

Cuidado de Crianças e Adolescentes por Famílias Extensas e Pessoas Próximas

CADERNO 2

Terra dos Homens

Rio de Janeiro – 2026



Cuidado de Crianças e Adolescentes por Famílias Extensas e Pessoas Próximas

CADERNO 2

Copyright © 2026 de Associação Brasileira Terra dos Homens - ABTH.

Rua México, Rua México, 98 - Sala 207, Centro - Rio de Janeiro/RJ – Brasil, CEP: 20031-141 183
Cel./WhatsApp: +55 (21) 97343-8058 - www.terradoshomens.org.br - @terradoshomens

Todos os direitos deste e-book são reservados à Associação Brasileira Terra dos Homens - ABTH.

A reprodução de todo ou parte deste e-book é permitida somente para fins não lucrativos e com a autorização prévia e formal da ABTH, desde que citada a fonte. Primeira edição: 2026.

Título: Cuidado de Crianças e Adolescentes por Famílias Extensas e Pessoas Próximas, Caderno 2

Organizadora: Claudia Cabral.

Autores: Autores: Anderson de Castro Ogrizio, Claudia Cabral, Jonathan Hannay, Raum Batista, Sidney Fiori Junior e Valéria Silva Cardoso.

Revisão de texto: Rita Lopes.

Revisão editorial: Claudia Cabral e Leonardo Leal.

Projeto gráfico e diagramação: Leonardo Leal e Wallis Morais.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD

C966 Cuidado de Crianças e Adolescentes por Famílias Extensas e Pessoas Próximas / Anderson de Castro Ogrizio ... [et al.] ; organizado por Claudia Cabral. – Rio de Janeiro : Associação Brasileira Terra dos Homens, 2026.

64 p. ; 21cm x 29,7cm.

Inclui bibliografia e índice.
ISBN: 978-65-983159-6-2

1. Direito da criança e dos adolescentes. 2. Cuidado de Crianças e Adolescentes. 3. Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA. 4. Famílias Extensas. 5. Pessoas Próximas. I. Ogrizio, Anderson de Castro. II. Cabral, Claudia. III. Hannay, Jonathan. IV. Batista, Raum. V. Fiori Junior, Sidney. VI. Cardoso, Valéria Silva. VII. Título.

2026-4336
CDD 342.17

2026-4336 **CDU 342.726**

Elaborado por Vagner Rodolfo da Silva - CRB-8/9410

Índice para catálogo sistemático:

1. Direito da criança e dos adolescentes 342.17
2. Direito da criança e dos adolescentes 342.726

apresentação

O Grupo Intersetorial Nacional sobre Cuidado de Criança e Adolescente por Família Extensa e Pessoas Próximas (GIN-FE) é um grupo de estudos e incidência política que tem por objetivo contribuir, em âmbito nacional, para o fortalecimento da Convivência Familiar e Comunitária de crianças e adolescentes com foco na preservação dos vínculos de origem.

As ações promovidas pelo GIN-FE contemplam tanto os aspectos técnicos quanto políticos, reafirmando a importância da manutenção da criança e do adolescente em seu contexto familiar e comunitário, primando pelo seu melhor interesse.

A convivência familiar e comunitária pressupõe a existência de uma rede de pessoas e políticas públicas comprometidas com a proteção integral de crianças/adolescentes valorizando o seu contexto de origem.

O GIN-FE concentra esforços no fortalecimento dessa rede de relações protetivas, como essencial para o desenvolvimento e o bem-estar de cada criança/adolescente.

GIN-FE
Grupo Intersetorial Nacional sobre Cuidado de Criança e Adolescente por Família Extensa e Pessoas Próximas

Terra dos Homens

Movimento Nacional Pró Convivência Familiar e Comunitária

SINDICATO ESTADUAL DOS CONSELHEIROS TUTELARES DO RIO DE JANEIRO

CONDEGE

CNMP Conselho Nacional do Ministério Público

SUMÁRIO

Introdução 07
Claudia Cabral

UMA VISÃO ANTROPOLÓGICA SOBRE FAMÍLIAS EXTENSAS NO BRASIL . . . 11
Jonathan Hannay

A INFÂNCIA EM RISCO E SUA GESTÃO. A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO E A EXPERIÊNCIA DE FRANCA 19
Anderson de Castro Ogrizio

ENTRE O AFETO E O DIREITO: DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS CUIDADOS EM FAMÍLIA EXTENSA NO BRASIL SOB A ÉGIDE DO PNCFC 2025 35
Sidney Fiori Junior

O CUIDADO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NA FAMÍLIA EXTENSA E PESSOAS PRÓXIMAS: INTERFACES ENTRE NORMATIVAS, PRÁTICAS E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL. 45
Claudia Cabral
Raum Batista
Valéria Cardoso

INTRODUÇÃO

Claudia Cabral[1]

O Grupo Intersetorial Nacional sobre Cuidado de Criança e Adolescente por Família Extensa e Pessoas Próximas (GIN-FE) foi instituído em abril de 2023 por iniciativa da Associação Brasileira Terra dos Homens (ABTH), com o propósito de contribuir, em nível nacional, para o debate técnico-político sobre o cuidado de crianças e adolescentes por famílias extensas e pessoas próximas. Sua composição é interinstitucional e reúne representantes da sociedade civil, do Poder Executivo e do Sistema de Justiça. Os membros do GIN-FE são autores da série "Cadernos sobre o Cuidado de Crianças e Adolescentes por Famílias Extensas e Pessoas Próximas", da qual este livro faz parte.

O GIN-FE tem alcançado resultados importantes na produção de documentos e artigos, na disseminação do tema e na realização de ações de formação em diferentes regiões do país. Além disso, exerce influência política junto ao Legislativo nacional em prol da revisão das leis relacionadas ao tema.

Artigos, publicações e pesquisas relevantes foram produzidos e disseminados, totalizando oito documentos. Para conhecer essas produções, acesse: https://www.terradoshomens.org.br/pt%20br/expertise_areas/axis_5/expertise_areas.

Fortalecer o cuidado de crianças e adolescentes no âmbito da família extensa é investir na prevenção da separação e na preservação e proteção de seus vínculos, de sua história e de suas origens, assim como na construção de políticas públicas mais humanas, eficazes e alinhadas aos direitos da criança e do adolescente.

A noção de família ampliada foi formalmente reconhecida no âmbito das Nações Unidas no início da década de 1990. Em 1992, ano dedicado ao tema pela ONU, foi definida como o conjunto ampliado de pessoas "com quem se conta" para o cuidado, a proteção e o pertencimento de crianças e adolescentes. Essa definição rompe com a concepção restrita de família nuclear e reconhece redes de cuidado que incluem avós, tios, tias, primos, madrinhas, padrinhos e outros vínculos afetivos e comunitários significativos.

Essa compreensão ampliada de família está alinhada aos princípios da Convenção sobre os Direitos da Criança (art. 3º), ao reconhecer que o desenvolvimento integral da criança ocorre em contextos relacionais diversos, culturalmente situados e historicamente construídos.

Na América Latina, sobretudo no Brasil, a família extensa sempre desempenhou papel fundamental na organização do cuidado infantil, especialmente em contextos marcados por desigualdades sociais, migrações, trabalho informal e ausência ou fragilidade das políticas públicas de proteção social.

---

[1] *Psicóloga com pós-graduação em pedagogia em Paris e especialização em terapia de família. Dedica sua trajetória à defesa dos direitos da infância e da juventude, como Fundadora e Diretora Executiva da Associação Brasileira Terra dos Homens (ABTH) e coordenadora-geral do Serviço Social Internacional (SSI) no Brasil. Referência nacional na articulação de políticas públicas, é membro fundadora do Movimento Nacional Pró-Convivência Familiar e Comunitária (MNPCFC), além de fundadora e secretária executiva do GIN-FE (Grupo Intersetorial Nacional sobre Família Extensa). No cenário global, representa o país e integra importantes redes internacionais de proteção à criança, como a Rede Latino-Americana de Acolhimento Familiar (RELAF), Better Care Network e Family for Every Child.*

O fortalecimento do apoio político-institucional às famílias extensas pode resultar na redução das situações de violência e violação de direitos, consequentemente, na diminuição da demanda por políticas de acolhimento. Essas políticas, quando necessárias em razão do afastamento familiar, são mais custosas para o país e podem gerar rupturas de vínculos primários, com impactos prejudiciais ao desenvolvimento de crianças e adolescentes.

Trabalhar com a família extensa não significa apenas prevenir a separação familiar, mas também ampliar as possibilidades de reintegração quando o afastamento ocorre. O fortalecimento prévio das redes familiares ampliadas e das pessoas próximas aumenta as possibilidades de cuidado continuado, preserva vínculos afetivos e comunitários e reduz os danos decorrentes de rupturas prolongadas.

Em muitos países, entretanto, o debate e as políticas públicas têm se concentrado predominantemente nas respostas ao afastamento já concretizado. Este caderno propõe ampliar esse horizonte, reafirmando a centralidade da prevenção da separação familiar como estratégia fundamental para a efetivação do direito à convivência familiar e comunitária, em consonância com as Diretrizes Internacionais sobre Cuidados Alternativos para Crianças (ONU, 2010) e com as normativas nacionais e internacionais que orientam a proteção integral de crianças e adolescentes.

Nesse sentido, ampliar a compreensão sobre o '*Kinship Care*' (termo conhecido mundialmente para o cuidado por família extensa), como política de prevenção, e não apenas como medida reparatória, é fundamental para a efetivação do direito à convivência familiar e comunitária, inclusive como estratégia de fortalecimento dos processos de reintegração familiar.

A disseminação dos estudos do GIN-FE faz parte de uma estratégia de reposicionamento do debate sobre cuidado, família e proteção, deslocando o foco da resposta à violação para a prevenção; do modelo nuclear para o modelo ampliado de família; e da intervenção tardia para o fortalecimento das redes de cuidado já existentes. Essa perspectiva reconhece o grupo familiar ampliado como potencial cuidador de crianças e adolescentes, contribuindo para evitar o rompimento de vínculos familiares e comunitários. Trata-se de uma proposta alinhada aos princípios nacionais e internacionais dos direitos da criança e às discussões contemporâneas sobre justiça social, equidade e cuidado.

Neste segundo caderno, mais uma vez trazemos a contribuição de profissionais ligados ao GIN-FE, que se destacam por uma atuação voltada à manutenção dos vínculos da rede familiar de origem de crianças e adolescentes que demandam alguma intervenção estatal.

Jonathan Hannay abre o debate trazendo uma visão antropológica sobre a concepção de cuidado familiar no Brasil. Com foco no papel da família extensa na educação de crianças, seu artigo apresenta uma análise aprofundada das raízes históricas, culturais e estruturais relacionadas ao tema. Examina a interação entre os povos originários e a colonização europeia, refletindo sobre a importância da evangelização no processo de desestruturação dos sistemas familiares tradicionais. Analisa, ainda, o direito português e a moral cristã, com foco na filiação biológica formal, e destaca a reconstrução social dos quilombos e suas formas ampliadas de parentesco. Ao ampliar a perspectiva do debate, evidencia a complexidade dos inúmeros arranjos familiares existentes e os desafios do diálogo entre essas formas de organização e a formalização do ordenamento jurídico.

Dando sequência à discussão, **Anderson Ogrizio**, procurador de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo, atuante na defesa da manutenção dos vínculos familiares de origem, promove, com base no atual ordenamento jurídico, uma interpretação da lei que respeita as múltiplas formas de funcionamento familiar destacadas no artigo anterior. O autor demonstra, a partir da prática cotidiana, como fortalecer os vínculos da criança com toda a sua rede de cuidadores primários, respeitando a diversidade da organização familiar brasileira. Por meio de um diálogo permanente entre o Sistema de Justiça e a Secretaria Municipal de Assistência Social de Franca, em São Paulo, Anderson relata sua experiência em reduzir consideravelmente os acolhimentos institucionais e evitar separações desnecessárias.

O artigo evidencia a persistência de interpretações que nem sempre refletem plenamente os princípios da doutrina da proteção integral, previstos na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente. Destaca que "*o ideário de acesso à Justiça, especificamente à Justiça da Infância e Juventude, não pode ser sacralizado e deve ser reconhecido e facilitado apenas àqueles que efetivamente dela necessitem, sob pena de usurpação de competência municipal por desrespeito à descentralização político-administrativa trazida pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente*".

O texto aborda os inúmeros encaminhamentos de crianças para serviços de acolhimento institucional, apesar do caráter excepcional dessa medida. Apresenta experiências concretas voltadas à prevenção de acolhimentos em Franca, considerando a importância da análise da realidade social e transgeracional de cada família e reforçando mecanismos de solidariedade e colaboração para a preservação e o fortalecimento dos vínculos de origem. Também problematiza os frequentes encaminhamentos de situações envolvendo crianças em contextos de pobreza às Varas da Infância e Juventude com base em suspeitas genéricas de violação de direitos, ressaltando a importância dos princípios constitucionais da cooperação e da solidariedade.

Seguindo essa perspectiva, o artigo de **Sidney Fiori Junior**, também promotor de Justiça, no norte do País, em Tocantins, apresenta os mais recentes marcos legais relacionados à importância da família extensa no contexto da Convivência Familiar e Comunitária. O autor destaca referenciais conceituais e normativos, ressaltando a intersetorialidade como princípio fundamental para a identificação precoce de cuidadores potenciais. Analisa a importante diferenciação entre família de origem e família substituta, situando a família extensa como parte integrante da rede familiar de origem da criança. Aponta, ainda, a insuficiente tradução operacional desse entendimento no atendimento a esses cuidadores, que devem ser reconhecidos não apenas como colaboradores, mas como protagonistas da proteção. O texto compara a realidade brasileira à de outros países e destaca a recente revisão do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito à Convivência Familiar e Comunitária (2025) como um importante marco normativo, especialmente ao apontar a necessidade de regulamentação definitiva dos subsídios previstos no art. 34 do ECA.

Por fim, a equipe da Associação Brasileira Terra dos Homens, composta por **Claudia Cabral** (coordenadora do GIN-FE e autora desta introdução), **Valéria Cardoso** e **Raum Batista**, integrantes da Secretaria Executiva do GIN-FE, apresenta uma reflexão aprofundada sobre a incorporação do conceito de prevenção à agenda pública voltada ao trabalho com famílias extensas e ampliadas.

O texto problematiza a necessidade de judicialização e formalização de todos os cuidadores que compõem as famílias extensas, destacando que a circulação interna de crianças entre familiares pode ocorrer como estratégia de proteção e cuidado. Argumenta que cada contexto familiar deve ser analisado individualmente e que, em função da organização interna da família e dos níveis de violência eventualmente presentes em suas relações, os estudos diagnósticos devem fundamentar as decisões acerca da necessidade — ou não — de intervenção pelo Sistema de Garantia de Direitos.

O artigo dialoga com guias e diretrizes internacionais, com o Estatuto da Criança e do Adolescente, com o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária e com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Aponta a interseção entre esses marcos normativos, distingue o cuidado formal do informal e destaca a importância da integração entre Justiça e proteção social, com especial atenção aos serviços de Guarda Subsidiada e ao papel estratégico da política de assistência social na promoção do cuidado familiar.

Este é o segundo Caderno do GIN-FE, e os próximos já estão em preparação. Convidamos você, leitor interessado no tema, a tornar-se mais um agente de disseminação desse debate, tão fundamental em um país marcado por profundas desigualdades. É necessário superar paradigmas tradicionais e revisitar conceitos enraizados que não refletem plenamente nem as normativas vigentes nem a realidade vivida por crianças e adolescentes no Brasil.

UMA VISÃO ANTROPOLÓGICA SOBRE FAMÍLIAS EXTENSAS NO BRASIL

Jonathan Hannay[2]

RESUMO

O presente artigo propõe uma análise antropológica das famílias extensas no Brasil, articulando elementos históricos, culturais, religiosos e jurídicos que contribuíram para a constituição das múltiplas formas familiares existentes no país. Parte-se de uma perspectiva evolutiva da organização social humana, considerando a centralidade de arranjos multigeracionais na criação de crianças ao longo da história da espécie. Em seguida, examina-se a formação social brasileira a partir da interação entre povos originários, populações europeias colonizadoras, povos africanos escravizados e sucessivas ondas migratórias. Analisa-se ainda a influência das tradições religiosas na expansão dos vínculos familiares, bem como práticas culturais brasileiras que consolidaram modelos ampliados de parentesco. Por fim, discute-se a formalização jurídica das relações familiares a partir da Constituição Federal de 1988, do Estatuto da Criança e do Adolescente e do Sistema Único de Assistência Social, problematizando os limites entre reconhecimento cultural e normatização estatal. Conclui-se que a família extensa constitui elemento estruturante da sociedade brasileira, demandando abordagem normativa sensível à diversidade histórica e antropológica do país.

Palavras-chave: família extensa; antropologia da família; pluralidade cultural; parentesco; direitos da criança.

ABSTRACT

This article proposes an anthropological analysis of extended families in Brazil, articulating historical, cultural, religious and legal elements that have contributed to the constitution of multiple family forms in the country. It begins with an evolutionary perspective on human social organisation, considering the centrality of multigenerational arrangements in child-rearing throughout the history of the species. It then examines Brazilian social formation through the interaction between Indigenous peoples, European colonisers, enslaved African populations and successive waves of migration. The influence of religious traditions in the expansion of family bonds is also analysed, as well as Brazilian cultural practices that consolidated extended kinship models. Finally, the legal formalisation of family relations is discussed in light of the 1988 Federal Constitution, the Child and Adolescent Statute and the Unified Social Assistance System, questioning the limits between cultural recognition and state regulation. It is concluded that the extended family constitutes a structural element of Brazilian society and requires normative approaches sensitive to the country's historical and anthropological diversity.

Keywords: extended family; anthropology of family; cultural plurality; kinship; children's rights.

[2] *Secretário-Geral da ACER Brasil; Consultor da CARF-UK.*

INTRODUÇÃO

A discussão sobre família extensa no Brasil exige abordagem que ultrapasse a mera definição jurídica ou administrativa. O conceito, frequentemente utilizado no campo da assistência social e do direito da infância, carece de fundamentação antropológica mais aprofundada que permita compreender suas raízes históricas, culturais e estruturais.

O presente artigo desenvolve, em formato acadêmico, reflexão originalmente apresentada em seminário internacional dedicado exclusivamente ao tema da família extensa. A palestra partiu de uma perspectiva antropológica, propondo que a família extensa não constitui exceção ao modelo familiar brasileiro, mas, sim, sua base histórica e estrutural.

Para sustentar essa tese, o texto percorre diferentes níveis de análise: (i) a história evolutiva do *Homo sapiens*; (ii) a formação histórica do Brasil a partir da interação entre povos originários, colonização europeia e populações africanas escravizadas; (iii) as sucessivas ondas migratórias; (iv) o papel das tradições religiosas na ampliação dos vínculos de parentesco; e (v) os impactos da formalização jurídica contemporânea.

Argumenta-se que o modelo nuclear moderno é historicamente recente e não pode ser tratado como padrão universal. A família extensa brasileira, ao contrário, emerge como resultado coerente de processos históricos complexos.

1. O HORIZONTE EVOLUTIVO DA FAMÍLIA: *HOMO SAPIENS* E CUIDADO COOPERATIVO

1.1 *Homo sapiens* e o cuidado cooperativo

A análise inicia-se no ponto mais amplo possível: a própria formação da espécie humana. Evidências arqueológicas indicam que o *Homo sapiens* surge entre 160 e 200 mil anos atrás. Durante aproximadamente 150 mil anos, o modelo predominante de cuidado infantil foi coletivo e cooperativo, quando os seres humanos viviam em um modo de vida de caçadores-coletores mas em grupos familiares alargados.

A criança humana nasce em condição de extrema dependência biológica. Diferentemente de outras espécies, necessita de cuidado prolongado para sobreviver e se desenvolver cognitivamente. Esse dado levou antropólogos e neurocientistas a afirmar que a sobrevivência da espécie esteve condicionada à presença de múltiplos cuidadores. Não era um casal isolado que garantia a criação da criança, mas uma rede composta por quatro ou mais adultos — avós, tios, irmãos mais velhos e membros do grupo. Esse padrão de cuidado multigeracional não é um fenômeno cultural periférico, mas parte constitutiva da experiência humana.

1.2 Agricultura, sedentarização e transformação das comunidades

O advento da agricultura, ocorrido em diferentes regiões do mundo há cerca de 14 mil anos, permitiu a fixação de grupos humanos em territórios específicos e a formação de comunidades

mais densas. Esse processo não eliminou as redes ampliadas de parentesco, mas as reorganizou em contextos mais complexos, nos quais várias famílias compartilhavam o mesmo espaço social, econômico e simbólico. As civilizações que emergiram a partir da agricultura mantiveram, em diferentes graus, estruturas familiares extensas, nas quais avós, tios, primos e outros parentes desempenhavam papéis centrais na socialização das crianças e na reprodução cultural do grupo.

1.3 Revolução Industrial e redefinição do papel da criança

A ruptura mais significativa ocorre apenas com a Revolução Industrial, cerca de 250 anos atrás. Nesse momento, crianças passam a integrar a força de trabalho fabril, e seu valor torna-se econômico independentemente da sua unidade familiar. Posteriormente, em 1874, é fundada em Nova Iorque a Primeira Sociedade para a Proteção das Crianças — ironicamente posterior à Primeira Sociedade para a Proteção dos Animais. O simbolismo desse fato evidencia mudança profunda: a criança deixa de ser vista como trabalhador equivalente ao adulto e passa a ser reconhecida como sujeito de proteção. É nesse contexto histórico que o modelo nuclear — pai, mãe e filhos — ganha centralidade normativa. Contudo, sob perspectiva evolutiva, trata-se de fenômeno extremamente recente.

2. POVOS ORIGINÁRIOS: DIVERSIDADE E PARENTESCO AMPLIADO

O Brasil abriga mais de 180 povos originários distintos, e cada um possui língua, organização social e sistema de parentesco próprios. Um aspecto particularmente relevante destacado na palestra é que muitos desses povos se reconhecem entre si como parentes, ainda que pertençam a etnias distintas. Esse reconhecimento amplia o conceito de parentesco para além da consanguinidade direta, apesar de não se relacionar à criação das crianças. Trata-se de pertencimento histórico compartilhado que nasceu entre os povos originários do Canadá e passou a ser adotado por povos originários de muitas partes da Terra, inclusive no Brasil.

Tratando-se dos povos originários brasileiros, é fundamental distinguir tronco linguístico de identidade étnica. O exemplo dos Guarani é emblemático: não constituem um único povo, mas diversos povos que compartilham um tronco linguístico. Cada povo que fala Guarani possui práticas sociais e familiares muitas vezes parecidas mas também distintas.

2.1 O caso Xokleng Laklãnõ

Entre os Xokleng Laklãnõ, em Santa Catarina, observa-se organização familiar que desafia o modelo ocidental. Quando um filho sai da casa de origem para constituir nova família, cria-se um vazio simbólico na família anterior e, ao nascer o primeiro filho desse novo núcleo, ele pode ser integrado à unidade familiar dos avós, sendo considerado filho — não neto. Importante ressaltar inclusive que na língua Laklãnõ, que é do trono linguístico Macro-Jê, há palavras para mãe, pai, filho e filha, mas não para neto, avó e outros que nas línguas europeias existem. Isso não significa que eles não reconhecem diferentes gerações, mas que na organização sociofamiliar isso não seja algo existente.

Esse arranjo não é informal ou irregular dentro da lógica cultural Xokleng, ele é estruturante, e a dificuldade surge quando o Estado moderno, por meio de seu sistema registral de certidões de nascimento, tenta enquadrar essa prática em categorias fixas de filiação biológica.

3. COLONIALISMO, EXTRATIVISMO E IMPOSIÇÃO DE MODELOS FAMILIARES

As primeiras ondas europeias que chegaram ao Brasil estavam profundamente associadas a projetos de conquista, extração de recursos e evangelização. Os colonizadores eram, majoritariamente, homens adultos, o que contribuiu para a imposição de relações assimétricas de poder e para a subjugação de populações locais.

Os missionários jesuítas desempenharam papel central na tentativa de "civilizar" povos originários, frequentemente por meio da retirada de crianças de seus contextos familiares e comunitários para inserção em instituições educativas cristãs. Esse processo teve impactos profundos na desestruturação de sistemas familiares tradicionais.

3.1 A vinda da Coroa Portuguesa em 1808

A transferência da Corte portuguesa para o Brasil, em 1808, representou uma transformação radical na organização social da colônia. Pela primeira vez, o Estado e o Império português passaram a ser governados a partir do território brasileiro, trazendo consigo estruturas administrativas, jurídicas e familiares que não existiam anteriormente, já que a totalidade do funcionalismo público, incluindo o judiciário e a administração pública, veio ao mesmo tempo com os seus familiares.

Esse processo consolidou modelos de família baseados no direito português e na moral cristã, reforçando o patriarcado e a centralidade da filiação biológica formal. Entretanto, a própria sociedade portuguesa era miscigenada e complexa. A presença de igreja "dos pretos" em Portugal desde o século XIV e o fato de que entre os anos 711 e 1492 parte e toda a Península Ibérica foi governada por califados muçulmanos vindos do continente africano revelam que a ideia de "branquitude homogênea" é uma construção simplificadora.

4. POVOS AFRICANOS ESCRAVIZADOS: DESTRUIÇÃO E RECONSTRUÇÃO DO PARENTESCO

Milhões de africanos foram trazidos ao Brasil sob regime de escravidão. Não eram um grupo homogêneo. Falavam milhares de línguas, pertenciam a diferentes sistemas políticos e organizavam-se segundo variadas estruturas familiares: matrilocais, patrilocais, matrifocais e patrifocais.

O tráfico transatlântico deliberadamente desarticulava famílias. Pessoas eram vendidas separadamente. Grupos homogêneos e familiares não eram preservados levando a uma constante formação e reformulação de grupos familiares, inclusive dos filhos dos donos de pessoas escravizadas com pessoas escravizadas. Apesar disso, práticas culturais e redes familiares foram reconstruídas no Brasil.

4.1 O Levante dos Malês

O Levante dos Malês evidencia a presença organizada de africanos muçulmanos na Bahia. Já os africanos vindos do Congo e de Angola frequentemente eram católicos, ao menos nominalmente, haja vista que o Rei do Congo se tornou católico no século XV, os filhos dele eram educados em Lisboa e um se tornou bispo do Congo. Um vez no Brasil, mesmo escravizados se organizavam junto a "pretos livres" em irmandades religiosas.

4.2 Destruição de registros históricos

Em 1890, por ordem do Barão do Rio Branco, grande parte dos registros do período escravocrata foi destruída. Essa destruição não apenas apagou memórias familiares, mas inviabilizou reparações.

4.3 Quilombos

Os quilombos constituíram espaços de diversidade e reconstrução social, reunindo africanos de diferentes origens, povos indígenas e outros grupos marginalizados. Longe de serem comunidades isoladas, os quilombos integravam redes econômicas e sociais mais amplas.

Nesses espaços, formas ampliadas de parentesco e solidariedade desempenharam papel central na sobrevivência coletiva, reforçando a importância da família extensa como estrutura de resistência. Existiam inclusive dentro e nas proximidades das cidades de Rio de Janeiro e São Paulo no século XIX.

5. ONDAS MIGRATÓRIAS E PLURALIDADE DE MODELOS FAMILIARES

A formação social brasileira não pode ser compreendida sem a análise das sucessivas ondas migratórias que, ao longo dos séculos, transformaram profundamente o tecido sociocultural do país. Essas migrações não apenas alteraram a composição demográfica, mas introduziram diferentes concepções de parentesco, organização doméstica, autoridade familiar e transmissão intergeracional.

Entre os primeiros grupos migratórios de grande impacto estão os chamados "novos cristãos", judeus convertidos que fugiam da Inquisição espanhola e portuguesa. Muitos desses in-di-víduos estabeleceram-se inicialmente no Brasil colonial e, posteriormente, migraram para outras regiões das Américas, inclusive para aquela que hoje constitu os Estados Unidos, após a expulsão dos holandeses do Nordeste brasileiro. Esse fluxo evidencia como práticas religiosas e estruturas familiares sefarditas passaram a integrar o mosaico cultural brasileiro, contribuindo para uma tradição de organização familiar marcada pela coesão comunitária e pela forte interdependência entre parentes. Na mesma época, também houve uma forte migração forçada do povo Calon.

A partir de 1860, as diásporas libanesas — frequentemente identificadas no Brasil como "turcos", em razão do domínio otomano à época — introduziram novas matrizes religiosas e familiares. Diferentemente do que muitas vezes se presume, esses grupos não eram homogêneos:

traziam consigo quatro tradições religiosas distintas, incluindo cristãos maronitas, ortodoxos, muçulmanos e drusos. Cada uma dessas tradições carregava concepções próprias sobre casamento, filiação, herança e responsabilidade coletiva. A presença dessas comunidades reforçou no Brasil práticas familiares baseadas em solidariedade ampliada, redes de parentesco transnacionais e forte coesão intraétnica.

Nas últimas décadas do século XIX e início do século XX, o Brasil recebeu fluxos significativos de italianos, espanhóis, poloneses, suíços, ucranianos e alemães. Esses grupos chegaram majoritariamente em contexto de colonização agrícola ou expansão urbana, trazendo modelos familiares variados. Entre protestantes e ortodoxos, por exemplo, observavam-se arranjos domésticos distintos daqueles predominantes no catolicismo ibérico. A diversidade interna do cristianismo contribuiu para ampliar ainda mais o repertório de formas familiares no território brasileiro.

A imigração japonesa, iniciada oficialmente em 1908, adicionou outra dimensão à pluralidade familiar. A tradição japonesa enfatiza fortemente a continuidade da linhagem, o respeito aos ancestrais e a interdependência entre gerações com práticas religiosas shinto e budista.

No século XX, novas ondas migratórias incluíram judeus fugindo do nazismo e, mais recentemente, bolivianos, haitianos, venezuelanos, diversas nacionalidades do continente africano e afegãos. A presença afegã, por exemplo, introduz um dado relevante: o Afeganistão é composto por pelo menos sete povos principais, com distintas tradições culturais e religiosas, nem todos muçulmanos. Esse detalhe demonstra como generalizações simplificadoras obscurecem a complexidade das formas familiares trazidas por esses grupos.

Cada grupo trouxe consigo concepções próprias de família, casamento, herança e cuidado intergeracional. O resultado é um mosaico social no qual múltiplos modelos familiares coexistem e se influenciam mutuamente.

6. RELIGIÃO, COMPADRIO E AMPLIAÇÃO DOS VÍNCULOS DE PARENTESCO

Entre os elementos que mais contribuíram para a expansão das redes familiares no Brasil está o fenômeno religioso. A tradição cristã, predominante ao longo de séculos, introduziu o instituto do compadrio como mecanismo formal de ampliação de vínculos.

No batismo católico, a escolha de padrinhos e madrinhas não constitui simples ritual simbólico. O ato cria uma relação de compadrio entre os pais biológicos e os padrinhos, estabelecendo laços reconhecidos socialmente como de natureza quase parental. O pai torna-se compadre; a mãe, comadre. A criança passa a ter, além dos pais biológicos, figuras adicionais que assumem compromisso moral com sua formação.

Historicamente, não era incomum que crianças residissem com padrinhos e madrinhas, especialmente em contextos de vulnerabilidade econômica ou mobilidade familiar. Assim, o compadrio operava como mecanismo de redistribuição de responsabilidades parentais dentro de redes ampliadas.

Um exemplo particularmente expressivo mencionado na palestra refere-se ao interior do Ceará, onde, em 1989, o autor observou prática de apadrinhamento vinculada à fogueira de São João. Nesse contexto, a escolha de padrinhos ocorria em ritual público que formalizava a expansão da família para além dos vínculos consanguíneos. A prática evidencia como religião e cultura popular operam conjuntamente na construção do parentesco.

No contexto islâmico, a prática da kafala representa outra forma de ampliação familiar. Diferentemente da adoção ocidental, a kafala permite que uma criança seja acolhida por outra família sem ruptura do vínculo biológico original. O nome do pai biológico permanece registrado, mas a responsabilidade cotidiana é exercida pela família que assume a criação da criança. Em um país como o Brasil, que recebe migrantes de tradição islâmica, essa prática desafia concepções jurídicas baseadas na substituição plena da filiação.

Portanto, a religião atua como força estruturante na ampliação das constelações familiares brasileiras, consolidando a ideia de que parentesco não se restringe à genética e ao casamento.

7. PARENTESCO POR CONSIDERAÇÃO E NOVAS CONFIGURAÇÕES FAMILIARES

Além dos vínculos religiosos formais, a cultura brasileira desenvolveu formas próprias de ampliação do parentesco, como os chamados “parentes por consideração”. Irmãos, tios e primos por consideração geralmente existem por opção das duas partes (sobrinho/tio) podendo ser reconhecidos ou não pela família e comunidade.

A prática não é marginal nem episódica. Em muitas famílias, o convívio cotidiano, a partilha de experiências e o cuidado recíproco consolidam vínculos que, embora não registrados formalmente, possuem forte legitimidade social.

O reconhecimento recente, pelo Supremo Tribunal Federal, da multiparentalidade representa avanço significativo na aproximação entre realidade social e norma jurídica. A possibilidade de registro de duas mães ou dois pais, ou de pai e mãe adicionais, demonstra que o sistema jurídico brasileiro começa a reconhecer a complexidade das constelações familiares.

Contudo, esse reconhecimento ainda convive com estruturas administrativas, na saúde, na educação e na assistência social, que centralizam responsabilidade exclusivamente naqueles que constam formalmente na certidão de nascimento como mãe e pai.

8. FORMALIZAÇÃO JURÍDICA E DESAFIOS DO ESTADO MODERNO

A formalização jurídica das relações familiares no Brasil passou por transformações significativas nas últimas décadas. Há cerca de 30 anos, era comum que registros de nascimento fossem realizados com base apenas na declaração do declarante no cartório, com duas testemunhas, especialmente em casos de nascimento domiciliar. E isso às vezes registrava juridicamente uma relação socialmente construída e não uma realidade biológica; alguns exemplos que conheço

em primeira mão: em 1989, no Ceará, eu conheço uma família em que a filha mais nova tem registro igual às irmãs, mas todo mundo sabe, ela sabe, sempre, que era filha adotiva dos pais. Em São Paulo, em 1993, conheço um menino nascido em 1983 que fora registrado como filho da sua avó paterna diante do sumiço da mãe pouco tempo depois do seu nascimento. E temos o exemplo já citado da prática tradicional de registro entre o povo Xokleng Laklãnõ em Santa Catarina. Esses exemplos evidenciam que o registro civil nem sempre refletiu integralmente a realidade biológica, mas, sim, a realidade social e cultural do cuidado.

No Brasil, a certidão de nascimento inclui identificação dos pais e dos avós; em contraste, no sistema britânico e em muitos outros países, apenas os pais constam formalmente no documento. Ainda assim, em ambos os sistemas, a responsabilidade administrativa automática recai exclusivamente sobre aqueles que constam como pais. Essa centralização jurídica não contempla plenamente as redes ampliadas de cuidado que, historicamente, garantem a proteção das crianças no Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida a partir do horizonte evolutivo, histórico e cultural brasileiro demonstra que a família extensa não constitui exceção, mas padrão recorrente e estruturante. Desde o cuidado cooperativo do *Homo sapiens* até as complexas interações entre povos originários, africanos escravizados, colonizadores europeus e migrantes contemporâneos, a organização familiar brasileira consolidou-se como sistema plural e adaptativo. A formalização jurídica, especialmente após a Constituição de 1988, avançou na proteção integral da criança. Contudo, ainda enfrenta o desafio de incorporar plenamente a diversidade que caracteriza a sociedade brasileira.

A reflexão final retoma a pergunta formulada na palestra: se durante 150 mil anos a criação das crianças foi responsabilidade compartilhada, como o Estado moderno pode restringir a parentalidade à formalidade registral? Do meu ponto de vista, o desafio contemporâneo consiste em construir um Estado capaz de reconhecer essa diversidade sem homogeneizá-la, garantindo proteção integral às crianças e aos adolescentes sem impor modelos familiares exógenos e restritivos.

A INFÂNCIA EM RISCO E SUA GESTÃO. A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO E A EXPERIÊNCIA DE FRANCA

Anderson de Castro Ogrizio[3]

RESUMO

O artigo analisa criticamente a gestão da situação de risco à infância no Brasil, evidenciando a baixa efetividade da doutrina da proteção integral prevista na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente. Argumenta-se que a lógica neoliberal, predominante nas práticas do sistema de garantia de direitos, reforça desigualdades sociais e conduz a respostas inadequadas, como o acolhimento institucional indevido. Apresenta-se a experiência do município de Franca (SP), que, por meio da articulação interinstitucional e da cooperação solidária, reduziu significativamente os afastamentos familiares, priorizando o acolhimento familiar e as estratégias de fortalecimento da rede de apoio. Conclui-se que a superação da vulnerabilidade infantil exige abordagens integradas, solidárias e coletivas, capazes de enfrentar obstáculos estruturais e multidimensionais.

Palavras-chave: proteção integral; infância em risco; Estatuto da Criança e do Adolescente; neoliberalismo; acolhimento familiar; políticas públicas.

Sumário: Introdução. 1. A Infância Ganha Esperança. 2. A Infância Perde a Esperança. 3. A Infância não Pode Esperar. 4. A Experiência de Franca. Conclusão.

INTRODUÇÃO

Este artigo busca demonstrar que a falta de entendimento do espírito da doutrina da proteção integral, prevista na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente, vem conduzindo a uma gestão ineficiente da situação de risco familiar e social da infância brasileira a despeito dos avanços prometidos.

Insiste-se em centralizar o cuidado da infância em órgãos e instituições específicos, com potencialização da situação de risco ao invés de sua eliminação e tratamento discriminatório entre crianças de realidades socioeconômicas distintas.

Sem que nos déssemos conta, naturalizamos ver crianças das classes sociais mais empobrecidas terem seus direitos discutidos na Vara da Infância e Juventude e outras em Varas de Família e Sucessões, com a possibilidade sempre latente às primeiras de se verem afastadas da convivência com seus familiares e com sua comunidade, em completo abandono do princípio constitucional da igualdade material.

---

[3] *Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo. Especialista em Direito Público. E-mail: andersonogrizio@mpsp.mp.br*

É apresentado o motivo que leva a essa deturpação do Estatuto, não o único, é claro, mas o essencial, aquele ao qual devemos sempre nos atentar para que, uma vez reconhecido como presente, seja levado em consideração em cada passo do sistema de garantia de direitos.

Poderemos perceber claramente que o ideário de acesso à Justiça, especificamente à Justiça da Infância e Juventude, não pode ser sacralizado e deve ser reconhecido e facilitado apenas àqueles que efetivamente dela necessitam, sob pena de usurpação de competência municipal por desrespeito à descentralização político-administrativa trazida pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

Além disso, será possível observar que, no mais das vezes, grassa por todo o sistema de garantia de direitos o tratamento do risco à infância sob a lógica da individualização, porquanto a realidade social e transgeracional da criança é desconsiderada, assim como os obstáculos multidimensionais que seus familiares e responsáveis enfrentam para sua criação.

Como consequência desse diagnóstico superficial, na prática encontramos a resposta estatal inadequada, muitas vezes com encaminhamento de crianças para acolhimentos institucionais a despeito da absoluta excepcionalidade dessa medida.

Percebemos, assim, uma violência institucional como resposta às violências familiar e social, em sobreposição cumulativa de violação de direitos.

Concluiremos que a resposta à situação de risco que verdadeiramente acolhe o espírito da proteção integral e garante a dignidade da criança exige manejos baseados em solidariedade e cooperação, não apenas no plano individual, mas também nas searas institucional e coletiva.

Ao final, apresentaremos experiência de Franca, cidade do interior do estado de São Paulo com cerca de 360 mil habitantes, onde, em 5 anos, foi possível redução de 61% no número de afastamentos familiares para acolhimento, com preferência pela modalidade familiar nas hipóteses em que a medida extrema realmente se fez necessária.

Será feito exame das iniciativas que levaram a esse resultado, que não vão muito além de articulação interinstitucional e vontade política, em uma das raras situações em que a garantia de direitos sociais não depende de aporte extra de recursos orçamentários e, na verdade, pode significar contenção de gastos.

Finalmente, registro a advertência de que para maior fluidez do texto a expressão “criança e adolescente” será substituída por “criança” e haverá diferenciação entre sistema de garantia de direitos e sistema de justiça para fins didáticos, em que pese este último ser tecnicamente espécie daquele.

1. A INFÂNCIA GANHA ESPERANÇA

A política de gestão à infância em risco no Brasil evoluiu do absoluto descaso para o incentivo governamental a práticas de caridade privada, passando por abordagem de natureza corretiva-retributiva, seguida de manejo assistencialista governamental para, enfim, reconhecer-se a criança e o adolescente como sujeitos de direitos, o que foi possível com a Constituição de 1988 e com o Estatuto da Criança e do Adolescente.

A infância não apenas ganhou o status constitucional de sujeito de direitos, mas como beneficiária de proteção integral e prioridade absoluta no recebimento de proteção e socorro, de atendimento, de políticas públicas e dotação orçamentária para sua concretização.

Reconheceram-se expressamente os direitos à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Não apenas a família e o poder público foram incumbidos da guarda desses direitos, mas também a sociedade, que passou a ter representantes eleitos vinculados a órgão autônomo encarregado de zelar pelo cumprimento de cada um deles (Conselho Tutelar).

Buscou-se, a todo custo, evitar a centralidade federal ou estadual no trato da infância em risco para entregar esse poder-dever aos municípios, que receberam autonomia federativa. Por outro lado, conforme observou Edson Sêda:

> *Assumindo sua condição de adulto, o município brasileiro assume a contrapartida dessa maioridade, que são os deveres de toda pessoa, individual ou coletiva, para com os que dela dependem. (...) Ao criar direitos constitucionais da criança e do adolescente, a Constituição, por injunção de movimentos populares de municípios junto aos Constituintes, deu aos municípios direitos e deveres públicos para com seus filhos não adultos. Deu também ao município o poder municipal de assumir as decisões de tudo quanto se faça no âmbito governamental para a defesa dos direitos de suas crianças e de seus adolescentes. Isso quer dizer que o Estado e a União devem parar de fazer o que até hoje foi muito comum no Brasil: gastar-se muito dinheiro em programas paralelos de assistência, pulverizando recursos que deveriam logicamente ser aplicados harmonicamente numa política comandada apenas e só apenas pelos interesses locais, interesses esses definidos sempre com a participação das entidades representativas da população. (BRASIL, 1990, p. 54-55).*

A garantia da participação popular nas decisões das políticas públicas locais foi então assegurada pela previsão de Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente.

Enfim, as alterações tidas como estruturais no estuário jurídico infantojuvenil foram de tal ordem que especialistas das mais diversas áreas passaram a anunciar ter ocorrido uma grande mutação, de ordem civilizatória, social, jurídica, judicial e municipal.

Era a infância brasileira ganhando esperança no fim da década de 80 e início da década de 90.

2. A INFÂNCIA PERDE A ESPERANÇA

Em que pesem todos os avanços prometidos com a mudança de paradigma provocada pelo Estatuto, a prática dos operadores do Direito revela uma realidade bem distante da utopia alicerçada no superior interesse das infâncias brasileiras.

Infâncias, no plural, não apenas por se referir às diferentes etapas do desenvolvimento da pessoa menor de 18 anos, mas também por refletir a realidade distinta de tratamento a que são submetidas, na prática, nossas crianças.

O princípio da igualdade é um dos pilares do estado democrático de direito, porque submete todos, indistintamente, ao império da lei e somente admite tratamento diferenciado dos indivíduos na medida do imprescindível para que alcancem o pleno gozo da sua dignidade, que não seria acessível sem a discriminação positiva.

A Constituição Federal, assim, não se limitou a estabelecer um direito geral de igualdade a partir de seu art. 5º, caput (todos são iguais perante a lei sem distinção de qualquer natureza), foi além e trouxe por todo o seu texto uma série de proibições de discriminações e impôs o dever do Estado de promover políticas públicas para compensação das desigualdades sociais, econômicas e culturais:

> *Neste contexto, tem sido amplamente aceita a distinção entre uma modalidade direta de discriminação e os casos da assim chamada discriminação indireta, no sentido de que ambas as formas de discriminação são, quando não justificáveis do ponto de vista constitucional, ofensivas ao princípio da igualdade. No caso da discriminação indireta, o que se verifica é que de medidas aparentemente neutras sob o ponto de vista discriminatório, quando de sua aplicação, resultam efeitos nocivos e particularmente desproporcionais para determinadas categorias de pessoas. (MARINONI; MITIDIERO; SARLET, 2017, p. 630).*

Sem que nos déssemos conta, a operação do Estatuto da Criança e do Adolescente sob uma lógica de neutralidade viabilizou, na prática, que fosse ofertado tratamento prejudicialmente distinto a algumas infâncias que compartilham a negação histórica de seus direitos sociais básicos.

Relatório do UNICEF Brasil (2025) trouxe retrato da infância nacional de maneira segmentada a partir do acesso a direitos fundamentais dos mais variados. Concluiu-se que a infância pobre enfrenta obstáculos multidimensionais para existir.

O conceito de pobreza multidimensional ultrapassa a insuficiência de renda e considera direitos fundamentais básicos como acesso à educação, saúde, moradia adequada, saneamento básico, água potável, informação, proteção contra o trabalho infantil e segurança alimentar.

Os dados revelaram que 55,9% das crianças e adolescentes estavam privados de pelo menos um direito básico em 2023, o que representa cerca de 28,8 milhões de indivíduos, sendo que entre 2017 e 2023 a dimensão educação apresentou piora significativa, com 30% das crianças entre 7 e 8 anos não alfabetizadas.

Esses obstáculos, que deveriam fundamentar discriminações positivas, são ignorados para uma aplicação neutra das normas de proteção infantojuvenil e, paradoxalmente, conduzem a violação de direitos de certas categorias de crianças.

Vejamos como isso ocorre.

Percebemos que essa infância pobre, que sobrevive a despeito dos obstáculos multidimensionais ao seu mínimo existencial, encontra-se sempre próxima dos equipamentos públicos do sistema de garantia de direitos, seja pelo atendimento por unidades de saúde do SUS, centros de referência de assistência social, unidades públicas de ensino etc.

O Estatuto da Criança e do Adolescente determina que qualquer agente público que identificar situação de maus-tratos deve comunicar o fato ao Conselho Tutelar e tomar as demais providências legais cabíveis. Na verdade, até mesmo a mera suspeita de maus-tratos deve ser comunicada (art. 13)[4], sob pena de infração administrativa sancionada com multa (art. 245) e até mesmo de crime punido com detenção de até 3 anos (art. 26, da Lei nº 14.344/2022).

A incorreta interpretação desses dispositivos acabou por estabelecer uma linha direta entre os equipamentos públicos do sistema de garantia de direitos e o sistema de justiça, sem que antes fossem tomadas as medidas pertinentes no âmbito da própria rede local de proteção.

Como nenhum agente público pretende se ver acusado de omissão ou prevaricação em casos de violência contra a criança, preferem "pecar pelo excesso" e comunicar não apenas ao Conselho Tutelar, mas também providenciar registro de boletim de ocorrência e notícia de fato ao Ministério Público, abrindo-se as portas para a judicialização da infância pobre ou, por que não, da pobreza infantil.

Seria possível argumentar que a distinção não faz sentido, porquanto as determinações de comunicação de violência se aplicam em favor de todas as crianças e obrigam também agentes privados. Essa visão ancorada em neutralidade, porém, desconsidera que o fator socioeconômico distingue profundamente a maneira com que a criança pobre vive a experiência de sua infância no dia a dia.

Traçando paralelo com o quanto observado e descrito por Bauman (1999), é de se considerar que a infância pobre vive a experiência de tempo e espaço de maneira significativamente diversa.

A pobreza multidimensional impõe às crianças de determinada classe social que permaneçam sempre atadas ao seu território e aos equipamentos nele existentes, quando existentes. Elas dependem da escola pública mais próxima, da unidade básica de saúde local, de equipamentos de assistência social e de organizações da sociedade civil atuantes em seu bairro ou, quando muito, em sua região.

Não podem despender valores para se transportar a outras regiões da cidade com a regularidade que os atendimentos exigem. Não podem deixar uma escola particular para matrícula em outra, perto ou longe de sua residência, com a facilidade do transporte privado.

Por outro lado, o espaço é relativo para a infância rica e, sendo experimentado dessa maneira fluida, não é sentido como um obstáculo. A escola pode ser alterada com a garantia do transporte familiar ou contratado. O atendimento médico não encontra fronteiras no bairro, na cidade e nem mesmo no país.

---

[4] *No mesmo sentido, mas excluindo a hipótese de mera suspeita, estabelecem o art. 13, da Lei nº 13.431/2017, e o art. 23, da Lei nº 14.344/2022.*

A mesma dicotomia se aplica à experiência diária do tempo. Uma infância aguarda por meses a fio a possibilidade de triagem pelo CAPSi para que, em seguida, seja submetida a terapias em grupo. A outra agenda consulta particular em tempo consideravelmente menor e pode ser submetida a sessões individuais de terapias multidisciplinares tantas vezes por semana quantas necessárias.

A infância rica, no mais das vezes, conta com pais em empregos razoavelmente estáveis e flexíveis que lhes permitem percorrer todos os equipamentos necessários para que se afaste qualquer suspeita de maus-tratos, mesmo que o próprio excesso de serviços (consultas, terapias multidisciplinares etc.) seja evidentemente nocivo ao desenvolvimento sadio da infância. Quando os pais não contam com esse tempo, delegam facilmente a atribuição à rede de apoio, familiar ou profissional ("babás").

A infância pobre se desenvolve sob os cuidados de pais em trabalhos informais, inseguros e precários, com escasso tempo disponível para adesão aos encaminhamentos da rede de proteção. São então estereotipados como "não aderentes" aos serviços ofertados. Estão a todo momento sob o risco de serem considerados inaptos ao exercício responsável do poder familiar.

Temos a possibilidade de verdadeira aceleração do tempo para uma infância, ao passo que para a outra ele se arrasta de maneira lenta e sofrível.

Essas maneiras contrastantes de vivenciar as infâncias no Brasil funcionam para que chegue ao sistema de justiça infantojuvenil, na imensa maioria das vezes, a infância pobre em situação de risco.

A infância rica, é bom que se diga, está igualmente exposta a toda sorte de riscos, mas, como visto, conta com mecanismos que evitam a ingerência do Conselho Tutelar, do Ministério Público e do Poder Judiciário.

Com essa dualidade em perspectiva, a pergunta central a nos fazermos é: devemos facilitar o acesso ao sistema de justiça para todas as infâncias ou atuar no sentido de garantir que um gerenciamento qualitativo do risco seja feito fora do âmbito da justiça?

Segundo compreendemos, a ênfase na garantia do acesso à justiça sem que se considerem essas diferentes realidades práticas tem servido para discriminar as crianças em situação de pobreza, que são então afastadas de suas famílias de origem e encaminhadas a acolhimentos institucionais, familiares ou até mesmo à adoção.

O acesso à justiça é sim um ideário a ser perseguido, mas para aqueles que efetivamente precisam dela, e essa necessidade estará bem evidenciada a partir do momento em que tivermos a certeza de que a gestão do risco no âmbito extrajudicial foi esgotada de maneira eficiente.

Não obstante, percebemos que, geralmente, a situação de vulnerabilidade à infância é gerenciada pelo sistema de garantia de direitos e pelo sistema de justiça sob uma perspectiva neoliberal, de modo a reforçar a violação de direitos e naturalizar as desigualdades sociais.

Conforme observam Dardot e Laval (2016), o neoliberalismo já não pode ser visto apenas como uma política econômica, porquanto situado em contexto ideológico mais amplo que também implica na forma de governar e de produzir subjetividades na sociedade contemporânea. Trata-se, portanto, de concepção de mundo com significativa influência na organização do Estado e da sociedade e na maneira com que o indivíduo se enxerga, encara a realidade e reage a ela.

Nesse sentido, para os referidos autores, na sociedade ocidental contemporânea o indivíduo é constantemente instado a ser verdadeira empresa de si mesmo. Deve aproveitar de maneira ótima as mesmas 24 horas disponíveis a todos para alcançar o sucesso pessoal, familiar e profissional. Como consequência, a falta de êxito será sinal de que não tentou o bastante, não se esforçou o suficiente. Portanto, não é detentor de mérito para a prosperidade individual.

Compreendendo sua subjetividade dessa forma, sob a tirania do superego, não surpreende que o sentimento de culpa assole familiares empobrecidos que não conseguem deixar o ciclo de risco a que suas gerações passadas foram expostas durante a infância e que se repetem nas gerações futuras incessantemente.

Disso decorre que a perspectiva neoliberal do risco à infância funciona sob a lógica da individualização, ou seja, consiste em (i) destacar a criança da realidade social a envolver sua família, (ii) desconsiderar os obstáculos multidimensionais que seus familiares e responsáveis enfrentam para sua criação e (iii) exigir que estes comprovem o mérito necessário para ter consigo os filhos, sob pena de intervenção "protetiva" que pode chegar ao ápice com a destituição do poder familiar.

O desentranhamento da família empobrecida da realidade socioeconômica e a desconsideração das desigualdades geracionais por que passou coloca a carga pela situação de risco da criança exclusivamente em seus responsáveis, cerrando-se os olhos aos obstáculos estruturais incidentes em cada caso concreto.

Evidente que esse diagnóstico superficial conduz a respostas inadequadas travestidas de "medidas de proteção", a exemplo do acolhimento institucional de filhos de uma classe social empobrecida.

Trata-se da aplicação de uma lógica que podemos chamar de retributiva somativa, na medida em que as violências familiar e social são retribuídas com outra violência, de natureza institucional e que decorre da inadequação da resposta estatal para a situação de risco que lhe é apresentada.

Além disso, ao ignorar sua parcela de responsabilidade, o Estado se desobriga de fortalecer os maiores instrumentos de proteção e promoção de direitos sociais, quais sejam os serviços e as políticas públicas e o orçamento destinado à infância e juventude, merecedores de prioridade absoluta (ECA, art. 4º, §1º, b, c e d).

Como resultado, acumulam-se violações sobrepostas em prejuízo do superior interesse da criança.

3. A INFÂNCIA NÃO PODE ESPERAR

Nossa Constituição Federal estabelece a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º, inciso III) e a solidariedade um de seus mais nobres objetivos (art. 3º, inciso I).

Ao nosso compreender, apenas o gerenciamento da situação de risco às infâncias com base na solidariedade e na cooperação podem conduzir a uma resposta estatal adequada e potencialmente tendente a concretizar a dignidade da pessoa humana.

Assim, por exemplo, em socorro à mãe solo é preciso que sejam instados a compor rede de apoio não apenas outros parentes, mas também pessoas próximas com vínculo de afeto com as crianças (padrinhos, amigos, vizinhos etc.), com fortalecimento de solidariedade e cooperação no círculo individual de relacionamento.

Nesse ponto, importante chamar a atenção para o fato de que nem mesmo o modelo familiar tido (equivocadamente) como padrão, ou seja, o europeu, composto por ambos os genitores e filhos, prescindiu de rede de apoio para se manter e se reproduzir:

> *Segundo numerosos testemunhos, foi no século XVII que o uso de deixar a criança na casa da ama-de-leite se generalizou entre a burguesia. Foi a vez das mulheres dessa classe pensarem que tinham coisas melhores a fazer, e o disseram. Um estudo de Jean Ganiage sobre as lactentes parisienses confiados a amas-de-leites em Beauvaisis confirma esse fato. Mas é no século XVIII que o envio das crianças para casa de amas se estende por todas as camadas da sociedade urbana. Dos mais pobres aos mais ricos, nas pequenas ou grandes cidades, a entrega dos filhos aos exclusivos cuidados de uma ama é um fenômeno generalizado.* (*BADINTER, 1985, p. 67*).

Urge, portanto, que se reconheçam as potencialidades não apenas da família nuclear da criança, mas também de familiares extensos e pessoas próximas, que devem ser provocados a contribuir para a superação do risco caso não atuem espontaneamente, inclusive mediante guarda (unilateral ou compartilhada) até o fortalecimento das capacidades protetivas dos responsáveis primários.

Em acréscimo, os órgãos e equipamentos das políticas setoriais da rede de proteção devem abandonar a lógica competitiva entre cada um deles e se habituar ao padrão integrado e coordenado de atuação, com cooperação mútua para conhecer e combater as causas manifestas e ocultas das vulnerabilidades sociais do núcleo familiar, tal como estabelecem diversos dispositivos legais. Teremos aqui a faceta institucional da cooperação.

Por fim, políticas e programas sociais de proteção, apoio e promoção da família, da criança e do adolescente se traduzem no viés coletivo da cooperação e solidariedade, posto que financiados por recursos públicos fruto da arrecadação tributária.

A respeito dessas políticas e programas sociais, porém, uma advertência é urgente: devem ser compreendidas para muito além da mera oferta de bens e serviços existenciais, o que vem sistematicamente se mostrando insuficiente.

Não basta oferecer atendimentos pelo CAPS, nem vagas em creche. Também é pouco útil apenas inserir a família em programas como PAIF, PAEFI ou cadastrá-la em programas de transferência de renda. A prática nos mostra que é preciso mais porque existem obstáculos estruturais e multidimensionais a serem enfrentados.

Podemos utilizar concepções apresentadas por Yasbek (2016), para pensarmos em estratégias mais adequadas voltadas a famílias com crianças em situação de risco.

Para muito além dessa resposta objetiva do sistema de garantia de direitos (oferta de bens e serviços), é essencial que se ofereçam meios para que os componentes dessas famílias retifiquem a subjetivação de cada um e a maneira com que se enxergam na sociedade, com medidas de socioeducação, reconhecimento e valorização de seus interesses e projetos de vida.

Em contraposição à lógica do indivíduo-empresa, é urgente que os profissionais da rede local de proteção instiguem constantemente a consciência desses indivíduos do lugar na sociedade em que se encontram e dos obstáculos de que compartilham.

Tudo isso como estratégias na tentativa de substituir o sentimento de culpa de indivíduos marginalizados (geralmente mulheres cuidadoras) pela consciência de que a situação de risco às suas crianças somente estará afastada com a somatória de políticas públicas eficientes, além de solidariedade e cooperação entre parentes e pessoas próximas que compõem a rede de apoio de cada núcleo familiar.

Cumpre registrar que não se está aqui a advogar a ideia de que o esforço pessoal é irrelevante, mas, sim, que muitas vezes é insuficiente e que a tomada de consciência disso pode impelir a uma nova postura.

Aliás, nesse sentido, segundo a NOB SUAS (BRASIL, 2012, p. 18) são princípios éticos da proteção socioassistencial do Sistema Único de Assistência Social a defesa do protagonismo e da autonomia dos usuários e a recusa de práticas de caráter clientelista, vexatório ou com intuito de benesse ou ajuda, além da oferta de serviços, programas, projetos e benefícios públicos gratuitos com qualidade e continuidade, que garantam a oportunidade de convívio para o fortalecimento de laços familiares e sociais e a garantia de atenção profissional direcionada para a construção de projetos pessoais e sociais para autonomia e sustentabilidade do usuário.

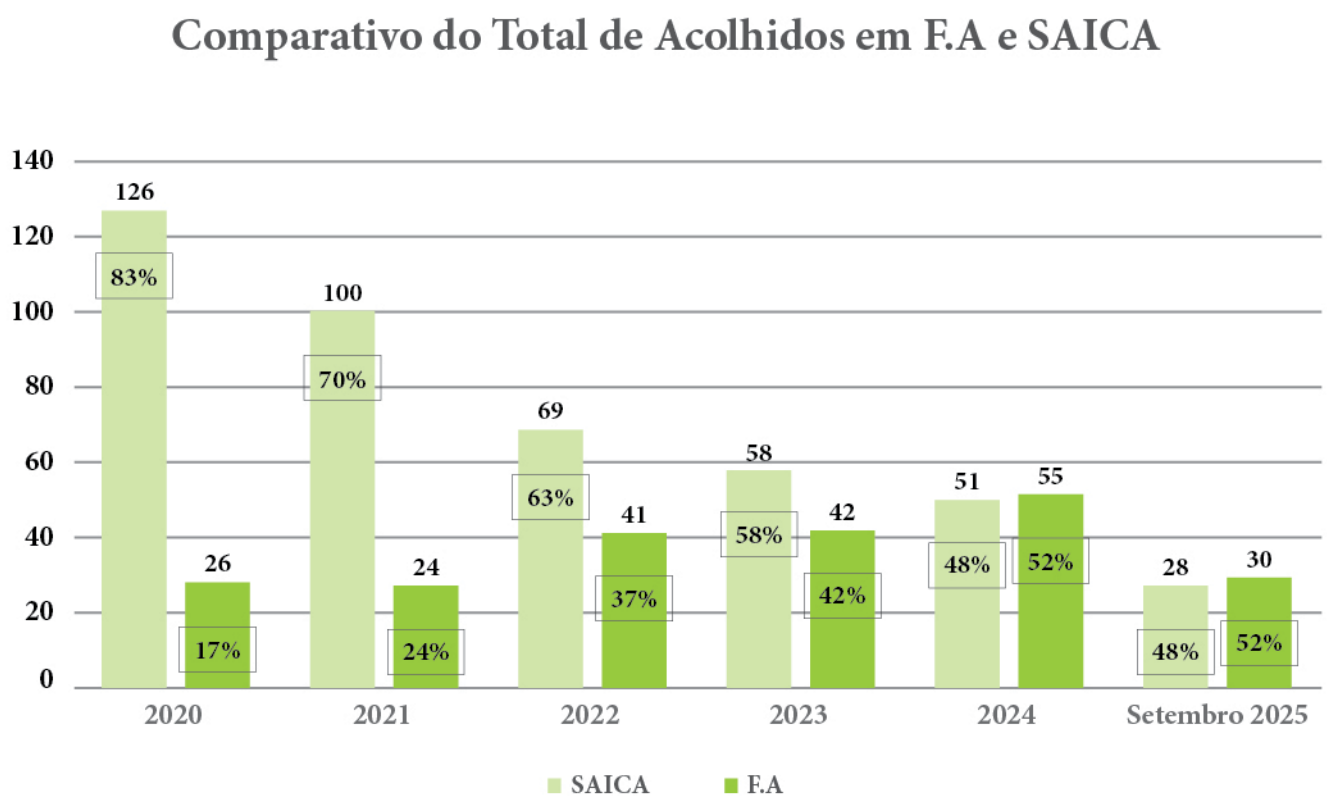
Ao trazer essa perspectiva para a prática da infância e juventude, parece-nos essencial que cada ator do sistema de garantia de direitos, ao se deparar com hipótese de risco a determinada criança, envide esforços para, no mínimo: a) compreender o contexto dos obstáculos multidimensionais incidentes, inclusive a partir de compartilhamento de informações com outros órgãos e serviços, se necessário; b) mapear os familiares nucleares, extensos e pessoas próximas e suas potencialidades para o envolvimento solidário com a questão; c) provocar os demais serviços, políticas, programas e equipamentos a atuarem em comunhão, no âmbito de suas atribuições, para a mitigação dos obstáculos identificados; d) monitorar a eficiência dos arranjos estabelecidos para a superação do risco.

Portanto, ao lançar olhar mais profundo sobre as causas da vulnerabilidade poderemos nos afastar da lógica da individualidade e da responsabilização para a lógica da coletividade e corresponsabilidade entre família, sociedade e Estado, tal como previsto no art. 227, da Constituição Federal.

4. A EXPERIÊNCIA DE FRANCA

Franca é uma cidade com aproximados 360 mil habitantes, situada na região nordeste do estado de São Paulo, onde a sinergia e a união coordenada de esforços entre políticas públicas, Ministério Público e Poder Judiciário permitiram significativa diminuição do número de crianças em acolhimento institucional.

Em cerca de 5 anos foi possível redução de mais de 61% do número de crianças retiradas de suas famílias para acolhimento, seja na modalidade institucional ou familiar:



Fonte: Setor de Vigilância e Monitoramento do SUAS de Franca (SP)

Em primeiro lugar, isso foi viável porque houve estabelecimento de critérios mais rigorosos para comprovação do exaurimento das possibilidades extrajudiciais de gestão do risco à infância.

Em momento anterior, essa gestão pela rede local de proteção se dava de maneira meramente descritiva, com detalhamento das situações de vulnerabilidade por que passava a criança e arrolamento dos serviços postos à disposição do núcleo familiar, seguido da constatação de ausência de adesão às possibilidades ofertadas.

O caso, então, era reportado ao Poder Judiciário como "pedido de medida de proteção" pelo Conselho Tutelar e outros atores da rede. Em seguida, era providenciado estudo psicossocial pelo setor técnico do Poder Judiciário, o que poderia levar tempo considerável. O resultado, na quase totalidade das vezes, apontava para a necessidade de integração de políticas públicas de assistência aos núcleos familiares.

As hipóteses mais urgentes, em que não se podia esperar pela avaliação psicossocial prévia, eram acudidas pelo acolhimento institucional diante do receio de agravamento da situação de risco sem que se lançasse mão da medida extrema.

A partir de 2020 o Ministério Público passou a concentrar na Promotoria de Justiça todas as notificações de situações de risco, apontando ao Poder Judiciário que, previamente à judicialização, haveria provocação da rede local de proteção para que efetivamente esgotasse as medidas de sua

atribuição, com acompanhamento a esse respeito. A Vara da Infância e Juventude acolheu prontamente esse entendimento e passou a extinguir de plano as representações que lhes eram apresentadas, normalmente pelos Conselhos Tutelares, com a garantia de que os profissionais da rede seriam instados a uma atuação mais incisiva mediante supervisão do Ministério Público.

Para tanto, houve expressa recomendação aos Conselhos Tutelares para que passassem a observar, rigorosamente, o disposto no art. 101, §2º, do Estatuto da Criança e do Adolescente, e se abstivessem de retirar crianças de seus pais ou responsáveis sem prévia decisão judicial, ressalvando-se a hipótese excepcional do acolhimento emergencial referido no art. 93. Além disso, com fundamento no art. 136, incisos IV e XI, recomendou-se que os Conselhos Tutelares representassem exclusivamente ao Ministério Público nas hipóteses em que, esgotadas as tentativas de acionamento do sistema de garantia de direitos, persistisse a justificada necessidade de providências judiciais.

Na Promotoria de Justiça, então, foram instaurados procedimentos formais como Notícias de Fato ou Procedimentos Administrativos de Natureza Individual que buscavam simplesmente a concretização da descentralização político-administrativa trazida pela Constituição Federal[5] e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente[6], que retirou o protagonismo da gestão do risco do sistema de justiça para socializá-lo com a rede de proteção municipal.

Com efeito, os equipamentos de saúde, educação e assistência social passaram a ser cobrados para apresentação de planos de proteção integrados, articulados e efetivos, muitas vezes com exigência de realização de reuniões em rede e envio de atas para que se conhecessem os alinhamentos intersetoriais realizados.

Essa prática foi incorporada à rotina do serviço municipal e, após diversos encontros no âmbito de comitê próprio para monitoramento dos acolhimentos institucionais, com a participação do Ministério Público, houve a sistematização de normativa[7] que expressamente passou a exigir a gestão intersetorial das hipóteses de risco, com definição mais clara do papel de cada ator do sistema de garantia de direitos e fluxo que pudesse garantir a excepcionalidade do afastamento familiar.

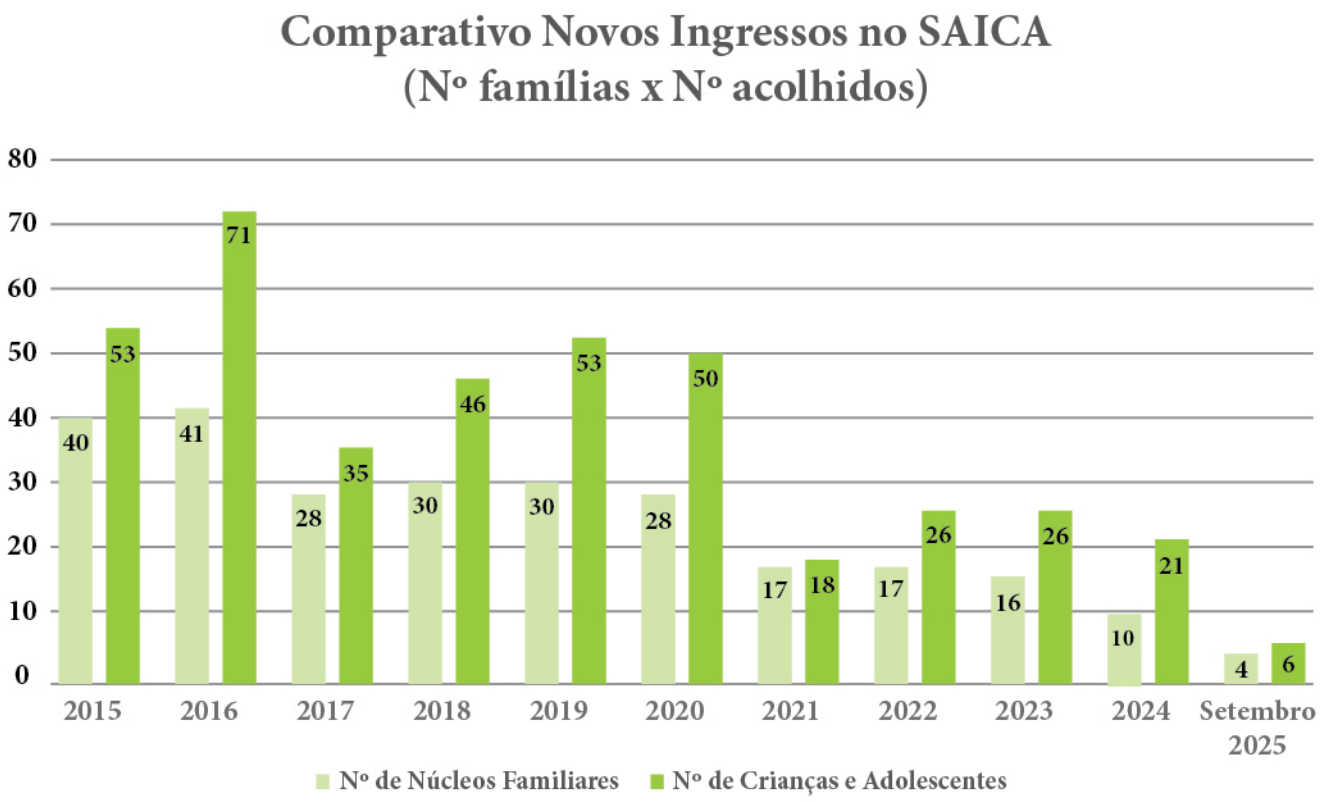
Como consequência, a partir de 2020, houve sucessiva redução anual do número de novos ingressos em serviço de acolhimento institucional ou familiar. Os acolhimentos realmente necessários passaram a ser feitos após decisão judicial em ação movida pelo Ministério Público que garantisse o contraditório aos pais ou responsáveis, conforme gráfico que segue:

---

[5] *Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:*
I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:
I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

[6] *Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:*
I - municipalização do atendimento;
II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;
III - criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa;

[7] *Portaria Municipal Conjunta SEDAS/SME/SMS 01/2025.*



Fonte: Setor de Vigilância e Monitoramento do SUAS de Franca (SP)

Importante observar ter havido vontade política para alteração do modelo de acolhimento no município, que passou a ampliar o número de vagas na modalidade familiar, tendo saltado de 15 em 2020 para 30 em 2024. Por outro lado, houve movimento reverso em relação às vagas para o acolhimento institucional, que diminuíram de 92 para 40. Como resultado, verificou-se inversão do perfil da modalidade de acolhimento ao longo do período, conforme também se nota no primeiro gráfico acima.

No período que compreendeu 2024 a setembro de 2025, 52% dos acolhimentos se deram na modalidade familiar, ao passo que dados da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) indicam que no Brasil apenas 6,4% das crianças e dos adolescentes com medida protetiva de acolhimento estão em acolhimento familiar[8].

Portanto, temos que Franca já atingiu e ultrapassou, com três anos de antecedência, o objetivo estabelecido na Recomendação Conjunta nº 2 de "alcançar, até 2027, a meta de acolhimento em SFA de, pelo menos, 25% do total de crianças e adolescentes acolhidos no Brasil até 2027"[9].

---

[8] **CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO; MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME; MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS E DA CIDADANIA; MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO; CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL; CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. Recomendação Conjunta nº 2, de 17 de janeiro de 2024: Dispõe sobre a integração de esforços para o fortalecimento do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora. Brasília, DF: Diário Oficial da União, Edição nº 22, 14 fev. 2024. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/recomendacoes/SEI---10843_2023---Recomendacao-conjuntaSFA-2.pdf]. Acesso em: 06 nov. 2025**

[9] **IBID., p. 2**

Em relação ao art. 1º, inciso III, dessa mesma Recomendação, ou seja, "assegurar que, gradativamente, a totalidade de crianças na primeira infância esteja acolhida na modalidade familiar"[10], em setembro de 2025, havia apenas uma criança de 0 a 6 anos acolhida em SAICA, segundo dados do setor de Vigilância e Monitoramento do SUAS de Franca.

Mas para além de regular melhor o acesso ao acolhimento, programas públicos de acompanhamento da família natural ou extensa garantiram o cuidado dessas crianças no seio familiar e comunitário sempre que o fator socioeconômico era o preponderante para a situação de risco.

Nesse sentido, a Lei Municipal nº 9.022, de abril de 2021, ampliou benefício temporário de transferência de renda às famílias de origem, natural, extensa e rede social de apoio primária de crianças, de modo a assegurar auxílio financeiro temporário a essas pessoas que se responsabilizem pelos cuidados de crianças e sejam atendidas pela Proteção Social Especial do município.

Trata-se de valor correspondente a cerca de R$ 1.400,00 que pode se estender por até 2 anos pela Secretaria de Ação Social após estudo técnico das unidades de proteção social especial a famílias residentes em Franca há pelo menos um ano.

A manutenção do benefício está condicionada ao cumprimento dos objetivos do Plano de Acompanhamento Familiar e outras necessidades identificadas pelas equipes técnicas do CREAS e dos serviços de acolhimento familiar e institucional.

Na prática, busca-se concretizar o disposto no art. 23, do Estatuto, no sentido de que a pobreza, por si só, nunca poderá dar causa à perda ou suspensão do poder familiar.

Não bastasse, a necessidade de socioeducação dessas famílias foi reconhecida e contemplada no que se denominou Programa de Proteção Social Assistida (PPSA).

A partir desse programa, após prévia avaliação da Secretaria de Ação Social, são destacados educadores sociais para acompanhamento de crianças e responsáveis não apenas em seu domicílio, mas também em serviços que lhes tenham sido disponibilizados como parte do planejamento de enfrentamento das vulnerabilidades.

Com esse acompanhamento mais próximo e cuidadoso, a rotina familiar pode ser reordenada para efetivamente engajar os familiares extensos e pessoas próximas com vistas a contemplar o potencial cooperativo de todos, além de garantir efetivo aproveitamento dos programas e serviços de atenção socioassistenciais disponibilizados para evitar a institucionalização da criança.

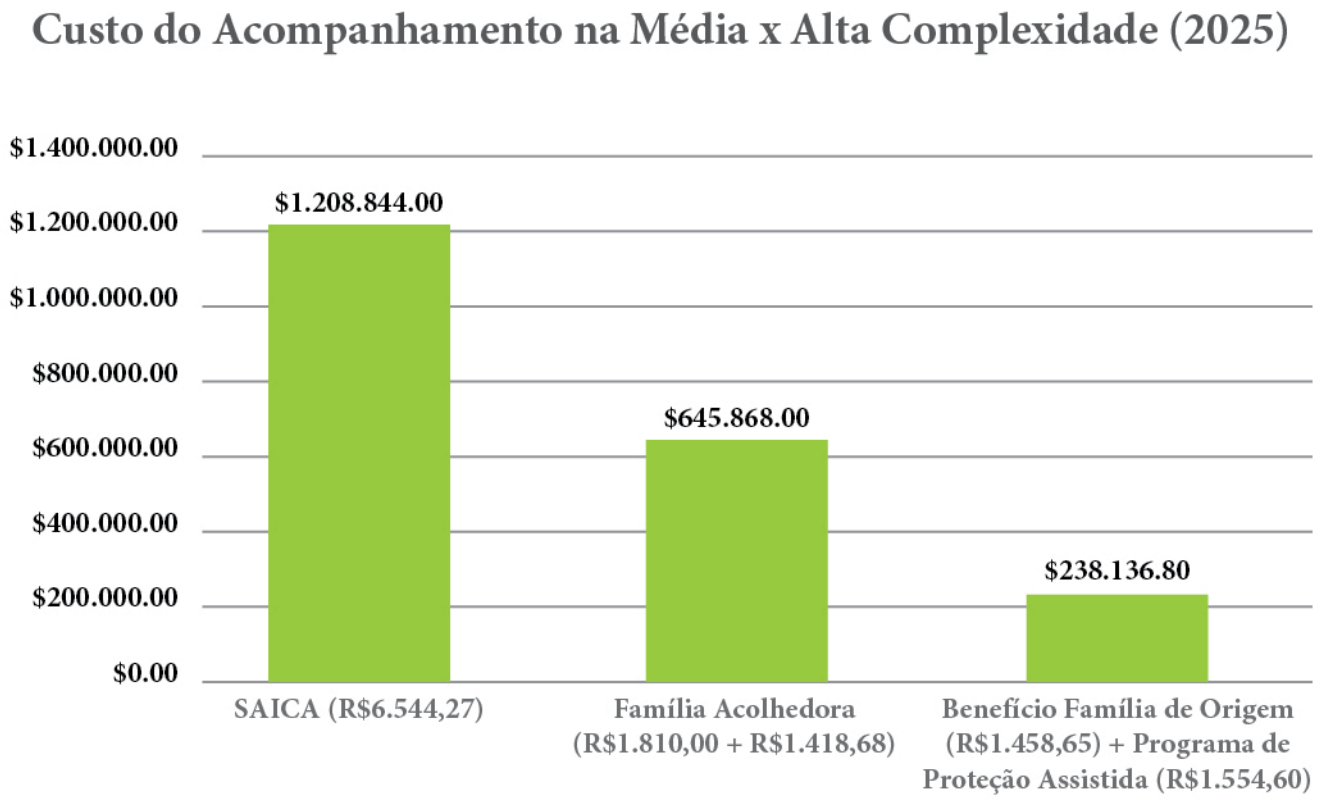
Essa assistência mais próxima do núcleo familiar por educadores sociais via PPSA permitiu a segurança necessária para que muitas crianças, que não poderiam permanecer com seus familiares nucleares ou extensos, pudessem ser colocadas junto a pessoas próximas com quem nutrissem vínculo de afinidade até a certeza necessária de que poderiam voltar para casa, sempre mediante regularização judicial da guarda.

Dessa maneira, ao invés de aguardarem em acolhimento institucional ou familiar, permanecem, sempre que possível, com pessoas próximas de confiança e, muitas vezes, indicadas pelos próprios pais. Para que se tenha ideia da importância desse programa, importa registrar que

[10] **IBID., p. 2**

em aproximados 12 meses de sua implantação, 112 famílias passaram a ser acompanhadas. Dessas, em apenas 5% dos casos foi necessária a medida de afastamento do convívio familiar via acolhimento, segundo dados do setor de Vigilância e Monitoramento do SUAS de Franca.

Não bastasse, trata-se de caso raro em que o interesse da responsabilidade orçamentária vai ao encontro da promoção de direitos sociais, porquanto estudos da Secretaria de Ação Social de Franca indicaram que o custo médio do atendimento de grupo de 200 crianças via benefício família de origem e programa de proteção social assistida (BFO + PPSA) é 80% menor do que o custo de seu atendimento em SAICA e 63% menor do que o custo de seu atendimento em família acolhedora.



Fonte: Setor de Vigilância e Monitoramento do SUAS de Franca (SP)

Como se percebe, o resultado demonstrado pelos gráficos acima foi objeto da socialização de responsabilidades entre diversos atores do sistema de garantia de direitos e de justiça, sem que houvesse concentração de iniciativas ou protagonismo de qualquer um. De acordo com o que compreendemos, a atuação voltada ao estabelecimento de verdadeira comunidade gestora de risco é que viabilizará o conhecimento de todas as necessidades específicas daquele núcleo familiar e, portanto, revelará as estratégias necessárias para a superação das vulnerabilidades da criança e seus familiares.

CONCLUSÃO

Conforme pudemos observar, a despeito da mudança de paradigma trazida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, a prática cotidiana nos leva a reconhecer a baixa intensidade da aplicação da doutrina da proteção integral, apresentada como verdadeira mutação na maneira de se enxergar a criança em sociedade, agora como sujeito de direitos e não objeto de proteção.

Prometeu-se o tratamento isonômico a todas as crianças, mas as questões relativas a algumas são geridas no âmbito de Varas de Família e Sucessões, enquanto que ainda insistem em aportar na Vara da Infância e Juventude basicamente situações de risco a envolver crianças pobres, o que se dá por fatores variados, mas sendo um deles a proximidade delas de equipamentos públicos cujos profissionais se sentem legalmente compelidos a reportar ao sistema de justiça toda e qualquer suspeita de violação sem que antes sejam esgotadas as oportunidades de fortalecimento da capacidade protetiva de familiares.

Uma vez reportados os casos, a lógica da gestão neoliberal tende a imperar, com indesculpável processo de simplificação das causas da situação de risco, que, no mais das vezes, é enxergada a partir da dissociação do núcleo familiar do enredo histórico, econômico e social que o envolve.

A família, então, precisa percorrer diversos equipamentos públicos com vistas a comprovar o mérito de ter consigo a criança ou obtê-la de volta após afastamento familiar, sem que medidas realmente eficazes para a superação das causas de vulnerabilidade sejam sequer cogitadas.

Por outro lado, o gerenciamento dessas situações sob a perspectiva da solidariedade e cooperação tende a fortalecer a capacidade protetiva da família nuclear, de outros componentes familiares e de pessoas próximas com vínculo de afinidade e afetividade com a criança. O abandono do viés competitivo entre as instituições conduz à melhor definição do papel de cada uma sem que ocorram sobreposições ou vácuos de atuação. Finalmente, a solidariedade coletiva, traduzida em políticas, programas e serviços governamentais de qualidade, viabiliza a atenuação das causas mais profundas, históricas e transgeracionais das vulnerabilidades familiares.

Finalizamos com analogia muito pertinente feita por Deodato Rivera (BRASIL, 1990, p. 36), quando, escrevendo sobre a mutação civilizatória trazida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, lembra que em 1960, quando a cidade do Rio de Janeiro era recordista mundial de mortes por raiva, comprovou-se que o próprio Serviço de Profilaxia da Raiva espalhava a doença ao descumprir normas da Organização Mundial de Saúde destinadas a prevenir o contágio no momento da captura e aprisionamento de cães, pois muitos eram capturados sadios e adquiriam a enfermidade ao serem processados pelo sistema.

Caso continuemos a "processar" nossas crianças com base na lógica neoliberal mencionada, em completo afastamento das concepções constitucionais de cooperação e solidariedade, insistiremos a reproduzir as práticas de natureza correicional, repressiva e assistencialista que permearam o antigo Código de Menores, com alguns poucos lapsos desarticulados de proteção integral, insuficientes, porém, para reconhecimento de nossas crianças como sujeitos de direitos e merecedoras de pleno desenvolvimento no seio de suas famílias e territórios.

REFERÊNCIAS

BADINTER, Elisabeth. Um amor conquistado: o mito do amor materno. Tradução de Waltensir Dutra. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1985.

BAUMAN, Zygmunt. Globalização. As consequências humanas. 1 ed. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

BRASIL. Brasil Criança Urgente: a Lei 8069/90. 2. ed. São Paulo: Columbus, 1990.

BRASIL. Decreto nº 9.603, de 10 de dezembro de 2018. Institui a Política Nacional de Trabalho Digno para a População em Situação de Rua. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 dez. 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9603.htm>. Acesso em: 06 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017. Estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 abr. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13431.htm>. Acesso em: 06 nov. 2025 2022.

BRASIL. Lei nº 14.344, de 24 de maio de 2022. Dispõe sobre medidas de proteção à criança e ao adolescente contra a violência doméstica e familiar. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 25 maio Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20192022/2022/lei/L14344.htm>. Acesso em: 06 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 06 nov. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB SUAS. Brasília: MDS, 2012. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf >. Acesso em: 06 nov. 2025

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal. Tradução de Mariana Echalar. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (coord.). Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel; SARLET, Ingo Wolfgang. Curso de direito constitucional. 9. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (orgs.). A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 3. ed. São Paulo: Cortez. 2017.

RIZZINI. Irene. O Século Perdido. Raízes Históricas das Políticas para a Infância no Brasil. 3. ed. São Paulo: Cortez. 2007.

ROSE, Josiane; SILVEIRA, Mayra; CURY, Munir (coords.). Estatuto da Criança e do Adolescente comentado. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

UNICEF BRASIL. Pobreza Multidimensional na Infância e Adolescência no Brasil. Brasília: UNICEF.

Brasil, jan. 2025. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/relatorios/pobreza-multidimensionalna-infancia-e-adolescencia-no-brasil-2022>. Acesso em: 06 nov. 2025.

YASBEK. Maria Carmelita. Classes Subalternas e Assistência Social. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

ENTRE O AFETO E O DIREITO: DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS CUIDADOS EM FAMÍLIA EXTENSA NO BRASIL SOB A ÉGIDE DO PNCFC 2025

Sidney Fiori Junior[11]

RESUMO

O presente artigo analisa a modalidade de cuidados em família extensa no cenário brasileiro, destacando sua distinção fundamental frente ao acolhimento familiar tradicional e sua relevância como unidade primária de preservação da identidade infantojuvenil. A pesquisa fundamenta-se na análise do vácuo legislativo histórico e nos novos marcos normativos de 2025, especificamente o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC 2025) e a Resolução Conjunta CNAS/CONANDA nº 1/2025. Através de uma revisão bibliográfica e documental, discute-se a importância da gestão de casos intersetorial e a imperatividade do suporte material e jurídico aos cuidadores, conforme preconizado pelo Art. 227 da Constituição Federal e Arts. 34 e 260 do ECA. Conclui-se que o fortalecimento dos cuidados em família extensa, livre de estigmas e devidamente apoiado pelo Estado, é a estratégia mais eficaz para a garantia do direito à convivência familiar e comunitária.

Palavras-chave: família extensa; PNCFC 2025; convivência familiar; direitos da criança e do adolescente; SUAS.

INTRODUÇÃO

O direito à convivência familiar e comunitária constitui-se como um dos pilares fundamentais do sistema de proteção à infância e juventude no Brasil, consolidado pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Todavia, a prática institucional revela um hiato histórico entre a norma e a realidade operacional: o tratamento conferido à família extensa. Conforme apontado pela Nota Técnica nº 118 do Ipea (2025), a análise baseada na PNAD Contínua e no Censo 2022 demonstra que uma parcela significativa de crianças e adolescentes brasileiros vive sob o cuidado de parentes, uma configuração que desafia o modelo tradicional nuclear, e exige respostas específicas do Estado (SILVA; SILVA, 2025).

Nesse cenário de complexidade social, emerge a atuação do Grupo Intersetorial Nacional sobre Cuidado de Criança e Adolescente por Família Extensa e Pessoas Próximas (GIN-FE). Instituído em abril de 2023, o GIN-FE consolida-se como um espaço de composição interinstitucional que reúne o Sistema de Justiça, o Poder Executivo e a sociedade civil. Segundo seu Relatório Bienal (2023-2025),

[11] *Doutorando em Gestão de Políticas Públicas pela UFT. Titular da 21ª Promotoria de Justiça de Palmas/TO, Brasil. Promotor da Infância e Juventude desde 2006. E-mail: sidneyjunior@mpto.mp.br. https://orcid.org/0000-0002-7235-1358*

o grupo não se limita ao debate teórico, mas atua na sistematização de dados e na incidência política para que o cuidado de parentesco — internacionalmente conhecido como *kinship care* — deixe de ser uma "solução invisível" e passe a ser prioridade nas redes de proteção (GIN-FE, 2025).

A problemática central deste artigo reside no fato de que, embora a Lei nº 12.010/2009 tenha reforçado a primazia da família extensa para evitar o acolhimento institucional, esses cuidadores frequentemente operam à margem das políticas públicas, sem o devido suporte material e psicossocial. Como defendido por membros da *Family for Every Child*, o cuidado por família extensa não deve ser visto como uma "alternativa de segunda categoria", mas como o tecido fundamental que preserva a identidade e os vínculos afetivos da criança (FFEC, 2025).

O presente trabalho tem como objetivo analisar os marcos conceituais e os desafios práticos desse modelo de cuidado no Brasil, sob a luz das produções técnicas do GIN-FE. Pretende-se demonstrar que a proteção integral pressupõe o reconhecimento da família extensa como unidade de direitos, superando visões puramente tutelares. Para tanto, o texto estrutura-se em três eixos: o marco normativo da família extensa; a gestão intersetorial de casos; e as perspectivas para a sustentabilidade e o financiamento dessas famílias, visando garantir que nenhuma criança seja separada de seu convívio familiar por razões de pobreza ou falta de apoio estatal.

1. MARCO CONCEITUAL E NORMATIVO DO CUIDADO EM FAMÍLIA EXTENSA

A compreensão contemporânea de família exige o abandono de modelos estritamente nucleares em favor de arranjos que priorizem a afetividade e a continuidade dos vínculos. Conforme apontam os estudos da consultoria técnica realizados por Galdini (2018) para o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), a família extensa não deve ser compreendida apenas como um recurso residual, mas como a unidade primária de preservação da identidade da criança e do adolescente.

Do ponto de vista jurídico, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), reformulado pela Lei nº 12.010/2009, estabelece uma distinção clara entre família natural e família extensa. Esta última é definida por membros que, para além dos pais, mantêm vínculos de afinidade e afetividade, representando a primeira linha de cuidado quando a família nuclear encontra-se impossibilitada de exercer suas funções protetivas.

A Nota Técnica nº 118 do Ipea (2025) reforça a relevância estatística desse fenômeno no Brasil, demonstrando que o cuidado de parentesco é uma realidade consolidada, especialmente em contextos de vulnerabilidade socioeconômica. Os dados indicam que avós e tios são os principais atores na absorção de demandas de cuidado, evitando que milhares de crianças ingressem no sistema formal de acolhimento.

Historicamente, a doutrina da proteção integral deslocou o eixo da intervenção estatal da mera punição dos pais para o fortalecimento dos vínculos comunitários. Nesse sentido, o conceito de "família tentacular", amplamente discutido na literatura psicossocial, sugere que os braços da proteção devem se estender aos parentes próximos, reconhecendo-os como detentores de direitos e deveres perante o infante.

O Guia Internacional sobre Cuidado por Família Extensa ressalta que essa modalidade, conhecida globalmente como *kinship care*, difere fundamentalmente do acolhimento familiar tradicional. Enquanto no acolhimento familiar o vínculo é construído por meio de uma política pública, na família extensa o vínculo é preexistente e orgânico, o que reduz traumas de separação e perdas de identidade cultural (FAMILY FOR EVERY CHILD, 2023).

A legislação brasileira atual veda a separação de irmãos e a institucionalização por motivos de pobreza, o que coloca a família extensa no centro das estratégias de desinstitucionalização. A prioridade legal dada aos parentes próximos reflete o entendimento de que a manutenção da história de vida e da ancestralidade da criança é um componente indissociável de seu desenvolvimento pleno.

Todavia, a formalização desse cuidado por meio da guarda ainda gera debates profundos no campo jurídico e social. O documento técnico de Reflexões e Propostas do GIN-FE (2023) aponta que a obrigatoriedade da guarda nem sempre é o caminho mais adequado para todas as configurações familiares, sendo imperativo avaliar a funcionalidade do arranjo familiar antes de qualquer imposição burocrática que possa engessar as relações.

A intersetorialidade, princípio basilar do Sistema de Garantia de Direitos (SGD), é convocada a atuar na identificação precoce desses cuidadores. Muitas vezes, a família extensa opera de forma invisível, assumindo responsabilidades que seriam do Estado sem receber, em contrapartida, o suporte técnico e financeiro previsto na Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

Outro aspecto conceitual relevante é a diferenciação entre família de origem e família substituta. A inclusão da família extensa na categoria de família de origem, conforme defendido em diretrizes técnicas recentes, altera a lógica da intervenção, pois retira o caráter de excepcionalidade e reafirma o direito à convivência familiar como regra, e não como alternativa.

A experiência internacional, especialmente as diretrizes da rede *Family for Every Child* (2023), argumenta que o cuidado de parentesco é o tecido social que sustenta as comunidades. Ignorar essa estrutura significa sobrecarregar o sistema público e subestimar a capacidade de resiliência e solidariedade familiar que já existe independentemente da ação estatal direta.

É fundamental analisar que o cuidado em família extensa exige uma perspectiva de gênero e geracional, visto que o ônus do cuidado recai, majoritariamente, sobre figuras femininas e pessoas idosas. O reconhecimento acadêmico dessa realidade permite que as políticas públicas sejam desenhadas com maior sensibilidade às limitações e potências dessas mulheres cuidadoras, muitas vezes invisibilizadas.

Em suma, o marco normativo brasileiro é avançado ao garantir a primazia da família extensa, mas carece de uma tradução operacional que trate esses cuidadores não como meros colaboradores, mas como protagonistas da proteção. A consolidação conceitual apresentada serve de base para o debate sobre como a gestão de casos e a intersetorialidade podem, efetivamente, transformar o direito em prática cotidiana.

2. GESTÃO DE CASOS E INTERSETORIALIDADE: O PAPEL DO GIN-FE E DO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS

A operacionalização do cuidado em família extensa exige uma transição metodológica que supere o caráter puramente burocrático e alcance a dimensão da proteção integral. De acordo com as Diretrizes das Nações Unidas sobre Cuidados Alternativos, o Estado deve assegurar que a separação da criança de seus pais seja uma medida de última instância e que, nesses casos, a família extensa seja a primeira opção a ser considerada (ONU, 2010). Esse marco internacional impõe ao Sistema de Garantia de Direitos (SGD) o dever de desenvolver mecanismos eficazes de identificação e suporte a esses arranjos familiares.

A eficácia dessa proteção depende, fundamentalmente, de uma gestão de casos robusta e qualificada. Conforme destaca o relatório do UNICEF/ESARO (2024), a avaliação e a gestão de caso não são meros procedimentos administrativos, mas processos dinâmicos de acompanhamento que visam garantir a segurança e o bem-estar tanto da criança quanto do cuidador de parentesco. No contexto brasileiro, essa metodologia encontra no GIN-FE um espaço estratégico de reflexão, que defende a aplicação de protocolos técnicos que respeitem a autonomia das famílias.

A intersetorialidade apresenta-se como o eixo estruturante para que o cuidado de parentesco seja sustentável no tempo. O documento técnico de Reflexões e Propostas do GIN-FE (2023) argumenta que o atendimento à família extensa não pode ficar restrito à assistência social ou ao judiciário; ele demanda uma rede de apoio que envolva saúde, educação e programas de transferência de renda. Sem essa articulação, o risco de sobrecarga do cuidador e, consequentemente, de falha na medida protetiva, torna-se uma ameaça real e constante.

Um dos pilares da gestão de casos é a realização de um diagnóstico multidimensional que preceda a intervenção judicial. As diretrizes da ONU (2010) reforçam que as decisões sobre cuidados alternativos devem ser baseadas em uma avaliação criteriosa das necessidades da criança e da capacidade da família extensa em supri-las. Tal avaliação deve ser sensível ao contexto cultural e comunitário, evitando que critérios puramente econômicos ou padrões de "família ideal" penalizem cuidadores que possuem fortes vínculos afetivos.

O papel do GIN-FE tem sido central na proposição de fluxos que conectem os diversos atores do SGD de maneira menos fragmentada. Ao reunir representantes do Executivo, Judiciário e sociedade civil, o grupo fomenta uma cultura de corresponsabilidade. Conforme apontado no Relatório Bienal do GIN-FE (2025), a integração de dados e a comunicação fluida entre os serviços permitem uma resposta mais ágil às vulnerabilidades, impedindo que a família extensa permaneça em um "limbo" institucional.

A metodologia de gestão de casos proposta pelo UNICEF/ESARO (2024) enfatiza a importância da participação da criança e do adolescente no processo de planejamento do seu cuidado. Ouvir a criança sobre sua rede de afetos é um imperativo ético e legal que qualifica a indicação da família extensa. Esse protagonismo infantojuvenil assegura que o plano de intervenção seja construído com base na realidade vivida, e não apenas em suposições técnicas externas.

No âmbito da rede socioassistencial, a gestão de casos deve prever o monitoramento contínuo, sem caráter invasivo ou policialesco. As propostas do GIN-FE (2023) sugerem que o acompa-

nhamento técnico deve focar no fortalecimento de competências e no suporte emocional aos cuidadores, que muitas vezes enfrentam situações de luto, conflitos com os genitores ou desafios geracionais. A intervenção deve ser, portanto, de caráter emancipatório e garantidor de direitos.

A articulação intersetorial também é vital para garantir o acesso a serviços básicos que muitas vezes são negados por entraves documentais. Muitas famílias extensas cuidam de crianças sem uma guarda formalizada, o que pode gerar dificuldades em matrículas escolares ou atendimentos de saúde. Aqui, a incidência política do GIN-FE busca sensibilizar os órgãos públicos para que a "posse de fato" e os vínculos comprovados sejam suficientes para o acesso integral às políticas públicas, conforme o princípio da prioridade absoluta (ONU, 2010).

A análise das práticas narrativas e coletivas no acompanhamento dessas famílias permite que o SGD compreenda as potências e não apenas as carências. A gestão de casos, sob essa ótica, deve identificar os "recursos de resiliência" da comunidade de cuidados. Quando o Estado reconhece e apoia esses recursos, ele reduz a necessidade de acolhimento institucional, que é reconhecidamente mais oneroso e, em muitos casos, prejudicial ao desenvolvimento psíquico da criança (UNICEF/ESARO, 2024).

A sustentabilidade do cuidado por parentesco exige, ainda, a previsão de planos de contingência dentro da própria rede familiar. A gestão de casos deve antecipar cenários de fragilidade dos cuidadores idosos, planejando quem, na rede extensa, poderá dar continuidade ao cuidado se necessário. Esse planejamento sucessório, discutido em fóruns do GIN-FE, é essencial para garantir a estabilidade e a permanência da criança em seu ambiente de origem.

Nesse contexto de aprimoramento metodológico, a publicação da Resolução Conjunta CNAS/CONANDA nº 1, de 23 de dezembro de 2025, representa o marco normativo mais recente e relevante para o enfrentamento ao vácuo legislativo que historicamente cercou a família extensa no Brasil. Ao instituir o novo Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC 2025), esta Resolução estabelece os eixos temáticos que servirão de bússola para o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) na década de 2025-2035 (BRASIL, 2025). Para os atores da rede de proteção, o novo Plano não é apenas um documento programático, mas um instrumento de pressão política que compele o Estado à tipificação de serviços específicos, garantindo que o cuidado de parentesco seja formalmente reconhecido e apoiado pelas políticas públicas de proteção social especial.

O PNCFC 2025 inova ao estabelecer, em seu Eixo 1, diretrizes específicas para a intervenção precoce em situações de vulnerabilidade, determinando que a rede de proteção deve priorizar o apoio à família extensa antes que qualquer medida de afastamento seja cogitada. De forma concreta, o Plano orienta que os municípios desenvolvam metodologias de acompanhamento que incluam a escuta qualificada e o suporte psicossocial constante, reconhecendo que o cuidado de parentesco possui dinâmicas geracionais e afetivas que exigem um olhar técnico diferenciado daquele aplicado às famílias nucleares tradicionais (BRASIL, 2025).

Além do suporte técnico, o novo Plano Nacional avança em um dos pontos mais sensíveis do debate: o suporte financeiro. Por meio da Resolução Conjunta CNAS/CONANDA nº 1/2025, o documento abre caminho para a institucionalização dos cuidados em família extensa (também conhecido por guarda subsidiada) como uma estratégia de proteção social. Ao prever ações que

visam garantir a segurança de renda para esses cuidadores, o PNCFC 2025 ataca diretamente a causa da "separação por pobreza", permitindo que avós e tios, que já possuem o vínculo afetivo, tenham também os meios materiais para assegurar o desenvolvimento integral da criança sem o risco de revitimização econômica (BRASIL, 2025).

Conclui-se que a gestão de casos e a intersetorialidade, agora balizadas pelas diretrizes do PNCFC 2025, são as ferramentas que transformam a teoria da proteção em prática efetiva. O GINFE, ao pautar esses temas e colaborar na construção deste novo Plano Nacional, contribui para que o sistema de proteção brasileiro supere a fragmentação e caminhe para a consolidação de um programa nacional de cuidados. Esse fortalecimento operacional e a expectativa de uma nova tipificação normativa são os prelúdios necessários para discutirmos, no capítulo seguinte, o desafio da sustentabilidade financeira e a imperativa necessidade da guarda subsidiada.

3. DESAFIOS E PERSPECTIVAS: VULNERABILIDADE, SUBSÍDIO E SUSTENTABILIDADE DO CUIDADO

A sustentabilidade do cuidado em família extensa no Brasil esbarra, invariavelmente, na precariedade material que acomete grande parte desses arranjos. Conforme evidenciado pela Nota Técnica nº 118 do Ipea (2025), o perfil predominante dos cuidadores de parentesco é composto por mulheres, em sua maioria avós, que já se encontram em situação de vulnerabilidade social ou dependentes de benefícios previdenciários mínimos. A transferência da responsabilidade do cuidado para essas figuras, sem a correspondente transferência de recursos pelo Estado, configura uma forma de desoneração pública às custas do empobrecimento familiar.

O reconhecimento dessa realidade exige que o Sistema de Garantia de Direitos supere a visão romântica do "afeto que tudo provê". Os estudos desenvolvidos pela consultoria técnica para o Ministério do Desenvolvimento Social demonstram que a ausência de suporte financeiro é um dos principais fatores que fragilizam a convivência e podem levar, em última instância, ao acolhimento institucional por motivos estritamente econômicos. Assim, o fomento aos cuidados em família extensa emerge não como um privilégio, mas como um direito da criança de permanecer em seu núcleo afetivo com dignidade.

A base normativa para essa proteção material encontra-se no coração da Constituição Federal de 1988. O Art. 227, §3º, inciso VI, é taxativo ao estabelecer que o Poder Público deve estimular, por meio de assistência jurídica, incentivos fiscais e subsídios, o acolhimento sob a forma de guarda de criança ou adolescente órfão ou abandonado. Ao elevar o subsídio ao status constitucional, o legislador reconheceu que a proteção integral pressupõe que o Estado deve ser o garantidor das condições materiais mínimas para que a convivência familiar seja viável.

Em consonância com o texto constitucional, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), no seu Art. 34, reforça que o poder público deve estimular, por meio de subsídios, o acolhimento de crianças afastadas do convívio familiar. A redação dada pela Lei nº 12.010/2009 deixa claro que o suporte jurídico e financeiro é o instrumento necessário para que o direito à convivência familiar não seja cerceado pela insuficiência de recursos. Contudo, a despeito do texto legal, a implementação prática desses apoios aos cuidados em família extensa ainda enfrenta barreiras ideológicas e orçamentárias significativas.

A experiência internacional oferece subsídios valiosos para esse debate, especialmente no que tange à distinção entre auxílios assistenciais genéricos e subsídios específicos para o cuidado de parentesco. Na África do Sul, por exemplo, o sistema de *kinship care* foi fortalecido por meio de auxílios que visam salvaguardar os direitos socioeconômicos das crianças, reconhecendo que o custo do cuidado deve ser partilhado entre a família e o Estado. Esse modelo demonstra que o investimento direto na família é significativamente mais eficiente e menos traumático do que o financiamento de estruturas institucionais isoladas.

No Brasil, a resistência à implementação de subsídios para cuidados em família extensa muitas vezes ampara-se em argumentos de ordem fiscal, que ignoram o custo social do acolhimento. Contudo, o documento de Reflexões e Propostas do GIN-FE (2023) argumenta que apoiar a família extensa é uma estratégia de eficiência das políticas públicas, pois preserva o capital afetivo e a história da criança. A proteção integral, portanto, deve contemplar a segurança de renda como um componente indissociável da convivência familiar, conforme preconizado pela Carta Magna.

Para viabilizar financeiramente essa proteção, o ECA prevê mecanismos de captação de recursos nos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente. O Art. 260, §2º, alterado pela Lei nº 13.257/2016, determina que os Conselhos (nacional, estaduais e municipais) apliquem necessariamente um percentual dessas dotações para o incentivo ao acolhimento sob a forma de guarda. Esta previsão legal é fundamental, pois vincula o orçamento dos fundos públicos à priorização do cuidado familiar, especialmente em áreas de maior carência socioeconômica.

A vulnerabilidade geracional é outro desafio que demanda atenção específica na gestão do auxílio financeiro. Cuidadores idosos frequentemente enfrentam gastos elevados com saúde, o que compromete o orçamento destinado às necessidades básicas da criança. Conforme orienta o guia da rede *Family for Every Child* (2023), o suporte deve ser holístico, combinando a transferência de renda com o acesso prioritário a serviços públicos, garantindo que o subsídio cumpra sua função protetiva de forma integral. A institucionalização do suporte aos cuidados em família extensa no Brasil ganha um novo horizonte com as diretrizes do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC 2025). Ao prever a criação de novas modalidades de apoio no âmbito do SUAS, a Resolução Conjunta CNAS/CONANDA nº 1/2025 sinaliza que o Estado brasileiro começa a reconhecer o vácuo de proteção material que historicamente penalizou a família extensa. A expectativa é que esse marco normativo pressione a União para a regulamentação definitiva dos subsídios previstos no Art. 34 do ECA.

É fundamental reiterar que o subsídio não deve ser condicionado a uma visão tutelar ou punitiva da família. O acompanhamento técnico deve focar na autonomia e no fortalecimento dos vínculos, utilizando o recurso financeiro como um facilitador da estabilidade familiar. Documentos técnicos reforçam que a segurança de renda permite que o cuidador se dedique com maior qualidade às demandas emocionais do infante, reduzindo o estresse tóxico causado pela privação econômica.

A intersetorialidade, discutida anteriormente, revela-se aqui como a ferramenta para evitar a exclusão indevida. A gestão de casos deve assegurar que o apoio financeiro aos cuidados em família extensa seja cumulativo com outros direitos sociais, visto que o cuidado de uma criança sob medida protetiva impõe gastos extraordinários. A especificidade do cuidado de parentesco exige, portanto, uma rubrica orçamentária própria, que não seja confundida com benefícios assistenciais genéricos.

O desafio da sustentabilidade também passa pela desburocratização do acesso ao suporte jurídico mencionado na Constituição. Muitas famílias extensas não acessam benefícios por dificuldades na formalização da guarda junto ao Judiciário. A incidência política do GIN-FE busca garantir que o apoio estatal chegue às famílias que exercem o cuidado de fato, alinhando-se às Diretrizes da ONU (2010), que preconizam que o suporte deve ser oferecido com base na necessidade real da criança e não apenas em trâmites legais complexos.

A análise comparativa entre o custo do acolhimento institucional e o custo da manutenção na família extensa revela uma desproporção gritante. Manter uma criança em uma instituição custa, em média, dez vezes mais do que o valor necessário para subsidiar uma família guardiã. Esse argumento econômico, somado aos benefícios psicológicos e de desenvolvimento, torna a defesa dos cuidados em família extensa uma questão de responsabilidade fiscal e ética, fundamentada no princípio constitucional da absoluta prioridade.

A perspectiva de futuro para o cuidado de parentesco no Brasil depende da coragem política em regulamentar o que já está previsto no ordenamento jurídico. O PNCFC 2025 estabelece a meta, mas a concretização depende da utilização estratégica dos fundos previstos no Art. 260 do ECA. Sem um fluxo financeiro estável e institucionalizado, as famílias extensas continuarão operando no limite da resiliência, o que coloca em risco a longevidade do cuidado e a segurança das crianças.

Em conclusão, o fortalecimento da família extensa exige uma mudança de paradigma: de uma "solução invisível e gratuita" para uma política pública devidamente estruturada. O cumprimento dos mandamentos do Art. 227 da Constituição e dos Arts. 34 e 260 do ECA é o único caminho para que o direito à convivência familiar e comunitária deixe de ser uma promessa legal e se torne uma realidade perene, garantindo que o Estado cumpra seu papel de suporte aos cuidados em família extensa.

CONCLUSÃO

A jornada acadêmica e prática pelo universo dos cuidados em família extensa revela que o Brasil atravessa um momento de transição paradigmática na proteção de crianças e adolescentes. O reconhecimento da "comunidade de cuidados" e da família tentacular, para além do modelo nuclear tradicional, não é apenas uma concessão sociológica, mas um imperativo para a preservação da identidade e das raízes dos sujeitos em desenvolvimento. Ao longo deste trabalho, ficou evidente que a família extensa não deve ser vista como um recurso residual do Estado, mas como o *locus* primário e privilegiado da convivência familiar e comunitária.

A fundamentação jurídica apresentada, alicerçada no Art. 227 da Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente, demonstra que o ordenamento brasileiro já possui os alicerces necessários para uma proteção integral e robusta. Contudo, a distância entre a letra da lei e a realidade das famílias cuidadoras ainda é marcada por um vácuo de apoio material. A superação desse hiato exige que o Sistema de Garantia de Direitos interprete o "estímulo do Poder Público" não como uma faculdade política, mas como um dever vinculado à dignidade da pessoa humana.

A publicação da Resolução Conjunta CNAS/CONANDA nº 1/2025 e o lançamento do novo Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC 2025) representam a vitória de uma incidência política histórica, liderada por grupos como o GIN-FE. Estes novos marcos normativos oferecem a bússola necessária para que o Governo Federal e os municípios tipifiquem, finalmente, os serviços de apoio aos cuidados em família extensa. A expectativa de que o Plano pressione por uma nova configuração do SUAS abre horizontes para que o cuidado de parentesco saia da invisibilidade institucional.

No campo operacional, a gestão de casos e a intersetorialidade consolidam-se como as ferramentas indispensáveis para o sucesso dessas medidas. O acompanhamento técnico não deve ser uma forma de vigilância, mas um processo de fortalecimento de vínculos e mitigação de vulnerabilidades. Como observado nas experiências internacionais e nas diretrizes do UNICEF/ESARO (2024), a eficácia da proteção está diretamente ligada à capacidade da rede em ouvir a criança e apoiar o cuidador em suas dimensões psicossociais e econômicas.

O debate sobre os subsídios financeiros para os cuidados em família extensa é, sem dúvida, o nó górdio que precisa ser desatado para garantir a sustentabilidade dessa política. A análise do perfil socioeconômico das cuidadoras, majoritariamente mulheres e idosas em situação de precariedade, revela que exigir o cuidado sem oferecer suporte é perpetuar uma injustiça de gênero e geracional. O suporte financeiro, garantido pelos fundos previstos no Art. 260 do ECA, é o investimento mais eficaz que o Estado pode realizar para evitar a separação desnecessária de famílias.

A experiência comparada, especialmente o modelo de salvaguardas da África do Sul, ensina que o subsídio para cuidados de parentesco reduz drasticamente a institucionalização e seus traumas decorrentes. O Brasil tem agora a oportunidade de consolidar um modelo próprio, que utilize a "posse de fato" e a afetividade como critérios de acesso a direitos, desburocratizando o suporte e priorizando a agilidade que o tempo da infância exige. O custo de manter uma criança na família extensa é, comprovadamente, menor do que o custo do acolhimento, tornando a medida também uma escolha de responsabilidade fiscal.

É essencial que o termo «guarda subsidiada» dê lugar definitivo ao conceito de "cuidados em família extensa acompanhados e apoiados". Esta mudança terminológica, defendida pelo GIN-FE, retira o peso da burocracia jurídica e coloca o foco na ação protetiva do Estado ao lado da família. O objetivo final deve ser sempre a emancipação dessas famílias, garantindo que o afeto que as une não seja sufocado pelas carências materiais que o Estado tem a obrigação constitucional de suprir.

Em última análise, este artigo reforça que a proteção de crianças e adolescentes é uma tarefa compartilhada, mas que o papel de suporte do Estado é insubstituível. O PNCFC 2025 e a base legal aqui discutida são apenas o começo de uma nova era na assistência social brasileira. Espera-se que estas reflexões contribuam para que os cuidados em família extensa sejam reconhecidos como o tecido social que sustenta a infância, transformando o direito à convivência familiar de uma aspiração teórica em uma prática cotidiana, justa e protegida para todas as famílias brasileiras.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social; Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Resolução Conjunta CNAS/CONANDA nº 1, de 23 de dezembro de 2025. Institui o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC 2025). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 245, p. 1-2, 24 dez. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC 2025). Brasília: MDS; MDHC, 2025.

FAMILY FOR EVERY CHILD (FFEC). Como apoiar o cuidado por família extensa ou próximos: lições aprendidas em todo o mundo. Resumo. Tradução de Claudia Cabral e Jonathan Hannay. Rio de Janeiro: Terra dos Homens, 2023.

FAMILY FOR EVERY CHILD (FFEC). Como o cuidado por família extensa e próximos difere fundamentalmente do acolhimento familiar: uma resposta ao editorial da The Lancet Child & Adolescent Health. Tradução de Claudia Cabral e Jonathan Hannay. Rio de Janeiro: Terra dos Homens, 2025.

GALDINI, Veruska Rodrigues. Produto I: documento técnico fundamentado em levantamentos bibliográficos, estudos e pesquisas científicas sobre guarda subsidiada no Brasil e no mundo. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social; PNUD, 2018.

GIN-FE. Grupo Intersetorial Nacional sobre Cuidado de Crianças e Adolescentes na Família Extensa. Reflexões e Propostas para os Cuidados de Crianças e Adolescentes junto à Família Extensa/Ampliada. Rio de Janeiro: Associação Brasileira Terra dos Homens, 2023.

GIN-FE. Grupo Intersetorial Nacional sobre Cuidado de Criança e Adolescente por Família Extensa ou Próximos. 1º Relatório de atividades do GIN-FE (Abril/23 a Abril/25). Rio de Janeiro, 2025.

KRUGER, H. Salvaguardando os direitos das crianças que vivem sob cuidados de parentesco na África do Sul. Revista Eletrônica de Direito Potchefstroom (PELJ), v. 27, n. 1, 2024.

ONU. Organização das Nações Unidas. Conselho de Direitos Humanos. Diretrizes sobre Cuidados Alternativos para Crianças. Resolução aprovada pela Assembleia Geral (A/RES/64/142). Nova Iorque, 2010.

SILVA, Enid Rocha Andrade da; SILVA, Pamella Maria Nogueira Moreira. Famílias extensas e o cuidado de crianças e adolescentes: uma análise com base na PNAD Contínua 2023 e no Censo 2022. Nota Técnica DISOC nº 118. Brasília: Ipea, 2025.

UNICEF ESARO. A avaliação e gestão de caso no contexto das reformas dos cuidados alternativos na África Oriental e Austral. Junho de 2024.

O CUIDADO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NA FAMÍLIA EXTENSA E PESSOAS PRÓXIMAS: INTERFACES ENTRE NORMATIVAS, PRÁTICAS E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Claudia Cabral[12]
Raum Batista[13]
Valéria Cardoso[14]

RESUMO

O presente artigo analisa o cuidado de crianças e adolescentes no âmbito das famílias extensas e de pessoas próximas, à luz das normativas brasileiras e das diretrizes internacionais sobre convivência familiar e comunitária. Parte-se do documento Reflexões e propostas para os cuidados de crianças e adolescentes junto à família extensa/ampliada e do Guia Internacional da *Family for Every Child*, articulando conceitos presentes no Estatuto da Criança e do Adolescente, na Política Nacional de Assistência Social e no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito à Convivência Familiar e Comunitária. Discute-se a distinção entre cuidado formal e informal, problematizando a necessidade de judicialização e formalização dessas formas de cuidado. Por fim, apresentam-se estratégias de apoio no âmbito do Sistema Único de Assistência Social e de outras políticas públicas, destacando a importância do reconhecimento e do fortalecimento do cuidado familiar exercido por famílias extensas e pessoas próximas, em articulação com as responsabilidades do Estado na garantia da proteção social de crianças e adolescentes.

Palavras-chave: cuidado em família extensa e pessoas próximas; convivência familiar e comunitária; Sistema Único de Assistência Social; proteção social; intersetorialidade; infância e adolescência.

---

[12] *Psicóloga com pós-graduação em pedagogia em Paris e especialização em terapia de família. Dedica sua trajetória à defesa dos direitos da infância e da juventude, como Fundadora e Diretora Executiva da Associação Brasileira Terra dos Homens (ABTH) e coordenadora-geral do Serviço Social Internacional (SSI) no Brasil. Referência nacional na articulação de políticas públicas, é membro fundadora do Movimento Nacional Pró-Convivência Familiar e Comunitária (MNPCFC), além de fundadora e secretária executiva do GIN-FE (Grupo Intersetorial Nacional sobre Família Extensa). No cenário global, representa o país e integra importantes redes internacionais de proteção à criança, como a Rede Latino-Americana de Acolhimento Familiar (RELAF), Better Care Network e Family for Every Child.*

[13] *Psicólogo, especialista em Atendimento Sistêmico de Famílias e Redes Sociais (PUC/MG), especialista em Gestão de Projetos (UERJ), mediador do Conflito pelo programa Polos Cidadania (UFMG), membro da Associação de Terapia de Família (ATF/RJ), Associado do Reciclando Mentes, sócio-diretor da UMANI Socioambiental, coordenador do GT Prevenção do Movimento Nacional Pró-Convivência Familiar e Comunitária, coordenador técnico da Associação Brasileira Terra dos Homens (ABTH/RJ) e Coordenador Técnico do Serviço Social Internacional Brasil /ABTH.*

[14] *Graduada em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Especialista nas seguintes áreas: Violência Doméstica contra crianças e adolescentes pela Universidade de São Paulo/USP, Gerência de Assistência Social pela Fundação João Pinheiro/ Escola de Governo, Gestão da Política de Assistência Social pela Universidade Veiga de Almeida e Instrumentalidade do Serviço Social pela Faculdade da Serra/FASE. Mestre em Promoção da Saúde e Prevenção da Violência pela Faculdade de Medicina da Universidade Federal de Minas Gerais.*

INTRODUÇÃO

O cuidado de crianças e adolescentes por famílias extensas e por pessoas próximas constitui uma prática histórica, socialmente legitimada e amplamente disseminada no Brasil. Trata-se de uma estratégia de proteção que, na maioria das vezes, emerge no âmbito das relações de solidariedade e pertencimento, garantindo a continuidade dos vínculos afetivos e comunitários. Apesar de sua relevância, esse arranjo permaneceu, por longo período, pouco visibilizado e insuficientemente reconhecido nas políticas públicas e nos marcos normativos.

Nas últimas décadas, observa-se um avanço significativo no reconhecimento desse tipo de cuidado, impulsionado tanto pelo debate internacional quanto pelas reflexões no contexto brasileiro, e especialmente a partir dos anos 2000, a convivência familiar e comunitária passou a ocupar lugar central nas políticas públicas voltadas à infância e adolescência. Nesse período, destaca-se a elaboração do 1º Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC), a revisão do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e a ampliação do conceito de família, reconhecendo diferentes arranjos familiares e vínculos de afinidade e afetividade.

Também merecem destaque as contribuições do cenário internacional para o fortalecimento desse debate. Desde a publicação das *Guidelines for the Alternative Care of Children* (2009), da ONU, o tema *kinship care* já vinha sendo discutido mundialmente como alternativa ao acolhimento institucional, embora inicialmente com maior enfoque nas situações de afastamento da criança de seus genitores. Nesse contexto, a *Family for Every Child* (FFEC) tem desempenhado papel importante na valorização do cuidado familiar como alternativa prioritária à institucionalização, em consonância com o princípio do direito à convivência familiar e comunitária. No cenário internacional, o tema *kinship care* — traduzido no Brasil como cuidado por família extensa e pessoas próximas — vem sendo amplamente debatido por diversos países, que têm desenvolvido estratégias específicas para fortalecer esse modelo de cuidado. A Inglaterra, por exemplo, vem implementando políticas e práticas voltadas ao fortalecimento do cuidado por parentes e pessoas próximas como alternativa ao acolhimento institucional.

No Brasil, programas como o Família Guardiã, a Guarda Subsidiada e iniciativas desenvolvidas por municípios, como o modelo implementado em Franca-SP[15], têm recebido maior atenção por se configurarem como alternativas importantes tanto para a prevenção ao acolhimento quanto para a reintegração familiar de crianças e adolescentes.

Nesse cenário, o presente artigo tem por objetivo analisar as bases normativas, conceituais e operacionais do cuidado de crianças e adolescentes na família extensa e por pessoas próximas. O estudo reconhece esses arranjos sob duas perspectivas: como estratégias auto-organizadas de proteção diante de determinantes sociais e vulnerabilidades extremas e como medidas decorrentes da intervenção do Estado frente a riscos pessoais e sociais por violação de direitos. A análise enfatiza a distinção sociojurídica entre cuidado formal e informal, discutindo o papel das políticas públicas na regulação, no apoio e na qualificação dessas práticas.

---

[15] O Programa de Proteção Social Assistida, de Franca (SP), atua na prevenção do acolhimento institucional por meio de acompanhamento psicossocial e transferência de renda às famílias das crianças e adolescentes (pais ou família extensa) e pessoas da rede de apoio, visando fortalecer a convivência familiar e comunitária. O benefício é regulamentado pela Lei Municipal nº 9.022/2021.

1. FAMÍLIA EXTENSA E PESSOAS PRÓXIMAS: MARCOS NORMATIVOS, CONCEITOS E FORMAS DE CUIDADO NOS CONTEXTOS INTERNACIONAL E BRASILEIRO

O cuidado de crianças e adolescentes por familiares e pessoas próximas tem recebido crescente reconhecimento nos debates internacionais e nacionais sobre proteção à infância. Embora essa prática seja historicamente presente em diferentes sociedades, sua valorização como estratégia legítima de cuidado e proteção é relativamente recente no campo das políticas públicas e dos marcos normativos voltados à garantia do direito à convivência familiar e comunitária.

No cenário internacional, as Diretrizes das Nações Unidas sobre Cuidados Alternativos para Crianças (2009) consolidaram o entendimento de que crianças e adolescentes privados, temporária ou permanentemente, dos cuidados parentais devem, sempre que possível, permanecer em ambiente familiar. Nesse contexto, o cuidado por familiares e pessoas próximas — internacionalmente conhecido como *kinship care* — passou a ser reconhecido como alternativa prioritária em relação ao acolhimento.

O Guia Internacional da *Family for Every Child* (2023) define o cuidado por família extensa e pessoas próximas como aquele exercido por parentes ou indivíduos com vínculos significativos de afinidade e afetividade com a criança ou o adolescente quando os pais não podem exercer plenamente suas responsabilidades de cuidado. O documento destaca que essas experiências podem assumir diferentes configurações, variando conforme a natureza do vínculo entre cuidador e criança, o grau de formalização da relação de cuidado e sua duração, podendo ocorrer de forma temporária ou permanente.

O Guia também enfatiza que o cuidado exercido por familiares e pessoas próximas não constitui uma realidade homogênea. Ele pode envolver avós, tios, irmãos adultos, padrinhos, madrinhas, vizinhos ou outras pessoas significativas da comunidade, desde que existam vínculos de confiança, pertencimento e responsabilidade compartilhada. Nessa perspectiva, a qualidade do cuidado não é determinada exclusivamente pela existência de formalização jurídica, mas pela capacidade de garantir proteção, estabilidade e desenvolvimento integral à criança ou ao adolescente.

No Brasil, essa compreensão dialoga com importantes avanços normativos relacionados ao direito à convivência familiar e comunitária. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) estabelece que toda criança e adolescente tem o direito de ser criado e educado em ambiente familiar, reconhecendo a convivência familiar como elemento central da proteção integral. Com as alterações introduzidas pela Lei nº 12.010/2009, o Estatuto passou a reconhecer expressamente a família extensa ou ampliada como aquela que se estende para além da unidade parental e é formada por parentes com os quais a criança ou o adolescente convivem e mantêm vínculos de afinidade e afetividade.

A incorporação da família extensa ao texto legal representou importante ampliação do conceito de família, ao reconhecer que os processos de cuidado e proteção frequentemente ultrapassam os limites da família nuclear. Contudo, a realidade social brasileira evidencia que o cuidado também pode ser exercido por pessoas sem vínculo consanguíneo, mas que ocupam papel relevante na trajetória de vida da criança ou do adolescente. Padrinhos, madrinhas, vizinhos, amigos da família e outros integrantes das redes comunitárias frequentemente assumem responsabilidades significativas de cuidado, proteção e pertencimento.

Essa perspectiva aproxima-se das discussões internacionais sobre *kinship care*, ao reconhecer que os vínculos afetivos e comunitários podem ser tão relevantes quanto os vínculos biológicos para a garantia da proteção e do desenvolvimento infantil. Assim, a compreensão contemporânea do cuidado demanda o reconhecimento da pluralidade das formas familiares e das diferentes redes de apoio que participam da vida das crianças e dos adolescentes.

O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC), tanto em sua versão original quanto em sua atualização de 2025, reforça essa compreensão ao afirmar que a convivência familiar e comunitária constitui direito fundamental e que a separação da criança de sua família deve ocorrer apenas em situações excepcionais e pelo menor tempo possível. O Plano enfatiza a necessidade de ações voltadas à prevenção da ruptura de vínculos familiares, ao fortalecimento das capacidades protetivas das famílias e à ampliação de alternativas familiares ao acolhimento institucional.

A atualização do PNCFC aprofunda o reconhecimento das diferentes configurações familiares e amplia a valorização das redes familiares e comunitárias de cuidado. Entre suas diretrizes destacam-se o fortalecimento de ações preventivas, a promoção da convivência familiar, a qualificação das medidas protetivas e a ampliação do apoio às famílias responsáveis pelo cuidado de crianças e adolescentes. Nesse contexto, a família extensa e as pessoas próximas passam a ocupar posição estratégica na agenda de promoção dos direitos da infância.

No campo da assistência social, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) contribui para esse debate ao adotar a matricialidade sociofamiliar como princípio organizador do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Essa diretriz reconhece a família como núcleo central da proteção social e orienta a formulação de serviços, programas, projetos e benefícios voltados ao fortalecimento de sua função protetiva.

A perspectiva sociofamiliar rompe com abordagens centradas exclusivamente no indivíduo e reconhece que situações de vulnerabilidade e risco social devem ser compreendidas em seus contextos familiares e comunitários. Dessa forma, a proteção social passa a considerar não apenas a família nuclear, mas também as redes ampliadas de parentesco, solidariedade e apoio comunitário que participam do cuidado cotidiano de crianças e adolescentes.

Essa compreensão é particularmente relevante quando se observa que grande parte do cuidado cotidiano é exercida por avós, tios, irmãos adultos e outros membros da família extensa, muitas vezes sem reconhecimento institucional, apoio financeiro ou acompanhamento sistemático. O fortalecimento dessas redes constitui elemento fundamental para a prevenção da separação familiar, para a redução de institucionalizações desnecessárias e para a promoção do direito à convivência familiar e comunitária.

Apesar das especificidades de cada instrumento normativo, observa-se significativa convergência entre o Guia Internacional, o ECA, o PNCFC e a PNAS. Todos reconhecem a convivência familiar e comunitária como direito fundamental, valorizam a permanência da criança em ambiente familiar, priorizam a família extensa e as pessoas próximas como alternativas ao afastamento familiar e atribuem ao Estado responsabilidade no apoio às famílias que exercem funções de cuidado.

Também convergem na compreensão de que a proteção à infância exige ações articuladas entre diferentes políticas públicas e instituições. A intersetorialidade, a prevenção da separação familiar, o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários e o reconhecimento das diversas formas de organização do cuidado constituem princípios comuns a esses referenciais.

Entretanto, permanece o desafio de ampliar o reconhecimento institucional das formas de cuidado que ocorrem fora dos modelos tradicionalmente formalizados. Em muitos contextos, famílias extensas e pessoas próximas assumem responsabilidades significativas de proteção sem que suas experiências sejam plenamente reconhecidas ou apoiadas pelas políticas públicas. Essas formas de cuidado, frequentemente invisibilizadas, representam importantes estratégias de proteção social e demandam maior atenção por parte do Estado.

Assim, a análise dos marcos normativos nacionais e internacionais evidencia a consolidação de uma perspectiva ampliada de família e de cuidado, na qual a proteção de crianças e adolescentes é compreendida como responsabilidade compartilhada entre famílias, comunidades e Estado. O fortalecimento da família extensa e das pessoas próximas, portanto, não constitui apenas uma alternativa ao acolhimento, mas uma estratégia fundamental para a efetivação do direito à convivência familiar e comunitária.

2. A DISTINÇÃO ENTRE CUIDADO FORMAL E INFORMAL: ANÁLISE DA NECESSIDADE, DOS LIMITES E DAS IMPLICAÇÕES DA JUDICIALIZAÇÃO NO CUIDADO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES POR FAMÍLIA EXTENSA E PESSOAS PRÓXIMAS

A discussão sobre o cuidado exercido por famílias extensas e pessoas próximas conduz, inevitavelmente, ao debate acerca das diferentes formas de reconhecimento institucional dessas relações de cuidado. Embora a convivência de crianças e adolescentes com familiares e pessoas significativas constitua prática amplamente presente na realidade brasileira, tais experiências assumem distintos graus de formalização, variando desde arranjos familiares organizados exclusivamente no âmbito privado até situações submetidas à intervenção do sistema de justiça e dos órgãos de proteção.

Os referenciais internacionais sobre cuidado por familiares e pessoas próximas, bem como os marcos normativos brasileiros voltados à garantia do direito à convivência familiar e comunitária, reconhecem que a formalização jurídica não constitui, por si só, elemento definidor da qualidade ou da legitimidade do cuidado. Ao contrário, a análise das condições concretas de proteção, dos vínculos afetivos estabelecidos e do interesse superior da criança deve orientar a avaliação dessas experiências.

Apesar disso, observa-se que parte significativa das políticas públicas e das práticas institucionais ainda opera sob forte influência de uma lógica de formalização dos vínculos familiares, frequentemente associando proteção à existência de instrumentos jurídicos específicos, como guarda, tutela ou adoção. Essa perspectiva tende a produzir tensões quando confrontada com a diversidade dos arranjos familiares e comunitários existentes na realidade social brasileira, especialmente aqueles construídos a partir de processos espontâneos de solidariedade, reciprocidade e apoio mútuo.

Nesse contexto, torna-se relevante distinguir diferentes modalidades de cuidado, compreendendo suas especificidades, potencialidades e desafios. A diferenciação entre cuidado formal e informal não tem por finalidade estabelecer hierarquias entre modelos de cuidado, mas possibilitar uma compreensão mais ampla das formas pelas quais crianças e adolescentes são protegidos em seus contextos familiares e comunitários.

Ao mesmo tempo, essa discussão permite problematizar os limites e as possibilidades da judicialização das relações de cuidado. Embora a intervenção do sistema de justiça desempenhe papel fundamental na proteção de direitos em determinadas situações, sua utilização indiscriminada pode produzir efeitos contraditórios, contribuindo para a burocratização das relações familiares e para a desconsideração de arranjos protetivos já existentes.

Dessa forma, o item a seguir analisa as características do cuidado formal e informal exercido por famílias extensas e pessoas próximas, discutindo as situações de circulação de crianças, os diferentes níveis de formalização das relações de cuidado e os desafios relacionados à atuação articulada entre sistema de justiça e políticas públicas de proteção social.

2.1 O cuidado na família extensa e próximos em contextos informais

O cuidado de crianças e adolescentes no âmbito da família extensa e pessoas próximas, especialmente em arranjos informais, constitui uma realidade historicamente presente na sociedade brasileira, sendo necessário compreendê-lo para além de concepções reducionistas que o associam, de forma automática, à precariedade ou à ausência de proteção. À luz das normativas nacionais e referenciais internacionais, observa-se um movimento de revisão dessa perspectiva, reconhecendo-se que tais arranjos podem representar formas legítimas, protetivas e culturalmente situadas de cuidado.

Historicamente, o cuidado informal foi frequentemente interpretado como expressão de fragilidade institucional, ausência de controle estatal ou negligência familiar. Essa leitura, no entanto, tem sido progressivamente questionada. O reconhecimento de que muitas dessas situações são capazes de garantir proteção, afeto, pertencimento e continuidade de vínculos tem contribuído para a construção de uma abordagem mais qualificada sobre o tema.

O **Guia Internacional sobre cuidado de crianças por familiares e pessoas próximas** destaca que o cuidado informal não deve ser automaticamente considerado inadequado, sendo necessário avaliar, em cada caso, as condições concretas de cuidado e o interesse superior da criança (FAMILY FOR EVERY CHILD, 2021). No mesmo sentido, o ordenamento jurídico brasileiro, especialmente por meio do **Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)**, estabelece que o direito à convivência familiar deve ser garantido prioritariamente, não condicionando, em todos os casos, essa convivência à formalização jurídica prévia (BRASIL, 1990).

Assim, a superação da visão negativa do cuidado informal implica reconhecer que a proteção integral pode se materializar em diferentes arranjos familiares, inclusive fora dos modelos formalizados pelo sistema de justiça.

2.1.1 Situações de circulação de crianças

A circulação de crianças entre membros da família extensa e pessoas próximas configura uma prática social historicamente consolidada no Brasil, especialmente em contextos de solidariedade familiar e apoio mútuo. Trata-se de arranjos nos quais a criança passa a residir, temporária ou permanentemente, com outros familiares, sem que isso, necessariamente, configure ruptura de vínculos ou violação de direitos.

Essas práticas devem ser compreendidas à luz das dinâmicas socioculturais e das estratégias familiares de cuidado, evitando interpretações que, de forma automática, as associem à negligência ou abandono. O PNCFC (2006; 2025) reconhece a diversidade de configurações familiares e enfatiza a importância de considerar os vínculos afetivos e comunitários na organização do cuidado (BRASIL, 2006; 2025).

Nesse contexto, a circulação de crianças e adolescentes entre casas de parentes e pessoas próximas não pode ser interpretada de forma simplificada como ruptura de vínculos familiares ou ausência de cuidado parental. Muitas vezes, esses deslocamentos constituem estratégias familiares de proteção e garantia de direitos diante da insuficiência de políticas públicas e da precariedade dos serviços existentes nos territórios. A falta de acesso a creches, escolas, serviços de saúde, transporte, cultura e lazer faz com que avós, tios e outros membros da rede familiar assumam, de maneira cotidiana, funções centrais no cuidado e na proteção de crianças e adolescentes. Embora frequentemente invisibilizadas pelo poder público, essas práticas revelam formas coletivas e comunitárias de organização do cuidado, essenciais à sobrevivência e ao desenvolvimento das crianças e adolescentes.

2.1.2 Cuidados temporários e permanentes

Os arranjos de cuidado no âmbito da família extensa podem assumir caráter temporário ou permanente, a depender das circunstâncias que motivam a reorganização familiar.

Os cuidados temporários geralmente ocorrem em situações transitórias, como dificuldades econômicas, problemas de saúde, conflitos familiares, prisão dos pais, migração dos pais por questões financeiras ou outras vulnerabilidades que demandam apoio momentâneo. Nesses casos, a família extensa atua como rede de suporte, contribuindo para a manutenção da criança em ambiente familiar enquanto se busca a superação da situação que motivou o afastamento.

Por outro lado, os cuidados permanentes se configuram quando há impossibilidade de retorno aos pais, seja por rompimento de vínculos, seja por situações que inviabilizam o exercício das funções parentais (situações de desastres, catástrofes naturais, feminicídios, orfandade etc.). Nessas circunstâncias, a família extensa e pessoas próximas podem assumir, de forma contínua, o cuidado da criança, ainda que nem sempre haja formalização jurídica imediata. Em ambos os casos, trata-se de uma autorreorganização protetiva, em situações de emergência e/ou necessidade.

O **Guia Internacional** ressalta que tanto os arranjos temporários quanto os permanentes devem ser reconhecidos e apoiados, independentemente de sua formalização, desde que assegurem proteção e desenvolvimento integral (FAMILY FOR EVERY CHILD, 2021).

Reitera-se, portanto, que essas formas de cuidado devem ser reconhecidas, apoiadas e fortalecidas pela atuação intersetorial das políticas públicas e dos serviços estatais, de modo a assegurar a proteção integral de crianças e adolescentes e favorecer sua permanência em sua família e comunidade de origem, evitando afastamentos desnecessários. Nesse sentido, torna-se fundamental que as políticas públicas reconheçam os processos de auto-organização familiar e comunitária como estratégias legítimas de proteção e enfrentamento de situações de vulnerabilidade, crise e sofrimento social. Em muitos casos, intervenções centradas exclusivamente no afastamento da criança ou do adolescente de seu convívio familiar acabam produzindo novas rupturas e violações de direitos, desconsiderando vínculos afetivos, redes de solidariedade e capacidades protetivas já existentes nos territórios e nas famílias extensas e pessoas próximas com vínculo de afetividade e afinidade.

2.2 A judicialização do cuidado: limites, riscos e possibilidades

A relação entre o cuidado informal na família extensa e o sistema de justiça constitui um dos principais pontos de tensionamento no campo da proteção à infância. Embora a formalização jurídica — por meio de guarda, tutela ou adoção — possa ser necessária em determinadas situações, especialmente para assegurar direitos e segurança jurídica, ela não deve ser compreendida como requisito obrigatório para todos os arranjos familiares.

O **ECA** prevê a intervenção judicial nos casos em que há necessidade de proteção ou garantia de direitos, orientando que as medidas devem ser aplicadas de forma excepcional, proporcional e pelo menor tempo possível, sempre orientadas pelo interesse superior da criança e do adolescente (BRASIL, 1990). Nesse sentido, a judicialização deve ocorrer quando houver risco, violação de direitos ou necessidade de regularização para acesso a políticas públicas, e não como resposta automática a toda situação de cuidado por familiares.

O **Guia Internacional** reforça essa compreensão ao indicar que a formalização deve ser utilizada de forma estratégica, evitando processos burocráticos desnecessários que possam, inclusive, dificultar ou deslegitimar arranjos familiares já protetivos (FAMILY FOR EVERY CHILD, 2021).

Assim, a análise crítica da judicialização evidencia a necessidade de equilíbrio entre a garantia de direitos e o respeito às dinâmicas familiares, **evitando tanto a omissão do Estado quanto a intervenção excessiva**.

Nesse sentido, o cuidado na família extensa e pessoas próximas em contextos informais desafia perspectivas normativas tradicionais ao evidenciar que a proteção integral pode se efetivar para além da formalização jurídica. A valorização desses arranjos requer o reconhecimento de sua diversidade, a superação de visões estigmatizantes e a construção de respostas institucionais que respeitem as dinâmicas familiares, assegurando, ao mesmo tempo, a proteção e os direitos de crianças e adolescentes.

2.2.1 Limites da judicialização: entre a proteção e a intervenção excessiva

Um dos principais limites da judicialização refere-se à necessidade de distinguir situações que efetivamente demandam intervenção do sistema de justiça daquelas que podem ser acompanhadas no âmbito das políticas públicas, especialmente pela assistência social. O **Sistema Único**

de Assistência Social (SUAS), conforme estabelecido na **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**, possui como diretriz a centralidade na família e o desenvolvimento de ações voltadas ao fortalecimento de vínculos e à prevenção de rupturas (BRASIL, 2004).

Nessa perspectiva, nem todo arranjo de cuidado informal requer judicialização. Ao contrário, a atuação do SUAS pode ser suficiente para acompanhar, apoiar e qualificar essas situações, por meio de serviços, com acompanhamento familiar, o acesso a benefícios e a articulação com outras políticas públicas. A judicialização, quando acionada de forma automática, pode desconsiderar a capacidade protetiva das famílias e reforçar uma lógica de controle sobre práticas familiares que não configuram, necessariamente, violação de direitos.

O **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC)** reforça que as intervenções devem priorizar a permanência da criança em ambiente familiar, evitando medidas que resultem em afastamento desnecessário ou em burocratização excessiva dos vínculos (BRASIL, 2006; 2025). Assim, o limite da judicialização está diretamente relacionado à sua adequação ao caso concreto, devendo ser orientada pelo interesse superior da criança.

2.2.2 Riscos da judicialização excessiva

A judicialização excessiva do cuidado pode acarretar uma série de riscos, tanto para crianças e adolescentes quanto para as famílias envolvidas. Entre esses riscos, destaca-se a possibilidade de deslegitimação de arranjos familiares já estabelecidos e funcionalmente protetivos. Ao submeter tais arranjos a processos formais, muitas vezes longos e complexos, pode-se gerar insegurança, instabilidade e, em alguns casos, até mesmo a ruptura de vínculos afetivos.

Outro risco refere-se à tendência de padronização das formas de cuidado, privilegiando modelos formalizados em detrimento da diversidade de configurações familiares existentes na realidade social brasileira. Essa padronização pode invisibilizar práticas tradicionais de cuidado, como a circulação de crianças entre familiares, que historicamente desempenham papel relevante na proteção social.

O **Guia Internacional sobre cuidado de crianças por familiares e pessoas próximas** alerta que a formalização excessiva pode criar barreiras ao cuidado, especialmente quando impõe exigências burocráticas incompatíveis com as condições das famílias, recomendando que os sistemas de proteção adotem abordagens flexíveis e sensíveis ao contexto (FAMILY FOR EVERY CHILD, 2021).

Exigências de formalização jurídica para a matrícula escolar e para a participação em atividades comunitárias — como esporte, lazer e ações coletivas — podem configurar barreiras desnecessárias ao cuidado e ao acesso a direitos de crianças e adolescentes. Frequentemente, avós assumem o cuidado cotidiano dos netos quando mães solo ou pais enfrentam situações de vulnerabilidade extrema ou determinantes sociais que os afastam temporariamente do convívio familiar por semanas ou meses. Nesses contextos, a exigência de um termo de guarda para efetivação da matrícula escolar pode constituir importante obstáculo ao exercício de direitos. Considerando que a certidão de nascimento contém, obrigatoriamente, a filiação e a ascendência da criança, esse documento poderia ser suficiente para viabilizar procedimentos

administrativos básicos, contribuindo para a desburocratização do acesso a direitos. Situação semelhante ocorre em visitas a pais privados de liberdade, quando crianças e adolescentes estão sob os cuidados informais dos avós ou de outros familiares.

Outra crítica refere-se à interpretação de que o cuidado exercido pela família extensa configuraria, necessariamente, uma forma de colocação em família substituta. A legislação brasileira estabelece que a colocação em família substituta deve ocorrer apenas quando esgotadas as possibilidades de permanência da criança ou do adolescente em sua família natural ou extensa. A equiparação automática entre cuidado pela família extensa e família substituta pode produzir efeitos indesejados.

Para os autores, a terminologia "guarda" apresenta limitações conceituais para expressar relações de cuidado e corresponsabilidade familiar. Nesse sentido, conceitos como autoridade parental, corresponsabilidade familiar ou mesmo modalidades compartilhadas de cuidado entre pais, família extensa e pessoas próximas podem representar de forma mais adequada a complexidade dos vínculos e das responsabilidades assumidas em benefício da criança e do adolescente.

Além disso, a judicialização excessiva pode deslocar o foco da proteção social para uma lógica predominantemente jurídica, reduzindo a centralidade das políticas públicas e da atuação intersetorial. Tal movimento tende a enfraquecer o papel do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e a limitar a construção de respostas mais integradas, preventivas e centradas nas necessidades das crianças, adolescentes e suas famílias.

2.2.3 Possibilidades da judicialização como garantia de direitos

A retaguarda jurídica é indispensável para garantir direitos em casos complexos, como conflitos familiares graves ou na proteção a cuidadores informais que enfrentam barreiras institucionais de regularização documental. Para que essa intervenção não engesse as ações sociais, o Judiciário trabalhando lado a lado com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e com a rede de políticas públicas, fortalece a proteção de crianças e adolescente

O ECA prevê instrumentos como a guarda e a tutela, que não devem ser interpretados sob a lógica da posse ou da substituição parental, mas, sim, como ferramentas de **corresponsabilidade** e **autoridade parental compartilhada**[16] entre pais, família extensa e suas redes de apoio. Tais instrumentos podem oferecer respaldo jurídico a situações de vulnerabilidade temporária — como encarceramento parental, migração ou adoecimento — ou permanentes, sem que isso signifique o rompimento dos vínculos comunitários ou a perda de benefícios assistenciais essenciais (como o BPC). O desafio, portanto, não reside na negação destes instrumentos legais, mas na sua utilização subsidiária e adequada: um sistema que não invisibilize os cuidadores locais, mas que se submeta ao interesse superior da criança e à complexidade das dinâmicas familiares reais.

---

[16] *A guarda compartilhada, tradicionalmente aplicada a litígios parentais, tem sido estendida à família extensa no contexto de genitoras privadas de liberdade. O recurso atua na regularização jurídica de vínculos informais, mitigando riscos e conflitos, além de promover o pertencimento familiar. Configura-se, assim, como uma alternativa eficaz na prevenção do acolhimento institucional e como um instrumento estratégico para a reintegração familiar e a manutenção dos vínculos socioemocionais (GIN-FE, 2023).*

O **PNCFC (2025)** reforça a necessidade de qualificar as intervenções institucionais, incluindo o sistema de justiça, de modo a garantir respostas mais céleres, articuladas e centradas na proteção integral. Da mesma forma, o Guia Internacional destaca que a formalização deve ser utilizada como ferramenta de apoio, e não como condição prévia ou obstáculo ao cuidado (FAMILY FOR EVERY CHILD, 2021).

Por fim, torna-se necessário problematizar os próprios limites dos instrumentos jurídicos atualmente utilizados para regularizar o cuidado exercido por famílias extensas e pessoas próximas. Em muitos casos, a concessão da guarda a avós ou outros parentes ainda é compreendida de forma substitutiva, como se a atribuição de responsabilidade a outro cuidador implicasse, necessariamente, suspensão ou enfraquecimento do exercício parental pela mãe ou pelo pai. Entretanto, as dinâmicas concretas de cuidado revelam situações mais complexas, marcadas pelo compartilhamento de responsabilidades entre diferentes membros da rede familiar e comunitária. Nesse sentido, a ampliação do debate sobre modalidades de guarda compartilhada ou corresponsabilização no âmbito da família extensa pode representar uma possibilidade importante para o reconhecimento jurídico de arranjos de cuidado já existentes, sem produzir rupturas desnecessárias nos vínculos familiares. Trata-se de um debate ainda pouco aprofundado nas normativas e práticas institucionais, mas fundamental para a construção de respostas mais compatíveis com a realidade das famílias e com a garantia do direito à convivência familiar e comunitária.

2.2.4 Para além da dicotomia: integração entre justiça e proteção social

A análise da judicialização do cuidado evidencia que o desafio não está em optar entre formalização ou informalidade, mas em construir **arranjos institucionais integrados**, nos quais o sistema de justiça e as políticas públicas atuem de forma complementar.

A articulação entre o SUAS, o sistema de justiça, a saúde, a educação e demais políticas públicas é fundamental para assegurar respostas mais adequadas às necessidades das crianças e dos adolescentes. Nesse sentido, **a judicialização deve ser compreendida como uma das estratégias possíveis, a ser acionada de forma criteriosa e articulada com as demais políticas**.

Essa perspectiva implica reconhecer a diversidade das formas de cuidado, valorizar os arranjos familiares existentes e construir intervenções que respeitem as dinâmicas sociais, ao mesmo tempo em que garantam a proteção e os direitos das crianças e dos adolescentes.

A judicialização do cuidado apresenta-se como instrumento relevante para a garantia de direitos, mas seus limites e riscos exigem uma abordagem crítica e contextualizada. A intervenção do sistema de justiça deve ser orientada pelos princípios da proteção integral, da excepcionalidade e do interesse superior da criança. Nesse contexto, a construção de respostas integradas entre justiça e proteção social constitui caminho fundamental para a efetivação do direito à convivência familiar e comunitária.

A análise do cuidado na família extensa e pessoas próximas, em contextos informais, evidencia que tais arranjos, longe de configurarem necessariamente situações de risco, podem representar estratégias legítimas e protetivas de cuidado, ancoradas em vínculos afetivos, solidariedade fami-

liar e práticas socioculturais historicamente construídas. A superação de perspectivas estigmatizantes permite reconhecer que a proteção integral de crianças e adolescentes pode se efetivar em diferentes configurações familiares, inclusive na ausência de formalização jurídica imediata.

Entretanto, o reconhecimento da legitimidade desses arranjos coloca em evidência uma questão central para o campo das políticas públicas e do sistema de garantia de direitos: **em que medida a formalização e a judicialização do cuidado são necessárias para assegurar proteção e direitos, sem desconsiderar as dinâmicas familiares existentes?**

Essa problematização torna-se ainda mais relevante diante da coexistência de normativas que, ao mesmo tempo em que valorizam a convivência familiar e comunitária, também estabelecem mecanismos formais de regulação e proteção. Nesse cenário, emerge a necessidade de analisar criticamente o papel do sistema de justiça, seus limites e suas potencialidades na organização do cuidado por família extensa e pessoas próximas.

3. SERVIÇOS E PROGRAMAS ESPECIALIZADOS NO APOIO AO CUIDADO POR FAMÍLIA EXTENSA NO BRASIL

A consolidação do cuidado por família extensa e pessoas próximas, como estratégia legítima de proteção à infância e adolescência no Brasil, demanda a existência de serviços e programas capazes de oferecer suporte contínuo, qualificado e articulado às famílias cuidadoras especialmente quando os pais estão impossibilitados de exercer a proteção e o cuidado devido a contextos de violência e outros graves agravos. Nesse contexto, observa-se a presença de iniciativas, ainda que heterogêneas no território nacional, que buscam fortalecer esses arranjos, especialmente no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Diversos municípios brasileiros vêm desenvolvendo iniciativas específicas voltadas à família extensa e pessoas próximas, ainda que, em muitos casos, tais ações não estejam formalmente sistematizadas como serviços tipificados. Essas iniciativas têm como foco principal:

- A **prevenção da separação familiar**, por meio do fortalecimento das capacidades protetivas das famílias;
- O **apoio à reintegração familiar**, especialmente em situações de acolhimento institucional;
- O **fortalecimento de vínculos familiares e comunitários**;
- O **acompanhamento psicossocial continuado**, considerando as especificidades dessas famílias;
- A **concessão de subsídio financeiro ou benefício socioassistencial**.

Essas experiências evidenciam a importância de abordagens territorializadas, sensíveis às dinâmicas familiares e comunitárias, e reforçam a necessidade de construção de metodologias específicas para o trabalho com família extensa e próximos.

Contudo, a ausência de padronização nacional e de diretrizes mais específicas pode resultar em desigualdades na oferta e no acesso a esses serviços, indicando a necessidade de maior institucionalização no âmbito das políticas públicas.

3.1 Os programas de “Guarda subsidiada” ou “família extensa guardiã”

A guarda subsidiada configura-se como uma importante estratégia de apoio às famílias extensas e às pessoas próximas que assumem responsabilidades de cuidado de crianças e adolescentes, especialmente em situações marcadas por violações de direitos, afastamento temporário dos pais ou fragilização da capacidade protetiva da família nuclear. Trata-se de uma modalidade que associa apoio financeiro, acompanhamento técnico e regularização jurídica da situação de cuidado (guarda), contribuindo para a garantia de direitos e para a estabilidade dos vínculos familiares.

Mais do que uma medida vinculada à formalização da guarda, a guarda subsidiada pode ser compreendida como uma estratégia de proteção social voltada à prevenção da separação familiar e ao fortalecimento das redes familiares e comunitárias de cuidado. Seu objetivo é possibilitar que crianças e adolescentes permaneçam ou retornem ao convívio de sua família extensa ou de pessoas próximas com vínculos de afeto e afinidade, mediante acompanhamento sistemático, suporte financeiro e articulação com a rede de proteção social.

Nessa perspectiva, o apoio oferecido busca fortalecer a capacidade protetiva das famílias, favorecer a superação de situações de vulnerabilidade e reduzir a necessidade de medidas mais invasivas, como o acolhimento institucional ou familiar. O programa também pode desempenhar papel relevante nos processos de reintegração familiar após o acolhimento, assegurando continuidade ao acompanhamento e suporte às famílias que (re)assumem o cuidado.

Essa modalidade reconhece que a família extensa e as pessoas próximas frequentemente desempenham papel fundamental na proteção de crianças e adolescentes, mas nem sempre dispõem das condições materiais, emocionais e sociais necessárias para sustentar o cuidado de forma continuada. Nesse sentido, o apoio financeiro associado ao acompanhamento psicossocial constitui elemento estratégico para a preservação dos vínculos familiares e comunitários e para a promoção do direito à convivência familiar.

Apesar de sua relevância, as experiências de guarda subsidiada ainda apresentam significativa heterogeneidade quanto à concepção, aos critérios de acesso, às formas de financiamento e aos mecanismos de acompanhamento adotados pelos diferentes municípios. Tal cenário evidencia a necessidade de aprofundar o debate sobre sua regulamentação e consolidação como estratégia de proteção social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, especialmente no contexto das ações de prevenção à separação familiar e de apoio às famílias extensas e pessoas próximas que assumem responsabilidades de cuidado.

3.2 O Programa de Proteção Assistida e o Benefício Família de Origem (Franca-SP)

Entre as experiências brasileiras de apoio ao cuidado de crianças e adolescentes por famílias de origem, famílias extensas e pessoas próximas, destaca-se a iniciativa desenvolvida pelo município de Franca (SP), no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, voltada à prevenção do acolhimento institucional e ao fortalecimento da convivência familiar e comunitária. O chamado Programa de Proteção Social Assistida — também denominado em alguns documentos como Programa de Proteção Assistida pelo Acolhimento Excepcional de Crianças e Adolescentes — constitui uma estratégia municipal destinada à diminuição contínua de acolhimentos institucionais de crianças e adolescentes, por meio do acompanhamento intensivo de famílias em situação de vulnerabilidade e risco social.

A proposta tem como foco famílias com iminência de aplicação de medida protetiva de afastamento do convívio familiar, ofertando acompanhamento sistemático, prioritariamente no domicílio, realizado por equipe composta por profissionais de nível superior e educadores sociais. As ações incluem visitas domiciliares, apoio psicossocial, fortalecimento da função protetiva das famílias, articulação intersetorial, apoio à reintegração familiar e suporte à autonomia de jovens egressos dos serviços de acolhimento.

O programa articula-se de forma complementar ao Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), executado pelos CREAS do município, fortalecendo a atuação da Proteção Social Especial no acompanhamento de situações de violação de direitos e fragilização dos vínculos familiares e comunitários.

Um dos diferenciais da experiência de Franca reside na integração entre acompanhamento técnico especializado e transferência de renda municipal destinada às famílias de origem, famílias extensas e pessoas da rede de apoio primária que assumem o cuidado de crianças e adolescentes. Tal estratégia busca reconhecer e apoiar arranjos familiares já existentes, prevenindo institucionalizações desnecessárias e fortalecendo as capacidades protetivas das redes familiares e comunitárias.

A principal normativa que regulamenta esse benefício é a Lei Municipal nº 9.022, de 20 de abril de 2021, que revoga a Lei nº 8.784/2019 e amplia o benefício temporário de transferência de renda à família natural, famílias extensas, rede social de apoio primária, pessoas idosas, pessoas com deficiência e jovens egressos de serviços de acolhimento institucional. A legislação estabelece que o benefício deve ser acompanhado por estudo técnico e acompanhamento sistemático das famílias, tendo como finalidade o fortalecimento, manutenção ou restabelecimento dos vínculos familiares e comunitários e a garantia da proteção integral de crianças e adolescentes.

A experiência de Franca evidencia possibilidades concretas de construção de estratégias preventivas no âmbito do SUAS, pautadas não apenas na proteção diante da violação de direitos já instalada, mas também no reconhecimento e fortalecimento das redes familiares e comunitárias de cuidado, especialmente aquelas exercidas por famílias extensas e pessoas próximas, historicamente invisibilizadas pelas políticas públicas.

Destaca-se, contudo, que os resultados alcançados pelo Programa de Proteção Social Assistida decorrem de uma importante articulação entre o Poder Executivo e o Sistema de Justiça. A atuação do Ministério Público, por meio do encaminhamento de casos para acompanhamento e apoio socioassistencial, possibilita a construção de alternativas protetivas no próprio contexto familiar e comunitário. Na ausência dessa articulação interinstitucional, muitas dessas situações poderiam resultar no afastamento de crianças e adolescentes de suas famílias de origem, incluindo a família extensa, com posterior encaminhamento para medidas protetivas de acolhimento. A experiência demonstra, portanto, que a integração entre o Sistema de Garantia de Direitos e o SUAS pode contribuir significativamente para a prevenção da separação familiar e para a preservação dos vínculos familiares e comunitários, em consonância com o princípio da excepcionalidade do afastamento familiar previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente.

4. DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA O FORTALECIMENTO DO CUIDADO POR FAMÍLIA EXTENSA E PRÓXIMOS NO BRASIL

O reconhecimento do cuidado por família extensa e pessoas próximas como estratégia legítima e prioritária no âmbito da proteção de crianças e adolescentes representa um avanço significativo no campo das políticas públicas e dos marcos normativos brasileiros. No entanto, a efetivação desse reconhecimento ainda enfrenta importantes desafios, que se expressam tanto no plano normativo quanto na operacionalização das políticas e práticas institucionais.

Um dos principais desafios refere-se à **insuficiente institucionalização de políticas específicas de apoio à família extensa**. Embora o **Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)** e o **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC)** reconheçam a importância da convivência familiar e da priorização de soluções no âmbito da família ampliada, ainda são limitados os mecanismos estruturados de suporte a essas famílias. Em muitos casos, o cuidado recai sobre parentes que assumem responsabilidades significativas, sem o devido reconhecimento ou apoio estatal, o que pode comprometer a sustentabilidade do cuidado ao longo do tempo.

No âmbito do **Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**, apesar da centralidade da família na **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**, observa-se que as ações voltadas à família extensa ainda se inserem, predominantemente, em estratégias mais amplas de acompanhamento familiar, sem uma abordagem específica que considere as singularidades desse tipo de arranjo. Tal cenário evidencia a necessidade de avançar na construção de **serviços, benefícios e metodologias próprias**, que reconheçam e fortaleçam o papel da família extensa como agente de proteção.

Outro desafio importante diz respeito à **invisibilidade estatística e institucional dessas formas de cuidado**. Embora estudos recentes indiquem a expressiva presença de crianças e adolescentes vivendo com familiares ou pessoas próximas, esses arranjos ainda são pouco captados pelos sistemas de informação e pelas políticas públicas, o que dificulta o planejamento de ações mais direcionadas. A ampliação da produção de dados e evidências sobre o tema constitui, portanto, condição fundamental para o aprimoramento das políticas.

Além disso, a **tensão entre formalização e informalidade** permanece como um elemento central no debate. Conforme discutido anteriormente, a judicialização pode ser necessária em determinadas situações, mas sua utilização indiscriminada pode gerar barreiras e deslegitimar arranjos protetivos já existentes. Nesse sentido, o desafio consiste em construir respostas institucionais que equilibrem a garantia de direitos com o respeito às dinâmicas familiares.

Apesar dos avanços representados pelas iniciativas conhecidas como guarda subsidiada, permanece um importante desafio conceitual e normativo relacionado à própria nomenclatura adotada. Em muitos contextos, o apoio financeiro e técnico às famílias extensas e pessoas próximas encontra-se condicionado à formalização da guarda, reforçando uma lógica de judicialização do cuidado que nem sempre corresponde às dinâmicas familiares efetivamente vivenciadas pelas crianças e pelos adolescentes.

Tal situação suscita reflexões sobre a adequação da expressão "guarda subsidiada", uma vez que o foco central dessas iniciativas não deveria estar na formalização jurídica da guarda, mas no reconhecimento, fortalecimento e apoio às redes familiares e comunitárias de cuidado. Em diversos casos, a família extensa e pessoas próximas já exercem funções de cuidado e proteção de forma legítima e protetiva, sem que isso demande necessariamente a constituição de um vínculo jurídico específico.

Nesse sentido, torna-se pertinente ampliar o debate sobre terminologias e modelos de intervenção que expressem de forma mais adequada a corresponsabilidade familiar e comunitária no cuidado de crianças e adolescentes. Mais do que subsidiar a guarda, trata-se de apoiar o cuidado, fortalecer vínculos e prevenir separações familiares desnecessárias, em consonância com os princípios da convivência familiar e comunitária e da excepcionalidade do afastamento do convívio familiar.

A **necessidade de qualificação das práticas profissionais** também se destaca como elemento estratégico. Profissionais do SUAS, do sistema de justiça e das demais políticas públicas precisam estar preparados para reconhecer, avaliar e apoiar arranjos de cuidado na família extensa, superando visões estigmatizantes e adotando abordagens centradas no interesse superior da criança. Isso implica investimento em formação continuada, produção de orientações técnicas e fortalecimento do trabalho intersetorial.

No que se refere às perspectivas, observa-se um cenário promissor, especialmente diante dos avanços recentes no **PNCFC (2025)**, que amplia o enfoque na prevenção da separação familiar, na valorização das diferentes configurações familiares e na necessidade de fortalecimento de políticas de apoio. O **Guia Internacional sobre cuidado de crianças por familiares e pessoas próximas** também contribui para esse debate ao oferecer diretrizes que reconhecem a diversidade das formas de cuidado e defendem a necessidade de apoio estruturado às famílias, independentemente da formalização (FAMILY FOR EVERY CHILD, 2021).

Nesse contexto, algumas direções estratégicas podem ser destacadas para o fortalecimento do cuidado por família extensa no Brasil:

- O desenvolvimento de **políticas públicas específicas**, incluindo benefícios financeiros (desvinculando a sua concessão à formalização da guarda), apoio psicossocial e acesso facilitado a serviços;
- O aprimoramento dos **sistemas de informação**, de modo a tornar visíveis essas formas de cuidado;
- A construção de **protocolos intersetoriais** que articulem assistência social, justiça, saúde e educação;
- A adoção de **abordagens diferenciadas para cuidado formal e informal**, respeitando suas especificidades;
- O fortalecimento da **participação das famílias e das comunidades** na construção das políticas.

Por fim, destaca-se que o fortalecimento do cuidado por família extensa e pessoas próximas exige uma mudança paradigmática, que reconheça essas formas de cuidado não como soluções provisórias ou secundárias, mas como **estratégias centrais na garantia do direito à convivência familiar e comunitária**. Tal reconhecimento implica não apenas avanços normativos, mas também transformações nas práticas institucionais, na produção de conhecimento e na organização das políticas públicas.

Dessa forma, ao articular normativas, práticas e referenciais teóricos, evidencia-se que o cuidado por família extensa e pessoas próximas ocupa posição estratégica no campo da proteção à infância e adolescência no Brasil. O desafio que se coloca não é apenas o de reconhecer sua importância, mas o de construir condições concretas para sua sustentação, por meio de políticas públicas integradas, sensíveis às realidades familiares e comprometidas com a efetivação dos direitos de crianças e adolescentes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reflexões desenvolvidas neste artigo evidenciam que o cuidado exercido por famílias extensas e pessoas próximas constitui uma realidade amplamente presente na sociedade brasileira e desempenha papel estratégico na garantia do direito à convivência familiar e comunitária. Embora historicamente reconhecidas pelas práticas sociais e familiares, essas formas de cuidado ainda permanecem parcialmente invisíveis nos marcos normativos, nas estatísticas oficiais e nas políticas públicas, o que limita seu reconhecimento institucional e o acesso aos apoios necessários para sua sustentabilidade.

A análise realizada demonstra que o fortalecimento dessas formas de cuidado exige a superação de perspectivas que associam, de maneira automática, o reconhecimento dos vínculos familiares à sua formalização jurídica. Embora a intervenção judicial seja necessária em determinadas situações, sua utilização indiscriminada pode produzir efeitos indesejados, criando barreiras ao acesso a direitos e deslegitimando arranjos familiares já protetivos. Nesse sentido, o desafio consiste em construir respostas institucionais capazes de equilibrar a garantia de direitos com o respeito às dinâmicas familiares e comunitárias, reconhecendo a corresponsabilidade da família extensa e das pessoas próximas no cuidado de crianças e adolescentes.

O estudo também evidencia a necessidade de avançar na construção de políticas públicas específicas de apoio ao cuidado exercido por familiares e pessoas próximas. Mais do que mecanismos centrados na formalização da guarda, faz-se necessária a implementação de estratégias de proteção social capazes de oferecer acompanhamento psicossocial, apoio financeiro e acesso facilitado às políticas públicas de educação, saúde, assistência social, esporte, cultura e profissionalização. Nessa perspectiva, experiências como a desenvolvida no município de Franca demonstram o potencial da articulação entre o Sistema Único de Assistência Social e o Sistema de Justiça para prevenir separações familiares desnecessárias, fortalecer as capacidades protetivas das famílias e promover a reintegração familiar quando necessária.

Os resultados apontam ainda para a necessidade de aprofundar o debate conceitual sobre iniciativas frequentemente denominadas “guarda subsidiada”. Embora representem importante avanço no reconhecimento das necessidades das famílias cuidadoras, tais experiências revelam limites quando condicionam o acesso ao apoio estatal à formalização jurídica da guarda. O foco das políticas públicas deve deslocar-se da guarda para o cuidado, reconhecendo que a proteção de crianças e adolescentes pode ser exercida por redes familiares e comunitárias legítimas, mesmo na ausência de formalização judicial.

Por fim, defende-se a ampliação do debate nacional e internacional acerca do papel da família extensa e das pessoas próximas nos sistemas de proteção à infância. O reconhecimento da especificidade do cuidado exercido por parentes e pessoas com vínculos significativos exige o aprimoramento dos marcos normativos, conceituais e programáticos atualmente existentes, bem como a produção de dados, pesquisas e evidências capazes de orientar a formulação de políticas públicas mais aderentes à realidade das famílias. Fortalecer o cuidado exercido por famílias extensas e pessoas próximas significa reconhecer e apoiar uma das mais importantes estratégias de proteção social já presentes nos territórios, contribuindo para a prevenção da separação familiar e para a efetivação do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 16 jul. 1990.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 8 dez. 1993.

BRASIL. Lei nº 12.010, de 3 de agosto de 2009. Dispõe sobre adoção; altera as Leis nº 8.069, de 13 de julho de 1990, e nº 8.560, de 29 de dezembro de 1992; revoga dispositivos da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 4 ago. 2009.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 25 nov. 2009.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social; CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. Brasília: CNAS; CONANDA, 2009.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente; CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. Brasília: CONANDA; CNAS, 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004. Brasília: MDS, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Censo SUAS 2024. Brasília: MDS, 2025.

FAMILY FOR EVERY CHILD. Guia Internacional sobre cuidado de crianças por família extensa e pessoas próximas. [S.l.]: Family for Every Child, 2023.

FRANCA (SP). Lei nº 9.022, de 20 de abril de 2021. Revoga a Lei nº 8.784, de 21 de março de 2019, para ampliar o benefício temporário de transferência de renda às famílias de origem, extensa e rede social de apoio primária, às pessoas idosas, às pessoas com deficiência e aos jovens egressos de serviços de acolhimento institucional. Franca, SP, 2021.

GRUPO INTERSETORIAL NACIONAL SOBRE CUIDADO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NA FAMÍLIA EXTENSA (GIN-FE). Reflexões e Propostas para os Cuidados de Crianças e Adolescentes junto à Família Extensa/Ampliada. Coordenação editorial de Claudia Cabral e Raum Batista. Elaboração de conteúdo por Claudia Cabral et al. Rio de Janeiro: Associação Brasileira Terra dos Homens – ABTH, 2023.UNITED NATIONS. Guidelines for the Alternative Care of Children. New York: United Nations, 2009.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Nota Técnica nº 118: Panorama do cuidado de crianças e adolescentes por família extensa e pessoas próximas no Brasil. Brasília, DF: IPEA, 2025.

ISBN: 978-65-983159-6-2

GIN-FE

Grupo Intersetorial Nacional
sobre cuidado de Criança e Adolescente
por Família Extensa e Pessoas Próximas

Terra dos Homens
Cuidar de quem Cuida

Movimento Nacional
Pró Convivência Familiar e Comunitária

SECONT-RJ
SINDICATO ESTADUAL DOS CONSELHEIROS TUTELARES DO RIO DE JANEIRO

CONDEGE
Conselho Nacional das Defensoras e Defensores Públicos Gerais

CNMP
Conselho Nacional do Ministério Público