

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS**  
**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE SÃO PAULO**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**OS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL PARA CRIANÇAS E**  
**ADOLESCENTES: OS**  
**DESAFIOS E O TRABALHO COM A REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL**

ALUNA: MARIA DO CARMO SALVIANO ADRIÃO  
ORIENTADOR: PROF. DR. MARCO ANTONIO CARVALHO TEIXEIRA

**SÃO PAULO – SP**  
**2013**

# **OS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES: OS DESAFIOS E O TRABALHO COM A REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL**

**Maria do Carmo Salviano Adrião**

Campo de conhecimento: Gestão e Políticas Públicas  
Orientador: Prof. Dr. Marco Antônio Carvalho Teixeira

## **RESUMO**

O presente artigo tem como objetivo discutir como é realizado o trabalho dos serviços de acolhimento institucional, abordando o Estatuto da Criança e do Adolescente e as normativas estabelecidas para os abrigos - Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária e as Orientações Técnicas para os serviços de acolhimento para Crianças e Adolescentes. Apresenta também os principais desafios enfrentados, como a adequação das práticas institucionais às legislações e parâmetros técnicos vigentes, a necessidade de empreender respostas institucionais que atendam as demandas dos acolhidos e o permanente trabalho articulado e intersetorial com a rede de proteção social. Apesar dos desafios, os abrigos tendem a caminhar em direção da nova ação pública, que supera as fronteiras da setorialização e permite aglutinar diversificados serviços, programas, atores e instituições.

**Palavras-Chaves:** acolhimento institucional, rede de proteção social e intersetorial.

## **ABSTRACT**

This article aims to discuss how the work is carried out of residential care services addressing the Estatuto da Criança e do Adolescente and the regulations established for the shelters - Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária e as Orientações Técnicas para os serviços de acolhimento para Crianças e Adolescentes. It also presents the main challenges faced, such as the adequacy of institutional practices with the legislation and technical parameters, the need to undertake institutional responses that meet the demands of sheltered and permanent articulate and intersectoral work with the social protection network. Despite the challenges, the shelters tend to move towards the new public action, that overcomes the boundaries of sectoralization and lets unite diversified services, programs, actors and institutions.

**Keywords:** residential care, social protection network and intersectoral.

## 1. INTRODUÇÃO

Historicamente, o serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes, comumente conhecido como abrigos, remonta suas origens às ações de filantropia e caridade, vinculadas a entidades religiosas, e ao assistencialismo clientelista, que colocam o usuário na condição de favorecido, e não como cidadão, com direito ao uso do serviço público. Essa lógica impedia de assegurar e garantir um conjunto de direitos para as crianças e adolescentes.

A Constituição Federal de 1988 configurou-se como um importante marco legal para a defesa dos direitos das crianças e adolescentes brasileiros que, tendo como base as normativas internacionais, reconduziu o olhar do poder público e da sociedade para este segmento populacional que passa a ser percebido a partir de dois enfoques: (i) o interesse prioritário da criança e do adolescente; e (ii) o reconhecimento, à criança e ao adolescente, do direito de expressar-se à medida que vão crescendo em idade e em maturidade, sobre o modo como se aplicam os seus direitos na prática, estabelecendo o interesse maior de todos pela infância e juventude.

Pode-se afirmar que com a Constituição de 1988, modificou o cenário da garantia de direitos para crianças e adolescentes, como é referenciado no seu artigo 227º: 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.

Mesmo com a promulgação da Constituição de 1988, os movimentos sociais que lutavam pela defesa dos direitos de crianças e adolescentes, se organizaram em prol da aprovação e aplicação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), justificando que se fazia necessária uma legislação específica dirigida ao público infantojuvenil.

Esta nova legislação brasileira foi regulamentada por meio dos artigos 227 e 228 da Constituição Federal de 1988, artigos estes baseados nos postulados da Declaração Universal dos Direitos da Criança, pautados na lógica da proteção integral de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos na sociedade. Assim, as crianças e os adolescentes passaram a ter os

mesmos direitos sociais e constitucionais que o restante da população, em condições de igualdade. (SANDRINI, 2009).

Garantir direitos para crianças e adolescentes requer um investimento maciço em políticas públicas multisetoriais e interdisciplinares que respondam adequadamente e satisfatoriamente as necessidades e demandas dessa população.

Nas últimas décadas o governo vem priorizando alguns programas e alcançando melhorias no panorama da infância, como a redução da mortalidade infantil, a erradicação do trabalho infantil e a ampliação e qualificação do ensino fundamental. Entretanto, no que se refere à política de assistência social dirigida a crianças e adolescentes, muitos desafios ainda estão postos. Um deles diz respeito ao acolhimento institucional.

A provisão de serviços de acolhimento institucional é uma medida de proteção utilizada sempre que crianças e adolescentes encontram-se em situação de grave risco a sua integridade física e psíquica, e tiveram seus direitos violados. Segundo o ECA, esta medida só pode ser aplicada em caráter excepcional e provisório, visto que é direito fundamental de toda criança e adolescente conviver em família e em comunidade.

O acolhimento institucional (ou programas de acolhimento) pode ser oferecido em diversas modalidades e gerido por diferentes instituições governamentais ou não governamentais, tais como: abrigo institucional; casa-lar ou casa de passagem.

De acordo com o documento Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes (2009), o abrigo institucional é assim definido: “Serviço que oferece acolhimento, cuidado e espaço de desenvolvimento para grupos de crianças e adolescentes em situação de abandono ou cujas famílias ou responsáveis encontrem-se temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção. Oferece atendimento especializado e condições institucionais para o acolhimento em padrões de dignidade, funcionando como moradia provisória até que seja viabilizado o retorno à família de origem ou, na sua impossibilidade, o encaminhamento para família substituta” (P. 29).

O principal propósito do trabalho dos abrigos é que as crianças e adolescentes possam ser prioritariamente reintegradas às suas famílias de origem; ou como em muitos casos, ser reinseridas socialmente por meio da adoção ou quando atingirem a maioridade aos 18 anos. Para tanto, os abrigos devem realizar um conjunto de procedimentos e métodos de acordo com a legislação em vigor e alinhadas com as diretrizes técnicas apontadas pela política de

acolhimento institucional, contidas em documentos tais como Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes (2009) e o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (2006).

Um aspecto central do trabalho realizado pelos abrigos refere-se à necessidade de trabalhar intersetorialmente de modo articulado para o desenvolvimento de ações. É fundamental que mantenha permanente articulação com o Sistema de Garantia de Direitos (Conselho Tutelar, Justiça da Infância e da Juventude, Ministério Público e outros), com a rede socioassistencial (Proteção Social Básica e Proteção Social Especial), com as demais políticas públicas - em especial, saúde, habitação, trabalho e emprego, educação, cultura e esporte,- e sociedade civil organizada (Centros de Defesa do Direito da Criança e do Adolescente, Grupos de Apoio à Adoção, etc.). É preciso destacar, ainda, a obrigatoriedade da inscrição dos serviços de acolhida no Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS e no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA e, conseqüentemente, a submissão dos serviços de acolhimento ao monitoramento e fiscalização dos conselhos no exercício da função de controle social.

Conforme exposto acima, percebemos que a provisão de serviços de acolhimento institucional para crianças e adolescentes é complexa. Especialmente com o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em 1990, do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes (2006) e das Orientações Técnicas para os Serviços de acolhimento para Crianças e Adolescentes (2009), que reforçaram os parâmetros de atuação dos abrigos, estes tiveram que implementar reformas internas para se adaptar à nova realidade.

Além disso, a rotina complexa, além da mudança do perfil dos abrigados, onde problemas de saúde mental e drogadição estão cada vez mais presentes, exigem respostas institucionais multifacetadas e dinâmicas, além de uma intensa articulação com o poder público, especialmente com o poder judiciário; e integração com políticas públicas variadas.

Diante desse cenário, o presente trabalho se propõe a discutir alguns aspectos relacionados ao trabalho realizado pelos serviços de acolhimento institucional para crianças e adolescentes, dando ênfase aos desafios colocados para tais entidades, a atuação com a rede de proteção social e a implementação de ações intersetoriais.

Primeiramente, foi apresentada a contextualização histórica da política da infância no Brasil, com o objetivo de compreender como a política de acolhimento institucional foi se delineando ao longo do tempo, culminando na promulgação do ECA. Na sequência, a ênfase foi expor como se dá o trabalho realizado pelas entidades que realizam o abrigo, focando nos documentos e diretrizes que norteiam tal prática, bem como os desafios enfrentados. Por fim, procurou-se discutir a importância do trabalho com a rede de proteção social e da atuação intersetorial para atender as demandas e qualificar o atendimento das crianças e adolescentes acolhidas institucionalmente.

É importante ressaltar que este trabalho não pretende esgotar todos os desafios enfrentados pelos abrigos, uma vez que se trata de um quadro complexo, já que a realidade é dinâmica e multifacetada, além da atuação articulada com diversificados atores.

## **2. CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DA POLÍTICA DA INFÂNCIA NO BRASIL E O ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL**

A problemática do abandono e da entrega de crianças e adolescentes advém do período colonial e permanece até hoje em dia.

No período do século XVIII ao século XX, predominou no Brasil a Roda dos Expostos que tinha a finalidade de atender a população infantojuvenil que era abandonada pelas suas famílias. O atendimento realizado constituía no acolhimento institucional de bebês e crianças por meio de um dispositivo cilíndrico, que era instalado nos hospitais e nas congregações religiosas, sendo que o objetivo principal era a proteção integral dessas crianças, sempre preservando a identidade daquele que as abandonava. (Marcilio, 2001).

As crianças abandonadas eram acolhidas por instituições religiosas, conhecidas como Santa Casa da Misericórdia. Estas instituições ofereciam o batismo, amamentação, promoviam o desenvolvimento e educação.

Um dos principais motivos que estimulavam as famílias a abandonar ou entregar as suas crianças era a dificuldade de prover e realizar o cuidado familiar. Também eram comumente abandonadas quando frutos de relações entre escravas e senhores, além dos filhos de mulheres da alta sociedade que optavam por não assumirem os filhos de relações ilegítimas.

Além da Roda dos Expostos, outra prática comum era entregar e abandonar as crianças em lares de pessoas conhecidas que passavam a cuidar e educar estas. Todavia, o envolvimento dessas famílias com os abandonados era permeado pela lógica capitalista, pois elas incentivavam a profissionalização dessas crianças e desses jovens com intenções futuras, pautadas na premissa de que a atividade profissional desenvolvida poderia trazer o enriquecimento familiar, tendo em vista a dívida para com aquela família acolhedora.

No Brasil, o período da República Velha (1889-1930), foi um momento de contestação da política da Roda dos Expostos, de modo que o panorama da infância tinha a mesma natureza de paternalismo e omissão e nenhuma lei ou instituição foi constituída para proteger o “menor”. De acordo com RIZZINI (1995), existiu uma forte crítica com relação à corrente positivista, pois não se admitia a intervenção do Estado na questão social, portanto, poucos projetos foram executados para a política, prosseguindo a articulação entre o público e o privado, com ações assistencialistas.

Com a expansão industrial e urbanização vivida no país entre as décadas de 20 e 30, essa ideologia filantrópica de pensar e cuidar da infância, foi sendo substituída pela lógica da preocupação social, fomentando uma atuação mais expressiva para o atendimento e a proteção junto a esta população. (CUNEO, 2008).

Assim, é decretado em 1927 o primeiro Código de Menores, onde trouxe características importantes que inspiraram a política para a infância e adolescência naquela época: a facilitação da inserção da criança no trabalho; a visão da infância como incapaz e perversa; o poder absoluto do juiz sobre a família e a criança; o abrigo e internamento como forma corretiva; a visão higienista e repressora; e a implementação do “menorismo”.

Segundo o Código, a autoridade incumbente poderia “depositar” os menores que eram abandonados em algum lugar que julgasse conveniente, como, por exemplo, um instituto de educação, uma oficina, uma escola de preservação ou de reforma. E necessariamente esse menor ficaria sob a supervisão do Juiz durante o prazo máximo de um ano.

O termo “menor” abandonado passou a ser utilizado com a promulgação do referido Código de Menores e definia a situação de abandono para aqueles que possuíssem menos de 18 anos, com habitação incerta, sem guarda familiar e sem condições financeiras para subsistência. (BRASIL, 1927). Esse menor era encaminhado, ou “depositado”, conforme o Código cita, em lugares convenientes, deixando, assim, de ser questão para as polícias e passando para o sistema assistencial e protetivo mantidos pelo Estado.

O Código de Menores de 1927 representou um marco para a política da infância, pois a responsabilidade de provisão é transferida da esfera privada para a esfera pública, passando

a ser dever desta, e a execução das políticas pelas representações governamentais, que não cumpriu com as suas responsabilidades. No entanto, as instituições filantrópicas não abandonam as suas ações e continuam com as suas atividades.

Pautado na Constituição Federal de 1937, o Governo Getúlio Vargas criou o Serviço Nacional de Assistência a Menores (SAM, 1941), que atuava na questão da ordem social e para o atendimento aos órfãos. Também criou a Legião Brasileira de Assistência (LBA, 1942), que tinha o propósito de atender os serviços de assistência social, com educação higienista e apoio nutricional.

Com a política democrático-populista no Brasil, que durou de 1946 a 1964, a dinâmica do país modifica-se, adquirindo um caráter mais participativo, comunitário e desenvolvimentista, porém, a estratégia para a infância permanece com a perspectiva de controle da ordem social, e os juízes de menores seguem defendendo a ideologia de que, para a infância abandonada, a solução seria a internação em instituições, pensamento que é amplamente reforçado e apoiado pela esfera privada (RIZZINI, 1995).

Para AGUIAR (1997), além da LBA, a FUNABEM, Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, também possuiu importante papel quanto ao atendimento ao “menor”. Criada em 1964, após o golpe, pela Lei nº 4.513, a FUNABEM, vinculada ao Ministério da Justiça, desenvolveu a Política Nacional do Bem-Estar do Menor – PNBEM e mudou o modelo de atendimento dos menores infratores para terapêutico-pedagógico, em substituição ao carcerário, além de apresentar uma proposta que visava à integração do “menor” à comunidade, à assistência à família, ao apoio a instituições e ao respeito ao atendimento.

Segundo o artigo 6º da lei que institucionaliza a FUNABEM, suas diretrizes eram: i) Assegurar prioridade aos programas que visem à integração do menor na comunidade, através de assistência na própria família e de colocação em lares substitutos e ii) Incrementar a criação de instituições para menores que possuam características aproximadas das que informam a vida familiar, e, bem assim, a adaptação, a esse objetivo, das entidades existentes de modo que somente se venha a admitir internamento do menor à falta de instituições desse tipo ou por determinação judicial. Nenhum internamento se fará sem observância rigorosa de escala de prioridade fixada em preceito regimental do Conselho Nacional.

Influenciada pela lógica tecnocrata e racional que pairavam o período da ditadura, alguns autores criticam a FUNABEM. Segundo o IPEA (2003), a FUNABEM foi um exemplo claro de fracasso de política estatal, pois sua proposta, inicialmente, tinha um cunho

assistencialista, porém, foi executada de forma repressiva, com controle social e político para que, assim, a sociedade se mantivesse vigiada e educada.

Ainda no período da ditadura, foram realizados movimentos propícios à reformulação do Código de Menores de 1937, argumentando que se fazia necessário adequá-lo às necessidades do período. Dessa feita, em 1979, foi promulgado o novo Código de Menores. Importante destacar que em momento algum o Código de Menores citou as medidas aplicáveis ao “menor” com relação às instituições para o acolhimento, caracterizando o local e os critérios para o seu funcionamento. Apenas foi citado o tipo de internação (no Código de 1979, Art. 14º - VI) em estabelecimento educacional, ocupacional, psicopedagógico, hospital, psiquiátrico ou outro adequado.

Na década de 80, o país passou por um intenso momento de organização e mobilização política empreendida pelos diferentes movimentos sociais. No bojo desse contexto, a questão dos direitos de crianças e adolescentes toma força, especialmente através do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, que se somaram na Comissão Nacional Criança e Constituinte. (RIZZINI, 1995).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o governo passou a ser responsável por coordenar, normatizar e formular políticas sociais, com a descentralização, em que a responsabilidade de execução das políticas ficaria a cargo dos municípios e estados.

No que diz respeito à política da criança e do adolescente, a nova Constituição traz um avanço em relação a outras legislações, como os Códigos de menores, visto que ela apresenta a responsabilidade compartilhada nas três esferas com relação ao cuidado e proteção às crianças e aos adolescentes. Além disso, a Constituição reconhece que o Poder Público sozinho não tem condições de provir todos os cuidados necessários para a infância estabelecendo a participação popular como diretriz das ações governamentais. Outro avanço foi colocar estes sujeitos como prioritários para a ação das políticas públicas.

### **O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)**

Impulsionados pela redemocratização e força dos movimentos de direitos de crianças e adolescentes, em 1989 é promulgada a Lei Federal nº 8.069, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

De acordo com Costa (1994:138), o ECA resultou do envolvimento de três grandes esferas da sociedade: o mundo jurídico, representado por juízes, promotores de justiça, advogados e professores de direito; as políticas públicas, representadas por atores progressistas da Fundação Nacional do Bem Estar do Menor e por dirigentes e técnicos dos órgãos estaduais reunidos no Fórum Nacional de Dirigentes de Políticas Estaduais para a Criança e o adolescente; e o Movimento Social, representado pelo Fórum dos Direitos da Criança e do Adolescente, por um considerável grupo de entidades não governamentais e pelos centros de Pesquisa das Universidades.

A partir da promulgação do ECA, os direitos das crianças e adolescentes passaram a ser assegurados, e o encaminhamento para o serviço de acolhimento institucional passou a ser concebido como medida protetiva, de caráter excepcional e provisório (Art.101).

O ECA assegura o direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária, prioritariamente na família de origem e, excepcionalmente, em família substituta (Art. 19). Neste sentido, a criança só será encaminhada ao abrigo quando forem esgotados todos os recursos para a sua manutenção na família de origem, extensa ou comunidade. O ECA também apregoa que a situação de pobreza da família não constitui motivo suficiente para o afastamento da criança e do adolescente do convívio familiar (Art. 23).

Prevê, ainda, as diretrizes da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, que são a municipalização do atendimento, a criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, a criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa, a manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente, e a integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional. Previu também a criação de, no mínimo, um Conselho tutelar em cada município, com as funções de atender crianças e adolescentes em situação de risco ou cujos direitos tenham sido ameaçados, bem como orientar suas famílias. (GULASSA, 2010).

O ECA também estabelece que o atendimento em instituição deve ser realizado de forma individualizada e em pequenos grupos, com características familiares. Importante destacar, que o Estatuto coloca o direito a convivência familiar como um dos direitos fundamentais da criança e do adolescente, determinando que os esforços das políticas devem objetivar o fortalecimento dos vínculos com a família de origem. Portanto, ao priorizar a

convivência familiar, o ECA estabelece políticas de atendimento articuladas, procurando assim garantir que toda criança seja criada em sua família e, excepcionalmente, em família substituta. Sendo assim, as medidas previstas para isto são aquelas que constam no Art. 101 do ECA, cabendo ao Conselho Tutelar garantir que tais medidas sejam efetivamente aplicadas. Porém, em casos excepcionais, é previsto o abrigamento de crianças de forma apenas transitória, para que, em seguida, a mesma possa ser colocada em família substituta.

A legislação reconhece assim a importância da família e da comunidade para o desenvolvimento da criança. Alguns autores reforçam essa mesma postura, como BRANDT: “O abrigo foi pensado para acabar com os prisioneiros sociais. Uma criança em estado de abandono não pode ser privada de liberdade por motivos sociais. Precisa de proteção e apoio na medida em que não pode ser responsabilizada pela situação em que se encontra. Tem direito à uma família, à um espaço próprio para morar e de participar na vida da comunidade” (1994:20).

Mesmo com a prioridade de manter a criança com a família, indo para os abrigos em caráter provisório e excepcional, esta é uma realidade de milhares de crianças e adolescentes brasileiros. “Dizer que “o abrigo não deve existir” com ele existindo, cada vez mais cheio de crianças, é algo temeroso e perverso, pois o coloca num lugar de abandono – sem saída, impedindo sua transformação e impossibilitando o surgimento de um novo modelo de atendimento” (GULASSA, 2010:8).

### **3. O TRABALHO E OS DESAFIOS DAS ENTIDADES DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL**

O Acolhimento Institucional é definido como atendimento institucional a crianças e adolescentes que tiveram seus direitos violados e que necessitam ser afastados, temporariamente, da convivência familiar. O uso da terminologia “acolhimento institucional” é novo e substitui o termo abrigamento (alteração feita pela Lei nº 12.010 de 03 de agosto de 2009); medida excepcional e provisória, pois utilizada como forma de transição, uma vez que visa à reintegração familiar.

Para tanto, um conjunto de legislações e diretrizes técnicas foram construídas nas últimas décadas com o intuito de regulamentar e qualificar o trabalho realizado pelos serviços de acolhimento institucional. Importante destacar que estas normas avançam no sentido de

romper com a cultura da institucionalização de crianças e adolescentes e fortalecer o paradigma da proteção integral.

O ECA estabelece os princípios e critérios que devem ser seguidos por um programa de abrigo, os quais se encontram no Art. 92:

- 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 entidades de crianças e adolescentes abrigados;
- participação na vida da comunidade local;
- preparação gradativa para o desligamento;
- participação de pessoas da comunidade no processo educativo.

O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFA) de 2006, também aponta para o reordenamento das instituições que oferecem programas de acolhimento institucional. Foi um avanço para esta modalidade, na medida em que defendeu a profissionalização dessas entidades e dos cuidadores, e a observância dos dispositivos e princípios do ECA para esse tipo de atendimento. Além disso, propôs a implementação de alternativas não institucionais de acolhimento, como os programas de famílias acolhedoras, no sentido de propiciar a convivência familiar e comunitária, mesmo para as crianças e os adolescentes afastados temporariamente de suas famílias de origem.

O referido Plano sinaliza as várias adequações que as entidades devem implementar:

- infra-estrutura adequada ao atendimento de pequenos grupos e semelhante a uma residência normal;
- localização em áreas residenciais e não afastadas da comunidade e da realidade de origem das crianças e adolescentes;
- preservação dos vínculos com a família de origem quando não impedida por ordem judicial;
- articulação e contato com o Poder Judiciário;

- condições adequadas ao pleno desenvolvimento das crianças e adolescentes acolhidos, oferecendo o estabelecimento de relações de afeto e cuidado;
- condições, espaços e objetos pessoais que respeitem a individualidade e o espaço privado de cada criança e adolescente;
- atendimento integrado e adequado às crianças e aos adolescentes com deficiência;
- acolhimento de ambos os sexos e diferentes idades, preservando assim os vínculos entre os grupos de irmãos;
- respeito às normas e orientação para as equipes de trabalho, oferecendo a devida capacitação para o trabalho;
- estabelecimento e articulação com a rede social de apoio;
- promoção da convivência comunitária utilizando os serviços disponíveis na rede de atendimento a evitar o isolamento social;
- preparação da criança e do adolescente para o processo de desligamento, respeitando assim o caráter excepcional e provisório do regime de abrigo;
- fortalecimento e desenvolvimento da autonomia e a inclusão de adolescentes na comunidade visando a sua inserção no mercado de trabalho, possibilitando-lhes, ainda, as condições de sobrevivência fora da instituição de acolhimento.

O documento Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento para Criança e Adolescente (2008), também se configura como outro avanço, visto que estabelece parâmetros de funcionamento das entidades de acolhimento institucional, os quais devem oferecer cuidados e condições favoráveis ao desenvolvimento saudável de crianças e adolescentes, visando à reintegração à família de origem ou, na sua impossibilidade, o encaminhamento para família substituta.

As Orientações determinam que as entidades devem elaborar um projeto político-pedagógico que vise qualidade no serviço prestado, contemplando os seguintes aspectos: (i) Infra-estrutura física que garanta espaços privados e adequados ao desenvolvimento da criança e do adolescente (com espaço físico aconchegante e seguro, com arquitetura semelhante ao de residências, localizando-se em áreas residenciais, visando, assim, a preservação da privacidade e individualidade, com espaços específicos para guardar os objetos pessoais, devendo ser evitado o uso coletivo de roupas e demais artigos de uso pessoal. Recomenda-se ainda que, em cada quarto, sejam acolhidas até 4 crianças/adolescentes, não ultrapassando 6 por quarto); (ii) Ambiente e Cuidados Facilitadores do Desenvolvimento (psicossocial das crianças e adolescentes); (iii) Atitude

receptiva e acolhedora, sobretudo, no momento da chegada da criança/adolescente (com apresentação das dependências, de outras crianças e adolescentes que lá estiverem abrigadas, bem como dos educadores/cuidadores); (iv) Não-desmembramento de grupos de crianças/adolescentes com vínculos de parentesco (não separação de crianças e adolescentes com vínculos de parentesco e afetivos); (v) Relação afetiva e individualizada com cuidadores (construção de relação afetiva estável entre cuidador/educador e criança/adolescente); (vi) Definição do papel e valorização dos cuidadores/educadores; (vii) Organização de registros sobre a história de vida e desenvolvimento de cada criança/adolescente (construção e organização de prontuários que conste anamnese e motivo do acolhimento, com registros semanais do acolhido, contendo relato sintético da rotina e situação de saúde, bem como registro fotográfico do período em que esteve na entidade); (viii) Preservação e fortalecimento da convivência comunitária (a criança e o adolescente devem participar da vida diária da comunidade e ter oportunidade de construir laços de afetividade significativos); (ix) Desligamento gradativo (a entidade de acolhimento institucional deve promover o desligamento gradativo tanto da criança e do adolescente quanto dos cuidadores/ educadores, mantendo, sempre que possível, contato posterior ao desligamento).

Mesmo com os avanços estabelecidos no ECA, no PNCFC e no documento de Orientações Técnicas, os abrigos ainda enfrentam muitos desafios, que vão desde a adequação das suas práticas institucionais, que devem estar alinhadas à estas legislações e parâmetros técnicos, até as demandas cotidianas trazidas pelas crianças e adolescentes, como casos de drogadição e problemas de saúde mental.

Este quadro exige um esforço institucional para garantir um atendimento de qualidade e para que os objetivos sejam alcançados; reintegrar à convivência familiar os acolhidos. Também exige uma maior interlocução com o poder público, visto que este é o principal responsável em acompanhar o desenvolvimento e evolução do caso referente a cada criança e adolescente, além dos encaminhamentos que devem ser feitos às escolas, unidades de saúde, equipamentos de lazer e cultura etc.

Entretanto, não necessariamente os abrigos estão preparados para fazer interlocução com o poder público de forma a atender as necessidades dos abrigados. Por outro lado, as próprias políticas públicas não dão conta de atender tais demandas, forçando os abrigos a desenvolverem estratégias próprias para melhorar o seu atendimento junto às crianças e adolescentes.

Outro desafio de cunho mais subjetivo diz respeito à forma como os abrigos são percebidos pela sociedade. Ainda para muitos, estas são instituições que realizam filantropia e

caridade, são espaços de exclusão social de crianças e adolescentes rotulados como “marginais” e “problemáticos”.

ARPINI e QUINTANA (2003) ressaltam que é relevante repensar, recuperar e investir no universo institucional dessas entidades, superando os estigmas que acompanham a realidade das instituições como lugar do “fracasso”, permitindo que o mesmo seja visto como um local de possibilidades, de acolhimento, de afeto e proteção.

De acordo com OLIVEIRA (2001) há um quadro bastante heterogêneo referente à realidade de atendimento nas entidades de acolhimento institucional, pois é difícil conhecê-la em sua totalidade. As Varas da Infância e Juventude têm muitas dificuldades de manter registros fidedignos sobre a quantidade de crianças que vivem nos abrigos, por uma série de motivos: não há dados precisos sobre o número de entidades de acolhimento institucional que existem no país, o número de crianças e adolescentes atendidos e nem dados sobre a adequação das ações dessas instituições ao ECA.

Segundo o CNJ, Conselho Nacional de Justiça, no final de 2011, o Brasil tinha mais de 36.500 crianças e adolescentes vivendo em abrigos ou estabelecimentos mantidos por organizações não governamentais (SOUZA, 2011), segundo dados do Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Acolhidos (CNCA), criado pelo CNJ para acompanhar as políticas de acolhimento na área da infância e juventude. No mesmo período, a maior parte dos acolhidos se encontrava em São Paulo (8.365), seguido de Minas Gerais (5.522), Rio de Janeiro (4.323), Rio Grande do Sul (3.790) e Paraná (2.843). Das crianças e adolescentes acolhidas, 17.232 eram do sexo feminino e 19.318 do sexo masculino. Ainda, segundo o levantamento, 1.926 não tinham registro de nascimento. No final de 2011, existiam no Brasil 1.991 unidades de acolhimento, e São Paulo também era o estado com maior concentração destes estabelecimentos, com 361 do total, acompanhado por Minas Gerais (351), Rio Grande do Sul (212), Rio de Janeiro (173) e Santa Catarina (162).

Em relação aos motivos que levam crianças e adolescentes ao acolhimento institucional, pode-se afirmar que são as mais variadas situações. O Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada [IPEA], 2003; Silva, 2004) realizado pelo IPEA junto às instituições cadastradas na Rede de Serviços de Ação Continuada (SAC) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), estimou que em torno de 80.000 crianças e adolescentes estão vivendo em instituições de abrigo no Brasil. Este estudo também revela que, além da pobreza, a fragilidade, a ausência ou a perda do vínculo familiar, a insuficiência de políticas públicas de apoio à reestruturação familiar, o envolvimento dos pais/cuidadores com drogas e a violência

doméstica, foram aspectos que dificultam o retorno à família (SILVA, 2004), mantendo os abrigados por mais tempo nas instituições.

A partir da Lei Nacional da Adoção, a Lei 12.010/09, estabeleceu-se que a permanência da criança e do adolescente em programa de acolhimento institucional não deverá ser maior de dois anos, salvo comprovada necessidade que atenda ao seu superior interesse, devidamente fundamentada pela autoridade judiciária. Mas esta não é a realidade vivida pelos abrigos no país.

A pesquisa do IPEA (2003) mostra que mais da metade das crianças e adolescentes pesquisados (52,6%) vivia nas instituições há mais de dois anos. Entre elas, 32,9% estavam nos abrigos por um período entre dois e cinco anos. 13,3% estavam no abrigo entre seis e 10 anos e 6,4% estavam abrigados há mais de 10 anos.

Este cenário agrava ainda mais o quadro de desafio que os abrigos devem enfrentar, pois a permanência das crianças e adolescentes por mais de dois anos, pode reforçar a ideia de que o abrigo não cumpriu com o seu principal papel que visa à reintegração familiar.

Parafraseando GULASSA (2008), os abrigos precisam se recriar, se reinventar, criando modelos de novas comunidades. Nesse sentido, é necessário construir novas relações que assumam o papel de transformação social.

#### **4. O TRABALHO COM A REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL**

A concepção de Rede de Proteção Social tem suas bases calcadas no artigo 227 da Constituição Federal, adicionado ao que estabelece o artigo 86 do ECA: “A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

A Norma Operacional Básica (NOB)/2005, do Sistema Único de Assistência Social, descreve a Rede Socioassistencial como sendo “um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade que oferta e opera benefícios, serviços, programas e projetos, o que supõe a articulação entre todas essas unidades de provisão de proteção social, sob a hierarquia básica e especial e ainda por níveis de complexidade.” (p. 22)

Podemos definir Rede de Proteção Social como uma articulação de pessoas, organizações e instituições, tanto públicas como privadas, com o objetivo de compartilhar causas e projetos, de modo igualitário, democrático e solidário. É a forma de organização baseada na cooperação, na conectividade e na divisão de responsabilidades e competências.

Não é algo novo, mas fundamentalmente uma concepção de trabalho (LÍDIA, 2002); é uma forma de trabalho coletivo, que indica a necessidade de ações conjuntas, compartilhadas, na forma de uma “teia social”, uma malha de múltiplos fios e conexões. É, portanto, antes de tudo, uma articulação política, uma aliança estratégica entre atores sociais (pessoas) e forças (instituições), não hierárquica, que tem na horizontalidade das decisões, e no exercício do poder, os princípios norteadores mais importantes.

Dessa feita, o atendimento realizado pelos serviços de acolhimento institucional pressupõe um trabalho articulado e interconectado com um conjunto de serviços, organizações, movimentos sociais, comunidades etc.

Está estabelecido no documento Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes (2009), que um aspecto fundante para o atendimento realizado pelos abrigos, refere-se à necessidade de trabalhar intersetorialmente de modo articulado para o desenvolvimento de ações. É fundamental que mantenha permanente articulação com o Sistema de Garantia de Direitos (Conselho Tutelar, Justiça da Infância e da Juventude, Ministério Público e outros), com a rede socioassistencial (Proteção Social Básica e Proteção Social Especial), com as demais políticas públicas - em especial, saúde, habitação, trabalho e emprego, educação, cultura e esporte,- e sociedade civil organizada (Centros de Defesa do Direito da Criança e do Adolescente, Grupos de Apoio à Adoção, etc.).

O trabalho intersetorial deve ser iniciado logo que a criança ou o adolescente chega ao abrigo, em interface com o Juizado da Infância e Juventude, o Conselho Tutelar, se for o caso, e as Secretarias Municipais de Saúde, Educação, Assistência Social e outras entidades não governamentais integradas na rede de atendimento.

A lógica do trabalho ser em rede e intersetorial perpassa todo o atendimento realizado pela entidade, visto que a criança e o adolescente que se encontra em situação de acolhimento institucional tem o direito à convivência comunitária, ou seja, não pode ficar isolado dentro da instituição e distante da vida em sociedade. O abrigo deve se articular com os serviços oferecidos na rede social, tais como: educação, saúde, cultura, esporte e lazer possibilitando o seu convívio junto à comunidade que contribui para um desenvolvimento saudável.

Dentro desse processo a rede de serviços deve estar interrelacionada, não pode ser vista de forma setorial, é na interrelação que se pode propiciar a proteção integral à criança, ao adolescente e à família.

Dessa forma, a fim de atender todas as demandas das crianças e adolescentes que estão em situação de acolhimento institucional, é urgente o trabalho intersetorial entre os diferentes serviços e políticas públicas que compõem o que chamamos de rede de proteção social.

GUARÁ (2010), afirma que a intersetorialidade entre as diferentes áreas do governo, otimizando espaços, serviços e competências, é condição imprescindível para que as crianças e os adolescentes sejam atendidos de modo integral, como prevê o ECA.

Segundo a tipificação nacional, o serviço de acolhimento institucional enquadra-se como Proteção Social Especial (PSE) de alta complexidade. Esta é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram sua situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. São serviços que requerem especialização na atenção e maior flexibilidade nas soluções protetivas. Comportam intensa articulação com os demais serviços da rede socioassistencial, tendo em vista a atividade dos encaminhamentos e da atenção protetiva às famílias, e exigem uma gestão mais complexa e articulada com outras políticas públicas, com Poder Judiciário, Ministério Público, Conselhos Tutelares e outros órgãos de defesa de direitos, com definição de fluxos de referência e contrarreferência.

Apesar de existir um consenso de que o trabalho dos abrigos deve ser articulado, em rede e intersetorial, é um grande desafio para as entidades, uma vez que exige a internalização de um novo paradigma, tanto no que refere ao exercício de novas formas de relação quanto a um novo modelo de gestão de uma causa que pertence a todos os atores envolvidos.

É importante considerar que os atores institucionais, governamentais e não governamentais, envolvidos no trabalho de proteção junto às crianças e adolescentes acolhidas, por vezes receiam que estejam descaracterizando seus objetivos institucionais e suas formas de organização.

GUARÁ (2010) sinaliza que o exercício e o aprendizado contínuo na participação dessas redes possibilitam um aprimoramento e melhorias significativas para cada grupo ou organização que se insira na rede, no tocante às suas práticas institucionais.

Por isso, é importante que o Estado invista em mecanismos que possibilitem este tipo de lógica e que concretamente seja aplicada no atendimento prestado pelos serviços de acolhimento institucional.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A prestação do serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes ainda é um grande desafio para as organizações que realizam este trabalho, especialmente considerando os novos parâmetros legais e técnicos que forçaram as instituições a empreenderem mudanças nas suas práticas profissionais. Além disso, com a mudança do perfil dos abrigados, que apresentam cada vez mais casos de envolvimento com uso de drogas e problemas de saúde mental, por exemplo, também exige novas respostas institucionais, bem como maior articulação e interlocução com a rede de proteção social.

No entanto, sabemos o quão é complexo realizar o trabalho em rede pautado numa lógica intersetorial. É importante conhecer o papel e o funcionamento de todos os atores e órgãos envolvidos, detectar os circuitos e curto-circuitos e definir fluxos. Além disso, a compreensão de um sentido e objetivos comuns na atuação e da complementaridade de intervenções também são aspectos que devem ser considerados.

Atender as especificidades do acolhimento institucional requer um esforço institucional da entidade que realiza o atendimento. Implica em custos, disponibilidade da equipe técnica e gerencial, investimento permanente na formação, capacidade de articular e conhecer em profundidade a rede de proteção social no nível comunitário e municipal, ser atuante junto aos conselhos de direito, além de romper com o paradigma da perspectiva assistencialista e caritativa, que ainda se mantem em muitos abrigos espalhados pelo país.

Do outro lado, ou seja, das políticas públicas e serviços públicos que atendem as crianças e adolescentes em situação de acolhimento institucional, a realidade também é difusa. O próprio campo da assistência social enfrenta seus problemas e paradoxos, afinal em muitos municípios brasileiros as políticas são incipientes e não têm recurso e gestão suficientes para atender as demandas da população.

As escolas e serviços de saúde também enfrentam suas mazelas e têm dificuldades de atender as necessidades das crianças e adolescentes que vivem nos abrigos. Quando estas são encaminhadas para os serviços públicos básicos, não necessariamente conseguem atendimento e mais uma vez seu direito a proteção integral é violado.

O acolhimento institucional parece sofrer de um mal coletivo tal quais as outras políticas do campo da assistência social: investimento público em termos de orçamento, gestão, formação continuada dos profissionais, priorização dos programas e sensibilização da sociedade que extrapole a lógica da caridade.

Mesmo com todas as dificuldades e desafios de diversificadas naturezas, os abrigos ainda resistem e tentam assegurar o direito a proteção de crianças e adolescentes que estão sofrendo violação de direito. Participam dos conselhos de direitos, tentam atualizar as suas práticas pedagógicas e metodologias utilizadas no atendimento, articulam com os serviços e as políticas públicas, bem como com o poder judiciário, e tentam reintegrar estas crianças e adolescentes às suas famílias de origem.

Dessa feita, os programas de acolhimento institucional caminham, ou pelo menos tentam, conduzir o trabalho na direção da nova ação pública, ou seja, aquela que supera as fronteiras da setorialização e permite aglutinar diversificados serviços, programas, atores e instituições.

Parafraseando GUARÁ (2010), a gestão pública caminha para um novo modo de ação, cada vez mais articulado, complementar e sintonizado com as demandas heterogêneas das realidades locais. A ação em rede se coloca como uma das alternativas de integração, eficácia e efetividade da gestão pública.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ARPINI, D. M.; QUINTANA, A. M. **Identidade, família e relações sociais em adolescente de grupos populares.** Revista Estudos de Psicologia, Campinas, v. 20, n. 1, p. 27-36, jan./abr. 2003.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, Senado, 1988.

BRASIL. **Estatuto da Criança e Adolescente.** Lei Federal nº 8069, de 13 de julho de 1990.

BRASIL. LEI Nº12.010/2009, DE 3 DE AGOSTO DE 2009. Dispõe sobre adoção; altera as Leis nos 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, 8.560, de 29 de dezembro de 1992; revoga dispositivos da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, e da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943; e dá outras providências.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Plano nacional de promoção, proteção e defesa do direito da criança e do adolescente à convivência familiar e comunitária.** Brasília: CONANDA/ CNAS, 2006.

BRASIL. **Orientações técnicas: serviços de acolhimento para crianças e adolescentes.** Brasília, junho de 2009.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **Contribuições para a discussão de redes de proteção.** São Paulo, 2008b. Documento escrito a pedido.

CUNEO, M. R. **Abrigamento prolongado: os filhos do esquecimento. A Institucionalização Prolongada de Crianças e as Marcas que Ficam.** Sociedade Brasileira de Psicologia Jurídica, 2008. Disponível em: [www.sbpj.org/materias/Abrigamento\\_Prolongado.doc](http://www.sbpj.org/materias/Abrigamento_Prolongado.doc). Acesso em: 13 de agosto de 2013.

GUARÁ, Isa M. F. R. (Coord.) **Redes de proteção social.** São Paulo: Instituto Fazendo História: NECA - Associação dos Pesquisadores de Núcleos de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente, 2010.

GULASSA, M. L. C. R. **Abrigos em movimento: o processo de mudança vivido por cinco abrigos de crianças e adolescentes na Grande São Paulo.** São Paulo: Instituto Fazendo História: NECA - Associação dos Pesquisadores de Núcleos de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente, 2010.

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. (2003). **Levantamento Nacional dos Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede de Serviço de Ação Continuada (SAC)** (Relatório de Pesquisa No. 1). Brasília, DF: Autor.

LÍDIA, Vera. **Redes de proteção: novo paradigma de atuação.** Experiência de Curitiba. Curitiba, 2002. (mimeo).

OLIVEIRA, R. C. S. ***Crianças e adolescentes (des) acolhidos: a perda da filiação no processo de institucionalização.*** 188 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2001.

RIZZINI, Irene. **O Século perdido: raízes históricas das políticas públicas para infância no Brasil.** Rio de Janeiro: Cortez, 3. ed. 2011.

SANDRINI, P. R. **O controle social da adolescência brasileira: gênese e sentidos do Estatuto da Criança e do Adolescente.** UFSC, 2009. Disponível em <http://www.tede.ufsc.br/teses/PICH0082-T.pdf>. Acesso em: 12 de agosto de 2013.

SILVA, E. R. (2004). **O direito a convivência familiar e comunitária: Os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil.** Brasília, DF: IPEA.

SOUZA, Giselle. **Levantamento mostra que 36,5 mil crianças e adolescentes vivem em abrigos.** Agência CNJ de Notícias, 26 dez. 2011. Disponível em:< <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/17659-levantamento-mostra-que-365-mil-criancas-e-adolescentes-vivem-em-abrigos>>. Acesso em: 08 jul. 2013.