



O direito à convivência familiar e comunitária e a implementação do serviço de família acolhedora

ORIENTAÇÃO CONJUNTA 01/2020¹

Grupo de Trabalho Interinstitucional sobre Acolhimento de Crianças e Adolescentes em Santa Catarina

1 Serviço de Família Acolhedora

Estudo publicado pela Revista The Lancet² aponta que a institucionalização, realidade presente para milhões de crianças no mundo³, causa prejuízos à saúde física, neurobiológica, psicológica e mental e que o cuidado no contexto familiar oportuniza experiências positivas ao bem-estar infantil. (GOLDMAN, 2020).

Com base nesse entendimento, há necessidade de uma reforma no atendimento a crianças e adolescentes com implementação de políticas públicas que privilegiem o convívio familiar como alternativa à institucionalização.

A Convenção sobre os Direitos da Criança reconhece, já em seu preâmbulo, que a criança⁴ deve crescer em um ambiente familiar para ter um desenvolvimento pleno e harmonioso de sua personalidade e de seu potencial.

O **Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)**, instituído pela Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990, abraçou a doutrina da proteção integral como direito, rompendo com a visão assistencialista e repressora vigente em toda a legislação que o antecedeu. Destacou medidas de proteção que podem ser aplicadas de forma isolada ou

¹ Elaborada pelo Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude do Ministério Público de Santa Catarina – CIJ/MPSC, Federação Catarinense de Municípios – FECAM, Colegiados de Gestores Municipais de Assistência Social – COEGEMAS, Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social de Santa Catarina – SDS, Coordenadoria Estadual da Infância e da Juventude do Tribunal de Justiça de Santa Catarina – CEIJ/TJSC, Associação Catarinense de Conselheiros Tutelares – ACCT e Conselho Estadual dos Direitos da Criança e Adolescente – CEDCA. Agosto de 2020.

² Disponível em <[https://www.thelancet.com/journals/lanchi/article/PIIS2352-4642\(20\)30060-2/fulltext?dgcid=raven_jbs_etoc_email#](https://www.thelancet.com/journals/lanchi/article/PIIS2352-4642(20)30060-2/fulltext?dgcid=raven_jbs_etoc_email#)>

³ Historicamente, no Brasil e em Santa Catarina, o acolhimento em instituições – abrigos e ou casas-lares –, constituiu-se como a modalidade mais utilizada para atender crianças e adolescentes que em algum momento das suas vidas precisavam proteção.

⁴ Convenção sobre os Direitos da Criança – Artigo 1. Para efeito da presente Convenção, considera-se como criança todo ser humano com menos de 18 anos de idade, salvo quando, em conformidade com a lei aplicável à criança, a maioria seja alcançada antes.

cumulada, em conformidade com as necessidades demandadas pela especial proteção ao sujeito em desenvolvimento, medidas essas que, preferencialmente, objetivem o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários (artigo 100, ECA).

O advento da Lei n. 12.010, promulgada em 3 de agosto de 2009, conhecida como a 'Lei da Adoção', representou a maior revisão ou atualização que o Estatuto da Criança e do Adolescente já recebeu no que diz respeito ao acolhimento de crianças e adolescentes. Dentre as mais significativas mudanças, incluiu no Estatuto **uma nova medida de proteção, no seu artigo 101, chamada Acolhimento Familiar:**

Art. 101. Verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 98, a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas:

(...)

VIII – inclusão em programa de acolhimento familiar; (BRASIL, 1990)

Atualmente, o acolhimento familiar é considerado o serviço que deve ser acessado, por Lei, anteriormente ao acolhimento institucional, conforme dispõe o artigo 34 do Estatuto da Criança e do Adolescente:

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. (BRASIL, 1990, grifo nosso).

Isso porque a família acolhedora possibilita um atendimento individualizado a essas crianças e adolescentes, com um olhar responsável e cuidadoso.

O acolhimento familiar é medida de proteção por meio da qual uma criança ou adolescente, afastados temporariamente de sua família de origem até que esta se reorganize, permanece sob os cuidados da denominada família acolhedora. A família acolhedora é formada por uma família, nos seus mais diferentes arranjos, que é selecionada, capacitada e cadastrada no Serviço de Acolhimento Familiar de crianças ou adolescentes do Município. Valente (2013, p. 107), salienta que:

[...] no caso do acolhimento familiar, realizado em espaço físico privativo de uma família, as crianças e os adolescentes acolhidos recebem cuidados e convivem com as regras próprias da dinâmica familiar, tendo garantido o seu direito à convivência familiar e comunitária.

Em 2009, a partir da aprovação da Resolução n. 109 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que trata da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, a Família Acolhedora passou a ser um serviço continuado da Proteção Social Especial de Alta Complexidade, sendo sua gestão e financiamento de competência da Política de Assistência Social. A aprovação da tipificação avança, uma vez que desloca o acolhimento familiar de programa para serviço continuado, passando de programa de governo para política de Estado.

Em cumprimento ao art. 227 da Constituição Federal, com o serviço de acolhimento familiar, a sociedade também assume a responsabilidade em assegurar proteção à criança, ao adolescente e ao jovem:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, 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. (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010).

Costa e Rosseti-Ferreira (2009) reforçam que:

Ao afirmar que “a família é a base da sociedade” (art. 226 e 227) e que a criança ou adolescente tem direito à “convivência familiar e comunitária,” a Constituição Federal (1988) reforça o papel da família na vida da criança e do adolescente como elemento fundamental dentro do processo de proteção integral e como parceira do Estado nessa proteção. Desse modo, quando esgotados os recursos ou possibilidades da permanência da criança na família de origem, dispõe a lei que os operadores sociais e do direito devem buscar a colocação da criança em família substituta na forma de guarda, tutela ou adoção ou, ainda, a colocação em acolhimento institucional. Para tanto, são necessárias políticas e programas que viabilizem essas colocações, e o acolhimento familiar conta então com base legal para sua execução.

Nesse sentido, são imprescindíveis o engajamento e a articulação da sociedade, do Poder Executivo municipal e dos demais atores que compõem o Sistema de Garantias de Direitos, para o planejamento e a execução de programas e serviços de proteção destinados a crianças e adolescentes.



1.1 Do subsídio financeiro

Quanto ao subsídio financeiro para as Famílias Acolhedoras, destacam-se alguns referenciais. Um deles estabelecido no Marco Legal da Primeira Infância (Lei n. 13.257/2016, art. 28), que alterou o artigo 34 do Estatuto da Criança e Adolescente:

Art. 34.

§ 3º A União apoiará a implementação de serviços de acolhimento em família acolhedora como política pública, os quais deverão dispor de equipe que organize o acolhimento temporário de crianças e de adolescentes em residências de famílias selecionadas, capacitadas e acompanhadas que não estejam no cadastro de adoção.

§ 4º Poderão ser utilizados recursos federais, estaduais, distritais e municipais para a manutenção dos serviços de acolhimento em família acolhedora, facultando-se o repasse de recursos para a própria família acolhedora. (NR) (BRASIL, 2016).

O Grupo de Trabalho Nacional Pró-Convivência Familiar e Comunitária ressalta:

d) Subsídio financeiro

Entende-se que, para atender aos propósitos do programa/projeto, a família acolhedora deve atuar como voluntária, recebendo subsídio financeiro na forma da lei ou segundo parâmetros locais.

O seu uso deve ser centrado nas necessidades da criança ou do adolescente acolhidos.

Sugere-se um subsídio **financeiro diferenciado para o acolhimento da criança ou do adolescente com alguma deficiência**, tendo em vista as despesas maiores que tais casos geralmente. (BRASIL, 2008).

Destacamos que, quanto à utilização dos recursos do Fundo da Infância e Adolescência (FIA), o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina⁵ alterou, em junho de 2019, seu entendimento, incluindo o item 7 do Prejulgado nº 1.681, autorizando que os Municípios que possuam programa de acolhimento familiar utilizem – após deliberação do CMDCA – recursos do FIA para pagamento dos subsídios às famílias acolhedoras:

“Os Municípios que contam com programa de acolhimento familiar podem utilizar recursos do FIA para pagamento de subsídio à família acolhedora (art. 34, §4º, do ECA)” (item 7 do prejulgado n.º 1681)⁶

Todavia, a utilização dos recursos do FIA, se necessária e sempre previamente aprovada pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, deve ocorrer tão somente durante a fase de implementação do serviço e pelo prazo máximo de três anos, em atenção à Resolução n. 137/2010 do Conanda.

Ainda, os recursos do FIA, conforme estabelece a citada resolução, podem ser utilizados, sem limitação de prazo, para ações complementares ao Serviço de Família Acolhedora, como, por exemplo, formação das famílias, capacitação da equipe técnica e do sistema de garantia de direitos, promoção de campanhas de sensibilização para a adesão da comunidade ao serviço e execução de programas e projetos (até, no máximo, de 3 anos) para crianças e adolescentes acolhidos, entre outros.

Assim, por via de regra, o subsídio para as famílias deve ser custeado com recursos do Fundo Municipal da Assistência Social (FMAS), sendo considerado um serviço de alta complexidade do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), autorizando-se apenas excepcional e temporariamente a utilização de recursos do FIA.

A seguir, consta um passo a passo para a implementação do serviço de acolhimento familiar nos Municípios e, logo depois, destacam-se alguns aspectos que se considera relevantes para a consolidação da Família Acolhedora.

⁵ Recomenda-se a leitura do documento “Práticas de gestão pública para a utilização do Fundo da Infância e Adolescência (FIA)” elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, atualizado em 13/3/2020.

⁶ Disponível em < http://consulta.tce.sc.gov.br/cogNovo/asp/prejulgado.asp?nu_prejulgado=1681>

1.2 Passo a passo para implantação nos Municípios

- a)** Elaboração do Projeto de Lei Municipal - referência de minuta de Lei, elaborada pelo Grupo de Trabalho Interinstitucional⁷, disponível neste [link](#);
- b)** Encaminhamento do PL pelo Poder Executivo à Câmara de Vereadores e aprovação da Lei Municipal no Legislativo⁸;
- c)** Definição, composição e contratação da Equipe Técnica (Conforme Orientações Técnicas – Resolução n. 001/2009 do CNAS e CONANDA, e NOBRH);
- d)** Elaboração do Plano de Atividades para implantação do serviço;
- e)** Elaboração do Projeto Político Pedagógico (funcionamento do serviço);
- f)** Inscrição do serviço de Acolhimento Familiar no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente (CMDCA), conforme Resolução do Conselho;
- g)** Elaboração (e ampla divulgação) do edital de chamamento das Famílias com critérios para participar do serviço de acolhimento familiar, conforme Lei Municipal;
- h)** Cadastramento das famílias selecionadas;
- i)** Capacitação das famílias selecionadas;
- j)** Início do recebimento de crianças e adolescentes acolhidos;
- k)** Monitoramento e avaliação; e
- l)** Acompanhamento sistemático das famílias, com capacitação permanente.

⁷ Antes da elaboração do Projeto de Lei Municipal, pode haver a constituição, por meio de Resolução do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente (CMDCA), de Grupo de Trabalho ou Comissão com vistas à implementação do serviço no Município.

⁸ Por ocasião da propositura e debates do Projeto de Lei, é fundamental que haja uma mobilização do Sistema de Garantia de Direitos no sentido de esclarecer aos Vereadores o que é o serviço de acolhimento familiar, tirando dúvidas que porventura surjam e sensibilizando-os a respeito da importância de ter famílias acolhedoras no município.

1.3 Aspectos importantes do serviço de acolhimento familiar

Na esteira do art. 70-A, inciso VI, do Estatuto da Criança e do Adolescente, que dispõe sobre a promoção de espaços intersetoriais locais para a articulação de ações e a elaboração de planos de atuação conjunta, orienta-se que se realize ampla mobilização e sensibilização, envolvendo todos os atores da Rede de Proteção à Criança e ao Adolescente⁹ para que, no âmbito do município, o serviço de acolhimento familiar se fortaleça como estratégia de cuidado e proteção.

Para tanto, apresentamos outros aspectos importantes do serviço de acolhimento familiar:

- >> Deve ser promovida a sensibilização das comunidades do município sobre família acolhedora.
- >> O processo avaliativo deve ser conjugado com exposição de motivos para ser família acolhedora por uma equipe técnica.
- >> As famílias selecionadas/cadastradas deverão receber capacitação permanente.
- >> O acolhimento familiar é medida provisória e excepcional, que será objeto de reavaliação, no mínimo, a cada 3 (três) meses, oportunidade em que se emitirá um relatório contemplando a situação do acolhido e de sua família, com o fito de se verificar sobre a possibilidade de reinserção da criança e/ou adolescente em seu grupo familiar de origem (artigos 19, § 1º, e 92, § 2º, ECA).

⁹ Poder Legislativo, Poder Judiciário, Ministério Público, Conselho Tutelar, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Políticas de Assistência Social, Saúde, Educação, Esporte, Cultura, Lazer, Habitação etc.

>> A família acolhedora receberá a criança ou o adolescente mediante termo de guarda (artigo 34, § 2º, ECA).

>> O acolhimento familiar ocorrerá, sempre que possível, em local que se revele mais próximo ao da residência dos pais ou responsáveis (artigo 101, §7º, ECA).

>> No que tange ao prazo máximo de permanência no serviço, verifica-se que o Estatuto dispõe especificamente apenas sobre o acolhimento institucional (18 meses – artigo 19, § 2º, ECA). Portanto, em tese, a criança e/ou adolescente incluído em serviço de acolhimento familiar pode, se necessário, permanecer por mais de 18 meses com a família acolhedora. Entretanto, como a medida de acolhimento, seja familiar ou institucional, se submete aos princípios da brevidade e provisoriedade, a permanência de criança ou adolescente por longos períodos nessa situação não é recomendável, devendo-se sempre buscar a solução definitiva para o caso, que é o retorno à família natural ou extensa ou a colocação em família substituta por meio da adoção. Ainda, considerando que a permanência em entidade de acolhimento institucional restringe-se ao período de 18 meses, cabível a compreensão de que, passado o prazo e inexistindo perspectiva de adoção ou retorno à família de origem, o acolhido deve ser transferido ao serviço de acolhimento familiar.

>> O Estatuto dispõe sobre a prevalência da manutenção e da reintegração da criança e do adolescente à sua família de origem, que deverá ser incluída em serviços de proteção, apoio e promoção e ter facilitado e estimulado o contato com a criança e/ou o adolescente acolhido.

>> Durante a permanência da criança e/ou do adolescente no serviço de acolhimento, devem ser envidados esforços coletivos da rede de proteção para a reorganização da família de origem, de forma a propiciar o retorno da criança ou do adolescente ao convívio familiar.

>> Promovido o acolhimento familiar, será elaborado pela entidade/equipe responsável pelo serviço um plano individual de atendimento (PIA), que considerará a opinião da criança e/ou do adolescente e a oitiva dos pais ou responsáveis. O plano individual visará ao breve retorno da criança e/ou do adolescente ao núcleo familiar originário e deverá conter os resultados da avaliação interdisciplinar, os compromissos assumidos pelos pais ou responsáveis, bem como a previsão das atividades a serem desenvolvidas com a criança e/ou o adolescente e seus pais ou responsáveis, com o fito de reintegrá-lo à família de origem.

>> Reconhecida a impossibilidade de regresso da criança e/ou do adolescente ao grupo familiar de origem, serão adotadas providências para sua inclusão em família substituta.

>> A inserção do serviço de acolhimento familiar, entre as medidas protetivas dispostas no Estatuto, observou o direito fundamental da criança e do adolescente, retirados do seu núcleo originário, à convivência em família e em comunidade.

>> Considerada a necessidade de se garantirem à criança e/ou ao adolescente os direitos fundamentais insculpidos no artigo 227 da Constituição Federal, que adotou a doutrina da proteção integral, estabeleceu-se a preferência ao acolhimento familiar, em detrimento da cultura de institucionalização, garantindo-lhe o cuidado e a atenção individuais provenientes da família acolhedora (art. 34 do ECA).

>> O Serviço de Acolhimento Familiar é menos oneroso que o institucional, principalmente aos municípios de pequeno e médio porte ou, ainda, com baixo número de acolhidos, porquanto os subsídios às famílias somente serão pagos, por acolhido, enquanto perdurar o acolhimento, além da garantia da convivência familiar e comunitária.

>> É fundamental a apresentação, a socialização e a discussão da implantação do Serviço de Família Acolhedora com o Conselho de Assistência Social e com o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, que poderão dispor de uma resolução ou orientação técnica conjunta, conforme parâmetros da Resolução n. 01/2009 do CONANDA e CNAS.

>> Para a execução do serviço de acolhimento familiar, este deverá contar com pelo menos 1 Coordenador e 2 profissionais (um psicólogo e um assistente social) para o acompanhamento de até 15 famílias de origem e 15 famílias acolhedoras, com carga horária mínima indicada de 30 horas semanais, conforme a NOB/RH SUAS, a Resolução n. 17 do CNAS e a Resolução n. 01/2009 do CNAS e CONANDA. das com a criança e/ou o adolescente e seus pais ou responsáveis, com o fito de reintegrá-lo à família de origem.

>> Assim como na sensibilização, é imprescindível que o processo de implementação do serviço seja amplamente discutido com o Ministério Público local, em diálogo com o órgão gestor estadual da política de Assistência Social, com a Federação Catarinense dos Municípios (FECAM) e com os demais atores do Sistema de Garantia de Direitos, considerando serem os serviços regionalizados, quando a demanda não justificar implementação municipal, de competência do estado, por meio da regionalização. Os artigos 12, 13, 14 e 15 da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) expressam as competências de cada um dos entes (Município, Distrito Federal, Estados e União). A seguir, elencamos as competências dos Estados:

Art. 13. Compete aos Estados:

(...)

V – prestar os serviços assistenciais **cujos custos ou ausência de demanda municipal** justifiquem uma rede regional de serviços, desconcentrada, no âmbito do respectivo Estado. (grifo nosso)

>> É válido observar que, nos termos do artigo 13 da LOAS e do artigo 15 da Resolução n. 33/12 do CNAS, quando não houver demanda municipal que justifique a implementação de um serviço próprio, cabe ao Estado prestar referido serviço, por meio da Regionalização. Enquanto esta não se realizar, é importante que o Estado cofinancie de forma adequada os serviços prestados diretamente pelos Municípios.

Art. 15. São responsabilidades do Estado:

(...)

IV – **organizar, coordenar e prestar serviços regionalizados da proteção social especial de média e alta complexidade, de acordo com o diagnóstico socioterritorial** e os critérios pactuados na CIB e deliberados no CEAS; (grifo nosso).

>> Mostra-se necessário que, ao menos no período de transição e consolidação do serviço de acolhimento familiar, o Município mantenha disponível serviço próprio e/ou vagas conveniadas em abrigos institucionais, as quais devem ser sempre as mais próximas da residência dos acolhidos.

Florianópolis, 10 de agosto de 2020.



Referências

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da criança e do adolescente. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 07 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.257, de 08 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 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm. Acesso em: 07 ago. 2020.

BRASIL. **Fazendo valer um direito/grupo de trabalho nacional pró-convivência familiar e comunitária.** Organização Adriana Pacheco da Silva, Claudia Cabral. 2. ed. Rio de Janeiro: Terra dos Homens, 2008.

COSTA, Nina Rosa do Amaral; ROSSETTI-FERREIRA, Maria Clotilde. Acolhimento familiar: uma alternativa de proteção para crianças e adolescentes. **Psicol. Reflex. Crit.**, Porto Alegre, v. 22, n. 1, p. 111-118, 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-79722009000100015&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 07 ago. 2020

GOLDMAN, Philip S. et al. Institutionalisation and deinstitutionalisation of children 2: policy and practice recommendations for global, national, and local actors. **The Lancet Child & Adolescent Health**, v. 4, n. 8, p. 606-633, 2020. Disponível em: [https://www.thelancet.com/journals/lanchi/article/PIIS2352-4642\(20\)30060-2/full-text?dgcid=raven_jbs_etoc_email](https://www.thelancet.com/journals/lanchi/article/PIIS2352-4642(20)30060-2/full-text?dgcid=raven_jbs_etoc_email). Acesso em: 07 ago. 2020

PARANÁ. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ. CORREGEDORIA-GERAL DA JUSTIÇA. **Acolhimento Familiar: Orientações Iniciais.** V. 3. Biênio 2017/2018.

Santa Catarina. Tribunal de Contas do Estado. **Práticas de gestão pública para a utilização dos recursos do Fundo da Infância e Adolescência (FIA).** /Fabiano Domingos Bernardo e Marcos André Alves Monteiro. Florianópolis: TCE/SC, 2020.

VALENTE, Jane. **Família acolhedora: as relações de cuidado e de proteção no serviço de acolhimento.** 8. ed. São Paulo: Paulus, 2013.

ONU. Assembleia Geral. Conselho de Direitos Humanos. **Diretrizes de cuidados alternativos à criança.** 15 jun. 2009. Disponível em: [http://www.neca.org.br/images/apresent._II%20seminario/Guidelines%20Portuguese%20-%20ONU%20CUIDADOS%20ALTERNATIVOS%20\(1\).pdf](http://www.neca.org.br/images/apresent._II%20seminario/Guidelines%20Portuguese%20-%20ONU%20CUIDADOS%20ALTERNATIVOS%20(1).pdf). Acesso em: 07 ago. 2020

BRASIL. **Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília/DF. Presidente da República, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 07. Ago. 2020.

BRASIL. **Resolução n. 109, de 11 de novembro de 2009.** Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília/DF. Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS, 2013. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf. Acesso em: 07. Ago. 2020.

BRASIL. **Resolução n. 33, de 12 de dezembro de 2012.** Brasília/DF. Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, 2012. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/resolucao-no-33-de-12-de-dezembro-de-2012/>. Acesso em: 07. Ago. 2020.