

ACOLHIMENTO FAMILIAR¹ DE CRIANÇAS NOS ESTADOS UNIDOS: PANORAMA E DESAFIOS

Mark Courtney²

Resumo:

O objetivo deste texto é identificar os desafios que permeiam o sistema de assistência à infância nos Estados Unidos, em especial ao longo da década de 90. Será analisado também, como a efetividade deste sistema fica prejudicada em função da inexistência de programas de assistência voltados para a família, que acabam por gerar medidas contraditórias.

Palavras-Chave: assistência à infância e adolescência, Estados Unidos, acolhimento familiar, abuso, negligência.

Abstract:

The purpose of this text is to identify the basic challenges faced by the child welfare system in the United States. Although there is a child protection system set up to respond to child maltreatment there isn't an integrated system of support for families that are in need. Also, there are all kinds of policy contradictions that have become very expensive and insufficient.

Key-words: child welfare system, United States, adoption, abuse, negligence

¹ Traduzimos *foster care* por *acolhimento familiar* e, por vezes, família substituta. Porém, gostaríamos de ressaltar que estes termos vêm sendo utilizados no Brasil para designar processos de acolhimento diferentes daqueles desenvolvidos nos Estados Unidos.

² Ph.D em Assistência Social pela Universidade da Califórnia, Berkeley e MSW em Planejamento. Atualmente é o diretor do centro de pesquisa para a infância Chapin Hall Center for Children e professor associado do Departamento de Serviço Social da Universidade de Chicago, EUA.

O acolhimento familiar nos Estados Unidos³

Em 1970, nos Estados Unidos, foi criada uma legislação federal voltada para a proteção de crianças em situação de risco e de violência, sendo um dos poucos exemplos de legislação do nível federal, considerando a grande autonomia dos Estados na formulação e implementação de leis.

Para que haja um comprometimento dos Estados na implementação desta legislação, o governo federal estipulou uma série de exigências a serem cumpridas para que se tenha acesso às fontes financiadoras dos programas.

Uma das medidas previstas em lei consiste na obrigatoriedade de profissionais que trabalham com crianças (*mandated reporters*), denunciarem casos de abuso ou negligência. Em sua grande maioria, as denúncias são feitas por profissionais das áreas de educação, saúde, serviço social e da justiça⁴. No entanto, uma entre cada cinco denúncias é feita por membros da comunidade aonde a criança reside ou mesmo por membros da própria família.

Em 2002, o número de denúncias atingiu a cifra de um milhão e oitocentos mil casos, e deste total, constatou-se que 900 mil crianças eram vítimas de abuso ou algum tipo de negligência⁵.

Neste mesmo ano, 300.000⁶ novas crianças tiveram que ser introduzidas ao sistema de proteção à infância. Estima-se que, em torno de 280.000 deixaram de ser atendidas. Isto quer dizer que há uma rotatividade significativa de crianças entrando e saindo do sistema. A idade média destas crianças é de 10 anos, mas há também um número considerável de crian-

³ Tradução de Mariana Menezes Neumann da palestra proferida por Mark Courtney na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro em novembro de 2004, por ocasião da Conferência Internacional intitulada Convivência Familiar e Comunitária: um direito a ser priorizado para todas as crianças organizada pelo Departamento de Serviço Social da PUC-Rio, Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância (CIESPI) e Chapin Hall Center for Children, Chicago, EUA.

⁴ US Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families, Children's Bureau, 2004. Todos os dados referentes a abuso e negligência contra crianças são baseados no relatório do National Center on Child Abuse and Neglect de 2002.

⁵ O número de crianças vítimas de abuso entre a população indígena e afro-descendente é consideravelmente maior do que entre a população branca. De acordo com estudos oficiais, esta diferença é fruto das desigualdades sócio-econômicas.

⁶ Os dados referentes a famílias acolhedoras são baseados no relatório do Adoption and Foster Care Analysis and Reporting System (US Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families, Administration on Children, Youth and Families, Children's Bureau), 2004.

ças com 05 anos de idade ou menos (em torno de 30%). A incidência de atendimento para adolescentes com mais de 16 anos é de 20%.

Esses números devem levar em consideração também um outro aspecto, a questão racial e étnica. De acordo com o censo, o número de crianças afro-descendentes é inferior a 15% do total da população. No entanto, representam 38% do número de crianças atendidas pelas agências governamentais de assistência social. No caso das crianças brancas, há uma certa dificuldade em precisar o número de atendimentos. Isto se dá pelo fato de que, em muitos casos, quando a criança precisa ser retirada do ambiente familiar, não necessariamente serão adotadas ou levadas para lares substitutivos, mas sim são transferidas para a casa de tios ou avós⁷.

Quando não existe esta possibilidade, a criança é então levada para uma instituição, constituindo 18% do total de crianças removidas da casa dos pais. É importante notar que a transferência para instituições não ocorre no caso de crianças pequenas. Esta opção é percebida como a forma adequada de tratar distúrbios comportamentais ou emocionais dos jovens. O objetivo é, justamente, evitar a opção da medida de privação de liberdade.

Uma outra questão a ser considerada é o tempo de permanência das crianças no sistema. 50% das crianças atendidas estão sendo assistidas há pelo menos 19 meses e 17% há 5 anos ou mais. Desta forma, um certo número de crianças entra e sai do sistema constantemente. Porém, com frequência uma grande parcela passa boa parte da sua infância longe da família.

Cabe a seguinte pergunta: o que fazer com estas crianças? O sistema legal é constantemente confrontado com este dilema. Toda vez que a opção adotada é a retirada da criança do ambiente familiar, surge a necessidade de se estabelecer o que denominamos "plano de permanência" (permanency planning). Este plano deverá ser revisto periodicamente e definirá se a criança poderá voltar para casa ou passará por um processo de separação definitiva, através da adoção. No caso de crianças mais velhas ou adolescentes, a decisão se torna mais complexa, principalmente se o adolescente não desejar ser adotado. Sendo assim, o Estado deve identificar uma forma de prepará-lo para a vida adulta.

Das 500.000 crianças, aproximadamente, que, em 2002, precisaram de atendimento, a determinação legal para metade delas foi o retor-

⁷ Em geral, a opção recai sobre a avó materna.

no para casa dos pais ou de parentes. A permanência na esfera familiar é o principal objetivo do sistema de proteção à infância e adolescência nos Estados Unidos.

No entanto, uma em cada cinco crianças (22% do total) não retorna para casa, mas sim, são adotadas por outras famílias. Assim como, 6% são emancipadas ou atingem idade na qual o sistema naturalmente não comporta mais. Gostaria de ressaltar que considero o termo jurídico “emancipado” inadequado, pois pressupõe que o adolescente esteja preparado para enfrentar os desafios da maioridade. Podemos traçar um paralelo, por exemplo, com a experiência norte-americana de emancipação dos escravos, quando milhares de afro-descendentes foram libertados sem qualquer tipo de assistência ou formação profissional para que pudessem ingressar no mercado de trabalho.

Como vimos, a meta é não permitir que a criança fique no sistema por muito tempo em uma situação indefinida. Sendo assim, os Estados optaram por criar uma lei que torna esta prática ilegal, não restando outras alternativas a não ser, manter a criança ou adolescente junto à sua família ou encontrar uma família adotiva.

De acordo com os dados de 2001, 57% das crianças atendidas retornaram para casa e 10% foram morar com parentes, isto quer dizer que, dois terços das crianças acabaram retornando para o núcleo familiar. No entanto, para 126.000 crianças a decisão final foi o encaminhamento para a adoção. Neste caso a criança fica submetida à proteção legal exclusiva do Estado, já que os pais perdem o direito a custódia.

O número de adoções nos Estados Unidos aumentou de 30.000 por ano em 1996 e 1997 para 50.000 em 2001. No caso de crianças que aguardam adoção o número pode chegar até 130.000. Esta mudança pode ser percebida como uma vitória das políticas de assistência social norte-americana, mas é, na verdade, uma vitória parcial, se considerarmos o alto índice de crianças que ainda estão sob a custódia do Estado.

Um dado interessante é que grande parte destas crianças é de origem racial não-branca, enquanto a maioria dos casais que recorre à adoção, opta por crianças brancas. Outro aspecto relevante é a idade, pois há uma grande procura por crianças pequenas, e em geral, a idade daquelas que aguardam adoção, varia entre 8 ou mais.

Através da análise destes dados podemos perceber muitos dos desafios enfrentados pelo sistema legal de assistência à infância. Mas podemos ressaltar ainda outros aspectos.

A definição de *negligência* não é uma tarefa simples, podendo abarcar uma série de situações, no entanto, é vista basicamente como a incapacidade dos pais em garantir a subsistência dos filhos e/ou a falta de supervisão. A negligência emocional ou a falta de cuidados médicos também estão previstas em lei, mas constituem uma parcela reduzida dos casos. Os dados disponíveis demonstram que 20% das crianças levadas para orfanatos eram alvo de abuso físico, 10% de abuso sexual e 7% sofriam abuso emocional. Vemos assim, que a incapacidade psicológica dos pais em cuidar dos seus filhos, acaba não constituindo motivação suficiente para a intervenção do Estado.

Podemos compreender o alto índice de violência e abuso infantil como resultado dos seguintes condicionantes: a pobreza e a inexistência de um sistema eficaz de creches estaduais no qual os pais possam deixar os seus filhos enquanto estão trabalhando, já que este tipo de serviço, nos Estados Unidos, é inacessível para famílias pobres.

As situações que envolvem famílias de classe média e alta, a motivação pode ser percebida como de cunho psicológico ou dependência de substâncias químicas. Havendo, no entanto, uma diferença básica, a alternativa de envio das crianças e dos adolescentes para colégios internos.

Em geral, quando os casos de abuso e negligência são confirmados, a criança é retirada do ambiente familiar. Um grave problema é que em aproximadamente dois terços das ocorrências, nenhuma medida é tomada, pois caem na categoria de "relatório insuficiente". Sendo assim, somente 30% das crianças em situação de abuso ou negligência recebem qualquer tipo de suporte das agências e/ou programas do governo.

Mais ainda, os casos considerados como "insuficientes", é por não se enquadrarem na definição de abuso prevista na legislação.

Embora a efetividade deste método seja questionável, nos Estados Unidos é a forma mais comum pela qual o Estado, por meio das agências governamentais, toma conhecimento dos casos de abuso infantil.

É interessante notar que as crianças mais novas são, com frequência, vítimas da *negligência* dos pais, enquanto as mais velhas, sofrem com o *abuso sexual e físico*. Dessa forma, podemos argumentar que a interferência da assistência social limita-se a estes dois casos, sem levar em consideração outros tipos de motivação para um comportamento considerado disfuncional, como por exemplo, dificuldades de ordem familiar ou mesmo, o uso de substâncias tóxicas (Courtney, McMurtry e Zinn, 2004).

Outro importante desafio é a ausência de integração entre o sistema de assistência à infância e os demais como, por exemplo, medidas de caráter sócio-econômico que visam a redução da pobreza, ou acesso à moradia. Uma das exigências para que os pais possam recuperar a guarda das crianças é a permanência em uma residência fixa pelo período mínimo de doze meses. Mas, dos casos que tive contato pessoal, 30% moravam nas ruas.

Vemos, portanto, que o sucesso do sistema de assistência à infância depende de uma visão ampla e integrada dos condicionantes que levam à desestruturação familiar e à conseqüente necessidade de retirar a criança do ambiente familiar.

Outro dilema do sistema norte-americano é a existência de medidas que estimulam a inserção da população no mercado formal de trabalho, sem com isso, oferecer concomitantemente, uma estrutura adequada para que possam satisfazer às necessidades das crianças (Courtney, 1998).

Vejam os concretamente as conseqüências desta visão fragmentada do problema. Quando os pais entram no mercado de trabalho, e por razões distintas não conseguem identificar uma creche para a criança, acabam deixando-a sozinha por longos períodos. Através de denúncia, o assistente social irá retirar a criança definitiva ou temporariamente da casa dos pais, até que estes se mostrem capazes de cuidar da criança. A partir do momento em que perdem a custódia da criança, perdem o complemento da renda que recebiam do Estado, e podem vir a perder também a assistência à moradia, assim como, o acesso ao sistema de saúde.

Uma questão prioritária é identificar alternativas para o cuidado das crianças quando os pais estiverem no trabalho, mesmo quando a opção seja deixar a criança sob o cuidado de parentes. Sendo assim, deve-se pensar alternativas que ofereçam algum nível de assistência financeira, considerando que estas famílias são pobres.

Por que não re-alocar os custos com a manutenção da assistência social à infância, para estimular a permanência das crianças em seu ambiente familiar?

O terceiro desafio é o que fazer com as crianças que permanecem por anos a fio sob a guarda do Estado, sem que retornem para casa ou sejam adotadas. Será que estão sendo correspondidas as suas necessidades emocionais e psicológicas? O que farão quando atingirem a maioridade? O sistema mostra-se ineficaz no cuidado com as crianças que sofreram abuso e saíram de lares problemáticos e traumáticos.

Ao enfatizar estratégias que visam resolver o problema de forma rápida e eficaz, o sistema acaba esquecendo que existem 200.000 mil crianças que não sairão dos seus cuidados até se tornarem adultas. Como substituir o papel dos pais?

O quarto desafio é identificar formas para o tratamento de problemas mentais e comportamentais durante a infância. Algumas pesquisas apontam que muitas crianças e adolescentes, que recaem sob a assistência social, não sofreram necessariamente abuso ou foram negligenciadas, mas necessitaram de atendimento em função de algum distúrbio de comportamento (US General Accountability Office, 2003).

O número de crianças e adolescentes sob o cuidado de instituições por problemas mentais é de 100.000. Como não existem alternativas para o cuidado de crianças com necessidades especiais a única opção dos pais é o sistema público que não está aparelhado adequadamente. Então, o que fazer nessa situação?

Por último, o grande desafio é de que forma será feita a transição da adolescência para a vida adulta. Acredito que temos a responsabilidade moral de cuidar dessas crianças como se fossem nossos próprios filhos.

Ainda mais se considerarmos que na sociedade ocidental pós-moderna os filhos levam mais tempo para sair de casa e enfrentar a vida adulta. São raros, os casos nos quais os adolescentes com 18 anos de idade estão aptos financeira e emocionalmente para administrarem suas próprias vidas.

Na verdade, nos Estados Unidos, em torno de 40% dos jovens entre 18 e 24 anos permanecem na casa dos pais (Settersten, Furstenberg e Rumbaut, 2005). Mas para os adolescentes que vivem em instituições, assim que completam 18 anos ou terminam o segundo grau, são retirados do sistema. Mesmo que existam algumas medidas para garantir esta transição, mostram-se pouco eficazes ou insuficientes.

A mudança mais premente é perceber estas crianças como *nosssa* responsabilidade, e que o cuidado com os jovens não termina aos 18, mas sim, estende-se por toda a vida.

Conclusão

O objetivo deste artigo foi apresentar um panorama da conjuntura norte-americana de assistência à infância e adolescência. Para isso foram ressaltados alguns dos principais desafios enfrentados no cuidado desses jovens, em função de questões de ordem étnica, racial e, fundamentalmente, sócio-econômica.

Apesar da existência de um aparato legal e social que visa, em última instância, à permanência da criança e do jovem em seu ambiente familiar, com a eliminação dos focos de abuso ou negligência, falta uma visão de conjunto dos reais problemas que levam muitas vezes, famílias pobres, a situações de mal-trato das crianças e dos adolescentes.

O resultado perverso desta situação é a existência e continuidade de uma série de medidas contraditórias e segmentadas que custam caro ao Estado e não resolvem o problema. Estas questões merecem a nossa atenção, se o objetivo é realmente oferecer um futuro melhor para as *nossas* crianças.

Referências bibliográficas:

- COURTNEY, M.E, DWORSKY, A, PILIAVIN, I E ZINN, A. (2005). Involvement of TANF applicant families with child welfare services. *Social Service Review*, 79(1), 119-157.
- COURTNEY, M.E, MCMURTY, S.L E ZINN, A (2004). Housing problems experienced by recipients of child welfare services. *Child Welfare*, 83(5), 393-422.
- COURTNEY, M.E. (1998). The costs of child protection: implications for welfare reform? *The Future of Children*, 8(1), 88-103.
- SETTERSTEN JR, RICHARD A, FURSTENBERG, FRANK, RUMBAUT, RUBEN (eds). (2005). *On the frontier of adulthood: theory, research and public policy*. Chicago: University of Chicago Press.
- US DEPARTMENT OF HEALTH AND HUMAN SERVICES, ADMINISTRATION FOR CHILDREN AND FAMILIES, CHILDREN'S BUREAU (2004). *Child Maltreatment 2002*. Washington D.C: US Government Printing Office.
- US DEPARTMENT OF HEALTH AND HUMAN SERVICES, ADMINISTRATION FOR CHILDREN AND FAMILIES, ADMINISTRATION ON CHILDREN, YOUTH AND FAMILIES, CHILDREN'S BUREAU (2004). *The AFCRS Report: preliminary estimates for FY 2002 as of August 2004*. Washington DC: Author. Retrived on September 5, 2004 from the World Wide Web: www.acf.hhs.gov/programs/cb/publications/afcars/reposrt9.pdf
- US GENERAL ACCOUNTABILITY OFFICE (2003). *Child welfare and juvenile justice: several factors influence the placement of children solely to obtain mental health services*. Washington, DC: US Government Printing Office.