

PROJETO ESTRATÉGICO FAMÍLIA QUE ACOLHE

STRATEGIC PROJECT FAMILY THAT FOSTERS

Alley Borges Scorel
Promotor de Justiça

Juliana Couto Ramos Sarda
Promotora de Justiça

Fábia Cristina Dantas Pereira
Promotora de Justiça
Coordenadora do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de
Defesa da Criança, do Adolescente e da Educação (CAO CAE)

RESUMO

O presente artigo presta-se a discorrer acerca do Projeto Estratégico Família que Acolhe, executado pelo Ministério Público da Paraíba entre os anos de 2018 e 2021, com o objetivo precípuo de aumentar e aprimorar a oferta de acolhimento para crianças e adolescentes no Estado, mediante a criação, por leis municipais, de serviços de acolhimento em família acolhedora. Aborda, de forma sintética: a situação prévia, que justificou o desenvolvimento do projeto; os principais problemas enfrentados; a metodologia aplicada; e os resultados diretos e indiretos alcançados, sobretudo no que diz respeito às normas publicadas e à efetiva implementação dos serviços, inclusive através de regionalização com apoio do Estado e cofinanciamento federal. Por fim, cita brevemente alguns dos desafios mais significativos remanescentes.

Palavras-chave: Acolhimento de crianças e adolescentes. Acolhimento familiar. Família acolhedora. Regionalização. Serviço social de alta complexidade.

ABSTRACT

This article aims to discuss about the Strategic Project Family that Fosters, implemented by the Public Prosecutor's Office in Paraíba – Brazil, between the years 2018 and 2021, with the primary objective of increasing and improving the provision of shelter for children and adolescents in the state, through the establishment, via municipal legislation, of foster care services. It succinctly addresses the antecedent circumstances that justified the project's development, the primary challenges encountered, the methodology employed, and the direct and indirect outcomes achieved, particularly with regard to the promulgated regulations and the effective implementation of the services, including regionalization with state support and federal co-funding. Lastly, it briefly mentions some of the most significant remaining challenges.

Keywords: Shelter for children and adolescents. Foster care. Regionalization. Social service.

1 INTRODUÇÃO

O Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora para Crianças e Adolescentes integra a Proteção Social Especial de Alta Complexidade, em consonância com o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (art. 101, VIII), possuindo a importantíssima função de acolher provisoriamente esse público, em condição peculiar de desenvolvimento, afastado do convívio familiar por abandono ou impossibilidade da família/responsável de cumprir sua função protetiva, até que seja viabilizado o retorno ao convívio com a família de origem ou, não sendo possível, o encaminhamento para família substituta. Consiste, assim, em serviço de extrema relevância, voltado a usuários em situação de patente vulnerabilidade.

Não obstante, a situação no Estado da Paraíba em 2017, no que se refere à oferta de acolhimento, ainda era bastante precária, sobretudo na modalidade preferencial de família acolhedora, demandando a urgente atuação do *Parquet*. Nessa senda, entre os anos de 2018 e 2021, o Ministério Público da Paraíba, através do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Defesa da Criança, do Adolescente e da Educação (CAO CAE), executou o Projeto Estratégico “Família que Acolhe”, elaborado por seu então Coordenador, Dr. Alley Borges Escorel (2017-2019), e continuado pelas Coordenadoras subsequentes, Dra. Juliana Couto Ramos Sarda (2019-2021) e Dra. Fábiana Cristina Dantas Pereira (2021-presente).

O “Família que Acolhe” teve por objetivo propiciar a criação do serviço de acolhimento familiar nos municípios paraibanos, por meio de lei, através da adoção de medidas extrajudiciais e, excepcionalmente, judiciais, contribuindo para a construção de uma cultura em prol do acolhimento familiar, através da sensibilização de atores do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA), elaboração e disponibilização de orientações, a fim de que crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e risco social tivessem os seus direitos assegurados com a prioridade absoluta que determina a Constituição Federal, máxime o direito à convivência familiar e comunitária, em ambiente com potencial para garantir seu desenvolvimento integral. O projeto deu origem a uma série de ações complementares e suscitou avanços substanciais, inobstante os múltiplos desafios.

2 ÁREA DE ATUAÇÃO

O projeto voltou-se a carência identificada na área da Criança e do Adolescente.

3 JUSTIFICATIVA

Em 2017, o CAO CAE realizou uma consulta junto aos membros do MPPB, resultando na identificação do acolhimento como a seara mais problemática na área infantojuvenil. Esse fato impulsionou a realização de diagnóstico, fundado em dados da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano (SEDH) e do Censo SUAS (Sistema Único de Assistência Social), que evidenciou a existência de apenas 35 instituições de acolhimento na Paraíba, concentradas em 23 de seus 223 municípios. Assim, somente 10,31% dos municípios paraibanos estavam aptos ao recebimento de crianças e adolescentes que precisavam se afastar temporariamente de seus familiares, contrariando o espírito do ECA, que determina que o acolhimento ocorra no local mais próximo à residência dos pais ou do responsável (art. 101, §7º), certamente como forma de favorecer a reintegração familiar.

Igualmente preocupante foi a constatação de que apenas a capital do Estado possuía o serviço de acolhimento em família acolhedora. Amplamente defendida por cientistas, pesquisadores e legisladores ao redor do mundo há mais de um século e considerada preferencial pelo ECA (art. 34, §1º) desde 2009, além de normalmente menos dispendiosa, essa modalidade de acolhimento propicia o atendimento em ambiente familiar, que garante atenção individualizada e convivência comunitária, propiciando a continuidade da socialização de crianças e adolescentes afastados provisoriamente do convívio de suas famílias naturais. Nesse sentido, é importante trazer a lume também que o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária estabeleceu como uma de suas diretrizes o desenvolvimento de políticas voltadas para a implantação do serviço de acolhimento em família acolhedora.

Em face de todo o exposto, o CAO CAE julgou necessário desenvolver ações para propiciar a criação do acolhimento familiar, sobretudo nos quase 90% de municípios paraibanos que não dispunham de qualquer tipo de serviço de acolhimento.

4 DESAFIOS ENFRENTADOS

Conforme será detalhado no tópico seguinte, a metodologia adotada no

planejamento estratégico do Ministério Público é dividido em ciclos, de duração de seis meses. Em função desse curto lapso temporal, o Projeto teve por objetivo propiciar a criação do acolhimento familiar, não tendo sido possível contemplar em seu plano de ação a efetiva implementação do serviço. Todavia, ao viabilizar a lei criando o serviço, já acarretou um grande avanço que possibilitou os passos futuros, continuando-se trabalhando a efetivação do serviço no pós-projeto.

Adicionalmente, insta observar que o Centro de Apoio possui uma equipe bastante reduzida, tendo sido necessário a quase paralisação de atividades paralelas e a solicitação de apoio de duas servidoras lotadas na 31ª Promotoria de Justiça de João Pessoa – Criança e Adolescente, para viabilizar as múltiplas reuniões com autoridades e atores do SGDCA locais, previstas no Projeto para realização em curto espaço de tempo.

Naturalmente, a pandemia decorrente da Covid-19 também impactou o Projeto, que teve sua execução suspensa durante meses, diante das necessidades emergenciais que se seguiram, inclusive de distanciamento social. Optou-se, por fim, pela fusão dos seus dois ciclos remanescentes, adaptando-se as reuniões para a modalidade virtual.

A principal fonte de desafio, contudo, consistiu na dependência de cooperação das Câmaras Municipais, para aprovação dos projetos de lei criando os serviços de acolhimento familiar, e sobretudo das Prefeituras, para remessa desses e subseqüente sanção. De fato, a alegação de falta de verbas foi uma constante – máxime enquanto o Governo do Estado ainda se mostrava pouco cooperativo do ponto de vista financeiro –, por vezes sendo utilizada pelos Prefeitos para se esquivarem da assinatura de Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) ou mesmo do comparecimento em audiências públicas voltadas à discussão da matéria. Nessas situações, a única solução que afigurava-se possível era o ajuizamento de Ações Cíveis Públicas (ACPs), que embora eventualmente possuíssem um deslinde favorável, costumavam ser morosas e intensificar atritos no âmbito do SGDCA.

5 METODOLOGIA DO TRABALHO

O “Família que Acolhe” integrou o Planejamento Estratégico do MPPB e, como tal, seguiu o modelo adotado para os Projetos Estratégicos da instituição, que consiste na execução em cinco ciclos subseqüentes com a duração de seis meses, cada qual em uma

microrregião do Estado, de modo a percorrer toda a Paraíba em aproximadamente dois anos e meio. Conforme mencionado alhures, a execução do Projeto sofreu alguns ajustes em função da pandemia, sendo que tais, felizmente, não acarretaram prejuízo real para seu objetivo.

Inicialmente, foram realizados diagnóstico e planejamento completos do Projeto, delimitando o escopo deste aos municípios paraibanos que ainda não possuíam o acolhimento familiar devidamente regulamentado por lei. Também nesse período foi elaborado o material de apoio, que incluiu manual e todas as peças práticas necessárias – modelos de: portaria, ofícios, atas de reunião e de audiência, TAC, ACP e promoção de arquivamento –, por vezes diferenciadas para municípios com e sem algum tipo de acolhimento.

Ao início de cada ciclo, o CAO CAE remetia Procedimentos de Gestão Administrativa a todas as Promotorias de Justiça vinculadas à microrregião pertinente, sendo um para cada município que não possuísse lei de criação do serviço de acolhimento familiar, junto com o kit completo do Projeto. Conforme orientação da Corregedoria-Geral do MPPB à época, as Promotorias que não aderissem ao Projeto Estratégico deveriam converter os PGAs recebidos em notícias de fato, não se esquivando de dar-lhes o devido andamento. Já os Promotores de Justiça aderentes deveriam converter os PGAs em procedimentos administrativos, o que consistia na primeira atividade prevista no plano de ação.

Ato contínuo, o órgão de execução aderente deveria expedir ofícios à Prefeitura, Secretaria de Assistência Social, Câmara Municipal, Conselho Tutelar, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Municipal de Assistência Social, convidando para reunião em data previamente agendada com o CAO CAE, em função da necessidade de participação e amplo apoio deste.

E última análise, o aludido evento poderia ser considerado o ápice do Projeto, posto que sua finalidade era buscar o esclarecimento e a sensibilização de autoridades municipais e integrantes do SGDCA acerca da importância do acolhimento familiar, visando alcançar a espontânea criação e subsequente implementação do serviço. Na ocasião, a Coordenação do CAO CAE e servidora da 31ª Promotoria de Justiça da Capital realizavam uma exposição oral detalhada acerca do tema, além de exibirem vídeos e sanarem dúvidas. Sempre que possível, na mesma oportunidade o órgão de execução entregava Recomendação Ministerial à(s) Prefeitura(s) presente(s), acompanhada de modelo de lei, objetivando o encaminhamento de projeto de lei à(s) Câmara(s) Municipal(is) para criação do serviço de

acolhimento familiar. Diante de eventual impossibilidade, essa entrega deveria ser realizada em momento subsequente.

Normalmente, era realizada uma reunião presencial por promotoria, com todos os municípios integrantes desta, salvo rara possibilidade de agrupamento de promotorias pequenas e próximas. A partir da pandemia, porém, os eventos passaram a ser realizados na modalidade virtual, possibilitando uma maior frequência de agrupamentos, embora tenha-se adotado o cuidado de não sobrecarregar as salas, com vistas a propiciar a devida manutenção dos debates e esclarecimentos.

Uma vez expirado o prazo assinalado na Recomendação, o Promotor de Justiça deveria realizar audiência com cada Prefeitura que a recebeu para solicitar eventual comprovação de seu cumprimento, se ainda não a houvesse recebido, o que possibilitaria o arquivamento do respectivo Procedimento Administrativo. Caso, porém, tal comprovação não fosse obtida, seria preciso que o membro buscasse a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta ou, mostrando-se essa inviável, ajuizasse Ação Civil Pública.

As seis etapas acima elencadas de responsabilidade dos Promotores de Justiça aderentes – instauração de procedimento administrativo; agendamento de reunião; expedição de ofícios; promoção de reunião; realização de audiência; e arquivamento, TAC ou ACP – constituíam o plano de ação do Projeto, de modo que as respectivas evidências de execução deviam ser anexadas em sistema próprio da Extranet do MPPB, para fins de validação e consequente pontuação do membro.

No decorrer do Projeto, o CAO CAE permaneceu à disposição para oferecimento de suporte e participou de reuniões periódicas com o Comitê de Gestão Estratégica, mantendo, ainda, extensos registros de acompanhamento. Paralelamente, empenhou-se em articulações interinstitucionais voltadas à disponibilização de auxílio financeiro aos municípios para efetiva implantação do serviço de acolhimento familiar, promovendo múltiplas reuniões com: SEDH; Colegiado de Gestores Municipais de Assistência Social da Paraíba; Federação das Associações de Municípios da Paraíba; Conselho Estadual de Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes da Paraíba; Tribunal de Contas do Estado da Paraíba; e Ministério da Cidadania/Secretaria Nacional de Assistência Social.

6 RESULTADOS DIRETOS, INDIRETOS E INDICADORES

O Projeto Estratégico “Família que Acolhe” possuiu três indicadores de esforço e um de resultado, tendo sido realizada a aferição dos primeiros ciclo a ciclo, e a do último, em intervalos periódicos, alcançando resultados altamente positivos, superando as metas inicialmente estabelecidas.

O primeiro indicador de esforço consistiu em “Percentual de cumprimento de atos estratégicos extrajudiciais”, tendo como método de cálculo “ $(\sum \text{atos extrajudiciais realizados} / \sum \text{atos extrajudiciais previstos}) \times 100$ ”. O segundo indicador de esforço foi o “Percentual de abrangência da atuação estratégica”, cujo método de cálculo foi “Total de municípios com projetos concluídos na microrregião / total de municípios da microrregião $\times 100$ ”. Já o terceiro e último indicador de esforço tratou-se de “Percentual de adesões a projetos estratégicos por microrregião”, com método de cálculo “ $(\sum \text{adesões formalizadas} / \sum \text{municípios da microrregião}) \times 100$ ”.

O indicador de resultado, por sua vez, que mais interessa ao presente trabalho, consistiu no Número de Leis de Serviço de Acolhimento Familiar publicadas, com método de cálculo consistente em “ \sum frequência absoluta de Leis publicadas, por município, nas cinco microrregiões do Estado, segundo divisão realizada pelo MPPB”. Nessa senda, foram definidas como metas nas microrregiões 1^a a 5^a, a publicação de 03 (três), 09 (nove), 06 (seis), 06 (seis) e 04 (quatro) leis municipais, respectivamente, totalizando 28 (vinte e oito) em toda a Paraíba. Por ocasião da última aferição do indicador, realizada em agosto de 2022, já haviam 137 (cento e trinta e sete) municípios paraibanos com leis de serviço de acolhimento familiar publicadas, divididos por microrregião da seguinte forma: 17 (dezessete) na 1^a, 35 (trinta e cinco) na 2^a, 42 (quarenta e duas) na 3^a, 23 (vinte e três) na 4^a e 20 (vinte) na 5^a.

Observe-se, porém, que o projeto continua a produzir frutos mesmo após o seu término oficial, sobretudo em razão do trâmite regular dos TACs celebrados e ACPs ajuizadas em seu âmbito, e, ainda, das articulações interinstitucionais promovidas regularmente pelo CAO CAE, citadas no item anterior, que contribuíram significativamente para que o Estado da Paraíba viesse a idealizar e iniciar a implantação do acolhimento familiar regionalizado (com apoio de cofinanciamento federal), que será tratado a seguir, em subtópico específico. Atualmente, a Paraíba conta com, no mínimo, 140 (cento e quarenta) leis municipais de criação do acolhimento familiar publicadas.

6.1 ACOLHIMENTO FAMILIAR REGIONALIZADO

Impulsionada pelo clamor por verbas dos municípios paraibanos já com leis de criação decorrentes do Projeto Família que Acolhe e, bem assim, pelas articulações interinstitucionais promovidas pelo CAO CAE – destacando-se as contribuições do Ministério da Cidadania, SEDH e COEGEMAS –, a Comissão Intergestores Bipartite da Assistência Social da Paraíba (CIB/PB) publicou a Resolução nº 04, de 30 de junho de 2021, atualizando o Plano de Regionalização dos Serviços da Proteção Social Especial de Alta Complexidade do Estado da Paraíba, no âmbito do Acolhimento para Crianças e Adolescentes, a fim de contemplar a implantação de 11 (onze) Núcleos Regionalizados do Serviço de Acolhimento na modalidade Família Acolhedora, assegurando o referenciamento de uma vaga a 172 (cento e setenta e dois) municípios de Porte I e II, nas Regiões Geoadministrativas (RGA): 1ª, 2ª, 3ª, 4ª, 5ª, 6ª, 10ª, 11ª, 12ª, 13ª e 14ª.

Importante ressaltar que o cofinanciamento federal constituiu-se fator essencial para a viabilidade dessa iniciativa, que foi regulamentada pelo Decreto Estadual nº 41.877/2021, estabelecendo as responsabilidades inerentes ao Estado e aos Municípios que aderirem à regionalização. Nesse sentido, compete ao Estado, em síntese: contratar os profissionais das equipes dos Núcleos Regionalizados; arcar com o pagamento do subsídio para cada família acolhedora (limitado a uma por município); garantir infraestrutura para o funcionamento dos Núcleos, além de veículo com combustível; atender, acompanhar e capacitar as Famílias Acolhedoras e usuários, possibilitando a convivência e a reaproximação, sempre que possível, entre os acolhidos e seus familiares de origem e as Famílias Acolhedoras; estabelecer interlocução com o técnico de referência de cada município, objetivando a retomada dos vínculos familiares e comunitários dos usuários; pactuar, por meio de Termo de Cooperação Técnica, as condições e responsabilidades de cada ente.

Já os Municípios são responsáveis por: designar um profissional de nível superior da Secretaria de Assistência Social para ser referência para a equipe do Núcleo Sede; disponibilizar transporte e meios de comunicação para as famílias de origem e o técnico de referência; realizar o trabalho social com a família de origem e com o usuário para subsidiar o retorno saudável e seguro a sua família; articular com a rede intra e intersetorial atendimento e acompanhamento dos usuários e suas famílias, compartilhando com equipes da SEDH, das

Secretarias Municipais de Assistência Social e dos equipamentos socioassistenciais; complementar o número de famílias acolhedoras com subsídios, caso a oferta dada pelo Estado não seja suficiente para suprir sua demanda de acolhimento.

Importante enfatizar que as famílias acolhedoras são dos municípios vinculados aos núcleos regionalizados, em sintonia com o ECA, na perspectiva de evitar o processo de desterritorialização que ocorre quando crianças e adolescentes são encaminhados para serviços de acolhimento localizados nas capitais dos estados ou em municípios muito distantes de seu contexto/família. Convém ressaltar, ainda, que os Municípios pactuantes devem possuir leis de criação do serviço de acolhimento familiar devidamente publicadas, prevendo subsídio idêntico ao do Estado. Registre-se, ainda, que a divisão dos Núcleos foi planejada de modo que a distância entre a sede da unidade regional e os Municípios vinculados não ultrapassasse 02 (duas) horas de deslocamento.

A regionalização dos Serviços da Proteção Social Especial é uma estratégia que visa garantir a universalização do acesso da população aos serviços especializados do SUAS. Prevista nas Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes (endossadas pela Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais), é norteada pelas diretrizes definidas na Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) nº 31/2013, art. 4º. Insere-se, especialmente, no caso do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora, num amplo movimento com vistas ao aperfeiçoamento da sistemática para a garantia do direito à convivência familiar/comunitária a todas as crianças e adolescentes.

6.2 SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO FAMILIAR EFETIVAMENTE IMPLANTADOS

Segundo dados da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano (SEDH), a Paraíba conta atualmente com 06 (seis) Núcleos de Acolhimento Familiar Regionalizado devidamente implantados – com sedes em João Pessoa (1ª RGA), Guarabira (2ª RGA), Esperança (3ª RGA), Patos (6ª RGA), Princesa Isabel (11ª RGA) e Itabaiana (12ª RGA) –, contemplando um total de 105 (cento e cinco) municípios vinculados. Adicionalmente, o serviço passou a existir com recursos próprios (municipais) em outros 03 (três) municípios além da capital paraibana – Monteiro, Patos e Solânea, este último em fase de implantação.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Projeto “Família que Acolhe” realça o **potencial mobilizador do Ministério Público como impulsionador de Políticas Públicas**, tendo em vista a construção de uma sociedade emancipatória, ancorada no princípio da dignidade humana. Enfatiza um viés metodológico, pautado no diálogo/articulação em rede, a fim de operacionalizar o SGDCA. Os integrantes do Sistema são chamados a exercer a **responsabilidade compartilhada, sistêmica**, posto que uma das diretrizes da Política de Atendimento às Crianças e Adolescentes previstas no ECA (art. 88, VI) é a **integração operacional** de órgãos do Sistema de Justiça e Conselho Tutelar, com os encarregados da execução das políticas sociais básicas e de assistência social. O Projeto é resultante da integração operacional/trabalho em rede, na caminhada rumo à proteção integral de crianças e adolescentes.

Por outro lado, não obstante consideremos que o “Família que Acolhe” tenha impulsionado resultados positivos concretos no Estado da Paraíba – que evoluiu de apenas 01 (um) município com possibilidade de acolhimento familiar para 108 (cento e oito) –, ainda são muitos os desafios remanescentes, que precisam ser superados em rede.

Nesse sentido, cinco Núcleos de Acolhimento Familiar Regionalizado ainda aguardam efetiva implantação, apesar do prazo inicialmente estipulado encontrar-se há muito expirado, fato que tem sido tratado pelo CAO CAE junto à SEDH, em suas reuniões regulares. Também é perceptível o desconhecimento do serviço pela população em geral, e até mesmo por atores do SGD, explicitando a necessidade de um processo urgente e incansável de divulgação e conscientização, sobretudo com vistas a alcançar uma maior captação de famílias acolhedoras e fluidez do trabalho em rede – mesmo porque essa modalidade de acolhimento implica na quebra de um paradigma profundamente enraizado em nosso país, historicamente habituado a relegar suas crianças e adolescentes mais vulneráveis a políticas higienistas e invisibilidade social.

O Ministério Público da Paraíba permanecerá incansável em seus esforços, junto a autoridades e demais atores do SGD, pelo aprimoramento, monitoramento e expansão dos serviços de acolhimento familiar para crianças e adolescentes em todo o Estado, e também pelas demais causas prementes relacionadas esse público tão prioritário e, paradoxalmente, negligenciado.