

UFRRJ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

O ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL DE CRIANÇAS E
ADOLESCENTES: UM ESTUDO A PARTIR DO CENSO
SUAS 2019

ELLEN CAROLINA DOS SANTOS ARRUDA

2022



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

**O ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL DE CRIANÇAS E
ADOLESCENTES: UM ESTUDO A PARTIR DO CENSO SUAS 2019**

ELLEN CAROLINA DOS SANTOS ARRUDA

Sob a Orientação da Professora
Simone da Cunha Tourino Barros

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Serviço Social da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, como parte das exigências para obtenção do título de bacharel em Serviço Social.

Seropédica, RJ.
Setembro de 2022

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

A773a ARRUDA, Ellen Carolina Dos Santos, 1999-
O ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL DE CRIANÇAS E
ADOLESCENTES: Um estudo a partir do Censo SUAS 2019 /
Ellen Carolina Dos Santos ARRUDA. - Seropédica, 2022.
61 f.

Orientadora: Simone da Cunha Tourino Barros.
Trabalho de conclusão de curso (Graduação). --
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Serviço
Social, 2022.

1. Criança e Adolescente. 2. Acolhimento
Institucional. 3. Direito à convivência Familiar e
Comunitária. I. Barros, Simone da Cunha Tourino, 1972
, orient. II Universidade Federal Rural do Rio de
Janeiro. Serviço Social III. Título.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
COORD. CURSO GRAD. EM SERVIÇO SOCIAL



ATA Nº 4527 / 2022 - CoordCGSS (12.28.01.00.00.00.04)

Nº do Protocolo: 23083.059099/2022-01

Seropédica-RJ, 22 de setembro de 2022.

Ellen Carolina Dos Santos Arruda

O ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: UM ESTUDO A PARTIR DO CENSO SUAS 2019

Trabalho de Conclusão de Curso submetido como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social, pelo Curso de Graduação em Serviço Social do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

Data de aprovação: 15 de Setembro de 2022.

Banca Examinadora:

Prof. Dra. Simone da Cunha Tourino Barros

Orientadora - presidenta (DEDH/UFRRJ)

Prof. Dra. Fabiana Schmidt

Membro interno - DEDH/UFRRJ

Prof. Dra. Fabrícia Vellasquez Paiva

Membro interno - DTPE/UFRRJ

(Assinado digitalmente em 22/09/2022 13:27)
FABIANA SCHMIDT
COORDENADOR CURS/POS-GRADUACAO - TITULAR
CoordCGSS (12.28.01.00.00.00.04)
Matricula: 1868629

(Assinado digitalmente em 22/09/2022 11:46)
FABRICIA VELLASQUEZ PAIVA
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR
DeptTPE (12.28.01.00.00.00.04)
Matricula: 1794153

(Assinado digitalmente em 22/09/2022 19:45)
SIMONE DA CUNHA TOURINO BARROS
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR
DeptHOT (12.28.01.00.00.00.10)
Matricula: 2316595

Para verificar a autenticidade deste documento entre em

<https://sipac.ufrj.br/public/documentos/index.jsp> informando seu número: **4527**, ano:

AGRADECIMENTOS

Á Deus, pelo amor e cuidado durante essa trajetória.

Á minha família, em especial, minha mãe e meu pai, por se fazerem presente nesta trajetória, por me incentivarem a nunca desistir e por sempre estarem comigo.

As minhas amigas, por compartilharem comigo essa experiência incrível que foi a Rural, e também, por tornarem tudo mais leve, tranquilo e divertido. Obrigada, pelos anos incríveis e pelo restante que virá.

Á minha querida orientadora Simone, pela ajuda e cuidado durante a construção dessa pesquisa.

Aqueles que me despertaram a vontade, o interesse e desejo por esse estudo. Aos meninos e meninas do Infante. Vocês farão parte de mim e da minha história enquanto futura profissional. Obrigado por me ensinarem tanto.

E por fim, a todos que participaram dessa caminhada comigo e ousaram sonhar. Amo todos vocês.

Se, na verdade, não estou no mundo para simplesmente a ele me adaptar, mas para transformá-lo; se não é possível mudá-lo sem um certo sonho ou projeto de mundo, devo usar toda possibilidade que tenha para não apenas falar de minha utopia, mas participar de práticas com ela coerentes.

Paulo Freire

RESUMO

A pesquisa desta monografia tem como objetivo analisar a política de atendimento destinada à criança e ao adolescente no Brasil, compreendendo os elementos que a constituíram, como a cultura de institucionalização. Além deste, a presente pesquisa busca analisar a política de acolhimento institucional, compreendendo a introdução do Estatuto da Criança e do Adolescente e os novos referenciais acerca do acolhimento institucional como brevidade, excepcionalidade e o direito à convivência familiar e comunitária. Tomou-se como base de reflexão para construção do presente estudo o Estatuto da criança e adolescente e os dados apresentados pelo Censo SUAS 2019 sobre o acolhimento institucional de crianças e adolescentes, se configurando enquanto uma pesquisa documental, bem como bibliográfica, pois realizou-se uma revisão integrativa da literatura sobre assistência à criança e adolescente no Brasil e a constituição da política de acolhimento institucional. Em termos de resultado identificou-se que há predominância do acolhimento institucional ao familiar, de adolescentes, com idade igual a superior 14 anos, que devidos aos critérios de seleção para adoção (crianças com idade inferior a 2 anos, brancas e sem ser pessoa com deficiência) dificultam a inserção em família substituta; realização de poucas capacitações continuadas para os recursos humanos das instituições de acolhimento, que podem acarretar em prejuízos para atendimento às crianças e adolescentes, quantitativo maior de crianças e adolescentes por dormitórios, etc. Desta forma, percebeu-se que apesar dos avanços na legislação, com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, muito precisa ser modificado seja em termos de cultura, mas, também, de iniciativa política para garantir que os acolhimentos institucional e familiar sejam tal como preconiza a lei: provisórios e excepcionais e quando ocorram possam garantir condições de vida adequadas às crianças e adolescentes acolhidos.

Palavras Chaves: Criança e Adolescente, Acolhimento Institucional, Direito à Convivência Familiar e Comunitária.

ABSTRACT

The research of this monograph aims to analyze the care policy aimed at children and adolescents in Brazil, including the elements that constituted it, such as the culture of institutionalization. In addition to this, the present research seeks to analyze the institutional reception policy, including the introduction of the Child and Adolescent Statute and the new references about institutional reception such as brevity, exceptionality and the right to family and community coexistence. The Statute of Children and Adolescents and the data presented by the 2019 SUAS Census on the institutional care of children and adolescents were taken as a basis for reflection for the construction of this study, being configured as a documentary research, as well as a bibliographic one, as it was carried out an integrative review of the literature on assistance to children and adolescents in Brazil and the constitution of the institutional reception policy. In terms of results, it was identified that there is a predominance of institutional care for the family, of adolescents, aged over 14 years, who, due to the selection criteria for adoption (children under 2 years of age, white and without being a person with disability) make it difficult to join a surrogate family; performance of few continuous training for the human resources of the reception institutions, which can lead to losses in the care of children and adolescents, a greater number of children and adolescents per dormitory, etc. In this way, it was noticed that despite the advances in legislation, with the enactment of the Child and Adolescent Statute, much needs to be changed, whether in terms of culture, but also in terms of political initiative to ensure that institutional and family care are as recommended by law: provisional and exceptional and, when they occur, they can guarantee adequate living conditions for the children and adolescents in the shelter.

Keywords: Children and Adolescents, Institutional Reception, Right to Family and Community Coexistence.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Unidades de Acolhimento Institucional por Região.....	42
Tabela 2 – Total de vagas por unidade de acolhimento	42
Tabela 3 – Crianças e adolescentes acolhidos por região.....	43
Tabela 4 – Faixa Etária de crianças e adolescentes acolhidos.....	44
Tabela 5 – As modalidades de acolhimento institucional.....	44
Tabela 6 – Acolhimento Familiar no Brasil	45
Tabela 7 – Atividades realizadas pelo serviço de acolhimento institucional	46
Tabela 8 – A adoção de crianças e adolescentes	47
Tabela 9 – Tempo de permanência da criança e adolescente acolhido	48
Tabela 10 – Recursos Humanos segundo a NOB-RH/SUAS	49
Tabela 11 – A característica física das unidades de Acolhimento Institucional	50
Tabela 12 – Ocupação por dormitório.....	50

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CDC – Convenção dos Direitos da Criança
CF – Constituição Federal
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social
CNJ – Conselho Nacional de Justiça
CPI – Comissão de Inquérito Parlamentar
CRAS – Centro de Referência da Assistência Social
CREAS – Centro de Referência Especializado da Assistência Social
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente
FEBEM – Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor
FUNABEM – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
LBA – Lei Brasileira de Assistência
LNA – Lei Nacional da Adoção
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
MNMMR – Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NOB-RH/SUAS – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
ONU – Organização das Nações Unidas
PAEF – Serviço de Proteção e Atendimento Especializado à Família e Indivíduo
PAIF – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PIA – Plano Individual de Atendimento
PNAS – Política Nacional de Assistência Social
PNBEM – Política Nacional do Bem-Estar do Menor
PPP – Projeto Político-Pedagógico
SAM – Serviço de Atendimento a Menores
SUAS – Sistema Único de Assistência Social
SNA – Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento
UFRRJ – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
2. DO ABRIGO AO ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL: APENAS UMA ALTERAÇÃO DE NOMENCLATURA?	15
2.1. UM OLHAR SOBRE A CRIANÇA E O ADOLESCENTE NO SÉCULO XX... 15	
2.2. O ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL COMO MEDIDA PROTETIVA	23
2.3. ACOLHENDO CRIANÇAS E ADOLESCENTES: O PRINCÍPIO DA CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA	26
3. A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL	30
3.1. A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	30
3.2. A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES.....	33
3.3. REFLETINDO SOBRE A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL	36
4. DESVELANDO A REALIDADE DAS INSTITUIÇÕES DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: UM ESTUDO A PARTIR DO CENSO SUAS 2019	41
4.1. O ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL 41	
4.2. O TEMPO DE ACOLHIMENTO, A REINTEGRAÇÃO FAMILIAR E A COLOCAÇÃO EM FAMÍLIA SUBSTITUTA	45
4.3. RECURSOS HUMANOS E INFRAESTRUTURA	49
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	52
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	55

1. INTRODUÇÃO

O desejo de estudar sobre o acolhimento institucional de crianças e adolescentes ocorreu após minha inserção no campo de estágio, realizado em uma unidade de acolhimento institucional para adolescentes, onde pela curiosidade, acenderam-se diversos questionamentos: como funcionava e de que forma, quem eram aqueles meninos e meninas, por que estavam acolhidos, esses foram os primeiros de tantos outros que surgiram. Pude observar ainda durante este período contradições que cercam a política de atendimento direcionada a criança e ao adolescente, muitos eram os adolescentes encaminhados ao acolhimento institucional por situações aquém das legislativas, situações que não só feriam os seus direitos como os direitos de suas famílias.

Ao estudar a política de acolhimento institucional ainda no estágio pude observar uma lacuna entre a lei e a realidade, pois muitas vezes, mesmo garantindo os direitos de crianças e adolescentes a proteção de que são pertencentes, o direito desses a permanecem com suas famílias ainda era rompido. Rompido, não pela omissão de direitos pelos pais, mas pela omissão do Estado. Esse constante questionamento construído ao longo do estágio não só motivou a escolha do tema, como motivou a escolha de alinhá-lo ao princípio do direito à convivência familiar e comunitária.

Desta forma, a questão central colocada é, por que mesmo com os avanços conquistados junto ao Estatuto da Criança e do Adolescente ainda há um grande quantitativo de crianças e adolescentes encaminhados ao acolhimento institucional?

Tomando como base os dados apresentados pelo Censo SUAS 2019 sobre as unidades de acolhimento institucional, a presente monografia buscará analisar o acolhimento institucional de crianças e de adolescentes e seus respectivos princípios de funcionamento, como tempo de permanência, reintegração familiar e colocação em família substituta. A escolha pelo Censo SUAS como base de análise do acolhimento institucional de crianças e de adolescentes ocorreu após a falta de acesso aos dados relacionados ao acolhimento institucional no município de alocação do estágio supervisionado, o que não permitiu, por exemplo, identificar os motivos do acolhimento institucional, o acompanhamento após o desligamento da unidade de acolhimento, seja para reintegração familiar ou colocação em família substituta. Desse modo, a escolha pelo Censo SUAS como base de análise nos permitiu, entre as limitações, nos adentrar em alguns aspectos determinantes do acolhimento institucional de crianças e de adolescentes, como ressaltado: a reintegração, tempo de permanência, idade etc.

Para a construção do presente trabalho de conclusão de curso, como metodologia será utilizada a revisão bibliográfica acerca da construção do direito da criança e adolescente, a análise bibliográfica/documental no âmbito da política de assistência social e do Estatuto da Criança e do Adolescente, com ênfase na política de acolhimento institucional e a análise do Censo SUAS para compreensão do acolhimento institucional no Brasil.

O trabalho será dividido em três partes, a saber:

No capítulo 1, objetiva-se esclarecer os conceitos iniciais acerca do acolhimento institucional e a questão da institucionalização de crianças e adolescentes. Com este enfoque, a primeira parte foi dividida em três seções: na primeira, busca-se apresentar a questão da infância no século XX, seus passos e a construção dos aparatos legislativos até a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente. No segundo item, objetiva-se analisar, o acolhimento institucional enquanto medida de proteção, instaurada pela Lei 8.069. Por fim, a terceira seção, tratará do princípio do direito à convivência familiar e comunitária, contemplada como fundamental para o desenvolvimento da criança e adolescente.

O capítulo 2, também, será dividido em três seções, onde analisará a relação entre a política de assistência social e acolhimento institucional de crianças e adolescentes. Num primeiro momento, se buscará trazer os conceitos iniciais acerca da política de assistência social a partir da criação da Política Nacional de Assistência Social de 2004 e da construção do Sistema Único de Assistência Social. Em seguida, objetiva-se apresentar a política de assistência e sua relação com o acolhimento institucional de crianças e adolescentes, e por último, a terceira seção buscará refletir sobre a política de assistência social e o acolhimento institucional no contexto contemporâneo influenciado pelas tratativas neoliberais.

O terceiro capítulo trará a análise dos dados apresentados pelo Censo SUAS 2019 sobre o acolhimento institucional de crianças e adolescentes no país. Buscando compreender o quantitativo de unidades de acolhimento, faixa etária, tempo de permanência da criança e adolescente em acolhimento, número de reintegrações à família, busca-se construir um panorama do acolhimento institucional no Brasil.

E por fim, serão colocadas as considerações finais acerca das reflexões desenvolvidas no percurso do presente estudo, buscando refletir sobre o acolhimento institucional enquanto medida protetiva provisória e excepcional e direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes no contexto contemporâneo.

Portanto, o presente estudo tem como objetivo apresentar os elementos constitutivos da cultura de institucionalização de crianças e de adolescentes, presente na trajetória da assistência à infância e sua relação com as nuances pertencentes do sistema capitalista, analisando também

a nova política de acolhimento institucional e suas diretrizes. Salienta-se que os dados apresentados sobre o acolhimento institucional neste estudo pretendem evidenciar os direitos propostos em lei de crianças e adolescentes acolhidos, como o de convivência familiar e comunitária, colocação em família substituta quando esgotados todas as possibilidades de retorno à família de origem e a oferta de locais adequados para o seu desenvolvimento.

Tendo em vista estes pontos, espera-se que o presente trabalho contribua para a reflexão sobre os direitos da criança e do adolescente e para pesquisas futuras a respeito do acolhimento institucional. Quanto ao Serviço Social, espera-se contribuir para futuras pesquisas do campo profissional, levando em consideração a pouca produção acadêmica em relação à temática, percebida durante a construção do presente estudo, compreendo o acolhimento institucional de crianças e adolescente como espaço de ocupação profissional e de defesa dos direitos da classe trabalhadora.

2. DO ABRIGO AO ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL: APENAS UMA ALTERAÇÃO DE NOMENCLATURA?¹

2.1. UM OLHAR SOBRE A CRIANÇA E O ADOLESCENTE NO SÉCULO XX

No Brasil, desde 1990 com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) crianças e adolescentes passaram a ser reconhecidos como sujeitos de direitos, e seus direitos resguardados com absoluta prioridade pela família, Estado e sociedade civil (BRASIL, 2012). No entanto, até a afirmação dos direitos da criança e do adolescente foi uma longa caminhada. Por muito tempo, esses foram vistos como objetos de tutela e caridade por parte do Estado e da sociedade. As ações existentes buscavam enfatizar aquilo que era proposto como ideal para a manutenção da sociedade e crianças e adolescentes eram parte a ser “controlada e ajeitada”. (RIZZINI; RIZZINI, 2004; MELIM, 2014).

Seguindo essa lógica, os mecanismos criados durante esse período, buscaram enfatizar os anseios educacionais da época, tornando-se base para a construção dos futuros aparatos legais. Esses, por sua vez, tornaram-se regimento de manutenção da ordem e da sociedade (RIZZINI, 2005).

O processo de industrialização brasileiro também foi importante precursor no desenvolvimento dos meios de proteção para crianças e adolescentes. O processo de industrialização e conseqüentemente o crescimento urbano, alinhavam-se com a ideia de reforma social e moral de determinados grupos e seguimentos da sociedade. Para construir um país, era necessário afinar seu processo de construção aos ideais civilizatórios e modernos dos países já industrializados (ADORNO, 1990).

Apoiados na tese da modernidade e de reforma, a crescente concentração urbana-industrial nas cidades passa a ser objeto de discussão, discussão que se dirigia à parte da sociedade, a parte improdutivo, que de certa forma proliferava a pobreza e se despendia do

¹ Diversas são as nomenclaturas dadas ao acolhimento institucional de crianças e de adolescentes ao longo da história. Esses já foram (e por assim dizer, ainda são) chamados de orfanatos, irmandades, educandários, internatos de menores e abrigos – incluído também pelo ECA, em 1990.

processo modernizador. A presente questão social e suas expressões² colocava então em ascensão à família pobre – produtora do “menor” abandonado e infrator³ (ARRUDA, 2006).

Na passagem do século XIX para o XX, atribuiu-se grande importância à parcela infantil e empobrecida da população brasileira. O significado do papel atribuído a esse grupo no projeto de construção de nossa nação deflagra o momento no qual a infância se revelava como um problema social, cuja solução parecia fundamental para o país. O significado social da infância circunscrevia-se na perspectiva de moldá-la de acordo com o projeto que conduziria o Brasil ao seu ideal de nação. Esse ideal era descrito como o de transformar o Brasil numa nação culta, moderna e civilizada, de acordo com os modelos de civilização da época tipificados pelas principais cidades europeias e norte americanas, entre as quais destacavam-se Paris, Londres e Nova York (RIZZINI, 2005, p. 2).

A presente questão social então exigia respostas. Firmava-se o discurso de “salvar à infância para salvar o país” pois a construção e o desenvolvimento dele passavam pela reforma, mudança e modernidade. Segundo Rizzini (2005) um discurso inteiramente enviesado. Pois o discurso de “salvar a infância” era inerente ao projeto do crescimento capitalista, que necessitava de uma população civilizada e moderna, que não os trouxesse problemas para o seu desenvolvimento. “No discurso de proteção à infância estava embutido a proposta de defesa da sociedade – defesa contra a proliferação de vagabundos e criminosos, contra a instauração da indisciplina e da desordem, que não correspondiam ao avanço das relações capitalistas em curso” (RIZZINI, 2005, p. 6).

Até então, o que se via eram ações assistenciais e caritativas de autoria religiosa ou filantrópica e poucas ou quase nenhuma estatal⁴. Segundo Negrão e Constantino (2011) o Estado no século XX assumiu mais nitidamente este papel, no entanto, pouco se desvinculou do caráter assistencial e caritativo. À criança e ao adolescente, ainda era direcionado ações de

² É necessário aqui esclarecer exatamente o que se entende por “questão social”. Segundo Netto (2011, p. 153) a expressão “questão social” surge na incidência de dar conta do fenômeno decorrente da primeira onda industrializante na Europa Ocidental, o pauperismo. O autor aponta, que “pela primeira vez na história registrada, a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas”, sendo que ao mesmo tempo que a sociedade se revelava capaz de produzir mais bens e serviços, mais se aumentava o contingente de trabalhadores, que além de não terem acesso aos bens e serviços produzidos, foram despossuídos das condições que detinham anteriormente. Ademais, Iamamoto e Carvalho (2014, p. 84) salientam que, questão social, é também expressão do processo político, econômico e social, que se desdobra nas ações entre empresariado e a classe trabalhadora, portanto, ela é expressão “do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre proletário e burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e repressão”.

³ Cabe destacar, que no início do século XX houve uma grande movimentação entorno da questão da infância, que por sua vez, passou a ser objeto de discussão no meio jurídico, da assistência social e da perspectiva médico-higienista. As discussões ocorrem, na perspectiva de iniciar uma “nova” fase na questão infantil, o que na verdade, direcionava-se, principalmente a infância pobre (RIZZINI, RIZZINI, 2004).

⁴ Desde o período colonial quem assumiu o papel de “proteção” à criança e ao adolescente foi a igreja e a caridade filantrópica. No período Imperial, houve uma pequena movimentação neste sentido, contudo, o Estado tão pouco assumiu de fato a questão para si.

controle e ajustamento, permanecendo com o viés de abrigo e custódia (LIBARDI; CASTRO, 2017).

A institucionalização da criança e do adolescente era a prática mais comum, sendo a mais utilizada. Salienta-se, segundo Rizzini, Rizzini (2004), que o Brasil firmou uma grande tradição com a prática de institucionalização, sendo desde o período colonial, criadas diversas instituições para esse fim⁵.

A história da institucionalização de crianças e adolescentes no Brasil tem repercussões importantes até os dias de hoje. A análise da documentação histórica sobre a assistência à infância dos séculos XIX e XX revela que as crianças nascidas em situação de pobreza e/ou em famílias com dificuldades de criarem seus filhos tinham um destino quase certo quando buscavam apoio do Estado: o de serem encaminhadas para instituições como se fossem órfãs ou abandonadas (RIZZINI, RIZZINI, 2004, p. 13).

Há de salientar, que a discussão sobre infância se realizava sobre ambígua disparidade. Havia uma clara distinção entre *criança* e *menor*, e era essa distinção que definia para quem e sobre quem era a intervenção a ser realizada. Notadamente, a distinção entre “menor” e criança baseava-se na distinção de classe. O “menor”, nada mais era que a criança e o adolescente da família pobre, no qual deveria se intervir (RIZZINI, 2009).

A questão do menor infrator era a que mais chamava atenção do Estado, e a que mais necessitava de intervenção. Como a principal medida de “proteção” dava-se sobre a institucionalização, e as instituições existentes já não queriam receber adolescentes “incriminados judicialmente” (ARRUDA, 2006), o Estado criou diversas unidades para o recolhimento do “menor”. Inicia-se assim, uma cultura mais nítida de institucionalização, agora com o Estado como provedor primário.

As movimentações entorno da questão da criança e do adolescente resultaram na criação do Juízo de Menores, em 1923 e do Código de Menores, em 1927. O Juizado de Menores ficou encarregado por qualquer situação envolvendo crianças e adolescentes. Sua atuação repercutiu sobre diversas formas, entre elas, a regulamentação, vigilância e intervenção direta sobre a família⁶. Contudo, foi com a internação de “menores” abandonados e delinquentes que o Juízo atraiu atenção (RIZZINI; RIZZINI, 2004).

⁵ Ainda no período colonial foram criados no país o Sistema de Rodas, mantidas pela Santa Casa de Misericórdia. As Rodas foram instrumentos que possibilita o “abandono” do infante de forma anônima, sem identificação da causa ou do genitor. O Sistema de Rodas somente é extinto após a instauração do Código de Menores em 1927. Outras instituições também foram criadas, como os Colégios e Seminários para órfãos e as Escolas Correccionais (RIZZINI; RIZZINI, 2004).

⁶ Uma das grandes ideias presentes na questão da criança e do adolescente no período, dava-se sobre a questão da defesa nacional. Segundo Souza (2020), embutido nesta questão estava a ideia de que a criança e adolescente – principalmente pobre – precisava ser controlada.

O juizado de menores passou a decidir sobre a vida das crianças e adolescentes, fossem eles recolhidos pela polícia ou entregues pela família, em decorrência de problemas com o próprio menor ou problemas na estrutura familiar. Os menores abandonados, normalmente eram encaminhados às instituições públicas existentes e os menores entregues pelas famílias eram enviados para instituições particulares que eram subvencionadas pelo governo (SOUZA, 2020, p. 69).

O Código de Menores⁷, por sua vez, reconheceu toda criança e adolescente menor de dezoito anos, abandonado ou delinquente. Em linhas gerais, o teor presente previa a vigilância e punição do “menor”, determinado por subcategorias – exposto, abandonado, vadio, libertino, mendigo. Ainda, segundo Corrêa (1997), o Código proibia o trabalho de crianças menores de doze anos e sua impunidade até os quatorze.

Segundo Faleiros (2009, p. 47):

O Código de 1927 incorpora tanto a visão higienista de proteção do meio e do indivíduo, como a visão jurídica repressiva e moralista. Prevê a vigilância da saúde da criança, dos lactantes, das nutrízes, e estabelece a inspeção médica da higiene. No sentido de intervir no abandono físico e moral das crianças, o pátrio poder pode ser suspenso ou perdido por falta dos pais. Os abandonados têm a possibilidade (não o direito formal) de guarda, de serem entregues sob a forma de “soldada”, de vigilância e educação, determinadas por parte das autoridades, que velarão também por sua moral.

Segundo Rizzini (2009, p. 262) no início da década de 1940 o governo “inaugurou uma política mais nítida de proteção e assistência ao “menor” e a infância”. Foram criados órgãos federais especiais para esse público, no entanto, claramente definidas pela separação entre as categorias *menor* e *criança*. Um dos mais famosos e importantes foi o Serviço de Assistência a Menores (SAM), em 1941.

O SAM foi projetado para sistematizar e organizar os serviços prestados aos “menores” abandonados ou infratores. Souza (2020) pontua que a criação do SAM ocorre após significativa reivindicação popular, sendo ele construído como uma política de controle social para dar conta da questão do “menor”.

O Serviço de Assistência a Menores (SAM) foi criado para sistematizar, fiscalizar, regulamentar as verbas orçamentárias destinadas à Assistência Social e para ser um orientador técnico e pedagógico das instituições oficiais e privadas de atendimento ao menor desvalido e delinquente. Era um órgão burocrático e técnico que atendia às reivindicações da sociedade e à política de controle social instituída no país (SOUZA, 2020, p. 64).

O SAM retira ainda do Juízo de Menores a dupla função de atender e dar conta das instituições de atendimento dos “menores”. A estrutura adotada pelo SAM, compreendia a

⁷ Instituído pelo decreto nº 17.943, de 12 de outubro de 1927, é conhecido também como Código de Menores Mello Matos em homenagem ao primeiro Juiz de Menores do Distrito Federal.

separação dos chamados “menores” abandonados dos infratores (SOUZA, 2020; OLIVEIRA, 2017). Segundo Negrão e Constantino (2011) os estabelecimentos gerenciados pelo SAM mais pareciam o sistema penitenciário do que um local próprio para o atendimento de crianças e adolescentes, sendo esses um dos motivos para disseminação da chamada cultura Anti-SAM.

Longe do que foi proposto inicialmente, o SAM não cumpriu aquilo que havia prometido “dar conta da questão do menor”. Ficou conhecido como “fábrica de criminosos” além de se envolver em inúmeras polêmicas, sendo inclusive instaurado nos anos seguintes uma Comissão de Inquérito Parlamentar (CPI) para averiguar as ações do serviço (RIZZINI; RIZZINI, 2004; MELIM, 2014)⁸.

Da década de 1960 à diante, se instaura uma nova política de atendimento para crianças e adolescentes, com viés autoritário e repressivo, mediante o seu condutor, o Governo Militar. Segundo Rizzini e Pilotti (2009) “essa via na questão social e, no seio desta, na questão do menor, um problema de segurança nacional, julgando-o, portanto, objeto legítimo de sua intervenção” (RIZZINI; PILOTTI, 2009, p. 26).

Toda ação realizada pelo Regime Militar alicerçava-se na ideia de segurança nacional. A doutrina de segurança nacional instituiu um conjunto de ideias para a construção e desenvolvimento do país. A concepção presente na doutrina estava alicerçada no modelo de soberania do Estado e do bem comum, onde toda ação era designada para o desenvolvimento econômico nacional (FAGUNDES, 2014).

A Doutrina da Segurança Nacional foi idealizada pela Escola Superior de Guerra e representava um instrumento importante para imposição de um sistema de controle e dominação governamental em busca do fortalecimento do Estado, atrelando às estratégias de desenvolvimento político e econômico do País à questão da segurança. Na busca desse fortalecimento, o Estado autoritário passou a construir campanhas contra os “inimigos externos” e “inimigos internos”, criando na sociedade “um clima de suspeita, medo e divisão que permitiu ao regime levar a cabo campanhas repressivas”, envolvendo, inclusive, o cotidiano das pessoas comuns (MIRANDA, 2016, p. 51).

Então, o Regime Militar em 1964, instaura a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), substituindo o antigo serviço – SAM. O governo dá início ainda à implementação da Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM), sendo a nível estadual construídas as Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor (FEBEM).

⁸ Segundo Rizzini, Rizzini (2004, p. 34) “no processo de “expansão nacional” do SAM, a finalidade de assistir aos “autênticos desvalidos”, ou seja, àqueles sem responsáveis por suas vidas, foi desvirtuada, sendo o órgão tomado pelas relações clientelistas, pelo uso privativo de uma instituição pública. “Falsos desvalidos”, cujas famílias tinham recursos, eram internados nos melhores educandários mantidos pelo Serviço, através de pistolão e até corrupção”.

A FUNABEM, assim como o SAM, era o órgão a nível nacional encarregado de organizar e sistematizar os serviços de atendimento para crianças e adolescentes. Instaurada sobre a estrutura de autonomia financeira e administrativa firmava-se no discurso de extinguir as práticas realizadas pelo extinto SAM e internação massiva do “menor” (MIRANDA, 2018; RIZZINI, RIZZINI, 2004).

No entanto, Gulassa aponta:

Entre os anos 1965 e 1990, a Funabem tentou reformar o modelo de atendimento institucional oferecendo parâmetros nacionais para as Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor – as Febens. No entanto, as grandes instituições – tanto públicas como privadas – mantiveram as crianças e os adolescentes segregados socialmente, oferecendo um atendimento que repetia a cultura da violência, opressão, humilhação e exclusão social dos atendidos. (GULASSA, 2011, p. 19).

Os estabelecimentos seguiam o modelo de instituições totais⁹, no qual, todos os serviços eram oferecidos naquele local. Vale ressaltar que no período de instauração da FUNABEM/FEBEM havia o discurso de integração família-comunidade, no entanto, o que se podia notar era o afastamento destes¹⁰.

Nessa época, era comum as crianças e os adolescentes serem abrigados em complexos de atendimento, semelhantes aos antigos reformatórios e orfanatos, isolados da malha urbana e distantes da vida em comunidade. Suas estruturas eram montadas de forma a impedir o contato com o mundo externo, mantendo, no seu interior, escolas, quadras esportivas, piscinas, núcleo profissionalizante, além de atendimento médico, odontológico e enfermarias. Seu sistema de funcionamento era baseado na segregação por gênero e por idade, e na massificação: as crianças e os adolescentes eram distribuídos por módulos (com capacidade para abrigar mais ou menos 100 em cada um), de acordo com o sexo e a faixa etária, separando irmãos e parentes. A superlotação era constante, bem como as “saídas não autorizadas” (fugas) (BAPTISTA, 2011, p. 31).

De acordo com Faleiros (2009) as estratégias adotadas pelo regime de nada resultaram na situação de crianças e adolescentes brasileiros. A situação socioeconômica brasileira jogava ao relento famílias e crianças, agravando situações que refletiam em sua proteção. Como o

⁹ Segundo Goffman (1974, p. 11) ‘instituições totais’ podem ser definidas como “um local de residência e trabalho onde um grande número de indivíduos com situação semelhante, separados da sociedade mais ampla por considerável período de tempo, levam uma vida fechada e formalmente administrada”. Sobre tais instituições o autor ressalta: “em primeiro lugar, todos os aspectos da vida são realizados no mesmo local e sob uma única autoridade. Em segundo lugar, cada fase da atividade diária do participante é realizada na companhia imediata de um grupo relativamente grande de outras pessoas, todas elas tratadas da mesma forma e obrigadas a fazer as mesmas coisas em conjunto. Em terceiro lugar, todas as atividades diárias são rigorosamente estabelecidas em horários, pois uma atividade leva, em tempo predeterminado, à seguinte, e toda a sequência de atividades é imposta de cima, por um sistema de regras formais explícitas e um grupo de funcionários. Finalmente, as várias atividades obrigatórias são reunidas num plano racional único, supostamente planejado para atender aos objetivos oficiais da instituição” (GOFFMAN, 1974, p. 17-18).

¹⁰ Sobre o atendimento nas FEBEM’S indica-se o filme “O contador de História”, onde retrata a história de um ex-interno da instituição.

Regime e a determinante situação irregular¹¹ era o que pairava sobre a questão da criança e adolescente, estes eram frequentemente encaminhados aos grandes internatos de menores.

No final da década de 1970 há a reatualização do Código de Menores, que por sua vez ocorreu após diversos questionamentos a política de atendimento do Regime para crianças e adolescentes. Instaurado em 1979¹², mantém a estrutura do anterior, repressiva e assistencialista, no entanto, adotando mais expressivamente, segundo Faleiros (2009) a *doutrina da situação irregular*.

O termo “menor em situação irregular” não estabelecia distinção entre a ampla categoria do “menor” existente¹³. A situação irregular, compreendia tanto aqueles privados de condições essenciais para subsistência, vítimas de maus tratos, em perigo moral, quanto aqueles com desvio de conduta ou autor de infração ilícita (FALEIROS, 2004). Logo, qualquer criança ou adolescente em situação de pobreza era “enquadrado” sob a perspectiva de situação irregular.

O período também marca a crise do Regime Militar. De acordo com Santos (2012), a crise é desencadeada pela falência do chamado milagre econômico, principal base de sustentação e legitimação do governo, permitindo assim, uma gradual e lenta abertura política, e desse quadro, surgiram diversos atores políticos na luta pelos direitos da criança e do adolescente (RIZZINI; PILOTTI, 2009).

É nesse período que o país, envolvido no processo de redemocratização, rompe com o silêncio imposto pela repressão política que o sufocou por cerca de 20 anos e abre espaço para o surgimento de diversos movimentos sociais. Um destes, certamente dos mais expressivos da época, foi o amplo debate em torno da criança e do adolescente, cuja expressão mais contundente foi o movimento nacional de defesa dos chamados meninos de rua (RIZZINI, 2001, p. 7).

O Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR), era formado por meninos e meninas em situação de rua, e em tese, buscava através da história dos próprios meninos e meninas torná-los atores de suas lutas¹⁴. Junto com outros movimentos sociais,

¹¹ Embora o termo *situação irregular* somente venha a aparecer na reatualização do Código de Menores em 1979, era nítido para quem a legislação vigente era direcionada – criança e adolescente pobre.

¹² Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979.

¹³ Rizzini, Rizzini (2004) pontuam que dada a ampla categoria do menor abandonado “definida tanto pela ausência dos pais, quanto pela incapacidade da família de oferecer condições apropriadas de vida à sua prole” (Rizzini, Rizzini, 2004, p. 29) fundou-se uma série de categorias destinadas às crianças pobres – Menores extraviados, desvalidos, desamparados, viciosos, transviados, desassistidos – criado no período da Funabem, contendo dois termos para esse: menor carente e menor de conduta antissocial – abandonados, materialmente abandonados, moralmente abandonados, em perigo moral, maltratados, vadios, vagabundos, mendigos, libertinos, delinquentes, em situação irregular, desajustados, além do termo pivete. (Rizzini, Rizzini, 2004)

¹⁴ Além dos meninos e meninas em situação de rua, o MNMMR também era formado por educadores sociais e técnicos.

liderou reivindicações de destaque¹⁵. A primeira conquista, ocorreu na inclusão do artigo 227 na Constituição Federal de 1988 (CF)¹⁶ (GOUVÊIA; CARVALHO; SILVA, 2021).

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 2010).

Outrossim, ainda na década de 1980 é adotada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) a Convenção sobre os Direitos da Criança e do Adolescente (CDA). Ratificada pelo Brasil em setembro de 1990, a Convenção estabeleceu orientações para a implementação de uma *doutrina de proteção integral*, tornando-se base para construção de medidas normativas de proteção para crianças e adolescentes¹⁷.

Pela lei 8.069 se institui o Estatuto da Criança e do Adolescente, sob efeito da doutrina de proteção integral, que consolida os direitos de crianças e do adolescente firmados na Constituição Federal, se constituindo como um paradigma para uma nova realidade para infância e juventude brasileira (SOARES, 2012).

A partir da Lei 8.069 ocorre uma verdadeira mudança no abrigo de crianças e adolescentes. Estes, por sua vez, passam a ser considerados uma medida de proteção, aplicados quando os direitos de crianças e adolescentes estiverem ameaçados ou violados. E no caso de infração ilícita, a internação só poderá ocorrer mediante flagrante ou por ordem de autoridade competente (RIZZINI *et al.*, 2006).

Os locais que desenvolvem o programa de abrigo em entidade¹⁸, segundo determina o ECA, passam a oferecer o atendimento personalizado, em pequenos grupos e em locais residenciais, bem diferente daqueles ofertados pela extinta FEBEM. Além de, estarem em concomitante interação com a rede oficial de serviços, realizando a interação da criança e adolescente, e de sua família, na comunidade em que está inserido (BRASIL, 2012).

¹⁵ Destaca-se também a Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e Adolescentes, Comissão Nacional Criança e Constituinte, e outras entidades da sociedade civil, incluindo de ordens religiosas, como a Pastoral da Criança

¹⁶ A inclusão deste artigo, e mais tarde, a instauração da Lei 8.069, teve importante participação do MNMMR.

¹⁷ Segundo Pereira (2000) a CDC foi a ratificação de anos de discussões sobre medidas que visassem a proteção de crianças e adolescentes. A CDC ratifica o dever do Estado, legislativo e de órgãos institucionais de garantias sociais e direitos para toda criança e adolescente menor de dezoito anos, sem exceção de classe, gênero, raça ou etnia.

¹⁸ Após a instauração do Estatuto da Criança e do Adolescentes, os antigos internatos de menores, e as “internações” passam a ser denominadas ‘Abrigo em Entidade’.

Ademais, além de afirmar o direito de crianças e adolescentes a permanecerem em suas famílias, o ECA ainda retira a situação socioeconômica como ponto culminante de institucionalização e deixa claro que ela não é ponto para retirada da criança e adolescente do seio familiar. A eles devem ser direcionadas ações para superação da pobreza e não penalização por ela¹⁹ (BRASIL, 2012).

É necessário salientar também, que o ECA reconhece como criança a pessoa com até doze anos incompletos e adolescente, como a pessoa entre doze e dezoito anos de idade, esses gozando sem prejuízos dos direitos fundamentais inerentes à pessoa humana²⁰.

Busca-se assim uma ampla mobilização e redirecionamento da proteção e assistência direcionado a crianças e adolescentes, entendendo sua nova situação de pessoa em desenvolvimento. Retira-se da família a subsunção de incapacidade e a coloca como central para o seu desenvolvimento, elencando uma série de dispositivos, em conjunto com a sociedade civil e Estado para efetivação dos direitos postulados no Estatuto.

2.2. O ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL COMO MEDIDA PROTETIVA

Embora o abrigo de crianças e adolescentes seja medida antiga, o ECA o configura com novas roupagens. Torna-se medida protetiva, aplicada quando os direitos de crianças e adolescentes estiverem ameaçados ou violados²¹. Portanto, o acolhimento “constitui uma medida de proteção para os casos em que há violação dos direitos da criança e/ou adolescentes e se avalia a necessidade de afastamento da família” (Rizzini *et. al*, 2006, p. 89).

A política de acolhimento institucional do ECA toma como base referencial a excepcionalidade, transitoriedade e provisoriedade. Compreendendo que, o acolhimento deve ser uma excepcionalidade, e não uma constância e quando necessário transitório, dando-se

¹⁹ Estatuto da Criança e do Adolescente, Art. 23.

²⁰ É importante ressaltar a criação do Estatuto da Juventude pela Lei 12.852 de 2013. O Estatuto em questão reconhece como adolescentes/jovens a pessoa com idade entre 15 e 29 anos de idade.

²¹ Das medidas de proteção, da criança/adolescente: I – encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade; II – orientação, apoio e encaminhamento temporários; III – matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental; IV – inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente; V – requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; VI – inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; VII – Acolhimento Institucional; VIII – inclusão em programa de acolhimento familiar; IX – colocação em família substituta. (BRASIL, 1990, Art. 101).

como princípio do retorno à família, preferencialmente a de origem – ou extensa²² – e na sua impossibilidade, colocação em família substituta, assegurando o direito à convivência familiar e comunitária. A provisoriedade sustenta-se na ideia de que o acolhimento deve ser uma medida de curta duração, tornando-se apenas um instrumento de “passagem” até que seja viável o retorno à família.

Quando a retirada da criança ou adolescente for representar o seu melhor interesse e o menor prejuízo ao seu processo de desenvolvimento, todos os empenhos devem ser tomados para garantir que o abrigo se dê no menor tempo possível, inclusive garantindo o seu retorno para sua família de origem ou excepcionalmente para uma família substituta (SANTOS, 2013, p. 6).

Os novos princípios contidos na política de acolhimento do ECA se constituem como uma ruptura com a ideia mantida durante longo período, onde se mantinham crianças e adolescentes (por vezes até a maioridade) institucionalizados.

As novas diretrizes firmam uma nova realidade para o acolhimento institucional para crianças e adolescentes, pois, tanto rompem com a ideia preservada por tanto tempo de recolhimento, quanto ressaltam essencialidade da família no desenvolvimento da criança e do adolescente, ou seja, buscam em suas bases superar a concepção de incapacidade da família de cuidar de seus filhos e de que a separação e colocação da criança sob tutela do Estado é a melhor medida a ser seguida (SOARES, 2012; GALLO; CONSERVA, 2012).

Se colocar crianças em entidades de Acolhimento Institucional era antes prática habitual, hoje em dia há uma defesa universal de que essas instituições devem ser a última e provisória instância de moradia do público infantil e só devem ser utilizadas como alternativa, isto é, quando não houver qualquer condição de garantir os direitos dessa população no lar em que vivem (MACHADO, 2011, p. 154).

Ainda segundo o Estatuto, antes de aplicada, deverá ser levado em conta as necessidades pedagógicas da criança e do adolescente, dando prevalência àquelas que fortaleçam os vínculos familiares e comunitários. O ECA ainda afirma, que a permanência da criança e adolescente na família dar-se como prioridade, e o acolhimento institucional somente, quando esgotadas todas as possibilidades de manutenção da criança e do adolescente em ambiente familiar, e quando necessário, deverá ocorrer de forma transitória, com vista a reintegração na família²³.

²² “Entende-se por família extensa ou ampliada aquela que se estende para além da unidade pais e filhos ou da unidade do casal, formada por parentes próximos com os quais a criança ou adolescente convive e mantém vínculos de afinidade e afetividade” (BRASIL, 2012, Art. 25, Parágrafo Único).

²³ A LNA inclui princípios que devem reger a aplicação de qualquer medida protetiva. São eles: I – condição da criança e do adolescente como sujeitos de direitos; II – proteção integral e prioritária; III – responsabilidade primária e solidária do poder público; IV – interesse superior da criança e do adolescente; V – privacidade; VI – intervenção precoce; VII – intervenção mínima; VIII – proporcionalidade e atualidade; IX – responsabilidade parental; X – prevalência da família; XI – obrigatoriedade da informação; XII – oitiva obrigatória e participação.

Toda e qualquer intervenção protetiva ou socioeducativa junto a crianças e adolescentes deve ser feita, preferencialmente, dentro e com a colaboração da família, que para tanto precisa ser orientada, apoiada e, não raro, tratada, para que possa assumir suas responsabilidades que - destaque-se – não podem ser delegadas quer a terceiros quer (e muito menos) ao Estado. Para tanto, se precisa investir e amparar a família [...]. Mais do que uma regra, é este um verdadeiro princípio que toda criança ou adolescente tem o direito que seja fielmente observado [...] (DIGIÁCOMO; DIGIÁCOMO, 2020, p. 197).

Na busca da efetivação das bases da política de acolhimento institucional, em 2009 pela Lei 12.010 (Lei Nacional da Adoção – LNA) são realizadas algumas alterações no ECA²⁴. Segundo Digiácomo (2009) a Lei 12.010 “procura aperfeiçoar a sistemática prevista na Lei nº 8.069/90 para garantia do direito à convivência familiar, em suas mais variadas formas, a todas as crianças e adolescentes, sem perder de vista as normas e princípios por esta consagrados”.

Na revisão dada pela LNA ficou estabelecido que a criança ou adolescente inserido em serviço de acolhimento institucional, deverá ter sua situação reavaliada a cada seis meses. Outra alteração realizada incluiu que o acolhimento de crianças e adolescentes não poderá ultrapassar o período de dois anos, salvo comprovado superior interesse da criança e do adolescente. Trata-se de uma alteração que buscou ratificar o princípio de provisoriedade e de brevidade do acolhimento, alinhando-se a assegurar o direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes²⁵ (CARDOSO, 2016).

Recentemente, uma nova revisão ocorreu na Lei 8.069. A Lei 13.509 de 2017²⁶, altera o período de reavaliação para três meses e o período de acolhimento institucional para até dezoito meses, salvo comprovado superior interesse da criança ou adolescente. A revisão dada pela Lei 13.509 é mais uma medida na busca de redução do tempo da criança e adolescente no serviço de acolhimento, segundo Digiácomo e Digiácomo (2020, p. 58) “o dispositivo procura ressaltar o caráter eminentemente transitório da medida de Acolhimento Institucional, que a rigor não pode se estender por mais de 18 (dezoito) meses”.

Em contrapartida, a alteração realizada pela lei 13.509 também pode retroceder princípios estabelecidos no ECA. O tempo estabelecido pela lei nem sempre é o tempo da família e da criança e adolescente. Almeida *et al.* (2020) salientam que a revisão pode incidir

²⁴ A LNA inclui alguns princípios para o Acolhimento Institucional: preservação dos vínculos familiares e promoção da reintegração familiar; integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família natural ou extensa; atendimento personalizado e em pequenos grupos; desenvolvimento de atividades em regime de coeducação; não desmembramento de grupos de irmãos; evitar, sempre que possível, a transferência para outras unidades de acolhimento; participação na vida local; preparação gradativa para o desligamento e participação de pessoas da comunidade no processo educativo (BRASIL, Art. 92, 2012).

²⁵ Segundo Cardoso (2016) após a alteração realizada pela LNA foi possível um maior “controle” no tempo de permanência de crianças e adolescentes nas instituições de acolhimento, de acordo com a autora, antes, só era possível identificar a saída destes da instituição.

²⁶ Lei 13.509 de 2017, que dispõe sobre a entrega voluntária, destituição do poder familiar, acolhimento, apadrinhamento afetivo, guarda e adoção.

na excepcionalidade do encaminhamento à família substituta, embora essa também seja uma medida de assegurar o direito à convivência familiar e comunitária, contudo,

[...] o princípio que norteia a legislação é o da máxima preservação dos laços familiares naturais, o que significa que a colocação em família substituta será realizada por meio de guarda, tutela ou adoção; medida admitida apenas quando imprescindível para o desenvolvimento e o bem-estar integral da criança (MACHADO, 2011, p. 153).

Em suma, o acolhimento institucional deve ser uma medida protetiva e excepcional. Diferentemente do ocorrido em história recente, deve ser provisório pois compreende-se, entre outras coisas, que para crianças e adolescentes desenvolver-se à convivência em ambiente familiar comunitário é primordial.

2.3.ACOLHENDO CRIANÇAS E ADOLESCENTES: O PRINCÍPIO DA CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA

Existem diferentes modalidades na qual o acolhimento de crianças e adolescentes pode ser ofertado quando há a impossibilidade de permanência na família e esses são temporariamente afastados: o Abrigo Institucional²⁷, Casa Lar e Acolhimento Familiar²⁸. Em suas especificidades tem funções concomitantes: atender crianças e adolescentes sob medida protetiva de acolhimento institucional de forma excepcional e provisória, garantindo a brevidade e a transição para o retorno à família de origem – ou extensa – e na sua impossibilidade, colocação em família substituta.

Os serviços de Acolhimento Institucional cumprem a finalidade de acolher e oferecer proteção integral a crianças e adolescentes quando necessitam ser afastados, temporariamente, do convívio familiar de origem ou quando já não contam mais com a proteção e os cuidados de suas famílias e esforços no sentido de trabalhar com as famílias de origem para um possível processo de reintegração familiar (CARDOSO, 2016, p. 3).

²⁷ Alterado para Acolhimento Institucional pela Lei 12.010.

²⁸ Embora não delimitado nesta pesquisa, há também os serviços ofertados pela modalidade de acolhimento em República que atende jovens de 18 a 21 anos, egressos do serviço de Acolhimento Institucional. O serviço de acolhimento em República deve ser dividido por sexo e atender, no máximo 6 jovens. Sua realização deve ser em busca da construção da autonomia, e do desenvolvimento da autogestão e independência (BRASIL, 2009, p. 86). Há também a modalidade Casas de Passagens. Segundo Cardoso (2016) estas são unidades instaladas de acordo com as necessidades locais de cada município.

Suas distinções ocorrem a partir do seu modo de funcionamento. O Abrigo Institucional é²⁹:

Serviço que oferece acolhimento provisório para crianças e adolescentes afastados do convívio familiar por meio de medida protetiva de abrigo [...], em função de abandono ou cujas famílias ou responsáveis encontrem-se temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção, até que seja viabilizado o retorno ao convívio com a família de origem ou, na sua impossibilidade, encaminhamento para família substituta (BRASIL, 2009, p. 63).

Já a modalidade Casa Lar é³⁰:

Serviço de Acolhimento provisório oferecido em unidades residenciais, nas quais pelo menos uma pessoa ou casal trabalha como educador/cuidador residente – em uma casa que não é a sua – prestando cuidados a um grupo de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar por meio de medida protetiva de abrigo [...] em função de abandono ou cujas famílias ou responsáveis encontrem-se temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção, até que seja viabilizado o retorno ao convívio com a família de origem ou, na sua impossibilidade, encaminhamento para família substituta (BRASIL, 2009, p. 69).

O Acolhimento Familiar é uma modalidade bem distinta das duas anteriores, no entanto, com os mesmos propósitos e princípios – transitoriedade, brevidade e excepcionalidade. O Acolhimento Familiar é ofertado pelo Programa Família Acolhedora, neste, uma família é cadastrada e passa por procedimentos de capacitação para receber a criança ou adolescente em sua residência.

O acolhimento familiar pressupõe a existência de um programa de atendimento específico, no qual pessoas ou casais sejam devidamente selecionados, habilitados e cadastrados, para que possam receber crianças e adolescentes em sua guarda, enquanto é realizado um trabalho destinado à reintegração familiar ou, quando isto não for possível, enquanto não é localizada uma família substituta capaz de acolher a criança ou adolescente de forma definitiva (DIGIÁCOMO; DIGIÁCOMO, 2020, p. 208).

Surgindo pela necessidade de evitar a institucionalização de crianças e adolescentes (RIZZINI *et al.*, 2006), o ECA aponta para uma preferência ao acolhimento familiar entre as demais modalidades, pois “propicia o atendimento em ambiente familiar, garantindo atenção individualizada e convivência familiar e comunitária, permitindo a continuidade da socialização da criança/adolescente” (BRASIL, 2009, p. 76), mas atentando-se que assim como o

²⁹ O Abrigo Institucional é uma modalidade que atende um grupo de até vinte crianças e adolescentes, e deve ser ofertado em ambientes residenciais que se assemelham a uma residência, respeitando os princípios estabelecidos no ECA.

³⁰ A Casa Lar é uma modalidade que atende um grupo de até 10 crianças e adolescentes, e assim como o Abrigo Institucional, deve ser ofertado em locais que se assemelham uma residência. Vale ressaltar que, a Casa Lar é inaugurada ainda na década de 1980, e assim como as demais entidades de atendimento de crianças e adolescentes, devem seguir os princípios estabelecidos no ECA.

institucional é provisório e excepcional até que seja viável o retorno à família de origem ou extensa ou na sua impossibilidade, colocação em família substituta.

Trata-se de um serviço de acolhimento provisório, até que seja viabilizada uma solução de caráter permanente para a criança ou adolescente – reintegração familiar ou, excepcionalmente, adoção. É uma modalidade de acolhimento diferenciada, que não se enquadra no conceito de abrigo em entidade, nem no de colocação em família substituta, no sentido estrito, porém podendo ser entendido como regime de colocação familiar preconizado no artigo 90 do Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 2009, p. 76)

O acolhimento familiar não é uma adoção, mas uma possibilidade de crianças e adolescentes afastados temporariamente de suas famílias estarem em ambientes mais propícios ao seu desenvolvimento. Como ressalta Digiácomo, Digiácomo (2020, p. 209) é “importante frisar que o acolhimento familiar não se destina a facilitar a adoção das crianças e adolescentes acolhidas e a preparação prévia e o acompanhamento posterior das famílias selecionadas/cadastradas pelo programa é essencial [...]”.

Em síntese, verificamos que todas as modalidades referentes ao serviço de acolhimento para crianças e adolescentes adotam princípios de excepcionalidade, provisoriedade e transitoriedade, assim como determina a medida protetiva de acolhimento institucional do ECA buscando assim fortalecer o direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes.

O direito à convivência familiar e comunitária ressalta uma importante ruptura com a política de “proteção” anterior. A medida protetiva de acolhimento propõe que estes têm esse direito, e que esse precisa ser assegurado, entendendo que:

Por convivência familiar e comunitária, entende-se a possibilidade de a criança permanecer no meio a que pertence. De preferência junto à sua família, ou seja, seus pais e/ou outros familiares. Ou, caso isso não seja possível, em outra família que a possa acolher. Assim, para os casos em que há necessidade de as crianças serem afastadas provisoriamente de seu meio, qualquer que seja a forma de acolhimento possível, deve ser priorizada a reintegração ou reinserção familiar [...] (RIZZINI *et al.*, 2006, p. 22).

O acolhimento institucional é uma medida temporária e deve-se dar como via de reintegração à família de origem ou na sua impossibilidade, encaminhamento para família substituta. O que ocorre, é que o acolhimento não deve ser regra, mas exceção, assim como determina as normativas que amparam os serviços e a medida protetiva.

Toda reconfiguração deve-se ao entendimento que a permanência da criança e do adolescente em família é a melhor opção entendendo seu processo de desenvolvimento³¹. Rompe-se com as antigas práticas de afastamento de crianças e adolescentes e readéqua os atendimentos direcionando-os ao fortalecimento do direito de crianças e adolescentes a estarem com suas famílias³². Mas é importante salientar:

O acolhimento institucional não é necessariamente “bom ou mau”, já que sua aplicação, quando necessário, deve ser, de fato, uma medida de proteção provisória. Por isso, o contexto do acolhimento institucional deve favorecer o desenvolvimento da criança, o que implica pensar num contexto de cuidado e proteção, mas também e concomitantemente, num contexto educativo. É importante que a entidade de acolhimento não seja concebida como um local de exclusão, mas sim como espaço que proporcione o desenvolvimento de crianças e adolescentes que ali permanecem, independentemente do tempo (MACHADO, 2011, p. 60).

Estabelecer que crianças e adolescentes estejam em locais que favoreçam seu desenvolvimento, não é necessariamente criminalizar o acolhimento, mas entender que ele é apenas um local e medida (que deve ser) provisória e de transição, mas que deve, em todas as possibilidades construir mecanismos para que crianças e adolescentes se desenvolvam e voltem à sua família³³.

Busca-se priorizar de fato o direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária, entendendo que a permanência nela é prioridade e deve ser sempre a medida de preferência³⁴, reiterando que, quando necessário, o acolhimento institucional é medida provisória pois toda criança tem o direito de crescer e ser educada em sua família, priorizando que crianças e adolescentes fiquem em família e que possam crescer junto dela.

³¹ Cabe destacar que, da instauração do ECA em 1990, à afirmação do postulado no Estatuto sobre o direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes foi um longo caminho. Segundo Valente (2020) em 2002 foi apresentada pelo *Correio Brasiliense* uma matéria intitulada *Órfãos do Brasil* – resultado do trabalho da Caravana da Comissão dos Direitos Humanos da Câmara dos Deputados – na qual identificou uma realidade distinta daquelas propostas pelo ECA ao Acolhimento Institucional. Em detrimento disto, foi encomendado o levantamento dos Abrigos da Rede de Serviço de Ação Continuada. O levantamento, realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), divulgou os resultados em 2004, dentre os quais, identificou que cerca de 80% de crianças e adolescentes acolhidos naquele período tinham família, e 24% estavam em abrigamento pela situação socioeconômica familiar.

³² Além do ECA, outras normativas buscaram configurar o Acolhimento Institucional de crianças e adolescentes aos princípios estabelecidos na lei 8.069. São eles: o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (2006); as Orientações Técnicas: serviço de Acolhimento Institucional para crianças e adolescentes (2009) e o própria PNAS/SUAS, que alocam o serviço de Acolhimento Institucional na proteção social especial – de alta complexidade.

³³ Há situações em que o acolhimento institucional é necessário, por isso não se deve criminalizá-lo, mas entender que ele é apenas uma medida de proteção e que todos os esforços devem se dar para o retorno da criança e do adolescente à sua família de ou quando esgotados todas as possibilidades, colocação em família substituta.

³⁴ Art. 19, § 3 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

3. A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL

3.1. A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Segundo Faleiros (2004) as políticas sociais podem ser mecanismos de manutenção do trabalho, conquistas dos trabalhadores, arranjos políticos e/ou instrumentos de garantia de direitos. No Estado-burguês, ela é movimento de contradição, respondendo aos interesses antagônicos das classes que constituem³⁵, nesse sentido de acordo com Netto (2011, p. 33) “elas são resultantes extremamente complexas de um complicado jogo em que protagonistas e demandas estão atravessados por contradições, confrontos e conflitos”.

A construção da assistência social enquanto política social não ocorreu de forma distinta. Até 1988 a assistência social não era considerada, política pública, direito do cidadão e dever do Estado. Ela era campo de disputa e projetos baseados a partir do conjunto de valores, que se propuseram a ação estatal. A ela, foi designado os sentidos de assistencialismo, clientelismo, ações de benemerência, entre tantos outros³⁶. (PEREIRA, 2009).

Somente em 1988 com a CF, a assistência social ganha status de política social pública, sendo integrante da Seguridade Social³⁷, incorporando novas ações e significados, se desvincilhando dos antigos sinônimos que a configuraram (PEREIRA, 2009).

De acordo com Sposati (2009, p. 13) a CF de 1988 é elemento primordial na compreensão e na instauração da assistência social como política social, “ao afiançar os direitos humanos e sociais como responsabilidade pública estatal, antes atribuída ao campo pessoal e individual”. Ao incorporar a condição de política pública integrante da seguridade social, a Assistência Social, enquanto política social, passa da condição de subserviência do pleno

³⁵ De acordo com Boschetti e Behring (2009, p. 47) não há como indicar as origens das políticas sociais, no entanto, como “processo social, elas se gestaram na confluência dos movimentos de ascensão do capitalismo com a Revolução Industrial, das lutas de classes e do desenvolvimento estatal”.

³⁶ Em 1947, durante o governo Vargas, é criada a LBA – Legião Brasileira de Assistência. Coordenado por Darcy Vargas, esposa do então presidente, o órgão foi responsável por instituir as ações assistenciais em âmbito nacional (FREITAS e GUARESCHI, 2014). Além disso, cabe destacar, que a LBA também instituiu o chamado primeiro damismo, onde a esposa do então mandatário coordena e realiza ações assistenciais de cunho caritativo e filantrópico.

³⁷ “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988, Art. 194).

assistencialismo proveniente da caridade para a alternativa de direito, contribuindo para o conjunto de ações e políticas para a proteção social (YASBECK, 2004 e PEREIRA, 2009).

A inclusão da assistência social na seguridade social foi uma decisão plenamente inovadora. Primeiro, por tratar esse campo como de conteúdo da política pública, de responsabilidade estatal, e não como uma nova ação, com atividades e atendimentos eventuais. Segundo, por desnaturalizar o princípio da subsidiariedade, pelo qual a ação da família e da sociedade antecedia a do Estado. O apoio a entidades sociais foi sempre o biombo relacional adotado pelo Estado para não quebrar a mediação da religiosidade posta pelo pacto Igreja-Estado. Terceiro, por introduzir um novo campo em que se efetivam os direitos sociais (SPOSATI, 2009, p. 14).

Em 1993 é instituído a Lei Orgânica da Assistência Social – lei nº 8.742 (LOAS), afirmando a assistência social enquanto política e, reiterando, ao menos constitucionalmente sua posição enquanto política pública, dever do Estado e direito do cidadão (YASBECK, 2005).

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, 1993)

A LOAS então, propõe mudanças estruturais e conceituais na assistência social. A normatização estabelece bases para a construção de novas configurações para a assistência social. São novos atores, estratégias e práticas.

Ademais, a LOAS dispõe que a Assistência Social tem por objetivos, a proteção social, a vigilância socioassistencial e a defesa de direitos (BRASIL, 2011), portanto, desvincula da assistência social o sentido assistencialista, de ajuda e favor, e a transporta ao campo de política pública, com objetivos e finalidades.

A Política Nacional da Assistência Social (PNAS), aprovada e implementada em 2004³⁸, materializa-se, na condição de implementar o proposto na LOAS, através do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), sob a configuração da proteção social, partícipe da seguridade social³⁹.

No entanto, a construção do SUAS assim como aponta Pereira (2009, p. 68) obedeceu, a uma determinação da IV Conferência Nacional de Assistência Social, que por sua vez, “aprovou uma nova agenda política para o reordenamento das ações descentralizadas e participativas da assistência social no Brasil”.

³⁸ Sobre a Política Nacional de Assistência Social, Pereira (2009) destaca algumas distinções das anteriores de 1997 e 1998. A PNAS de 2004 estabelece a Assistência Social como política de proteção social, as definições das proteções que ela deve assegurar, a territorialização da ação, as novas bases de financiamento e a própria instituição do SUAS como meio de operacionalização.

³⁹ A aprovação da PNAS ocorreu após amplo debate entre o antigo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por intermédio da Secretário Nacional de Assistência Social e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

A IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro/2003, em Brasília/DF, apontou como principal deliberação a construção e implementação do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, requisito essencial da LOAS para dar efetividade à assistência social como política pública (BRASIL, 2009, p. 14).

Sob a forma de um modelo descentralizado e participativo, o SUAS constitui um modelo de organização dos serviços socioassistenciais, projetos e programas, com finalidade em assistir indivíduos, com base na sua complexidade – descrita nas proteções afiançadas da PNAS/SUAS.

O SUAS, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. Pressupõe, ainda, gestão compartilhada, co-financiamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil, e estes têm o papel efetivo na sua implantação e implementação (BRASIL, 2009, p. 39).

Desse modo, de acordo com Pereira (2009) o SUAS é então, em termos da lei, um mecanismo organizador das ações e procedimentos previstos na LOAS e PNAS. Então, de acordo com Pereira (2009, p. 69):

É por meio do SUAS que se irá saber: como os serviços, benefícios, programas e projetos previstos na LOAS e na PNAS, vão ser organizados e oferecidos; onde podem ser encontrados; que pessoas ou grupos sociais terão acesso a eles e sob quais critérios; que padrões de atendimento vão ser definidos; como serão realizados, fornecidos e utilizados os estudos e diagnósticos que embasarão os atendimentos; e de que forma será feito o acompanhamento e a avaliação do próprio sistema e de seus resultados e impactos.

Outro aspecto significativo, é que a família ganha papel fundamental nas ações da Política de Assistência Social, sendo ela principal alvo de intervenção e elaboração de serviços. Cabe salientar que, desde a promulgação da Constituição, em 1988, a família, passa a ser objeto central no âmbito de políticas públicas, a ela recai reconhecimentos e finalidades, sobretudo no que concerne à proteção e desenvolvimento.

Segundo Sposati (2007, p. 449) a assistência social é política de proteção social não contributiva, com aspecto de proteção e prevenção de riscos – pessoais e sociais – e vulnerabilidades. Segundo a autora, "ela deve prover proteção social básica e especial, independente da contribuição financeira, da situação legal do usuário ou mesmo de ter, ou não endereço ou domicílio fixo".

Sposati (2007) e Pereira (2009) pontuam ainda que sob o aspecto de política de proteção social a Política de Assistência Social se alicerça em três níveis de segurança: de sobrevivência,

de acolhida e de convívio, ou seja, a proteção social se faz sob o conjunto integrado de ações que garantam a proteção dos indivíduos⁴⁰. No entanto, Sposati (2007, p. 452) pontua:

É preciso um conjunto de ações para garantir um conjunto de seguranças que se contraponha às incertezas sociais. A assistência social não se reduz a ser provedora quando o cidadão está sob situação de destituição plena (como a de população em situação de rua, trabalho/prostituição infantil, analfabetismo, crianças de rua, prostituição adulta), ainda que sejam situações limiáres a serem superadas para um novo patamar. A superação dessas situações exige ação intersetorial e integrada não só das políticas sociais, mas também entre essas e as políticas econômicas e do sistema de justiça e defesa de direitos humanos.

Pois entende-se que a proteção social de fato só poderá ocorrer junto a integração com outras políticas sociais, somente a política de assistência social não consegue sozinha prover a proteção social integral a seus usuários.

3.2.A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Entre as determinações da PNAS/SUAS está o sistema de proteção social que compõe de forma hierárquica a assistência social, como ressaltado, sua divisão ocorre sobre dois níveis: proteção social básica e especial de média e alta complexidade, com o Acolhimento Institucional de crianças e adolescentes integrados à proteção especial de alta complexidade.

Segundo a PNAS, a ênfase da proteção social especial dá-se sobre a reestruturação dos serviços de abrigo institucional, que historicamente se constituíram como espaço de segregação, apartamento social e exclusão. No caso do Acolhimento Institucional de crianças e adolescentes, a Política de Assistência Social e o SUAS reafirmam o colocado pelo Estatuto da Criança e Adolescente sobre estes espaços: espaços que propiciem o desenvolvimento e interação entre comunidade e família.

A PNAS prioriza a reestruturação dos serviços de abrigo institucional, que são considerados pertencentes às atribuições da Proteção Especial de Alta Complexidade, o que requer a garantia de proteção integral. São destinados a crianças, adolescentes, entre outros públicos que tiveram seus direitos violados e/ou ameaçados, e cuja convivência familiar esteja potencialmente identificada como risco (NEGRÃO; CONSTANTINO, 2011, p. 71).

⁴⁰ Sobre os níveis de segurança, a PNAS (2009) estabelece que a segurança de sobrevivência é aquela atribuída a benefícios eventuais que assegurem a proteção social básica dos seus usuários. A segurança de convívio, ações, projetos e programas que busquem fortalecer os vínculos pessoais, familiares e com a comunidade, já a segurança de acolhida, é aquela que oferece serviços de proteção integral, onde os seus usuários precisem ser acolhidos de forma integral, por exemplo, com condições materiais, de moradia, alimentação, higiene etc.

Em normativas recentes, como a Tipificação Nacional dos serviços socioassistenciais e Orientações Técnicas: para os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), reafirma-se o compromisso da Política de Assistência Social a reorganizar e garantir que os espaços do Acolhimento Institucional sejam propícios ao desenvolvimento de crianças e dos adolescentes, objetivando o seu trabalho para o retorno à família de origem ou colocação em família substituta.

O SUAS e as demais resoluções especificam que o acolhimento institucional deve ser desenvolvido pelo acompanhamento dos sujeitos – da criança e do adolescente, do acompanhamento da família em si – e os demais envolvidos, visto que o trabalho entorno do serviço é o de reestabelecimento dos vínculos familiares e “superação”⁴¹ das situações de risco e violação de direitos.

Além do acolhimento institucional, inclui-se na proteção especial de alta complexidade o serviço de acolhimento familiar de crianças e Adolescentes, ofertado pelo Programa Família Acolhedora, e o serviço de acolhimento institucional para idosos, adultos e famílias, mulheres vítimas de violência, jovens e adultos com deficiência e para jovens egressos do acolhimento institucional para crianças e adolescentes⁴².

Cabe destacar que, as equipes dos serviços de Acolhimento Institucional são indicadas pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH/SUAS). A NOB-RH/SUAS, estabelece que os serviços da proteção especial de alta complexidade deve ser composta por uma equipe técnica de referência, formada por profissional do Serviço Social e Psicologia, além dos cuidadores/educadores sociais, funcionários administrativos e coordenador/dirigente da unidade.

Em relação a proteção social básica e especial de média complexidade, a PNAS explica que a proteção básica se constitui a partir do caráter preventivo, buscando através do desenvolvimento de potencialidades e aquisições prevenir situações de risco social e rompimento dos vínculos familiares⁴³.

⁴¹ A superação das situações de risco e de violações de direitos, em muitas ocasiões, ultrapassam o limite do trabalho realizado pelo Serviço de Acolhimento Institucional. Para que aconteça a superação da situação de risco e o retorno saudável à família, sem incidências de possíveis retornos ao Acolhimento Institucional é preciso de ações e políticas continuadas e efetivas para a garantia de acesso à direitos sociais.

⁴² Segundo o ECA (2012) os Abrigos Institucionais, as Casas Lares e o Acolhimento Familiar são destinados a crianças e adolescentes de 0 a 18 anos.

⁴³ Cabe destacar que é na proteção básica que estão inseridos os benefícios assistenciais, como o Benefício de Prestação Continuada – BPC e o antigo Programa Bolsa Família – PBF.

Um dos principais serviços da proteção básica é o Serviços de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)⁴⁴ que,

[...] consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida. Prevê o desenvolvimento de potencialidades e aquisições das famílias e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, por meio de ações de caráter preventivo protetivo e proativo. (BRASIL, 2014, p. 12).

O PAIF, tem como objetivo prevenir o rompimento dos vínculos familiares e a violência no âmbito da família, além da garantia do direito à convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2011). Cabe salientar que o PAIF é desenvolvido especificamente nos Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), que se institui no território local da família.

Já na proteção especial de média complexidade, a PNAS estabelece que ela é destinada a situações em que já se encontra violação de direitos, no entanto, os vínculos ainda não foram totalmente rompidos. Pereira (2009) acrescenta que a proteção especial,

[...] visa atuar nas situações de riscos já instalados, caracterizados, predominantemente, pela pobreza absoluta, pelo acesso precário ou assente aos serviços sociais públicos, pela fragilidade ou ausência de vínculos afetivos e de pertencimento social, e pela presença permanente de discriminações relacionadas à idade e à deficiência (PEREIRA, 2009, p. 71).

Um dos serviços de destaque da proteção especial de média complexidade é o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado à Família e Indivíduo (PAEFI)⁴⁵, que é,

Serviço de apoio, orientação e acompanhamento a famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos. Compreende atenções e orientações direcionadas para a promoção de direitos, a preservação e o fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e sociais e para o fortalecimento da função protetiva das famílias diante do conjunto de condições que as vulnerabilizam e/ou as submetem a situações de risco pessoal e social (BRASIL, 2014, p. 29).

Além de apoio, orientação e acompanhamento, o PAEFI é serviço de articulação entre os demais serviços socioassistenciais, políticas públicas e órgãos do Sistema de Garantia de Direitos (BRASIL, 2011). O PAEFI, especificamente é realizado nos Centro de Referência

⁴⁴ Além do PAIF, são outros serviços da proteção básica: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para pessoas com deficiência e idosas.

⁴⁵ Compõem os serviços da proteção social especial de média complexidade o, Serviço de Proteção Social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de liberdade assistida (LA) e de prestação de serviços à comunidade (PSC), Serviço de Proteção Especializado para pessoa com deficiência, idosa e suas famílias e Serviço Especializado para pessoa em situação de rua (BRASIL, 2014).

Especializado da Assistência Social (CREAS), localizados no território da família e do indivíduo⁴⁶.

É importante salientar que, as entidades de acolhimento institucional de crianças e adolescentes devem estar em estreita interação com os serviços e unidades socioassistenciais, como o CRAS e CREAS, Centro Psicossociais, unidades de saúde e de todos os demais órgãos partícipes do Sistema de Garantia de Direitos (NEGRÃO; CONSTANTINO, 2011).

3.3.REFLETINDO SOBRE A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL

A adoção de uma nova realidade para a Política de Assistência Social possibilitou uma nova interação entre as finalidades, objetivos e serviços. Desde 2004 a Política de Assistência Social tem assumido o proposto na LOAS, especificando e objetivando as ações em âmbito territorial, compreendendo seus níveis de complexidade, alternância e realidade. A construção do SUAS, um sistema descentralizado, participativo é um, entre outros avanços. Mudanças que também ocorreram acerca do Acolhimento Institucional de crianças e adolescentes, com a introdução do ECA e o seu reconhecimento como detentoras de direitos.

Mas ainda assim, embora as novas aquisições da PNAS/SUAS e do ECA busquem romper com as práticas antes realizadas, e de certo modo tenha conseguido, ainda enfrenta barreiras quando disposta na realidade conjuntural brasileira.

Nessa conjuntura há um difícil processo de ruptura com os traços assistencialistas que ainda pairam o campo da assistência social. [...] Existem ainda os resquícios da cultura moralista, a qual culpabiliza o indivíduo por sua precária condição econômica e social. Desconsiderando [...], que vários são os determinantes estruturais que compõem a totalidade da vida social, os quais se pulverizam a partir de mediações e incidem negativamente sobre a massa já destituída da riqueza socialmente produzida (SANTANA *et al.*, 2013, p. 7)

Sabemos que desde 1990, o Brasil vem sendo influenciado por uma nova ordem econômica, o neoliberalismo⁴⁷, que segundo Alencar (2008, p. 67) desde então vem

⁴⁶ Além do CREAS, a média complexidade também conta com os Centro de Referência Especializado para Pessoa em Situação de Rua – Centro POP.

⁴⁷ Segundo Harvey (2011, p. 12) o neoliberalismo é “uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio”, e o Estado tem apenas o papel de “preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas” (HARVEY, 2011, p. 12).

“promovendo, a inserção da economia numa ordem globalizada, a privatização do Estado, a redução dos gastos sociais, desenvolvendo em suma, políticas econômicas com impactos negativos sobre as condições estruturais da produção e do mercado”⁴⁸.

A política assumida pela ideia neoliberal não se conduz somente ao “novo” papel do Estado, mas a uma reestruturação da dinâmica de produção. O mundo do trabalho também se reestrutura a nova lógica. Se intensifica desde então, um “novo” processo de acumulação ainda mais volátil a exploração e penalização do seu contingente.

O neoliberalismo trouxe consigo a exacerbação das características do regime do Capital, somando-se a estas a retirada do Estado como provedor essencial das demandas da população; sobretudo se estiverem relacionadas à geração de trabalho e renda ou ainda à assistência social às parcelas populacionais mais carentes dos meios e recursos necessários à sua sobrevivência (MENDONÇA, 2013, p. 40).

Inserir-se nesse contexto uma deflagração das políticas sociais, o aumento de trabalhadores desempregados ou em trabalhos informais (ou sob contrato). É nessa lógica que se encontra um processo de penalização dos mais “fracos” e de violações no âmbito da família, adquirindo novas formas para violentar aqueles incapazes de se organizarem de acordo com sua lógica. Iamamoto (2015) salienta ainda:

Violência que tem no aparato repressivo do Estado, capturado pelas finanças e colocados a serviço da propriedade e do poder dos que dominam, o seu escudo de proteção e de disseminação. O alvo principal são aqueles que dispõem apenas de sua força de trabalho para sobreviver: além do segmento masculino adulto de trabalhadores urbanos e rurais, penalizam-se os velhos trabalhadores, as mulheres e as novas gerações de filhos da classe trabalhadora, jovens e crianças, em especial negros e mestiços (IAMAMOTO, 2015, p. 145).

De certo modo, todo esse contexto tem incidido no público atendido pela Política de Assistência Social, pois são famílias violentadas pelas múltiplas expressões da questão social, decorrente de um processo de acumulação exploratório e criminalizador. Ao tratar o Acolhimento Institucional neste âmbito, percebe-se sua intrínseca relação com violações que ultrapassam o limite do ambiente familiar.

Todas as características presentes neste contexto (Estado mínimo, flexibilização do trabalho etc.) podem incidir numa “manipulação” da função protetiva da família. Quando a proteção é colocada em um contexto de múltiplas violações na esfera social, estas podem convocar situações de risco social ou pessoal, que teoricamente, podem incidir diretamente na

⁴⁸ Alencar (2008) salienta que o Brasil “experimenta” as influências das ideais neoliberais tardiamente. Em países do capitalismo central, desde a década de 1970, ações influenciadas pela nova ideia liberal já estavam sendo implementadas.

vida familiar, como o encaminhamento de crianças e adolescentes ao Acolhimento Institucional.

A Política de Assistência Social tem como uma de suas determinações a centralidade na família, promovendo o fortalecimento dos vínculos familiares e a promoção de sua função protetiva através de aquisições e o desenvolvimento de potencialidades. Neste sentido, Cronemberger e Teixeira (2015) ressaltam que:

Fica claro que a matricialidade sociofamiliar é uma estratégia que visa oferecer proteção para que a família cumpra seu papel social principal, o de cuidado, sustento, educação, socialização dos seus membros; portanto, toma a família como parceira na proteção social, visando maximizar os serviços oferecidos, condicionando-os ao cumprimento de papéis de proteção social pela família. A contradição é mantida: ora a família é tratada como sujeito de direitos, ora como garantidora da proteção aos seus membros, embora se reconheçam as vulnerabilidades sociais a que está submetida e as mudanças na estrutura e funções familiares. As mudanças restringem-se ao reconhecimento da pluralidade das formas familiares, mas não das suas funções (CRONEMBERGER; TEIXEIRA, 2015, p. 139).

As autoras observam que mesmo com os avanços que entornam a Política de Assistência Social, a família ainda é chamada a cumprir um papel que não deve ser somente dela, mas de um conjunto, que parte da efetivação de diversas políticas sociais, pois o fortalecimento dos vínculos familiares e a promoção de sua função protetiva, para a promoção do direito à convivência familiar e comunitária, são para além de ações no âmbito da assistência social. Mendonça (2013, p. 42) ressalta:

Existem diversas expectativas em torno dos papéis e das funções que teriam as famílias, como, por exemplo, os cuidados e a proteção de seus membros. Entretanto, constata-se o enfraquecimento em seus laços e a impossibilidade de cumprirem os deveres que lhe são socialmente impostos, sobretudo por conta do sistema socioeconômico vigente que reproduz valores como a individualização, a competitividade e a retirada do Estado no enfrentamento dos problemas sociais.

Soares (2013) acrescenta que em muitas ocasiões é comum o apontamento de que a família pobre precisa ser reestruturada, do ponto de vista moral e afetivo, desconsiderando o contexto que as entornam. Uma forma moralista e individual em que se trata a violência, que em muitas ocasiões se expressam decorrente do processo de exclusão social. Desconhecer esse processo é apenas relegar a assistência social os velhos ditames que a conduziram historicamente a ajuda, ao controle e bem-estar.

Tal conjuntura recorre a culpabilização da família, principalmente a família pobre, retratada na história da proteção à infância como incapaz. Segundo Nascimento (2012) essa família passa de incapaz a negligente, sendo que, a família negligente, nada mais é, do que a

família privada de seus próprios direitos, onde sua função protetiva é deflagrada na mesma medida (NASCIMENTO, CUNHA e VICENTE, 2008).

Com a ausência do Estado no desenvolvimento de políticas sociais efetivas de proteção social, cada vez mais as famílias têm sido apontadas como responsáveis pela proteção social de seus membros, surgindo novas categorias para classificar aquelas que “se mostram incapazes de cuidar” de suas crianças e adolescentes, a falta de recursos econômicos para manutenção da sobrevivência do grupo familiar é, assim, apontada como negligência familiar (GROSS; TOMAROZZI, 2020, p. 176).

Entra-se num processo de criminalização, onde culpabilizar somente à família pela situação de risco de seus filhos é criminalizá-la pela sua própria condição. É o não entendimento que estas estão inseridas em um contexto contraditório e complexo, onde se viola o direito da criança e adolescente, mas também dos pais e responsáveis. Lima (2021, p. 238) ressalta:

A ideologia liberal que reforça a moral do trabalho e a culpabilização individual das famílias pauperizadas da classe trabalhadora, [...] desconhecem o caráter alienante do modo de produção capitalista e a impossibilidade de todos terem acesso igualitário às oportunidades de emprego e escolarização. A essência dessa questão é descortinada ao invertermos o ponto de partida do abuso e da exploração “é o modo de exploração capitalista que fez do poder paterno, ao suprimir sua correspondente base econômica, um abuso” (MARX, 1984, p. 91).

Cabe destacar que, outra característica do estado neoliberal é a transferência para a família da responsabilidade de proteção social de seus membros, em especial daqueles que necessitam de maiores cuidados e proteção, como crianças e adolescentes (MENDONÇA, 2013). Essa característica de transferência de responsabilidade, tem reforçado a ideia da família como única protetora e como violadora.

A Política de Assistência Social, assim como as demais, tem sido influenciada diretamente pelo ideário liberal, que tem no apoio do Estado, bases para sua sustentação. O corte de gastos sociais e a sua embutida ideia de privatização dos serviços sociais, não somente relega aos sujeitos papéis subalternos no mundo do trabalho, mais de expressas violações de direitos que chegam à assistência social.

De certo, as novas bases para a concepção da política de assistência têm surtido em diversos avanços, retirou a assistência social do campo da benesse ou favor e a assegurou no campo de política pertencente da seguridade social. Contudo, em tempos de retrocessos e avanço do conservadorismo a Política de Assistência Social ainda é campo de contradições, perpetuando conceitos historicamente relegados à assistência social e aos seus serviços. O Acolhimento Institucional de crianças e adolescentes, como serviço inserido na proteção social da assistência social, é perpassado por essas concepções, onde são transportados pelos seus usuários as violações decorrentes deste contexto, que na medida do seu desenvolvimento,

instaura “expressões sócio-humanas diferenciadas e mais complexas, correspondentes à intensificação da exploração que é sua razão de ser” (NETTO, 2011, p.160).

O direito de crianças e adolescentes de estarem e crescerem junto as suas famílias são atravessadas por esse contexto, que não só incide no encaminhamento desse público ao acolhimento institucional, como padece no processo de retorno à família de origem, pois retornar sem garantir meios para que esses se mantenham é mantê-los no processo que irão violentá-los.

4. DESVELANDO A REALIDADE DAS INSTITUIÇÕES DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: UM ESTUDO A PARTIR DO CENSO SUAS 2019

4.1. O ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL

A adoção do ECA, em 1990, significou diversos avanços na forma de proteção destinada às crianças e adolescente. O acolhimento institucional, por exemplo, uma das principais medidas de proteção ganhou novos contornos, passou a ser medida protetiva, provisória e excepcional, aplicada apenas quando seus direitos estiverem ameaçados ou violados. A nova perspectiva buscou romper com as antigas práticas que entornaram o abrigamento de crianças e adolescentes, que os abrigavam em espaços fechados, apartados do meio sócio comunitário e familiar.

Neste sentido, se busca no presente capítulo analisar os dados presentes no Censo SUAS 2019 a respeito do acolhimento institucional de crianças e adolescentes no Brasil, buscando traçar o quantitativo de unidades, número de vagas e crianças e adolescentes acolhidos. Também, o número de reintegrações e colocações em famílias substitutas no momento de extração dos dados pelo Censo. Além desses, buscará também analisar a infraestrutura e os recursos humanos dos serviços de acolhimento institucional⁴⁹.

Diversos são os serviços de acolhimento institucional no Brasil, de acordo com o Conselho Nacional de Justiça – CNJ (2022) existem no país, 6.276 unidades de acolhimento institucional, sendo 2.798 destinadas exclusivamente para crianças e adolescentes (CNJ, 2022)⁵⁰. Em 2019 existiam no país 2.826⁵¹ unidades de Acolhimento Institucional para crianças e adolescentes, entre as modalidades de Abrigo Institucional e Casa Lar, sendo 25 destas

⁴⁹ Cabe destacar, que além dos dados dispostos pelo Censo SUAS também se utilizará dos dados apresentados pelo Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento do Conselho Nacional de Justiça.

⁵⁰ Segundo dados do CNJ (2022) o serviço de acolhimento no Brasil aumentou de 2019 a 2020, passando de 5.768 para 6.276 unidades, no entanto, houve um encolhimento no serviço de acolhimento destinado exclusivamente para crianças e adolescentes, passando de 2.801 em 2019 para 2.798 em 2022.

⁵¹ O Censo SUAS identifica de forma separada o número de entidades de Acolhimento Institucional para crianças e adolescentes portadoras de deficiência física, no entanto, nesta pesquisa o número de entidades e de crianças e adolescentes acolhidos serão identificados juntos.

exclusivas para crianças e adolescentes com deficiência física, sendo as regiões que mais concentram unidades de Acolhimento Institucional Sul e Sudeste⁵².

Tabela 1: Unidades de Acolhimento Institucional por Região

Região	Quantidade
Sudeste	1.344
Sul	687
Centro-Oeste	237
Norte	404
Nordeste	154
Total	2.826

Fonte: Censo SUAS 2019

Os dados do Censo SUAS demonstram que em grande maioria as instituições que desenvolvem o acolhimento de crianças e adolescentes atuam de acordo com o estabelecido no ECA. Segundo demonstra o Censo, a capacidade em número de vagas varia entre 18 e 13 por unidade, entre as modalidades Abrigo Institucional e Casa Lar, respectivamente. Todavia, o Censo ainda revela que há unidades que atendem um número superior a 20 crianças e adolescentes.

Tabela 2: Total de vagas por unidade de acolhimentos

Número de vagas	Quantidade de vagas por unidade de acolhimento
0 a 5 vagas	12
6 a 10 vagas	966
11 a 20 vagas	1.625
21 a 40 vagas	160
41 a 60 vagas	45
61 a 80 vagas	10
81 a 100 vagas	6
mais de 100	2
Soma total de vagas	48.153

Fonte: Censo SUAS 2019

A princípio, as normativas que orientam o serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes salientam que os serviços devem desenvolver-se em pequenos grupos para permitir o atendimento individual e personalizado, no caso da modalidade Abrigo

⁵² Embora a grande concentração de unidade de acolhimento institucional nas regiões Sul e Sudeste, Licio *et al.* (2021) indica que houve uma significativa expansão dos serviços de acolhimento nas regiões Norte e Nordeste. Segundo os autores, a expansão é decorrente das metas traçadas no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária de 2006.

Institucional, para no máximo 20 crianças e adolescentes e Casa Lar, para até 10 crianças e adolescentes.

Sobre o número de vagas e o quantitativo de unidades que atendem um número superior ao proposto por normativas, salienta-se que o atendimento para um maior número de crianças e adolescentes pode não permitir o proposto em lei: o atendimento individual, personalizado e em pequenos grupos. Entre o quantitativo de vagas e a oferta ao número superior ao determinado pelo Estatuto, estão a disponibilidade de entidades na região de atendimento e até mesmo a falta de fiscalização dos órgãos competentes.

Licio *et al.* (2021) destaca, por exemplo, a oferta de vagas ao número superior ao determinado em normativas em Casas Lares no Brasil, devido a implementação de poucas unidades na região (ou outros tipos de serviços, como o Família Acolhedora).

Em continuidade aos dados apresentados pela Tabela 1, o maior percentual de entidades de acolhimento institucional nas regiões Sul e Sudeste também indicam o quantitativo de crianças e adolescentes acolhidos por região. Segundo o Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (SNA) do CNJ, a região Sul e Sudeste concentra um pouco mais de 20 mil crianças e adolescentes em acolhimento, como apresentado na Tabela 3.

Tabela 3: Crianças e Adolescentes Acolhidos por Região

Região	Número de crianças e adolescentes acolhidos por região
Sudeste	14.432
Sul	7.645
Centro-Oeste	2.124
Norte	1.417
Nordeste	4.597
Total	30.215

Fonte: Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento, Conselho Nacional de Justiça, 2022.

Segundo indica os dados do Censo SUAS, em 2019 havia no país 30.702 crianças e adolescentes em situação de acolhimento institucional, sendo 704 acolhidas em instituições exclusivas para crianças e adolescentes com deficiência⁵³.

No que tange a faixa etária de crianças e adolescentes em situação de acolhimento, o SNA (2022) do CNJ indica um elevado quantitativo de crianças maiores de 14 anos, como apresentado na Tabela 4.

⁵³ Cabe salientar que de acordo com o ECA, não é recomendável a adoção de unidades exclusivas para faixa etária, sexo ou por características físicas, como doenças, nestes casos, é imprescindível a interação com a rede de saúde local.

Tabela 4: Faixa Etária de Crianças e Adolescentes Acolhidos

Faixa etária	Número de crianças e adolescentes acolhidos entre as faixas etárias
Até 2 anos	3.442
2 a 4 anos	2.674
4 a 6 anos	2.377
6 a 8 anos	2.531
8 a 10 anos	2.741
10 a 12 anos	3.156
12 a 14 anos	3.799
14 a 16 anos	4.317
maior de 16 anos	5.141

Fonte: Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento, Conselho Nacional de Justiça, 2022

Já em relação ao perfil de crianças e de adolescentes acolhidos, tanto o Censo SUAS, quanto o SNA (2022) demonstram a superioridade de meninos em relação a meninas em instituições de acolhimento institucional.

Ainda, em relação ao acolhimento institucional, o Censo SUAS indica para a prevalência de entidades na modalidade Abrigo Institucional, seguida pela Casa Lar, como demonstrado na Tabela 5.

Tabela 5: As modalidades de Acolhimento Institucional

Modalidades	Quantidades
Abrigo Institucional	2018
Casa Lar	762
Outros	46
Total	2.826

Fonte: Censo SUAS 2019

A prevalência do Abrigo Institucional e da Casa Lar também mostram o quantitativo de crianças e adolescentes acolhidos por modalidades. Segundo destaca o Censo SUAS, em 2019 um pouco mais de 22 mil crianças e adolescentes foram acolhidos pela modalidade do tipo Abrigo Institucional e 6.618 em entidades do tipo Casa Lar.

Em relação ao acolhimento familiar, o Censo SUAS 2019 não apresenta informações, no entanto, dados apresentados pelo CNJ (2022) apontam para uma pequena expansão do acolhimento em família acolhedora de 2019 para 2020.

Tabela 6: O Acolhimento Familiar no Brasil.

Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora	Total
2019	381
2020	432

Fonte: Conselho Nacional de Justiça, 2022.

Apesar da iminente expansão do acolhimento familiar em Estados e municípios brasileiros, seu percentual em relação ao acolhimento institucional ainda é incipiente. Dados do CNJ (2022) demonstram que ainda há muitos municípios e até Estados sem legislações específicas para o serviço de acolhimento em famílias acolhedoras. É importante salientar que, o ECA aponta para a preferência do acolhimento familiar em relação ao institucional, compreendendo que o ambiente proporcionado pelo acolhimento familiar é o mais propício ao desenvolvimento da criança e adolescente.

4.2.O TEMPO DE ACOLHIMENTO, A REINTEGRAÇÃO FAMILIAR E A COLOCAÇÃO EM FAMÍLIA SUBSTITUTA

Partindo das determinações do ECA, o acolhimento institucional é uma medida transitória para a reintegração à família de origem, ou quando não for possível, encaminhamento à família substituta devendo a criança ou adolescente permanecer o menor tempo possível em instituição de acolhimento. Segundo os dados do Censo, em 2019 21.308 crianças e adolescentes foram reintegrados a sua família de origem ou extensa⁵⁴ e 53 foram encaminhados à família substituta⁵⁵.

É importante salientar que o número de reintegrações familiares ressalta um importante avanço no que tange ao direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes. A realização deste não só afirma o direito da criança e adolescente, como ressalta o caráter eminentemente transitório do acolhimento institucional.

No que diz respeito à promoção e preservação dos vínculos familiares, o Censo SUAS 2019 demonstra um significativo número de entidades que promovem atividades com este enfoque. A realização de atividades como orientação familiar, participação da família na vida

⁵⁴ De acordo com o CNJ (2022), desde a implementação do Cadastro Nacional de Adoção em 2019, 12.104 crianças e adolescentes foram adotados. > cnj.jus.br <

⁵⁵ Segundo determina o ECA (2012), a adoção é medida excepcional e irrevogável, devendo ocorrer somente quando esgotados todas as possibilidades de manutenção/reintegração da criança e do adolescente em sua família de origem ou extensa.

da criança e adolescente e a inserção destes em atividades da comunidade ressaltam o desenvolvimento do trabalho acerca da garantia do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária, como demonstrado na Tabela 7.

Tabela 7: Atividades realizadas pelo serviço de acolhimento institucional

Atividades Realizadas por unidades	Total
Atendimento psicossocial individual	2.659
Atendimento psicossocial com a família (orientação familiar)	2.534
Discussão com profissionais da rede de serviços	2.723
Promoção de contato e participação da família na vida do usuário	2.647
Atividades com participação da comunidade	2.365
Participação da criança e do adolescente acolhido em serviços, projetos e atividades da comunidade	2.643
Nenhuma atividade	16

Fonte: Censo SUAS 2019

A participação da unidade de acolhimento no processo de reintegração e trabalho com a família é de suma importância. No tocante das relações, o papel da instituição no período de acolhimento da criança e do adolescente não se reduz somente à proteção da violação, mas do trabalho para a preservação do direito à convivência familiar e comunitária da criança e adolescente⁵⁶. Silva e Aquino (2005, p. 186-187) ressaltam:

Embora a atribuição de promover o direito à convivência familiar e comunitária não seja exclusiva das instituições de abrigo, mas compartilhada por toda a rede de atendimento à criança e ao adolescente – que inclui ainda o Judiciário, o Ministério Público, os conselhos tutelares e de direitos e o próprio Poder Executivo nos níveis federal, estadual e municipal –, essas instituições têm um importante papel na área. É preciso ter claro que a medida de abrigo, além de excepcional, também tem caráter provisório, o que significa que se tem como objetivo último o retorno do abrigado para sua família de origem no prazo mais breve possível. Isso requer que, enquanto durar a aplicação da medida, os abrigos contribuam com os demais atores da rede de atendimento no sentido de buscar manter os vínculos familiares das crianças e adolescentes abrigados e de apoiar as famílias a receber seus filhos de volta e a exercer de forma adequada as suas funções. Além disso, essas instituições devem empreender ainda outros esforços no sentido de propiciar o direito à convivência familiar e comunitária na rotina do atendimento, tendo em vista especialmente aqueles casos em que o retorno à família se mostra inviável e as crianças e os adolescentes têm que permanecer nos abrigos por um tempo considerável até se integrarem à outra família

⁵⁶ No sentido de promoção do direito à convivência familiar e comunitária é importante salientar a importância do acompanhamento da criança e do adolescente após o desligamento da unidade de acolhimento institucional, tanto nos casos de reintegração à família de origem, quanto nos de colocação em família substituta, entendendo os diversos fatores que entornam à aplicação da medida protetiva, como recepção e adaptação da criança e do adolescente e da família ao longo da reintegração ou adoção.

Em relação ao encaminhamento à família substituta, cabe destacar o descompasso entre o quantitativo de crianças e adolescentes aptos à adoção e o número de pretendentes disponíveis. De acordo com os dados do SNA do CNJ, o número de pretendentes a adoção é superior ao número de crianças e adolescentes disponíveis, como demonstrado na Tabela 8.

Tabela 8: A adoção de crianças e adolescentes.

Dos disponíveis	Número de crianças e pretendentes disponíveis
Crianças e adolescentes disponíveis para adoção	4.053
Pretendentes disponíveis	32.783

Fonte: Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento, Conselho Nacional de Justiça, 2022.

A disparidade entre o número de crianças e de adolescentes aptos à adoção e o número de pretendentes disponíveis ocorre porque o maior percentual de aptos à adoção são adolescentes, perfil que tende a fugir dos maiores procurados pelos pretendentes.

Pelo ponto de vista dos pretendentes, a grande maioria deseja crianças abaixo de 7 anos. [...] a maioria deseja crianças de até 4 anos de idade e apenas 0,3% desejam adotar adolescentes. Os adolescentes representam 77% do total de crianças e adolescentes disponíveis [...] no SNA, havendo mais adolescentes cadastrados no SNA do que pretendentes que desejam adotá-los. (CNJ, 2020, p. 27).

É importante salientar ainda, sobre o perfil de crianças e de adolescentes aptos a adoção, de que esses são meninos, negros ou pardos, deficientes físicos ou com doenças, com idades igual ou superior a oito anos de idade (SNA, 2022). Os dados do CNJ ressaltam ainda que a maioria de pretendentes a adoção buscam o perfil de crianças de até seis anos de idade, meninas, brancas ou pardas e sem deficiências físicas ou doenças⁵⁷.

Nessa perspectiva, é necessário salientar que adolescentes têm um menor percentual quando se trata de adoção, tendendo a ser o público que permanece a mais tempo em unidade de acolhimento institucional. Nestes casos é imprescindível o trabalho realizado pela equipe da instituição e da rede de serviços, como resalta as Orientações Técnicas: serviço de acolhimento para crianças e adolescentes (2009, p. 20):

Nas situações em que se mostrar particularmente difícil garantir o direito à convivência familiar, como, por exemplo, no caso encaminhamento para adoção de crianças e substituta, adolescentes com perfil de difícil colocação em família faz-se especialmente necessário o esforço conjunto dos atores envolvidos no sentido de buscar o fortalecimento da autonomia e das redes sociais de apoio das crianças e adolescentes que aguardam adoção, e perseverar no desenvolvimento de estratégias para a busca ativa de famílias para seu acolhimento.

Em relação ao tempo de acolhimento de crianças e adolescentes, o ECA determina que este não deve ultrapassar o período máximo de dezoito meses, salvo superior interesse da

⁵⁷ Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento. > cnj.jus.br<

criança ou adolescente. Dados do Censo SUAS indicam que crianças e adolescentes têm permanecido menos tempo nos serviços de acolhimento institucional, contudo ainda indica um elevado número de crianças e adolescentes que permanecem em acolhimento por mais tempo do que o determinado em legislação.

Tabela 9: O Tempo de permanência de crianças e adolescentes acolhidos

Tempo de permanência	Número de crianças e adolescentes acolhidos por tempo
Menos de 1 mês	2.967
1 a 3 meses	5.506
4 a 6 meses	4.672
7 a 12 meses	5.733
13 a 24 meses	5.195
25 a 48 meses	3.339
49 a 72 meses	1.186
6 anos	1.397

Fonte: Censo SUAS 2019

A brevidade do acolhimento institucional é um dos princípios mais contundentes da nova política de acolhimento, entendendo que, o afastamento e a permanência da criança e adolescente em unidade de acolhimento incidirá em múltiplos fatores negativos para o seu desenvolvimento. Apesar do grande número de crianças e adolescentes reintegrados a suas famílias, fazendo valer a brevidade e transitoriedade do acolhimento, ainda há um expressivo número de crianças e, principalmente, adolescentes que permanecem por longo período em acolhimento. Como ressaltado, quando destituídos do poder familiar, é o público de menor procura em casos de adoção, tendendo a permanecer acolhidos até completarem a maioridade.

É importante salientar que outras ações devem entornar o desenvolvimento do serviço de acolhimento institucional com objetivo na promoção e fortalecimento dos vínculos familiares e da participação da vida na comunidade, como a construção do Plano Individual de Atendimento (PIA), que consiste no aprimoramento do atendimento individual e personalizado da criança e adolescente acolhido e a elaboração do Projeto Político-Pedagógico (PPP). Segundo o Censo SUAS das 2.826 unidades de acolhimento, 2.737 realizavam e mantinham o PIA atualizado⁵⁸ e 2.388 possuíam o PPP.

A construção do PIA e do PPP permitem a realização do atendimento entendendo as particularidades do usuário, promovendo ações para o fortalecimento dos vínculos familiares e participação da vida na comunidade, por exemplo, construí-los com os usuários e mantê-los é

⁵⁸ Segundo o ECA (2012) deverá constar no PIA os resultados da avaliação interdisciplinar; os compromissos assumidos pelos pais ou responsável e a previsão das atividades a serem desenvolvidas com a criança e adolescente e seus pais ou responsável, com vista na reintegração familiar ou, caso inviável, colocação em família substituta.

tarefa imprescindível para a construção e realizado do trabalho com a criança e adolescente e com a família.

4.3. RECURSOS HUMANOS E INFRAESTRUTURA

Em dados apresentados pelo Censo SUAS, pôde-se constatar que há 41.176 trabalhadores no serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes, sendo 12.478 trabalhadores com nível superior completo. Observa-se ainda, um grande quantitativo de profissionais do Serviço Social e da Psicologia, parte da equipe técnica de referência. Como indicado na Tabela 10, aos cuidadores e coordenadores não são exigidos curso superior, no entanto, qualificação especial para o atendimento.

Tabela 10: Recursos Humanos segundo a NOB-RH/SUAS

Profissões	Escolaridade	Número
Coordenador	Nível superior ou médio	2.826
Assistente Social	Nível superior	3.566
Psicólogo	Nível superior	2.735
Cuidador	Nível médio e qualificação específica	X

Fonte: Censo SUAS 2019

Quanto ao quantitativo de cuidadores nos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes, não é especificado no Censo, todavia, cabe ressaltar, de acordo com a NOB-RH/SUAS (2009) que cada unidade deverá contar com 1 profissional para até 10 usuários, por turno, além de um cuidador auxiliar, também para até 10 usuários, por turno⁵⁹.

Ainda em relação aos recursos humanos, cabe salientar o indicativo sobre a capacitação (ou educação continuada) dos trabalhadores do serviço. Segundo salienta o Censo SUAS, das 2.826 unidades de acolhimento para crianças e adolescentes, em 1.534 não houve participação dos profissionais em capacitações. É importante observar, que a educação continuada dos trabalhadores dos serviços tende a melhorar o atendimento aos usuários e a qualificação desses em relação a melhoria e desenvolvimento do serviço. Contudo, é necessário ressaltar, que a

⁵⁹ De acordo com a NOB-RH/SUAS (2009, p. 21) a quantidade de cuidadores e cuidadores auxiliares deverá “ser aumentada quando houver usuários que demandem atenção especial específica (com deficiência, com necessidades específicas de saúde, idade inferior a um ano etc.).

qualificação profissional também deve passar por incentivos daqueles que prestam o serviço, e de toda rede socioassistencial⁶⁰.

Com relação à infraestrutura, o Censo SUAS indica que as unidades de acolhimento institucional para crianças e adolescentes vem seguindo os indicativos propostos em normativas, como demonstrado na Tabela 11.

Tabela 11: Da característica física das unidades de Acolhimento Institucional

Infraestrutura	Quantidade de cômodos
Sala de administração	1
Sala de reuniões	1
Sala para atendimento da equipe técnica	1
Sala de estar e de convívio	1
Dormitórios exclusivos para criança e adolescente acolhidos	4
Dormitório exclusivo para cuidadores	1
Banheiros	3

Fonte: Censo SUAS 2019

Como indicado na tabela acima, há pelo menos um local apropriado para cada atividade e realizações de ações pela equipe técnica e administrativa. O número de dormitórios por unidade é questão a ser ressaltada, em se tratando do atendimento individual e personalizado. Nesta questão é necessário ressaltar o indicativo em relação a ocupação de crianças e adolescentes no mesmo dormitório.

Tabela 12: Ocupação por dormitório

Crianças e adolescentes por dormitório	Número de unidades
0 a 3 pessoas	1.202
4 a 6 pessoas	1.412
7 a 9 pessoas	151
10 a 12 pessoas	47
13 a 15 pessoas	5
Mais de 15 pessoas	9

Fonte: Censo SUAS 2019

No que se refere aos princípios preestabelecidos em normativas acerca dos serviços de acolhimento institucional para crianças e adolescentes a ocupação de um elevado quantitativo de crianças e adolescentes no mesmo dormitório, por exemplo, pode não permitir o atendimento de forma individualizada. Segundo as Orientações Técnicas: serviço de acolhimento para crianças e adolescentes (2009, p. 21):

A organização de condições que favoreçam a formação da identidade da criança e do adolescente implica o respeito à sua individualidade e história de vida. O

⁶⁰ Tanto o Censo SUAS quanto o CNJ (2022) indicam ainda a prevalência de mulheres nos serviços de acolhimento institucional para crianças e adolescentes.

planejamento do atendimento no serviço deve possibilitar, portanto, espaços que preservem a intimidade e a privacidade, inclusive, o uso de objetos que possibilitem à criança e ao adolescente diferenciar “o meu, o seu e o nosso.

A oferta adequada de estruturas físicas para criança e adolescente acolhidos permite que durante o período de acolhimento haja uma melhor sensação de bem-estar, além de atender de forma mais adequada suas necessidades e particularidades. Além disso, a oferta adequada é necessária, compreendendo seu estágio de um desenvolvimento, que requer cuidados e atenção especiais.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Temos no Brasil, desde 1990, a lei 8.069 que institui o Estatuto da Criança e do Adolescente criando, entre outras coisas, novas bases para o acolhimento institucional para crianças e adolescentes. Desde então, o acolhimento institucional, passa a ser tratado como uma medida de proteção, aplicada apenas quando seus direitos estiverem ameaçados ou violados.

Ao longo do trabalho é possível observar que a política de atendimento destinada a criança e adolescente, têm se reverberado sobre uma nova perspectiva, a do direito de crianças e adolescentes a de permanecerem e crescerem com suas famílias.

É inegável que a adoção dessa nova realidade contribuiu em diversos avanços acerca do acolhimento institucional. Os sentidos de excepcionalidade, provisoriedade e transitoriedade não só deram uma nova perspectiva a medida de proteção, como garantiram o direito de crianças e de adolescentes à convivência familiar e comunitária. O reconhecimento da família enquanto espaço legal e ideal para o desenvolvimento da criança e do adolescente reflete essa nova concepção. Mas o que se observa é que mesmo com o reconhecimento legal e os diversos avanços ainda há um elevado número de crianças e adolescentes afastados de suas famílias.

Os dados apresentados sobre o acolhimento institucional de crianças e de adolescentes pelo Censo SUAS e pelo SNA possibilitaram observar que ainda há um elevado quantitativo de crianças e adolescentes acolhidos, e por outro lado também salientaram o grande número de crianças e adolescentes que retornaram as suas famílias. Fato que traduz um efetivo avanço no que tange a garantia do direito à convivência familiar e comunitária.

No entanto, é esse elevado número de crianças e adolescentes em acolhimento deve ser questionado, pois é posto que o encaminhamento da criança e do adolescente ocorre mediante à violação ou omissão de seus direitos, colocando as em situações de risco.

Levando em conta o cenário contemporâneo que reduz o papel do Estado e coloca sobre as famílias o dever de proteção social de seus membros, as situações de risco, ou omissão e violação de direitos não decorrem apenas da omissão dos pais e responsáveis, mas da omissão de políticas sociais e públicas, da omissão do Estado.

Apenas cobrar as famílias pela garantia de direitos sem garantir a elas subsídios para esses é penalizá-las. É retratá-la a condição de incapacidade, tão disseminada pela política de atendimento anterior.

O que se observa é que apesar dos consideráveis avanços postulados no ECA, crianças e adolescentes são institucionalizados sem levar em conta o contexto no qual estão inseridos: retiradas de direitos sociais, minimização do Estado no âmbito social, entre outras expressões

que incidem nas formas de suas proteções. O direito de crianças e adolescentes a permanecerem e estarem em suas famílias constantemente são influenciados por esse cenário, pois é nele que se insere o processo de intensas violações de direitos não efetivados via políticas sociais públicas.

Em suma, ressaltar apenas no plano teórico a importância da família e o acolhimento institucional como medida protetiva aplicada em último recurso, de nada vale se não analisar uma conjuntura ainda mais ampla. Atribuir a proteção ao plano individual é uma, entre tantas outras formas de penalizar apenas a família.

O que se tem percebido ao longo da história, é que mesmo com uma nova concepção, novos aparatos legislativos, há uma continuidade do discurso, que penaliza as famílias com baixo poder aquisitivo. A condição de incapacidade ou negligência, nada mais é que um exemplo, de que se transfere para a família uma responsabilidade que nem sempre é somente dela, mas de um conjunto, que se compõem para garantir e efetivar os direitos de crianças e adolescentes propostos em normas e legislações. São famílias que experimentam as mais diversas expressões da questão social.

Esse processo de expansão do capital se constitui numa clara continuidade das ações voltadas a crianças e adolescentes, principalmente para o segmento pauperizado. Na medida em que se suprime os gastos sociais, desresponsabilizando o Estado de suas obrigações, incumbindo a família como única responsável pela proteção de seus membros, recorre-se a continuidade da culpabilização da família pobre. Não somente por isso, mais porque toda estrutura direciona-se para um processo de penalização daqueles que não se enquadram em seu modo, ou não se mantém produtivo a ele.

A ascensão dessa ordem, tem em suas bases a construção de um processo de penalização e criminalização da pobreza. O processo de marginalização da família pobre é compreendido na medida em que se entende que para o processo de produção dinâmico do capitalismo é necessário a construção da miséria e de outras expressões da questão social. Desse modo, as situações de risco, que conduzem a aplicação da medida protetiva de acolhimento, são contornadas por uma dinâmica para além da “omissão de direitos pelos pais”, mais por fatores ainda mais extensos e complexos próprios de um sistema criador dessas próprias violações.

O compromisso na afirmação do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária passa para além da percepção da família, mas de subsídios que garantam meios para efetivá-los. A não existência desses meios (políticas sociais) somente sucumbem o direito da criança e adolescente e da família. A proteção de crianças e adolescentes e o direito desses às convivências familiar e comunitária começa pela garantia de direitos sociais.

Desse modo, torna-se necessário tanto a reflexão sobre os direitos da criança e do adolescente no cenário contemporâneo, quanto produções reflexivas em relação a temática, pois, além de observar as contradições postas sobre a proteção de crianças e adolescentes, como a não efetivação de políticas sociais públicas que incidem na aplicação da medida protetiva, também foi possível observar a pouca produção acadêmica no âmbito do Serviço Social sobre o acolhimento de crianças e adolescentes, entendendo-o como espaço sócio-ocupacional. Portanto, o estudo sobre a temática do acolhimento institucional de crianças e adolescentes não se encerra aqui, compreendendo-o para além do espaço sócio-ocupacional, mas como espaço de defesa do direito da classe trabalhadora, assumida pelo Serviço Social.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, Sérgio. A Gestão Filantrópica da Pobreza Urbana. **Revista São Paulo em Perspectiva**, [s. l.], v. 4, ed. 2, p. 8-17, Abri/Jun 1990. Disponível em: <http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/index.php?men=rev&cod=2032>. Acesso em: 18 mar. 2022.

ALENCAR, Mônica Maria Torres De. Transformações econômicas e sociais no Brasil dos anos 1990 e seu impacto no âmbito da família. In: SALES, Mione Apolinario; MATOS, Maurílio Castro De; LEAL, Maria Cristina. **Política Social, Família e Juventude: Uma questão de direitos**. 6. ed. rev. São Paulo: Cortez, 2010. cap. 3, p. 61-78.

ALMEIDA, Andreia Cristina da Silva; PEDERSEN, Jaina Raqueli; SILVA, Jorge Alexandre da. Estatuto da Criança e do Adolescente: os (des) caminhos na efetivação da proteção de crianças e adolescentes. **Emancipação**, [s. l.], n. 20, p. 1-24, 2020. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7998415>. Acesso em: 1 abr. 2022.

ARRUDA, Isabel Campos de. **O cotidiano de um abrigo para crianças e adolescentes: uma simplicidade complexa**. 2006. 201 p. Dissertação (Mestrado) - PUC/SP, São Paulo, 2006. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/17776>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BAPTISTA, Myrian Veras. Um olhar para história. In: BAPTISTA, Myrian Veras (coord.). **Abrijo: Comunidade de acolhida e socioeducação**. São Paulo: Instituto Camargo Corrêa, 2006. cap. 2, p. 25-52. Disponível em: <https://www.neca.org.br/colecao-abrigos-em-movimento/publicacoes/>. Acesso em: 9 maio 2022.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. Capitalismo, liberalismo e origens da política social. In: **Política Social: fundamentos e história**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009. v. 2, cap. 2, p. 47-81.

BERNARDI, Dayse Cesar Franco. Abrigos para quem?. In: BERNARDI, Dayse Cesar Franco (coord.). **Cada caso é um caso: A voz de crianças e adolescentes em situação de abrigamento**. 1. ed. São Paulo: Associação Fazendo História: Neca - Núcleos de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente., 2010. cap. 2, p. 19-35.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988

BRASIL. CENSO SUAS 2019 – Resultados Nacionais. **Unidades de Acolhimento**. Brasília, 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.432, de 6 de julho de 2011**. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. [S. l.], 2011. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm#art1. Acesso em: 1 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.509, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre adoção e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil). [S. l.], 22 nov. 2017.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Estatuto da Criança e do Adolescente**, [S. l.], n. 9, 2012.

BRASIL, MDS. **Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes**. Brasília, Junho de 2009.

BRASIL, MDS. **Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais no Brasil**, Brasília, 2014.

BRASIL, MDS. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. Brasília, 2006.

BRASIL, MDS. **Normas Operacionais Básicas de Recursos Humanos do SUAS - NOB-RH/SUAS**, Brasília, 2009.

BRASIL, MDS. **Política Nacional de Assistência Social**, Brasília, 2014.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Unidade de acolhimento e famílias acolhedoras: Sumário Executivo. **Diagnóstico Nacional da Primeira Infância**. Brasília: CNJ, 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Diagnóstico sobre o sistema nacional de adoção e acolhimento**. Brasília: CNJ, 2020.

CORRÊA, Mariza. A cidade de menores: uma utopia dos anos 30. *In*: FREITAS, Marcos Cezar de (org.). **História Social da Infância no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001. p. 81-100.

CRONEMBERGER, Izabel Herika Gomes Matias; TEIXEIRA, Solange Maria. O Sistema de Proteção Social Brasileiro, Política de Assistência Social e a Atenção à Família. **Pensando Famílias**, Porto Alegre, v. 19, n. 2, p. 132-147, Dez 2015. Disponível em:

<http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-494X2015000200011&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 1 ago. 2022.

DIGIÁCOMO, Murilo José; DIGIÁCOMO, Ildeara de Amorim. **O Estatuto da Criança e do Adolescente: Anotado e Interpretado**. 8. ed. rev. e aum. Curitiba: Ministério Público do Estado do Paraná, 2020.

DIGIÁCOMO, Murillo José. Breves considerações sobre a nova “Lei da Adoção”. Ministério Público do Paraná, 2009. Disponível em > <https://crianca.mppr.mp.br/pagina->

[334.html#:~:text=As%20novas%20regras%20relativas%20%C3%A0,dos%20v%C3%ADnculos%20com%20sua%20fam%C3%ADlia](#). Acesso em: 15 jun. 2022.

FAGUNDES, Ailton Laurentino Caris. Do golpe à ditadura: a doutrina de segurança nacional e a construção do regime militar. **Opsis**, Goiânia, v. 14, ed. 1, p. 60-78, 2014. Disponível em: http://www.revistas.ufg.br/index.php/Opsis/article/view/28656/17885#.VQx5Ko7F_E.

Acesso em: 21 mar. 2022.

FALEIROS, Vicente de Paula. **O que é política social**. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 2004.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Infância e processo político no Brasil**. In: RIZZINI, I; PILOTTI, F. (Org). **A arte de governar crianças: A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 2. ed. rev. São Paulo: Cortez, 2009. cap. I, p. 33-96.

FALEIROS, Vicente de Paula. Políticas para a infância e adolescência e desenvolvimento. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**: IPEA, 2005. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4569>

FREITAS, Cristiane Redin; GUARESCHI, Pedrinho A. A Assistência Social no Brasil e os usuários: possibilidades e contradições. **Diálogos**, Canoas, RS, ed. 25, p. 145-160, 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18316/1606> Acesso em: 2 ago. 2021.

GALLO, Marcelo; CONSERVA, Marinalva de Sousa. Acolhimento de crianças e adolescentes: Garantir direito ou privar o direito à convivência familiar e comunitária. In: AURINO, Ana Lúcia Batista; SERQUEIRA, Erlane Bandeira de Melo; RIBEIRO, Luziana Ramalho; VIEIRA, Maria do Socorro de Souza (org.). **Defesa, abandono e acolhimento de crianças e adolescentes: O paradoxo do Estado (des)protetor**. João Pessoa: Ed. UFPB, 2016. cap. 4, p. 97-109.

GOFFMAN, Erving. **Manicômios, prisões e conventos**. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1974.

GOUVÊA, Maria Cristina Soares de; CARVALHO, Levindo Diniz; SILVA, Isabel de Oliveira e. Movimentos sociais, participação infantil e direitos da criança no Brasil. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 47, p. 1-18, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/GbLNrFHcSVdm8sz3p8NHqth/#>. Acesso em: 21 mar. 2022.

GROSS, Léia Lediane; TAMAROZZI, Giselli de Almeida. (Des)Proteção Social e Acolhimento Institucional Infante-Juvenil. **Rev. Humanidades & Inovação**, [s. l.], v. 7, n. 2, p. 167-181, 2020. Disponível em: <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/article/view/2438>. Acesso em: 11 abr. 2022.

GULASSA, Maria Lúcia. **Novos rumos do acolhimento institucional**. São Paulo: NECA - Núcleos de estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente, 2010. Disponível em:

<https://www.neca.org.br/novos-rumos-do-acolhimento-institucional/publicacoes/>. Acesso em: 31 mar. 2022.

HARVEY, David. **O neoliberalismo**: Histórias e implicações. 2. ed. São Paulo: Layola, 2011.

IAMAMOTO, Marilda Villela. Capital fetiche, questão social e Serviço Social. *In*: IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço Social em tempo de capital fetiche**: Capital financeiro, trabalho e questão social. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2015. cap. 2, p. 105-155.

IAMAMOTO, Marilda; CARVALHO, Raul de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**: Esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 41. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

LICIO, Elaine Cristina *et al.* Filhos “cuidados” pelo Estado: o que nos informa o relatório do IPEA sobre o reordenamento dos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes. **Nota Técnica**, 2021. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10441>.

LIMA, Rodrigo Silva. Uma interpretação marxista sobre a infância e os abrigos. **Rev. Katálysis**, Florianópolis, v. 24, n. 1, p. 235-244, Jan/abr. 2021.

LIBARDI, Suzana Santos; CASTRO, Lucia Rabello de. A proteção da infância no Brasil: uma visão crítica das relações intergeracionais. **Estud. pesqui. psicol.**, Rio de Janeiro, v. 17, n.3, p.895-914, dez. 2017. Disponível em:

http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-42812017000300006&lng=pt&nrm=iso . Acessos em 24 jan. 2022.

MACHADO, Vanessa Rombola. A atual política de acolhimento institucional à luz do estatuto da criança e do adolescente. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 11, n. 3, p. 143-169, jan/jun 2011. Disponível em: <https://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/10431>. Acesso em: 10 fev. 2022.

MELIM, Juliana Iglesias. Trajetória da proteção social brasileira à infância e à adolescência nos marcos da relações capitalistas. **Serviço Social e Saúde**, Campinas, SP, v. 11, ed. 2, p. 167-184, 2015. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/sss/article/view/8635161>. Acesso em: 21 mar. 2022.

MIRANDA, Humberto Silva. A Febem, o Código de Menores e a pedagogia do trabalho (Pernambuco, 1964-1985). **Projeto historias**: Experiências e histórias infanto-juvenis, São Paulo, v. 55, p. 45-77, 2016. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/revph/article/view/25316>. Acesso em: 28 jan. 2022.

MIRANDA, Humberto. A FUNABEM e a escrita de si: Publicações institucionais e a produção do Bem-Estar do menor. **Leitura Em Revista**: Leitura, infância e juventude: da invisibilidade

- aos direitos, Rio de Janeiro, ed. 11, p. 42-48, 21 set. 2018. Disponível em: <https://iiler.puc-rio.br/leituraemrevista/index.php/LER/article/view/130>. Acesso em: 28 jan. 2022.
- NASCIMENTO, Maria Livia do. Abrigo, pobreza e negligência: percursos de judicialização. *Psicologia e Sociedade*. n. 24, p. 39-44. 2012.
- NASCIMENTO, Maria Livia do; CUNHA, Fabiana Lopes da; VICENTE, Laila Maria Domith. A desqualificação da família pobre como prática de criminalização da família pobre. **Revista Psicologia Política**, [s. l.], v. 7, n. 14, 2008. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7913806>. Acesso em: 2 maio 2022.
- NEGRÃO, Adriane Vasti Gonçalves; CONSTANTINO, Elizabeth Piemonte. **Acolhimento Institucional em tempos de mudança: uma questão em análise**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011.
- NETTO, José Paulo. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- OLIVEIRA, Thalissa Corrêa De. Evolução histórica dos direitos da criança e do adolescente com ênfase no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista Interdisciplinar do Direito - Faculdade de Direito de Valença**, [s. l.], v. 10, n. 2, out. 2017. Disponível em: <http://revistas.faa.edu.br/index.php/FDV/article/view/173>>. Acesso em: 19 jan. 2022.
- PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. A assistência social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS. **SER Social**, [s. l.], ed. 20, p. 63-83, 2009. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12767. Acesso em: 4 out. 2021.
- PEREIRA, Tânia da Silva. O princípio do “melhor interesse da criança”: da teoria à prática. **Revista Brasileira de Direito de Família**, [s. l.], n. 6, p. 36, 2000. Disponível em: <https%3A%2F%2Fwww.direitodefamilia.adv.br%2F2020%2Fwp-content%2Fuploads%2F2020%2F07%2Ftania-da-silva-pereira-o-principio-do-melhor-interesse-da-crianca.pdf&clen=86250&chunk=true>. Acesso em: 24 jan. 2022.
- RIZZINI, Irene. A infância perigosa (ou em perigo de o ser). **II Encontro Franco-Brasileiro de Psicanálise e Direito**, 2005.
- RIZZINI, Irene. Estatuto da criança e do adolescente - considerações sobre sua implementação. **O Social em Questão**, [s. l.], n. 6, p. 7-16, Segundo Semestre 2001.
- RIZZINI, I (Coord) *et al.* **Acolhendo Crianças e Adolescentes: Experiências de Promoção do Direito à Convivência Familiar e Comunitária**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.
- RIZZINI, I; PILOTTI, F. (Org). **A arte de governar crianças: A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 2. ed. rev. São Paulo: Cortez, 2009.

RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma. **A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente**. Rio de Janeiro, Ed. PUC-Rio, São Paulo, Loyola; UNICEF; CIESP; Rio de Janeiro: PUC-RIO, 2004.

RIZZINI, Irma. **Meninos desvalidos e menores transviados: a trajetória da assistência pública até a Era Vargas**. In: RIZZINI, I; PILOTTI, F. (Org). **A arte de governar crianças: A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 2. ed. rev. São Paulo: Cortez, 2009. cap. v, p. 225-286.

RUSSO, Gláucia Helena Araújo; DANTAS, Juliana Grasiela da Silva. Adolescentes, acolhimento institucional e pobreza: três lados de uma mesma equação?. **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, ed. 35, p. 129-148, Jan/Jun 2016. Disponível em: <http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?inoid=457&sid=49>. Acesso em: 22 nov. 2019.

SANTANA, E. Peixoto de *et al.* Histórico da Política de Assistência Social: uma construção lenta e desafiante, do âmbito das benesses ao campo dos direitos sociais. **VI Jornada Internacional de Políticas Públicas**, São Luís, MA, 2013. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2013/INDICE_AUTOR.htm Acesso em: 17 ago. 2021

SANTOS, Josiane Soares. **"Questão Social"**: particularidades no Brasil. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

SANTOS, Ana Maria Augusta Dos. Acolhimento institucional de crianças e adolescentes: Mudanças na história brasileira. **III Simpósio Mineiro de Assistentes Sociais**, BH, Minas Gerais, p. 1-13, Junho 2013.

SILVA, Enid R. Andrade; AQUINO, Luseni M. Cordeiro de. Os abrigos para crianças e adolescentes e o direito à convivência familiar e comunitária. **Políticas sociais – acompanhamento e análise**: IPEA, 2005. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4571>

SISTEMA NACIONAL DE ADOÇÃO E ACOLHIMENTO. Conselho Nacional de Justiça.

SOARES, Raimunda Cheila de Aguiar. A política de Assistência Social no Brasil: limites e desafios para sua materialização. **VII Jornada Internacional de P. Públicas**, São Luís, Ma, 2013. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2013/INDICE_AUTOR.htm. Acesso em: 28 jul. 2022.

SOARES, Selma Maria Gomes de Miranda. **FAMÍLIA ? ABRIGO ? RUA Construção de significados dos adolescentes nas passagens por contextos de desenvolvimento**. Dissertação (Mestrado) - UFP, Recife, 2012.

SOUZA, Fabíola Amaral Tomé de. A Institucionalização do Atendimento aos Menores: O SAM. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais – RBHCS**, [s. l.], v. 12, ed. 24, p. 61-92, Jul/Dez 2020. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/11608>.

Acesso em: 27 jan. 2022.

SPOSATI, Aldaíza. Assistência Social: da ação individual ao direito social. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, [s. l.], v. 10, p. 435-458, 2007. Disponível em: <http://esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/218/211>. Acesso em: 24 jan. 2022.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo Brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. *In*: BRASIL, MDS. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: UNESCO, 2009. p. 13 - 55.

VALENTE, Jane. O direito de crianças e de adolescentes à convivência familiar e comunitária: 30 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente. **Revista Humanidades em Perspectivas**, [s. l.], v.2, n. 4, ed. Edição Especial "30 anos do ECA", p. 70-85, 2020. Disponível em: [https://www.revistasuninter.com/revista-humanidades/index.php/revista-](https://www.revistasuninter.com/revista-humanidades/index.php/revista-humanidades/issue/view/4)

[humanidades/issue/view/4](https://www.revistasuninter.com/revista-humanidades/index.php/revista-humanidades/issue/view/4). Acesso em: 25 abr. 2022.

YAZBEK, Maria Carmelita. Tendências da Política de Assistência Social. **Serviço Social e Saúde**, Campinas, SP, v. 3, n. 3, p. 23-34, 2004.