



UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
BACHARELADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

LUCIANA DIAS DE BRITO

**A TRAJETÓRIA DO SERVIÇO DE ACOLHIMENTO NO BRASIL:
AVANÇOS E DESAFIOS.**

Volta Redonda

2017

LUCIANA DIAS DE BRITO

**A TRAJETÓRIA DO SERVIÇO DE ACOLHIMENTO NO BRASIL:
AVANÇOS E DESAFIOS.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Administração Pública, modalidade presencial, do Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Orientação: Prof^a Dr^a Thais Soares Kronemberger

Volta Redonda

2017

TERMO DE APROVAÇÃO

LUCIANA DIAS DE BRITO

A TRAJETÓRIA DO SERVIÇO DE ACOLHIMENTO NO BRASIL: AVANÇOS E DESAFIOS.

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado pela Banca Examinadora do Curso de Administração Pública da Universidade Federal Fluminense – UFF.

Volta Redonda, 14 de dezembro de 2017

BANCA EXAMINADORA

[Prof. Dra. Thais Soares Kronemberger]

[Prof. Dra. Ana Cláudia Pedrosa de Oliveira]

[Prof. Dr. Arnaldo Provasi Lanzara]

A TRAJETÓRIA DO SERVIÇO DE ACOLHIMENTO NO BRASIL: AVANÇOS E DESAFIOS.

Resumo

Conforme previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o acolhimento institucional (AI) é “uma medida provisória e excepcional, utilizável como forma de transição para a colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade” (BRASIL, 1990, art. 1º, parágrafo único). Porém, até chegar a esta definição o acolhimento de crianças e adolescentes teve diversas fases partindo dos grandes orfanatos mantidos pela igreja e pela caridade dos mais ricos, passando por entidades totalmente repressivas até alcançar o status de direito, onde busca-se a proteção integral deste público. O objetivo deste trabalho é analisar os avanços e desafios presentes no acolhimento institucional de crianças e jovens desde o início do século XX até 2009, com a aprovação do documento de orientações técnicas para os serviços de acolhimento de crianças e adolescentes dando ênfase nas diferentes modalidades de abrigamento, e também nas principais políticas relacionadas ao tema. Para tanto, foi realizada pesquisa bibliográfica além de pesquisa em documentos normativos que regem a assistência de crianças e adolescentes no país durante o período estudado. Os resultados apontam como a abordagem ao tema foi mudando e se adequando a cada período estudado com destaque para as organizações do terceiro setor no atendimento aos beneficiários das políticas de acolhimento. Além disso, apesar dos avanços alcançados, alguns desafios do cotidiano das entidades podem dificultar o cumprimento da legislação como a adaptação física e dos serviços prestados e até mesmo a garantia da provisoriedade da medida de acolhimento. Outro ponto a ser ressaltado é a necessidade de se ter uma rede de atendimento que envolva o setor público, privado e a sociedade nas diversas áreas de atuação, buscando diminuir as reincidências dos casos de violação de direitos e promover um atendimento de qualidade aos beneficiários e suas famílias.

Palavras – chave: Acolhimento Institucional, Assistência Social, Criança e Adolescente

1. Introdução

A Assistência Social no Brasil nem sempre foi vista como um direito para todos. Da mesma forma que o atendimento a infância e juventude, a assistência social passou por diversas formas de abordagem no contexto histórico: no início era mantida pela filantropia e caridade, dependendo da benevolência dos mais ricos, até ser considerada um direito, foco de ações governamentais e políticas públicas (CARVALHO, 2008; RIZZINI, 2004; SANTOS, 2010; VIEGAS, 2007).

Apesar das mudanças ocorridas na parte normativa relacionada ao tema, as formas de tratamento da infância não mudaram tão significativamente na prática. O confinamento, o tratamento massivo/genérico e o afastamento da sociedade, sempre foram as formas de lidar com a infância e juventude (SANTOS, 2010).

Segundo Santos (2010) foi a partir da década de 1980, com a abertura democrática no país, que começaram a surgir debates sobre o tratamento dado ao, como era conhecido, “menor desvalido”, diversas organizações começaram a manifestar-se através de

denúncias contra a violência a este público, além da defesa dos direitos dessas crianças e adolescentes.

Conforme previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o acolhimento institucional é uma medida temporária que deve ser aplicada apenas quando a família não se encontra em condições de cumprir o papel de cuidado e proteção à criança ou adolescente, sendo o retorno à convivência familiar uma prioridade, feito assim que possível. Quando esgotadas as possibilidades, cabe à justiça a busca pelo encaminhamento imediato para uma família substituta. Ele pode ser oferecido em diferentes modalidades como: casa de passagem, abrigo, casa-lar e repúblicas, além do acolhimento familiar (BRASIL, 1990).

Com base nesta discussão, o artigo busca analisar quais são os avanços e desafios presentes acolhimento institucional de crianças e adolescentes dentro do contexto histórico brasileiro, dando ênfase às modalidades de abrigamento que foram surgindo ao longo dos anos, bem como as principais políticas a partir do início do século XX até a aprovação do documento de orientações técnicas para serviços de acolhimento de crianças e adolescentes.

Para tanto, adotou-se a pesquisa de natureza qualitativa sendo os dados coletados por pesquisas bibliográfica e documental. A primeira realizada em livros, dissertações e periódicos sobre o tema e, a segunda no ECA, na Constituição Federal 1988, no Código dos Menores, entre outros, todos direcionados ao direito da criança e do adolescente.

Além da introdução e do referencial bibliográfico, o texto está dividido em mais quatro seções. A seguir, um resgate histórico das políticas destinadas às crianças e adolescentes é apresentado visando contextualizar com base na bibliografia coletada, as mudanças ocorridas desde a Monarquia até a Constituição Federal de 1988. A terceira seção analisa a movimentação que levou a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), além dos seus principais impactos no funcionamento das instituições de acolhimento infantil. A quarta seção buscará identificar os avanços na regulamentação do acolhimento institucional, pós-ECA, bem como compreenderá suas diferentes modalidades e formas de funcionamento. Por fim, a última seção colocará em evidência os principais desafios enfrentados por essas entidades, destacando a atuação do Estado para melhorar a qualidade de vida dessas crianças e adolescentes e suas famílias.

2. O Atendimento a Infância e Juventude no Brasil: da Filantropia ao Direito

O atendimento à infância e adolescência sofreu muitas mudanças no decorrer dos anos, partindo da caridade, da filantropia, onde os cuidados eram responsabilidade da igreja, passando pela perspectiva correcional, repressiva, a qual dizia que a sociedade deveria ser protegida dessas crianças e adolescentes em “situação irregular” até o ponto da normatização, que passa a proteger integralmente todas as crianças e adolescentes, como um direito (VIEGAS, 2007, p. 41).

Segundo Santos (2010), a fase caritativa ficou caracterizada por três formas de atendimento infantil: as Câmaras Municipais, a Roda de Expostos e a adoção informal por famílias mais ricas. As regras diziam ser competência das Câmaras Municipais conceder auxílio financeiro às famílias que aceitassem recolher e criar uma criança exposta. Porém, com o passar do tempo, notou-se que a ação das Câmaras acabava sendo incipiente e que os gastos com essas famílias estavam afetando e comprometendo as finanças dos municípios. Dessa forma, por volta do século XVIII, a responsabilidade pelas crianças abandonadas foi tirada das Câmaras Municipais e, seguindo o exemplo europeu, foram criadas as Rodas de Expostos, nas capitais brasileiras. Até meados do século XIX, a assistência à criança abandonada esteve associada quase exclusivamente à caridade, principalmente as casas de misericórdia, onde se encontrava as tais “Rodas dos Expostos” (VIEGAS, 2007).

O sistema das Rodas surgiu na Europa católica, em países como França e Portugal, e atendeu a milhares de crianças abandonadas (RIZZINI, 2004). As rodas foram criadas para que mães pudessem anonimamente depositar seus filhos ao invés de deixá-los nas portas das igrejas ou na rua. Os motivos do abandono eram diversos: esconder um filho ilegítimo, crianças doentes, morte dos pais, entre outros. Porém, a principal razão era a pobreza, ou melhor, mães que não tinham condições para criarem seus filhos.

Segundo Viegas (2007), o modelo do processo de recebimento e encaminhamento das crianças no Brasil seguiu a linha da Roda de Expostos da Misericórdia de Lisboa: os bebês, até os três anos de idade, em sua maioria, eram criados por amas-de-leite, ao completarem sete anos, as crianças retornavam a Casa dos Expostos e esta última buscava casas de família ou outros meios para criá-la. Essa forma de atuação só foi extinta definitivamente em 1950. Durante mais de um século, a roda dos expostos foi praticamente a única instituição de assistência à criança abandonada em todo o Brasil (SANTOS, 2013).

A terceira forma de atendimento, vista como informal, era a adoção dos menores abandonados por famílias. A motivação para tal ato era tanto religiosa, pois “pegar um filho para criar” era um ato de compaixão, bem como financeira, pois a criança era um complemento à mão-de-obra, mais barato e eficiente que a dos escravos (MARCÍLIO, 2006 apud GUEDES, 2014).

Marcílio (2006 apud GUEDES, 2014) aponta que, crianças criadas nas casas de família tinham melhores condições de sobrevivência e maiores chances de se estabelecerem e se casar. Porém, o fato não significava que a mesma seria melhor tratada que as crianças deixadas em instituições, considerando que, na época, existia uma sociedade de senhores e escravos, marcados pela violência. “No Brasil colonial e durante todo o Império, apenas uma parcela ínfima das crianças abandonadas foi assistida por instituições especiais. A maioria foi acolhida em casa de família ou morreu ao desamparo” (VIEGAS, 2007, p. 46).

Em meados do século XIX teve início uma grande luta pela extinção da Roda dos Expostos, pois via-se nessa prática um atentado à moralidade uma vez que mães deixavam seus filhos anonimamente nas Rodas e que esse anonimato acabava se tornando um incentivo para o abandono de filhos indesejados e ilegítimos. Além disso, os problemas de higiene causados pela grande quantidade de crianças deixadas nos asilos, justificando a alta taxa de mortalidade infantil; as fraudes existentes e o tratamento indiscriminado e sem qualquer especialização oferecidos a esses internos (RIZZINI, 2011; SANTOS, 2010).

Com o advento do período republicano no Brasil, passou-se a revalorizar a infância (SANTOS, 2013). Nesse contexto, os juristas criaram um estereótipo de criança ideal, passando a se preocupar com sua educação, formação cívica e capacitação profissional, de forma a “prevenir e eliminar a desordem” (SANTOS, 2010, p. 67). Segundo Santos (2010), nesse mesmo período criou-se uma distinção entre os meninos (as) de famílias abastadas e os de famílias desfavorecidas. Os primeiros eram chamados de “crianças”, enquanto os outros ficaram conhecidos como “menores”. Além dessa divisão havia uma separação entre a “criança pobre” e o “menor”. A “criança pobre” receberia um tratamento preventivo sendo protegida e educada de acordo com os princípios filantrópicos e higiênicos, enquanto o “menor”, visto como um ser “desviado” da conduta tida como correta, deveria ser afastado do convívio social para que seus atos não colocassem em risco a sociedade em sua volta.

O movimento defendido por médicos sanitaristas gerou uma pressão no Estado e contribuiu para que este passasse a exercer um controle sobre as instituições que atuavam na área da infância e adolescência no país. Em resposta a essa pressão, em 1927, foi aprovado o Código de Menores pelo Decreto nº 17.943/1927¹, por muitos considerado um marco na assistência infantil, uma vez que a responsabilidade de provisão é transferida da esfera privada para a esfera pública, passando a ser dever do governo executar políticas para o atendimento dos menores (IPEA, 2003; ADRIÃO, 2013). Para Santos (2010, p. 68), esse código “definia um novo projeto jurídico e institucional que não fosse apenas repressivo, mas fosse preventivo, disciplinar e tutelar”.

O Decreto 17.943/1927 tinha como finalidade traçar medidas de assistência e proteção às crianças e adolescentes menores de 18 anos, além de determinar planos e critérios técnicos para a definição das entidades de atendimento infantil. Eram considerados expostos “os infantes até sete anos de idade, encontrados em estado de abandono, onde quer que seja” (BRASIL, 1927, art. 14). Além dessa divisão, no capítulo IV do Código de menores os jovens com idade abaixo de 18 anos ainda eram subdivididos entre “abandonados”, “vadios”, “mendigos” e “libertinos”.

Consideram-se abandonados os menores de 18 annos: que não tenham habitação certa, nem meios de subsistencia, por serem seus paes fallecidos, desaparecidos ou desconhecidos ou por não terem tutor ou pessoa sob cuja, guarda vivam; [...] que se encontrem eventualmente sem habitação certa, nem meios de subsistencia, devido a indigencia, enfermidade, [...] que vivam em companhia de pae, mãe, tutor ou pessoa que se entregue á pratica de actos contrarios á moral e aos bons costumes; [...] que se encontrem em estado habitual do vadiagem, mendicidade ou libertinagem; [...] que frequentem logares de jogo ou de moralidade duvidosa, ou andem na companhia de gente viciosa ou de má vida. [...] (BRASIL, 1927, art. 26)

São vadios os menores que:

- a) vivem em casa dos paes ou tutor ou guarda, porém, se mostram refractarios a receber instrucción ou entregar-se a trabalho sério e util, vagando habitualmente pelas ruas e logradouros publicos;
- b) tendo deixado sem causa legitima o domicilio do pae, mãe ou tutor ou guarda, ou os logares onde se achavam collocados por aquelle a cuja autoridade estavam submettidos ou confiados, ou não tendo domicilio nem alguém por si, são encontrados habitualmente a vagar pelas ruas ou logradouros publicos, sem que tenham meio de vida regular, ou tirando seus recursos de occupação immoral ou prohibida. (BRASIL, 1927, art. 28)

¹ BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Decreto nº 17.943-A de 12 de outubro de 1927. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-17943-a-12-outubro-1927-501820-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em: setembro 2017.

São mendigos os menores que habitualmente pedem esmola para si ou para outrem, ainda que este seja seu pae ou sua mãe, ou pedem donativo sob pretexto de venda ou offercimento de objectos. (BRASIL, 1927, art. 29)

São libertinos os menores que habitualmente:

- a) na via publica perseguem ou convidam companheiros ou transeuntes para a pratica de actos obscenos;
- b) se entregam á prostituição em seu proprio domicilio, ou vivem em casa de prostituta, ou frequentam casa de tolerancia, para praticar actos obscenos;
- c) forem encontrados em qualquer casa, ou logar não destinado á prostituição, praticando actos obscenos com outrem;
- d) vivem da prostituição de outrem. (BRASIL, 1927, art. 30)

A direção do abrigo era subordinada ao Juiz de Menores que decidia o destino de cada indivíduo. Dessa forma, o abrigo era dividido entre meninos e meninas

Ambas subdividir-se-hão em secções de abandonados e delinquentes; e os menores serão distribuidos em turmas, conforme o motivo do recolhimento, sua, idade e gráo de perversão (BRASIL, 1927, Art. 190).

Qualquer menor. que de entrada no Abrigo será recolhido a um pavilhão de observação, com aposentos do isolamento, depois de inscripto na secretaria, photographado, submettido á identificação, e examinado pelo medico e por um professor; e ahi será conservado em observação durante o tempo necessario. (BRASIL, 1927, Art. 192).

O Código detalha todas as características das instituições, inclusive seu quadro de funcionários, a constituição do espaço social, a organização das turmas e seus respectivos responsáveis além dos officios e aulas oferecidos, sempre dividindo as crianças entre meninos (as) e delinquentes.

O director será, nomeado por decreto; o escripturario, o amanuense, o almoxarife, o identificador e o auxiliar de identificador, os professores e mestres, os inspectores serão nomeados por portaria do Ministro da Justiça; os demais pelo director (BRASIL, 1927, Artº 194)

O director receberá ordens do juiz de menores directamente (BRASIL, 1927, Artº 195).

No período conhecido como Estado Novo (1937 – 1945) foi criado em 1941 o Serviço de Assistência ao Menor (SAM) por meio do Decreto-Lei nº 3.799/1941², um órgão ligado ao Ministério da Justiça, que tinha como finalidade

² BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Decreto-Lei nº 3.799, de 5 de Novembro de 1941. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-3799-5-novembro-1941-413971-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em: setembro 2017.

Sistematizar e orientar os serviços de assistência a menores desvalidos e delinquentes, [...] proceder à investigação social e ao exame médico-psicopedagógico dos menores desvalidos e delinquentes; [...] abrigar os menores, á disposição do Juízo de Menores do Distrito Federal; recolher os menores em estabelecimentos adequados, afim de ministrar-lhes educação, instrução e tratamento sômato-psíquico, até o seu desligamento; estudar as causas do abandono e da delinquência infantil para a orientação dos poderes públicos; promover a publicação periódica dos resultados de pesquisas, estudos e estatísticas. (BRASIL, 1941, Art. 2º)

Sua atuação era considerada correcional-repressiva e previa um atendimento diferente para o menor carente e o menor autor de ato infracional. Na prática era um “sistema penitenciário para a população menor de idade” (LORENZI, 2008, p. 3).

Apesar do avanço da política democrático-populista no país, a partir de 1946, a estratégia para a infância continuava com uma perspectiva de controle e ordem. Os juízes de menores continuavam a defender a internação como melhor solução para as crianças abandonadas (ADRIÃO, 2013).

Foi só em 1964 que a abordagem passou para “terapêutica-pedagógica” (ADRIÃO, 2013, p. 8) com a criação da Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e da Política Nacional de Bem-Estar do Menor (PNBEM), pela Lei nº 4.513/1964³. Essa política buscava seguir diretrizes opostas às do SAM, que vinha sendo fortemente criticado. Com a nova política buscava-se

[...]I - Assegurar prioridade aos programas que visem à integração do menor na comunidade, através de assistência na própria família e da colocação familiar em lares substitutos;II- Incrementar a criação de instituições para menores que possuam características aprimoradas das que informam a vida familiar, e, bem assim, a adaptação, a êsse objetivo, das entidades existentes de modo que sômente do menor à falta de instituições dêsse tipo ou por determinação judicial. Nenhum internacional se fará sem observância rigorosa da escala de prioridade fixada em preceito regimental do Conselho Nacional; III - Respeitar no atendimento às necessidades de cada região do País, as suas peculiaridades, incentivando as iniciativas locais, públicas ou privadas, e atuando como fator positivo na dinamização e autopromoção dessas comunidades [...] (BRASIL, 1964, art. 6º)

Porém, segundo Santos (2011), a FUNABEM acabou se tornando mais um meio para manter o controle social, se moldando a tecnocracia e o autoritarismo típico do governo da época. Mantendo o caráter repressivo dos antigos modelos.

³ BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei nº 4.513, de 1º de Dezembro de 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4513impressao.htm Acesso em: setembro 2017.

Ainda no período marcado pela ditadura houve uma revisão do antigo Código dos Menores, de 1927, com o argumento de que ele precisava ser adequado às características do período, o que resultou, em 1979, na promulgação do Novo Código de Menores. O código foi instituído pela lei 6.697/1979⁴ e tinha como objetivo dispor “sobre assistência, proteção e vigilância a menores: I - até dezoito anos de idade, que se encontrem em situação irregular; II - entre dezoito e vinte e um anos, nos casos expressos em lei” (BRASIL, 1979, art. 1º)

Essa legislação não é considerada um avanço na área dos direitos da infância, pois ela continuou com a mesma linha de ação que o código anterior, uma vez que, conforme descrito no art. 4º, “a aplicação desta Lei levará em conta: I - as diretrizes da Política Nacional do Bem-Estar do Menor, definidas pela legislação pertinente; [...]” (BRASIL, 1979, art. 4º).

No que diz respeito às entidades de acolhimento e proteção às crianças, o código também as mantém de acordo com as diretrizes da legislação anterior, não acrescentando grandes mudanças na metodologia

As entidades de assistência e proteção ao menor serão criadas pelo Poder Público, segundo as diretrizes da Política Nacional do Bem-Estar do Menor, e terão centros especializados destinados à recepção, triagem e observação, e à permanência de menores (BRASIL, 1979, art. 9º)

As entidades particulares de assistência e proteção ao menor somente poderão funcionar depois de registradas no órgão estadual responsável pelos programas de bem-estar do menor, o qual comunicará o registro à autoridade judiciária local e à Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor.

Parágrafo único. Será negado registro à entidade que não se adequar às diretrizes da Política Nacional do Bem-Estar do menor e ao disposto nesta Lei (BRASIL, 1979, art. 10)

Portanto, na prática, o tratamento arbitrário, assistencialista e repressivo acabou continuando a fazer parte do tratamento da infância e juventude brasileira (LORENZI, 2008; ADRIÃO, 2013; SANTOS 2011).

Conforme a contextualização histórica, o sistema de assistência à infância não sofreu, de fato, muitas mudanças até a década de 1980, uma vez que, em todas as iniciativas o atendimento massificado, a internação em instituições e o afastamento da

⁴ BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei nº 6.697, de 10 de Outubro de 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6697/imprensa.htm Acesso em: setembro 2017.

vida social e comunitária continuava sendo parte da abordagem feita pelo Estado. Ou seja, a perspectiva correcional-repressiva era tida como melhor para a sociedade. Essa realidade só começou a sofrer algumas mudanças a partir da década de 1980 (SANTOS, 2010).

3. Os Avanços da Assistência Social a partir da Constituição Federal de 1988

Por muitos anos, a assistência social, foi responsabilidade de organizações privadas, entidades religiosas e foco da benevolência das camadas mais ricas da sociedade. Desde a período colonial até meados do século XX, a pobreza não era entendida como uma questão social, mas sim, um distúrbio pessoal do indivíduo, uma doença, o pobre era visto como um ser frágil, uma pária para a sociedade. As ações estatais se restringiam basicamente a atendimentos emergenciais e em casos pontuais. O atendimento às camadas mais carentes da população era feito com base no modelo das Santas Casas de Misericórdias de Portugal, a partir da caridade, da filantropia, da criação de asilos, abrigos e educandários (CABRAL, 2007; CARVALHO, 2008).

Segundo Cabral (2007) e Carvalho (2008) foi em 1930 que o Estado passou a inserir as políticas sociais na atuação governamental, porém ainda estavam longe de serem universais uma vez que estavam totalmente ligadas a relação formal de trabalho. É válido ressaltar que essas políticas eram restritas aos trabalhadores urbanos tornando maior ainda o número de indivíduos excluídos de sua cobertura.

Os anos passaram houve diversas mudanças no cenário político brasileiro, mas as ações dirigidas à assistência social continuaram com o mesmo caráter clientelista, caritativo e focalizado nos chamados “indigentes”, “miseráveis” e “desvalidos”. O trabalho formal era, basicamente, o único meio de acesso ao direito social e este não era visto constitucionalmente com um direito (CARVALHO, 2008).

A década de 1980 caracterizou-se pelo início da abertura democrática no país, “ampliação do espaço político-organizacional relacionado às decisões governamentais no campo social, pelo redirecionamento das políticas sociais, com prioridade ao atendimento de segmentos de baixa renda e pela expansão das estruturas estatais” (PASSONE; PEREZ, 2010 p. 14).

Segundo Passone e Perez (2010) houve uma crescente organização por parte da sociedade em busca da liberdade e da democracia tirados pela ditadura. Essa mobilização resultou na redemocratização do Estado, reconquista dos direitos de expressão, de

organização popular e de voto gerando as manifestações que pediam as eleições diretas para presidência da república. Toda essa mobilização culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988⁵, conhecida como a “Constituição Cidadã” e, pela primeira vez na história do país, no reconhecimento da Assistência Social como um direito, causando um grande impacto na área de políticas sociais.

A assistência social passou a ter uma nova forma após ser inserida na Constituição, pois passou a fazer parte do Sistema de Seguridade Social como política pública não contributiva e universal. A partir disso, o assistencialismo deixou de ser responsabilidade do setor privado e juntamente com as áreas da saúde e previdência formaram um sistema de políticas públicas de proteção social (BICCA, 2011; MAIA, 2011).

A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (BRASIL, 1988, art. 203)

A regulamentação e organização do disposto na Constituição referente a assistência social veio com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS⁶. A lei define a assistência social como

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, art. 1º)

E também dispõe seus objetivos:

[...] I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente: a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; c) a promoção da integração ao mercado de trabalho; d) a habilitação e

⁵ BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil. 05 de outubro de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm Acesso em: setembro 2017.

⁶ BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei nº 8.742, de 07 de Dezembro de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm Acesso em: setembro 2017

reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;

II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;

III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais.

Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais (BRASIL, 1993, art. 2º).

A legislação traz ainda os princípios e diretrizes da assistência social e também a instituição do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) que é “[...] órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação (e aprovação) da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) [...]” (BRASIL, 1993, art. 17), além de normatizar, regulamentar e fiscalizar as ações destinadas a assistência social no país.

Segundo Santos (2011) foi a partir da promulgação da CF de 1988 que os movimentos sociais começaram a se destacar na política do país. Cria-se nacionalmente uma frente de luta por direitos e pela regulamentação dos direitos presentes na constituição. Essa movimentação teve grande importância para a aprovação de legislações que mudariam o cenário da assistência social do país.

Na Carta Magna existe um capítulo todo dedicado aos direitos da família, da criança, do adolescente, do jovem e do idoso e nele está previsto que

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, 1988, art. 227).

E para regular o disposto na Constituição foi promulgado a partir da lei nº 8.069/1990⁷ o ECA, considerado um marco na história brasileira, tem como finalidade dispor “sobre a proteção integral à criança e ao adolescente” (BRASIL, 1990, art. 1º). A

⁷ BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei nº 8.069, de 13 de Julho de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm> Acesso em: setembro 2017

partir de então, estes passam a ser vistos como sujeitos de direito, foco de proteção integral, sendo esta responsabilidade da família, do Estado e da sociedade.

No ECA estão as regras escritas do novo ordenamento institucional do atendimento à criança e ao adolescente. Ele possui 267 artigos, divididos em dois livros: I – Parte geral (artigos 1 a 85) que trata dos direitos fundamentais da criança desde sua gestação até a maioridade, tais como direito a vida, à alimentação, saúde, educação, cultura, respeito, dignidade e convivência familiar e comunitária. E o livro II - Parte especial (artigos 86 a 267) que apresenta as normas a serem seguidas em casos de ameaça de violação aos direitos descritos no Livro I, além de estabelecer princípios para os programas de acolhimento e proteção social.

O documento trouxe diversas inovações para a política de atendimento à criança e adolescente em relação às legislações anteriores dentre as quais destaca-se: municipalização no atendimento; instituição dos conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente; manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa; manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais [...] (BRASIL, 1990, art. 88).

Além disso, trouxe uma grande mudança para as características das instituições responsáveis por abrigar crianças e adolescentes, principalmente, quando trata-se de seus princípios:

- [...] I - preservação dos vínculos familiares e promoção da reintegração familiar
 - II - integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família natural ou extensa;
 - III - atendimento personalizado e em pequenos grupos;
 - IV - desenvolvimento de atividades em regime de co-educação;
 - V - não desmembramento de grupos de irmãos;
 - VI - evitar, sempre que possível, a transferência para outras entidades de crianças e adolescentes abrigados;
 - VII - participação na vida da comunidade local;
 - VIII - preparação gradativa para o desligamento;
 - IX - participação de pessoas da comunidade no processo educativo [...]
- (BRASIL, 1990, art. 92).

Com esses princípios e diretrizes da política de atendimento já é possível notar uma grande mudança na abordagem do tema. O tratamento passa a ser mais organizado, específico, com maior participação da comunidade. É nítida a intenção de romper com as antigas práticas assistencialistas e genéricas de abrigamento e isso é reforçado nas obrigações a serem seguidas pelas instituições,

- Observar os direitos e garantias de que são titulares os adolescentes;
- [...] oferecer atendimento personalizado, em pequenas unidades e

grupos reduzidos; [...] preservar a identidade e oferecer ambiente de respeito e dignidade ao adolescente; [...] diligenciar no sentido do restabelecimento e da preservação dos vínculos familiares; [...] oferecer vestuário e alimentação suficientes e adequados à faixa etária dos adolescentes atendidos; [...] oferecer cuidados médicos, psicológicos, odontológicos e farmacêuticos; [...]” (BRASIL, 1990, art. 94).

Para Santos (2011, p. 65) o novo tratamento dado à infância e juventude, após a promulgação do ECA, se baseia numa

Rede de atendimento envolvendo Conselhos, Ministério Público, Varas de Infância e Juventude, Delegacias de Defesa da criança e do adolescente e organizações não-governamentais. Além disso políticas integradas por programas, projetos e ações que deverão garantir que o que está previsto na Constituição Federal e no ECA, sejam cumpridos.

Quadro 1 – Comparativo entre as principais legislações destinadas a crianças e adolescentes no Brasil- início séc. XX ao ECA.

	Código de Menores (Decreto nº 17.943-a de 12/10/1927)	Política Nacional de Bem-Estar do Menor (PNBEM) (Lei nº 4.513, de 01/09/1964) e Novo Código dos Menores (Lei nº 6.697, de 10/10/1979)	Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 13/07/1990)
Finalidade do código	Dispor sobre as medidas de assistência e proteção aos menores de 18 anos, delinquentes ou não.	Dispor sobre assistência, proteção e vigilância dos menores em situação irregular (BRASIL, 1979, ART 1º).	Dispor sobre a proteção integral à criança e ao adolescente (BRASIL, 1990, ART. 1º).
Visão sobre a criança e o adolescente	Objeto foco de vigilância da autoridade pública competente.	Em ambas as legislações, o menor é considerado em situação irregular sendo objeto de controle e medidas judiciais.	Criança e adolescente como sujeito de direito, foco de proteção integral.
Acolhimento Institucional	Os menores ficavam em abrigos subordinados ao Juiz de menores e este era dividido entre masculino e feminino, além de uma divisão interna entre "abandonadas e delinquentes". Os menores também eram separados por idade e motivo de recolhimento.	Criação de entidades que possuam características semelhantes às da vida familiar, respeitando as características de cada região, incentivando as iniciativas locais, promovendo uma integração entre menor e sociedade, com respeito no atendimento ao assistido.	As instituições responsáveis pelo acolhimento de crianças e adolescentes devem seguir alguns princípios e obrigações, entre eles estão a preservação dos vínculos familiares, a não separação de grupos de irmãos, oferecer atendimento personalizado, em unidades pequenas e grupos reduzidos. Essas medidas buscam romper com as antigas práticas assistencialistas e genéricas.

Fonte: Elaboração Própria

O quadro 1 sintetiza como a abordagem do acolhimento institucional foi mudando no decorrer do século XX. É bastante nítida a diferença da forma que é vista a criança e o adolescente, passando de uma abordagem de vigilância e controle para um sujeito de direito, foco de proteção por parte do Estado e sociedade. Outro fato importante são as

diretrizes a serem seguidas pelos serviços de acolhimento, mais uma vez, partindo de uma abordagem de controle até chegar em uma metodologia que busca promover um ambiente seguro e familiar, a fim de proporcionar um melhor atendimento ao beneficiário. Fica claro o avanço, a partir do ECA da construção de uma rede de políticas públicas, políticas que agora são de dever do Estado, a fim de promover melhorias no atendimento de crianças em situação de risco.

4. O Acolhimento Institucional e Familiar: Modalidades, Características e Avanços

Os acolhimentos institucional e familiar estão previstos no art. 101 do ECA e “são medidas provisórias e excepcionais, utilizáveis como forma de transição para reintegração familiar ou, não sendo esta possível, para colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade” (BRASIL, 1990, art. 101 § 1º) e só deve ser aplicado em situações nas quais os pais ou responsáveis deixarem de cumprir seus deveres de sustento e de proteção aos filhos.

É válido ressaltar que, a medida é temporária e “a falta ou a carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou a suspensão do poder familiar” (BRASIL, 1990, art. 23) e caso este seja o motivo da violação de direitos a família “deverá obrigatoriamente ser incluída em serviços e programas oficiais de proteção, apoio e promoção” (BRASIL, 1990, art. 23 § 1º).

Desta forma, o acolhimento é para crianças e adolescentes que sofreram abusos, maus tratos ou devido ao descumprimento de determinações judiciais, onde não há possibilidade de retorno ao convívio familiar.

Como visto na seção anterior, o ECA trouxe bastante mudança para o tratamento da infância e juventude, incluindo mudanças radicais nos serviços de acolhimento infanto-juvenil. Com o passar dos anos, o documento passou por revisões e adequações e, a partir disso, foram criadas legislações e diretrizes técnicas para regulamentar e qualificar o trabalho realizado nessas instituições. Todas essas mudanças tinham o objetivo de romper com as antigas práticas de institucionalização.

Em 2006 foi lançado o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária⁸ (PNCFC), que veio

⁸BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS HUMANOS. CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. Brasília, DF:

fortalecer o que foi descrito no ECA, rompendo com a antiga cultura de institucionalização dando ênfase na família e na comunidade como fonte de desenvolvimento. Sobre o acolhimento institucional, o Plano prevê ações de adequação tanto no espaço físico das entidades quanto na quantidade de crianças atendidas, essas alterações têm como objetivo acabar com o atendimento massificado e generalizado.

Além do PNCFC, em 2009, foi publicado o documento "Orientações técnicas para os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes"⁹, que estabelece parâmetros e orientações a serem seguidos pelas entidades responsáveis pelo acolhimento de crianças e adolescentes no país. Conforme previsto no PNCFC (BRASIL, 2006, p. 126 – 130) e no documento de Orientações Técnicas (BRASIL, 2009, p. 67-97), o acolhimento institucional pode ser oferecido em diferentes modalidades, assim como destacado a seguir:

- **Casa de Passagem:** essa modalidade pode ser considerada como uma porta de entrada ao demais serviços de acolhimento. É nela que é feito um diagnóstico da situação da criança e/ou adolescente, momento muito delicado do processo. Portanto, deve ser conduzido por profissionais capacitados que irão encaminhar o menor para o que for considerado melhor ao seu caso. Seja para o acolhimento institucional, de fato, ou outras medidas disponíveis (BRASIL, 2006, p. 126).
- **Abrigo:** modalidade responsável pelo acolhimento integral de crianças e adolescentes até que seu retorno à família biológica ou que inserção em família substituta seja possível. De acordo com o documento de orientações técnicas, o abrigo deve ter um aspecto semelhante a uma residência “comum”, inclusive, deve estar inserido em bairros residenciais possibilitando ambiente familiar e de contato com a comunidade. O atendimento deve ser personalizado, para pequenos grupos (máximo de 20 crianças e adolescente) evitando a adoção de faixa etária muito estreita, direcionamento de atendimento determinado por sexo ou deficiência e

CONANDA 2006. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/programas/pdf/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e.pdf>. Acesso em: Outubro 2017.

⁹ BRASIL. CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Orientações técnicas para os serviços de acolhimento para crianças e Adolescentes** Brasília, DF, 2009. Disponível em: http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/orientacoes_tecnicas_final.pdf Acesso em: Novembro 2017.

prejudicar os vínculos parentescos entre primos, irmãos e etc. Nesses abrigos, os funcionários devem preferencialmente, trabalhar em turnos de horário fixo, visando manter uma rotina de atividades (BRASIL, 2009, p. 68-70).

- **Casa-Lar:** esta modalidade de atendimento é bem semelhante à anterior, a diferença é que, nas casas-lar existe uma pessoa ou um casal educador residente, ou seja, eles moram na casa (que não é sua) para cuidar dessas crianças. É importante frisar que eles não serão os únicos responsáveis pelos assistidos deve existir uma equipe especializada que deve ajudar o educador residente e o substitua em períodos de férias, noturnos e etc. Além disso, o limite de atendidos nessa modalidade é de 10 crianças e adolescentes (BRASIL, 2006, p. 127; BRASIL, 2009, p. 75-77).
- **Repúblicas:** essa modalidade é para o atendimento de jovens entre 18 e 21 anos que estão passando por um processo de desligamento do programa de acolhimento institucional e que se esgotaram as possibilidades de retorno à família de origem ou colocação em família substituta. Devem ser oferecidos para meninos e meninas, separadamente. Os parâmetros a serem seguidos pelas repúblicas são semelhantes aos anteriores: estar inserido em bairro residencial, pertencer a uma comunidade e oferecer ambiente familiar e próspero para os atendidos. A escolha dos integrantes das repúblicas deve ser feita por profissionais devidamente capacitados, levando em consideração as necessidades dos jovens, seu grau de independência, afinidade e etc. A diferença é que, nesse caso, o educador não reside no local, faz apenas algumas intervenções para manutenção do funcionamento do ambiente, incentivando sempre a autonomia dos jovens, preparando-os para o desligamento total do programa. Isso inclui incentivo a educação, inserção ao mercado de trabalho e até tarefas mais comuns como lidar com compras de mercado e arrumação da casa (BRASIL, 2006, p. 129; BRASIL, 2009, p. 92-95).

Há também uma outra forma de acolhimento disponível, conhecida como “acolhimento familiar”. Como o acolhimento institucional, a família acolhedora é uma modalidade provisória, que deve acontecer respeitando o que está previsto na legislação. Ela acontece em casas de famílias previamente cadastradas, buscando a inserção em

ambiente familiar, comunitário, o atendimento individual e especializado da criança/adolescente (BRASIL, 2009, 82).

Conforme descrito no art. 91 do ECA, qualquer que seja a modalidade, sendo instituição pública ou não, deve estar devidamente registrada no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), além de sempre atender as especificações previstas na lei e nos documentos técnicos anteriormente citados (BRASIL, 1991).

Em 2003, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2003¹⁰) fez um levantamento abrangendo 589 serviços de acolhimento conveniados à Rede SAC (Redes de Serviço de Ação Continuada). A pesquisa aponta que mais da metade dos abrigos são de organizações não-governamentais (65%), com forte influência religiosa, quase metade delas estão presentes na região Sudeste (49,1%), seguidas das regiões Sul (20,7%) e Nordeste (19,0%).

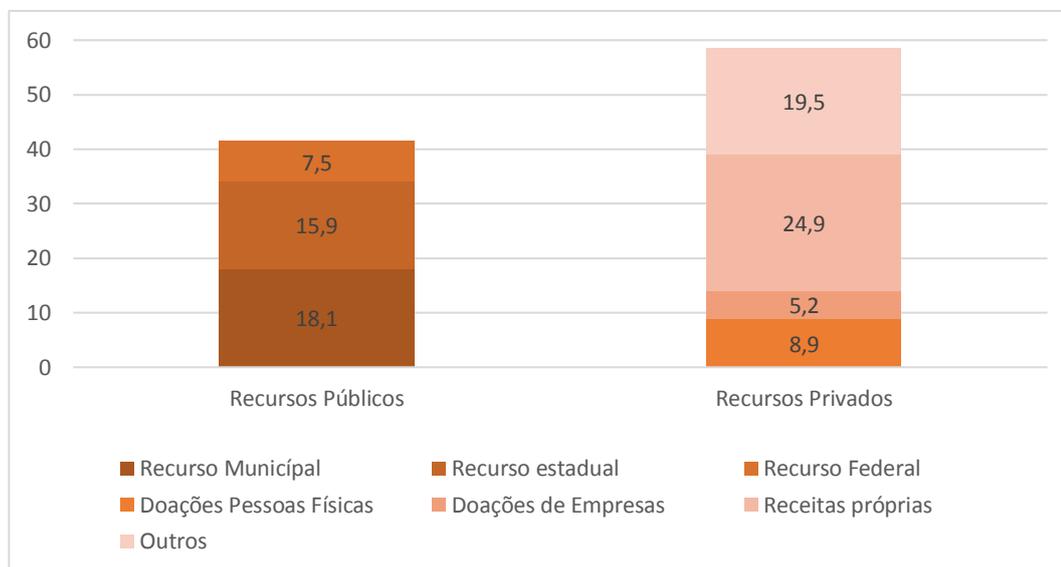
Das crianças e adolescentes em regime de acolhimento sua maioria são meninos (58,5%), afro-descendentes (63,6%) e têm entre sete e 15 anos (61,3%) e apesar da provisoriedade da medida, 55,2% estão no abrigo por um período que varia entre sete meses e cinco anos, e 32,9% desses já estão acolhidos por um período de dois a cinco anos. Dentre os principais motivos do acolhimento está a pobreza (24,2%), abandono (18,9%), violência doméstica (11,7%), dependência química dos responsáveis (11,4%), a vivência de rua (7,0%) e a orfandade (5,2%). É válido lembrar que, como dito anteriormente, a pobreza não constitui motivo para a institucionalização, inclusive, isto está previsto no ECA (IPEA, 2003).

Quanto ao financiamento 58,5% das receitas são obtidas do setor privado e elas se dividem entre doações de pessoas físicas (8,9%) e jurídicas (5,2%), além dos recursos próprios das entidades, que representam 24,9% dando ênfase nos arrecadados através da prestação de serviços (13,8%). Os recursos públicos correspondem a 41,5% da receita, sendo a maior parte proveniente dos municípios (18,1%), seguido dos governos estaduais (15,9%) e federal (7,5%). Os recursos públicos repassados a entidades não-governamentais são oriundos do Fundo Municipal de Assistência Social, da receita

¹⁰ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA) / DIRETORIA DE ESTUDOS E POLÍTICAS SOCIAIS (DISOC). **Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC. 2003.** Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/infanciahome_c/acolhimento_institucional/Doutrina_abrigos/IPEA_Levantamento_Nacional_de_abrigos_para_Criancas_e_Adolescentes_da_Rede_SAC.pdf Acesso em: novembro 2017

direcionada para as ações continuadas. Já para as entidades que são de responsabilidade direta do poder executivo, os recursos devem ser alocados da pasta responsável pela execução do programa (IPEA, 2003).

Gráfico 1 – A divisão dos recursos e financiamentos das entidades.



Fonte: IPEA/DISOC (2003).

Os dados mostram a importância da atuação das organizações do terceiro setor no acolhimento institucional, sobretudo na região Sudeste. Mostra também, o resultado da descentralização político-administrativa em que os municípios passaram a ser responsáveis pela provisão de bens e serviços públicos, o que corrobora o maior percentual de direcionamento da verba pública municipal em comparação as esferas estadual e federal.

O estudo aponta também que a maioria das entidades (58,6%) foi criada após a promulgação do ECA, em 1990, o que pode justificar a maior porcentagem (85,9%) de entidades que oferecem atendimento a toda criança em situação de risco pessoal e social, sem muita distinção de idade, sexo ou deficiência (IPEA, 2003). Isso é importante para que se cumpra o previsto na legislação, da não segregação e não desmembramento de grupos de irmãos, e também para diversificar o atendimento.

Das entidades estudadas, 78,4% mantém o regime de permanência continuada, ou seja, as crianças vivem integralmente no abrigo o que pode causar uma certa dificuldade para manter os vínculos com a família, uma vez que a criança está o tempo todo na entidade. Apenas 5,8% oferecem a possibilidade de retorno a suas casas no final de semana. Quanto ao esforço por parte dos abrigos em manter os vínculos familiares, o

resultado é de que 68,6% das entidades promovem visitas às casas das crianças e adolescentes e que 43,1% permitem visitas sem horário marcado (IPEA, 2003).

Nesse levantamento, 57,6% das entidades atendiam até 25 crianças. Isso é importante para se cumprir uma das exigências feitas pelo ECA, que é o atendimento a pequenos grupos, apesar de que, no Estatuto não há um número máximo especificado. É importante lembrar que essa pesquisa foi elaborada em 2003, antes da aprovação do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária que mudou essa quantia máxima de atendidos de acordo com a modalidade de acolhimento. Mais da metade das instituições pesquisadas (64,2%) estavam operando abaixo de sua lotação máxima, isso é reflexo da tentativa de se cumprir o que está na legislação. Apenas 12,2% das instituições estavam com um número maior de acolhidos do que sua capacidade de atendimento (IPEA, 2003).

Outro levantamento foi feito pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) com o apoio da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)¹¹. O estudo levou em consideração 2.624 instituições e foi finalizado em 2011. Os resultados obtidos reforçam o estudo anterior realizado pelo IPEA em 2003¹², mostrando que a maioria dos serviços de acolhimento institucional (SAI) é prestado por organizações não-governamentais (58,1%), dessas, 69,6% estão na região Sudeste. A região Norte destaca-se por abrigar a maior parte de serviços ligados ao Estado (72,2%). De todo esse universo, 51,2% possuem alguma orientação religiosa. Mais uma vez, percebe-se que a provisão do serviço de acolhimento às crianças e adolescentes é realizada por organizações do terceiro setor, incluindo as entidades religiosas. Estas últimas são consideradas organizações tradicionais no desenvolvimento de ações em assistência social (MDS; FIOCRUZ, 2013).

Das instituições pesquisadas, mais da metade, 61,9% tem até 15 anos de funcionamento, ou seja, foram criadas após a promulgação do ECA, principalmente,

¹¹BRASIL, MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ (FIOCRUZ) / **Levantamento nacional das crianças e adolescentes em serviço de acolhimento**. 2013. Disponível em: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip_datain/ckfinder/userfiles/files/LIVRO_Levantamento%20Nacional_Final.pdf Acesso em: Novembro 2017

¹² INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA) / DIRETORIA DE ESTUDOS E POLÍTICAS SOCIAIS (DISOC). **Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC. 2003.** Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/infanciahome_c/acolhimento_institucional/Doutrina_abrigos/IPEA_Levantamento_Nacional_de_abrigos_para_Crianças_e_Adolescentes_da_Rede_SAC.pdf Acesso em: novembro 2017

aquelas sob a gestão do Estado. Na tabela 2 podemos notar que estas últimas são, em sua maioria, mais recentes com menos de 20 anos de funcionamento. Isso pode ser um efeito dos direitos da criança e do adolescente garantidos na Constituição Federal de 1988 e no dever do Estado em prover políticas que atendam este público em especial. O protagonismo do município está relacionado com o princípio da municipalização dos serviços previstos no ECA (MDS; FIOCRUZ, 2013).

Tabela 2 – Distribuição dos serviços de acolhimento institucional segundo natureza e tempo de funcionamento.

Região		N	Até 5 anos %	6 a 10 anos %	11 a 15 anos %	16 a 20 anos %	21 a 30 anos %	Acima de 30 anos %	Não sabe %
Centro-Oeste	Governamental	90	45,6	23,3	15,6	13,3	1,1	1,1	0,0
	Não governamental	90	18,9	15,6	14,4	16,7	17,8	16,7	0,0
Nordeste	Governamental	128	40,6	24,2	11,7	11,7	3,1	6,3	2,3
	Não governamental	136	17,6	19,9	16,2	11,8	15,4	19,1	0,0
Norte	Governamental	70	42,9	22,9	18,6	11,4	0,0	0,0	4,3
	Não governamental	27	14,8	37,0	11,1	11,1	11,1	14,8	0,0
Sudeste	Governamental	327	43,1	25,7	14,7	7,6	4,0	3,4	1,5
	Não governamental	747	20,9	20,7	17,5	8,8	11,9	19,8	0,3
Sul	Governamental	339	31,3	35,1	21,8	7,7	1,8	2,1	0,3
	Não governamental	325	19,1	20,9	19,1	11,1	13,5	16,0	0,3
Brasil	Governamental	954	38,8	28,4	17,2	9,0	2,5	2,8	1,3
	Não governamental	1.325	19,8	20,7	17,4	19,3	13,1	18,5	0,2

Nota: exceto Minas Gerais.

Fonte: MDS/FIOCRUZ, 2013.

No que diz respeito ao número de atendidos por unidade, a pesquisa mostra que a maior parte das entidades (78%) estão dentro do estabelecido no documento de orientações técnicas: máximo de 20 crianças e adolescentes. Apesar de estar previsto no ECA, essa limitação visando o atendimento mais individualizado ganhou força após a implantação no PNCFC em 2006. Visto que as instituições mais antigas têm mais dificuldades para se adaptar devido a cultura dos grandes abrigos. Isso pode ser observado na pesquisa, mostrando que das entidades que atendem 60 ou mais crianças, 30,8%¹³ delas possuem mais de 30 anos de funcionamento (MDS; FIOCRUZ, 2013).

¹³ BRASIL, MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ (FIOCRUZ) / **Levantamento nacional das crianças e adolescentes em serviço de acolhimento.** 2013. Disponível em: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip_datain/ckfinder/userfiles/files/LIVRO_Levantamento%20Nacional_Final.pdf Acesso em: Novembro 2017

Uma diferença encontrada na pesquisa de 2011 em relação ao levantamento do Ipea (2003) está relacionada ao financiamento dessas entidades, pois mais da metade, 59,9%, mencionou o recurso público municipal como sua maior fonte de renda. Dentre as organizações não governamentais, 66,8% delas têm como principal fonte os recursos municipais, seguido das doações de pessoas físicas (49,7%) e da realização de eventos e promoções (30,6%), os recursos estaduais e federal têm menos expressão nas respostas (MDS; FIOCRUZ, 2013).

É importante ressaltar que, com a implementação do Suas (Sistema Único de Assistência Social), os recursos federais são repassados aos municípios por meio de pisos de proteção social, cujos valores são transferidos mensalmente e de forma automática do Fundo Nacional de Assistência Social para os Fundos Municipais de Assistência Social. Uma vez no fundo da localidade, os recursos federais são utilizados pelo gestor municipal juntamente com os meios próprios da prefeitura. (MDS/FIOCRUZ, 2011, p.108).

Conforme discutido, mudanças significativas podem ser identificadas nas normativas relacionadas à criança e ao adolescente desde a promulgação do ECA, sendo visível a busca pela quebra das antigas práticas assistencialistas e massificadas dos antigos orfanatos.

5. Considerações Finais: Quais Desafios?

Este trabalho teve o intuito de apresentar ao leitor um tema pouco debatido e cheio de paradigmas: o acolhimento de crianças e adolescentes no Brasil. No país, as políticas direcionadas a assistência social e ao direito da criança e do adolescente passaram por diferentes fases até se tornar um direito. Dessa forma a visão e a abordagem destinada a esse público sofreram grandes modificações ao longo do século XX.

Por se tratar de uma revisão bibliográfica, o trabalho não apresenta resultados de pesquisa de campo. Porém, a partir dos dados apresentados pode-se concluir que conquistas podem ser identificadas nesses últimos anos, sobretudo com a promulgação do ECA.

Ainda há alguns dilemas que envolvem o cotidiano das entidades do terceiro setor que dedicam-se ao acolhimento institucional como, por exemplo, a adaptação da prestação de serviço ao que está descrito nas normas e orientações técnicas; os processos de alteração de práticas que são aplicadas há muitos anos, principalmente, do espaço físico das instituições, o que demanda tempo, recursos financeiros e políticas públicas para o setor. Sem contar os dilemas vividos no dia a dia por meio das demandas que surgem dos próprios acolhidos que possuem seus conflitos pessoais (ADRIÃO, 2013).

Fora isso, deve-se destacar a dificuldade em respeitar a provisoriedade da medida, uma vez que, de acordo com a pesquisa do MDS/FIOCRUZ (2013) 30,4% das crianças e dos adolescentes pertencentes as instituições avaliadas ficam entre dois e cinco anos acolhidas e que 11,9% encontram-se por mais de seis anos. Quanto maior o tempo que essa criança passa no abrigo, menor são suas chances de conseguir ser inserida em uma família substituta, uma vez que, conforme relatório do Cadastro Nacional de Adoção¹⁴, quase 80% dos pretendentes aceitam apenas crianças de até cinco anos de idade.

Outro ponto que pode ser considerado um desafio para as entidades são as ações destinadas aos jovens que estão em processo de desligamento dos abrigos. Na pesquisa realizada em 2011¹⁵, as ações para o desligamento de jovens, de modo geral, foram citadas em apenas 43,3% dos serviços e esse número ainda piora quando se trata de ações pós-desligamento que não ocorrem em quase metade (49,1%) dos serviços de atendimento institucional (MDS; FIOCRUZ, 2013).

Como afirma Carreirão (2004), o Estado precisa se articular para desenvolver medidas que impeçam o acontecimento dos motivos que levaram ao acolhimento institucional de crianças e adolescentes. Ou seja, é preciso atuação do poder público em providenciar a essas famílias o acesso à educação, moradia, saúde e emprego. Para isso, é indispensável um trabalho multidisciplinar, que envolva diversas áreas de políticas sociais de nível municipal, estadual e federal. Quanto mais coesa e eficaz essa articulação, mais rápido será o retorno desse indivíduo ao convívio familiar.

A prestação de serviços de acolhimento é uma tarefa delicada que requer equipes com profissionais treinados e capazes de trabalhar as especificidades de cada criança e adolescente acolhido, principalmente, daqueles que acabam se tornando adolescentes/jovens nas entidades. Muito se conquistou, mas muita coisa ainda precisa melhorar. Compete ao Estado a elaboração e a execução de políticas públicas que contribuam para o desenvolvimento social e psicológico das famílias mais vulneráveis sócio e economicamente buscando promover um tratamento respeitoso e digno para essas crianças e adolescentes.

¹⁴ Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/cnanovo/pages/publico/index.jsf> Acesso em: Dezembro 2017

¹⁵ BRASIL, MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ (FIOCRUZ) / **Levantamento nacional das crianças e adolescentes em serviço de acolhimento**. 2013. Disponível em: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip_datain/ckfinder/userfiles/files/LIVRO_Levantamento%20Nacional_Final.pdf Acesso em: Novembro 2017

6. Referências Bibliográficas

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei nº 8.742, de 07 de Dezembro de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm Acesso em: setembro 2017

____ Lei nº 8.069, de 13 de Julho de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm Acesso em: setembro 2017

____ Lei nº 6.697, de 10 de Outubro de 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6697impressao.htm Acesso em: setembro 2017.

____ Lei nº 4.513, de 1º de Dezembro de 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4513impressao.htm Acesso em: setembro 2017.

____ Decreto-Lei nº 3.799, de 5 de Novembro de 1941. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-3799-5-novembro-1941-413971-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em: setembro 2017.

____ Decreto nº 17.943-A de 12 de outubro de 1927. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-17943-a-12-outubro-1927-501820-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em: setembro 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm Acesso em: setembro 2017.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Orientações técnicas para os serviços de acolhimento para crianças e Adolescentes** Brasília, DF, 2008. Disponível em: http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/orientacoes_tecnicas_final.pdf Acesso em: Novembro 2017.

BRASIL, CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Relatório da Infância e Juventude - Resolução nº 71/2011: Um olhar mais atento aos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes no País**. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2013. 108 p. il.

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS HUMANOS. CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. Brasília, DF: CONANDA 2006. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/programas/pdf/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e.pdf>. Acesso em: Outubro 2017.

BRASIL, MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ (FIOCRUZ) / **Levantamento nacional das crianças e adolescentes em serviço de acolhimento**. 2013. Disponível em: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip_datain/ckfinder/userfiles/files/LIVRO_Levantamento%20Nacional_Final.pdf Acesso em: Novembro 2017

ADRIÃO, M. C. S. **Os Serviços de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes: Os Desafios e o Trabalho com a Rede De Proteção Social.** Mestrado profissional em gestão e políticas públicas, FGV, São Paulo, 2013.

ANDRADE, G. R. B.; FARIAS, L. O.; VAITSMAN, J. **Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988.** Rio de Janeiro, 2009

ASSIS, S. G.; FARIAS, L. O. P.; (Org.) **Levantamento nacional das crianças e adolescentes em serviço de acolhimento.** São Paulo: Hucitec, 2013. 367p.

BICCA, C. S. **A assistência social após a constituição federal de 1988. Uma nova fase.** Mestrado Constituição e Sociedade IDP. Caderno Virtual Nº 24, v. 1 – jul-dez/2011

CADASTRO NACIONAL DE ADOÇÃO. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/cnanovo/pages/publico/index.jsf> Acesso em: Dezembro 2017

CARVALHO, G. F. **A Assistência Social no Brasil: da Caridade ao Direito.** Rio de Janeiro, 2008.

CARREIRÃO, U. L. Modalidades de abrigo e a busca pelo direito à convivência familiar e comunitária. In: SILVA, E. R. A. **O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil.** Brasília: IPEA/CONANDA, 2004.

CABRAL, E. H. de S. **Terceiro Setor: Gestão e Controle Social.** São Paulo, 2007.

COSTA, M. A.; MORAIS, M. P. (Org.) **Infraestrutura Social e Urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas.** Livro 6 - Volume 2. Brasília, 2010.

GUARÁ, I. M. F. R., **Dilemas e Avanços da Política de Abrigamento no Brasil.** International Conference, University of Oslo, Norway June 29 – July 3, 2005.

GUEDES, C. F. & SCARCELLI, I. Regia. **Acolhimento Institucional na Assistência à Infância: O Cotidiano em Questão.** Psicologia & Sociedade, 26(n. spe.), 58-67. São Paulo, 2014.

GULASSA, M. L. C. R. (Org.). **Novos Rumos do Acolhimento Institucional.** São Paulo: NECA – Associação dos Pesquisadores de Núcleos de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente, 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA) / DIRETORIA DE ESTUDOS E POLÍTICAS SOCIAIS (DISOC). **Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC. 2003.** Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/infanciahome_c/acolhimento_institucional/Doutrina_abrigos/IPEA._Levantamento_Nacional_de_abrigos_para_Criancas_e_Adolescentes_da_Rede_SAC.pdf Acesso em: novembro 2017

LORENZI, G. W. **Uma Breve História dos Direitos da Criança e do Adolescente no Brasil.** Disponível em: <http://www.promeninino.org.br/Ferramentas/Conteudo/tabid/77/ConteudoId/70d9fa8f-1d6c-4d8d-bb69-37d17278024b/Default.aspx>. Acesso em: 22 set. 2016.

MAIA, L. **Acolhimento Institucional: Desafios Enfrentados pelo Município de Belo Horizonte.** 2011. 122 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2011.

MOREIRA, M. I. C. **Os Impasses entre Acolhimento Institucional e o Direito à Convivência Familiar**. PUC. Belo Horizonte, 2014.

PASSONE, E. F.; P., J. R. R. **Políticas Sociais de Atendimento as Crianças e aos Adolescentes no Brasil**. Cadernos de Pesquisa, v.40, n.140, p. 649-673, maio/ago. 2010.

REZENDE, P. A. **ECA na escola: O Estatuto da Criança e do Adolescente e o Acolhimento Familiar**. Disponível em: [http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/download/O ECA e o acolhimento familiar.pdf](http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/download/O_ECA_e_o_acolhimento_familiar.pdf). Acesso em 07 jun 2017.

RIZZINI, I.; R, I. **A Institucionalização de Crianças no Brasil - Percurso Histórico e Desafios do Presente**. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004.

RIZZINI, I. **O Século Perdido: Raízes Históricas das Políticas Públicas para a Infância No Brasil**. – 3. Ed – São Paulo – Cortez, 2011.

SANTOS, A. C. R. **O Acolhimento Institucional de Crianças e Adolescentes: Protege Ou Viola?** Porto Alegre, 2011. 117 f. Diss. (Mestrado) – Faculdade de Serviço Social, Pós-Graduação em Serviço Social. PUCRS.

SANTOS, A. M. A. **Acolhimento Institucional de Crianças e Adolescentes: Mudanças na História Brasileira**. III Simpósio Mineiro de Assistentes Sociais, Belo Horizonte, 2013.

SANTOS, S. D. M. **Um Novo Olhar Sobre o Conceito de Abandono de Crianças**. Acta Scientiarum. Human and Social Sciences. V. 32, n. 1 p. 63-72, Maringá, 2010.

SILVA, E. R. A. **O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil**. Brasília: IPEA/CONANDA, 2004. 416 p.: il.

VIEGAS, S. S. **A Política de Atendimento a Crianças e a Adolescentes Em Abrigos de Belo Horizonte: história, organização e atores envolvidos**. 190 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Ciências Sociais, Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.