

PRÊMIO PRIORIDADE ABSOLUTA - 1ª EDIÇÃO

PRÁTICA DO PROGRAMA ACOLHER

I – Identificação do problema, análise das principais causas, planos de melhorias e resultado esperado

O abandono de crianças remonta ao Brasil colonial. As soluções para a criança “indesejada” passaram ao longo de séculos por formas de circulação de recém-nascidos distantes dos cuidados e observações de direitos infante-juvenis, mesmo após a vigência da Adoção Legal. Como observado por Lima¹ (2018), na primeira década do século XXI, inúmeros casos de abandono de recém-nascidos chegaram à mídia em todo país, expondo causas e situações culturais e estruturais de abandono de crianças.

Para lidar com o problema do abandono e as diversas vulnerabilidades dele decorrentes, o legislador trouxe à normativa nacional a obrigatoriedade do encaminhamento à Justiça da Infância e Juventude de mulheres grávidas ou em período puerperal que manifestem interesse em entregar sua criança à adoção.

A determinação legal significou um avanço para resolução do problema do abandono, todavia **como divulgar e consolidar os procedimentos da chamada Entrega Responsável de Crianças para Adoção (ERCA) em todo território do estado de Pernambuco, ou seja, em 150 comarcas?**

Para superar o desafio da expansão do serviço, **o problema ou entrave se encontrava na dificuldade de comunicação e integração institucional dentro e fora do Poder Judiciário**, a fim de divulgar as determinações legais, desenvolver, conhecer e compartilhar boas práticas, respeitando diferenças e especificidades de cada região do território estadual. Fazendo-se também necessário o enfrentamento a seguinte questão: **Como superar dificuldades das redes e sistemas, entranhadas na setorialidade, ausência de planejamento sistemático e continuidade de ações e projetos?**

Para tanto, o Programa Acolher elegeu quatro eixos de intervenção ou macrodesafios (articulação intersetorial, formação, atendimento e divulgação) e adotou um

^{1 1} LIMA, Michele B. C. de. Significados da maternidade e práticas de abandono e infanticídio: itinerários e opiniões de mães envolvidas e Rede Pública de Atendimento em Pernambuco 166 f. 2018 Dissertação (Mestrado em Antropologia) - Universidade Federal de Pernambuco. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/31333>.

planejamento estratégico de médio e longo prazo, voltado a implantação do serviço de Entrega Responsável de Crianças para Adoção, apoiado na consolidação e expansão das varas da infância e juventude bem como na capilaridade das redes de assistência social, proteção à infância e saúde do Estado, geridas pelo Poder Executivo.

A partir desse planejamento, com métodos de fomento à gestão co-responsável, esperava-se como resultado a inserção do programa em pelo menos 60% das comarcas e 70% das circunscrições judiciárias de Pernambuco, ao longo da primeira década do programa. É importante entender que as metas/resultados têm dependência do próprio planejamento estratégico do TJPE, pois a expansão do serviço depende da instalação de varas especializadas em infância e juventude.

II – fundamentação legal, teórica, metodológica e técnicas, com as estratégias adotadas no desenvolvimento da prática

A Entrega Responsável ampara-se nas Leis Federais [12.010/2009](#), [13.509/2017](#), e no Marco Legal da Primeira Infância, Lei nº [13.257/2016](#), que estabelecem *princípios e diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas para a primeira infância em atenção à especificidade e à relevância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento infantil e no desenvolvimento do ser humano*. Tais leis alteram o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), disciplinando procedimentos e assegurando os fundamentos para garantir o direito à vida, à dignidade e ao desenvolvimento saudável e pleno desde a primeira infância.

Todavia, não se pode esquecer que a articulação intersetorial, fundamentada pelo ECA, é uma importante ferramenta para a proteção integral de crianças e adolescentes, e, para o Programa Acolher, constitui o alicerce metodológico para expansão do serviço de Entrega Responsável de Crianças à Adoção para todo estado. O Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu artigo 86, determina que,

A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um **conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais**, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. (Grifo nosso).

A integração operacional entre órgãos estatais foi categoricamente expressa nas diretrizes da política de atendimento, tanto no que se refere ao atendimento de adolescente autor de ato infracional, quanto àquele destinado a crianças e adolescentes inseridos em programa de acolhimento familiar ou institucional, conforme se lê no artigo 88 do mesmo

diploma legal.

Art. 88. São diretrizes da política de atendimento: V- integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional; VI – integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Conselho Tutelar e encarregados da execução das políticas sociais básicas e da assistência social, para efeito de agilização do atendimento de crianças e de adolescentes inseridos em programa de acolhimento familiar ou institucional, com vista na sua rápida reintegração à família de origem ou, se tal solução se mostrar comprovadamente inviável, sua colocação em família substituta, em quaisquer das modalidades previstas no art. 28 da Lei.

A ampliação do campo de intervenção e a integração das diversas áreas atende o princípio da proteção integral, observando as necessidades infantis de maneira ampla e total, a fim de assegurar as condições que contribuem para o desenvolvimento físico, psíquico, emocional, moral e social de crianças e adolescentes.

Entretanto, para além da ação integrada, o programa busca a ação planejada, orientada e avaliada sob a perspectiva da intersetorialidade, para realizar a articulação de recursos, ideias e talentos, evitando a duplicidade e morosidade das ações e desperdício de recursos. Trata-se de perseguir a intersetorialidade como tática para o fortalecimento da alteridade, uma maneira de, segundo Akerman² (2014): “ajudar a explicitar interesses divergentes, tensões e buscar (ou reafirmar a impossibilidade) de convergências possíveis”, a fim de garantir o respeito às especificidades dos parceiros na abordagem do tema.

Todavia, cumpre assinalar, que estamos atentos aos alertas feitos por alguns autores, de que "totalidade, integralidade, holismo, interdisciplinaridade são noções que pretendem representar o todo. Em decorrência, e com grande frequência, esquemas teóricos que as empregam tendem a desqualificar qualquer abordagem ou qualquer recorte que ouse falar de apenas um pedaço das coisas", ou de que "não podemos cair no engano de que intersetorialidade é antagônica ou substitutiva da setorialidade". (AKERMAN ET AL., 2014)

A integração de estratégias, táticas, ações e intervenções previstas pelo programa dirigem-se à criança e à mulher-mãe-doadora e, quando possível, a outros integrantes de seu entorno familiar primário (genitor, avós...). Dessa forma, contribui-se para dissipar ou minimizar as causas das vulnerabilidades que atingem a criança de forma sistêmica e que coloca a criança e sua família em situações de risco, contribuindo para a ruptura transgeracional das vulnerabilidades e, nos casos em que as crianças serão inseridas em

² ² Akerman, M. et al. Intersectorialidade? IntersectorialidadeS? **Rev. Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.19, nov, 2014. Disponível em <http://www.scielo.br/j/csc/a/LnRqYzQZ63Hr5G4Hb7WPQLD/?lang=pt> Acesso em 22/05/2021.

famílias adotivas, preservam-se os componentes da história materna e familiar que irão contribuir para formação da história da criança.

Para garantir que a intersetorialidade aconteça desde a fase de planejamento do programa, foi adotado um modelo de gestão estratégica colaborativo e co-participativo, baseado metodologicamente em dois instrumentos: o **Grupo de Trabalho (GT)** com as Equipes Interprofissionais (psicólogos, assistentes sociais e pedagogos) das Varas da Infância e Juventude de todo estado e um **Comitê Gestor (CG)**, formado por diferentes atores do Sistema de Justiça e do Poder Executivo Estadual, dentre eles: Ministério Público, Defensoria Pública, Secretaria de Saúde, Secretaria da Mulher, Secretaria de Desenvolvimento Social, Criança e Juventude e o Conselho Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA).

O GT reúne-se periodicamente a cada dois meses, e adota sistemática de estudos teórico-práticos, compartilhando experiências, dúvidas, problemas e soluções, provenientes das ações e relações jurídicas e jurisdicionais. Importante ressaltar que o Conselho da Magistratura do TJPE sistematizou procedimentos Varas da Infância e Juventude por meio do Provimento nº 08/2015. O CG, por sua vez, reúne-se a cada três meses para discutir e implementar ações e metodologias que permitam a ampliação e o desenvolvimento das melhores práticas e alternativas, visando atingir as metas e potencializar os resultados do programa. Dessa forma, os casos são discutidos em suas especificidades pela rede e as melhores práticas são compartilhadas para todos os integrantes do programa, nas diversas regiões do estado.

A estratégia principal é introduzir os fundamentos e procedimentos da Entrega Responsável transversalizados às práticas, discussões, ações e projetos de todos os integrantes das unidades judiciais da infância e juventude e dos órgãos participantes do Comitê Gestor. Entretanto, a introdução setorial dos fundamentos e procedimentos da ERCA não se dá de forma aleatória e desordenada, mas obedece a diretrizes e metas do planejamento integrado.

III – dificuldades encontradas durante a implementação

O trabalho em rede é um grande desafio, sobretudo em instituições governamentais desfavorecidas pelas heranças dos diversos paradigmas da administração pública, tais como: o individualismo do modelo patrimonial, os entraves de fluxo do modelo

burocrático e, mais recentemente, a retenção dos recursos para alcance de metas de planejamentos setoriais próprias do modelo gerencial. Portanto, **a maior dificuldade para implementação e expansão do programa tem sido garantir que a intersectorialidade aconteça a partir do planejamento estratégico e não simplesmente em ações pontuais.**

Como já dito anteriormente, essa ausência de uma cultura de trabalho integrado incorre na incompreensão sobre co-participação, co-responsabilização e planejamento integrado e, conseqüentemente, na própria compreensão de trabalho em rede. Segundo Pereira e Teixeira³ (2013), do ponto de vista intersectorial, a constituição de redes é entendida como possibilidade de facilitar ações e como uma forma de legitimação de uma nova maneira de se fazer proteção social. Carvalho e Guará⁴ (1995) assumem a rede como elemento estratégico na administração pública quando estabelece vínculos horizontais de interdependências de instituições. Assim, o trabalho em rede na abordagem intersectorial é uma forma de dividir e encaminhar as demandas sociais, bem como as responsabilidades entre as instituições.

IV – resultados e benefícios alcançados após a implementação da prática

A entrega responsável de crianças para adoção vem acontecendo em todo país sob os cuidados previstos legalmente. Em 2018, utilizando dados dos Tribunais de Justiça, o jornal Folha de São Paulo publicou um [levantamento](#) compreendido entre janeiro de 2017 a maio de 2018. No período ocorreram 203 casos de entrega, um a cada 2,5 dias.

Em Pernambuco, os resultados referentes à Entrega Responsável são significativos. Desde sua criação o Programa Acolher atendeu 134 casos, em 88 deles (65%), a criança permaneceu em sua família de origem ou extensa, enquanto 42 crianças foram encaminhadas para adoção (31%). Quatro casos encontram-se em fase de acompanhamento. Atualmente, Grupo de Trabalho e Comitê Gestor estão unidos na elaboração de um plano de divulgação e nas ações para melhoria do atendimento à mulher que possam abranger todas as regiões geopolíticas do território pernambucano.

Os expressivos resultados do atendimento não seriam possíveis sem os

³ PEREIRA, Karine Yanne de Lima; TEIXEIRA, Solange Maria. Redes e intersectorialidade nas políticas sociais: reflexões sobre sua concepção na política de assistência social. **Revista Textos Contextos**, Porto Alegre, v. 12, n. 1, p. 114-127, 2013.

⁴ CARVALHO, Maria do Carmo Brandt de; GUARÁ, Maria Ferreira da Rosa. **Gestão municipal dos serviços de atenção à criança e ao adolescente**. São Paulo: IEE PUC/SP-CBIA, 1995.

significativos resultados referentes à articulação intersetorial. **Em 2011, quando surgiu, o programa atendia 04 (quatro) comarcas, cinco anos depois (2016), eram 11 (onze). Atualmente, o Acolher está instalado em 23 (vinte e três) comarcas⁵ com varas especializadas em infância e juventude, que articulam-se, por meio do Grupo de Trabalho, e mobilizam as redes locais como apoio do Comitê Gestor. Das 20 (vinte) circunscrições judiciárias do estado, em 15 (quinze) o programa está presente. O programa está implantado em todas as comarcas que possuem unidades jurisdicionais especializadas em infância e juventude no estado de Pernambuco, exceto a recém criada Vara Regional de Infância e Juventude de Paudalho e a comarca da capital, onde atua o programa Mãe Legal.**

O programa articula-se sistemática e formalmente, por meio do Comitê Gestor, com o Ministério Público, Defensoria Pública, com três secretarias do Poder Executivo Estadual (Secretaria de Saúde, Secretaria da Mulher, Secretaria de Desenvolvimento Social, Criança e Juventude) e Conselho Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente. Além das instituições constituintes do CG, ou seja, daquelas que já incluem em seus planejamentos as diretrizes e metas do Programa Acolher, o programa estabeleceu importantes parcerias com o Poder Legislativo Estadual e com as empresas de comunicação e mídia.

As articulações e ações junto à Assembleia Legislativa de Pernambuco culminaram em duas importantes leis estaduais destinadas à divulgação do serviço para a população do estado. A Lei [16.940/2020](#), que dispõe sobre a divulgação de Programa de Entrega Legal de crianças em espetáculos artísticos-culturais e esportivos no estado, e a Lei [16.949/2020](#), que determina a disponibilização, nas unidades de saúde, delegacias da mulher, centros de referência de assistência social, conselhos tutelares e espaços de apoio à mulher, de publicações com o objetivo de ampliar o conhecimento sobre a entrega legal de crianças para adoção. Para atender essas determinações, atualmente uma comissão estadual do programa, junto com a Assessoria de Comunicação (ASCOM) do TJPE, elaboraram uma campanha massiva de comunicação, com diferentes peças publicitárias, para divulgar a Entrega Responsável em todo estado.

O programa é referência para a mídia local, estabelecendo parcerias para

⁵ São elas: Abreu e Lima, Afogados da Ingazeira, Arcoverde, Bezerros, Cabo de Santo Agostinho, Camaragibe, Caruaru, Garanhuns, Goiana, Gravatá, Igarassu, Jaboatão dos Guararapes, Limoeiro, Moreno, Olinda, Ouricuri, Paulista, Petrolina, Salgueiro, São Lourenço da Mata, Serra Talhada, Santa Cruz do Capibaribe, Vitória de Santo Antão.

divulgação do serviço, à medida que participa de entrevistas em canais de televisão e jornais impressos e digitais sempre que algum caso de abandono surge no estado. Além de ser constantemente publicado nas matérias institucionais em entidades do Sistema de Justiça e do Executivo Estadual. Em abril de 2018, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) também publicou matéria sobre o programa, com o título: [“Entrega não é abandono: Programa Acolher é apresentado em Olinda”](#).

Outro importante resultado consiste na sistematização de práticas e no compartilhamento de estudos realizados a partir das intervenções do programa. O Acolher dispõe de publicações próprias em formato digital ([revistas](#), [livros](#) e [cartilhas](#)) para diferentes públicos, dispostas na página do programa no site do Tribunal de Justiça de Pernambuco. A [página do programa](#) também é um outro importante instrumento de divulgação, padronização dos procedimentos e compartilhamento de saberes.

O eixo de formação também se desenvolve com parcerias em toda rede. Cada entidade parceira transversaliza as questões tratadas pelo Acolher em seus próprios programas de formação, ou seja, as ações e procedimentos têm sido discutidos e alinhados a partir de programas setoriais como o "CapacitaSUAS", as Jornadas Pernambucanas dos Direitos da Infância e Juventude do Poder Judiciário, os Seminários Regionais da Infância e Juventude, dentre outras.

Ainda se faz necessário registrar que o compartilhamento de estudos e práticas do Acolher tem favorecido a implantação de programas congêneres em outros estados. Articulações no sentido de conhecer o programa, sua forma de gestão, resultados e impacto tiveram iniciativa por instituições do Rio Grande do Norte, Bahia, Pará, Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, e Piauí.

V – custos e recursos utilizados na implementação da prática

O Acolher praticamente é operado sem custos adicionais aos parceiros, pois os recursos das instituições integrantes disponíveis para seus programas e projetos também são utilizados nas ações de cada eixo do programa.

No eixo de formação, por exemplo, o programa aproveita a capilaridade das ações de formação já previstas no planejamento das redes de saúde, assistência social e proteção, bem como no sistema de justiça por meio das ações conjugadas com promotorias e defensorias públicas. Assim, discussões sobre a Entrega Responsável são realizadas dentro de temas mais amplos como saúde materna, saúde infantil, medidas de proteção para

crianças e adolescentes, adoção e acolhimento, SNA, dentre outras. Nesse sentido, as ações e procedimentos têm sido discutidos e alinhados a partir de programas setoriais como o “CapacitaSUAS”, no âmbito da Secretaria Executiva de Assistência Social, o “Programa Chapéu de Palha”, na Secretaria da Mulher; o “Programa Mãe Coruja”, a partir de articulações da Secretaria de Saúde; as Jornadas Pernambucanas dos Direitos da Infância e Juventude do Poder Judiciário; dentre outras. E o mesmo ocorre com os demais eixos, aproveitando os recursos disponíveis a todos os parceiros.

VI – características inovadoras (diferenciais) da prática

O Programa Acolher é uma grande rede, tecida por diversas mãos, com diferentes fios. Alguns mais grossos, outros mais finos. Alguns mais fortes e outros mais frágeis, mas todos com igual beleza e importância.

O destaque da proposta é a implantação de um modelo de gestão estratégica co-participativa e colaborativa, baseada em quatro grandes fases:

1. Desenho da rede: nesta fase definem-se objetivos, resultados esperados e metodologias, ou seja estrutura-se um planejamento estratégico, a partir das possibilidades de cada instituição e da leitura do cenário local.
2. Tecitura da rede: é a fase em que se estabelecem os compromissos e assumem-se as responsabilidades gerenciais e jurídicas. A rede do Programa Acolher foi formalizada por meio de um termo de cooperação técnica (convênio nº 18/2012), para a implantação e implementação do programa em Comarcas do Estado de Pernambuco e instituições que constituem o Comitê Gestor do Programa.
3. Operacionalização da rede: aqui são estabelecidas as adesões ao programa e as ações e projetos do planejamento são postos em prática.
4. Manutenção dos fios e costuras: consiste no monitoramento, avaliações e feedbacks que darão origem a novas adesões e adequações das características ou etapas mais flexíveis do desenho de rede, ou seja, do planejamento estratégico.

A gestão co-participativa permite que os encargos e responsabilidades gerenciais sejam partilhados sem que haja ruptura com o planejamento, implicando em maior

flexibilidade das fases operacionais e de avaliação, pois elas passarão pela percepção e expertises de cada um dos parceiros, permitindo a transversalidade da Entrega Responsável com temas e realidades da intervenção de cada instituição, órgão, rede ou sistema.

O Judiciário assumiu o protagonismo de criar uma rede estadual própria, dinâmica, autossustentável e fortalecida por meio da intersetorialidade, ou seja, as instituições atuam no limite de suas competências, mas de forma integrada com as demais, a partir de um planejamento único, compartilhado e desenvolvido de forma a considerar a transversalidade de temas e abordagens.

Para tanto, as funções de coordenação e vice-coordenação são exercidas em mandatos temporários e as ocupações exercidas de acordo com a disponibilidade de cada entidade. Atualmente, o TJPE ocupa a coordenação do programa, enquanto a Defensoria Pública do Estado, a vice-coordenação.

VII – características que demonstram facilidade de replicação da prática

O programa é relativamente de fácil aplicação e replicação, com baixos custos e alta maleabilidade para adequar-se às características dos sistemas e redes envolvidas. Todavia, exige amadurecimento das articulações intersetoriais, por meio de uma comunicação interinstitucional transparente e consolidada, respeito às especificidades institucionais, tais como missões institucionais, fluxos e expertises, e, sobretudo, adesão a um planejamento estratégico compartilhado e acolhido pelo planejamento específico de cada ente envolvido.

VIII – tempo de implementação

O tempo é variável porque depende de alguns fatores (premissas): nível de envolvimento dos parceiros, amadurecimento das relações e articulações institucionais, adesão das instâncias decisórias das instituições e consequente adesão do planejamento dessas instituições ao planejamento estratégico do programa, recursos próprios (material e humano) de cada parceiro e disposição para os aprendizados da gestão co-participativa.

Para cooperar com a previsibilidade de implantação de cada fase, a partir da análise das premissas, perguntas propostas por Shankardass et al. e Solar et al. (apud Akerman, 2014) podem oferecer algum direcionamento: Que atores tomam a iniciativa em

desencadear empreendimentos intersetoriais? Que contexto político favorece a realização de empreendimentos intersetoriais? Que incentivos têm atraído os atores para empreendimentos intersetoriais? Que razões afastam os atores de participarem? Os empreendimentos intersetoriais vêm facilitando ou impedindo a participação social? Haveria competências a serem desenvolvidas para se desencadear empreendimentos intersetoriais? Que tipo de negociação é empreendida entre os distintos atores envolvidos: em termos de financiamento, perda de autonomia, decisões e responsabilidades?

Em média, o prazo de 12 meses poderá ser estabelecido para avançar da primeira à quarta fase, considerando-se o atendimento às premissas supracitadas.

IX - conclusão

O Programa Acolher é uma rede intersetorial, com o objetivo de implantar e manter em todo estado de Pernambuco o serviço de Entrega Responsável de Crianças para Adoção, nos termos do art. 13, parágrafo 1º, da Lei Federal 8069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), com suas atualizações posteriores.

O programa articula instituições do Sistema de Justiça e das Redes de Saúde Pública, Assistência Social, Proteção e Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente em torno de quatro eixos de intervenção ou macrodesafios: articulação institucional, atendimento, formação e divulgação.

Sua gestão destaca-se por buscar um modelo de intersetorialidade que supere os meros arranjos multi-setoriais em busca de racionalização de recursos. A cooperação e co-responsabilização, empreendida metodologicamente através das relações inter e intra Grupo de Trabalho e Comitê Gestor, pretendem uma interdependência generosa que considere a alteridade e a equidade como diretrizes para resolução dos desafios.

Ao longo de seus dez anos de existência, o Acolher tem servido de referência para ações e programas voltados à Entrega Responsável em estados do Nordeste (PI, CE, RN, BA), Norte (PA) e Sudeste (MG, ES) do país.

Oxalá, o Programa Acolher continue a inspirar boas práticas!!!