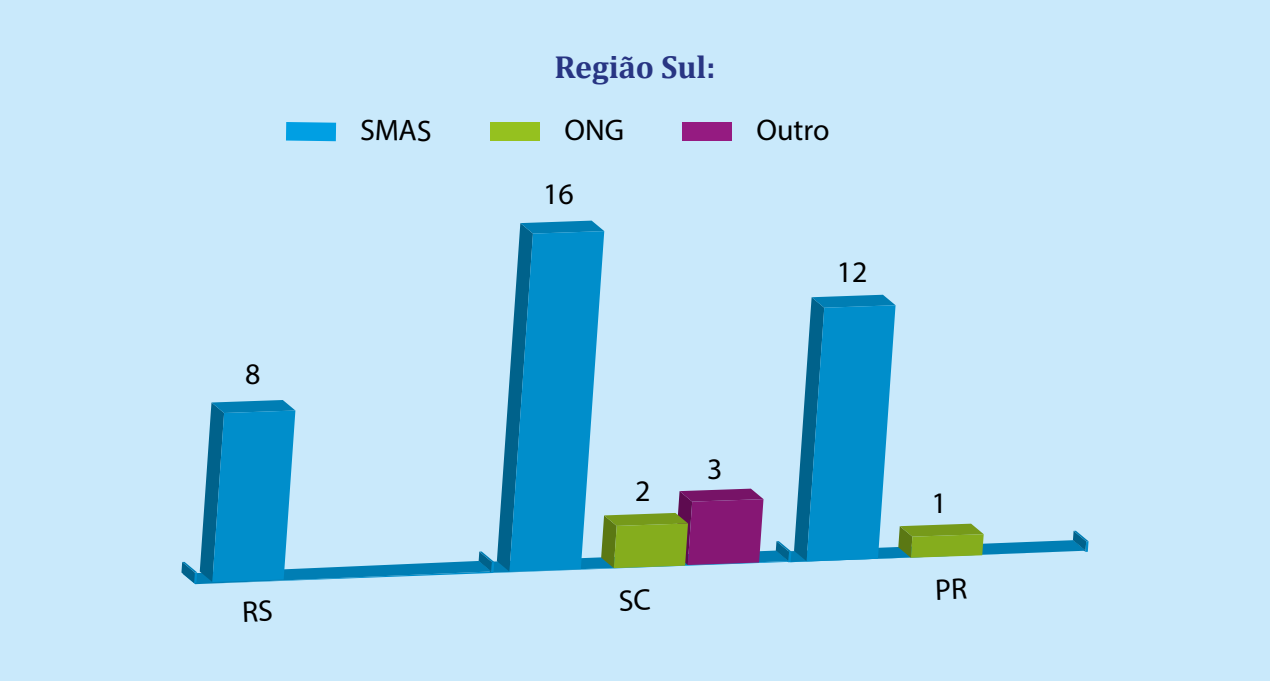


Região Centro-Oeste:



Região Sudeste:





Todos as regiões brasileiras executam o SFA por meio das Secretarias de Assistência Social ou por ONGs. Apenas na região sudeste foi verificado a ocorrência de um município que mantém a execução pela Vara da Infância e outros dois que afirmam ser o CMDCA o responsável pela execução do Serviço.

6.4. Ano de implantação do Serviço no município

Quanto ao ano de implantação do Serviço mais da metade dos entrevistados (60,11%) afirma ter ocorrido após 2010. Até o ano de 2005 o Serviço era existente em apenas em 36 dos 168 municípios pesquisados que respondera, a essa pergunta (21,43%). Entre 2006 e 2009 com a implantação de mais 31 Serviços o percentual aumentou em 39,88% em relação aos períodos anteriores. Podemos supor que a deliberação do PNCFC e a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais em 2006 contribuiu para a divulgação e a normatização do Serviço de Famílias Acolhedoras. O Grupo de Trabalho Nacional Pró Convivência Familiar e Comunitária (GT Nacional CFC), experiência de disseminação do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, executado pela Associação Brasileira Terra dos Homens em parceria com o UNICEF, a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e Instituto C&A, contribuiu muito para o alinhamento conceitual dos Serviços de Família Acolhedora. A lei 12.010/2009, que alterou o ECA e incluiu esta modalidade de atendimento no artigo 34 trouxe o respaldo legal / jurídico para o Serviço, chamado de Programa de Família Acolhedora, tendo esta, inclusive, preferência em sua aplicação à medida de Acolhimento Institucional.

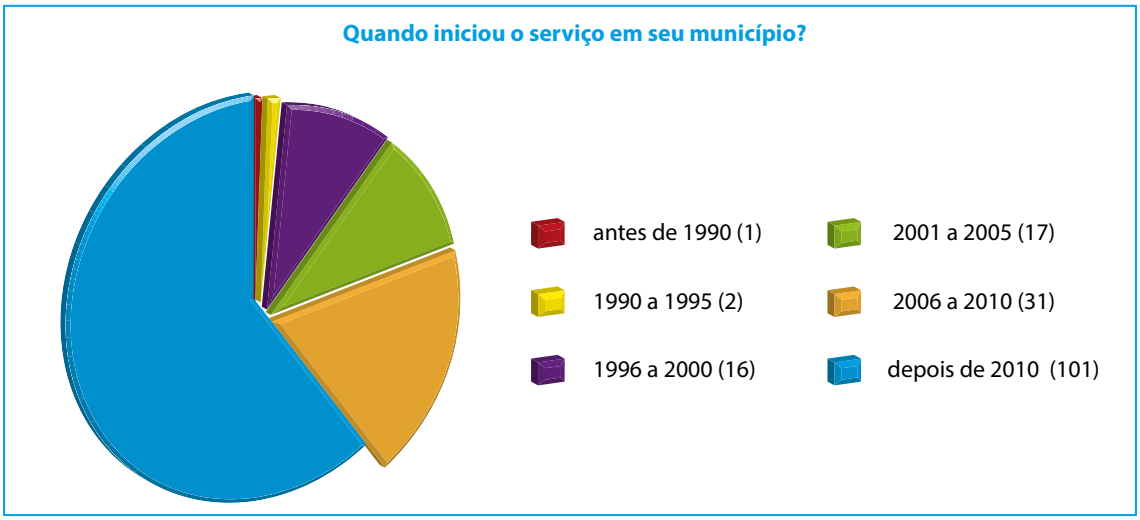
> A inclusão da criança ou adolescente em programas de acolhimento familiar terá preferência [grifo nosso] a seu acolhimento institucional, observado, em qualquer caso, o caráter temporário e excepcional da medida, nos termos da Lei. (BRASIL, ECA, Artigo 34, parag. Primeiro, 1990)

Embora o artigo acima demonstre priorizar a convivência familiar e comunitária à

institucionalização não podemos deixar de apontar os riscos de uma má interpretação deste artigo.

Ele deve ser aplicado no momento da tomada de decisão pela melhor medida a ser adotada e não para a retirada de uma criança ou adolescente que já se encontra em acolhimento institucional para o SFA. Uma vez a criança estando institucionalizada, deve-se evitar os inúmeros deslocamentos e rupturas de vínculos. Toda criança institucionalizada deve preferencialmente voltar para sua família de origem. O SFA é provisório e passar uma criança de serviço para outro, sem investimento na família de origem, pode ser uma prática contrária ao que preconiza a Lei e o PNCFC. Sabemos que cada caso é único e que algumas vezes a criança ou o adolescente poderá estar melhor atendido em boas instituições de acolhimento ao invés de Família Acolhedora. A adolescência, por exemplo, pode demandar um acolhimento em instituições que promovam a autonomia ao invés da inclusão ao SFA.

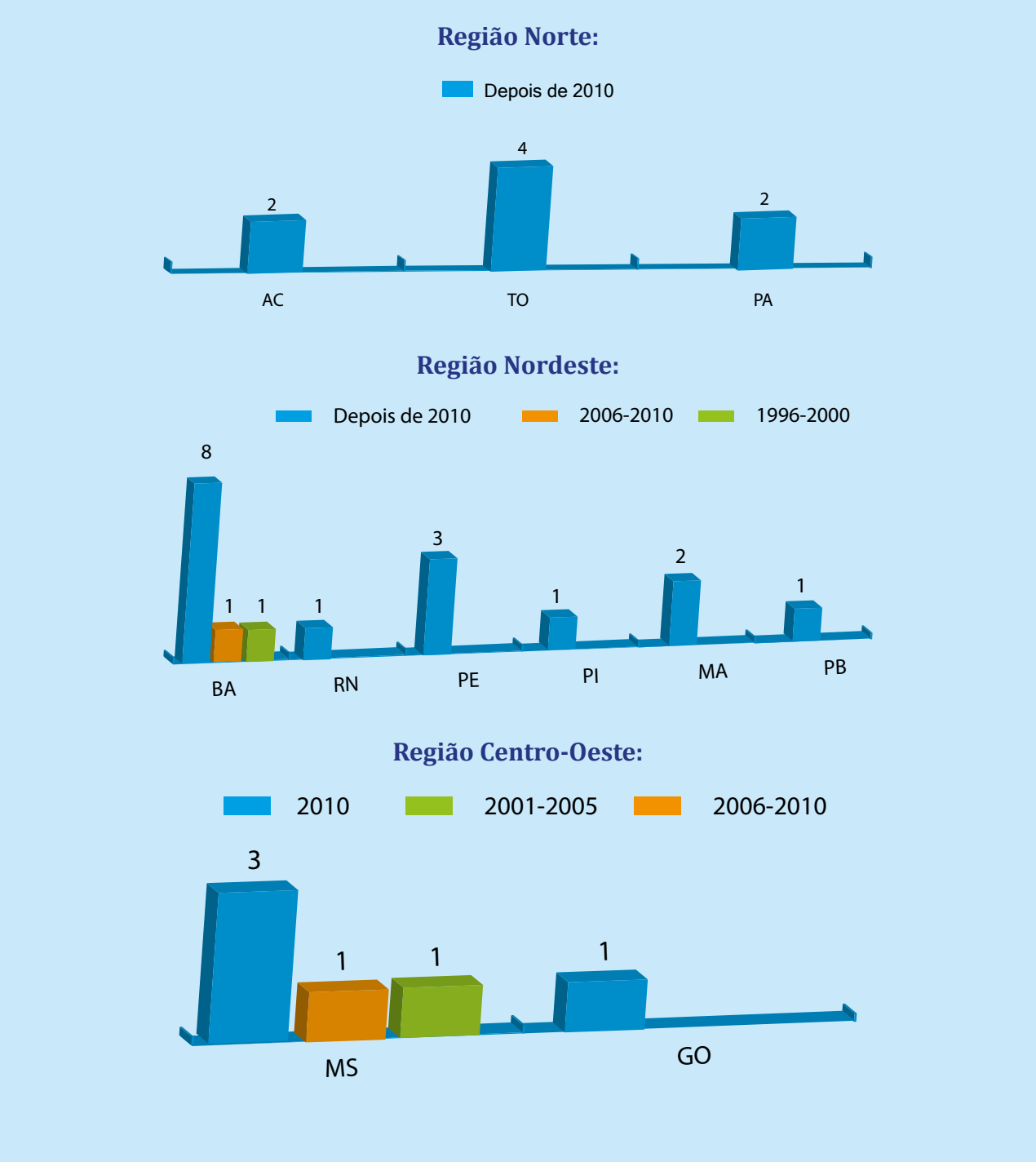
Alguns juízes baseados no artigo 34 do ECA solicitam a transferência de acolhidos em instituições para SFA e, em muitos casos, estes permanecem por mais de 2 anos sem real investimento na família de origem, configurando-se em guarda por prazo indeterminado. Países do hemisfério Norte como os Estados Unidos da América ou os da União Europeia vivenciaram casos onde o pouco investimento na família de origem levou a um acolhimento prolongado ou ao deslocamento de família acolhedora em família acolhedora. Estes acolhimentos propiciavam a criança ou ao adolescente um sentimento de ser um eterno "hóspede" na casa da família acolhedora. Sem dúvida alguma esta é uma experiência que não desejamos repetir no Brasil.

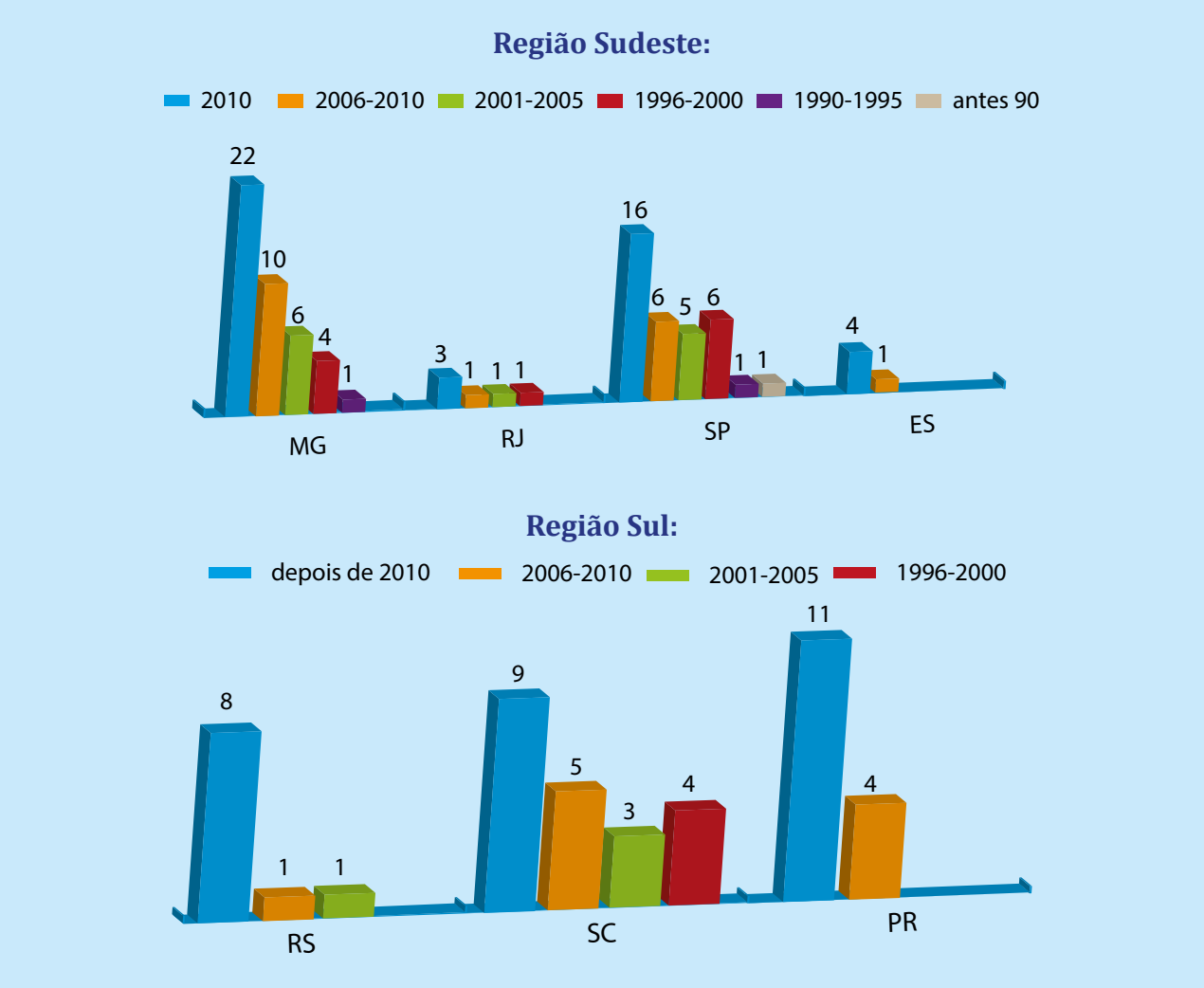


A evolução desse panorama que prioriza cuidados alternativos mostra que no período analisado, entre 1990 até hoje, houve épocas de crescimento mais ou menos estável e uma grande ampliação depois de 2010. Isso denota que, apesar de sua pouca expressividade no contexto brasileiro de 5.561 (IBGE, 2015) municípios, a ação política de uma parcela da população comprometida com a afirmação de direitos, possibilitou avanços significativos no que tange à proteção social. Cabe ainda salientar o esforço de representantes de setores importantes do Estado influenciando a consolidação dos SFA no país.

Análise Regional: Ano de Início

Na região Norte todos os SFA iniciaram após o ano de 2010, quando a lei 2010/2009 já havia incluído essa modalidade de acolhimento no ECA. Este fato se repete na região Nordeste com exceção do estado da Bahia que já possui essa experiência desde o período compreendido entre 1996 e 2000. A região Sudeste é a única que possui experiência anterior aos anos 1990, no estado de São Paulo.





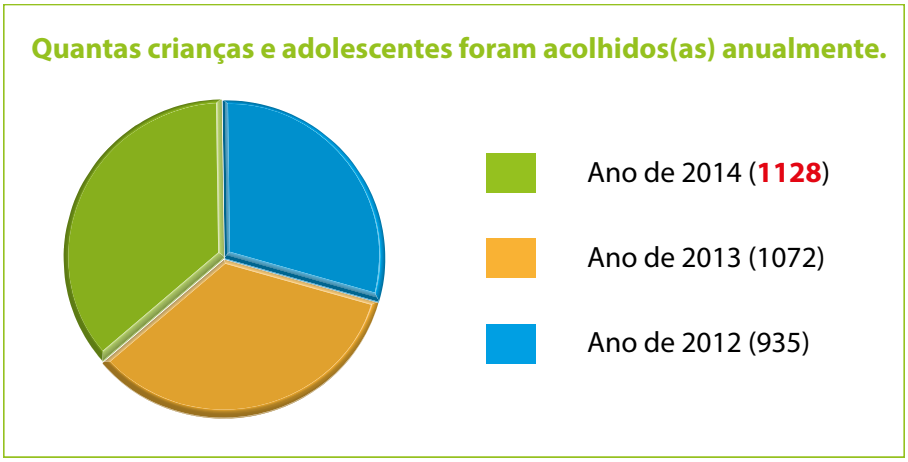
6.5. Quantitativo de crianças e adolescentes acolhidos(as) anualmente:

Observamos que o número de acolhimentos vem aumentando a cada ano. Em 2012, segundo este levantamento, havia 935 crianças e adolescentes acolhidos. Em 2013 o montante foi ampliado para 1072. No ano de 2014 havia 1128 crianças nos SFA.

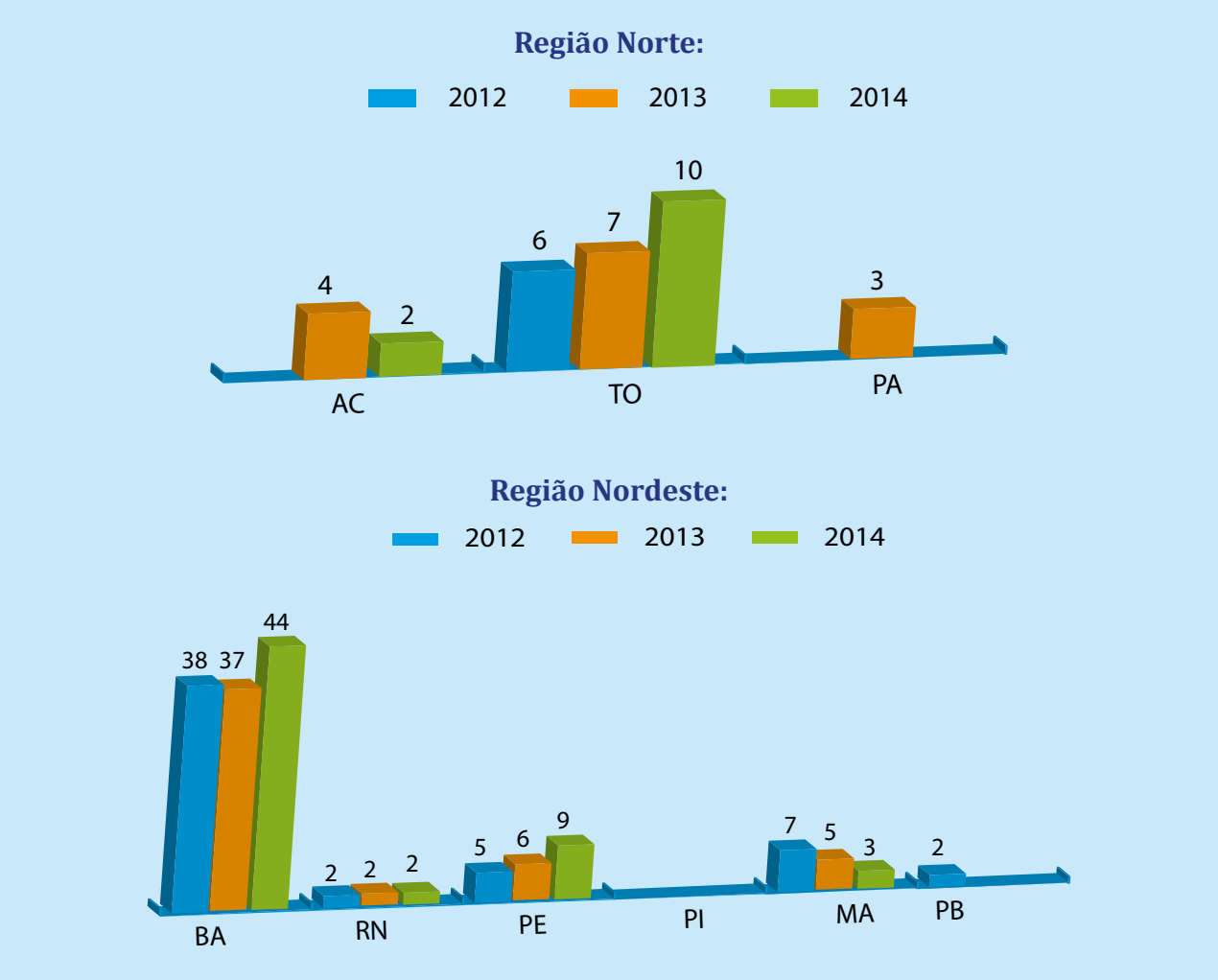
Há de se questionar o motivo do encaminhamento dessas crianças aos Serviços que, na grande maioria, tem sido encaminhada por motivo de negligência por parte da família (Levantamento Nacional, 2013, Censo SUAS, 2014). Curiosamente, em geral, também são empobrecidas as famílias cujos filhos estão em FA. Entender quem está violando os direitos, se o Estado ou a família, é poder olhar criticamente para o acolhimento e avaliar o seu sucesso. O aumento dos SFA não indica, necessariamente, a redução da institucionalização e a resolução de antigas questões sociais. Este dado necessitaria ser correlacionado com o dado de número de crianças institucionalizadas nos anos em foco nas cidades que participaram da pesquisa. Este comparativo deve ser uma curva descendente na análise da entrada para os serviços de Acolhimento Institucional e ascendentes no número de casos em SFA. Ou seja, se o SFA

cresce na proporção e diminuição do acolhimento institucional, nos levaria a pensar em uma diversificação de medida de proteção.

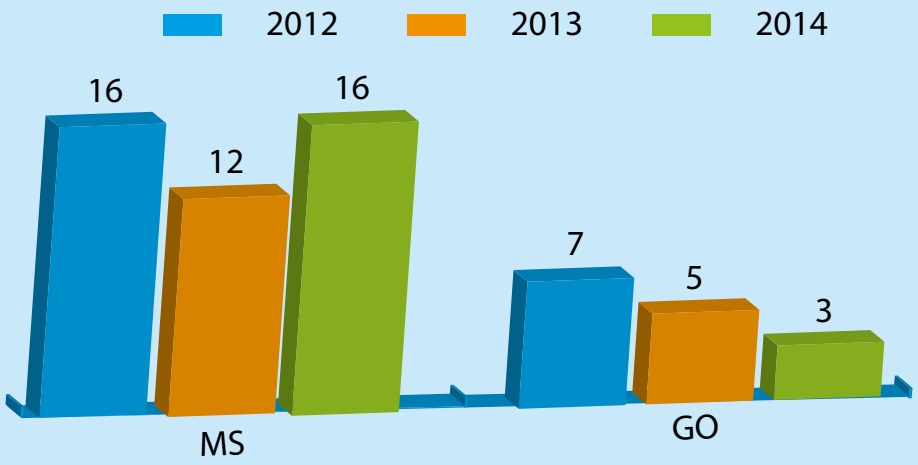
Outro fato que pode estar contribuindo para o aumento deste acolhimento é o número cada vez maior de SFA.



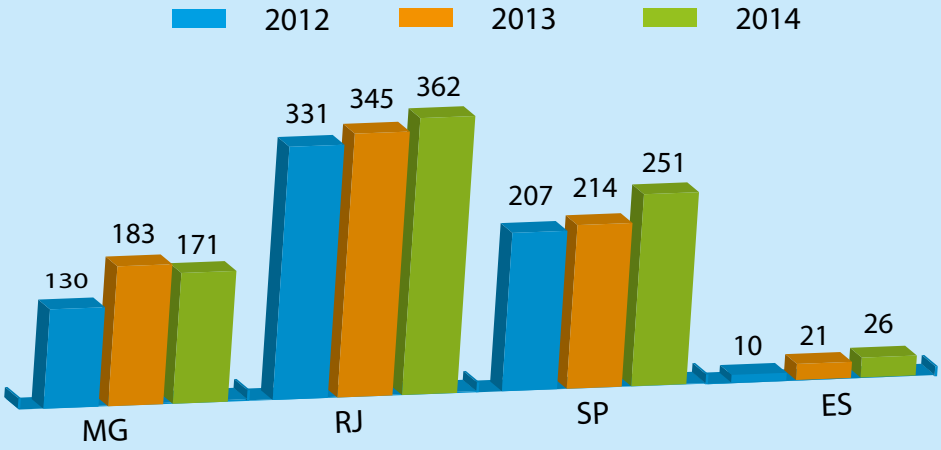
Análise Regional: Em Acolhimento



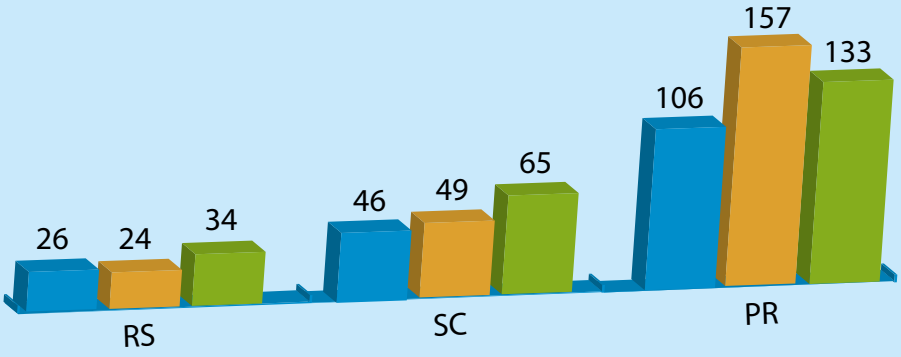
Região Centro-Oeste:



Região Sudeste:



Região Nordeste:



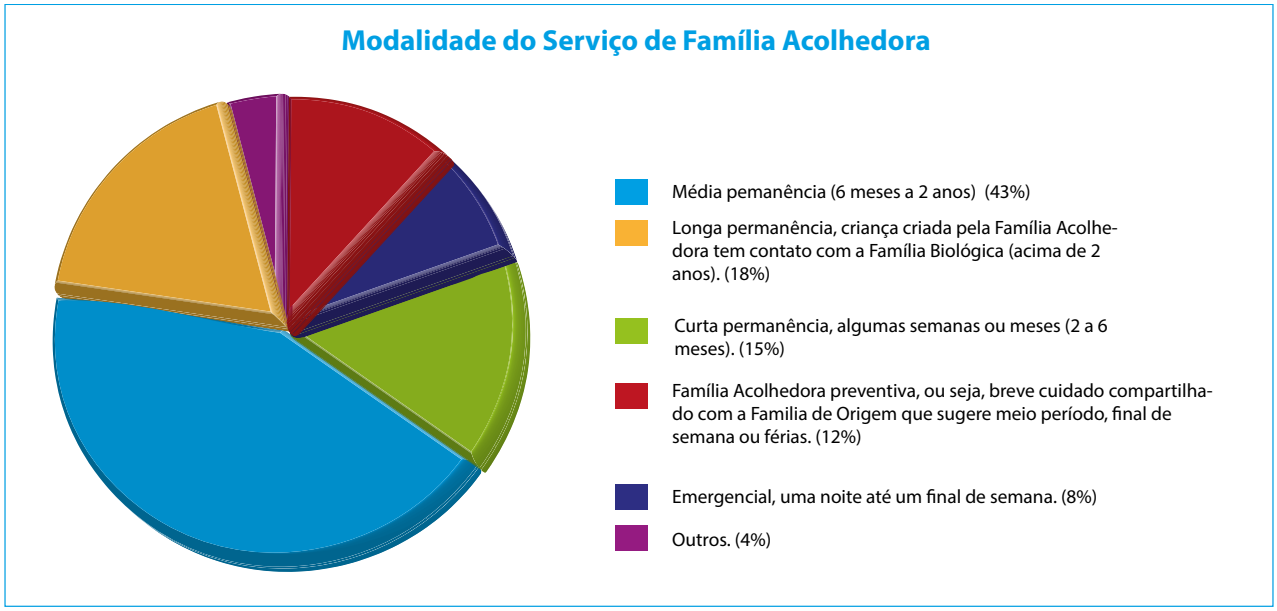
Na região Norte, o Tocantis apresenta o maior número de acolhidos nos três anos da série histórica e o Pará só reportou número de atendidos no ano de 2013, relatam estarem com dificuldades em encontrar famílias acolhedoras.

A Bahia é o estado do Nordeste que possui maior número de acolhidos em todos os anos pesquisados, tendo um quantitativo superior aos outros estados. A Paraíba apresentou acolhimento apenas em 2012(ver motivo).

Na região Centro-Oeste o estado que possui maior número de crianças e adolescentes acolhidos no Mato Grosso do Sul, na região Sudeste o Rio de Janeiro é o campeão em acolhimento seguido de São Paulo. O número alto de acolhimento é um sinal de alerta para que se monitore a qualidade do acompanhamento individual sistemático, visto que o quantitativo de acolhidos deva ser proporcional à equipe técnica suficiente garantindo o acompanhamento sistemático de cada caso. A primazia numérica do Sudeste pode remontar a uma "cultura da separação de crianças" muito comum na região na época do Código de Menores, visto que era onde se concentrava a maior parte das instituições totais. Nesta região do país residem a maior parte dos estudiosos sobre a temática, no entanto, ainda há uma maior investigação que alie a teoria a prática. E na região Sul, o Paraná é o estado que possui o maior número de acolhidos nos SFA.

Em alguns municípios o número de acolhidos vem diminuindo, como é o caso do AC, MA, GO e PR. Este fato merece uma análise qualitativa posterior. Ter poucas crianças e adolescentes em acolhimento, sendo este familiar ou institucional, é positivo, desde que não reflita subnotificação de casos, pois significa menos crianças afastadas de suas famílias de origem, incluindo a família extensa.

6.6. Classificação de modalidade do Serviço de Família Acolhedora mais comum



A classificação do SFA em modalidades no Brasil é uma prática ainda bastante nova e para minimizar os efeitos deste fato o instrumental de investigação qualificou cada modalidade de Família Acolhedora pesquisada. Como " família acolhedora preventiva" classifica-se àquela que se propõe a um breve cuidado compartilhado com a família de origem que sugere meio período, final de semana ou férias. Emergencial é aquela que cuida por uma noite até um final de semana. Curta permanência tem duração de algumas semanas ou meses (2 a 6 meses). Média permanência está entre 6 meses a 2 anos. Longa permanência define-se quando a criança é cuidada pela família acolhedora e tem contato com a família biológica (acima de 2 anos).

O maior percentual de resposta foi a que classifica o Serviço como de " média permanência" (43%). Se somarmos este percentual aos que classificam seu SFA como de " curta permanência" (6 meses a 2 anos) o que elevará o percentual de acolhimento em um prazo de até 2 anos em 58%, podemos supor que os SFA estão de acordo com o que determina o Estatuto (Artigo 19) quando orienta que a permanência em SFA não deverá se prolongar por mais de dois anos. No entanto, se correlacionarmos essa resposta ao segundo colocado no *ranking* das maiores dificuldades na implementação do Serviço, a reintegração familiar, e ao número de crianças e adolescentes incluídos no SFA que foram reintegrados nos parece que há algo que precisamos compreender melhor.

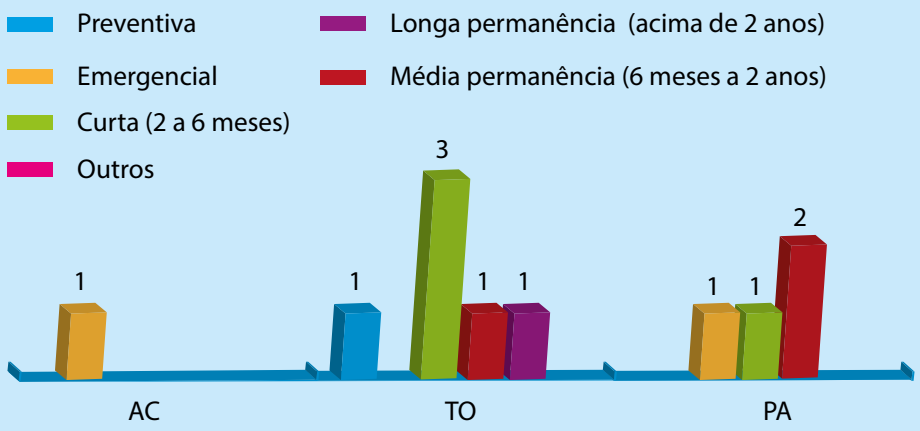
Na análise das respostas dessa questão percebemos que o entendimento dos participantes foi equivocado, desde a concepção da pergunta, visto que a solicitação era que o entrevistado classificasse a modalidade de SFA numa escala, que variava de 1 a 6, do mais utilizado ao menos utilizado e as respostas obtidas foram únicas. Algumas modalidades muito incomuns e com definição pouco clara no Brasil, como o "família acolhedora preventiva", quando se trata de acolher a criança em situações onde há uma grande vulnerabilidade, no entanto em que não exista ainda a violação de direitos foi a única opção de alguns Serviços este fato aliado a dificuldade de entendimento do que desejava a questão nos remete a dúvida da validade desta pergunta.

O fato da maioria ter respondido que o SFA é para a proteção de crianças e de adolescentes em SFA em um prazo máximo de até 02 (dois) anos nos remete a uma reflexão sobre a resposta estar coerente a legislação brasileira e não necessariamente a realidade dos Serviços no Brasil.

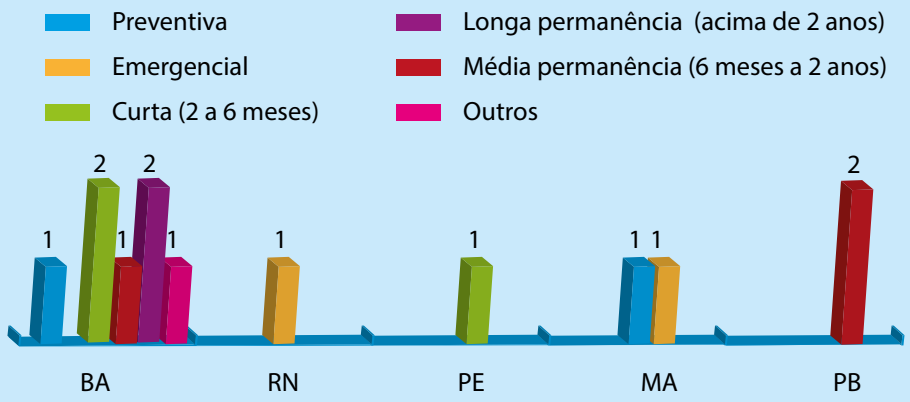
Análise Regional: Modalidades

Em todas as regiões do Brasil, exceto no Norte, a modalidade de SFA que mais existe é a classificada como "média permanência", segundo as respostas dos entrevistados. No Norte o SFA de "curta permanência" aparece mais nas respostas.

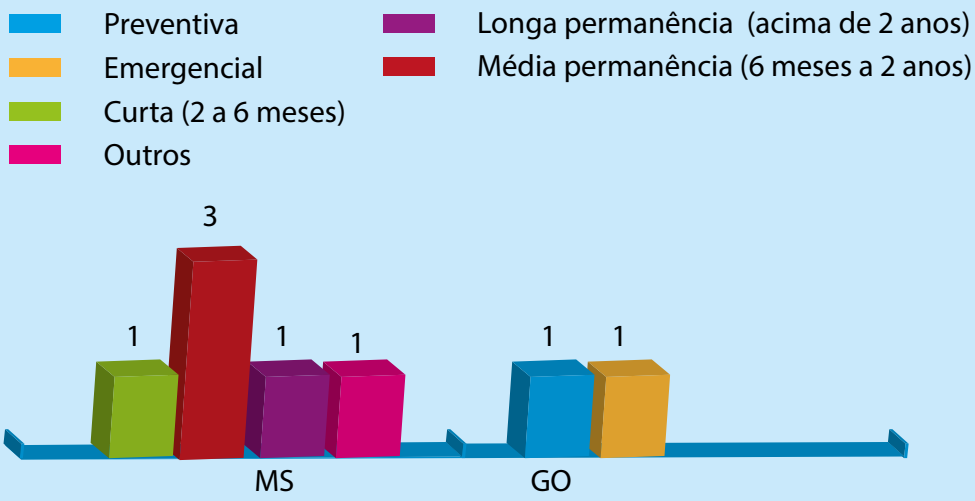
Região Norte:

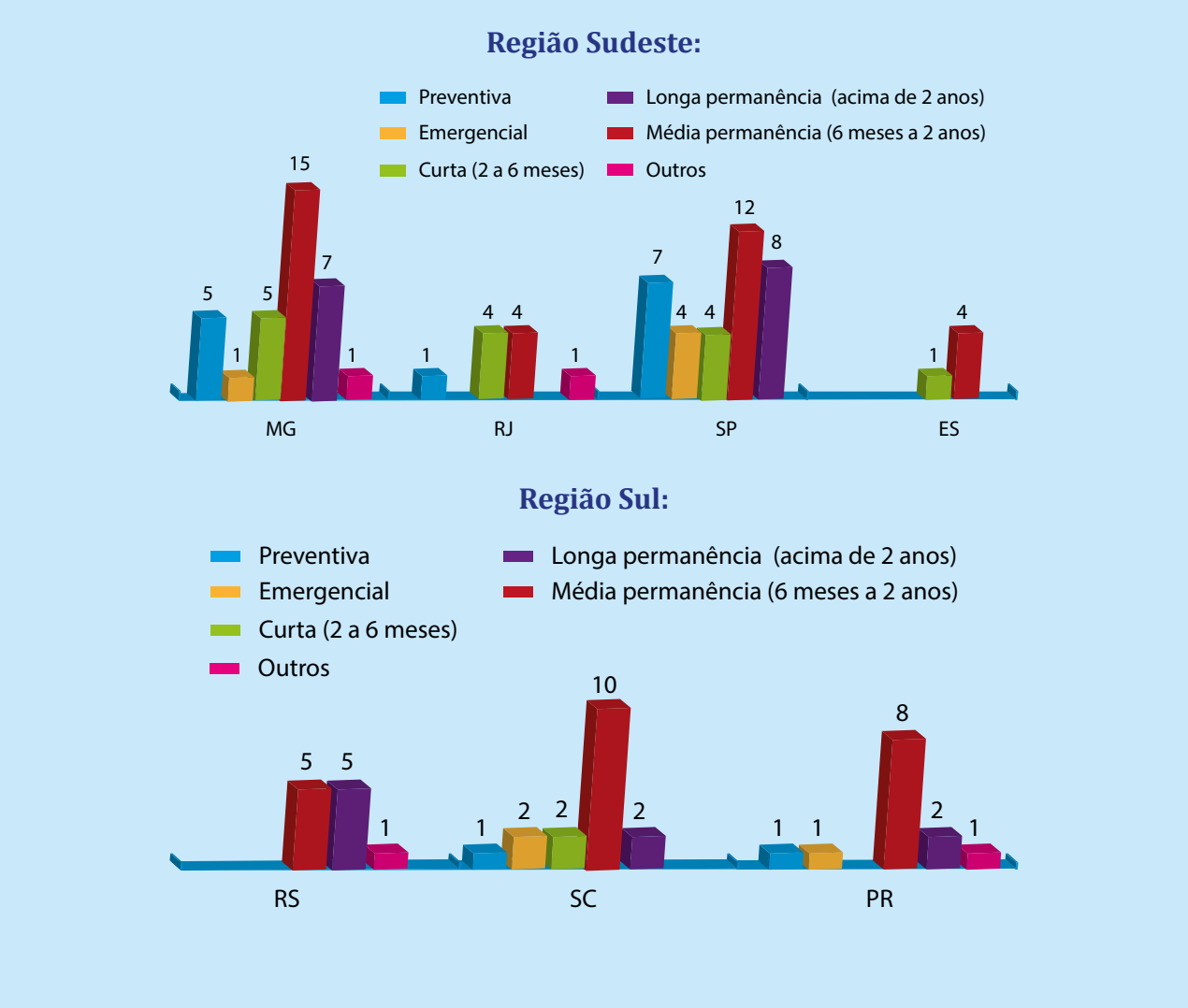


Região Nordeste:

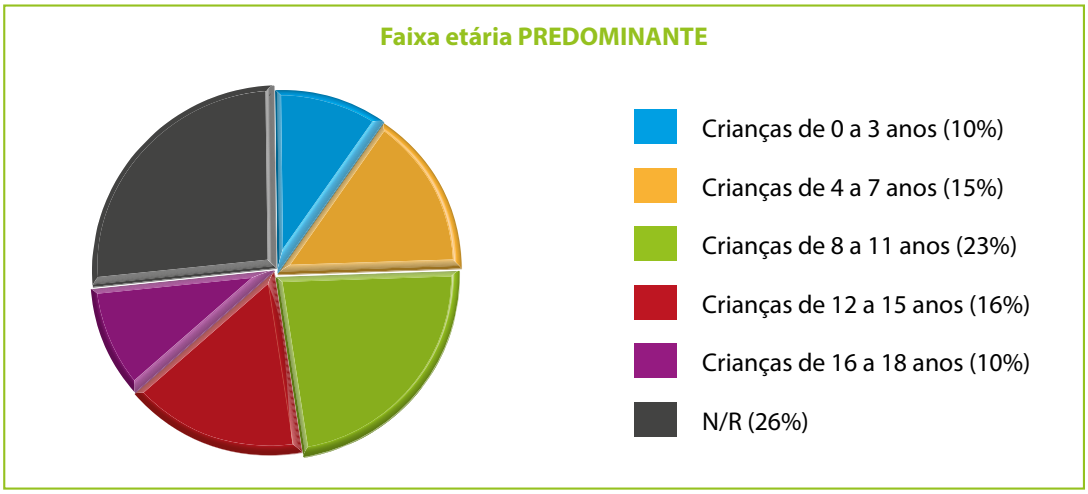


Região Centro-Oeste:





6.7. Faixa etária PREDOMINANTE dos atendidos no Serviço no ano de 2014:



Podemos observar que a colocação de crianças e adolescentes em Famílias Acolhedoras tem sido privilegiado até a terceira infância (Papalia, Werndkos& Olds, 2013). O presente estudo constatou que no ano de 2014 a faixa etária predominante de crianças acolhidas em Família Acolhedora era de 0 a 3 anos de idade encontradas em 26% das respostas. Essa é a faixa etária mais vulnerável no sentido em que ela precisa completamente de seus cuidadores para que possa sobreviver. As noções de vínculo afetivo e apego propostas por Bowlby (2012) são significativas para o entendimento da importância da FA como base de apoio neste período. A criança até os seis meses busca, indiscriminadamente, apegar-se ao seu cuidador até o desenvolvimento do apego bem definido após este período. Quando encontra uma base segura, pode desenvolver-se de forma saudável. Caso contrário, poderá estar susceptível ao desenvolvimento de diferentes patologias.

O Comitê sobre Direitos Humanos e a Assembleia das Nações Unidas, reunidos em 15 de junho de 2009, ao estabelecerem as orientações desejáveis para a política e a prática com relação à proteção e ao bem estar das crianças desprovidas de cuidado parental ou em risco de estar nessas condições apontam para a atenção que se deve ter com crianças menores de três anos.

> A opinião predominante dos especialistas é de que os cuidados alternativos de crianças pequenas, particularmente aquelas com menos de três anos, devem ser prestados preferencialmente em ambiente familiar. Exceções a esse princípio poderão ser autorizadas a fim de evitar a separação de irmãos e em casos onde a colocação é de natureza emergencial ou por período predeterminado e de curta duração, que conduza à reintegração familiar ou a outra solução de longo prazo, como resultado. (Diretrizes de Cuidados Alternativos à Criança, diretriz 21, ONU, 2009)

Neste sentido, o percentual maior de crianças em acolhimento familiar na faixa etária de 0 a 3 anos revela que o Brasil está avançando na direção de políticas nacionais e internacionais de Direitos Humanos.

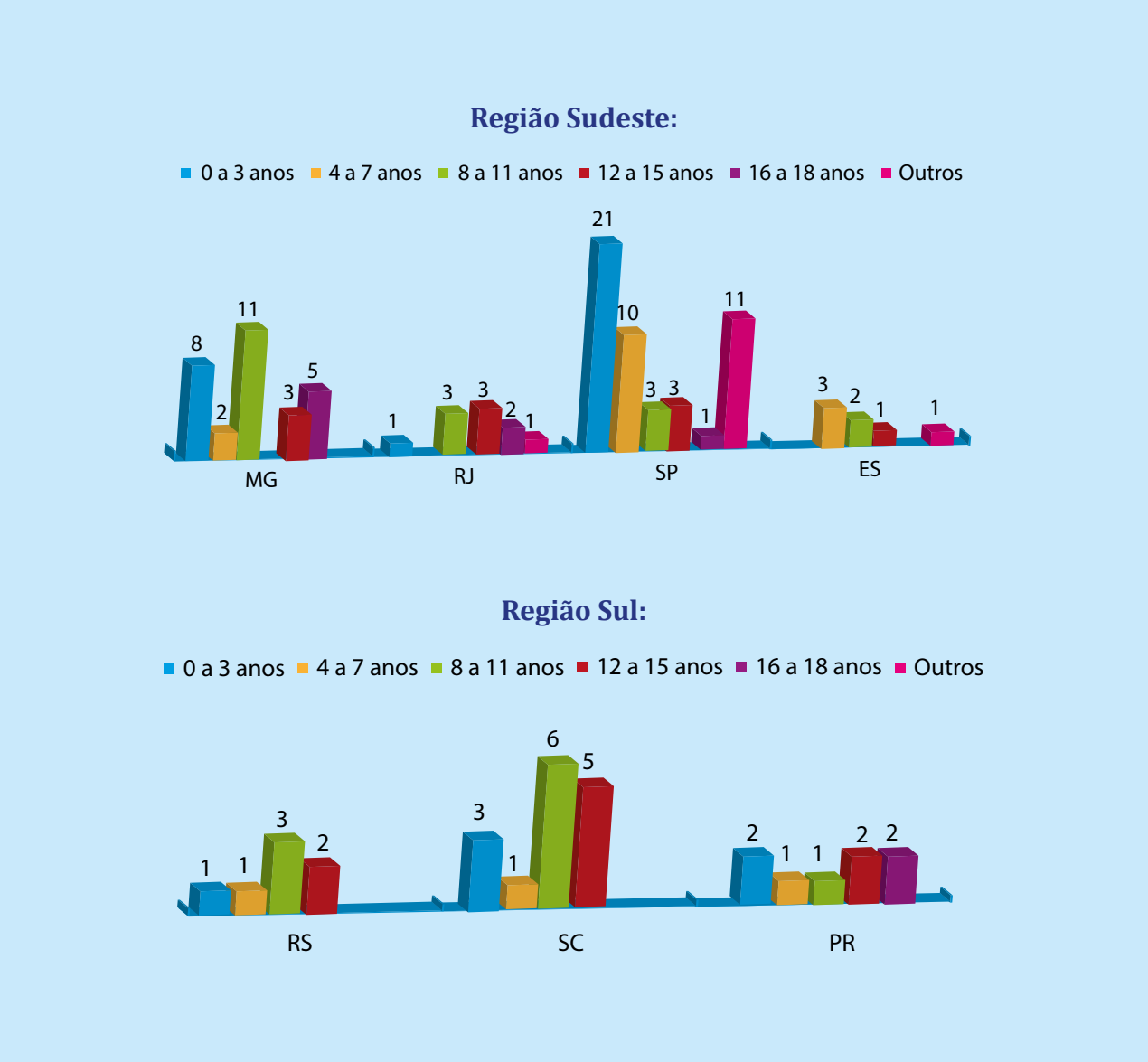
Em seguida, identificamos crianças de 8 a 11 anos em 23%. Essa fase do desenvolvimento caracteriza-se por um esforço, por parte da mesma, no sentido de organização do seu aparato psíquico. A evolução está muito relacionada às vivências anteriores com as pessoas do seu círculo familiar primitivo e ambientes em que viveu. Neste período a criança apresenta respostas mais adaptativas. Ao contrário dos primeiros anos de vida, inicia-se agora um desligamento progressivo de seus cuidadores intensificando-se os laços de amizades.

Aquelas de 4 a 7 apareceram com um percentual de 15%, situadas em terceiro lugar. As mudanças físicas e a aquisição de novas habilidades, principalmente em nível da linguagem e relacionamento social fazem com que a criança nessa fase torne-se mais independente e capaz de explorar novos ambientes. A escola tem um papel importante neste momento e seus sentimentos podem se apresentar mais estáveis. Contudo, precisam da continuidade e constância de cuidados (Dias, 2012), para que possam desenvolver suas potencialidades.

Em seguida vêm os adolescentes de 12 a 15 com 16% e aqueles de 16 a 18 anos com o menor percentual, 10%. Ao chegar na adolescência, muitos meninos (as) que são encaminhados aos SFA já passaram por diversas instituições e múltiplas violações de direitos.

Em geral, as Famílias Acolhedoras, assim como nos casos de adoção, não priorizam o atendimento a esta faixa etária. Aqui o planejamento de vida, o fortalecimento da autonomia e a preparação para o novo desligamento têm sido focos importantes para dar a eles a oportunidade de inserção no mundo do trabalho e reinserção comunitária. As Repúblicas, previstas nas Orientações Técnicas para Acolhimento de Crianças e Adolescentes (CONANDA, CNAS, 2008) e foco dos debates do GT Nacional Pró Convivência Familiar e Comunitária oferecem também em nível mundial boas respostas para adolescentes.

Análise Regional: Faixa Etária



6.8. Crianças e adolescentes (total) reintegrados na família de origem (nuclear ou extensa[7]) por ano:

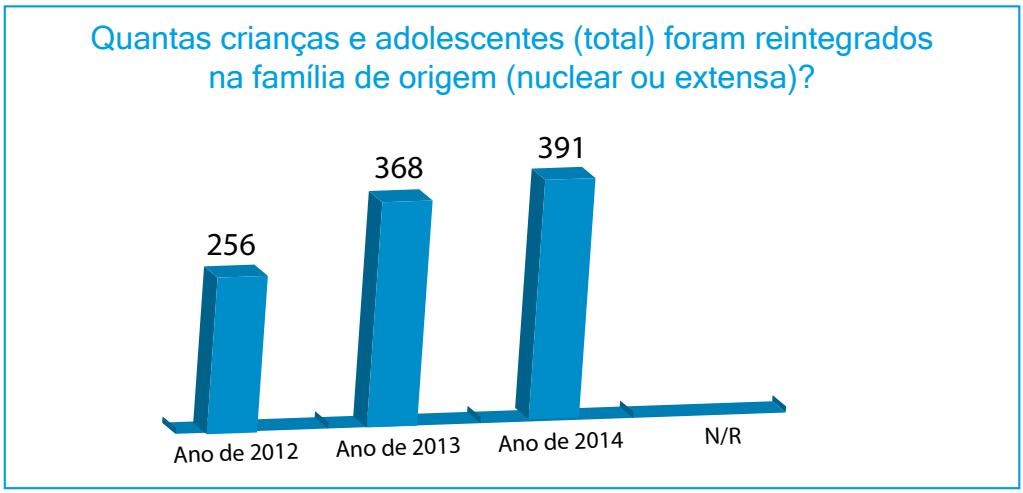
Essa pesquisa teve como foco os anos de 2012 a 2014 referentes a casos de reintegração à família de origem. Observa-se que a reintegração familiar é um grande desafio para todos os tipos de acolhimentos. No entanto, o presente estudo constatou que tem havido um crescimento desse trabalho ao longo dos anos quando se trata de Família Acolhedora. Em 2012 foram reintegradas 256 crianças, em 2013, 368 e 2014 um total de 391.

O Estatuto determina que a manutenção ou reintegração de criança ou adolescente à sua família terá preferência em relação a qualquer outra

7 alguns países incluem família extensa como SF. No entanto a debate internacional prioriza a diferenciação entre "Foster Care" e Kinshp Care" considerando Kinshipe (parentesco) , família de origem ou seja, prevenção. O Brasil é um dos países pioneiros em fazer essa diferença nos Serviços de Média Complexidade.

providência, caso em que será esta incluída em programas de orientação e auxílio, nos termos do parágrafo único do artigo 23, 101 e 129 desta lei. (BRASIL, 2014)

embasem a tomada de decisão e o serviço mais adequado para o atendimento eficaz e eficiente das demandas trazidas pelo caso.



Ao correlacionar os casos de reintegração a acolhimentos referentes ao mesmo ano, a série histórica proposta, o percentual médio fica em cerca de 30%. O que denota a necessidade de se investir mais em ações que priorizem o fortalecimento de vínculos entre a criança e ou o adolescente e sua família de origem.

A problematização da negligência enquanto fator principal de afastamento das crianças de suas famílias de origem precisa ser destacada. Quando se pensa em reintegração precisamos refletir sobre as causas que levaram à suspensão da guarda. Entendida de maneiras diversas está vinculada à deficiência e omissão de cuidados garantidos às crianças (Relatório Mundial sobre violência e saúde, 2002). Neste contexto, a família precisa ser escutada e orientada, pois muitas vezes não se enxerga como negligente. O ator social que decidirá pela manutenção ou retirada da criança e do adolescente de sua família de origem, ou seja, a "porta de entrada" na rede de proteção, deve ter conhecimento teórico sobre avaliações diagnósticas que

Apesar das diretrizes a respeito da importância da reintegração familiar, os dados disponíveis a esse respeito são bastante escassos. Entretanto, podemos observar que a família de origem ainda é muito desqualificada enquanto núcleo capaz de cuidar e se responsabilizar por seus filhos, fato que pode dificultar o retorno ao lar. A culpabilização das mesmas que, muitas vezes, são vistas como violentas e desestruturadas as coloca como alvo da tutela do Estado (CAMURI, SERENO, ZAMORA, QUINTANA, 2012).

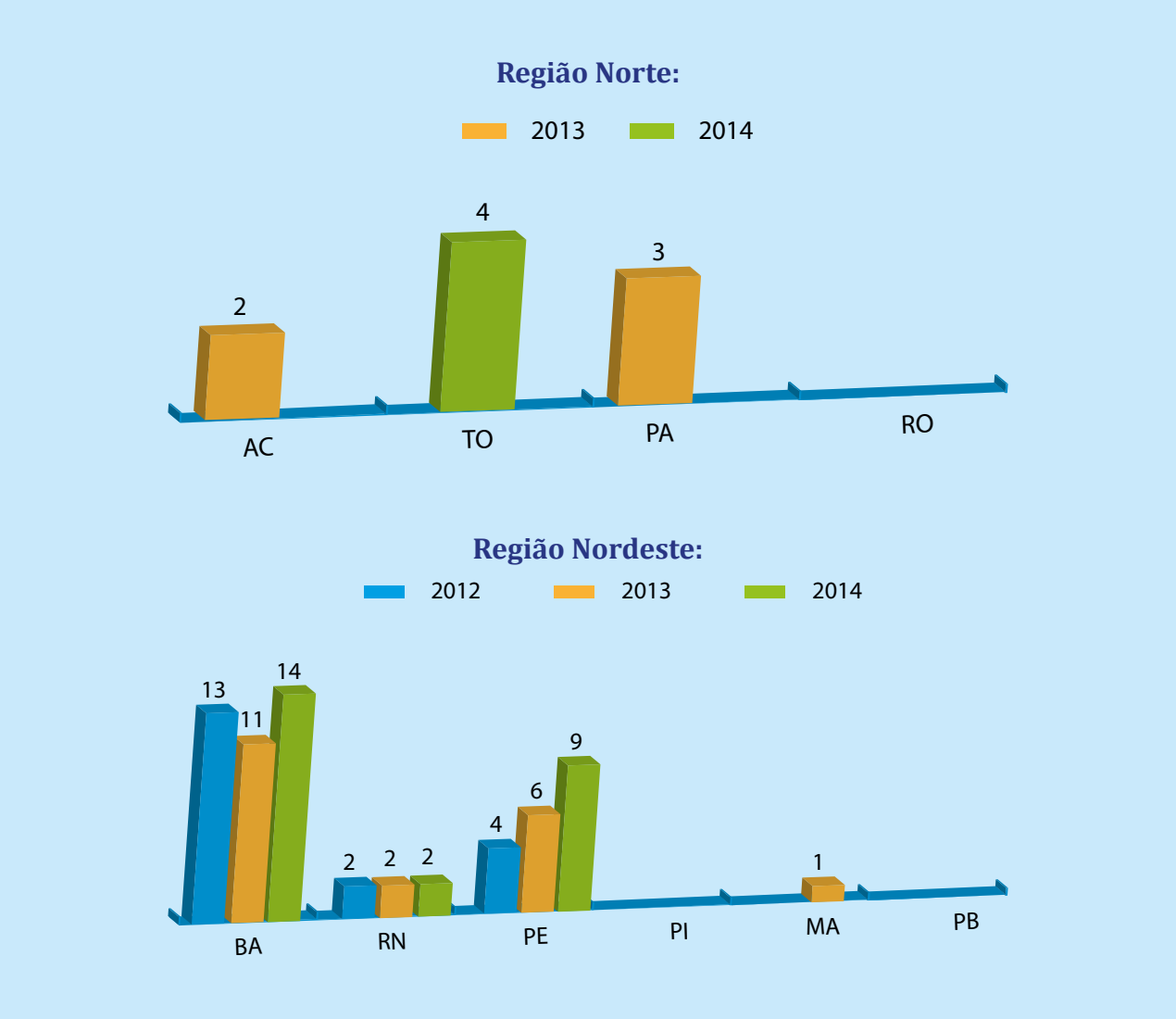
A reintegração não tem sido devidamente contemplada e, até mesmo, negligenciada em muitas regiões brasileiras. O Levantamento Nacional (2013) descreveu a ineficiência no trabalho de reintegração familiar devido a vários fatores, dentre eles, a crença de que a reinserção, em muitos casos, não seria uma opção "saudável".

A eficiência e eficácia dos trabalhos devem ser medidas de acordo com o índice de sucesso na reintegração familiar ou adaptação à família substituta (artigo 90, BRASIL,

1990). Entretanto, diante de escassos dados a respeito de monitoramento e avaliação dos Serviços, carecemos de uma qualificação adequada para afirmar que o número de acolhimento vem aumentando e atingindo sua meta de proteção integral com vistas à reintegração familiar.

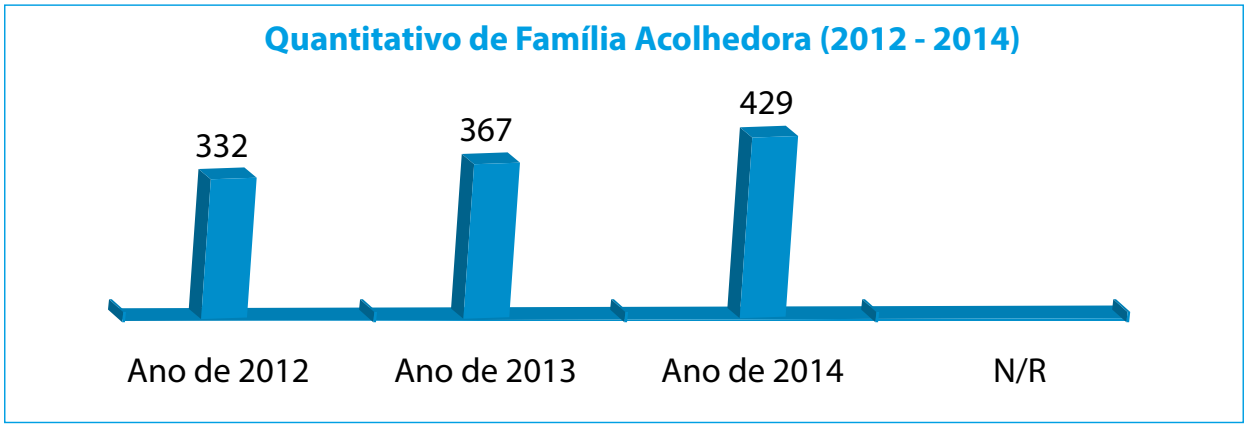
Análise Regional: Reintegração

A análise das regiões, em números relativos, considerando o número de acolhidos em relação ao número de reintegrados por região, aponta que os estados do RN, PE, tiveram 100% de seus acolhidos reintegrados nos três anos da série histórica, apesar de ser pequeno o número de acolhidos em SFA. Os estados do MS teve no ano de 2014 93,74% de reintegração. é a que mais realiza a reintegração de crianças e adolescentes à suas famílias de origem. O estado de SP é o que possui maior casos reintegrados (50%) dentre os estados que mais acolhe crianças e adolescentes em SFA.



6.9. Quantitativo de Famílias Acolhedoras cadastradas entre os anos de 2012 e 2014

Os três últimos anos (2012 a 2014), o número de famílias que iniciaram como acolhedoras no serviço aumentou. Em 2012 havia 332, em 2013, 367 e 429 em 2014.



Não se sabe, ao certo, o que estimula uma família para o acolhimento. Umas relatam sentimentos de compaixão; outras, necessidade de preencher o "ninho vazio", pois seus filhos já saíram de casa; algumas ainda, reconhecimento e gratidão pelo que receberam na vida, outras por consciência dos problemas do mundo e espaço afetivo para contribuir . O desejo de cuidar e o afeto têm sido observados como importantes fatores motivadores para o acolhimento, estes acoplados à consciência política de sua função tornam-se exemplos pessoais de cidadania.

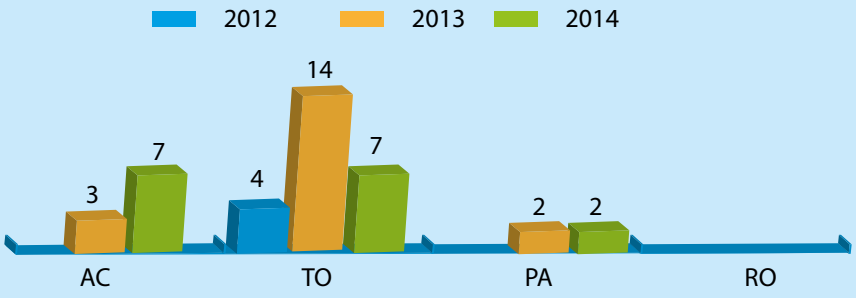
Além de estarem dispostas a acolher, por diferentes motivações, outros aspectos são levados em consideração pela equipe técnica responsável pelo recrutamento e seleção das acolhedoras, tais como idade, moradia na mesma região da cidade onde mora a família de origem, disponibilidade física, afetiva e de tempo para cuidar da criança ou adolescente acolhido.

A prática tem mostrado que as experiências das famílias que já acolheram influenciam para que outras também queiram participar do processo. O relato, fortemente comovente, de suas vivências e as transformações íntimas que ocorrem nas pessoas que se dispõem a acolher crianças em situações muito difíceis, frequentemente mobiliza sentimentos de solidariedade.

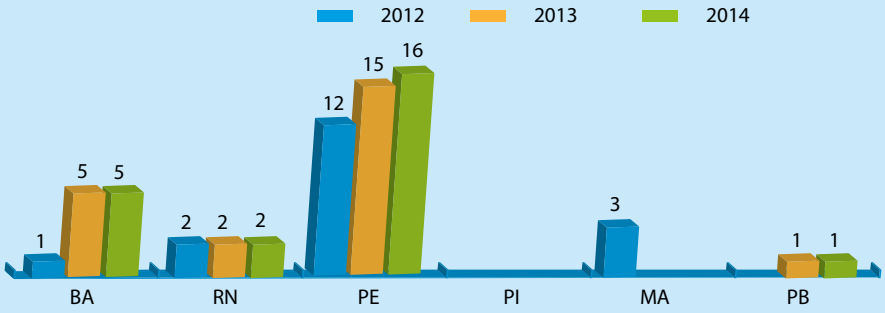
Análise Regional: Número de Famílias Acolhedoras

Na maioria das regiões o número de famílias que se disponibilizam a ser famílias acolhedora vem crescendo se correlacionado os últimos três anos. O estado de Minas Gerais foi o que mais ampliou o número de famílias acolhedoras em 2014, depois de ter sofrido uma perda de 14 famílias de 2012 para 2013. Será que esta perda de famílias levou a equipe do Serviço a se debruçar na captação de famílias acolhedoras elevando seu quantitativo para 40 famílias a mais do que tinham em 2012? Esta é uma boa reflexão sobre a necessidade de fidelizar as famílias parceiras no Serviço e de estar sempre captando novas famílias para serem acolhedoras.

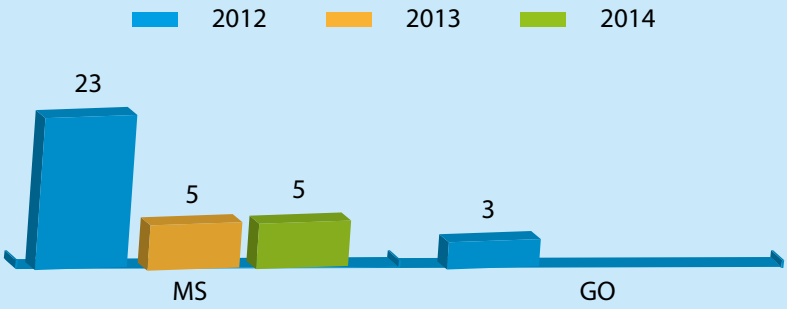
Região Norte:



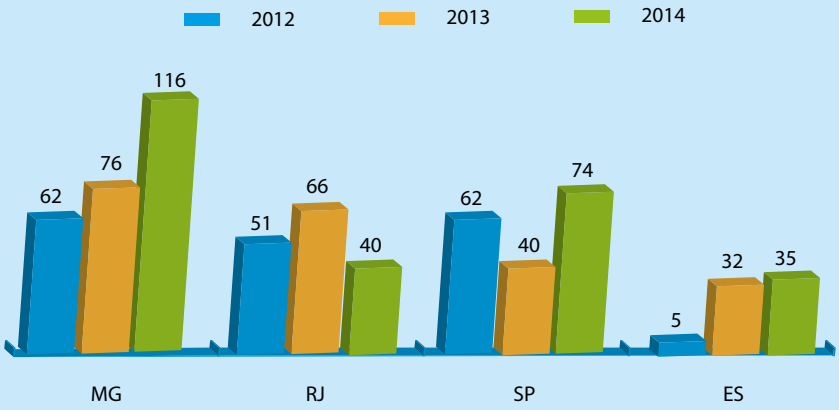
Região Nordeste:

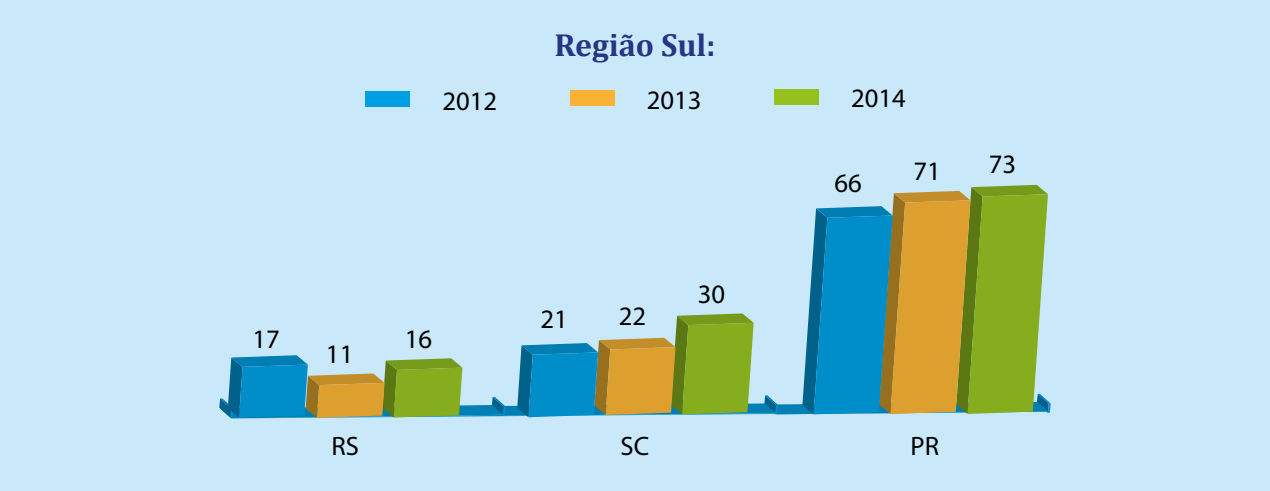


Região Centro-Oeste:



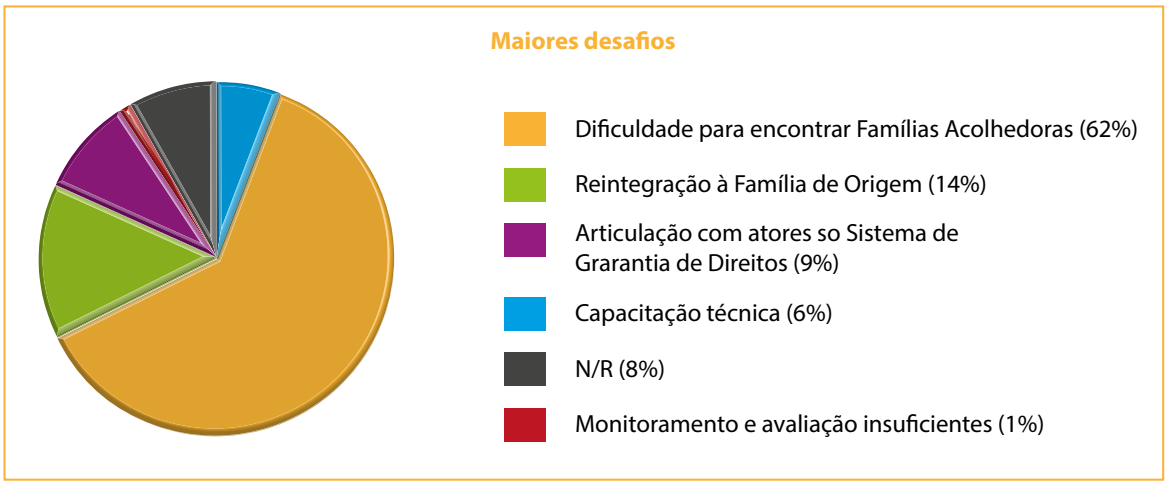
Região Sudeste:





6.10. Maiores desafios na prática diária de implentação do Serviço:

Mesmo com o crescimento do cadastro de novas famílias desde 2012, ainda se observa uma grande dificuldade de encontrar famílias dispostas a acolher. Em 62% das respostas dos entrevistados essa tem sido a maior dificuldade encontrada na prática diária do Serviço. Em seguida está a reintegração à família de origem com 14%.



A dificuldade para encontrar famílias acolhedoras pode estar alinhada com a real dificuldade financeira daquelas pessoas que, mesmo sendo solidárias, não têm condições para arcar com mais alguém em sua casa. Quando se trata de grupo de irmãos essa dificuldade tende a aumentar (Assis & Farias, 2013). Essa realidade também é constatada em outros países que utilizam o acolhimento como recurso protetivo e observam que há uma tendência à profissionalização dessa prática.

> Ganhar dinheiro com acolhimento pode parecer repugnante para aqueles que veem essa alternativa como uma contribuição... Perder dinheiro, junto com outros sacrifícios e custos de assistência social não é justo, especialmente quando o dinheiro pode ser investido em uma melhor qualidade de vida para toda a família, incluindo as crianças acolhidas (GEORGE, VAN OUDENHOVEN, 2003, p. 95).

O medo de apegar-se a criança acolhida pode ser um outro fator que dificulta a disponibilidade da comunidade em se oferecer como família acolhedora. O amor e a proteção são fundamentais para o bom vínculo entre a criança ou adolescente e a família que a acolhe, portanto o problema não é o apego, mas a dificuldade que a família pode manifestar no momento de desapegar-se da criança, quando ela deverá ser reintegrada a sua família de origem ou enviada a uma solução mais definitiva. Essas questões devem ser levantadas no momento de captação das famílias acolhedoras e depoimentos de famílias que já acolhem podem ser úteis para a desmistificação desse temor. Muitas famílias já experimentaram a dor de terem que reintegrar o acolhido e aprenderam a lidar com o sentimento, de forma a poderem ajudar outros que desejem contribuir para o sucesso do SFA e temem este sentimento.

Outro fator importante a ser considerado no que tange à dificuldade para encontrar famílias dispostas a acolher é o próprio desconhecimento dessa prática enquanto política pública. Acolher filhos de outras pessoas tem sido uma experiência reconhecida historicamente no Brasil. No entanto, o acolhimento enquanto uma possibilidade formal ainda é pouco difundida no país. Muitas iniciativas têm relatado que o reforço na divulgação tem sido uma forma de recrutamento utilizada para captar novas famílias. Estratégias como a utilização de diferentes mídias, cartazes e palestras são citadas. (MARTINS, COSTA, ROSSETTI-FERREIRA, 2010).

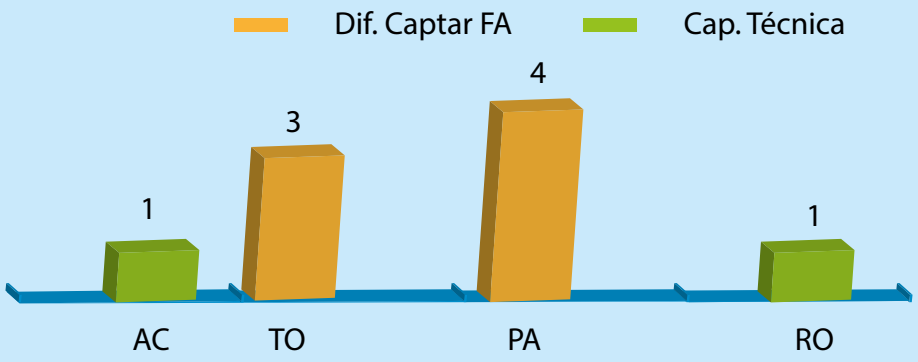
Outra dificuldade que nos parece fundamental é a de reintegração à família de origem que aparece em 14% das respostas à pesquisa. Este dado é preocupante visto que o resultado esperado das ações executadas no SFA é que a situação que levou ao acolhimento seja revertida e a criança retorne para a convivência de sua família de origem.

O acompanhamento psicossocial sistemático à família de origem está sendo realizado? As equipes do SFA acreditam no potencial protetor das famílias para que, ao fazerem o acompanhamento, o promovam? A rede de serviços está propiciando a retaguarda necessária para que o quadro de violação de direitos, que por vezes toda a família está submetida, seja revertido? Estas e outras questões devem ser avaliadas em cada caso aqui apresentado.

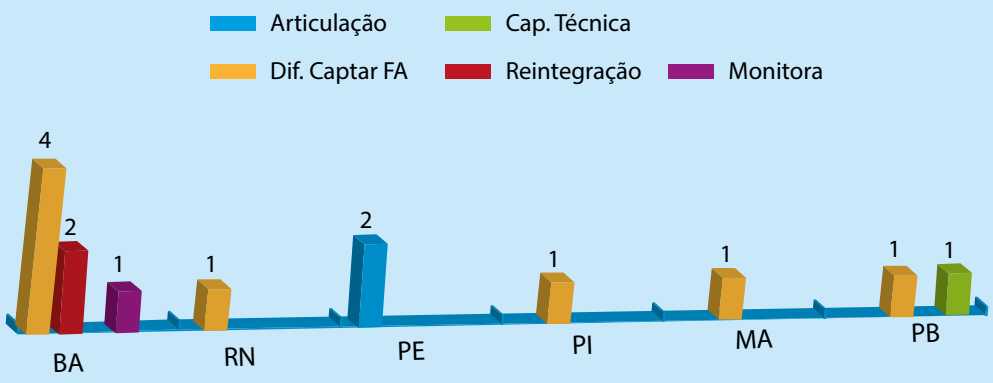
Análise Regional: Desafios

Em todas as regiões do país a maior dificuldade relatada foi o de captar famílias acolhedoras, exceto na região Sudeste que aponta como a maior dificuldade na implementação do SFA é a articulação necessária. O Sul é a região que declara ter maior dificuldade na captação de famílias acolhedoras, visto que 66,66% dos entrevistados apontarem esta dificuldade.

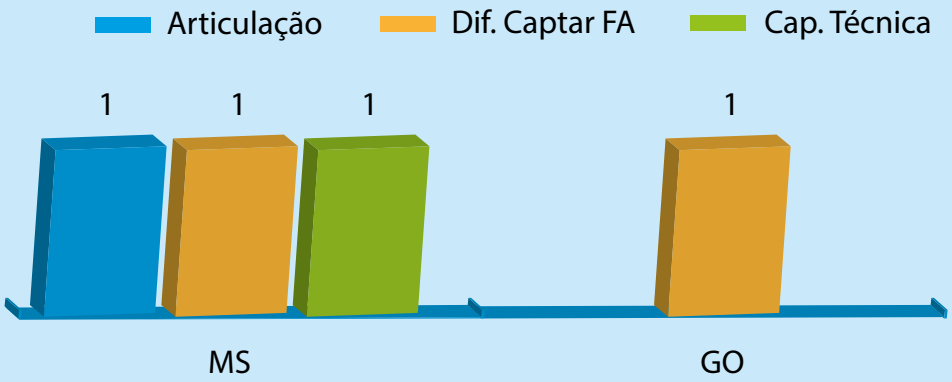
Região Norte:

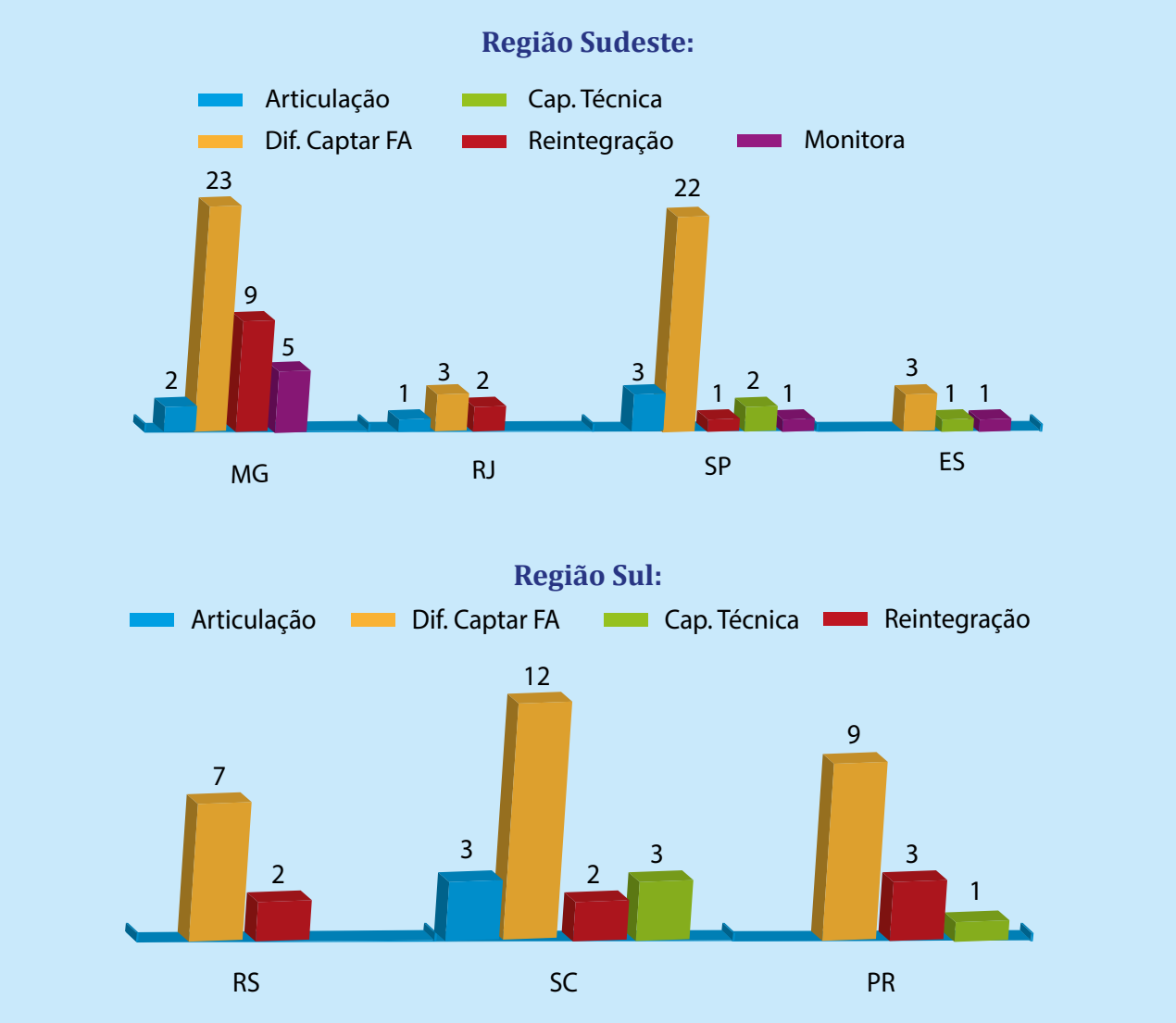


Região Nordeste:



Região Centro-Oeste:




Região Sudeste:
Articulação
Cap. Técnica
Dif. Captar FA
Reintegração
Monitora
23
9
5
2
1
3
2
22
3
1
2
1
3
1
1
MG
RJ
SP
ES
Região Sul:
Articulação
Dif. Captar FA
Cap. Técnica
Reintegração
7
2
12
3
2
3
9
3
1
RS
SC
PR

7 Considerações finais:

Esta pesquisa sobre o perfil da implementação do SFA no Brasil permitiu analisar as relações imbricadas do SGD, visto que para que o Serviço tenha êxito é necessária a participação de todos os órgãos da rede de proteção infantojuvenil e a disponibilidade da sociedade em geral.

Há uma necessidade urgente que as políticas públicas na prática reforcem ações que previnam a separação de crianças e adolescentes de sua família de origem, seja ela nuclear ou extensa. Para tanto, é necessário qualificar as "portas de entrada" do SGD, ou seja, quem primeiro recebe a notificação de violação de direitos, para que realize um diagnóstico protetivo e não violador no momento em que deve se decidir pela retirada ou manutenção da criança ou do adolescente em sua família de origem e qual a melhor medida a ser adotada.

O Serviço de família Acolhedora ainda por ser pouco conhecido no Brasil, pode levar a pouca clareza no papel de cada órgão e ao frágil envolvimento do gestor público municipal na implantação e implementação do Serviço em sua localidade. Como tudo o que é novo e desconhecido causa dúvidas e receios é necessário que as teorias do vínculo e do apego e desapego possam fazer parte de um estudo aprofundado dos profissionais das equipes do SFA e de seus parceiros.

Pesquisas como esta que ora lhe apresentamos são exemplos de reflexões que embasem boas práticas de garantia dos direitos de crianças e adolescentes no Brasil. As conquistas e os desafios aqui postos levantam novos questionamentos que merecem uma investigação, em outro momento, mais aprofundada.

A disseminação dos resultados evidenciados no conteúdo desta publicação para todo o SGD do país, em especial aos municípios participantes, deve suscitar mais questionamentos que levarão a uma nova busca de conhecimento e de compreensão do Serviço de Família Acolhedora. Às crianças e adolescentes afastados, por medida protetiva, de suas famílias de origem, pode-se oferecer a garantia da convivência familiar e comunitária em uma família que selecionada, capacitada e acompanhada se dispõe a proteger, por um período, essa criança ou adolescentes até que possa ser reintegrado à sua família de origem.

Alguns pontos importantes para novas ações:

- Realizar um estudo sobre o perfil das Famílias Acolhedoras, como compreender o contexto social em que vive, sua renda, religião, etc... para auxiliar na implantação dos serviços e na captação de novas famílias;
- Da necessidade de apoiar os municípios na implementação do serviço;
- Da necessidade de disseminar com mais intensidade o serviço nas regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste do País;
- Da necessidade de realização de Seminários e debates entre os Executores nacionais, rede e OSC sobre esta Modalidade de Acolhimento Familiar.

O Brasil está realmente avançando, mas temos muito que monitorar, acompanhar e promover o avançado dessas políticas públicas de garantia da Convivência Familiar e Comunitária.

8. Referências Bibliográficas

AREND, Silvia Mª Fávero. Filhos de criação: Uma história dos menores abandonados no Brasil (década de 1930). Tese apresentada de Doutorado em História pela Universidade do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2005.

BRASIL, Érica Dantas. O conceito de acolhimento familiar na ótica de diversos atores estratégicos. In: I Colóquio Internacional de Acolhimento Familiar. Rio de Janeiro: Book Link, 2004.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 8.069 de 13 de Julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília

FONSECA, Cláudia. Fabricando família: políticas públicas para acolhimento de jovens em situação de risco. In: CABRAL, Cláudia (org) Acolhimento Familiar: experiências e Perspectivas. Rio de Janeiro: Book Link, 2004. 200 p.

PILOTTI, Francisco J.; RIZZINI, Irene. A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. Rio de Janeiro: Instituto Internacional Del Niño, Universitária Santa Úrsula , 1995. 384 p.

RIZZINI, Irene. O século perdido: raízes históricas das políticas para infância no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Universidade Santa Ùrsula: anais livrarias, 1997. 301 p.

SERRA, Márcia Milena Pivatto . Algumas considerações sobre a circulação de crianças no Brasil e sua distribuição por regiões in Revista Brasileira de Estudos de População, Campinas, v. 20, n. 2, p. 229-239, jul./dez. 2003

SILVA,Roberto. Os filhos do Governo. A formação da identidade criminosa em crianças órfãs e abandonadas. São Paulo: Editora Ática, 1997. 205 p.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, Diretrizes de Cuidados Alternativos à Criança, diretriz 21,2007

LEITURA COMPLEMENTAR

O NECESSÁRIO DIÁLOGO ENTRE O JUDICIÁRIO E O SOCIAL NA IMPLANTAÇÃO E FUNCIONAMENTO EFICIENTE DO SERVIÇO DE FAMÍLIA ACOLHEDORA NO BRASIL

Richard Pae Kim[8]

1. Introdução

Parte do que está desenvolvido neste trabalho escrito foi apresentado no "III Colóquio Internacional sobre Acolhimento Familiar", ocorrido entre os dias 15 e 16 de dezembro de 2014, no município de Campinas/SP - Brasil, que contou com a presença de 14 países, e outra parte, daquilo que restou publicado nos Anais do II Colóquio Internacional (em 2005). Parte das ideias que desenvolvi em 2005 continuam atuais, embora os avanços tenham sido significativos sob o aspecto normativo, mas ainda insípidos na seara da efetiva implantação dos serviços de acolhimento familiar em nosso país. O meu discurso está desenvolvido dentro do campo do Direito, pois assim é que tendo a raciocinar.

Por certo alguns institutos previstos na legislação e na doutrina sobre os Direitos da Infância e da Juventude já se encontram consolidados; e outros, ainda estão em fase de construção. Embora uns possam parecer estar amadurecidos, a realidade é que a evolução dos conceitos jurídicos e de seus conteúdos se desenvolve permanentemente, na medida em o mundo do "dever ser"comumente reflete, dentro do prisma axiológico e normativo, os fenômenos sociais. Aliás, equivoca-se aquele que imagina que somente as leis é que tornarão o mundo melhor. Pelo contrário, tenho para mim que as leis devem refletir os fenômenos da sociedade e da intenção e práticas humanas e não o contrário. A prática pelo ser humano é que pode gerar reais mudanças. Sem a prática não há mudança.

Por sua vez, embora estejamos passando por um período que tem exigido um processo de positivação do Direito, o discurso da norma jamais poderá prescindir de qualquer uma de suas duas funções: justificadora e modificadora[9]. A norma deve refletir a situação fática e estabelecer os parâmetros para uma construção do justo e, se possível, do ideal, dentro daquilo que a sociedade pactuou como tal.

Essas premissas são importantes para analisarmos o desenvolvimento em nosso país da prática do acolhimento familiar, que embora importe em atividade deveras consolidada em diversos países, ainda está a ganhar seus próprios contornos no Brasil.

Esse serviço público já se encontra consolidado em outros estados, principalmente nos europeus, conforme estudos divulgados pela IFCO – *International Foster CareOrganization*[10]e se encontra contemplado

8 Richard Pae Kim – Juiz de Direito/SP. Juiz Auxiliar de Gabinete no Supremo Tribunal Federal. Doutor em Direito pela USP. Pós-doutorado em políticas públicas pela UNICAMP. Membro-associadoda ABMP. Professor do curso de Mestrado em Direito da UNIMEP e dos cursos de pós-graduação da EPM e da EJEP.

9 FERRAZ Júnior, Tércio Sampaio. Direito, Retórica e Comunicação. Saraiva: São Paulo, 1973, p. 126.

10 GEORGE, Shanti & OUDENHOVEN, Nico van. Trad.Maria Soledad Franco. Apostando alAcogimiento Familiar- Um estúdio comparativo internacional.Bélgica: Garant, 2003.

formalmente em nosso país na Política Nacional de Assistência Social e também, com o advento da Lei nº 12.010/09, no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), quando passou a dispor esta lei específica destinada à proteção de crianças e adolescentes que as diretrizes de atendimento devem contemplar o serviço de "acolhimento familiar".

2. O acolhimento institucional no Brasil

O termo "acolhimento", no seu sentido técnico, cuida-se de qualquer uma das modalidades de atendimento, de serviço de proteção especial de alta complexidade, que garanta a proteção integral, incluindo a moradia, alimentação, higienização, bem como os demais cuidados para crianças e adolescentes que se encontram sem referência e/ ou em situação de ameaça e de violação de direitos, que não possam permanecer em seu núcleo familiar ou comunitário[11].

Aqui, o termo acolher, na efetivação de políticas de atendimento, de política pública, não pode ser utilizado no sentido comum, usual da palavra, como "ato de criar o(s) filho(s) de outra pessoa". É fato que o acolhimento informal de filhos de outra pessoa cuida-se de prática secular e disseminada em todo o nosso país[12], ficando caracterizada esta situação quando os pais, voluntariamente, delegam seu papel parental a outro membro da família extensa ou, simplesmente, por sua omissão, permitem que haja esta transferência e, como se sabe, não são poucas as crianças e adolescentes que passam a maior parte de sua vida sendo criadas por parentes, padrinhos ou amigos próximos dos seus pais – família extensa. Esta é a prática antiga que se denomina por processo de circulação de crianças[13] ede adolescentes, que ainda persiste e persistirá por ser natural e culturalmente legitimada.

Nesses casos, a regularização da situação da criança ou do adolescente vai exigir apenas uma solução judicial, consistente na colocação em família pelos instrumentos jurídicos previstos no art. 28 do ECA (guarda, tutela ou adoção). Nessas hipóteses, em se mantendo a criança ou o adolescente na sua família extensa, como forma de regularização jurídica de uma situação protetora ou para se efetivar a sua reintegração em sua família de origem, não há que se falar em acolhimento "formal", eis que inexistente um programa de proteção especial com esta finalidade, o que seria de todo exigível para a espécie.

O termo "acolhimento familiar", como um serviço público, cuida-se de modalidade de atendimento, "trata-se de uma prática mediada por uma autoridade, com um plano de intervenção definido, administrada por um serviço com recursos disponíveis, conforme política pública estabelecida"[14].

O acolhimento familiar importa em uma nova alternativa, uma modalidade de atendimento que ofereça acolhimento na residência de famílias cadastradas, selecionadas, capacitadas e acompanhadas para receber crianças e/ou adolescentes com medida de proteção, que necessitem de acolhimento fora da família de origem (ou mesmo extensa), até que seja possível a sua reintegração familiar ou encaminhamento para família substituta.

11 Política Nacional de Assistência Social, "2.5.2." – Brasília, 2004.

12 **Vide** SERRA, Márcia Milena Pivatto. O Brasil das muitas mães: aspectos demográficos da circulação de crianças. Tese de Doutorado no PPG Antropologia – UNICAMP, 2003.

13 FONSECA, Cláudia, TERTO, Veriano e ALVES, Caleb F. Antropologia, diversidade e direitos humanos: diálogos interdisciplinares. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

14 CABRAL, Cláudia (Org.). "Perspectivas do Acolhimento Familiar no Brasil". Acolhimento Familiar – experiências e perspectivas. Rio de Janeiro: Booklink, 2004, p. 11.

Esse atendimento pode ser efetivado por uma entidade governamental ou não governamental em regime de colocação familiar, nos termos do art. 90, inciso III, do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Dentro de nossa sistemática jurídica, este tipo de acolhimento possui como pressuposto um mandato formal, uma guarda fixada judicialmente, o que pode ser extraída da leitura do art. 34, § 2º do ECA, a saber:

> Art. 34. O poder público estimulará, por meio de assistência jurídica, incentivos fiscais e subsídios, o acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente afastado do convívio familiar.
> § 1º **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, nos termos desta Lei.
> § 2º Na hipótese do § 1º deste artigo a pessoa ou casal cadastrado no programa de acolhimento familiar **poderá receber a criança ou adolescente mediante guarda**, observado o disposto nos arts. 28 a 33 desta Lei. (destaque nosso)

Anoto o profundo avanço para a consolidação desse serviço em nosso país, instituído pela Lei nº 12.010/09, na medida em que o legislador optou por obrigar o poder público a estimular por meio de assistência jurídica, incentivos fiscais e subsídios o acolhimento sob a forma de guarda e determinou, inclusive, que o "acolhimento familiar" terá preferência sobre o seu "acolhimento institucional".

Observe-se, em especial, que no caso acolhimento de crianças e adolescentes destituídos, o ECA criou uma preferência por esse serviço ao estabelecer, em seu art. 50, §11 que, enquanto não localizada pessoa ou casal interessado em sua adoção, a criança ou o adolescente, **sempre que possível e recomendável**, será colocado sob a guarda de família cadastrada em programa de acolhimento familiar.

3. O serviço de acolhimento familiar e a sua necessária interação com o Judiciário.

Como se sabe, em nosso país a guarda só pode ser concedida por autoridade judiciária. Portanto, a manutenção da guarda judicial, que é instrumento exigível para a regularização dessa espécie formal de acolhimento, à obviedade, estará vinculada à permanência da família acolhedora no programa ou no serviço público. Isso significa que o pedido de guarda há de ser realizado pelo serviço e esta guarda deverá estar vinculada à permanência da família acolhedora no serviço (programa). O seu desligamento voluntário ou compulsório, pelo descumprimento de obrigações pré-estabelecidas deve ter elementos suficientes para a revogação da guarda pelo Juízo, sob pena de comprometer o adequado funcionamento do próprio serviço e permitir que ocorram colocações de crianças e adolescentes em famílias substitutas em desacordo com o direito fundamental da criança à convivência familiar e comunitária e com os princípios previstos no art. 92 do ECA.

Como se sabe, a guarda é conhecida como posse com responsabilidade e obriga à prestação de assistência material, moral e educacional à criança ou adolescente, conferindo a seu detentor o direito de opor-se à terceiro, inclusive aos pais. Não há como se admitir que este direito de oposição possa ser exercido contra o programa, na medida em que a guarda, nesses casos, é concedida apenas como instrumento de inclusão no programa de acolhimento familiar. O descumprimento dos preceitos (legais, administrativos e até

mesmo contratuais) pode implicar até mesmo na extinção do vínculo entre a família acolhedora e o serviço,coma revogação da guarda.

Assim, fica evidente que a integração entre o Poder Judiciário e o serviço de acolhimento familiar será necessária, ainda mais quando observamos na legislação que a autoridade judiciária deve manter, em cada comarca ou foro regional, não só um registro de crianças e adolescentes em condições de serem adotados e outro de pessoas interessadas na adoção (art. 50, caput, do ECA), mas também um cadastro contendo informações atualizadas sobre as crianças e adolescentes em regime de acolhimento familiar e institucional sob sua responsabilidade, com informações pormenorizadas sobre a situação jurídica de cada um, bem como as providências tomadas para sua reintegração familiar ou colocação em família substituta (cf. art. 101, §11 do ECA).

Também não foi por outro motivo que o parágrafo único do art. 170 do ECA veio a determinar que a colocação de criança ou adolescente sob a guarda de pessoa inscrita em programa de acolhimento familiar será comunicada pela autoridade judiciária à entidade por este responsável no prazo máximo de 5 (cinco) dias.

Aliás, esse aspecto evidencia que o Conselho Nacional de Justiça, como órgão fiscalizador dos serviços judiciários no âmbito nacional deve também incluir formas de controle específico dos acolhimentos familiares formais assim como tem feito no caso dos acolhimentos institucionais.

Dentro do processo de proteção por meio de adoção, o relacionamento entre o Judiciário e o serviço também será imprescindível, pois determina a lei que é recomendável que na preparação para a inserção na nova família, o contato com crianças e adolescentes em acolhimento familiar ou institucional em condições de serem adotados, seja realizado sob a orientação, supervisão e avaliação da equipe técnica da Justiça da Infância e da Juventude, com apoio dos técnicos responsáveis pelo programa de acolhimento e pela execução da política municipal.

Por derradeiro, não há que se olvidar que dentre as diretrizes da política de atendimento, a lei exige que haja permanente integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Conselho Tutelar, bem como dos encarregados da execução das políticas sociais básicas e de assistência social para efeito de agilização do atendimento de crianças e de adolescentes inseridos em programas de acolhimento familiar ou institucional, com vista a sua rápida reintegração à família de origem ou, se tal solução se mostrar comprovadamente inviável, sua colocação em família substituta (cf. art. 88, inciso VI, do ECA).

Portanto, não há qualquer dúvida de que este novo serviço, de vital importância para a proteção de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, exige a participação efetiva do Judiciário não só para o seu funcionamento eficiente, mas também para a sua implantação[15].O quadro atual ainda é desanimador em nosso país. Infelizmente, pudemos verificar durante o III Colóquio que o Brasil, que hoje possui5.570 municípios, possui em apenas 3% deles algum programa ou serviço de acolhimento familiar iniciado. Portanto, a situação reflete a enorme distância entre o "ser" e o "dever ser".Aliás, consigno que há

15 Conforme importante trabalho doutrinário, "[o] Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora, trabalhando dentro do Sistema de Garantia de Direitos, deve ter operacionalização sob a responsabilidade do Pode Executivo na interface de ações com o Poder Judiciário" (VALENTE, Jane. Família Acolhedora. São Paulo: Paulus, 2014, p. 109).

mais de cinco anos o“acolhimento familiar” deixou de ser um programa público opcional no Brasil. Pelo contrário, tornou-se um serviço obrigatório, uma política vinculante a ser implantada.

Portanto, o magistrado com competência na área da infância e da juventude deve estar atento. Há de acompanhar as políticas locais,a fim de que o serviço seja colocado à disposição da sociedade e para que este venha a ser estruturado de acordo com os moldes traçados pela nossa Constituição, pelas políticas assistenciais nacionais, estaduais e municipais e, em especial, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Também não tenho dúvidas de que na omissão estatal abusiva na implantação desse serviço pode ser reconhecida a existência de interesse jurídico na propositura de ações judiciais específicas para que, uma vez traçadas as políticas locais ou estaduais mas que não tenham sido implantadas, o direito subjetivo individual, coletivo ou difuso possa ser garantido.