

**XXIV CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI - UFMG/FUMEC/DOM  
HELDER CÂMARA**

**DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II**

**EDUARDO MARTINS DE LIMA**

**YURI SCHNEIDER**

**YNES DA SILVA FÉLIX**

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – Conpedi**

**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

#### **Conselho Fiscal**

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

**Representante Discente** - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

#### **Secretarias**

**Diretor de Informática** - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

**Diretor de Relações com a Graduação** - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

**Diretor de Relações Internacionais** - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

**Diretora de Apoio Institucional** - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

**Diretor de Educação Jurídica** - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

**Diretoras de Eventos** - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

**Diretor de Apoio Interinstitucional** - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

---

D598

Direitos sociais e políticas públicas II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/  
UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara;  
coordenadores: Eduardo Martins de Lima, Yuri Schneider, Ynes Da Silva Félix –  
Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-110-4

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: DIREITO E POLÍTICA: da vulnerabilidade à sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. I. Congresso Nacional do CONPEDI - UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara (25. : 2015 : Belo Horizonte, MG).

CDU: 34

---



# **XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI - UFMG/FUMEC /DOM HELDER CÂMARA**

## **DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II**

---

### **Apresentação**

#### APRESENTAÇÃO

É satisfação que a Coordenação do Grupo de trabalho de Direitos Sociais e Políticas Públicas II, do Conselho de Pesquisa e de Pós- Graduação em Direito- CONPEDI, apresenta a coletânea de artigos fruto dos debates realizados no âmbito do XXIV Encontro Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, em parceria com os Programas de Pós-graduação em Direito da UFMG, Universidade FUMEC e Escola Superior Dom Helder Câmara, todos localizados na cidade de Belo Horizonte/MG. Importante frisar que o evento acadêmico aconteceu, entre 11/11/2015 e 14/11/2015 com o tema principal: Direito e Política: da Vulnerabilidade à Sustentabilidade.

Dentre os mais de 2000 trabalhos selecionados para o encontro, 29 artigos compõem o presente livro do Grupo de Trabalho de DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II. Essa busca pela análise do Direito Constitucional nas relações sociais demonstra a evolução e o interesse nas políticas públicas e na consolidação da linha de pesquisa própria dos Direitos Fundamentais Sociais.

Há muito que o CONPEDI preocupa-se com esta área de Direitos Sociais e Políticas Públicas em GT's específicos como aqueles voltados para as relações sociais e políticas públicas de efetividade social, porém, é de destacar a introdução dos GT's específicos para tais matérias, tanto nos CONPEDIS nacionais como nos internacionais que já vem acontecendo desde o ano de 2014.

O conhecimento, pouco a pouco, vai sendo engendrado pelo pesquisa diuturna de professores, doutorandos, mestrandos e estudantes de graduação que, em seus grupos de pesquisa, evidenciam o pensamento jurídico de maneira séria e comprometida. Os Direitos Sociais já, em suas origens, apontavam como ramo do conhecimento jurídico que perpassa todos os demais pelo princípio da dignidade da pessoa humana e assume, cada vez mais, seu papel e sua importância nas matrizes curriculares das graduações e pós-graduações em Direito.

Nesta linha, os vinte e nove artigos encontram-se direcionados à análise interdisciplinar dos Direitos Fundamentais e das Políticas Públicas nas relações sociais. Especificamente, detém-se no exame jurídico, constitucional, econômico e político, com o escopo de encontrar soluções para o fosso que separa o crescimento econômico do desenvolvimento humano. O tema precisa ser constantemente visitado e revisitado, mormente pelo fato de todos os intentos do constitucionalismo dirigente dos Séculos XX e XXI, observa-se a marca da crise da figura estatal internacional e conseqüente atentado ao Estado de bem-estar social.

Importante referir que, o Brasil, pelo último relatório do PNUD em 2015, diante das pesquisas do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, alcançou no ranking internacional a 7ª posição em crescimento econômico, e em outro viés, no que concerne ao desenvolvimento humano, encontra-se na desconfortável posição de 79ª, dentre os 186 países analisados.

Países, como Portugal, Espanha e Itália, que já haviam conquistado a característica de Estado de bem estar social, enfrentam nas duas últimas décadas, séria recessão, crise econômica e desemprego. Essas razões fazem com que a reflexão dos constitucionalistas, juristas e cientistas políticos venham a contribuir para a ponderação crítica do modelo de Estado que se quer. Que seja o Estado, ora delineado, capaz de viabilizar, de forma sustentável, o crescimento econômico e o desenvolvimento humano em curto, médio e longo prazo.

Direitos Fundamentais Sociais, Políticas Públicas percorrem o mesmo trajeto. Nesse contexto, os investimentos no bem-estar social e nos bens públicos, atrelados à formação do capital humano e à geração de emprego e renda tornam-se elementos essenciais de contribuição para a efetivação dos objetivos de desenvolvimento deste novo século que apenas está começando.

O progresso humano que se deseja, e a efetivação dos direitos fundamentais presentes nos ordenamentos jurídicos transnacionais carecem da reafirmação que reverbera a favor da distribuição equitativa de oportunidades. Nesse diapasão, é importante reorganizar a agenda de políticas públicas estatais que incentivem a atração e manutenção de empresas, políticas industriais ativas, com inovação, infraestrutura e tecnologia, e concomitante combate à corrupção, reformas fiscais progressivas e melhor gerenciamento dos recursos destinados à educação, à saúde e à capacitação. Essas diretrizes estão todas inseridas no quadro mais amplo do escopo de promover equidade. Não se dá por razões morais o apoio à justiça social, mas sobremaneira, vê-se como ponto crucial para o desenvolvimento humano.

Em terrae brasilis, já no Século XXI, temos no artigo 6º da Constituição de 1988, o direito à alimentação, o que faz lembrar as críticas dos pensadores do Estado sobre os fatores reais do poder. É alarmante que, o Brasil, como um dos maiores produtores mundiais de alimento, ainda não consegue combater a fome em seu próprio território e, quando produz esse alimento, produz um alimento que mata aos poucos sua própria população, pois repleto de agrotóxicos. Observa-se a defesa da assinatura de pactos internacionais de direitos humanos, propugna-se por uma sociedade justa, livre e solidária, pela redução das desigualdades econômicas e regionais, e até argumenta-se pela judicialização da política, porém, diante da democracia fragilizada, persiste o questionamento sobre as mudanças de prioridades políticas e destinações orçamentárias que visem efetivar direitos fundamentais individuais, coletivos e sociais.

Como o leitor poderá perceber cada um dos autores, por meio de minuciosa análise, na sua seara de estudos, contribuiu com a seriedade na pesquisa que reflete no resultado de seu artigo.

Os artigos foram apresentados em diversos painéis de cinco artigos cada um, o que ensejou intensos debates entre os presentes. Remarca-se a densidade acadêmica dos autores referenciados. Nesse viés, professores, mestrandos e doutorandos tiveram a oportunidade de debater no Conselho de Pesquisa em Direito, as temáticas por eles estudadas em seus programas de pós-graduação.

Assim, foram, inicialmente, apresentados os seguintes artigos:

1. Direitos fundamentais e sociais: desafios da contemporaneidade para resguardar os direitos da pessoa de Laerty Morelin Bernardino e Luna stipp;
2. Causas e consequências da desconstrução dos direitos sociais e da cidadania de Joelma Lúcia Vieira Pires, Roberto Bueno Pinto;
- 3 - A elaboração e implementação de políticas públicas para a concretização dos direitos sociais. de Fernanda Priscila Ferreira Dantas , Maria Dos Remédios Fontes Silva ;
- 4 - A participação popular na construção das políticas públicas sociais: a racionalidade do consenso e a legitimidade das execuções Administrativas. de Edimur Ferreira De Faria e Renato Horta Rezende;

5 - As Políticas Públicas e o papel das Agências Reguladoras. de Gabriel Fliege de Lucena Stuckert.

No segundo grupo apresentado foram conciliados os temas a seguir propostos:

1 - A efetividade dos direitos sociais em face das limitações do orçamento. de Simone Coelho Aguiar , Carolina Soares Hissa;

2 - A reserva do possível e o mínimo existencial na efetivação dos direitos sociais. de Maisa de Souza Lopes , Thiago Ferraz de Oliveira;

3 - Aspectos relevantes da tutela jurisdicional dos direitos sociais. de Samantha Ribeiro Meyer-pflug , Christian Robert dos Rios;

4 - A intervenção do poder judiciário na elaboração e execução das políticas públicas no Brasil. de Glalber da Costa Cypreste Queiroz;

5 - Ativismo judicial e orçamento público. de Fabiana Oliveira Bastos de Castro.

No terceiro grupo de apresentações, foram expostos 07 artigos evidenciando o ativismo judicial e a (des)necessidade de participação do Poder Judiciário nas demandas que envolvem de políticas públicas e concretização de um cenário democrático, com destaque para o artigo do Prof. Dr. Anízio Pires Gavião Filho, Coordenador do Programa de Pós-Graduação Mestrado em Direito, da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul.

1 - A política pública da saúde e os aspectos da sua judicialização. de Rafael Fernando dos Santos e Angelina Cortelazzi Bolzam;

2 - Controle judicial de políticas públicas: a garantia e efetividade do direito à saúde. de Juvêncio Borges Silva e Maysa Caliman Vicente;

3 - Ativismo judicial, direito fundamental à saúde e a infertilidade feminina. - de Anízio Pires Gavião Filho;

4 - A justicialidade das políticas públicas de saúde do idoso. Roberta Terezinha Uvo Bodnar e Zenildo Bodnar;

5 - A tutela do direito à saúde e a adequada atuação do poder judiciário. de Guilherme Costa Leroy;

6 - Análise crítica de alguns argumentos equivocados em tema de direito à saúde pública. - de Felipe Braga Albuquerque e Rafael Vieira de Alencar.

7 - Benefícios de renda mínima como um direito fundamental: acesso à justiça e inclusão social. - de Pedro Bastos de Souza.

Nos terceiro e quarto grupos foram apresentados artigos quanto à (in)efetivação das políticas públicas no cenário brasileiro, latino e norte americano, já evidenciando que o CONPEDI preocupa-se com a rede de programas de pós graduação (mestrado e doutorado) que está sendo criada pelas instituições de ensino do Brasil e outros países da América Latina e do Norte.

1 - Circulação de trabalhadores no MERCOSUL: necessidade de efetivação das políticas sociais. de Lourival José de Oliveira e Patricia Ayub da Costa Ligmanovski;

2 - A ausência de políticas públicas para os direitos sociais da pessoa com deficiência: os reflexos não sentidos da convenção de Nova York no Brasil. de Marco Cesar De Carvalho;

3 - A crise no sistema carcerário brasileiro e a necessidade de judicialização de políticas públicas. de Paulo Henrique Januzzi da Silva;

4 - A segurança cidadã no contexto de Bogotá: um paradigma para a política de segurança pública brasileira. de Leticia Fonseca Paiva Delgado;

5 - As concepções de violência contra a mulher na leitura da lei Maria da Penha: um novo caminho possível pelo olhar dos direitos humanos e da ética da alteridade. de Patrick Costa Meneghetti;

6 - Direito ao desenvolvimento e à moradia. Um diagnóstico da implementação do programa Minha Casa Minha Vida no cenário brasileiro. de Karina Brandao Alves de Castro

7 - A política de cotas para negros no ensino superior e o princípio da igualdade. de Ib Sales Tapajós.

8 - Ação afirmativa como vetor da justiça social: a contribuição do STF no reconhecimento da constitucionalidade do PROUNI. de René Vial.

E por fim, o último bloco foi composto por 4 artigos e discutiu preferencialmente as questões relativas ao crescimento econômico e social, por meio do acesso a estrutura estatal, senão veja-se:

1- A multidimensionalidade da pobreza e o direito na consolidação da cidadania. de Marta Battaglia Custódio;

2 - A política nacional de recursos hídricos: o modelo de gestão descentralizada e participativa frente ao domínio da água. de Carinna Gonçalves Simplício e Clarice Rogério de Castro;

3 - Acolhimento institucional de crianças e adolescentes: o caso do Estado do Rio de Janeiro. de Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann e Érica Maia Campelo Arruda;

4 - A mobilidade urbana através da integração da infraestrutura de transporte com o planejamento urbano: o caso do Plano Diretor de São Paulo. de Natália Sales de Oliveira

Note-se que a contribuição acadêmica, ora apresentada, é de suma importância para o processo de concretização dos Direitos Fundamentais, mormente em se falando do princípio Constitucional da Dignidade da Pessoa Humana. É ela que movimenta o debate social, econômico, político e jurídico e oxigena o engajamento da participação cidadã. Sendo assim, e já agradecendo aos autores, almeja-se o crescimento a partir dos trabalhos agora publicados no CONPEDI.

Por certo, não que há se negar que a significativa contribuição dos autores nos põe diante de novas interrogações e novas exigências, que passam a ser referência imperiosa para um debate ético e questionador sobre as práticas efetivas que restabelecem o verdadeiro sentido dos Direitos Fundamentais Sociais.

Para nós, como mencionamos no início, é uma satisfação fazer esta apresentação. Aos leitores, uma ótima oportunidade para (re)pensar.

Belo Horizonte, 29 de novembro de 2015.

Coordenadores do Grupo de Trabalho



Professor Doutor Yuri Schneider UNOESC

Professor Doutor Eduardo Martins de Lima - FUMEC

Professora Doutora Ynes Da Silva Félix - UFMS

## **ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: O CASO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

### **RESIDENTIAL CARE OF CHILDREN AND ADOLESCENTS: THE CASE OF THE STATE OF RIO DE JANEIRO**

**Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann  
Érica Maia Campelo Arruda**

#### **Resumo**

O artigo discute o acolhimento institucional de crianças e adolescentes no estado do Rio de Janeiro a partir de dados produzidos pela Coordenação de Vigilância Socioassistencial da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro - SEASDH /RJ. O trabalho promove um olhar reflexivo sobre a assistência social e a proteção de crianças e adolescentes como direitos que passaram por mudanças, consideradas fundamentais para entender o processo político-institucional que resultou na atual configuração do acolhimento institucional de crianças e adolescentes como política pública de Estado, caracterizada pela introdução de novas regras e organizações sobre aquelas preexistentes. A hipótese apresentada é a de que, no estado do Rio de Janeiro, a decretação da medida de acolhimento institucional, vem ao longo dos anos incorporando gradativamente as novas regras, mas ainda com bastante resistência, o que se observa especialmente entre os motivos ensejadores do acolhimento institucional de crianças e adolescentes. Para tal, adota-se por referencial teórico a perspectiva de Pierre Muller (2000), de compreensão das políticas públicas a partir de um olhar sociológico, com inspiração em Thomas Kuhn (2009), no que diz respeito ao conceito de paradigma, na perspectiva da conexão dos elementos normativo, cognitivo e instrumental/institucional da política pública como promotora de direitos humanos fundamentais.

**Palavras-chave:** Acolhimento institucional, Crianças, Adolescentes, Políticas públicas, Rio de Janeiro

#### **Abstract/Resumen/Résumé**

This article discusses the institutional care of children and adolescents in the state of Rio de Janeiro from data produced by social assistance Surveillance Coordination of the State Department of Social Welfare and Human Rights Rio de Janeiro - SEASDH / RJ. The work promotes a reflective look on the welfare and protection of children and adolescents as rights that have undergone changes, considered critical to understand the political and institutional process that led to the current configuration of the residential care of children and adolescents as a public policy of the State characterized by the introduction of new rules and organizations about those pre-existing. The hypothesis put forward is that in the state of Rio de Janeiro, the declaration of residential care measure, has over the years gradually

incorporating new rules, but still with enough resistance, which is observed especially among motives promoter residential care of children and adolescents. To do this, we adopt a theoretical perspective of Pierre Muller (2000), understanding of public policies from a sociological perspective, inspired in Thomas Kuhn (2009), with regard to the concept of paradigm with a view the connection of the normative, cognitive and instrumental / institutional elements of public policy as fundamental human rights promoter.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Residential care, Children, Adolescents, Public policy, Rio de janeiro

## Introdução

A infância e adolescência pobres, no Brasil, ao longo da história vêm se caracterizando como problemáticas cujo enfrentamento constitui uma questão legal. Diversas foram as leis voltadas para sua equacionalização. Contudo, a realidade social da infância pobre se agrava de forma gritante. Isto indica que mais, do que um problema da lei, uma solução adequada reivindica outro tratamento. Não basta que as entidades, que historicamente se ocupam com o problema, apontem relatórios e estatísticas acerca da realidade para que a sociedade exija uma intervenção política capaz de alterar o quadro pintado nos dados. Intervir nesta problemática parece ser também uma tarefa de caráter científico, posto que o trabalho da investigação científica consiste no diagnóstico das causas e na apresentação de soluções viáveis.

O objetivo deste trabalho é discutir o acolhimento institucional de crianças e adolescentes<sup>1</sup>, tomando como objeto o caso do estado do Rio de Janeiro, tendo como pano de fundo a mudança paradigmática da assistência social no Brasil, especialmente seu reconhecimento como direito constitucional universal e de política pública de Estado, além dos referenciais em disputa no âmbito das políticas de proteção das crianças e adolescentes em nosso país.

A discussão será travada tendo por referencial teórico a perspectiva de Pierre Muller (2000), de compreensão das políticas públicas a partir de um olhar sociológico, com inspiração em Thomas Kuhn (2009), em relação ao conceito de paradigma<sup>2</sup>, visando conectar os elementos normativo, cognitivo e instrumental/institucional da política pública como efetivadora de direitos humanos fundamentais.

A análise do panorama do acolhimento institucional de crianças e adolescentes no estado do Rio de Janeiro, considerará também as competências dos atores e profissionais envolvidos nesse processo - o Poder Judiciário, os Conselheiros Tutelares e os técnicos das Secretarias Municipais

---

<sup>1</sup>Neste trabalho será utilizado o conceito jurídico de criança e adolescente vigente em nosso país, atualmente definido no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), no artigo 2º, que considera criança a pessoa de 0 (zero) até 12 (doze) anos de idade incompletos e adolescente aquela pessoa entre 12 (doze) a 18 (dezoito) anos incompletos. A categoria juventude, sem desconsiderar sua importância, não será objeto deste trabalho, considerado, de acordo com a Organização Mundial de Saúde (OMS), o período etário que vai até 24 (vinte e quatro) anos de idade.

<sup>2</sup>Thomas Kuhn defende que o paradigma afeta a estrutura de um grupo que atua em um campo determinado, afirmando que um pensamento mais antigo pode ir desaparecendo gradualmente quando aumenta o número de adeptos desse grupo a se converterem ao novo paradigma.

de Assistência Social - já que suas práticas tem repercussão direta nas ações do estado relacionadas à institucionalização de crianças e adolescentes.

Por fim, serão tecidas algumas considerações sobre o mapeamento das maiores incidências causais do acolhimento institucional no estado do Rio de Janeiro, com base nos dados produzidos pela Coordenação de Vigilância Socioassistencial da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro - SEASDH/RJ<sup>3</sup>.

## **1.Referenciais em disputa**

No contexto deste trabalho, entende-se por política pública muito mais do que um conceito puramente jurídico. Dallari Bucci (2006) opta pela concepção de política pública com uma ótica normativa e instrumental, como programa de ação governamental destinado a realizar direitos e/ou objetivos determinados. No entanto, entende-se aqui que política pública está além desse conceito, por isso, será apresentada a perspectiva de Muller (2000), que identifica as políticas públicas a partir de uma análise cognitiva em que, para além da resolução de problemas, estas são entendidas como um quadro de interpretação/relação com o mundo, com uma dimensão cognitiva, normativa e uma instrumental/institucional. Deste modo, Muller (2000) identifica a elaboração de uma política pública com a construção de uma representação da realidade onde se quer intervir, fabricando assim um referencial, e em relação a este é que “os atores organizam a sua percepção do problema, confrontam as suas soluções e definem as suas proposições de ação”.

O conceito de referencial, também de Muller (2000), é importante para a compreensão da política pública, pois de acordo essa perspectiva, a compreensão da ação pública, bem como dos atores sociais, suas articulações e estratégias, são elementos essenciais para a compreensão de política pública na atualidade, já que existem novos atores no cenário político, que vão além do estatal. De acordo com essa teoria, o panorama histórico-evolutivo em que a

---

<sup>3</sup> O documento de referência para este trabalho foi o “ESTUDO VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL Nº 3 ACOLHIMENTO PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO”, realizado no ano de 2013 pela Coordenação de Vigilância da Superintendência de Gestão do SUAS da Subsecretaria de Assistência Social e Descentralização da Gestão da Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos do Estado do Rio de Janeiro – SEASDH/RJ.

política está inserida, levando-se em consideração as mudanças e a evolução dos referenciais que norteiam a questão, fazem parte da análise. Neste trabalho, a perspectiva de referencial adotada será aquela apontada por Hall e Taylor (2003), conhecida como neo-institucionalismo histórico<sup>4</sup>. Os institucionalistas históricos possuem uma concepção de desenvolvimento institucional que privilegia as trajetórias de processos ao longo do tempo e o papel da herança do passado sobre os fatos do presente (o mecanismo de *path dependence*). (Mahoney e Thelen, 2010).

Por isso, compreender a assistência social e a proteção de crianças e adolescentes como direitos que passaram por um processo de evolução histórica é fundamental para entender o processo político-institucional que resultou na atual configuração do acolhimento institucional de crianças e adolescentes como política pública de Estado, construindo uma mudança institucional, caracterizada pela introdução de novas regras e organizações sobre aquelas preexistentes. Diante de tais argumentos, é importante compreender a assistência social e a proteção de crianças e adolescentes como campos de disputa, avanços e desafios para a consolidação do novo paradigma normativo constitucional.

## **1.2 Evolução legislativo-institucional**

### **1.2.1 Assistência Social**

No Brasil, a assistência social esteve historicamente associada à ideia de filantropia, compreendida como ações isoladas voltadas para os cidadãos desvalidados e miseráveis e muito ligada à caridade cristã. Após a Constituição de 1988, a assistência social passa a ter um novo paradigma normativo, passando à categoria de direito universal, devendo o poder público e a sociedade garantirem sua efetivação como direito humano fundamental.

É unânime a tese de que em terras brasileiras as demandas sociais começaram efetivamente a partir do início do século XX, marcadas pelo

---

<sup>4</sup> O neo-institucionalismo não constitui uma corrente de pensamento unificada, ao contrário, existem pelo menos três métodos de análise: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico. Tendo em comum, sob ângulos diferentes, o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos.

coronelismo e a concentração de riqueza nas mãos de poucos. O surgimento dos centros urbanos e a necessidade de mão de obra para a nascente economia brasileira à época, trouxe para as cidades trabalhadores que se deslocavam, em sua maioria, do campo e de outros países, e que se sujeitavam às péssimas condições de vida e de trabalho. “Nesse período o que havia de desenho, ou ações traduzidas em “assistência social” no Brasil, ocorria em instituições filantrópicas ou religiosas, muitas vezes subsidiadas pelo poder público. A postura paternalista, clientelista e benevolente assinalava uma relação de subordinação e dependência entre os que prestavam ajuda e quem recebia, no campo real e cultural” (GODINHO, 2012:44).

Em 1937 foi criado o Conselho Nacional de Serviço Social, sendo utilizado política e financeiramente para atender os interesses políticos.

Institucionalmente, em 1942, foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), inicialmente destinada a cuidar das famílias dos combatentes de guerra e dos pobres, presidida pela Primeira Dama, Darcy Vargas, dando início ao que se convencionou chamar de “primeiro damismo”. A partir desse momento, o poder público, na figura da primeira dama, começou a atuar com cunho paternalista, e as instituições que a substituíram foram marcadas pelas disputas políticas de cunho clientelista eleitoral.

Somente em 1977 é criado o Ministério da Previdência e Assistência Social, com base na centralidade e exclusividade na ação federal. Com a promulgação da Constituição de 1988 e criação do Ministério do Bem Estar Social, a assistência social é reconhecida como direito fundamental e dever do Estado, deixando de ser política isolada e complementar à previdência. No esteio da Constituição, o Congresso Nacional em 1990 começa a discutir a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que foi vetada na sua primeira redação. Em razão do crescente processo de redemocratização, no ano de 1993 os gestores municipais, estaduais e de organizações não governamentais da assistência social, negociaram com o Governo Federal e representantes do Congresso Nacional, para finalmente, ser aprovada a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Em 1997, é editada a Norma Operacional Básica (NOB), que conceituou o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) como um sistema descentralizado e participativo. Em 1998, nova edição da NOB diferencia serviços, programas e projetos; amplia as atribuições dos Conselhos

de Assistência Social e cria espaços de negociação e pactuação – Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite. Em 2004 é criado no âmbito federal o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e é fortalecido o processo de construção do SUAS, nesse mesmo ano é editada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Em 2005, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) aprova a NOB/SUAS, e em 2006 aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS.

### **1.2.2 Proteção de crianças e adolescentes**

A proteção das crianças e dos adolescentes em nosso país, seguiu institucionalmente os passos da assistência social, entre 1940 e 1943, com a perspectiva da proteção às crianças pobres e suas famílias, foi criado nacionalmente o Departamento Nacional da Criança (DNCr), e ainda com o objetivo de incentivar a questão social do “menor”, foi criado em 1942 o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), responsável por gerir os problemas dos “menores desvalidos e delinquentes”. O SAM estava vinculado ao Ministério da Justiça e tinha uma orientação correcional-repressiva, baseando-se em internatos para adolescentes autores de infração penal e de patronatos agrícolas e escolas de aprendizagem de ofício urbano para os carentes e abandonados. (Saraiva, 2003:38). A criação do Serviço de Assistência aos Menores demarca uma mudança importante com a inclusão de uma Política de Assistência Social nos institutos e estabelecimentos oficiais que até então estavam sob a jurisdição dos Juizados de Menores, mas na época ainda era reconhecida a incapacidade do Estado em prover uma Política Assistencial mesmo mínima, mas que não deixava de exercer o papel de repressão, controle e vigilância aos grupos estigmatizados socialmente, além disso, estimulou a inserção de crianças no trabalho pelos artifícios da aprendizagem e da profissionalização (Custódio, 2007).

A partir do SAM, algumas entidades federais de atenção à criança e adolescente ligadas à figura da primeira dama do Governo Vargas foram criadas, mas todos eles foram atravessados pela prática assistencialista da Legião Brasileira de Assistência (LBA) ao público infante-juvenil. Inicialmente o atendimento era para crianças órfãs da guerra e mais tarde expandiu seu



atendimento, destacando-se a Casa do Pequeno Jornaleiro, que realizava programa de apoio a jovens de baixa renda baseado no trabalho informal e no apoio assistencial e socioeducativo, a Casa do Pequeno Lavrador que tratava de programa de assistência e aprendizagem rural para crianças e adolescentes filhos de camponeses, a Casa do Pequeno Trabalhador que era um programa de capacitação e encaminhamento ao trabalho de crianças e adolescentes urbanos de baixa renda e a Casa das Meninas, programa de apoio assistencial e socioeducativo a adolescentes do sexo feminino com problemas de conduta.

As mudanças institucionais nas décadas de 30 e 40 tiveram como pano de fundo transformações conceituais e legislativas. A primeira legislação nacional específica sobre infância foi o Código de Menores de 1927, que incorporou o “menorismo” e a Doutrina da Situação Irregular na sua integralidade, tendo sido sua primeira versão organizada através do Decreto nº 5.083, de 01 de dezembro de 1926, mais tarde, o então Presidente Washington Luís, designou o Juiz de Menores do Rio de Janeiro, José Candido Albuquerque de Mello Mattos, conhecido como o primeiro Juiz de Menores do Brasil, para a atribuição de sistematizar uma proposta que consolidasse toda a produção normativa até então produzida, o que ocorreu com a publicação do Decreto nº 17.943-A de 12 de outubro de 1927. A lei dividia a legislação em quatro grupos a serem “assistidos” pela norma: crianças de primeira idade (até os dois anos de idade), infantes expostos (de dois a sete anos de idade), menores abandonados (menores de dezoito anos de idade) e menores delinquentes (também menores de dezoito anos de idade)” (Custódio, 2007).

García Méndez (1994) aponta que a Doutrina da Situação Irregular, com uma visão positivista, produziu e reproduziu uma visão discriminatória do “menor”, considerando as condições econômicas como fatores importantes para a exclusão social. No Brasil, a segunda legislação específica foi a Lei 6.697, de 12 de outubro de 1979, conhecida como Código Militar de Menores de 1979, que teve como objetivo formalizar o paradigma da Doutrina da Situação Irregular, sendo direcionado para os menores em situação irregular, que foram definidos logo em seu art. 2º:

Art. 2º Para os efeitos deste Código, considera-se em **situação irregular** o menor:

I - privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de:  
a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável;

- b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las;
- II - vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável;
- III - em perigo moral, devido a:
  - a) encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes;
  - b) exploração em atividade contrária aos bons costumes;
- IV - privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável;
- V - com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária;
- VI - autor de infração penal.

A partir dos anos 80, começou a tomar fôlego internacionalmente uma inversão radical de paradigma na consciência jurídica e social dos direitos das crianças e adolescentes, sendo para a doutrina internacional a Convenção Internacional de Direitos da Criança o impulso para a transformação nos paradigmas normativos vigentes.

A Proteção Integral foi adotada pela nova Constituição de 1988 no art. 227 e, logo após, em julho de 1990, foi reconhecida como lei com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente. As novas normas estabeleceram que, tanto crianças quanto adolescentes devem ser consideradas sujeitos de direitos, e que, em função da condição peculiar de desenvolvimento em que se encontram, têm prioridade na efetivação de seus direitos (ARRUDA, 2013).

Diante dessa nova concepção, compete ao Estado assumir e oferecer serviços básicos de atendimento, não mais, portanto, segundo critérios permeados pela culpabilização individual e familiar (Machado: 2011).

Assim, o artigo 101 do ECA elenca as medidas especificamente protetivas, as quais pressupõem a existência e a manutenção de programas destinados a assegurar tais ações, que devem ser desenvolvidos por entidades de atendimento, governamentais e não-governamentais.<sup>5</sup> Dentre os programas do art. 101 do ECA, o acolhimento institucional<sup>6</sup> está indicado no art. 92<sup>7</sup>, em

---

<sup>5</sup>As medidas do art. 101 são: encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade; orientação, apoio e acompanhamento temporários; matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental; inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente; requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; acolhimento institucional; inclusão em programa de acolhimento familiar; colocação em família substituta.

<sup>6</sup> O uso da terminologia “acolhimento institucional” é novo e substitui o termo abrigo (alteração feita pela Lei nº 12.010 de 03 de agosto de 2009, ao ECA), termo mais afeto ao novo paradigma normativo da Proteção Integral.

<sup>7</sup> O art. 92 do ECA elenca alguns princípios a serem seguidos pelas instituições de acolhimento institucional: preservação dos vínculos familiares e promoção da reintegração familiar; integração em

consonância com a Proteção Integral, o acolhimento institucional deve ser medida excepcional e provisória, pois deve ser utilizada como forma de transição, uma vez que visa à reintegração familiar. Por se tratar de medida excepcional, o ECA estabelece que a falta de recursos materiais não é motivo suficiente para o acolhimento institucional, e que a criança deve ser prioritariamente mantida em sua família de origem.

Art. 23. A falta ou a carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou a suspensão do poder familiar.

Parágrafo único. Não existindo outro motivo que por si só autorize a decretação da medida, a criança ou o adolescente será mantido em sua família de origem, a qual deverá obrigatoriamente ser incluída em programas oficiais de auxílio. (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990).

## **2. Acolhimento institucional de crianças e adolescentes no estado do Rio de Janeiro**

### **2.1 Diretrizes legais**

Historicamente no Brasil, os “serviços de abrigamento” foram implementados por entidades beneficentes e, ou, pelo Poder Público e visavam a atender a população carente e pobre, onde crianças e adolescentes abandonados representavam parte significativa dos assistidos. Sem diretrizes definidas que orientassem o trabalho assistencial, muitas dessas crianças, com destaque para crianças e adolescentes com deficiência, permaneciam por anos dentro dessas instituições, muitas vezes, tornando-se adultos dentro desses espaços.

Com o advento da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, conhecida como Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), as velhas práticas de abrigamento<sup>8</sup>

---

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 e participação de pessoas da comunidade no processo educativo.

<sup>8</sup> O abrigo, no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), é considerado como uma medida de proteção, provisória e excepcional, utilizável como forma de transição para posterior colocação das crianças e adolescentes em família substituta, não implicando privação de liberdade (art. 101, § único). Ainda, no artigo 92, o ECA, com as posteriores modificações advindas da Lei 1.201/09, determina quais são os princípios e critérios que devem orientar este programa:

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;

passam a ser reorientadas. Era necessário produzir consonância com a norma constitucional e com a Convenção Internacional de Direitos da Criança. Atualmente, seguindo disposições do art. 98 do ECA e com o advento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), os serviços de acolhimento passaram a ser reorientados. De acordo com a legislação e normativas atuais, esses serviços têm a função de acolher, provisória e excepcionalmente, crianças e adolescentes de ambos os sexos, inclusive crianças e adolescentes com deficiência sob medida de proteção e em situação de risco pessoal e social, cujas famílias ou responsáveis encontrem-se temporariamente impossibilitados de cumprir sua função protetiva.

Considerando ainda os direitos à convivência familiar e comunitária e a necessidade de tornar os serviços públicos acessíveis à população, as unidades onde esses serviços de acolhimento são prestados necessitam ser distribuídas pelos territórios de forma a aproximá-los das comunidades de origem das crianças e adolescentes atendidos. Assim, é recomendável que, grupos de crianças e adolescentes com vínculos de parentesco (irmãos, primos, etc.), sejam atendidos numa mesma unidade. O acolhimento requerido deve, portanto, ser providenciado até que seja possível o retorno da criança e, ou, adolescente à família de origem (nuclear ou extensa) ou sua colocação em família substituta.

Este é um programa que originalmente tem por finalidade propiciar às crianças e adolescentes, a oportunidade de participar na vida da comunidade através da utilização de recursos como escolas, áreas de lazer, centros médicos, quadras esportivas, etc.

Por certo que a provisoriedade e a transitoriedade são circunstâncias vividas no abrigo, mas esta provisoriedade está inteiramente relacionada à história singular de cada criança e ao projeto de vida que se puder construir com ela. Assim como existem crianças que terão uma permanência breve, que pode

---

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.

durar horas ou dias, existem crianças e/ou adolescentes que terão uma permanência continuada, que poderá durar meses ou anos.

Embora o retorno da criança à família de origem ou a colocação da criança numa família substituta seja uma prioridade e que as modificações promovidas pelo advento da Lei nº 12.010/09, tenham estabelecido parâmetros objetivos quanto à provisoriedade do acolhimento institucional da criança/adolescente, excepcionalmente o abrigo deverá ter as condições para ficar o tempo que for necessário com as crianças que ainda não foram integradas a uma família.

A partir do ECA, as políticas públicas devem se organizar em uma rede de atendimento, e não mais a partir de estruturas hierárquicas, devendo os serviços, programas e projetos ser interligados, sendo esta a tarefa dos municípios, por meio do Conselho de Direitos que, apoiado pelo Conselho Tutelar, estabelece a criação de uma rede de serviços prioritários ou qualifica a rede já existente.

Muito embora o ECA apresente significativas alterações em relação ao atendimento prestado, ao método e à gestão dos serviços, muito ainda só está consagrado no plano normativo, sem efetivação no plano institucional e cognitivo, isto é, das ações práticas. O novo paradigma, democrático e participativo, no qual a família, a comunidade, a sociedade em geral e poder público têm o dever de assegurar, com absoluta prioridade, as garantias e os direitos, como administradores do sistema, a todas as pessoas em condição peculiar de desenvolvimento, conta com novos atores para a efetivação das políticas. Os Conselhos Tutelares, os Conselhos de Direitos, o próprio Poder Judiciário e o Ministério Público são os novos aliados, no âmbito da legislação, para a concretização e fiscalização do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGD).

Na seara da oferta de serviços de proteção social e da defesa dos direitos de crianças e adolescentes, e conforme previsto nas normativas do SUAS, destaca-se a função de “vigilância” da política de Assistência Social sobre as situações de vulnerabilidade a que essa população está exposta e sobre como se desenha a territorialização desses serviços pelos territórios de vivência (BRASIL; 2005 e 2012).

A Vigilância Socioassistencial, como área da Assistência Social, é responsável pela efetivação dos direitos humanos através de produção de

conhecimento. A Lei 12.435, de 07 de julho de 2011, que altera a Lei Orgânica de Assistência Social acrescentou aos objetivos da Assistência Social a vigilância socioassistencial no Art. 2º:

A Assistência Social tem por objetivos:  
[...] II - a vigilância socioassistencial, que visa analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos [...].

Nesse contexto, a Secretária de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro – SEASDH/RJ, como gestora do SUAS no estado do Rio de Janeiro, elaborou, através da Coordenação de Vigilância Socioassistencial da Superintendência de Gestão do SUAS da Subsecretaria de Assistência Social e Descentralização da Gestão – SSASDG, estudo sobre as demandas e ofertas de serviços de acolhimento institucional para crianças e adolescentes no Estado do Rio de Janeiro.

Na SEASDH/RJ, a Coordenação de Vigilância Socioassistencial tem como uma de suas atribuições a identificação preventiva de situações que auxiliem no planejamento de cofinanciamento de serviços aos municípios, bem como a tarefa de produzir estudos diagnósticos em estreita relação com a Proteção Social Básica e Especial, com a finalidade, entre outras, de oferecer subsídios que facilitem o trabalho das Câmaras Técnicas específicas e pactuações na Comissão Intergestores Bipartite - CIB.

### **2.2.1 Mapeamento das maiores incidências causais do acolhimento institucional no estado do Rio de Janeiro**

O estudo utilizado como referência para este artigo foi o “Estudo Vigilância Socioassistencial Nº 3 – Acolhimento para crianças e adolescentes no Estado do Rio de Janeiro”, realizado no ano de 2013 pela Coordenação de Vigilância da SEASDH/RJ.

As informações que deram base para o estudo da SEASDH/RJ tiveram como fontes:

a) o Censo SUAS/2012 - Unidades de Acolhimento – procedimento de monitoramento cuja fonte é a coleta dados através de formulário eletrônico respondido pelas unidades de acolhimento;

b) o Censo da população infanto-juvenil acolhida no estado do Rio de Janeiro efetuado pelo Sistema de Notificações do Ministério Público – Módulo Criança e Adolescente (MCA) possui dados fornecidos pelos órgãos de proteção que estão ligados ao cumprimento das deliberações judiciais;

c) o relatório da Superintendência de Proteção Social Especial da SSASDG/SEASDH/RJ, acerca das informações coletadas pelo questionário de mapeamento dos serviços de alta complexidade no estado do Rio de Janeiro.

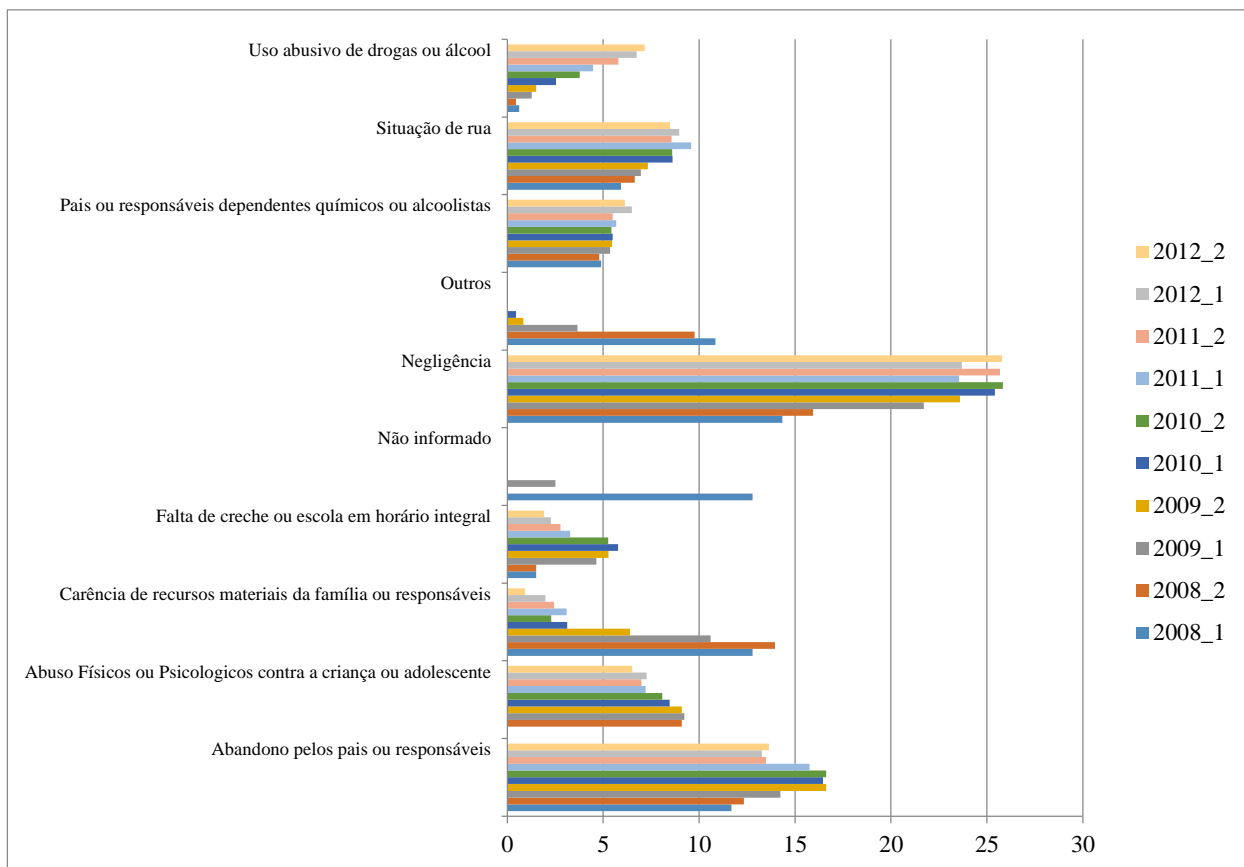
Embora o Censo SUAS possa vir a ser compreendido como instrumento privilegiado para extração de dados sobre a rede socioassistencial, deve-se considerar que esse monitoramento foi implantado muito recentemente, o que impõe certos limites para a análise das informações coletadas pelo sistema, por isso foram utilizadas as informações dos Censos da população infanto-juvenil acolhida no estado do Rio de Janeiro, efetuado pelo Sistema de Notificações do Ministério Público estadual<sup>9</sup>.

Os dados retirados do “Estudo Vigilância Socioassistencial Nº 3 – Acolhimento para crianças e adolescentes no Estado do Rio de Janeiro”, que aparecem no Gráfico I, trazem informações importantes sobre os 10 (dez) principais motivos que tem levado crianças e adolescentes a serem acolhidos no estado do Rio de Janeiro nos últimos 05 (cinco) anos. Desde que os Censos bianuais do MCA/MPRJ passaram a monitorar os casos de acolhimento de crianças e adolescentes do estado do Rio de Janeiro, pelo menos 18 (dezoito) categorias já foram listadas como motivos para o acolhimento. No estudo optou-se por destacar as 10 (dez) mais referidas desde 2008.

**Gráfico I: Percentual dos Motivos de Acolhimento de Crianças e Adolescentes no estado do Rio de Janeiro - Série histórica 2008 – 2012**

---

<sup>9</sup> Desde a criação do MCA, o Ministério Público estadual consolida, duas vezes ao ano, os dados relativos à população infanto-juvenil acolhida no estado do Rio de Janeiro. Diferente do Censo SUAS, que mensura a oferta de serviços socioassistenciais uma vez ao ano, habitualmente com informações referentes ao mês de agosto, o Censo do MPRJ possui dois Censos anuais, consolidando informações nos meses de junho e dezembro. Assim, com a intenção de criar uma proximidade temporal entre os dados coletados pelos dois Sistemas (SUAS e MP), para efeitos de recorte da análise e para a construção dos gráficos, optou-se no “Estudo Vigilância Socioassistencial Nº 3 – Acolhimento para crianças e adolescentes no Estado do Rio de Janeiro”, pela utilização do consolidado do MP, referente ao mês de junho de 2012, por estar mais próximo dos dados coletados pelo Censo SUAS no ano de 2013.



**Fonte:** Estudo Vigilância Socioassistencial Nº 3 – Acolhimento para crianças e adolescentes no Estado do Rio de Janeiro – pg. 14.

Os dados demonstram que a categoria “negligência<sup>10</sup>”, apesar da flutuação, ultrapassa 25% dos casos referidos em 04 (quatro) dos Censos do MPRJ. De forma diferente, a situação de “abandono pelos pais ou responsáveis” já traz uma curva, tendo seu ápice entre os anos de 2009 e 2011. Pelos dados observa-se que são compreendidos como causas de violações de direitos e de demandas por acolhimento institucional também a “carência de recursos materiais da família ou responsáveis” e “falta de creches”, como categorias que aparecem com maior frequência nos primeiros Censos e, gradativamente, vão diminuindo. Os números demonstram que a exigência legal contida no ECA de excepcionalidade do acolhimento institucional não vem sendo seguida,

<sup>10</sup> Em suas entrevistas com dirigentes de instituições de acolhimento no Rio de Janeiro, Silva (2010:45/46) identificou que “dentro os motivos do acolhimento, os profissionais são habituados a utilizarem frequentemente o termo “Negligência”, esse utilizado quando a criança ou adolescente são observados com condições mínimas de higiene, desnutridos, permanecendo muito tempo na rua etc. (SILVA. Eloana Feitosa da. *O acolhimento institucional de crianças e adolescentes pós ECA – avanços e permanências. Monografia de Graduação da Escola de Serviço Social do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em <http://www.ess.ufrj.br/monografias/105086418.pdf> . Acesso em 04 de novembro de 2013).*



especialmente se forem levadas em consideração as orientações contidas no Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária editado em 2006.

O Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC), estabelece que, somente quando a família for espaço de violação de direitos da criança e do adolescente, medidas de apoio à família deverão ser tomadas, bem como outras que se mostrarem necessárias, de modo a assegurar-se o direito da criança e do adolescente de se desenvolver no seio de uma família, prioritariamente a de origem e, excepcionalmente, a substituta. O Plano traz como princípios a excepcionalidade e a provisoriedade do acolhimento institucional, com ênfase na preservação, fortalecimento e restauração dos vínculos familiares.

A categoria “negligência”, identificada como a causa de decretação de acolhimento institucional com mais casos em 04 (quatro) dos Censos do MPRJ, por ser um conceito jurídico indeterminado sem definição legal, comporta os casos de “violação de direitos” elencados no PNCFC, que por sua vez também não traz definição na norma, o que favorece a discricionariedade do membro do Poder Judiciário na decretação da medida.

Rossetti-Ferreira (2012) ao investigar o acolhimento institucional de crianças e adolescentes em Ribeirão Preto, indagou, mas não obteve respostas concretas sobre os critérios para o Poder Judiciário decretar o acolhimento institucional e também sobre a quem caberia garantir a reintegração familiar, de forma a evitar uma permanência prolongada nas instituições de acolhimento. Assim como a autora, questiona-se se essas “violações de direitos” autorizadas do acolhimento institucional de crianças e adolescentes não se transformam em (re) violações com o afastamento do convívio familiar.

Merece destaque o fato de que com o advento da Lei nº 12.010, de 03 de agosto de 2009, no que diz respeito à permanência do infante/adolescente nas instituições de acolhimento, foi alterada a redação do art. 19, com a seguinte inserção:

Art. 19 – (...)

§ 1º Toda criança ou adolescente que estiver inserido em programa de acolhimento familiar ou institucional terá sua situação reavaliada, no máximo, a cada 6 (seis) meses, devendo a autoridade judiciária competente, com base em relatório elaborado por equipe interprofissional ou multidisciplinar, decidir de forma fundamentada pela possibilidade de reintegração familiar ou colocação em família

substituta, em quaisquer das modalidades previstas no art. 28 desta Lei.

Este dispositivo, numa primeira leitura, revela-se uma das grandes conquistas para reafirmar o caráter transitório da medida de acolhimento, que deve ser aplicada como a última das alternativas para a proteção da criança ou adolescente em situação de violação de seus direitos. Pelo sistema atual, o juiz justifica e fundamenta apenas a entrada no abrigo e sua saída, não havendo um mecanismo de controle periódico daqueles que estão institucionalizados.

Com a inserção dessa nova regra, todo o sistema de proteção deverá funcionar de modo a avaliar permanentemente a necessidade daquela criança ou adolescente permanecer na instituição. Agora, teremos uma revisão permanente desses casos.

Outra novidade promovida pela nova Lei foi a inserção do parágrafo 2º no mesmo artigo 19, a saber:” Parágrafo 2º - A permanência da criança e do adolescente em programa de acolhimento institucional não se prolongará por mais de 2 (dois) anos, salvo comprovada necessidade que atenda ao seu superior interesse, devidamente fundamentada pela autoridade judiciária.

Trata-se de inovação muito importante. Pelo sistema anterior previsto no ECA não havia tempo máximo para a duração da medida de acolhimento, o que acabou por resultar em demora para a solução de algumas situações. A fixação de um tempo máximo – e a obrigatoriedade de justificar quando o prazo for superado – fará com que o direito da criança ou adolescente de viver em uma família, biológica ou substituta, seja privilegiado em detrimento da permanência em uma instituição.

No entanto, entre a letra fria da lei e a realidade pérfida do dia-a-dia de crianças e adolescentes abandonados ou impossibilitados de estar em convivência familiar que lotam as instituições públicas e privadas responsáveis por seu acolhimento, vai uma distância exponencial (HOGEMANN, 20012).

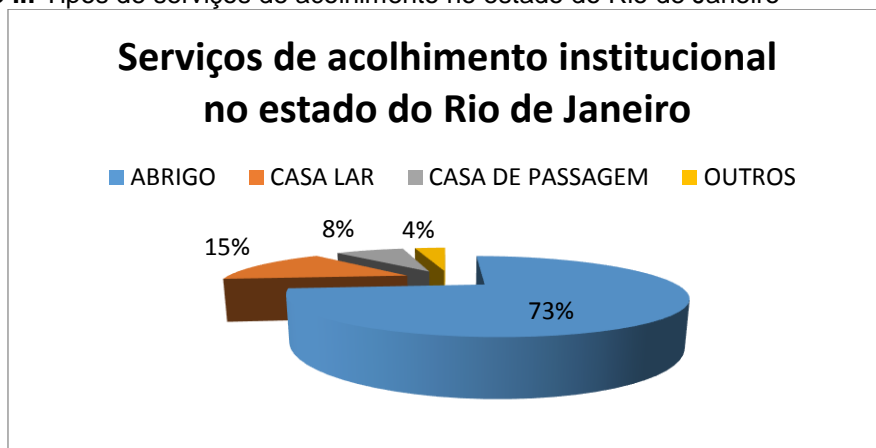
Outros dados, porém, apontam para tendências contrárias ao estabelecimento de outras categorias. No Gráfico I, o que mais chama atenção é o “uso abusivo de drogas ou álcool” como motivo do acolhimento. Com exceção do segundo Censo de 2008, esse indicador apresenta crescimento contínuo e sistemático, chegando a quase 8% em 2012. As categorias que envolvem “pais e responsáveis dependentes químicos” e a “situação de rua”,

embora em percentuais menores parecem seguir essa mesma tendência em se estabelecer como indicador.

O “Estudo Vigilância Socioassistencial Nº 3 – Acolhimento para crianças e adolescentes no Estado do Rio de Janeiro”, apontou que no estado do Rio de Janeiro, além do acolhimento institucional, existem outros serviços para a proteção de crianças e adolescentes com direitos violados: Família Acolhedora/Acolhimento Familiar; Acolhimento Institucional de 2ª a 6ª feira; Programa Aluno Residente e Acolhimento Especializado no Atendimento de Dependentes Químicos.

O Gráfico II apontado no estudo da SEASDH/RJ, comparando os quantitativos das modalidades dos serviços monitorados pelo Censo do ano de 2012, confirma-se a predominância do modelo abrigo (73%) sobre os outros que, somados, totalizam 27% dos serviços, o que permite afirmar a reiteração na aplicação do acolhimento institucional.

**Gráfico II:** Tipos de serviços de acolhimento no estado do Rio de Janeiro



**Fonte:** Estudo Vigilância Socioassistencial Nº 3 – Acolhimento para crianças e adolescentes no Estado do Rio de Janeiro – pg. 30.

Pereira e Costa (2004), em estudo sobre o acolhimento institucional, observaram que as famílias de crianças e adolescentes abrigados geralmente não possuem rede familiar extensa ou redes sociais de apoio na comunidade. As autoras apontam que estas famílias, predominantemente monoparentais e chefiadas pela mulher, possuem uma história marcada pela exclusão social, migração e ruptura de vínculos afetivos. Vivências de “desenraizamento familiar

e social” associam-se à falta de um grupo familiar extenso e de vínculos significativos na comunidade aos quais a família possa recorrer para encontrar apoio ao desempenho de suas funções de cuidado e proteção à criança e ao adolescente. Para estas famílias, em especial, o acesso a uma rede de serviços potencializada e integrada torna-se fundamental para a superação de suas vulnerabilidades.

Assim, os dados demonstram que no estado do Rio de Janeiro, as práticas assistenciais produzidas institucional e historicamente criaram uma cultura de “abrigo” difícil de ser quebrada, que faz com que o tradicional abrigo continue sendo a regra, mesmo contrariando as diretrizes normativas. A conclusão é que a incorporação dos paradigmas protetivos e de reconhecimento de direitos no atendimento de crianças e adolescentes, ainda encontra resistência, especialmente nas visões de mundo por parte dos próprios atores sociais do sistema de garantia de direitos.

Retomando Pierre Muller (2000), o problema está no plano cognitivo, isto é, das ações práticas das políticas públicas de acolhimento institucional, pois os próprios atores sociais envolvidos na aplicação da medida – Poder Judiciário, Conselheiros Tutelares e técnicos das Secretarias Municipais de Assistência Social - falam em nome de um paradigma protetivo, mas na prática diária aplicam a institucionalização como regra.

Entende-se que o caminho para o reconhecimento dos direitos das crianças e adolescentes é a inclusão das famílias em situação de vulnerabilidade social em programas sociais a fim de propiciar a melhoria das condições socioeconômicas e, dessa forma, garantir o fortalecimento dos laços familiares e preservar a convivência familiar.

Essa tendência, porém, não pode ser entendida como uma característica isolada do estado do Rio de Janeiro, já que se trata de campo em plena transformação, sendo campo de disputas até mesmo no Governo Federal. Exemplo dessas disputas foi a publicação da Resolução CNAS nº 23, de 27 de setembro de 2013, pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), autorizando o aumento do aporte de recursos do Governo Federal para o

financiamento do acolhimento institucional nos municípios<sup>11</sup>, demonstrando uma inversão de suas práticas aos novos paradigmas normativos até então conquistados.

De acordo com os dados apresentados nesta pesquisa, no caso do estado do Rio de Janeiro, as causas da demanda existente pelo acolhimento institucional não deveriam sequer existir, demonstrando que não há necessidade de mais locais para o acolhimento institucional, mas sim de fortalecimento dos vínculos familiares através dos investimentos em programas sociais de apoio familiar.

## **Conclusão**

Através dos dados levantados na pesquisa, pode-se concluir que, apesar da introdução de um novo paradigma constitucional na proteção de crianças e adolescentes e no reconhecimento da assistência social como direito, antigas práticas ainda persistem, a cultura do abrigo ainda não foi totalmente extirpada das práticas institucionais. Ademais, observou-se com os dados colhidos que, as causas justificadoras do acolhimento envolvem muito mais as ações de outras políticas públicas de Estado, como educação, saúde e a própria assistência social.

Apesar das práticas e dos discursos no campo do acolhimento institucional estarem permeados por ambiguidades e contradições por parte dos atores sociais e profissionais envolvidos, os avanços vem acontecendo, mas por se tratar de uma mudança cultural não será um processo rápido, que só ocorrerá com capacitação e investimento em estudos diagnósticos para que as reais demandas sociais sejam orientadoras das ações públicas.

## **Referências**

ARRUDA, Érica Maia Campelo. **A política pública de atendimento socioeducativo: o caso do Distrito Federal**. Dissertação de Mestrado. Curso de Mestrado em Direito e Políticas Públicas. Centro Universitário de Brasília, 2013;

---

<sup>11</sup> A Resolução aprova critérios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal para Expansão Qualificada e Reordenamento de Serviços de Acolhimento para Crianças, Adolescentes e Jovens de até 21 anos, levando à regionalização desses serviços nos municípios.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988;

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Brasília: Senado Federal. 1990;

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (CONANDA) E CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). **Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária – PNCFC**. Brasil. 2006;

COORDENAÇÃO DE VIGILÂNCIA DA SUPERINTENDÊNCIA DE GESTÃO DO SUAS DA SUBSECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO DA SECRETÁRIA ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – SEASDH/RJ. **Estudo Vigilância Socioassistencial Nº 3 – Acolhimento para crianças e adolescentes no Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro. 2013;

CUSTÓDIO, André Viana. **Direitos da Criança e do Adolescente e Políticas Públicas**. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, X, n. 46, out 2007. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=2254](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2254)>. Acesso em 05 de junho de 2013;

DALLARI BUCCI, M. P. **O conceito de política pública em direito**, in Dallari Bucci. M.P. Políticas Públicas - Reflexões sobre o conceito jurídico, Ed. Saraiva, SP, 2006;

GARCÍA MÉNDEZ, Emilio. **La Convención Internacional de los Derechos Del Niño: Del Menor como Objeto de La Compasión-Represión a La Infancia-Adolescencia como Sujeto de Derechos en: Derecho de La Infancia-Adolescenciaa en America Latina: de La Situación Irregular a la Protección Integral**. Bogota: Forum Pacis, 1994;

GODINHO, Isabel Cavalcante. **O papel da esfera estadual na gestão do SUAS: o caso do Rio de Janeiro**. Dissertação de Mestrado. Curso de Mestrado em Política Social. Escola de Serviço Social. Universidade Federal Fluminense – UFF. Niterói. 2011;

HALL, P.; TAYLOR, R. **As três versões do neoinstitucionalismo**. Lua nova, n° 58, p. 193-223, 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452003000100010](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000100010)>. Acesso em 01 jul. 2013;

HOGEMANN, Edna Raquel e MOURA, Solange. **O direito fundamental à identidade pessoal e o estigma do abandono**. Disponível em: [http://faa.edu.br/revistas/docs/RID/2012/RID\\_2012\\_04.pdf](http://faa.edu.br/revistas/docs/RID/2012/RID_2012_04.pdf). Acesso em 20 ago. 2015.

KUHN, T. **A Estrutura das Revoluções Científicas**; tradução Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. São Paulo: Perspectiva, 2009;

MACHADO, Vanessa Rombola. **A atual política de acolhimento institucional à luz do estatuto da criança e do adolescente**. V. 13, N.2, JAN./JUN. 2011 Londrina: Serviço Social Revista, 2011;

MAHONEY, J.; THELEN, K. A theory of gradual institutional change. *In: Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. Cambridge University Press, 2010. p. 1-37. Disponível em: <[http://assets.cambridge.org/97805211/34323/excerpt/9780521134323\\_excerpt.pdf](http://assets.cambridge.org/97805211/34323/excerpt/9780521134323_excerpt.pdf)>. Acesso em 01 jul. 2013;

MULLER, Pierre. **L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique**. Revue Française de Science Politique, v. 50, n. 2, p. 189-208, 2000. Disponível em <http://www.scielo.br/scieloOrg/php/reflinks.php?refpid=S1413-2478200900010000200035&pid=S1413-24782009000100002&lng=en>. Acesso em 23 ago. 2010;

PEREIRA, J. M. F. e COSTA, L. F. **O ciclo recursivo do abandono**. 2004. Disponível em: [http://www.psicologia.com.pt/artigos/ver\\_artigo.php?codigo=A0207&area=d4&subarea=](http://www.psicologia.com.pt/artigos/ver_artigo.php?codigo=A0207&area=d4&subarea=). Acesso em 29 out 2006;

ROSSETTI-FERREIRA, Maria Clotilde et al. **Acolhimento de crianças e adolescentes em situações de abandono, violência e rupturas**. *Psicol. Reflex. Crit.* [online]. 2012, vol.25, n.2, pp. 390-399. ISSN 0102-7972. Disponível em:< <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-79722012000200021>>. Acesso em 10 jul. 2013;

SARAIVA, João Batista Costa. **Direito penal juvenil: adolescente e ato infracional: garantias processuais e medidas socioeducativas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.