

# Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Repositório autorizado de jurisprudência  
do Egrégio Supremo Tribunal Federal  
Registro nº 25/99, de 22/04/1999  
DJU nº 72, de 16/04/1999, p.1

Repositório autorizado de jurisprudência  
do Egrégio Superior Tribunal de Justiça  
Registro nº 37 – Portaria nº 1, de 26/10/1998  
DJU de 05/11/1998, p.137 - Registro retificado  
Portaria nº 9, de 14/06/1999 – DJ 22/06/1999

nº 80 abr./jun. 2021

# O serviço de acolhimento familiar no Estado do Rio de Janeiro: como o Ministério Público pode impulsionar nova cultura para a proteção integral da primeira infância em acolhimento?

Luciana Pereira Grumbach Carvalho\*

Viviane Alves Santos Silva\*\*

## Sumário

1. Introdução. 2. Bases teóricas multidisciplinares para o acolhimento da primeira infância baseado na família. 3. Evolução histórico-legislativa do direito à convivência familiar e do serviço de acolhimento familiar. 4. Uma fotografia do programa família acolhedora no Estado do Rio de Janeiro. 5. O papel do Ministério Público para impulsionar a mudança de cultura no acolhimento de crianças. 6. Conclusão. Referências bibliográficas.

## Resumo

Este artigo aborda a urgência de mudança do paradigma institucional no cuidado de crianças acolhidas da primeira infância, fundamentando em bases teóricas multidisciplinares a necessidade do cuidado individualizado e responsivo, conclamando o Ministério Público a impulsionar a implementação do serviço de acolhimento familiar nos municípios, em especial no Estado do Rio de Janeiro, ante os dados levantados acerca desta unidade da federação. Alguns caminhos são apontados para o Promotor de Justiça para a concretização da preferência legal do acolhimento familiar frente ao institucional, conforme previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente. Para subsidiar o estudo, foi feita revisão bibliográfica, entrevista com famílias acolhedoras e análise de banco de dados públicos.

---

\* Especialista em Crianças, Adolescentes e Famílias pelo Instituto de Educação Roberto Bernardes Barroso (IERBB/MPRJ). Integrante do Programa de Liderança Executiva no Desenvolvimento da Primeira Infância do Núcleo Ciência pela Infância (NCPI/Harvard University). Promotora de Justiça no Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

\*\* Especialista em Criminologia pelo Instituto Superior do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (ISMP). Especialista em Crianças, Adolescentes e Famílias pelo Instituto de Educação Roberto Bernardes Barroso (IERBB/MPRJ). Integrante do Programa de Liderança Executiva no Desenvolvimento da Primeira Infância do Núcleo Ciência pela Infância (NCPI/Harvard University). Promotora de Justiça no Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

## Abstract

*This article addresses the urgency of changing the institutional paradigm of foster childcare in early childhood, based on the need for the individualized and responsive care, with a request for Brazilian public prosecutors to boost the implementation of foster family services in cities and towns, especially in the state of Rio de Janeiro where the relevant data was collected. Some procedures are indicated to accomplish the legal determination as prescribed by the Child and Adolescent Statute in Brazil. A bibliographic review, interviews with foster families, and analysis of public databases were performed to support the study.*

**Palavras-chave:** Primeira infância. Acolhimento familiar. Vínculo. Convivência familiar. Ministério Público. Rio de Janeiro.

**Keywords:** *Early Childhood. Foster Care. Attachment. Bonding. Family Living. Brazilian State Public Prosecution Office.* Rio de Janeiro.

## 1. Introdução

É essencial encarar a criança como um ser humano que começa com todos os sentimentos intensos dos seres humanos, embora sua relação com o mundo esteja apenas principiando.

(Donald Winnicott)

Eu teria apenas uma coisa a dizer aos homens políticos: É de zero a seis anos que o legislador deveria ocupar-se mais dos cidadãos.

(Françoise Dolto)

Imaginemos hipoteticamente que o Estado, através do seu poder de polícia e na função de rede de apoio dos cidadãos, vislumbre que determinada família não tem capacidade para cuidar de seus filhos. Após procedimento legítimo e regular, a criança é retirada da guarda de seus pais ou cuidadores, ou os próprios adultos responsáveis a entregam ao Conselho Tutelar ou ao Juízo da Infância e Juventude ou simplesmente abandonam a criança, tendo o Estado que atuar para salvaguardá-la. Provavelmente, o leitor suporá que essa intervenção estatal deverá propiciar melhores condições de desenvolvimento para a criança do que aquelas em que se encontrava anteriormente. Contudo, a verdade é que nem sempre isso ocorre.

Ainda persiste no sistema de acolhimento de crianças e adolescentes no Brasil a cultura de institucionalização de crianças e adolescentes, desconsiderando-se estudos científicos acerca dos danos da institucionalização precoce de crianças, inclusive no

Estado do Rio de Janeiro, em que mais de 90% das crianças e adolescentes acolhidos encontram-se em instituições, como será demonstrado ao longo deste trabalho.

Pode-se presumir que qualquer pessoa que já experienciou visitar uma instituição de acolhimento, seja por dever profissional ou de forma voluntária, incomodou-se com alguma situação ali constatada. Seja pela rotatividade dos profissionais, pela razão crianças/cuidador, ou pela ausência de uma feição aconchegante de casa, o cuidado institucional, coletivo e despersonalizado, atenta contra o direito de crianças e adolescentes à convivência familiar.

A Constituição da República de 1988 estabelece como direito fundamental de crianças, adolescentes e jovens a convivência familiar. O Estatuto da Criança e do Adolescente, por sua vez, desde 2009, além de repetir a norma constitucional, estabelece expressamente a preferência do acolhimento familiar ao institucional. Porém, passados 32 anos da promulgação da CRFB/88 e quase 12 anos da alteração do Estatuto pela Lei 12.010/09, pouco se avançou na realidade do acolhimento familiar no âmbito nacional e, para fins do presente estudo, discretíssimo avanço ocorreu no Estado do Rio de Janeiro.

Sávio Bittencourt ressalta que as crianças institucionalizadas são crianças invisíveis, que acordam de madrugada, depois de um pesadelo assustador, sem ter quem lhes dê um afago protetor. Questionamos, portanto, como podem os integrantes do Ministério Público assegurar às crianças, em especial da primeira infância, “uma beirada de coberta de pai ou mãe para se esconder dos medos, em segurança amorosa”? (BITTENCOURT, 2013, p. 7).

O Ministério Público, como agente social, transformador e resolutivo, deve ser o propulsor no Estado do Rio de Janeiro da política de acolhimento familiar para as crianças e adolescentes, especialmente as que se encontram na primeira infância, começo da vida e base para todo o desenvolvimento humano. Como nos lembra Françoise Dolto, “a sorte que é reservada às crianças depende da atitude dos adultos” (2005, p. 109).

Objetiva-se com o presente trabalho ressaltar os fundamentos multidisciplinares para a escolha do acolhimento familiar como regra para o cuidado de crianças da primeira infância, perpassando pela evolução histórica do serviço de acolhimento familiar no Brasil. Em seguida, examinar-se-ão os dados sobre acolhimento institucional e familiar no Estado do Rio de Janeiro, contextualizando-os nacional e internacionalmente. Por fim, apontar-se-ão alguns caminhos para que o Ministério Público possa impulsionar o serviço de acolhimento familiar de crianças da primeira infância nos municípios fluminenses.

O presente estudo valeu-se de pesquisa teórica, revisão bibliográfica, assistência de aulas, pesquisa de bancos de dados públicos e entrevistas com famílias acolhedoras.

## 2. Bases teóricas multidisciplinares para o acolhimento da primeira infância baseado na família

A primeira infância tem definição jurídica no Brasil: período que abrange os seis primeiros anos de vida do indivíduo, conforme preceitua o artigo 2º do Marco Legal da Primeira Infância<sup>1</sup>. O texto legal assentou-se nas pesquisas e estudos das mais diversas áreas do conhecimento que indicam que nessa fase há a fundação das estruturas necessárias ao pleno desenvolvimento físico, motor, psíquico, emocional e cognitivo do ser humano. Embora o cérebro se desenvolva durante toda a vida, a maior parte de seu desenvolvimento se dá nos primeiros anos de nossa existência (KISIL, 2015).

Os conhecimentos que atualmente proliferam na neurociência acerca da importância da primeira infância para a formação do indivíduo já estavam bem estruturados nos campos da psicologia e pedagogia há tempos. Estudiosos dessas áreas do conhecimento dedicaram suas vidas à observação e à reflexão sobre as crianças, entendendo as suas demandas reais a partir de seus peculiares pontos de vista. Nas palavras de Cláudia Turner Duarte, o ato de observar as crianças engloba significados plurais: “conviver, estar com as crianças, ouvi-las, conversar, e abrir-se para a experiência da compreensão de um sujeito que passa por uma racionalidade distinta, e não menor” (DUARTE, 2018, p. 195) e essa observação meticulosa está presente nas seminais obras de Françoise Dolto, Donald Winnicott, René Spitz, John Bowlby, entre outros.

Curioso mencionar também que já no final do século XIX, o grande cientista Charles Darwin, através de seu arguto espírito investigativo, mostrou-se pioneiro no estudo das crianças pequenas, formulando alguns pilares sobre as capacidades dos bebês e do desenvolvimento humano, em uma época em que tais potencialidades eram totalmente desconsideradas (CELERI; JACINTHO; DALGALARRONDO, 2010).

A vanguardista Françoise Dolto, psicanalista francesa, trouxe reflexões sobre a atenção que se deve dar às crianças pequenas. Faz uma afirmação que pode ser tida como polêmica, todavia consonante com o Marco Legal da Primeira Infância: “tudo se decide antes dos seis anos”<sup>2</sup> (DOLTO, 2005, p. 326). Ela explica que o “tudo” não é a carreira, nem o futuro social, mas sim a prevenção de bloqueios e lesões emocionais. Um exemplo de mal à criança citado pela autora é a separação de sua mãe sem a devida preparação da mediação da linguagem.

O pediatra e psicanalista inglês Donald Winnicott, ao discorrer sobre a imprescindibilidade dos cuidados com os bebês, destacou que o bem “segurar” e “manipular” os bebês facilita os processos de maturação do indivíduo. Referiu, ainda, que o ambiente seguro e de afeto é crucial para o desenvolvimento da personalidade

<sup>1</sup> Art. 2º, Lei n. 13.257/2016: Para os efeitos desta Lei, considera-se primeira infância o período que abrange os primeiros 6 (seis) anos completos ou 72 (setenta e dois) meses de vida da criança.

<sup>2</sup> No mesmo sentido, afirma o psiquiatra americano Bruce D. Perry (2020) que “o segredo do desenvolvimento saudável são as experiências certas em quantidades certas e no momento certo”.

do bebê. Nessa perspectiva, o bebê é um ser imaturo e dependente ao extremo, sendo que as primeiras experiências de vida possuem uma enorme importância, sobretudo para aqueles que se ocupam dos estágios iniciais do cuidado (WINNICOTT, 2018).

Em outra influente obra, Winnicott revela que, para bebês se tornarem adultos saudáveis, independentes e socialmente preocupados, é necessário um bom princípio, calcado na existência do vínculo mãe-bebê. Esse vínculo de afeto entre o cuidador e o bebê deve ser expressado por uma relação íntima, contínua, sem interrupção, que ajuda na fundação dos alicerces da personalidade da criança, chamado pelo referido autor de desenvolvimento emocional ou a capacidade para suportar frustrações que aparecerão no caminho (WINNICOTT, 1985).

Nessa linha da psicologia, Fordham (1994) explica que resultados catastróficos podem ocorrer para o bebê não carregado, alimentado ou cuidado adequadamente, eis que bebês humanos são seres extremamente dependentes dos cuidados nos primeiros anos de vida<sup>3</sup>.

O psicólogo e médico britânico John Bowlby (2015), autor da Teoria do Apego, afirma que existe uma propensão dos seres humanos a estabelecerem fortes vínculos afetivos com outros humanos, que não se confunde com dependência<sup>4</sup>. O ponto fundamental de sua tese é que existe uma forte relação causal entre as experiências de um indivíduo com seus pais ou cuidadores e sua capacidade posterior para estabelecer vínculos afetivos.

A absoluta necessidade de atenção individualizada e comprometida com o bebê se dá por conta de a criança ser completamente indefesa nos primeiros anos, incapaz de sobreviver através de seus próprios recursos, que lhe devem ser providos por um adulto cuidador (SPITZ, 2013). E, além dos cuidados de alimentação adequada e de higiene, vários autores sublinham que a presença de um contato afetivo contínuo e constante com a figura de um cuidador com o qual se estabelecerão relações de apego será decisivo para o seu desenvolvimento biopsicoafetivo (BÖING; CREPALDI, 2004). Assim é que estudos com bebês prematuros constataram que um delicado contato pele a pele os ajudou a ganhar peso, a dormir melhor e a amadurecer mais rápido (PERRY, 2020).

Esta relação afetiva próxima, contínua e constante geralmente dá-se com a mãe, tida como ambiente inicial do bebê. Vários estudiosos se dedicaram a analisar a diáde mãe-bebê e identificá-la como propulsora do desenvolvimento do ser humano. Ao mesmo tempo que a mãe se revela como o ambiente para o recém-nascido, também se constitui na primeira relação social do indivíduo (SPITZ, 2013). O registro psíquico

<sup>3</sup> O psiquiatra americano Bruce D. Perry alerta para o fato de que “ao nascer, o toque humano é algo incômodo e, no começo, um estímulo estressante. O toque amoroso ainda não tem qualquer relação com prazer. Só nos braços de um cuidador amoroso e presente é que horas de toques passam a ser conhecidos e associados à segurança e conforto.” (PERRY, 2020, p. 137)

<sup>4</sup> Explica Bowlby (2015) que o conceito de ligação difere substancialmente do conceito de dependência, o qual não está relacionado com a manutenção da proximidade, não se refere a um indivíduo específico, não está associado necessariamente a uma emoção forte e nem está relacionado a nenhuma função biológica.

do comportamento neste período é a de uma fusão integrativa com o ambiente humano do qual a criança depende totalmente, pois como já dito, é incapaz de prover sozinha as suas necessidades mais elementares (WALLON, 2015).

O mundo em pequenas doses nomeado por Winnicott (1985) adquire os contornos da mãe ou da figura do cuidador primário que dedica boa parte do seu tempo a entender as comunicações corporais e guturais do recém-nascido, interpretando seus choros, seus olhares e balbucios. Essa comunicação sutil estabelecida entre o recém-nascido e seu cuidador primário é essencial para o desenvolvimento, e o apelidado “mamanhês” (“*motherese*”) facilita a comunicação e a interpretação das emoções nessa relação.<sup>5</sup>

Spitz (2013) estudou com afinco as consequências da separação prolongada entre mãe e bebê, concluindo que a intensidade do dano sofrido pela criança privada de sua mãe ou de um substituto que cumpra adequadamente a função materna é diretamente proporcional ao tempo da privação e gera sintomas comparáveis à depressão dos adultos.

A esse respeito, Bowlby (2015) adverte que as interrupções prolongadas ou repetidas do vínculo entre mãe e filho pequeno, durante os cinco primeiros anos da criança, são especialmente frequentes em pacientes diagnosticados mais tarde como personalidades psicopáticas ou sociopáticas.

Percebemos, assim, que a relevância do ambiente afetivo propiciado pela mãe ao seu bebê foi analisada por variados ramos do conhecimento. Modernamente, a conceituação do ambiente materno foi ampliada para fora dos estritos limites biológicos e consanguíneos da genitora do bebê, passando-se a falar em função materna ou em cuidador primário do bebê. Isso porque nem todas as mães cumprem a relevante função na forma “suficientemente boa” mencionada por Winnicott (1985, p. 215). Não vamos aqui enumerar nem nos debruçar sobre as incontáveis razões da não realização da função materna ou da maternagem pela mãe biológica do bebê. Resumidamente, podemos afirmar que o amor, afeto ou vínculo entre pais e filhos não se alicerça exclusivamente nas forças da natureza, nem na força da tríade narcisismo, identificações e processo regressivo, nem nos contextos culturais e históricos (IACONELLI, 2012).

Todos os construtos delineados na psicologia acerca do vínculo, do afeto, do apego, da função materna e do cuidador primário, tiveram suas importâncias para

<sup>5</sup> Para que serve a *motherese*? Quando falam com bebês, os adultos se propõem em primeiro lugar a estabelecer um contato afetivo e solicitar vocalizações. Suas primeiras “mensagens” vocais destinam-se a captar a atenção da criança: os olhos e a boca atraem a atenção dos bebês de forma especial; recém-nascidos de três dias podem “ficar hipnotizados” pelos movimentos da boca durante vários minutos. A *motherese* também serve para motivar a criança aos intercâmbios. Esses precoces modelos verbais da mãe orientam o bebê para um modo de comunicação oral. Assim, no final do segundo mês, aparece o comportamento de revezamento (*turn-taking*), durante o qual o bebê reage às solicitações verbais da mãe balbuciando quando ela para, e estabelecendo com ela uma espécie de diálogo. Esse comportamento estereotipado é fugaz, mas sem dúvida determina algumas funções programadas para a comunicação. (BOYSSON-BARDIES apud SOULÉ; CYRULNIK, 1999, p. 22)

o desenvolvimento do ser humano no decorrer da primeira infância corroboradas pelas ciências modernas, especialmente a neurociência, através de suas imagens impactantes consolidadas na expressão de inspiração bíblica “ver para crer”<sup>6</sup>.

E, ao abordar a neurociência, precisamos esclarecer que o sistema nervoso é “uma máquina fundamentalmente não trivial que, em suas malhas, trata as mensagens e as integra, construindo representações internas coerentes e eficazes. O cérebro não se limita a traduzir o mundo; ele o reconstrói e expressa de sua maneira” (CECCATTY, 1999). O crescimento e desenvolvimento do circuito de conexões cerebrais resulta em um cérebro humano com mais de 86 bilhões de neurônios e 85 bilhões de células não neuronais e mais de 100 trilhões de sinapses (ligações entre os neurônios), que o constituem como o objeto físico mais intrincado do universo conhecido (BOYCE, 2019).

Porém, nós, seres humanos, não nascemos com o cérebro totalmente formado. O córtex pré-frontal em especial, que é a parte responsável pelas funções executivas, fundamental para o controle da atenção, do comportamento e a memória de trabalho<sup>7</sup>, tem a maior parte de seu desenvolvimento após o nascimento e o seu desenvolvimento não é apenas uma questão de tempo, sendo que o tipo de cérebro que cada indivíduo irá formar vai depender das experiências que vier a ter com outras pessoas (GERHARDT, 2015).

A ciência nos mostra que adultos cujas infâncias foram ricas em boas relações sociais e conviviam com outras pessoas regularmente tinham o córtex pré-frontal maior e, ao contrário, aqueles que não tiveram cuidados individualizados pelo adulto cuidador não desenvolveram plenamente essa parte do cérebro. Isto porque nós nascemos com todos os neurônios, contudo, é preciso conectá-los para que eles trabalhem adequadamente e essa conexão neuronal se dá através das interações sociais do bebê (GERHARDT, 2015)<sup>8</sup>.

Nesse sentido, devemos trazer à tona a disputa existente entre os estudiosos acerca dos fatores que mais influenciam o desenvolvimento humano: a genética (“*nature*”) ou o ambiente (“*nurture*”). Nesse embate, as pesquisas mais recentes apontam para a preponderância da epigenética, ou seja, a ciência que estuda como as exposições ao ambiente alteram a expressão dos genes (BOYCE, 2019). E para ilustrar quem vence tal embate, Donald Hebb, questionado sobre qual fator contribui mais para a personalidade humana – natureza ou criação –, respondeu: “O que mais contribui

<sup>6</sup> Expressão com sentido de “só acreditar no que se vê ou está irrefutavelmente provado.” (CIBERDÚVIDAS, 2000)

<sup>7</sup> “As funções executivas constituem um conjunto de habilidades que possibilitam uma reflexão atenta, isto é, deliberada e intencionada a alcançar um objetivo. Um bom funcionamento executivo permite ao indivíduo refletir antes de agir, trabalhar diferentes ideias mentalmente, solucionar desafios inesperados, pensar sob diferentes ângulos, reconsiderar opiniões e evitar distrações.” (COSTA, 2016, p. 5)

<sup>8</sup> Explica Sue Gerhardt que, especialmente no período entre seis e 12 meses, há uma explosão das sinapses neuronais no córtex pré-frontal (2015, p. 61).



para a área de um retângulo, seu comprimento ou sua largura?”<sup>9</sup> (HEBB, s.d.<sup>10</sup> apud BOYCE, 2019, p. 152).

Nessa toada, sabemos que crianças possuem características internas próprias que, conjugadas com o ambiente, podem florescer ou não. Interessante divisão metafórica é proposta por W. Thomas Boyce ao diferenciar crianças “orquídea” – aquelas extremamente sensíveis e vulneráveis às condições adversas do ambiente – das crianças “dente-de-leão”, que podem aparentemente vicejar em qualquer lugar em que as sementes caiam. Mas de qualquer forma, mesmo este autor sublinha que exposições tóxicas à pobreza, estresse familiar, violências, abusos, racismo e outras ameaças externas, comprometem a saúde e o desenvolvimento tanto das crianças “orquídea”, quanto das “dente-de-leão” (BOYCE, 2019, p. 37).

Então, essa máquina não trivial da criança na primeira infância, seja orquídea, seja dente-de-leão, encontra-se na profusão de crescimento, sendo certo dizer que em nenhum outro momento da vida, o cérebro humano terá um desenvolvimento tão veloz e tão plástico. Os conhecimentos da neurociência avançaram sobremaneira, permitindo que neurocientistas obtenham, cada vez com mais detalhes, imagens e saberes acerca das mudanças nos cérebros dos bebês (SHONKOFF, 2000).

Ocorre que essa plasticidade cerebral exuberante, verificada especialmente no primeiro ano de vida, também mencionada pelo psicólogo René Spitz (2013), revela-se como uma faca de dois gumes, na medida em que, por um lado, boas experiências suportam o desenvolvimento adequado do cérebro, por outro, geram maior vulnerabilidade, na proporção que experiências anormais (como por exemplo, uso de álcool na gravidez e depressão materna) causam desenvolvimento neuronal e comportamental desviante (SHONKOFF, 2000). A fase inicial da vida, especialmente os três primeiros anos, constitui um período sensível para o desenvolvimento de inúmeras habilidades, podendo também ser chamado de janela de oportunidades.

Boas experiências na primeira infância para o desenvolvimento cerebral começam com vínculos familiares fortes, sabendo-se que as experiências iniciais dos bebês são diretamente influenciadas pela qualidade das relações socioafetivas desenvolvidas especialmente com os cuidadores primários (ABUCHAIM, 2016). A sobrevivência da criança depende da formação desse vínculo com o cuidador, sendo que ações precárias de cuidado podem deixar lacunas extremamente danosas ao desenvolvimento humano (ABUCHAIM, 2016).

Na perspectiva de que as interações com seus pais ou cuidadores têm papel fundamental na constituição cerebral, a pesquisa realizada pela *Washington University* (Missouri, Estados Unidos da América) conseguiu demonstrar que crianças tratadas

<sup>9</sup> Boyce faz uma diferenciação de fácil compreensão entre genoma e epigenoma: “Pense no genoma e no epigenoma da seguinte forma. Seus genes são como as teclas de um piano; cada uma toca uma nota diferente. Lembre-se também que, embora um teclado de piano tenha apenas 88 teclas brancas e pretas, seu genoma abriga cerca de 25 mil genes individuais, o que o torna um 'teclado' genético milhares de vezes maior e mais complexo que o de um piano” (BOYCE, 2019, p. 168).

<sup>10</sup> Na obra de Boyce (2019) não há referência bibliográfica da fala de Donald Hebb.

com afeto por seus pais na primeira infância têm o hipocampo – área do campo ligada à memória – quase 10% maior do que o das negligenciadas. (PERES; BAUER, 2018)

Em contrapartida, a negligência por parte de cuidadores com resultado de falta de vínculo ou apego inseguro de crianças na primeira infância foi bem estudada no Projeto Bucareste de Intervenção Precoce (BEIP) conduzido pelo Professor Charles Nelson, entre outros. O projeto consistiu em um controle randomizado entre crianças abandonadas no momento do nascimento que estavam em instituições localizadas em Bucareste, Romênia, e que foram colocadas em famílias acolhedoras, as denominadas “*foster care*”. (NELSON; FOX; ZEANAH, 2014, p. 37)

Restou muito bem evidenciado nesse estudo que a institucionalização precoce e a profunda privação vivida pelas crianças geraram enormes déficits em praticamente todos os domínios do desenvolvimento infantil pesquisados, desde o nível molecular estrutural até o complexo campo das interações sociais, das estruturas cerebrais ao funcionamento do cérebro, sendo constatada elevada incidência de desordens comportamentais e psiquiátricas. O projeto também comprovou que colocar as crianças institucionalizadas em famílias acolhedoras capacitadas favoreceu o progresso dessas crianças em várias áreas do desenvolvimento. (NELSON; FOX; ZEANAH, 2014)

O afeto configura o alimento imprescindível para o desenvolvimento cerebral adequado, desenvolvimento este que repercutirá nas dimensões física, motora, cognitiva, emocional e social. A criação com vínculo é nutricionalmente imperiosa para as crianças na primeira infância, que se encontram com a janela aberta para grandes oportunidades de crescimento, mas também para perigosos desafios.

Poder-se-ia alegar que o acolhimento familiar no início da vida gerará posterior sofrimento para a criança quando esta for afastada da família que a acolheu para retornar à família de origem ou seguir para uma família substituta. Entretanto, indaga-se: qual a outra opção? A falta de cuidado responsivo e individualizado dentro de uma instituição de acolhimento, onde há necessariamente rotatividade de profissionais? A resposta é que uma relação de afeto substituída por outra, através de outro cuidador capaz de proporcionar atenção exclusiva, será muito mais positiva para o seu desenvolvimento do que não ter a vinculação do afeto durante os anos iniciais do indivíduo. Nas palavras de Jesús Palacios (2021), “o maior risco é a falta de afeto”<sup>11</sup>.

Assim, sob os prismas dos conhecimentos advindos da psicologia, da psicanálise, da medicina e da neurociência, a absoluta imprescindibilidade da convivência familiar e dos vínculos de afeto das crianças com seus pais ou cuidadores primários encontra-se suficientemente demonstrada em laboriosos estudos.

Imprescindível que se analise nesse momento o afeto e a convivência familiar sob a ótica jurídica. Antes, repetir-se-á o mantra de que a criança merece proteção e cuidado integrais pela triade: família, sociedade e Estado, conforme ilumina o farol

<sup>11</sup> Frase dita pelo Prof. Jesús Palacios na palestra proferida no Seminário “Promovendo a Convivência Familiar para a Primeira Infância no Estado do Rio de Janeiro”, no dia 12.03.2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=6coPHLldRtc>. Acesso em: 13 mar. 2021.

constitucional do *caput* do artigo 227. A família é o primeiro e principal *loco* para o desenvolvimento da criança, apoiada nas redes da sociedade e do Estado.

O direito à convivência familiar e, portanto, à formação do vínculo e do afeto, foi categorizado por Maria Barbara Toledo como o mais importante dos direitos arrolados no artigo 227, da Constituição da República, posto que somente através da família, todos os outros direitos podem ser assegurados à criança (TOLEDO, 2019). Nesse sentido, Tarcísio Costa (2004) ressalta que a família é o centro natural de afeição e cuidado de que a criança necessita e o direito à convivência familiar traduz verdadeira necessidade vital da criança, antes de ser propriamente um direito.

Nas palavras sábias de Kátia Maciel, a convivência familiar pode ser conceituada como “o direito fundamental de toda pessoa humana de viver junto à família de origem, em ambiente de afeto e cuidados mútuos, configurando-se como um direito vital quando se tratar de pessoa em formação” (MACIEL, 2019, p. 161).

Com a devida vênia, ampliaríamos essa definição, para retirar a expressão “de origem”. Especialmente a criança da primeira infância, completamente vulnerável e dependente, detém o direito de viver em ambiente familiar, de cuidados afetuosos, individualizados e comprometidos com seu desenvolvimento integral, razão pela qual tal direito assume a feição de direito fundamental ligado à vida e à saúde.

Sem grandes mergulhos na teoria dos direitos fundamentais, reconhecemos com clareza solar que são fundamentais os direitos consagrados no *caput* do artigo 227 da Constituição da República. Na perspectiva da criança, ou seja, individualmente, o direito à convivência familiar é direito fundamental de primeira dimensão, especialmente por sua inspiração jusnaturalista (SARLET, 2008). Mas também tal direito pode ser considerado de fraternidade ou solidariedade, sob o prisma social e, portanto, configura-se direito fundamental de terceira dimensão, cuja titularidade é coletiva ou difusa (SARLET, 2008). Ingo Sarlet (2008) exemplifica como direito fundamental de terceira dimensão o direito à qualidade de vida, exemplo que podemos trazer para falar da necessidade do acolhimento familiar para as crianças afastadas de suas famílias de origem e que demandam ambiente de qualidade para superação das adversidades.

Ainda sobre direitos fundamentais, é importante mencionar a visão de Pedro Hartung de que o artigo 227 da Constituição da República positiva novos direitos para as crianças, para além daqueles previstos nos artigos 5º, 6º e 7º, a exemplo do direito à prioridade absoluta de seus direitos e o próprio direito à convivência familiar e comunitária, classificado por ele como direito de defesa contra o Estado (HARTUNG, 2019). De qualquer forma, entendemos que o direito da criança à família também configura direito calcado na solidariedade, considerado fundamental de terceira dimensão. E, nessa linha, trazemos frase cunhada pelo próprio Hartung, no sentido de que “o direito à solidariedade implica uma sociedade que assuma responsabilidade pelos próprios filhos, pelos filhos dos outros e pelos filhos de ninguém” (HARTUNG, 2019, p. 249).

Na linha jurídica, ainda, Sérgio Kreuz (2012) é enfático ao afirmar que o acolhimento institucional viola o princípio constitucional do direito de crianças à convivência familiar, ressaltando que a instituição de acolhimento está longe de ser considerado família.

Assim, sob todas as perspectivas, o ambiente familiar deve ser encarado como elemento fundamental para o desenvolvimento humano desde o nascimento do indivíduo. Crianças precisam de família para se desenvolver, como precisam da água para beber e do oxigênio para respirar. Um piano sem um hábil pianista a dedilhar suas teclas é como um genoma humano sem um ambiente familiar adequado a possibilitar a sua mais bela expressão.

### **3. Evolução histórico-legislativa do direito à convivência familiar e do serviço de acolhimento familiar**

A história da humanidade é marcada por uma série de violações aos direitos das crianças, sendo elas tratadas, por muito tempo, não como sujeitos de direitos, mas como objetos das relações jurídicas (MACIEL, 2014). Nas antigas civilizações, o pai exercia um poder absoluto sobre os filhos, inclusive, com poder de decidir sobre a vida e a morte de seus descendentes (COULANGES, 2003 apud AMIN, 2014).

Como ensina Ariès (2019), homens dos séculos X e XI não tinham interesse pela infância, que era considerada apenas um período de transição, logo ultrapassada e cuja lembrança era logo perdida. Porém, ainda na Idade Média, o Cristianismo contribuiu para o início do reconhecimento de direitos às crianças, ao defender a dignidade para todos, atenuando a severidade de tratamento na relação pai e filho (MACIEL, 2014).

Dando um salto até o século XX, vemos o início de um importante movimento internacional de concepção de documentos com vistas à criação de uma efetiva rede de proteção da infância (VERONESE, 2019), em que crianças e adolescentes passam efetivamente à condição de sujeitos de direitos, destinatários imediatos da doutrina da proteção integral.

No plano internacional, o primeiro documento de cunho universal dirigido aos direitos infantis foi a Declaração de Genebra sobre os Direitos da Criança, de 1924, então sob o patrocínio da Liga das Nações, visando conferir proteção e reconhecimento dos direitos à alimentação, à educação e aos cuidados nas situações de perigo. No entanto, o referido documento recebeu críticas por não elencar responsabilidades dos Estados, apenas enumerar direitos e, ainda, por não tecer muitas considerações à família (VERONESE, 2019).

Trinta e cinco anos depois do primeiro documento, já sob a proteção da Organização das Nações Unidas (ONU)<sup>12</sup>, é promulgada a Declaração Universal dos

<sup>12</sup> A ONU foi criada oficialmente em 24 de outubro de 1945, para promover a paz entre os países, em substituição à Liga das Nações, que havia sido criada pelos países vencedores da Primeira Guerra Mundial, porém, considerada um fracasso por não conseguir evitar a Segunda Guerra Mundial. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/geografia/onu.htm>. Acesso em: 10 jan. 2021.

Direitos da Criança de 1959. Constituída por dez princípios, destacamos o princípio nº 6, o qual estabelece que:

Para o desenvolvimento completo e harmonioso de sua personalidade, a criança precisa de amor e compreensão. Criar-se-á, sempre que possível, aos cuidados e sob a responsabilidade dos pais e, em qualquer hipótese, num ambiente de afeto e de segurança moral e material, salvo circunstâncias excepcionais, a criança da tenra idade não será apartada da mãe. À sociedade e às autoridades públicas caberá a obrigação de propiciar cuidados especiais às crianças sem família e aquelas que carecem de meios adequados de subsistência. É desejável a prestação de ajuda oficial e de outra natureza em prol da manutenção dos filhos de famílias numerosas. (DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA, 1959).

No referido documento, já é possível notar uma preocupação da comunidade internacional em assegurar um ambiente protetivo para a criança se desenvolver plenamente, com garantia de cuidados especiais às crianças sem família.

Finalmente, em 1989, após dez anos de discussões, é publicada pela ONU a Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC), com caráter vinculatório, ao contrário dos dois documentos internacionais anteriores. Composta por cinquenta e quatro artigos, destaca-se o artigo 18, que prevê que os Estados Partes deverão assegurar o reconhecimento do princípio de que aos pais caberá a responsabilidade primordial pela educação e desenvolvimento da criança.

Salienta-se, outrossim, o art. 19, I, que estabelece que os Estados Partes deverão adotar todas as medidas necessárias para proteger as crianças contra toda forma de violência e o artigo 20, que estabelece que crianças privadas do convívio familiar, terão direito à proteção e assistência especiais do Estado, com garantia de cuidados alternativos, como lares de adoção, a *kafalah* do direito islâmico e, quando necessário, o acolhimento em instituições<sup>13</sup>.

Verifica-se, portanto, que a comunidade internacional, através dos Estados Partes que assinaram a Convenção dos Direitos da Criança de 1989, estabeleceu que aos pais incumbe a responsabilidade primordial pela educação e pelo desenvolvimento da criança<sup>14</sup> e que o Estado deverá adotar todas as medidas necessárias para protegê-la

<sup>13</sup> Art. 20, CDC - As crianças privadas temporária ou permanentemente do seu meio familiar, ou cujo interesse maior exija que não permaneçam nesse meio, terão direito à proteção e assistência especiais do Estado. 2. Os Estados Partes garantirão, de acordo com suas leis nacionais, cuidados alternativos para essas crianças. 3. Esses cuidados poderiam incluir, *inter alia*, a colocação em lares de adoção, a *kafalah* do direito islâmico, a adoção ou, caso necessário, a colocação em instituições adequadas de proteção para as crianças. Ao serem consideradas as soluções, deve-se dar especial atenção à origem étnica, religiosa, cultural e linguística da criança, bem como à conveniência da continuidade de sua educação.

<sup>14</sup> Art. 18, 1. Os Estados Partes envidarão os seus melhores esforços a fim de assegurar o reconhecimento do princípio de que ambos os pais têm obrigações comuns com relação à educação e ao desenvolvimento

contra toda forma de violação a essa regra de proteção<sup>15</sup>, prevendo a inclusão em família substituta, através do instituto da adoção, quando a manutenção na família de origem não for mais possível.

A discussão que se quer trazer ao longo do texto é onde as crianças afastadas de suas famílias de origem deverão ficar enquanto aguardam a definição dos Estados sobre o seu destino.

Retornando ao contexto histórico, especificamente no âmbito nacional, um ano antes da publicação da CDC, foi promulgada a Constituição da República de 1988, que trouxe em seu corpo o histórico artigo 227, fruto de grande esforço de articulação e mobilização, inclusive de crianças, que garantiram uma emenda popular com quase dois milhões de assinaturas (HARTUNG, 2019), e que consagrou, com prioridade absoluta, às crianças e adolescentes, direitos fundamentais sob a responsabilidade solidária da família, da sociedade e do Estado. O conteúdo do art. 227 foi inspirado pelo debate de ideias do processo de trabalho da Convenção e permitiu não só a ratificação da Convenção, como a edição do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990 (VALENTE, 2013).

Antes, porém, da CRFB/88 e do ECA, optou-se pelo investimento numa política jurídico-assistencial de atenção à infância<sup>16</sup>, em que foram publicados o Decreto n. 17.943-A, de 1927, conhecido como Código Mello Mattos, e a Lei n. 6.697, de 10 de outubro de 1979, o novo Código de Menores. Ambos os documentos foram fundamentados na Doutrina da Situação Irregular, baseada no binômio carência-delinquência. A tutela da infância, no referido período, caracterizava-se pelo regime de internações com quebra dos vínculos familiares, substituídos por vínculos institucionais, com o fim de adequar o “menor” ao comportamento ditado pelo Estado. A tônica era correccional e não afetiva (MACIEL, 2014).

A Constituição de 1988 seguiu o movimento internacional e representou uma importante quebra de paradigmas, rompendo com o modelo anterior da situação irregular e encampando a doutrina da proteção integral.

Pela doutrina da proteção integral, crianças e adolescentes figuram como titulares de interesses frente à família, à sociedade e ao Estado, que, além de se abster de sua violação, devem garantir a sua promoção e efetividade (VERONESE, 2019). Além

---

da criança. Caberá aos pais ou, quando for o caso, aos representantes legais, a responsabilidade primordial pela educação e pelo desenvolvimento da criança. Sua preocupação fundamental visará ao interesse maior da criança.

<sup>15</sup> Art. 19, 1. Os Estados Partes envidarão os seus melhores esforços a fim de assegurar o reconhecimento do princípio de que ambos os pais têm obrigações comuns com relação à educação e ao desenvolvimento da criança. Caberá aos pais ou, quando for o caso, aos representantes legais, a responsabilidade primordial pela educação e pelo desenvolvimento da criança. Sua preocupação fundamental visará ao interesse maior da criança.

<sup>16</sup> A respeito do tema, nos ensina Irene Rizzini que “tal opção implicou dicotomização da infância: de um lado, a criança mantida sob os cuidados da família, para a qual estava reservada a cidadania; e do outro, o menor, mantido sob a tutela vigilante do Estado, objeto de leis, medidas filantrópicas, educativas/repressivas e programas assistenciais, e para o qual, poder-se-ia dizer com José Murilo de Carvalho, estava reservada a ‘estadania’”. (RIZZINI, 2011)

disso, há uma descentralização político-administrativa, com participação da população nas políticas públicas afetas à infância e adolescência através dos conselhos de direitos.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, publicado em 1990, veio reforçar e esmiuçar a doutrina da proteção integral, constituindo verdadeiro microsistema que confere muitos dos instrumentos necessários à efetivação da norma constitucional de ampla tutela dos direitos de crianças e adolescentes (MACIEL, 2014).

O direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes foi garantido pelo art. 227 da CRFB/88 e pelo art. 4º do ECA, mas foi somente através da Lei n. 12.010/2009, conhecida como Lei da Adoção, que o instituto do acolhimento familiar foi incorporado ao estatuto. Essa lei trouxe alterações importantes e incluiu, entre outros, a medida de proteção de acolhimento familiar no art. 101, inciso VIII<sup>17</sup> e modificou a redação do *caput* do art. 34 e incluiu os dois primeiros parágrafos, dispondo o §1º que “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, 2009)

Antes, porém, da entrada em vigor da Lei da Adoção, foi publicado, no ano de 2006, o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC), pelo então Ministério do Desenvolvimento Social, que estabeleceu nove diretrizes e nove objetivos gerais, dos quais destacamos o quarto objetivo geral:

Fomentar a implementação de Programas de Famílias Acolhedoras, como alternativa de acolhimento a crianças e adolescentes que necessitam ser temporariamente afastados da família de origem, atendendo aos princípios de excepcionalidade e de provisoriedade, estabelecidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, bem como assegurando parâmetros técnicos de qualidade no atendimento e acompanhamento às famílias acolhedoras, às famílias de origem, às crianças e aos adolescentes. (CNAS, 2006)

Do mesmo plano, constam, ainda, quatro eixos estratégicos, dos quais destacamos o Eixo 2 (Atendimento), o qual possui doze objetivos, sendo o oitavo deles a *Implementação de Programas de Famílias Acolhedoras*, a médio prazo, o que significa dizer que deveria ter sido implantado entre os anos de 2009 e 2011, de acordo com o cronograma do próprio plano nacional<sup>18</sup>.

Em 2009, a partir 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 de proteção social de alta

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> Idem.

complexidade, sendo sua gestão e financiamento da Política de Assistência Social. Portanto, desloca o acolhimento familiar de programa para serviço continuado, passando de programa de governo para política de Estado (CAOIJ-MPSC, 2020), o que é fundamental para a garantia de sua continuidade.

No ano de 2016, jogando luz sobre a primeira infância, a Lei n. 13.257, conhecida como Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), que dispõe sobre políticas públicas para crianças de zero a seis anos de idade, estabeleceu princípios e diretrizes para a formulação e implementação de tais políticas, de modo a atender às especificidades dessa faixa etária e definiu que a convivência familiar e comunitária constitui uma das áreas prioritárias para a primeira infância<sup>19</sup>. O MLPI também alterou a redação do art. 19 do ECA, ao estabelecer ser direito da criança e do adolescente ser criado e educado em ambiente que garanta seu desenvolvimento integral. Como já demonstrado, segundo especialistas de diversas áreas do conhecimento, o ambiente mais adequado para o pleno desenvolvimento na primeira infância é o familiar.

Além disso, especificamente quanto à família acolhedora, o MLPI incluiu os §§ 3º e 4º ao art. 34, do ECA, dispondo que a União apoiará a implementação dos serviços de acolhimento familiar, que deverão dispor de equipe que organize a seleção, a capacitação e o acompanhamento das famílias acolhedoras e possibilitou a utilização de recursos federais, estaduais, distritais e municipais para a manutenção do serviço de acolhimento familiar, com possibilidade de repasses para a própria família acolhedora.

Enxerga-se, assim, uma significativa evolução legislativa para propiciar a mudança da arraigada cultura do acolhimento de crianças e adolescentes em instituições para o cuidado baseado na família, sobretudo, na primeira infância, instrumental este que deve ser operacionalizado pelos integrantes do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e Adolescente.

#### **4. Uma fotografia do programa família acolhedora no Estado do Rio de Janeiro**

Antes de traçar um panorama atual da política de acolhimento familiar no Estado do Rio de Janeiro, faz-se necessária uma breve análise contextualizada nacional e mundialmente acerca do acolhimento institucional e familiar.

Primeiro, os dados mostram que o Brasil é um país que ainda adota como regra o modelo institucional de acolhimento de crianças e adolescentes que se encontram separados de suas famílias de origem, independentemente do motivo. Esse modelo de cuidado de crianças foi há muito abandonado por muitos países da Europa e América do Norte. Nelson, Fox e Zeanah (2014) explicam que instituições para

---

<sup>19</sup> Art. 5º. Marco Legal da Primeira Infância: Constituem áreas prioritárias para as políticas públicas para a primeira infância a saúde, a alimentação e a nutrição, a educação infantil, a convivência familiar e comunitária, a assistência social à família da criança, a cultura, o brincar e o lazer, o espaço e o meio ambiente, bem como a proteção contra toda forma de violência e de pressão consumista, a prevenção de acidentes e a adoção de medidas que evitem a exposição precoce à comunicação mercadológica.



crianças pequenas em fase de desenvolvimento são inexistentes nos Estados Unidos e Grã-Bretanha, posto que já no início do século XX, vários psicólogos identificaram incontáveis danos decorrentes da institucionalização.

Movimentos liderados pela União Europeia e outras organizações apoiam a chamada “desinstitucionalização”. O Parlamento Europeu conclamou os Estados-membros a envidarem esforços para que todas as crianças possam crescer no seio de uma família e abandonarem o modelo institucional de acolhimento de crianças (campanha *Opening Doors for Europe’s Children*)<sup>20</sup>.

No mundo, calcula-se que entre 5 e 6 milhões de crianças (até 18 anos, usando-se a definição da Convenção dos Direitos da Criança) vivam em instituições e acredita-se que esse número é subestimado pela ausência de dados seguros (GOLDMAN, 2020). Documentos produzidos pela Comissão da prestigiada revista de medicina *The Lancet* indicam a premência de abandono do paradigma institucional para o cuidado baseado na família, sendo o acolhimento familiar uma das estratégias que podem ser adotadas pelos Estados (GOLDMAN, 2020).

Dessa forma, a prática de institucionalização de crianças encontradas no Brasil é verificada ainda em muitos outros países do mundo, apesar de todos os estudos contrários a esta forma de cuidado de seres humanos.<sup>21</sup>

No contexto nacional, segundo recente estudo conduzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o avanço mais significativo no serviço de acolhimento familiar restringiu-se ao campo normativo, posto que sua cobertura segue bastante incipiente, apesar da alteração do Estatuto da Criança e do Adolescente. Os dados do Censo SUAS de 2018, analisados pelo IPEA, registram que somente 4% das crianças em situação de acolhimento no Brasil inteiro encontram-se na modalidade de família acolhedora (LICIO, 2021).

Segundo dados colacionados do Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (SNA) do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), existem 30.721 crianças acolhidas em 4.729 serviços de acolhimento no Brasil inteiro, com número maior nas regiões Sudeste e Sul. Destas, somente 1.401 crianças estão em acolhimento familiar, o que representa 4,6% do total. No Estado do Rio de Janeiro são contabilizados 170 serviços de acolhimento institucional e 47 de acolhimento familiar, destinados às 2.041 crianças acolhidas, nos termos desse sistema. Destas, 170 encontram-se no serviço de acolhimento familiar, o que representa 8,3% das crianças<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Mais informações disponíveis em: <https://what-europe-does-for-me.eu/pt/portal/2/A13>. Acesso em: 10 fev. 2021.

<sup>21</sup> O número de crianças que vivem em instituições no mundo é incerto e subestimado, devido à ausência de definições padronizadas do que sejam instituições de cuidado de crianças, bem como de dados uniformizados fornecidos pelos países. Os dez países com maior número de crianças institucionalizadas no mundo são: Paquistão (543 mil); Indonésia (458 mil); Índia (337 mil); Rússia (263 mil); Bangladesh (218 mil); França (150 mil); República Democrática do Congo (120 mil); Angola (109 mil), Ucrânia (100 mil) e Marrocos (97 mil). A soma das crianças que vivem em instituições nesses países atinge aproximadamente 57% das estimativas globais mundiais. (DESMOND et al. 2020, p. 375-376)

<sup>22</sup> Sublinhamos que os dados aqui mencionados são flutuantes e mudam constantemente, conforme as saídas e entradas no sistema. Os dados evidenciados acima foram obtidos no site do CNJ. Disponível em: <https://>

A análise do último Censo SUAS<sup>23</sup> disponível (SNAS, 2019) indica que existem 380 unidades executoras do serviço de acolhimento em Família Acolhedora no Brasil, sendo que 126 (33,2%) encontram-se na Região Sudeste e 47,4% na Região Sul, apesar da Região Sudeste ter em acolhimento 14.800 crianças e a Sul menos da metade, 7.205 crianças, segundo dados colhidos no SNA<sup>24</sup>.

Dados diversos daqueles do SNA foram extraídos do censo promovido pelo Módulo Criança Adolescente (MCA), sistema eletrônico criado pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, que objetiva o cadastro de todas as crianças e adolescentes inseridos nos serviços de acolhimento institucional ou familiar. Tal sistema é alimentado diuturnamente pelos órgãos da rede de proteção – entidades de acolhimento institucional e familiar, Conselhos Tutelares, Promotorias de Justiça e Juízos da Infância e Juventude (MPRJ, 2020).

Em junho de 2020, o Censo MCA registrou 196 entidades de atendimento no Estado do Rio de Janeiro, sendo que havia o total de 1.425 crianças e adolescentes acolhidas. Destes, 127 estavam em serviço de acolhimento em família acolhedora, representando 8,77% das crianças, de acordo com o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (2020). O Censo indica também que cerca de 30% do total da infância acolhida é de crianças da primeira infância (0 a 6 anos).

Veja-se que existe uma diferença bem expressiva nos dados apontados pelo SNA e pelo MCA. Considerando que o sistema MCA é alimentado diariamente e de forma obrigatória pelos integrantes da rede de proteção, conforme previsão da Lei Estadual/RJ n. 6.937, de 17/12/2014, consideraremos os dados deste sistema eletrônico para as reflexões que se seguirão.<sup>25</sup>

O MCA foi criado em 2007, porém o primeiro censo que passou a categorizar de forma diferenciada o acolhimento familiar do institucional foi o de 2009. Desde o momento em que o MPRJ começou a analisar os dados referentes às crianças acolhidas, houve um decréscimo bastante acentuado no número de crianças em instituições ou famílias acolhedoras: redução de mais de 60%, de 3.782 crianças em 2007 para 1.425 em 2020 (MPRJ, 2020).

paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=ccd72056-8999-4434-b913-f74b5b5b31a2&sheet=2e4a9224-b8fe-4a85-8243-f4ccee6e4f01&lang=pt-BR&opt=ctxmenu,currsel&select=clearall. Acesso em: 13 fev. 2021.

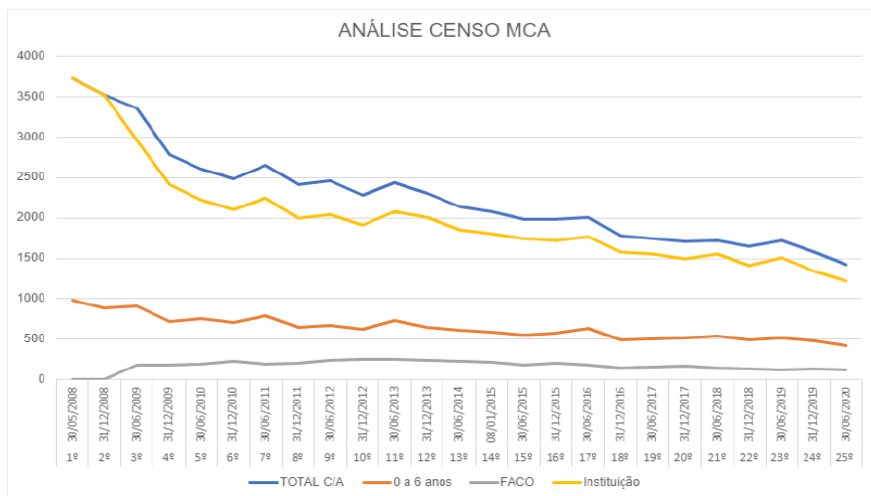
<sup>23</sup> “O Censo SUAS é um processo de monitoramento do Sistema Único de Assistência Social. É a coleta informações sobre os padrões de serviços, programas e projetos realizados na esfera de ação do Sistema Único de Assistência Social.” Disponível em: [http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip\\_datain/ckfinder/userfiles/files/Censo\\_SUAS/2018/FAQ\\_CENSO\\_SUAS\\_2018\\_FUNDO\\_MUNICIPAL#:~:text=o%20Censo%20SUAS%3F-O%20Censo%20SUAS%20C%3%A9%20um%20processo%20de%20monitoramento%20do%20Sistema,Sistema%20C%3%A9Anico%20da%20Assist%3%Ancia%20Social](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip_datain/ckfinder/userfiles/files/Censo_SUAS/2018/FAQ_CENSO_SUAS_2018_FUNDO_MUNICIPAL#:~:text=o%20Censo%20SUAS%3F-O%20Censo%20SUAS%20C%3%A9%20um%20processo%20de%20monitoramento%20do%20Sistema,Sistema%20C%3%A9Anico%20da%20Assist%3%Ancia%20Social). Acesso em: 13 fev. 2021

<sup>24</sup> Números colhidos em fevereiro de 2021. Disponíveis em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=ccd72056-8999-4434-b913-f74b5b5b31a2&sheet=e78bd80b-d486-4c4e-ad8a-736269930c6b&lang=pt-BR&opt=ctxmenu,currsel&select=clearall>. Acesso em: 13 fev. 2021.

<sup>25</sup> Lei Estadual RJ n. 6.937, de 17/12/2014, art. 1º - Fica estabelecida, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, a obrigatoriedade, por parte das entidades de acolhimento familiar e institucional, dos Conselhos Tutelares e dos órgãos gestores municipais de Assistência Social, do envio de informações referentes às crianças e adolescentes afastados do convívio familiar, para o cadastro do Poder Judiciário Estadual e o Cadastro Estadual de Crianças e Adolescentes Acolhido – Módulo Criança e Adolescente (MCA).

O número de crianças e adolescentes (C/A) em serviço de acolhimento em família acolhedora (FACO), contudo, permaneceu estável, conforme podemos observar no Gráfico 1, elaborado a partir dos dados colhidos dos censos do MCA de 2008 a 2020.

**Gráfico 1 – ANÁLISE CENSOS MCA 2008-2020**



Fonte: Produzido pelas autoras.

Outros dados que são importantes para a análise aqui desenvolvida foram coletados com o Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Infância e Juventude do MPRJ (CAO Infância). O CAO Infância desenvolveu planilha eletrônica para acompanhar os programas de famílias acolhedoras em todo o Estado do Rio de Janeiro, detalhando capacidade, quantidade de acolhidos e vagas disponíveis. Segundo tabela atualizada pelo Centro de Apoio em 11 de fevereiro de 2021, havia em todo o Estado do Rio de Janeiro capacidade para acolher 368 crianças em 15 municípios que dispõem do serviço de acolhimento familiar.

A capacidade dos programas municipais não contempla todas as crianças e adolescentes que se encontram em acolhimento no Estado do Rio de Janeiro. Frise-se que os municípios não têm envergadura sequer para acolher o total de 429 crianças da primeira infância em acolhimento no Rio de Janeiro identificado no último Censo MCA (MPRJ, 2020). Mas o fato curioso é que os serviços de acolhimento familiar não se encontram saturados, havendo somente 128 crianças ou adolescentes em famílias acolhedoras, restando, portanto, 240 vagas disponíveis nas unidades executoras municipais do Rio de Janeiro.

A ociosidade das vagas identificadas na região indica que a prioridade do acolhimento familiar frente ao institucional estampada no artigo 34, §1º, do Estatuto da Criança e do Adolescente está sendo ignorada pelo Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente.

Recentemente, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos do Governo do Estado do Rio de Janeiro remeteu ao MPRJ a listagem com os municípios que recebem verbas do cofinanciamento federal para a expansão qualificada dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes e respectivos valores de repasse entre os anos de 2015 a 2020.

Analisando referido documento, constatamos que 59 municípios receberam valores referentes ao piso de alta complexidade I (PAC I), destinado à reordenação dos serviços de acolhimento e implantação de novas formas de atendimento adequadas à Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais e ao PNCFC<sup>26</sup>. Desses 59 municípios, somente 12 possuem o serviço de acolhimento em família acolhedora, razão pela qual podemos concluir que os demais municípios investiram as verbas decorrentes do cofinanciamento em outras modalidades de acolhimento.

Desde 2009, a inclusão da criança em serviço de acolhimento familiar deverá ter preferência ao cuidado institucionalizado. Avanços discretos ocorreram, mas não em velocidade compatível com os interesses das crianças que continuam nas instituições. O referido estudo do IPEA constatou essa incipiência dos avanços e destacou que o provável motivo seria a ausência de incentivos consistentes para a ampliação dos serviços de famílias acolhedoras nos regulamentos orientadores do reordenamento dos serviços (LICIO, 2021).

Importante destacar que o PNCFC é anterior à modificação do Estatuto da Criança e do Adolescente que trouxe a prevalência do serviço de acolhimento familiar. Apesar disso, o programa de famílias acolhedoras já foi ali referido, com o conteúdo explicativo sobre o serviço, mas sem os direcionamentos necessários para torná-lo prevalente (BRASIL, 2006).

Por outro lado, o Plano Nacional da Primeira Infância, atualizado em 2020, contemplou como ação estratégica a prevenção da institucionalização de crianças de 0 a 6 anos (BRASIL, 2006). Definiu como uma das propostas o oferecimento prioritário do serviço de acolhimento familiar, em caso de necessidade de aplicação da medida protetiva de acolhimento. Para tanto, listou variadas ações, como a promoção de campanhas para esclarecimento sobre o serviço de famílias acolhedoras; a capacitação dos serviços de acolhimento familiar; a articulação de ações de sensibilização sobre o serviço para todos os atores do Sistema de Garantia de Direitos, entre estes o Ministério Público (BRASIL, 2006).

Dessa forma, urge que o Ministério Público se aproprie das temáticas ligadas ao serviço de acolhimento familiar, sobretudo, acerca do financiamento e dos incentivos

<sup>26</sup> A definição do PAC I e o que a verba financia pode ser encontrada no site do Ministério da Cidadania. Disponível em: <https://bit.ly/2QzsZ1x>. Acesso em 18 fev. 2021.

necessários ao reordenamento dos serviços de acolhimento, como indicado no Estudo do IPEA, para que o panorama encontrado no Estado do Rio de Janeiro seja modificado, tornando real a preferência prevista na lei.

### **5. O papel do Ministério Público para impulsionar a mudança de cultura no acolhimento de crianças**

Com a universalização dos direitos fundamentais e a sua positivação nas Constituições, surge o papel do Ministério Público, então já consolidado na esfera penal, como guardião dos direitos fundamentais transindividuais, ou seja, dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos (SOUZA, 2020).

Nesta temática, o Brasil larga na frente dos outros países com a Constituição da República de 1988, na qual o Ministério Público foi concebido como verdadeira instituição de garantia destinada, sobretudo, a assegurar a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis dos cidadãos<sup>27</sup>. Deve-se conceber o Ministério Público, portanto, como uma instituição voltada para a tutela dos direitos fundamentais sociais (SOUZA, 2020)<sup>28</sup>.

Para tanto, o legislador constituinte nacional dotou o Ministério Público de ferramentas para o cumprimento de sua missão constitucional. Nesse sentido é que fixou, entre suas funções, zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados constitucionalmente (art. 129, II), bem como promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção de interesses difusos e coletivos (art. 129, III).

As vantagens de se confiar a tutela dos direitos transindividuais ao Ministério Público são inquestionáveis. Primeiramente, cabe ressaltar que o *Parquet* pode agir de ofício, ou seja, sem a provocação de outras pessoas ou instituições. Em segundo lugar, o Ministério Público possui o encargo de proteger os interesses de pessoas que não possuem condições de se auto-organizar para promover a própria tutela de maneira efetiva ou que, sequer, possuem a consciência de que seus direitos estão sendo violados, como é o caso, por exemplo, de muitas crianças e adolescentes.

No campo específico da tutela dos interesses de crianças e adolescentes, o Ministério Público tem um papel crucial, posto que elas não possuem entidades representativas, tais como associações, cooperativas ou sindicatos. Muitas vezes, como dito acima, elas sequer têm consciência da violação de direitos a que estão sendo submetidas, sendo fundamental que o Ministério Público zele, de forma incansável, pela

<sup>27</sup> Art. 127, CF/88. “O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.” (BRASIL, 1988)

<sup>28</sup> De acordo com Souza, o conceito de interesses sociais “permitiu, em muitos ordenamentos jurídicos, o alargamento das funções do Ministério Público para a tutela dos direitos fundamentais de natureza coletiva [...], entendidos tais como a lei dos mais fracos. [...] os interesses sociais devem ser entendidos como aqueles pertencentes à sociedade em seu todo, ou a um grupo ou classe de pessoas dentro da sociedade.” (SOUZA, 2020, p. 44 e 96)

proteção e promoção dos direitos infantojuvenis, os quais gozam da única prioridade constitucional *absoluta*, nos termos do já mencionado artigo 227 da CRFB/88<sup>29</sup>.

Indaga-se, então, qual seria o instrumento mais eficaz de que pode se valer o Promotor de Justiça para garantir os direitos fundamentais de crianças e adolescentes, especialmente o sagrado direito à convivência familiar de crianças de até seis anos de idade, ante o período sensível do desenvolvimento em que se encontram.

Como já dissemos anteriormente, o Ministério Público possui diversos instrumentos legais que o permitem atuar em favor da defesa e promoção dos direitos de crianças e adolescentes.

Além das previsões expressas na CRFB/88, em seus artigos 127 e seguintes, como anteriormente mencionado, a Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, conhecida como Lei Orgânica do Ministério Público, em seu artigo 25, IV, repete a norma do art. 129, III, da CRFB/88, no sentido de que compete a *Parquet* promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção de interesses difusos e coletivos. Já na Lei Complementar estadual n. 106/03, com alteração proporcionada pela LC n. 113/06, o legislador fluminense detalhou, entre as funções ministeriais, o ajuizamento de inquérito civil e ação civil pública “para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados à criança e ao adolescente [...]” (BRASIL, 2006)<sup>30</sup>, especificação muito bem-vinda e inexistente nos textos constitucional e federal.

Nas palavras de Lucia Ferreira e Sávio Bittencourt (2009, p. 163), “o inquérito civil é por excelência a opção mais transparente e eficaz para que se verifiquem eventuais lesões ou risco para os interesses tutelados pelo *Parquet*”. Esclarecem, ainda, que o Ministério Público tem se utilizado tanto do inquérito civil quanto da ação civil pública para averiguar e demandar a prestação das políticas públicas necessárias à concretização dos direitos de crianças e adolescentes.

Além desses instrumentos, para o exercício da função de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição da República, está o *Parquet* autorizado a promover as medidas necessárias à sua garantia (art. 129, II, CRFB/88), incumbindo-lhe, entre outras providências, por exemplo, promover audiências públicas e emitir recomendações (art. 38, II, LC 106/03).

Nos termos da Resolução n. 23/2007 do Conselho Nacional do Ministério Público e da Resolução GPGJ/MPRJ n. 2.227/2018, sempre que tomar conhecimento de condutas que constituam lesão à ordem jurídica, ao regime democrático e aos

<sup>29</sup> Art. 227. 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.

<sup>30</sup> Art. 36, VI, LC 106/03.

interesses sociais e individuais indisponíveis, deverá o órgão de execução do Ministério Público adotar as providências necessárias<sup>31-32</sup>

A Resolução GPGJ/MPRJ n. 2.227/2018 trouxe um instrumento muito interessante para a fiscalização da implantação e execução do serviço de acolhimento em família acolhedora, que é o procedimento administrativo. Nos termos do art. 32 da referida resolução, o procedimento administrativo é o instrumento próprio da atividade-fim destinado, entre outras funções, a acompanhar e fiscalizar, de forma continuada, políticas públicas ou instituições<sup>33</sup>.

Para a fiscalização da previsão, implantação e execução do serviço de acolhimento familiar no município, o Promotor de Justiça com atribuição para a tutela coletiva dos direitos de crianças e adolescentes poderá instaurar inquérito civil com vistas a colher provas necessárias para eventual expedição de recomendação, realização de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou ajuizamento de ação civil pública em face do Poder Executivo Municipal.

Entretanto, convida-se o leitor a refletir sobre a escolha de quais medidas a adotar inicialmente pelo Promotor de Justiça. Muitas vezes, o estabelecimento de uma relação adversarial entre o *Parquet* e o gestor público pode não configurar a melhor estratégia inicial, em termos de resultados concretamente obtidos ou tempo decorrido entre o início do litígio e a obtenção do resultado esperado<sup>34</sup>.

Com efeito, ações civis públicas são, em sua maioria, complexas e podem levar anos para serem julgadas, considerando o tempo de citação, prazos para respostas, produção de provas, além dos recursos possíveis. Eventualmente, o deferimento de liminar antecipando a tutela pode abreviar a obtenção do resultado esperado, mas a prática mostra que, em muitos casos, há dificuldades em se obter o cumprimento de liminares, com a prestação efetiva do serviço almejado (quando este é o objeto da ação)<sup>35</sup>.

Isto porque, a implantação do serviço municipal de acolhimento em família acolhedora constitui tarefa intrincada, que demanda uma série de ações por parte do

<sup>31</sup> Art. 13, Resolução GPGJ nº 2.227, de 12 de julho de 2018.

<sup>32</sup> A Resolução n. 71, de 15 de junho de 2011, do CNMP estabelece, ainda, em seu art. 9º que “Em virtude do art. 50, §11, do ECA, o membro do Ministério Público deverá adotar as medidas administrativas e judiciais cabíveis visando à efetiva implementação dos programas de acolhimento familiar no âmbito dos Municípios, em conformidade com a legislação vigente e com a normatização do Sistema Único de Assistência Social.”

<sup>33</sup> Art. 32, Resolução GPGJ/MPRJ nº 2.227: O procedimento administrativo é o instrumento próprio da atividade-fim destinado a: I – acompanhar o cumprimento das cláusulas de termo de ajustamento de conduta celebrado judicialmente e apurar notícias de descumprimento de cláusulas de compromisso de ajustamento de conduta; II – acompanhar e fiscalizar, de forma continuada, políticas públicas ou instituições; III – apurar fato que enseje a tutela de interesses individuais indisponíveis; IV – embasar outras atividades não sujeitas a inquérito civil.

<sup>34</sup> Nesse sentido, Barros afirma que “O grande problema atual é se querer tratar o processo coletivo a partir de uma lógica individualista, mantendo, mesmo na tutela coletiva judicial, o modelo de um processo bipolar (entre duas partes), adversarial e dirigido à produção de provas e alcance de um provimento voltado para o passado, com objetivo meramente reparatório.” (BARRROS, 2020. p. 54)

<sup>35</sup> Art. 3º, Lei 7.347/85: A ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer.

Poder Executivo municipal, tais como a previsão de recursos no orçamento municipal; a contratação de equipe técnica especializada; a atratividade de famílias voluntárias; a constante capacitação dos membros da equipe técnica e dos integrantes das famílias acolhedoras.

Além disso, faz-se necessária a promoção de verdadeira mudança de cultura na gestão municipal do acolhimento de crianças e adolescentes. Cada Promotor de Justiça, ao exigir a implementação do serviço de acolhimento familiar no município, poderá enfrentar resistências culturais e estruturais comprometidas com a institucionalização. Nelson, Fox e Zeanah (2014) constataram que uma vez que o país investe em instituições, pressões econômicas operam para perpetuar esse sistema.

Por outro lado, no Brasil, começa a ganhar força a doutrina que defende a instauração de processos coletivos estruturais para a solução de litígios estruturais. Define-se o litígio estrutural como o litígio irradiado, ou seja, aquele cuja violação afeta diferentes grupos e, segundo nos ensina Marcus Aurélio de Freitas Barros:

[...] no qual a violação surge em decorrência do funcionamento de uma estrutura burocrática, pública ou privada e, em virtude das características contextuais em que ocorre, sua solução exige a reestruturação do funcionamento da estrutura. O ponto-chave, portanto, dessa categoria de litígio é a falha estrutural no órgão ou na instituição responsável pela violação. (BARROS, 2020, p. 29-30)

Esclarece Daher (2020), ainda, que os litígios estruturais dizem respeito a um valor constitucional ainda não implementado ou implementado de forma não integral no cenário social, repercutindo de maneira ampla em diversos interesses.

Como já vimos anteriormente, no Brasil, na grande maioria dos seus municípios, o desafio da implantação e funcionamento do serviço de acolhimento em família acolhedora é enorme. Enquanto o acolhimento familiar já é realidade em muitos países mundo afora, aqui, infelizmente, a regra ainda é o acolhimento institucional, violando o direito fundamental de crianças e adolescentes à convivência familiar, conforme constatação já referida anteriormente por Sérgio Kreuz (2012).

A implementação do serviço de acolhimento familiar pode se revelar como verdadeiro litígio estrutural, já que litígios estruturais decorrem do modo como uma determinada estrutura burocrática funciona, sendo esta forma de operar a causa da violação de direitos, de modo que a solução do litígio envolve a reestruturação de tal organização (BARROS, 2020). O Poder Judiciário fica, portanto, incumbido de reestruturar toda uma organização para eliminar a ameaça aos valores constitucionais, imposta pela estrutura institucional existente<sup>36</sup>, resolvendo o problema de forma prospectiva.

---

<sup>36</sup> Idem, p. 32.



A tarefa, evidentemente, não é fácil, pois implica interferir em políticas públicas, exigindo um plano de alteração do funcionamento da instituição, cujos resultados de sua implementação necessitam de fiscalização e intervenção continuada. Para tanto, o Poder Judiciário deve estar munido de estrutura para lidar com litígios de tamanha magnitude.

Embora o processo estrutural seja uma alternativa interessante, este, por sua natureza, também pode levar bastante tempo entre o ajuizamento da ação<sup>37</sup>, o proferimento de sentença e a obtenção do resultado almejado.

Outra via para o Promotor de Justiça, dependendo das características do município e da sua interlocução com o gestor público, pode ser o caminho extrajudicial, através da instauração de procedimento administrativo para acompanhar a política pública municipal de acolhimento familiar. No curso do referido procedimento, o promotor poderá requisitar ao Conselho Municipal de Assistência Social o mapeamento dos serviços socioassistenciais ofertados no município, destinados a crianças e adolescentes, para conhecer como funcionam, participar de reuniões com o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e com os Conselhos Tutelares, entendendo as demandas de cada órgão, verificar se no município já existe Plano Municipal de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, de competência do CMDCA, e, ainda, se existem planos e eventuais estratégias no âmbito estadual, a fim de evitar dissensos quanto ao planejamento de tal política pública.

Caso verifique, no curso do procedimento instaurado, que não existe o serviço de acolhimento familiar implantado e/ou funcionando no município, o Promotor de Justiça poderá optar por, ao invés de ajuizar de pronto uma ação judicial contra o município com pedido de implementação do referido serviço, entrar em contato com o CMDCA e com a prefeitura municipal, preferencialmente através de reuniões com seus integrantes, sensibilizando-os sobre a importância do ambiente familiar para o desenvolvimento humano, esclarecer sobre a preferência constitucional e legal do serviço em relação ao acolhimento institucional e exemplificar as experiências positivas no Brasil e no mundo com a sua implementação.

Um ponto fundamental que o Promotor de Justiça deverá apontar para os conselheiros do CMDCA é a obrigatoriedade de aplicação de verbas do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente para o serviço de acolhimento familiar. Com efeito, dispõe o art. 260, § 2º do ECA:

Os conselhos nacional, estaduais e municipais dos direitos da criança e do adolescente fixarão critérios de utilização, por meio de planos de aplicação, das dotações subsidiadas e demais receitas, aplicando necessariamente percentual para incentivo ao acolhimento, sob a

<sup>37</sup> Ação Civil Pública com pedido de implantação do serviço de acolhimento familiar no município.

forma de guarda, de crianças e adolescentes e para programas de atenção integral à primeira infância em áreas de maior carência socioeconômica e em situações de calamidade. (ECA, 2019)

Observe-se que o legislador estabeleceu a determinação do CMDCA, gestor do Fundo Municipal do Direito da Criança e do Adolescente (FMDCA), de fixar critérios de utilização das verbas do fundo para incentivo de acolhimento sob a forma de guarda, que abrange necessariamente o serviço de acolhimento familiar, sem excluir outras formas de acolhimento sob guarda que o legislador venha a prever.

O fato inegável é que o acolhimento sob guarda, o que inclui necessariamente o acolhimento familiar, foi definido pelo legislador federal, no ECA, como serviço público destinatário, necessariamente, de percentual de verbas do FMDCA e isso precisa ser cumprido pelos integrantes do CMDCA quando da elaboração dos respectivos planos de aplicação.

Por sua vez, na elaboração do plano de aplicação pelo CMDCA, este deve ser incluído na Lei Orçamentária Anual (LOA) municipal, obrigando o gestor público a executá-la.

Todas essas obrigatoriedades legais devem ser cumpridas pelo Poder Público municipal e cabe ao Ministério Público fiscalizar o cumprimento da lei. Vale lembrar que o rol de mecanismo de ação do Ministério Público previsto na legislação pátria não é taxativo, “podendo ser empregado qualquer meio legítimo e adequado para a defesa e a concretização dos direitos afetos às atribuições da instituição.” (DAHER, 2020, p. 90)

O que se mostra essencial é que o Promotor de Justiça estabeleça canal de diálogo com a sociedade e com o poder público, ouça as demandas das instituições e pessoas envolvidas, entenda as dificuldades enfrentadas e se disponibilize para orientar o caminho a seguir. Para tanto, é preciso proatividade para sair do seu gabinete, ir ao encontro das pessoas através de reuniões, conferências e audiências públicas, ou outra forma de participação social.

Da mesma forma, o Promotor de Justiça, para potencializar sua atuação na promoção da implementação do serviço de acolhimento em família acolhedora, precisa ter em mãos o diagnóstico do município em que atua, conhecendo os integrantes do Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes, obter dados sobre o número de crianças existentes no município, com o essencial recorte sobre as crianças na primeira infância, o número e o perfil de crianças afastadas da família de origem e o número de vagas ofertadas e preenchidas em serviço de acolhimento institucional.

Compreende-se que a implementação de serviços públicos é de atribuição e responsabilidade do gestor público que, no âmbito municipal, é do prefeito, como chefe do Poder Executivo local, mas sabe-se que o Ministério Público, como guardião dos direitos assegurados na Constituição da República (art. 129, II), possui o dever de assegurar que o direito fundamental à convivência familiar de crianças, adolescentes

e jovens (art. 227) seja respeitado pelo Poder Público e, para tanto, deve envidar todos os esforços necessários à sua efetivação.

Neste sentido, o Presidente da Comissão da Infância, Juventude e Educação do Conselho Nacional do Ministério Público apresentou recentemente ao Presidente do CNMP proposta de Recomendação dispondo sobre a atuação do Ministério Público com o fim de fomentar a implantação do serviço de acolhimento familiar.

O referido documento visa à concentração de esforços na atuação do MP para garantir o direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes, sugerindo aos membros que oficiam na defesa dos direitos infantojuvenis que busquem fomentar junto ao poder público a implantação e o reordenamento de políticas de prevenção e de proteção à família, bem como a criação de serviços de acolhimento familiar, em substituição aos serviços de acolhimento institucional.

O referido documento, se transformado em Recomendação, pode constituir-se em importante passo do CNMP para interromper a cultura de institucionalização no Brasil, tão enraizada e, por vezes, naturalizada em nossa sociedade.

## **6. Conclusão**

Muitos dos que estudam o direito das crianças já devem ter escutado o aforismo baseado no provérbio africano de que é “preciso uma aldeia para cuidar de uma criança”. O Ministério Público deve se enxergar como parte desta aldeia, possibilitando que seus direitos fundamentais sejam garantidos, promovidos e concretizados.

O acolhimento familiar é realidade em vários países do mundo, em consonância com os estudos científicos acerca da necessidade do cuidado dedicado e individualizado, sobretudo, para as crianças que se encontram na primeira infância, a janela de oportunidades para o pleno desenvolvimento humano.

Certo é que a mudança de uma cultura de acolhimento institucional não acontece do dia para a noite, mas passos lentos demais prejudicarão o desenvolvimento de milhares de crianças que se encontram em ambientes inadequados para o seu cuidado. O tempo da primeira infância urge e impõe proatividade de todos os integrantes da aldeia configurada pelo Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente. Alguns meses podem significar muito pouco para um adulto, mas para as crianças podem significar a falta de oportunidade de uma vida inteira.

Resistências à transição do paradigma de acolhimento institucional para o familiar podem ser encontradas inclusive dentro do próprio Ministério Público. Nesse sentido, constatou-se que um possível entrave com a implementação preferencial, prevalente e exclusiva do acolhimento familiar pode ser encontrado no Guia de Atuação para Promotores de Justiça da Criança e do Adolescente para a garantia do direito à convivência familiar e comunitária do Conselho Nacional do Ministério Público. Nesse documento, explica-se em que consiste o serviço de acolhimento familiar, para depois limitar essa modalidade para crianças e adolescentes com “possibilidade de retorno à

família de origem, ampliada ou extensa, salvo casos emergenciais, nos quais inexistam alternativas de acolhimento e proteção.” (CNMP, p. 23)

Também pode se encontrar essa resistência entre magistrados, conselheiros de direitos, conselheiros tutelares, psicólogos e assistentes sociais, pelo temor do sofrimento que possa ser causado às crianças pelo que costumam chamar de “rompimento do vínculo”. Porém, a ciência nos provou que a inexistência de vínculo de afeto é o que há de mais devastador para o desenvolvimento humano.

Decerto que as instituições brasileiras não são aquelas que propiciaram os estudos desenvolvidos na Romênia. Muitas delas têm qualidade e são fiscalizadas por vários atores da rede de proteção, principalmente pelo Ministério Público<sup>38</sup>. Uma boa instituição, porém, nunca será melhor que uma família acolhedora adequadamente capacitada, treinada e acompanhada pelos profissionais do serviço.

Urgente e indispensável, portanto, a abolição do cuidado institucional para as crianças acolhidas que se encontram nas diversas primeiras infâncias de nosso país. Na caminhada para efetivação de direitos, seguindo o norte indicado pela utopia de Eduardo Galeano, crianças da primeira infância devem ser acolhidas em ambiente familiar, treinado e capacitado para viabilizar o vínculo e o apego seguro.

Não se ignora, no entanto, as problemáticas que podem surgir com a implantação do serviço de acolhimento em família acolhedora, tais como: as dificuldades em se atrair famílias interessadas em prestar o serviço; as resistências de algumas famílias de continuarem integrando o serviço após eventual sofrimento quando do desligamento da criança; a manutenção da qualidade do serviço de capacitação das famílias acolhedoras; a discussão sobre o valor do subsídio mensal para as famílias acolhedoras etc. Os percalços existirão, como em qualquer serviço, e devem ser encarados, estudados e debatidos.

O escopo do presente estudo é abrir o diálogo e provocar o leitor, especialmente o integrante do Ministério Público, a refletir sobre a imperiosidade da implementação e funcionamento do serviço de acolhimento familiar para a primeira infância no Brasil, especialmente no Estado do Rio de Janeiro, ante a necessidade de atender ao superior interesse da criança de viver em ambiente familiar e à sua condição de sujeitos de direitos e de cidadãos, desde que um bebê, sem esquecer que o acolhimento, seja institucional ou familiar, é excepcional e provisório, devendo durar apenas o tempo necessário à reintegração familiar ou à colocação em família substituta.

Conforme relatado por um pai acolhedor de uma família entrevistada, ele se sente como uma ponte entre a família de origem e a família adotiva. (GORRERI, 2020) Na verdade, essa ponte pode ser uma via de segurança para o próprio retorno à família de origem. O que importa é que essa ponte seja segura o bastante para sustentar o cuidado delicado e exclusivo que todo ser humano merece em seu começo da vida.

<sup>38</sup> Segundo a Nota Técnica n. 91 do IPEA, o Ministério Público é o órgão que mais realizou visita, inspeção ou supervisão no serviço de acolhimento institucional nos últimos doze meses (p. 12).

## Referências Bibliográficas

ABUCHAIM, Beatriz de Oliveira (redação). *Importância dos vínculos familiares na primeira infância: estudo II*. Org. Comitê Científico do Núcleo pela Infância. São Paulo: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2016.

ARIÈS, Philippe. *História Social da Criança e da Família*. Tradução de Dora Flaksman 2. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2019.

BAPTISTA, Rachel Fontes; ZAMORA, Maria Helena. *Infâncias em famílias acolhedoras: perspectivas e desafios da reintegração familiar*. Rio de Janeiro, 2018. Tese (Doutorado em Psicologia), Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 215 p. 2018.

BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. *Dos litígios ao processo coletivo estrutural: novo horizonte para a tutela coletiva brasileira*. Belo Horizonte, São Paulo. D'Plácido. 2020.

BITTENCOURT, Sávio. *A Nova Lei de Adoção: do abandono à garantia do direito à convivência familiar e comunitária*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

BÖING, Elisângela; CREPALDI, Maria Aparecida. *Os efeitos do abandono para o desenvolvimento psicológico de bebês e a maternagem como fator de proteção*. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-166X2004000300006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-166X2004000300006). Acesso em: 24 jan. 2021.

BOWLBY, John. *Formação e rompimento dos laços afetivos*. Tradução Álvaro Cabral. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2015.

BOYCE, W. Thomas. *A criança orquídea: Por que algumas crianças têm dificuldades e o que fazer para que todas floresçam?* Trad. Renato Marques. Rio de Janeiro: Objetiva. E-book. 406p.

BOYSSON-BARDIES, Bénédicte de. O papel da Prosódia na Emergência da Linguagem como Estrutura Intencional dentro e a partir de uma Estrutura Biológica. In: SOULÉ, Michel; CYRULNIK, Boris. *A inteligência anterior à palavra: novos enfoques sobre o bebê*. Porto Alegre: ARTMED, 1999.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes*. 2ª ed. Brasília, 2009. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/orientacoes-tecnicas-servicos-de-alcolhimento.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes-tecnicas-servicos-de-alcolhimento.pdf). Acesso em: 18 fev. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. *Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária/ Secretaria Especial dos Direitos Humanos*. Brasília-DF: Conanda, 2006. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/Plano\\_Defesa\\_CriancasAdolescentes%20.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Plano_Defesa_CriancasAdolescentes%20.pdf). Acesso em: 13 fev. 2021.

CELERI, Eloisa Helena; JACINTHO, Antonio Carvalho; DALGALARRONDO, Paulo. Charles Darwin: um observador do desenvolvimento humano. *Revista Latinoamericana de Psicopatologia Fundamental*, São Paulo, v. 13, n. 4, p. 558-576, dez. 2010. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1415-47142010000400002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-47142010000400002). Acesso em: 07 fev. 2021.

CECCATTY, Max Pavans de. A inteligência Pré-Verbal e a Evolução Biológica dos Sinais aos Símbolos. In: SOULÉ, Michel; CYRULNIK, Boris. *A inteligência anterior à palavra: novos enfoques sobre o bebê*. Porto Alegre: ARTMED, 1999.

CENSO DA POPULAÇÃO INFANTOJUVENIL ACOLHIDA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Rio de Janeiro: MPRJ, 2020. 1235p. Disponível em: [http://publicacao.mprj.mp.br/mca/censo\\_2020/](http://publicacao.mprj.mp.br/mca/censo_2020/). Acesso em: 10 fev. 2020.

CENSO SUAS 2019. Secretaria Nacional de Assistência Social. <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em: 13 fev. 2021.

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA INFÂNCIA E JUVENTUDE DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. *O direito à convivência familiar e comunitária e a implementação do serviço de família acolhedora*. Orientação Conjunta 01/2020. Disponível em: <https://documentos.mpsc.mp.br/portal/manager/resourcesDB.aspx?path=5302>. Acesso em: 10 fev. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária*. Disponível em: <https://bit.ly/2NUOvgf>. Acesso em: 13 fev. 2021.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Proposição apresentada dispõe sobre atuação do Ministério Público em relação à promoção do fortalecimento do serviço de acolhimento familiar*. Disponível em: <https://bit.ly/3u31ft3>. Acesso em 26 fev. 2021.

CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. Deliberação n.º 1.321/2019 ASDH/CMDCA. *Dispõe sobre a alteração do Plano de Aplicação Financeira do Fundo Municipal para Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente da Cidade do Rio de Janeiro – Exercício 2019*. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/10683763/4261829/Del1321AlteraoPlanodeAplicacao2019convertido.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2021.

COSTA, Joana Simões de Melo Costa. *Funções executivas e desenvolvimento infantil: habilidades necessárias para a autonomia: estudo III / organização Comitê Científico do Núcleo Ciência pela Infância*. São Paulo: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal - FMCSV, 2016.

COSTA, Tarcísio José Martins. *Estatuto da Criança e do Adolescente comentado*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. 33

COULANGES, Fustel. A cidade antiga. Tradução de Cretella Jr. e Agnes Cretella. São Paulo. RT, 2003. In: AMIN, Andrea. *Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos*

teóricos e práticos. Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade Maciel (Coord.). 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CIBERDÚVIDAS. *Ver para crer*. Disponível em: <https://ciberduvidas.iscte-iul.pt/consultorio/perguntas/ver-para-crer/5640>. Acesso em: 07 fev. 2021.

DAHER, Lenna Luciana Nunes. *Ministério Público resolutivo e o tratamento adequado dos litígios estruturais*. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020.

DESMOND et al. Prevalence and number of children living in institutional care: global, regional, and country estimates. *Lancet Child Adolescent Health*: 2020; vol. 4: p. 370–77. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/>. Acesso em: 14.mar. 2021.

DOLTO, Françoise. *A causa das crianças*. 3. ed. São Paulo: Ideias e Letras, 2005.

DUARTE, Cláudia Turner P. *Justiça, crianças e a família*. Curitiba: Juruá, 2018.

FERREIRA, Lucia Maria Teixeira; BITTENCOURT, Sávio Renato. O Ministério Público como Agente Garantidor do Direito à Convivência Familiar e Comunitária de Crianças e Adolescentes Abrigados. In: *Ministério Público e Políticas Públicas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 151-171.

FORDHAM, Michael. *A criança como indivíduo*. São Paulo: Cultrix, 1994.

GERHARDT, Sue. *Why Love Matters: How Affection Shapes a Baby's Brain*. Second edition published 2015 by Routledge, 27 Church Road, East Sussex, BN3 2 FA and by Routledge, 711, Third Avenue, New York, NY 10017.

GOLDMAN, Philip et al. *Institutionalisation and deinstitutionalisation of children 2: policy and practice recommendations for global, national, and local actors*. *Lancet Child Adolesc Health* 2020; 4: 606–33. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/>. Acesso em: 14 mar. 2021.

GORRERI, Márcio Sérgio. *Entrevista concedida à Luciana Carvalho e Viviane Silva via plataforma Teams*. Rio de Janeiro, 04 set. 2020.

HARTUNG, Pedro Affonso Duarte. *Levando os Direitos das Crianças a Sério: a absoluta prioridade dos direitos fundamentais e melhor interesse da criança*. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 522p., 2019.

IACONELLI, Vera. *Mal-estar na maternidade: do infanticídio à função materna*. Orientador: Nelson da Silva Junior. São Paulo: USP, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/39InLgm>. Acesso em: 06 fev. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Nota Técnica 91: Filhos "Cuidados" Pelo Estado: O que nos Informa o Relatório do Ipea Sobre o Reordenamento dos Serviços de Acolhimento de Crianças e Adolescentes*. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=37434&Itemid=9](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=37434&Itemid=9). Acesso em: 10 fev. 2021.

PALACIOS, JESÚS. *Parte 1 - manhã - 12/03 - Promovendo a convivência familiar para a primeira infância do estado do RJ*. Canal do IERBB MPRJ, 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=6coPHLldRtc>.

KISIL, Marcos; FABIANI, Paula. *Primeira infância: panorama, análise e prática*. São Paulo: Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social (IDIS): 2015.

KREUZ, Sergio Luiz. *Direito à Convivência Familiar da Criança e do Adolescente: direitos fundamentais, princípios constitucionais e alternativas ao acolhimento institucional*. Curitiba: Juruá, 2012. 186p.

LICIO, Elaine Cristina *et al.* *Filhos "Cuidados" pelo Estado: o que nos informa o relatório do IPEA sobre o reordenamento dos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes*. Brasília: Livraria IPEA, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/2NUersm>. Acesso em: 10 fev. 2021.

MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord). *Curso de Direito da Criança e do Adolescente: aspectos teóricos e práticos*. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

NELSON, Charles; FOX, Nathan; ZEANAH, Charles. *Romania's abandoned children: deprivation, brain development, and the struggle for recovery*. Cambridge/EUA: Harvard University Press, 2014.

PERES, Andréia. BAUER, Marcelo. (Coord). *Da ciência à prática: os programas de apoio ao desenvolvimento infantil na América Latina*. São Paulo: Cross Content, 2018.

PERRY, Bruce D. *O menino criado como cão: o que as crianças traumatizadas podem nos ensinar sobre perda, amor e cura*. Tradução Vera Caputo. São Paulo: nVersos, 2020.

REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA. *Plano Nacional Primeira Infância: 2010 - 2022 | 2020 – 2030*. 2ª ed. (revista e atualizada). Brasília, DF: RNPI/ANDI, 2020. Disponível em: <https://omlpi-strapi.appcivico.com/uploads/1d13552caa9c4d73b7ffcdeeba34af59.pdf>. Acesso em 13 fev. 2021.

RIZZINI, Irene. *O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para infância no Brasil – 3 ed.* – São Paulo: Cortez, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008. 499p.

SECRETARIA ESPECIAL DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. *Piso de Alta Complexidade*. Disponível em: <http://mds.gov.br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/assistencia-social/pse-protacao-social-especial/pisos-pse/piso-de-alta-complexidade>. Acesso em: 18 fev. 2021.

SHONKOFF, Jack P.; PHILLIPS, Deborah A. *From Neurons to Neighborhoods: The Science of Early Childhood Development*, National Research Council 2000. *From Neurons to Neighborhoods: The Science of Early Childhood Development*. Washington, DC: The National Academies Press. Disponível em: <https://doi.org/10.17226/9824>. Acesso em: 06 fev. 2021.



SOUZA, Alexander Araújo de. O Ministério Público como instituição de garantia: as funções essenciais do *Parquet* nas modernas democracias. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

SOUZA, Rafaela. *Organização das Nações Unidas (ONU)*. Brasil Escola. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/geografia/onu.htm>. Acesso em: 10 jan. de 2021.

SPITZ, René. *O primeiro ano de vida*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2013.

TOLEDO, Maria Barbara. Aula ministrada no curso de Pós-Graduação Crianças, Adolescentes e Famílias do IERBB/MPRJ e FEMPERJ no dia 23 de set. 2019. Gravação acessível no acervo físico do IERBB/MPRJ.

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

VERONESE, Josiane Rose Petry. *Direito da criança e do adolescente: novo curso, novos temas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 11.

WALLON, Henri. *Do Ato ao Pensamento: ensaio de psicologia comparada*. 2. ed. Petrópolis: Vozes. 2015.

WINNICOTT, Donald W. *A criança e o seu mundo*. 6. Ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

WINNICOTT, Donald W. *Os bebês e suas mães*. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2018.

WHAT EUROPE DOES FOR ME. *Crianças em instituições de acolhimento*. Disponível em: <https://what-europe-does-for-me.eu/pt/portal/2/A13>. Acesso em: 10 fev. 2021.