



## OS DESAFIOS DA GARANTIA DO DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM ACOLHIMENTO E COM MÚLTIPLAS VULNERABILIDADES

## THE CHALLENGES OF GUARANTEEING THE RIGHT TO FAMILY AND COMMUNITY COEXISTENCE FOR CHILDREN AND ADOLESCENTS IN FOSTER CARE AND WITH MULTIPLE VULNERABILITIES

<i>Recebido em</i>	24/01/2025
<i>Aprovado em:</i>	13/02/2025

**Pâmela Hamerschmidt<sup>1</sup>**  
**Cleide Lavoratti<sup>2</sup>**

### RESUMO

O Brasil possui vasto histórico de inserção de crianças e adolescentes em instituições de acolhimento, afastadas de suas famílias de origem. Todavia, com as mudanças nas concepções infantoadolescentes e nas políticas socioassistenciais, promovidas, sobretudo, a partir da Constituição da República de 1988, do Estatuto da Criança e do Adolescente, da Política Nacional de Assistência Social e do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária, tornou-se prioridade fomentar acolhimento compatível com o direito à convivência familiar e comunitária – o que ensejou a regulamentação do acolhimento familiar e criação de Serviços de Acolhimento em Famílias Acolhedoras (SFA). Com a Lei n.º 12.010/2009, o acolhimento familiar foi inserido no Estatuto como medida protetiva e preferencial. Contudo, a cultura de institucionalizar crianças e adolescentes ainda prevalece, pois, em junho de 2024, havia cerca de 32 mil acolhidos em instituições, em detrimento de apenas 1.967 em acolhimentos familiares (5,8%) (Brasil, CNJ, 2024). Assim, valendo-se do método crítico dialético, apoiado nas pesquisas descritiva, bibliográfica e documental, especialmente em dados do Conselho Nacional de Justiça, do Censo SUAS e de diagnóstico nacional realizado pela Secretaria Nacional de

<sup>1</sup> Mestre em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG).

<sup>2</sup> Doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Docente da Graduação em Serviço Social e do Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG)



Assistência Social em parceria com a Coalizão pelo Acolhimento em Família Acolhedora, pretende-se apresentar as contradições entre os avanços legislativos e a implementação e execução de SFAs nos municípios brasileiros, as adversidades que obstaculizam sua operacionalização e os desafios para ampliar a quantidade de acolhidos, melhorar a qualidade do atendimento e garantir o direito à convivência familiar e comunitária a crianças e adolescentes afastados da família e com múltiplas vulnerabilidades.

Palavras-chave: Crianças e adolescentes; convivência familiar e comunitária; acolhimento familiar; Serviço Família Acolhedora; políticas públicas.

### ABSTRACT

Brazil has a long history of placing children and adolescents in foster care institutions, away from their families of origin. However, with changes in child and adolescent concepts and in social assistance policies, promoted mainly by the 1988 Constitution of the Republic, the Statute of Children and Adolescents, the National Social Assistance Policy and the National Plan for Family and Community Coexistence, it became a priority to promote foster care compatible with the right to family and community coexistence – which led to the regulation of family care and the creation of Host Family Services (SFA). With Law n.º 12,010/2009, family care was included in the Statute as a protective and preferential measure. However, the culture of institutionalizing children and adolescents still prevails, since in June 2024, there were approximately 32,000 children being cared for in institutions, compared to only 1,967 in family care (5.8%) (Brazil, CNJ, 2024). Thus, using the critical dialectical method, supported by descriptive, bibliographical and documentary research, especially data from the National Council of Justice, the SUAS Census and a national diagnosis carried out by the National Secretariat of Social Assistance in partnership with the Coalition for Foster Care in Family Care, the aim is to present the contradictions between legislative advances and the implementation and execution of SFAs in Brazilian municipalities, the adversities that hinder their operationalization and the challenges to increase the number of children being cared for, improve the quality of care and guarantee the right to family and community life for children and adolescents removed from their families and with multiple vulnerabilities.

Keywords: Children and adolescents; family and community coexistence; family care; Host Family Service; public policies.

### INTRODUÇÃO

O Brasil possui um vasto histórico de inserção de crianças e adolescentes em entidades de acolhimento. Todavia, com as mudanças promovidas a partir da Constituição da República de 1988, do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n.º 8.069/1990 –



ECA), da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC), tornou-se prioridade fomentar um acolhimento compatível com o direito à convivência familiar e comunitária – o que ensejou a regulamentação do acolhimento familiar e a criação de Serviços de Acolhimento em Famílias Acolhedoras (SFAs).

Mais tarde, com a Lei n.º 12.010/2009, o acolhimento familiar foi inserido no Estatuto como medida protetiva e preferencial à institucionalização. Porém, foi após o Marco Legal da Primeira Infância (Lei n.º 13.257/2016) que se notou certo avanço na expansão dos SFAs, pois, ele reforçou a importância da implementação desses serviços como política pública; do emprego de verbas federais, estaduais e municipais na sua manutenção e da aplicação de recursos dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente para incentivo a essa modalidade de acolhida.

Apesar dos esforços para expandir o acolhimento familiar, ainda é desafiador executá-lo no Brasil, eis que prevalece a cultura institucionalizante. Em junho de 2024, havia 32 mil acolhidos em instituições, em detrimento de 1.967 em famílias acolhedoras (Brasil, CNJ, 2024).

À vista disso, objetivou-se apresentar as contradições entre os avanços legislativos e a implementação de SFAs, as adversidades que dificultam sua operação e os desafios para ampliar os acolhidos, melhorar a qualidade do atendimento e garantir o direito à convivência familiar e comunitária a crianças e adolescentes afastados da família e com múltiplas vulnerabilidades.

A investigação partiu de abordagem crítico dialética, apoiada nas pesquisas descritiva, bibliográfica e documental, sobretudo em dados do Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (SNA), de 2023-2024, do Censo do Sistema Único de Assistência Social de 2023 e de diagnóstico realizado pela Secretaria Nacional de Assistência Social entre 2020 e 2021.

Iniciou-se pelas previsões constitucionais que salvagam crianças e adolescentes afastados da família – calcadas na proteção integral, na prioridade absoluta



e no direito à convivência familiar e comunitária –, seguindo para o ECA, que dá suporte a essa tutela.

Tratou-se da excepcionalidade e provisoriedade do acolhimento e das consequências da institucionalização, reforçando as benesses do acolhimento familiar, para, então, adentrar-se nas nuances dessa modalidade e na caracterização da política pública que a instrumentaliza: o SFA.

Por fim, discursou-se sobre os impasses e desafios à expansão e consolidação de tal serviço nos municípios brasileiros, baseando-se nos poucos diagnósticos que explicam porque o acolhimento familiar avança lentamente no país.

## **1. PANORAMA BRASILEIRO DO ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES AFASTADOS DA FAMÍLIA**

O trato destinado às crianças e aos adolescentes no Brasil adquiriu nova roupagem no final do século XX, especialmente a partir da Constituição da República de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990, ambos decorrentes de intensa mobilização popular.

Esses instrumentos normativos, pautados na proteção integral, no superior interesse infantoadolescente e na prioritária política de atendimento, reconheceram crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e destinatários de amparo pela família, pela sociedade e pelo Estado. Ainda, conferiram-lhes direitos fundamentais em maior amplitude, como o de convivência familiar e comunitária, que, em um de seus aspectos, compreende a família como primeiro agente socializador do ser humano, primordial ao desenvolvimento de seus membros.

Nesse viés, o Estatuto garante às crianças e aos adolescentes criação e educação no âmbito familiar de origem e, excepcionalmente, num substituto (Brasil, 1990).

Com o advento das Leis n.º 12.010/2009, 13.257/2016 e 13.509/2017, que alteraram o ECA, aprimorou-se o sistema de salvaguarda do sobredito direito, preferindo-se as medidas que mantenham ou reintegrem crianças e adolescentes na família natural ou extensa. Por isso, a Constituição Federal e as leis dispensam-lhe proteção especial, por



meio de políticas públicas de orientação, apoio e promoção, para que tenham condições de constituir-se em espaço de iniciação aos afetos e às relações sociais e de assegurar direitos aos seus filhos (Kreuz, 2012).

A observância deste encargo pelo Estado é essencial, já que muitas se encontram em situação de vulnerabilidade e não conseguem cumprir suas obrigações, necessitando de auxílio. Porém, não cabe ao Poder Público suprir as funções da família, mas, através de ações articuladas, proporcionar-lhe condições para que desempenhe seu papel com autonomia (Kreuz, 2012).

O Estado deve assumir função garantidora, não interventiva, a fim de proteger a família e fornecer-lhe meios para que promova o bem-estar dos membros, sem restringir seus direitos ou se sobrepor aos seus interesses. Assim, para que crianças/adolescentes exerçam, com plenitude, o direito constitucional à convivência familiar e comunitária, é essencial que se potencializem esses espaços, permitindo a construção e o fortalecimento das relações familiares e sociais.

Considerando, pois, a prevalência da família e da comunidade no desenvolvimento de crianças e adolescentes, para afastá-los compulsoriamente de tais convivências é preciso sopesar, com cautela, o dever de proteção (em razão da violação e do risco) e a restrição ao respectivo direito, especialmente se a medida aplicada consistir na consequente institucionalização.

### **1.1 A excepcionalidade e provisoriedade do acolhimento**

Para o afastamento exige-se que, além da caracterização de relevante risco, demonstre-se que a família não é um refúgio seguro, não há condições de manutenção da criança ou do adolescente na família extensa e inexistem opções de proteção e rede de apoio para sanar o contexto de abandono e/ou de ameaça ou violação de direitos. Justamente porque, acolher os sujeitos retirados desse núcleo também consiste em privar-lhes de direitos básicos (Silveira, 2021).



Por isso, o acolhimento é exceção e, diante da responsabilidade que o permeia, decidir pela sua aplicação exige rigor técnico, para se evitar que interpretações equivocadas, vagas e subjetivas sobre o suposto risco resultem em outras violações, sob travestido manto protetivo.

Assim, quando o Conselho Tutelar entender essencial o afastamento da criança ou adolescente da família, deverá encaminhá-la(o) ao Juiz da Vara da Infância e Juventude, o qual, se julgar imprescindível, autorizará o acolhimento. Apenas quando figurarem situações emergenciais, poderá retirá-la(o) da companhia de seus pais ou responsável e conduzi-la(o) à acolhida (Brasil, 1990). Nestes casos, o acolhimento precisa ser convalidado pela autoridade judiciária, devendo a equipe comunicá-lo ao Juiz ou ao Ministério Público em até 24 horas, impedindo que subsista isoladamente e se perpetue no tempo (Silveira, 2021).

Apesar destas previsões legais, não raras vezes, tal medida ainda é aplicada na primeira ameaça/violação de direitos, resultando num número expressivo de acolhidos no país. Consoante dados do SNA, em 2024, havia cerca de **32 mil** crianças e adolescentes em acolhimento, sendo 94,2% em instituições e apenas 5,8% em famílias acolhedoras (Brasil. CNJ, 2024).

No tocante às motivações dos acolhimentos, conforme levantamento do Conselho Nacional do Ministério Público, em 2013, os acolhidos, em sua maioria, foram abandonados pelos genitores (78%); figuravam em situações de violência doméstica (57%), negligência familiar (81%) ou dependência química (81%); possuíam pais falecidos e outros familiares não queriam/não podiam se responsabilizar por eles (25%); ou viviam nas ruas (35%) (CNMP, 2013).

Rotineiramente o termo *negligência* é empregado para justificar o afastamento de tais sujeitos do núcleo familiar, com base na tendência de “desvalorizar as condições reais existentes que interferem na capacidade dessas famílias de proteger suas crianças”, qualificando-as como negligentes<sup>3</sup>. O conceito, por si só, possui valoração negativa e, “ao

---

<sup>3</sup> “Famílias que vivem em condições-limite de vida e sobrevivência, perpassadas pelo uso de drogas, desemprego/ subemprego, exposição às manifestações de violência, fragilidade de vínculos familiares,



ser utilizado sem perspectiva crítica, indica um juízo preconcebido que tende a discriminar o sujeito” (Berberian, 2015, p. 50).

Por isso, ao avaliarem caso com suspeita de negligência, os técnicos devem identificar em que contexto ela ocorre, pois, “a desproteção em seu sentido objetivo, como falta de proteção, pode decorrer de situação intencional, ou não, dos responsáveis” (Berberian, 2015, p. 55), em razão de que diversas famílias são cotidianamente submetidas a privações e violações de direitos.

Logo, apesar dos avanços legais e da reconhecida insuficiência de políticas públicas de promoção e auxílio das famílias, “ainda há uma questão de raça, classe e gênero que permeia os acolhimentos de crianças e adolescentes, escamoteada por discursos de família negligente, incapaz, não protetiva ou com uso abusivo de substâncias psicoativas” (Loiola, 2020, p. 162).

Voltando-se à classe social dessas famílias, no citado levantamento, a maior parte das acolhidas foi justificada por mais de uma causa, entre elas a pobreza (CNMP, 2013). Ocorre que, desde a vigência do ECA, é inadmissível o acolhimento baseado apenas na miserabilidade da família, bem como esse aspecto, por si só, não é motivo para a perda ou suspensão do poder familiar. Assim, inexistindo outra causa que autorize a medida, a criança será mantida na família, que deverá ser incluída pelo Estado em programas de proteção, apoio e promoção (Brasil, 1990).

Embora a falta de recursos não mais apareça como motivação isolada na maioria dos casos, é tênue a linha entre a pobreza e as carências que enseja, por conta da violência estrutural presente na sociedade, responsável por disparidades socioeconômicas e formas secundárias de violência (abandono, suicídio, violência intrafamiliar, negligência etc.) (Schirch, 2019, p. 26).

---

frequentemente são questionadas acerca da capacidade protetiva em relação a crianças/adolescentes, ocupando um lugar de completa responsabilização pela oferta de cuidados e serviços a esses sujeitos, sem trazer para o debate a fundamental presença do Estado como provedor de um sistema de garantia de direitos” (Berberian, 2015, p. 50).



Não raras vezes, os riscos no núcleo familiar decorrem dessas formas secundárias, ainda mais considerando que a maioria das famílias dos acolhidos vive em condição de pobreza ou não é amparada por políticas públicas adequadas.

Este estado sistêmico de violência resulta na precarização e deterioração das relações afetivas e parentais, na estigmatização das famílias submetidas a risco e na exposição de crianças e adolescentes a reiteradas violências, principalmente quando os problemas estruturais não são trabalhados com apoio estatal. Sobre isso, Schirch (2019, p. 27) explica que “indivíduos incapazes de encontrar formas construtivas para atender às necessidades acabam criando um ciclo infinito de vitimização. Diversas formas de violência disseminam-se como um vírus”.

Por conseguinte, a miserabilidade das famílias, ainda que não influa diretamente, pode potencializar fatores que geram violações de direitos e resultam na acolhida de crianças pobres e vulneráveis socialmente, os quais estão mais propensos a institucionalizações. Assim, não se pode descartar a influência deste fenômeno na quantidade e duração dos acolhimentos.

Adentrando no aspecto *tempo* do acolhimento, tal medida, além de excepcional, é provisória, vez que usada como forma de transição para a reintegração familiar ou colocação em família substituta. Portanto, não pode se caracterizar como solução definitiva, sob pena de afronta ao princípio da proteção integral e ao direito à convivência familiar (Kreuz, 2012).

Logo, deve perdurar somente até que os familiares superem os obstáculos que ensejaram a retirada da criança/adolescente do âmbito doméstico e recuperem a capacidade de resguardar, e não mais violar, os direitos de seus filhos. Enquanto isso, os serviços de acolhimento devem colaborar com os demais integrantes da rede de proteção para manter os vínculos familiares e apoiar as famílias a receberem seus filhos de volta e a exercerem adequadamente suas funções.

Para tanto, o Estatuto, em seu artigo 19, § 2º, prevê que “a permanência da criança e do adolescente em programa de acolhimento institucional não se prolongará por mais



de dezoito meses, salvo comprovada necessidade que atenda ao seu superior interesse” (Brasil, 2017).

Apesar da progressiva redução do tempo dessa medida ao longo dos anos, ainda há acolhimentos, sobretudo institucionais, que perduram por mais de três anos. Em 2023, 42% das crianças permaneciam no serviço por prazo inferior a 6 meses; 21% de 6 meses a 1 ano; 19% de 1 a 2 anos; 7% de 2 a 3 anos; e 11% por lapso superior a 3 anos (Brasil. CNJ, 2023). Ademais, entre 2010 e 2018, foram registrados percentuais significativos de acolhimentos que excederam 6 anos de duração: 9%, 8,2%, 9,4%, 7% e 6,5%, respectivamente (IPEA, 2021).

Quanto aos fatores que influem no tempo de acolhida, é possível correlacioná-los à ausência ou míngua de contato dos acolhidos com suas famílias, visitas domiciliares pelos técnicos, reuniões com grupos de familiares, atendimento psicossocial individualizado, acompanhamento escolar, participação dos acolhidos na discussão das rotinas da unidade e monitoramento dos egressos após o desligamento do serviço (IPEA, 2021, p. 77).

A falta de vínculos dos atendidos com suas famílias durante o acolhimento fragiliza os laços parentais e reduz as chances de reinserção bem-sucedida, aumentando o prazo da medida e a probabilidade de que, fracassada a reintegração, a criança retorne ao serviço.

Ainda, o perfil da ínfima quantia de acolhidos aptos à adoção destoa do idealizado pelos pretendentes, dificultando a inserção em nova família, desvirtuando o intento assistencial e solidário da adoção e prolongando as acolhidas. Nesse viés, dos 35.753 candidatos habilitados em 2023, 80% aceitavam adotar apenas crianças entre 0 e 6 anos; 62% desejavam somente uma criança; 95% não aceitavam crianças com deficiência (Brasil. CNJ, 2023).

Em razão destas e de outras causas, resta aos acolhidos a vivência em entidades ou em famílias acolhedoras por tempo superior ao legal. Por isso, se o afastamento do lar for inevitável, devem ser efetivadas ações de fortalecimento dos liames familiares e promoção das famílias, em especial as pobres, viabilizando a reintegração o mais breve possível.



## 1.2 Consequências da delongada institucionalização

Conjectura-se que 5 a 6 milhões de crianças e adolescentes estão institucionalizados ao redor do mundo, sendo cerca de 32 mil só no Brasil (Pinheiro; Campelo; Valente, 2022a).

Porém, vários são os estudos que corroboram que a institucionalização pode impactar negativamente no desenvolvimento, na saúde mental e no bem-estar dos acolhidos, sobretudo na primeira infância, em que os danos desse acolhimento são mais gravosos.

Conforme Lelio Ferraz de Siqueira Neto, Fernando Henrique Araújo e Renato Arruda Santos Neto (2022, p. 87), o afastamento de crianças e adolescentes das convivências familiar e comunitária pode acarretar-lhes efeitos nefastos, “desde a segregação social e familiar, até consequências emocionais decorrentes do alijamento desses núcleos, o que é acentuado pela própria violência nos serviços de acolhimento, em especial os de natureza institucional”.

Destacam-se, também, “sentimentos de solidão, perda, abandono, confronto com a realidade e insensibilidade parental, envolvidos num mal-estar psicológico que se impõe no acolhimento, a despeito da função protetiva” (Siqueira Neto; Araújo; Santos Neto, 2022, p. 58).

Isso ocorre porque, além da ruptura dos laços familiares, nas entidades a vinculação é mecanizada (serviços racionalizados, com relações pouco diferenciadas). Esse aspecto, somado à rotatividade e falta de especialização dos profissionais, dificulta a formação de vínculos e a construção de relações de pertença, “que são essenciais no desenvolvimento e funcionam como incitadores do interesse e da ação” (Siqueira Neto; Araújo; Santos Neto, 2022, p. 59).

Ainda que sejam serviços reordenados e com alta qualidade técnica, haverá óbices à experiência comunitária pelos acolhidos, em razão da sistemática do cuidado institucional, no qual as “regras necessárias ao funcionamento dificultam que a criança faça parte da maioria dos afazeres cotidianos. A pouca quantidade de educadores e grande



de acolhidos também dificulta a convivência e partilha na comunidade” (Pinheiro; Campelo; Valente, 2022a, p. 75).

Embora, muitas vezes, seja a opção acertada, quando se decide pela institucionalização, estar-se-á privando os envolvidos de estímulos na família natural – de afeto e pertencimento – ou na rede de apoio e aceitando todos os efeitos (psíquicos, sociais, intelectuais, motores) que tal medida acarreta à criança, ao adolescente e às famílias, sobretudo se perdura por certo tempo. Por isso, não cabe generalização, nem pode o acolhimento ser banalizado, pois, se a medida, em si, afronta o direito à convivência familiar e comunitária, o cenário se agrava nessa modalidade.

Um marco nos estudos dos efeitos da institucionalização foi o Projeto de Intervenção Precoce de Bucareste (*Órfãos da Romênia*), desenvolvido pelo Governo em entidades da Romênia e liderado pela Universidade de Harvard – Massachusetts, USA, a partir do ano 2000.

Para o estudo foram selecionadas 136 crianças, com seis meses a dois anos e meio de idade, de instituições governamentais de acolhimento; e 72 crianças da mesma faixa etária, que não tinham sido acolhidas. Metade das institucionalizadas foi alocada em serviço de acolhimento familiar criado especialmente para esta pesquisa e a outra parte permaneceu nas entidades (precárias e superlotadas). Os três grupos foram acompanhados até os sujeitos completarem 16 anos, com avaliações cognitivas, emocionais e mentais periódicas (Sobral, 2020).

Os resultados revelaram que: a) as crianças que cresceram em instituições apresentaram “déficits cognitivos significativos, aumento do risco de distúrbios psicológicos, redução da capacidade linguística, dificuldade de criação de vínculos afetivos, crescimento físico atrofiado” (Sobral, 2020, p. 107); b) as inseridas em famílias acolhedoras retrataram melhoras expressivas, com maiores índices de recuperação nos casos de transição (para SFA) nos primeiros anos de vida; c) alguns dos acolhidos em famílias ou transferidos para elas antes dos dois anos tiveram resultados congêneres às crianças que nunca foram afastadas das famílias e institucionalizadas.



Este projeto ofertou contribuições relevantes sobre os efeitos negativos do acolhimento institucional no desenvolvimento infantil; e os impactos positivos da intervenção precoce, seja para reintegração familiar ou inserção em família acolhedora, mormente na primeira infância.

Nessa fase do nascimento aos seis anos há relevantes janelas de oportunidade, nas quais o cérebro se aperfeiçoa, fazendo “mais de mil novas conexões neuronais por segundo, formando importante base para as próximas etapas do desenvolvimento” (Pinheiro; Campelo; Valente, 2022a, p. 81). Logo, o ambiente e a qualidade das experiências vivenciadas nesta etapa, sobretudo nos dois primeiros anos, são elementares à produção e manutenção das sinapses, à construção da arquitetura cerebral e à evolução da criança, em especial ao alcance de dimensão emancipatória, eis que, o que for adquirido nesse período influenciará na aprendizagem, no desempenho escolar, nas habilidades sociais, nos processos afetivos, entre outros (Silveira, 2021; Siqueira Neto; Araújo; Santos Neto, 2022)..

Segundo o *Center on the Developing Child*, para que a criança, na primeira infância, desenvolva adequadamente o cérebro e o comportamento são primordiais os cuidados positivos, sensíveis e responsivos, os quais dificilmente podem ser produzidos numa instituição. Isso reforça quão imprópria e prejudicial é a institucionalização nesta fase e a “relevância da atenção individualizada e de um ambiente estável e afetivo para o desenvolvimento infantil, experiências que são facilitadas no acolhimento familiar” (Pinheiro; Campelo; Valente, 2022a, p. 82).

Por isso, a primeira infância tem sido o foco de políticas públicas. No Brasil, com o Marco Legal da Primeira Infância, foram inseridos relevantes dispositivos no Estatuto, como o § 3º do artigo 34, segundo o qual “a União apoiará a implementação de serviços de acolhimento em família acolhedora como política pública”; e o § 7º do artigo 92, que prevê que, nos casos de crianças entre 0 e 3 anos acolhidas em entidades, “dar-se-á especial atenção à atuação de educadores de referência estáveis e qualitativamente significativos, às rotinas específicas e ao atendimento das necessidades básicas, incluindo as de afeto como prioritárias” (Brasil, 2016).



Sendo o ambiente familiar comprovadamente mais adequado para propiciar a crianças e adolescentes afastados de suas famílias um desenvolvimento satisfatório, o acolhimento em família acolhedora é mais humanizado, proporciona ao acolhido atendimento personalizado, a formação de vínculos estáveis e maior acesso à convivência comunitária.

Crianças e adolescentes submetidos aos cuidados de famílias acolhedoras apresentam relações mais próximas com seus cuidadores, o que lhes possibilita maiores chances de partilha em momentos de diversão, afeto e aprendizagem. Contar com uma rede de apoio social, além de consistir em fator de proteção, robustece a capacidade dos acolhidos para superar situações de adversidade ou exclusão, o que é significativo para sujeitos em serviços de acolhimento.

Com base nos indicativos retrocitados, resta clara a importância de se dispensar a crianças e adolescentes afastados da família cuidados individualizados e de qualidade, sobretudo em razão dos impactos negativos do acolhimento institucional no desenvolvimento desses sujeitos; e de se desenvolver e investir em práticas diversas da institucionalização, como os Serviços de Acolhimento em Famílias Acolhedoras.

## **2. ACOLHIMENTO FAMILIAR: ESPECIFICIDADES DESSA MODALIDADE E ADVERSIDADES À IMPLANTAÇÃO E EXECUÇÃO DO SFA**

### **2.1 Desvelando o acolhimento familiar**

Com base na Constituição Federal (artigo 227, § 3º, VI), no Estatuto da Criança e do Adolescente (artigo 34 c/c 260, § 2º) e na Lei Orgânica da Assistência Social firmou-se nova mentalidade e estrutura legislativa para inclusão do acolhimento familiar como política pública.

Porém, embora haja no Brasil registros de acolhidas familiares desde a década de 1990, apenas em 2004, com a PNAS, o acolhimento em família acolhedora foi inserido na Proteção Social Especial de Alta Complexidade do SUAS como um serviço continuado. Em 2006, com a aprovação do PNCFC, essa modalidade ganhou visibilidade, fragilizando a enraizada cultura de institucionalização – que pouco evoluiu na seara de garantias.



Com a Lei n.º 12.010/2009, o acolhimento familiar passou a constar no ECA como medida protetiva e preferencial e a constituir-se um serviço oficial. No mesmo ano, foi abordado pelos Conselhos Nacionais de Assistência Social (CNAS) e dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) nas *Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes*, que apresenta parâmetros de execução de serviços dessa natureza; e na *Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais*, que caracteriza o SFA como serviço do SUAS.

Outro avanço foi o compromisso do Brasil na elaboração do “Projeto de Diretrizes da ONU sobre Emprego e Condições Adequadas de Cuidados Alternativos com Crianças”. Esse documento, ratificado em 2009 e atualizado em 2019, prevê que, quando for essencial a retirada da criança do convívio familiar, sobretudo com idade inferior a três anos, o cuidado provisório deve ser exercido por outra família. (Organização das Nações Unidas, 2009).

Em julho de 2020, um grupo de atores governamentais e não governamentais organizou a *Coalizão pelo Acolhimento em Família Acolhedora*, voltada a estratégias capazes de ampliar, nos quatro anos seguintes, o acolhimento familiar no Brasil para, pelo menos, 20%, rumo a tornar realidade a priorização de atendimentos em SFA (Cassarino-Perez; Anjos, 2023).

A despeito destes esforços para expandir o acolhimento familiar, ainda é um desafio executá-lo no Brasil, pois, a prioridade absoluta se volta para a modalidade institucional. Como citado, em junho de 2024, apenas 5,8% (1.967) dos acolhidos estavam em famílias acolhedoras.

Isso decorre do fato de que muitos municípios ainda não aderiram ao acolhimento em família acolhedora, visto que, no ano anterior – cujo percentual de acolhidos era praticamente o mesmo –, o país contava com somente 620 unidades executoras (Brasil. MDS, 2024). Esses dados materializam uma lacuna temporal entre a mudança de paradigma proposta pelo ECA e outras normativas e a efetiva expansão dos Serviços de Acolhimento em Família Acolhedora.



Sobre o SFA propriamente dito, o CNAS e CONANDA conceituam-no como “serviço que organiza o acolhimento, em residências de famílias acolhedoras, de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar por medida protetiva, até que seja viabilizado o retorno ao convívio com a família de origem ou o encaminhamento para adoção” (Brasil, 2009, p. 82).

Portanto, viabiliza e acompanha o acolhimento provisório de crianças e adolescentes em famílias acolhedoras, previamente selecionadas e capacitadas, que oferecem proteção integral aos usuários até a reintegração familiar ou a colocação em lar substituto. Logo, esse amparo em núcleo familiar já constituído é adotado como forma de transição, não tendo o condão de se sobrepor à adoção, mas de permitir ao acolhido o exercício do direito à convivência familiar até a regularização de sua situação jurídica, evitando-se o esquecimento em uma instituição.

Assim, a família acolhedora voluntariamente recebe criança ou adolescente que foi retirado do núcleo familiar, pelo tempo necessário, respeitando sua identidade e história e oferecendo-lhe cuidados básicos, disponibilidade afetiva, orientação e segurança, a fim de favorecer seu desenvolvimento e assegurar-lhe o citado direito.

Durante a permanência no serviço, a família acolhedora tem condições de propiciar ao acolhido um atendimento personalizado, a construção de vínculos afetivos, a ressignificação das relações parentais e vivências familiares e comunitárias relevantes, bem como de minimizar os impactos da violência sofrida (por vezes, geracional) e permitir que desenvolva noções de pertencimento, autonomia e confiança – o que não é possível no acolhimento institucional.

Assim, como o afastamento da família de origem, por si só, fere o direito à convivência familiar e comunitária, optar-se pelo acolhimento familiar ameniza esses reflexos, pois, permite ao acolhido a interação nos espaços de convivência da família acolhedora e a formação de laços sociais e comunitários (essenciais à formação da identidade e à definição da personalidade), assim como evita o estigma da institucionalização (Pinheiro; Campelo; Valente, 2022a).



As vantagens do acolhimento familiar também abarcam o ente que o executa, eis que os custos de sua operação são menores em comparação com o institucional. Em estudo sobre o financiamento destes acolhimentos em países da América Latina e Caribe, realizado pela Rede Latinoamericana de Acolhimento Familiar em 2019, concluiu-se que: a) o cuidado é mais caro no institucional do que em famílias acolhedoras; b) os custos com recursos humanos são menores no SFA, pois, demanda menos profissionais; c) embora ambos contem com apoio público e privado, destinam-se mais verbas à institucionalização (Pinheiro; Campelo; Valente, 2022a).

No Brasil, estima-se que o dispêndio com o serviço de acolhimento institucional é cerca de 30% maior do que o gasto com o SFA (Kreuz, 2017). Isso porque, no primeiro, o ente precisa ofertar condições de acolhida e moradia temporária para grupos de crianças/adolescentes, exigindo o custeio de grande espaço físico e recursos humanos para atendimento em tempo integral. Por outro lado, a operação do SFA não exige tantos profissionais, nem imóvel para permanência dos acolhidos, de modo que, mesmo com o subsídio das famílias acolhedoras, os gastos mensais com esse serviço são consideravelmente inferiores àquela modalidade.

Isto posto, passa-se às etapas de implantação e execução do SFA, visando compreender o que é preciso para a satisfatória operacionalização desta política pública essencial à proteção de crianças e adolescentes temporariamente afastados do núcleo familiar.

## **2.2 Caracterização do serviço família acolhedora**

Malgrado o SFA consista em um serviço oficial e formal, voltado à proteção social especial de alta complexidade do SUAS, não há legislação específica, em sentido estrito, que discipline como deve ser inaugurado, razão pela qual os entes devem se pautar nas diretrizes gerais do ECA e nas orientações técnicas e metodológicas do CNAS e do CONANDA.

O Município é, em regra, o responsável pela instituição desse serviço – por meio do órgão gestor da Política de Assistência Social, em virtude de seu encargo na execução



direta de equipamentos que compõem esse Sistema Único. Todavia, em alguns casos, a abrangência da oferta pode ser regional, visando atender municípios pequenos que não possuem demanda suficiente ou condições para manter um SFA próprio (Pinheiro; Campelo; Valente, 2022b).

A despeito do responsável pela iniciativa, a implantação e execução do SFA dependem das ações de vários atores que integram o Sistema de Garantia de Direitos Infantoadolescentes – entre eles o Conselho Tutelar, Ministério Público, Poder Judiciário, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente –, além da comunidade e seus principais representantes, devendo ser estabelecido um fluxo de atendimento em rede (Pinheiro; Campelo; Valente, 2022b).

### **2.2.1 Etapas para a implantação desta política pública**

Inicia-se, muitas vezes, com a criação de uma Comissão de Implantação pelo gestor da PAS, cujo objetivo será o planejamento das etapas, dos fluxos e dos procedimentos essenciais à instituição e à operacionalização do SFA (Pinheiro; Campelo; Valente, 2022b).

Passa-se, então, à confecção do projeto de lei para sua criação e regulamentação. Apesar da iniciativa do Chefe do Executivo, poderá ser articulada entre a Secretaria de Assistência Social, o órgão responsável pelos serviços de alta complexidade e os integrantes do SGD/CA.

Além do que está previsto nas normativas federais, o projeto deverá levar em conta as peculiaridades locais, o público-alvo, a rede de atendimento existente no território e os fluxos necessários para a prestação satisfatória do serviço.

Assim, o seu texto deverá contemplar, entre outros pontos, o conceito e os objetivos desta modalidade de acolhimento; as competências do órgão gestor e dos atores envolvidos no processo; a forma como será executado o serviço (diretamente pelo órgão gestor ou por OSC); o público-alvo; as fontes de recursos e a maneira que serão usados; a infraestrutura mínima; a composição, qualificação/experiência mínima e as atribuições da equipe técnica e coordenação; a forma e periodicidade da capacitação dos profissionais; as ferramentas de divulgação do SFA e mobilização da sociedade civil; o



conceito, a natureza do trabalho e as obrigações das famílias acolhedoras; os critérios para inscrição, seleção, capacitação e habilitação dessas famílias; o subsídio financeiro destinado a elas para custeio das despesas com os acolhidos (valor, forma de repasse, periodicidade, índice de reajuste etc.); a concessão de outros benefícios durante a vinculação ao serviço; os motivos e as formas de desligamento; o fluxograma de atendimento dos acolhidos e das famílias (de origem e acolhedoras) e de articulação com a comunidade; o acompanhamento profissional à criança/adolescente e às famílias na quebra de vínculos afetivos; os órgãos responsáveis pelas ações de monitoramento, avaliação e fiscalização das atividades das unidades executoras; e as penalidades no caso de violação de direitos infantoadolescentes (Kreuz; Cerutti; Velasco, 2022; Pinheiro; Campelo; Valente, 2022b).

Elaborado o projeto, ele deverá ser remetido à Câmara de Vereadores para apreciação, discussão e votação, sendo positiva a realização de audiência pública, como forma de propiciar, ao mesmo tempo, um espaço de participação popular, de esclarecimentos aos parlamentares e de disseminação do SFA à comunidade (Pinheiro; Campelo; Valente, 2022b).

Aprovada a lei municipal, sugere-se a expedição de um decreto pelo Chefe do Poder Executivo, para pormenorizar as disposições gerais dessa legislação, viabilizando sua execução.

Superada a fase legislativa e regulamentar, estabelecer-se-á o orçamento essencial à implantação e execução do serviço, a infraestrutura mínima e a equipe que nele atuará.

Com relação aos recursos humanos, o CNAS e CONANDA estipulam que a equipe de referência deve ser composta por, no mínimo, um coordenador e dois técnicos (psicólogo e assistente social), com formação superior e carga horária mínima de 30 horas semanais, que são responsáveis pelo atendimento psicossocial de até 30 famílias (15 de origem e 15 acolhedoras). Porém, visando atendimento qualificado e interdisciplinar, outros profissionais poderão compor o quadro de pessoal (educadores sociais, advogados, pedagogos etc.). Ainda, o SFA poderá contar com equipe de apoio, como auxiliar



administrativo, servente, cozinheiro, recepcionista, motorista, segurança, a depender de sua necessidade (Pinheiro; Campelo; Valente, 2022c).

É relevante que haja estabilidade da equipe técnica, evitando-se reiteradas substituições, pois, além de adquirirem expertise e vivência com o tempo, os servidores ofertam aos acolhidos e às famílias “experiências de segurança, continuidade e confiança em suas referências profissionais e afetivas”. Logo, alterações constantes podem “reforçar contextos anteriores de separação e ruptura vivenciados por essas famílias e crianças, dificultando o desenvolvimento das ações do plano de atendimento” (Pinheiro; Campelo; Valente, 2022b, p. 79).

Outrossim, os servidores “devem receber formação inicial e continuada para aquisição de novos conhecimentos, habilidades, atitudes e para a qualificação permanente dos processos de trabalho” (Pinheiro; Campelo; Valente, 2022b, p. 80). Por conseguinte, delineada a equipe, deverão ser oportunizadas formação inicial (repetida quando houver incorporação ao grupo) e capacitações periódicas, para mantê-la atualizada e aperfeiçoar os fluxos de atendimento.

Definidos e capacitados os profissionais, deverá ser elaborado o Projeto Político Pedagógico (PPP) ou regimento interno do SFA, que se constitui em documento condizente com a legislação e a realidade institucional, destinado às “propostas e políticas de atendimento, pautadas em princípios democráticos de gestão” (Kreuz; Cerutti; Velasco, 2022, p. 48).

O PPP “deve orientar a proposta de funcionamento do serviço como um todo, tanto no que se refere ao seu funcionamento interno, quanto seu relacionamento com a rede local, as famílias e a comunidade” (Brasil. CNAS; CONANDA, 2009, p. 49). Por tal razão, recomenda-se que a sua confecção seja coletiva, com a participação da equipe técnica, de crianças e adolescentes e suas famílias, do órgão gestor municipal, de profissionais externos, entre outros.

A colaboração de diversos atores dá sentido ao PPP e reforça a corresponsabilidade na adesão, apropriação de seu conteúdo e prática cotidiana. Embora cada SFA percorra um trajeto único para sua elaboração, indica-se que deve conter: a identificação do



serviço, a trajetória, os valores e princípios, a justificativa, os objetivos, a organização física, os recursos humanos, as metodologias de trabalho e atendimento, a articulação com os demais atores do SGD e os instrumentos de monitoramento e avaliação do serviço (Pinheiro; Campelo; Valente, 2022b).

Destarte, o PPP não é um “simples documento burocrático ou de exigência legal, mas uma oportunidade de reflexão, troca de informações e experiências, busca de consensos e fortalecimento do SFA” (Pinheiro; Campelo; Valente, 2022b, p. 89). No entanto, apesar de sua importância, apenas 63% de 620 desses serviços possuíam PPP em 2023 (Brasil. MDS, 2024).

Organizado o SFA e elaborado o PPP, torna-se viável publicizar o serviço à comunidade. Sugere-se um evento de lançamento, que, além de marcar o início de sua operação, “é uma grande oportunidade de apresentação e divulgação da proposta, proporcionando visibilidade, reunindo profissionais de diversas políticas públicas e do Sistema de Justiça, demais atores do SGD/CA e a população do município ou região” (Pinheiro; Campelo; Valente, 2022b, p. 99).

Porém, essa disseminação não ocorre apenas para lançamento do SFA. Pelo contrário, trata-se de atividade contínua, voltada à constante sensibilização da comunidade e à atração de famílias interessadas em acolher crianças e adolescentes, sobretudo porque o acolhimento familiar ainda é amplamente desconhecido pela população e a participação da sociedade como família acolhedora é pressuposto para o sucesso em garantir o direito à convivência familiar e comunitária aos usuários em vulnerabilidade social, afastados de suas famílias de origem.

Devido a relevância da divulgação e mobilização de famílias acolhedoras, bem como da seleção e preparação, recomenda-se a confecção de plano específico, com a previsão de metas para o articulado cumprimento entre o gestor da PAS, os profissionais que o compõem, os demais integrantes do SGD e a própria comunidade, observadas as orientações do Estatuto e PNCFC.

Para que essa propagação seja efetiva, deve-se sensibilizar: a) a comunidade, visando disseminar o acolhimento familiar e captar famílias dispostas a atuarem como



parceiras do Poder Público nessa notável tarefa voltada ao melhor interesse infantoadolescente; b) o SGD/CA, para que acredite no sucesso desta política pública e estabeleça alianças que permitam um trabalho articulado e intersetorial em prol dos acolhidos e das famílias; c) o Poder Executivo, a fim de que, diante dos resultados do SFA, destine mais verbas à ampliação do atendimento e à melhoria da infraestrutura física e humana; e o Judiciário, para que priorize a aplicação desta medida protetiva.

Os principais desafios nesta etapa é a disseminação à população – cujo comportamento ainda se volta à institucionalização, dado ao enraizamento dessa ideologia – e a sensibilização de famílias para acolhimento. Por isso, é essencial desmistificar a ideia de que crianças e adolescentes seriam melhor “atendidos em abrigos, desconsiderando o valor da afetividade presente nas famílias e da rede de solidariedade na comunidade” (França, 2006, p. 45).

O ideal é que ocorra diversificada divulgação do SFA, por meio de explicações orais em eventos; campanhas publicitárias, entrevistas e/ou relatos de experiências em mídias diversas; fixação de cartazes em locais de grande fluxo de pessoas; anúncios em mobiliários urbanos; distribuição de cartilhas, folhetos e outros materiais com a identidade visual e contatos do SFA; promoção de eventos de sensibilização, entre outros (Pinheiro; Campelo; Valente, 2022d).

Para tanto, não se espera que o SFA conte com especialistas em publicidade na equipe ou que técnicos se dediquem a tais campanhas, em detrimento de suas atividades. Defende-se, apenas, que essa etapa integre o planejamento estratégico da unidade e se busquem parcerias, além do uso da própria estrutura do Executivo, que, em regra, conta com equipes de comunicação e/ou empresas contratadas para produção de campanhas e materiais periodicamente.

No tocante às parcerias, podem ocorrer com universidades locais ou entidades sem fins lucrativos atuantes na seara da infância e juventude, as quais serão capazes de otimizar as ações, sensibilizar os munícipes, angariar famílias comprometidas com o acolhimento e não sobrecarregar a executora da política socioassistencial, responsável pelas demais etapas do SFA.



### 2.2.2 Etapas para a execução desta política pública

Devidamente implantado, passam-se às etapas de execução do SFA (seleção das famílias acolhedoras; acolhimento propriamente dito; desligamento do serviço, com o retorno da criança ao lar ou a colocação em família substituta; acompanhamento posterior ao desacolhimento).

No que tange à seleção, inicia-se com a inscrição das interessadas (que contempla, em regra, informações pessoais e de contato, composição familiar, motivação para acolher etc.). Esse procedimento deve ser permanente e contínuo, permitindo o cadastro a qualquer tempo.

De posse das informações iniciais, a equipe terá condições de verificar se as pessoas interessadas atendem aos critérios para participação no processo e, em caso positivo, convidá-las para uma reunião, a fim de que lhe sejam oferecidos esclarecimentos “sobre o acolhimento como medida protetiva excepcional e provisória, o cotidiano do SFA, a busca pela reintegração à família de origem sempre que possível, os resultados esperados com o trabalho [...], a confusão entre o SFA, a adoção ou o apadrinhamento afetivo” (Pinheiro; Campelo; Valente, 2022d, p. 47).

Caso sintam-se motivadas para as próximas etapas, a equipe avaliará cada família, por através de análise documental, entrevistas e visitas, que envolverão todos do núcleo, pois, a habilitação ao acolhimento exige anuência, comprometimento e responsabilidade conjunta.

Esse processo de seleção deve ser criterioso, bem planejado e executado, pois, as famílias acolhedoras atuarão como equipe estendida do serviço, parceiras ativas no cuidado com a criança/adolescente e no acolhimento de sua história familiar. Assim, é preciso confirmar se estão aptas para desenvolver esse relevante papel e contribuir positivamente com os fins do SFA.

Nesse viés, imprescindível compreender a motivação da família em acolher a criança ou o adolescente; a disponibilidade para o exercício da função; a clareza quanto à situação do acolhido e a provisoriedade do cuidado; o histórico e a habilidade dos familiares em lidar com perdas e conflitos, de modo que o futuro desligamento não resulte em



instabilidade emocional; as formas de relacionamentos dos membros com a família extensa, a comunidade, as instituições de educação, saúde e socioassistenciais que frequentam; a disposição para seguir as regras do SFA e atuar em parceria com a equipe; entre outros aspectos (Kreuz; Cerutti; Velasco, 2022).

Após as entrevistas e visitas, as famílias pré-selecionadas serão submetidas ao processo de capacitação, no qual serão abordadas variadas temáticas inerentes ao acolhimento familiar, para que compreendam as nuances do SFA, em especial de sua atuação em tal política pública, e consigam se encarregar do histórico de adversidades da criança, acolhê-la satisfatoriamente, estimular mudanças positivas, enfrentar os óbices durante o acolhimento e gerenciar despedidas.

Apesar da relevância da formação inicial, ainda há SFAs que não a realizam. Nesse viés, segundo os dados censitários de 2023, 9,4% não capacitavam essas famílias e, entre os que assim procediam, não havia uniformidade quanto à carga horária – em mais da metade, o curso durava menos de 8 horas, mesmo sendo recomendado o mínimo de 20 horas (Brasil. MDS, 2024).

Ao final, se a família estiver apta ao acolhimento, externará sua preferência em relação ao perfil da(o) criança/adolescente que terá condições de acolher, assinará o Termo de Adesão e aguardará pelo efetivo acolhimento, figurando num cadastro de reserva de famílias acolhedoras.

O acolhimento propriamente dito, via de regra, decorre de ordem judicial, baseada em avaliação interdisciplinar, proferida em procedimento contencioso, que garanta aos responsáveis contraditório e ampla defesa. Todavia, em caráter emergencial de ameaça ou violação de direitos, o Conselho Tutelar poderá retirar a criança do âmbito doméstico e acionar o SFA, comunicando, de imediato, ao Juiz, que avaliará a necessidade de manter a medida. Ainda, o acolhimento pode derivar de mandado de busca e apreensão ou ordem de transferência do acolhido de instituição para família acolhedora, com indicação técnica (Pinheiro; Campelo; Valente, 2022c).

Ao receber a(o) criança/adolescente ou tomar ciência da aplicação da medida pelo Juiz, o SFA realiza um diagnóstico preliminar da situação de vulnerabilidade pessoal e/ou



social em que se encontra e aciona, entre as famílias cadastradas e capacitadas, a que apresenta perfil e habilidades condizentes com a complexidade do acolhimento e as especificidades do acolhido.

Conjuntamente, prepara a entrada da criança/adolescente no novo núcleo familiar. A depender da capacidade de compreensão do acolhido, os profissionais lhe explicarão sobre os motivos da medida, a família que cuidará dele temporariamente, os contatos com a família de origem, a frequência das visitas técnicas, etc. Esse momento requer atenção e cuidado para que a acolhida seja efetivada com afeto e duração necessários (Pinheiro; Campelo; Valente, 2022c).

Com a regularização da guarda e a transferência da criança ou adolescente à família acolhedora inicia-se o acolhimento, cujo objetivo é dispensar-lhe condições para um crescimento sadio e o exercício do direito à convivência familiar e comunitária até que seja viável o retorno à família de origem, o mais célere possível, ou, na impossibilidade, a inserção em uma substituta.

É essencial reforçar à família acolhedora que o acolhido possui uma “história de vida carregada de características positivas e negativas. Na maioria das vezes, o que traz em excesso é sofrimento, violação, abuso e abandono, por isso, o momento da chegada precisa ser de acolhida e cuidado”. Um olhar respeitoso e voltado à singularidade da criança ou adolescente “integra esse cuidado e fará a diferença no acolhimento” (Kreuz; Cerutti; Velasco, 2022, p. 52).

Para que a família não encontre óbices na abordagem do acolhido e saiba lidar com ele, o apoio técnico e a criação de um liame de parceria e confiança são cruciais. “Os profissionais precisam reconhecer na família a condição de extensão da equipe técnica, pois, ela que conduzirá o acolhimento, realizando a parte mais árdua do trabalho” (Kreuz; Cerutti; Velasco, 2022, p. 53).

Também, a oferta de subsídios financeiros às famílias cadastradas é importante para o progresso destas etapas, pois, a maioria delas apresenta contexto socioeconômico



semelhante ao das famílias de origem, sem condições de arcarem, sozinhas, com as despesas com o acolhido<sup>4</sup>.

Consolidado o acolhimento, o SFA deve elaborar o Plano Individual de Atendimento (PIA) do acolhido e remetê-lo ao Juiz (art. 101, § 4º, ECA), “com a identificação das fragilidades, dificuldades e potencialidades da família de origem, assim como das necessidades da criança ou adolescente, sendo contempladas ações e metas planejadas em rede”, essenciais à superação dos óbices que resultaram no afastamento do lar (Pinheiro; Campelo; Valente, 2022d, p. 131).

Paralelamente, a equipe acompanhará a adaptação do acolhido e da família acolhedora com a medida. Esse processo, que perdura cerca de 60 dias, é o mais complexo aos envolvidos, pois, “é a fase do conhecimento do outro, da externalização da história frágil de vida, dos relatos muitas vezes carregados de tristeza, sofrimento e até de situações que a família acolhedora não conseguirá solucionar sozinha”. Nesse ínterim, a escuta e o diálogo exigem cuidado e zelo: os acolhedores não poderão “emitir opiniões, expressar falas que culpabilizem a criança pela violência ou querer saber mais do que está disposta a falar” (Kreuz; Cerutti; Velasco, 2022, p. 54).

Superado esse período de ambientação, a efetividade da medida dependerá da adequada interação entre a família acolhedora, o acolhido e a equipe técnica.

Quanto aos acolhedores, no geral, o acompanhamento ocorre por contatos programados (preferencialmente presenciais, na residência de acolhida) e diálogos com os técnicos a qualquer tempo. Para tanto, é preciso haver abertura por parte da equipe para atendê-los sempre que se depararem com impasses que ultrapassem sua capacidade de resposta.

Também, deve-se dar atenção aos contatos e às visitas do acolhido com seus pais, a fim de preparar os acolhedores para essa tarefa, repassando-lhes informações essenciais

---

<sup>4</sup> O valor do auxílio, geralmente, equivale a um salário mínimo, podendo variar conforme as possibilidades do projeto, necessidade da família, idade do acolhido e outros aspectos, a fim de evitar que a responsabilidade do Estado seja transferida a famílias que não detêm condições econômicas. Em 2023, 96% dos SFAs repassavam subsídios mensais a essas famílias, sendo a maioria (75%) superior a R\$ 1.000,00 (Brasil. MDS, 2024).



e auxiliando-os nos comportamentos que facilitem a interação entre os envolvidos no processo e no acompanhamento do acolhido, em especial quanto à expectativa de reintegração familiar.

O tripé entre acolhido, família acolhedora e família de origem deve ser o foco dos técnicos, porquanto, “apenas respeitando esse movimento, o acolhimento se sustentará de forma justa, garantindo a efetiva proteção integral do acolhido e o direito da família de origem de participar ativamente no processo” (Kreuz; Cerutti; Velasco, 2022, p. 51).

Não se pode esquecer que, enquanto a criança/adolescente permanece com a família acolhedora, o SFA, em conjunto com a rede de serviços, deve trabalhar com a família de origem (salvo se houver decisão judicial em contrário), visando o fortalecimento dos laços familiares, a potencialização dos membros e a reorganização do ambiente, para que resgate, o mais breve possível, a responsabilidade de cuidado e proteção dos seus filhos, possibilitando uma célere reintegração (se isso representar o melhor para o acolhido).

Nada obstante, em parcela significativa dos serviços de acolhimento não são priorizadas as ações de revigoramento de vínculos familiares e apoio e promoção das famílias de origem, com vistas à reinserção de crianças/adolescentes em seus lares. Ainda, há equipamentos que não direcionam o PIA à garantia do direito à convivência familiar e comunitária, não planejam a participação das famílias nos acolhimentos, não as inserem num fluxo de atendimento em rede, não as envolvem em ações com os acolhidos, tampouco permitem visitas pelos familiares.

Essa forma de atuação reflete diretamente no sucesso das reintegrações às famílias de origem, as quais não correspondem nem a 50% dos acolhimentos. Nesse viés, de 2020 a 2022, equivaleram, respectivamente, a 32%, 38% e 43% do total de acolhidos (Brasil. CNJ, 2023).

Além disso, embora tenham sido registrados avanços nos processos de reintegração familiar ao longo dos anos, ainda há acolhimentos que persistem por mais de três anos, em especial nas instituições. Então, apesar do crescente progresso neste aspecto, muitos



são os desafios a serem superados no atendimento das famílias de origem, envolvidas nos acolhimentos.

Retomando-se às etapas do acolhimento familiar, quer seja viabilizado o retorno à família de origem ou o encaminhamento à família substituta, o desligamento da criança ou adolescente da família acolhedora deve ser preparado com antecedência.

Isso porque, como a despedida é um dos momentos mais delicados do acolhimento familiar, deve ser construída gradualmente, “a partir dos espaços de fala e escuta sobre os casos, nos atendimentos feitos às famílias acolhedoras e aos acolhidos, nos encontros com grupos de famílias”, trabalhando-se com os envolvidos a ideia de que terão cumprido o compromisso em prol da criança/adolescente e da convivência familiar e comunitária – o que não significa que será simples ou isento de dores e saudades (Pinheiro; Campelo; Valente, 2022f, p. 180).

Sugere-se um ritual de despedida com a família acolhedora, o acolhido e a família de origem ou pretendente à adoção, não para “comemorar” a partida do lar de acolhida, mas sim para valorizar o trajeto compartilhado – marcado por afetos, cuidados e responsabilidades – e celebrar a conquista de um novo período na vida da criança/adolescente.

Efetivado o desligamento, o SFA deve requerer a revogação do termo de guarda. Isso, porém, não encerra o trabalho da equipe com a criança/adolescente e as famílias, eis que, após a reintegração ao núcleo familiar ou inserção num substituto, recomendável o acompanhamento dos envolvidos, em conjunto com a rede de serviços, por seis meses ou até que seja necessário, visando avaliar as adaptações nos novos contextos e a superação dos efeitos do desacolhimento.

Apesar disso, nem todas as unidades realizam tal acompanhamento, individualmente ou com outros equipamentos. Em alguns casos, a criança/adolescente e as famílias sequer são monitoradas. Nesse sentido, em 2023, apenas 65% dos SFAs percorriam essa etapa.

Destaca-se, por fim, que nenhum SFA executava, em 2023, todas as etapas essenciais ao sucesso da política pública. Ademais, 3,5% deles sequer desempenhavam ao menos



uma delas, deixando de operar adequadamente serviço primordial à garantia do direito à convivência familiar e comunitária a crianças e adolescentes afastados temporariamente da família.

### 3. IMPASSES E DESAFIOS À EXPANSÃO DE SFAS NOS MUNICÍPIOS

Pesquisas e levantamentos nacionais que expliquem as razões pelas quais o acolhimento familiar não se expandiu satisfatoriamente no Brasil são escassos.

Inicialmente, no Levantamento Nacional das Crianças e Adolescentes em Serviços de Acolhimento (cujas coleta de dados foi concluída em 2011 e os resultados publicados em 2013) elencaram-se dificuldades enfrentadas pelos 144 SFAs visitados, em especial após a edição da Lei n.º 12.010/2009, entre elas: “escassez de divulgação e captação de famílias acolhedoras; infraestrutura insuficiente; falta de investimento em tecnologia do conhecimento; falta de recursos financeiros e entraves políticos nos municípios” (Cassarino-Perez; Anjos, 2023, p. 189).

Com base nesses desafios, foi realizado, entre 2020 e 2021, um extenso diagnóstico nacional dos fatores que favoreciam e dificultavam a implantação e a consolidação do SFA, liderado pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), a partir de solicitação da Coalizão pelo Acolhimento em Família Acolhedora (Cassarino-Perez; Anjos, 2023).

Em um dos recortes dessa pesquisa, foram realizados três estudos: o Estudo I contou com 158 gestores da Assistência Social de SFAs em execução; o Estudo II englobou membros das equipes técnicas de 133 SFAs; e do Estudo III, qualitativo, participou 45 gestores e/ou técnicos de 30 municípios com SFA em implantação ou cujo serviço deixou de existir.

Nos dois primeiros foram aplicados questionários; no último foram conduzidos três roteiros de entrevistas: o primeiro com foco no processo de implantação do SFA, nos principais empecilhos enfrentados nessa etapa e nos aspectos que favoreceram sua superação; o segundo nos obstáculos de trabalho e nas estratégias das equipes e gestores para superá-los; e o último nas razões que levaram ao encerramento das atividades de



alguns SFAs e nas dificuldades e ações para mantê-los em execução (Cassarino-Perez; Anjos, 2023).

Destacam-se, entre os resultados, a exiguidade de SFAs no Brasil, principalmente nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (mais de 70% da oferta se concentrava na Sul e Sudeste); a brevidade com que existiam (média de 5,5 anos), se for considerado que, desde 2009, o acolhimento familiar consta no ECA como medida preferencial; as poucas parcerias público-privadas para operação dos SFAs; e as ínfimas quantidades de acolhimentos e famílias em processo de habilitação nos serviços em funcionamento (Cassarino-Perez; Anjos, 2023).

Acrescenta-se a esse acervo a baixa visibilidade social, eis que “só têm contato aqueles que são acolhedores ou têm relacionamento próximo com as famílias acolhedoras. [...] O serviço se dilui socialmente, o que o torna também menos atraente, inclusive para eventuais auxílios”. Essa invisibilidade decorre, ademais, da escassez de ações de disseminação, capacitação e discussão, pois, “poucos são os eventos que discutem o acolhimento familiar no Brasil. Sequer temos um modelo de SFA. O que há são algumas experiências isoladas, entre estas, serviços que não produziram os resultados esperados” (Kreuz; Cerutti; Velasco, 2022, p. 120).

Ainda, constatou-se infraestrutura insuficiente (sobretudo de coordenadores e técnicos, que eram exíguos, não exclusivos do serviço, acumulavam funções ou estavam sobrecarregados); a falta de formação inicial e continuada dos profissionais, de supervisão técnica e valorização de suas funções; a ausência de verbas e a existência de entraves políticos nos municípios.

Por conseguinte, Cassarino-Perez e Anjos (2023) apontaram recomendações para a superação destes entraves e expansão do acolhimento familiar no país, entre elas:

- a) disseminação extensiva do SFA e mobilização da sociedade civil, de autoridades e de integrantes da rede de proteção, para conscientização e busca de famílias interessadas em acolher, por meio de estratégias que vão desde “campanhas em meios de comunicação e redes sociais até visitas de porta em porta”, pois “despertar interesse e engajamento para o acolhimento familiar envolve uma mudança



importante de paradigma, já que, no Brasil, somamos décadas de história de institucionalização” (Cassarino-Perez; Anjos, 2023, p. 225);

b) expansão da oferta aos municípios de pequeno porte (regionalização dos serviços);

c) fixação de parcerias com pessoas físicas/jurídicas que colaborem com a execução do serviço, superando ou amenizando a falta de recursos humanos, infraestrutura e conhecimento técnico. Nesse viés, as autoras exemplificaram parcerias com: i) OSCs que atuavam com serviço social, *marketing social*, psicologia, direito e que auxiliaram nas etapas de divulgação do SFA e de seleção e formação de famílias acolhedoras; ii) universidades, as quais, através de projetos de pesquisa e extensão e dos estágios, colaboraram com certas ações; iii) movimentos sociais, sindicatos, associações e grupos religiosos; iv) atores do SGD, em especial na implantação do serviço. Também, indicaram o fomento de alianças com multiplicadores locais, que “têm grande potencial de divulgar o acolhimento, captar acolhedores e até favorecer o acompanhamento das famílias, crianças e/ou adolescentes acolhidos” (Cassarino-Perez; Anjos, 2023, p. 226);

d) cofinanciamento de recursos federais e estaduais aos municípios para a implantação e a manutenção de SFAs;

e) investimentos federais e estaduais na oferta de conhecimento teórico e técnico aos atores envolvidos na execução do SFA, como, por exemplo, assessoria nas diversas etapas até a consolidação do equipamento; redes de apoio entre os municípios; confecção e disponibilização de materiais para guiar os servidores nestes processos; realização de congressos e eventos sobre acolhimento familiar; supervisão técnica com profissional externo, entre outras estratégias;

f) articulação do SFA com outros serviços socioassistenciais e com o SGD, incluindo a criação de fluxos e protocolos de atuação em rede, com a definição das responsabilidades, e a integração das bases de dados, aperfeiçoando-se o monitoramento da situação dos acolhidos.



Tendo em vista a vasta extensão territorial brasileira e sua diversidade regional e cultural, as citadas estratégias, para que sejam efetivas na superação dos entraves suportados pelos SFAs e na ampliação do acolhimento familiar, devem ser planejadas contextualmente, pois, do contrário, os efeitos pretendidos não serão alcançados (Cassarino-Perez; Anjos, 2023).

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nos aportes bibliográficos e documentais expostos anteriormente, evidenciou-se que, a partir da Constituição da República de 1988 e do ECA, crianças e adolescentes foram reconhecidos como sujeitos de direitos e destinatários de proteção integral pela família, sociedade e pelo Estado, com absoluta prioridade. O paradigma da proteção integral foi a base fundante desses referenciais, que deram nova roupagem à política de atendimento infantoadolescente e à garantia de seus direitos fundamentais, entre eles o direito à convivência familiar e comunitária.

Com o PNCFC e as Leis nº 12.010/2009, 13.257/2016 e 13.509/2017, aprimorou-se o sistema de salvaguarda desse direito, preferindo-se as medidas que mantenham ou reintegrem crianças e adolescentes na família. Rompeu-se com a cultura da institucionalização e reforçou-se a inserção em família acolhedora, que, além de proporcionar atendimento individualizado e mais humanizado ao acolhido, garante a convivência familiar e a socialização.

Apesar da visibilidade dada ao acolhimento familiar, até 2018, os progressos inerentes aos SFAs basicamente limitaram-se à esfera legislativa, pois, desde 2010, a cobertura equivaleu a, no máximo, 4% dos acolhidos. A partir de então, esse panorama pouco evoluiu, eis que, em 2024, havia cerca de 620 serviços deste gênero, responsáveis por apenas 5,8% dos acolhimentos no país (Brasil. CNJ, 2024).

Embora o acolhimento familiar seja comprovadamente mais adequado aos acolhidos e os custos de operação sejam menores em comparação com o institucional, muitos municípios não implementaram SFAs ou não investiram recursos suficientes para mantê-los em funcionamento.



Em que pese a escassez de pesquisas que expliquem o porquê dessa modalidade de acolhimento ainda não ter se expandido no país, alguns fatores que dificultam a implantação e consolidação de SFAs no Brasil foram apontados em diagnóstico nacional publicado em 2023.

Entre eles, destacam-se: a exiguidade de SFAs nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; a brevidade com que existiam; as poucas parcerias público-privadas, eis que a maioria era ofertada pelas Secretarias de Assistência Social; a ausência de confecção do PPP; a baixa visibilidade social e a míngua de divulgação e captação de famílias acolhedoras; as ínfimas quantidades de famílias em processo de habilitação e de acolhimentos nos serviços em operação; a insuficiência de infraestrutura física e humana; a falta de formação inicial e continuada dos profissionais; a deficiência de planejamento das ações e rotinas de trabalho com os acolhidos e sua famílias e a exígua articulação do SFA com o SGD/CA e a rede de serviços; a ausência de recursos financeiros ou a existência de entraves políticos nos municípios.

Para a superação destes e outros óbices e expansão do acolhimento familiar recomenda-se: a disseminação extensiva do SFA e a mobilização da sociedade civil, de autoridades e de membros do SGD, para conscientização e busca de famílias interessadas em acolher; a ampliação das capacitações das famílias e equipe técnica; a expansão da oferta aos municípios de pequeno porte; a fixação de parcerias com pessoas físicas/jurídicas que tenham condições de colaborar com a operacionalização do serviço, amenizando a falta de recursos humanos, infraestrutura e conhecimento técnico; o cofinanciamento de verbas federais e estaduais aos municípios; a articulação do SFA com outros serviços socioassistenciais, para a confecção de fluxos e protocolos de atuação em rede, visando ações efetivas de apoio às famílias e aos acolhidos.

Com a implementação dessas e outras estratégias, adaptadas ao contexto de cada região ou município, será possível superar os entraves suportados pelos SFAs e ampliar a oferta do acolhimento familiar no país, para que, cada vez mais, crianças/adolescentes com múltiplas vulnerabilidades e afastados de suas famílias sejam inseridos nesses serviços e se desenvolvam satisfatoriamente, sobretudo na primeira infância, a partir de



um atendimento que viabilize as convivências familiar e comunitária e a superação de situações de adversidade ou exclusão.

Isso, paulatinamente, atenuará as fatídicas institucionalizações e transformará essa cultura predominante no Brasil em um novo paradigma fundado no citado direito fundamental.

## REFERÊNCIAS

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

BERBERIAN, Thais Peinado. Serviço Social e avaliações de negligência: debates no campo da ética profissional. **Serviço Social & Sociedade**, n. 121, p. 48-65, jan./mar. 2015.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS); Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). Resolução Conjunta nº 01, de 18 de junho de 2009. Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, n. 124, 02 jul. 2009.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento**. Brasília, DF, 2020-2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sna>.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 jul. 1990.

BRASIL. Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 mar. 2016.

BRASIL. Lei nº 13.509, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre adoção e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 fev. 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). **Censo SUAS 2023**: resultados nacionais – Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora. Brasília, 2024. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br>.



CASSARINO-PEREZ, Luciana; ANJOS, Cinthia Oliveira dos. Da implantação à execução de Serviços de Acolhimento em Família Acolhedora: principais entraves enfrentados por gestores e técnicos e como superá-los. *In*: VALENTE, Jane; CASSARINO-PEREZ, Luciana; PINHEIRO, Adriana (org.). **Família Acolhedora: teoria, pesquisa e prática**. Curitiba: Juruá, 2023.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Relatório da Infância e Juventude – Resolução nº 71/2011**: Um olhar mais atento aos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes no País. Brasília: CNMP, 2013.

COSTA, Nina Rosa do Amaral. Significações de vínculo afetivo de profissionais do acolhimento familiar. *In*: III Seminário Internacional de Acolhimento Familiar, 3., 2019, Campinas. **Anais [...]** Campinas: Fundação FEAC/IGA, 2020. Disponível em: <https://feac.org.br>.

FRANÇA, Marina. **Famílias acolhedoras: preservando a convivência familiar e comunitária**. São Paulo: Veras Editora, 2006.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Reordenamento dos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes e implementação de novas modalidades – Família Acolhedora e Repúblicas (2010-2018)**. Brasília: IPEA, 2021.

KREUZ, Sérgio Luiz. **Direito à convivência familiar da criança e do adolescente: direitos fundamentais, princípios constitucionais e alternativas ao acolhimento institucional**. Curitiba: Juruá, 2012.

KREUZ, Sérgio Luiz; CERUTTI, Neusa E. Figueiredo; VELASCO, Caroline de C. F. Buosi. **Acolhimento familiar: uma alternativa ao direito à convivência familiar da criança e do adolescente**. Curitiba: Juruá, 2022.

LOIOLA, Gracielle Feitosa de. **Produção sociojurídica de famílias “incapazes”**: do discurso de “não aderência” ao direito à proteção social. Curitiba: CRV, 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Projeto de Diretrizes das Nações Unidas sobre emprego e condições adequadas de cuidados alternativos com crianças**. ONU, 2009. Disponível em: <http://www.neca.org.br>.

PINHEIRO, Adriana; CAMPELO, Ana Angélica; VALENTE, Jane (org.). **Guia de acolhimento familiar** – cadernos 1, 2, 3 e 4. São Paulo: IFH, 2022a, 2022b, 2022c, 2022d. Disponível em: <https://familiaacolhedora.org.br>.

SCHIRCH, Lisa. **Construção Estratégica da Paz**. Tradução Denise Kato. São Paulo: Palas Athena, 2019.



SILVEIRA, Mayra. **O impacto do acolhimento institucional no direito de crianças e adolescentes à convivência familiar:** um estudo do cadastro estadual de adoção e de crianças acolhidas de Santa Catarina entre os anos de 2009 e 2020. 2021. 336 p. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2021.

SIQUEIRA NETO, Lelio Ferraz de; ARAÚJO, Fernando Henrique de Moraes; SANTOS NETO, Renato Arruda. **Acolhimento de crianças e adolescentes, entre a violação e a garantia de direitos.** Leme: Imperium, 2022.

SOBRAL, Sandra. Os efeitos neurológicos da institucionalização e a importância da primeira infância. *In:* III Seminário Internacional de Acolhimento Familiar, 3., 2019, Campinas. **Anais** [...] Campinas: Fundação FEAC/IGA, 2020. Disponível em: <https://feac.org.br>.