

**CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIDADE DE ENSINO SUPERIOR DOM BOSCO – UNDB**  
**CURSO DE DIREITO**

**NARA NÚBIA DE ALMEIDA AGUIAR**

**GARANTIA DA CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA**  
**ÀS CRIANÇAS EM ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL: análise da atuação da 1ª**  
Promotoria de Justiça da Infância e Juventude de São Luís

São Luís

2025

**NARA NÚBIA DE ALMEIDA AGUIAR**

**GARANTIA DA CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA  
ÀS CRIANÇAS EM ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL: análise da atuação da 1ª  
Promotoria de Justiça da Infância e Juventude de São Luís**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharela em Direito.

Orientadora: Prof. Ma. Máira Lopes de Castro

São Luís

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Centro Universitário – UNDB / Biblioteca

Aguiar, Nara Núbia de Almeida

Garantia da convivência familiar e comunitária às crianças em acolhimento institucional: análise da atuação da 1ª Promotoria de Justiça da Infância e Juventude de São Luís. / Nara Núbia de Almeida Aguiar. \_\_ São Luís, 2025.

85 f.

Orientadora: Profa. Ma. Maíra Lopes de Castro.

Monografia (Graduação em Direito) - Curso de Direito – Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB, 2025.

1. Acolhimento institucional. 2. Convivência familiar. 3. Direitos da criança. 4. Infância. 5. Proteção integral. I. Título.

CDU 347.6(812.1)

**NARA NÚBIA DE ALMEIDA AGUIAR**

**GARANTIA DA CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA**  
**ÀS CRIANÇAS EM ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL: análise da atuação da 1ª**  
Promotoria de Justiça da Infância e Juventude de São Luís

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharela em Direito.

Aprovada em: 25/06/2025.

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof. Ma. Maíra Lopes de Castro (Orientadora)**  
Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco - UNDB

---

**Prof. Ma. Anna Valéria de Miranda Araújo (Primeiro Examinador)**  
Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco - UNDB

---

**Prof. Ma. Letícia Prazeres Falcão (Segundo Examinador)**  
Escola Superior do Ministério Público do Estado do Maranhão - ESPMA

A São José, padroeiro das famílias, exemplo de fé, trabalho e proteção, a quem confio meus passos e dedico, com gratidão, cada conquista desta jornada.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, fonte de toda força, sabedoria e luz, que guia meus passos em cada desafio e conquista, e a São José, meu padroeiro, exemplo de fé, trabalho e proteção, a quem confio meus caminhos e dedico, com profunda gratidão, cada vitória desta jornada.

À minha família, especialmente à minha mãe, Dinalva, que me apoia incondicionalmente, sonha os meus sonhos e acredita em mim quando nem eu mesma sou capaz. Ao meu pai, José Otávio, que é auxílio e proteção, mesmo sem entender o que significava essa tal sigla (TCC), já que ele nunca lembrava o que era. À minha irmã, por estar ao meu lado mesmo nos gestos mais simples, mas sempre cheios de amor e cuidado, que me fortalecem nos dias difíceis.

À minha tia Matilde, *in memoriam*, que esteve presente desde o meu nascimento até o meu primeiro estágio de graduação. Infelizmente, não pôde estar comigo neste momento, pois partiu antes do que poderíamos esperar.

Ao meu namorado e melhor amigo, Paulo Ricardo, que está comigo desde o ensino médio e tem sido minha melhor companhia em todos os dias desta jornada. Nunca vou esquecer o dia em que comecei a falar com você sem saber que iria amá-lo tanto.

E, claro, agradeço aos membros do Ministério Público, em especial ao Dr. Sandro Lobato Carvalho, ao Jonh Selmo, à Emily Abreu, com quem tive a honra de trabalhar em equipe, e ao Dr. Márcio Thadeu, cuja contribuição foi fundamental para a minha pesquisa. Sou grata pela atenção, pelo suporte e pelo compartilhamento de conhecimentos que foram essenciais para a realização deste trabalho.

Aos amigos que fizeram parte dessa caminhada: Gliciane Maria, Nayara Rodrigues, Talita Abrantes, Luana Chaves, João Pedro Birino, Sarah Joice, Sara Laís e Lucas Leandro. Com vocês, a vida acadêmica se tornou mais leve. A nossa “*Bancadinha*” sempre terá lugar na minha memória e no meu coração.

À minha orientadora, Maíra Castro, pela condução leve, respeitosa e comprometida deste trabalho. Seu olhar atento e sensível fez toda a diferença na finalização desta etapa.

E, por fim, a todos os que têm fé no direito e na justiça, a minha sincera admiração.

“A infância é um chão que pisamos a vida inteira”. Lia Luft

## RESUMO

Nas últimas décadas, o Brasil passou por importantes transformações no campo dos direitos da infância e adolescência, marcadas pelo rompimento com antigos modelos repressivos e a adoção do paradigma da proteção integral. Ainda assim, vestígios dessas práticas institucionais ultrapassadas ainda persistem atualmente, porém sob novas perspectivas. Diante disso, a presente pesquisa tem como objetivo analisar os impactos do acolhimento institucional prolongado no desenvolvimento de crianças e adolescentes, com base na atuação da 1ª Promotoria de Justiça da Infância e Juventude de São Luís. Para tanto, foi adotado o método hipotético-dedutivo, com abordagem explicativa, utilizando-se de pesquisa bibliográfica e de campo, com aplicação de questionários e análise documental. Os dados demonstram que, embora o acolhimento institucional seja previsto legalmente como medida provisória e excepcional, sua aplicação ainda apresenta falhas estruturais e emocionais, refletindo em vínculos frágeis, longas permanências e efeitos negativos no desenvolvimento dos acolhidos. A comparação com a experiência romena evidenciou que, em contextos de negligência afetiva, mesmo sob o pretexto de proteção, o acolhimento pode resultar em novas violações de direitos. Conclui-se, portanto, que é urgente fortalecer políticas que assegurem a convivência familiar e comunitária como prioridade, promovendo um sistema verdadeiramente protetivo e humanizado, a partir da atuação integrada dos órgãos do Sistema de Garantia de Direitos.

**Palavras-chave:** acolhimento institucional; convivência familiar; direitos da criança; infância; proteção integral.

## ABSTRACT

In recent decades, Brazil has undergone significant transformations in the field of children's and adolescents' rights, marked by the rupture with repressive models and the adoption of the paradigm of integral protection. Nevertheless, remnants of outdated institutional practices still persist today, albeit under new perspectives. In this context, the present research aims to analyze the impacts of prolonged institutional care on the development of children and adolescents, based on the performance of the 1st Prosecutor's Office for Children and Youth in São Luís. For this purpose, the hypothetical-deductive method was adopted, with an explanatory approach, using bibliographic and field research, through the application of questionnaires and document analysis. The findings demonstrate that, although institutional care is legally provided as a provisional and exceptional measure, its implementation still reveals structural and emotional shortcomings, resulting in fragile bonds, extended stays, and negative effects on the development of those sheltered. The comparison with the Romanian experience highlighted that, in contexts of affective neglect, even under the pretext of protection, institutional care can lead to new rights violations. It is concluded, therefore, that it is urgent to strengthen policies that ensure family and community living as a priority, promoting a truly protective and humanized system, through the integrated action of the Child Rights Guarantee System.

**Keywords:** child rights; childhood; family living; institutional care; integral protection.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 - Distribuição de crianças em acolhimento por idade .....	33
Gráfico 2 - Distribuição de crianças em acolhimento por cor/etnia .....	34
Gráfico 3 - Total de crianças em acolhimento por tempo de acolhimento.....	35
Gráfico 4 - Total de crianças acolhidas por tempo de permanência na primeira infância .....	36
Tabela 1 - Quantitativo de crianças que se encontram acolhidas, por tipo de acolhimento .....	32
Tabela 2 - Quantitativo de crianças em unidades de acolhimento em 2019 e 2020.....	37
Tabela 3 - Crianças acolhidas segundo número de entradas no sistema .....	39
Tabela 4 - Motivos de acolhimento institucional de crianças, entre 2019 e 2020.....	41
Tabela 5 - Unidades com crianças de 0 a 5 anos por frequência de visitas familiares.....	43
Tabela 6 - Percentual de unidades que ofertam serviços para crianças de 0 a 5 anos .....	46
Tabela 7 - Tempo médio de acompanhamento pós-desligamento de crianças de 0 a 5 anos...	49

## LISTA DE SIGLAS

BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNCA	Cadastro Nacional de Crianças Acolhidas
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ESMP/MA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
IBDCRIA	Instituto Brasileiro de Direito da Criança e do Adolescente
MP	Ministério Público
ONU	Organização das Nações Unidas
PNBEM	Política Nacional do Bem-Estar do Menor
SAM	Serviço de Assistência ao Menor
SEMCAS	Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social
SNA	Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
UNDB	Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco

## SUMÁRIO

1	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
2	<b>ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL NO BRASIL: FUNDAMENTOS JURÍDICOS E SOCIAIS</b> .....	13
2.1	<b>A evolução do acolhimento institucional no Brasil: do Códigos de Menores ao Serviço de Assistência ao Menor (SAM)</b> .....	13
2.2	<b>Da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor à Doutrina da “Situação Irregular”</b> .....	17
2.3	<b>O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90) e o Princípio da Proteção Integral</b> .....	22
3	<b>POLÍTICAS DE ACOLHIMENTO E SUAS CONSEQUÊNCIAS: UMA ANÁLISE ENTRE O EXPERIMENTO ROMENO E O SISTEMA DE ACOLHIMENTO NO BRASIL</b> .....	27
3.1	<b>Filhos do Estado: A tragédia da infância institucionalizada na Romênia</b> .....	27
3.2	<b>Panorama das Unidades de Acolhimento no Brasil (2019-2020)</b> .....	31
3.3	<b>Acolhimento de Crianças e Adolescentes no Brasil: Um Estudo sobre o Sistema Nacional de Acolhimento no Brasil</b> .....	37
3.4	<b>O Direito à Convivência Familiar e o Fortalecimento dos Vínculos com as Famílias de Origem: Visitas e Acompanhamento às Crianças Acolhidas</b> .....	42
4	<b>DOS ÓRGÃOS DE PROTEÇÃO À INFÂNCIA E JUVENTUDE E SUAS RESPECTIVAS ATUAÇÕES NA DEFESA DA CONVIVÊNCIA FAMILIAR</b> .....	51
4.1	<b>Atribuições e Desafios do Conselho Tutelar no Sistema de Garantia de Direitos</b> .....	51
4.2	<b>Atuação do <i>parquet</i> nas Medidas Protetivas de Acolhimento de Crianças e Adolescentes</b> .....	56
4.3	<b>Atuação da 1ª Promotoria de Justiça Especializada da Criança e Adolescente na Garantia da convivência familiar e comunitária dos infantes</b> .....	64
5	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	73
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	76
	<b>ANEXOS</b> .....	81

## 1 INTRODUÇÃO

Em linhas gerais, conforme o art. 227 da Constituição Federal de 1988, a família, a sociedade e o Estado possuem o dever prioritário de garantir os direitos à vida, saúde, alimentação, educação, lazer, cultura, profissionalização, respeito, dignidade, liberdade e convivência familiar e comunitária de crianças, adolescentes e jovens. Além disso, há a obrigação de protegê-los de todas as formas de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (Brasil, 1988).

Dessa maneira, como indivíduos que necessitam de atenção especial por parte do Estado e da sociedade, crianças e adolescentes têm recebido, ao longo dos anos, uma crescente proteção normativa. Isso se deve à sua situação de vulnerabilidade, visando resguardá-los de quaisquer abusos e garantir a efetividade de seus direitos, conforme previsto no texto constitucional (Rodrigues, 2020).

Com o intuito de garantir os direitos da infância e juventude, surgiram diversos mecanismos, dentre eles a Lei nº 8.069/90, legislação infraconstitucional denominada como Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que sinaliza um esforço constante na implementação de serviços de proteção que possam garantir às crianças e adolescentes o direito de viverem em família e comunidade (Valente, 2019).

Conforme Tonet e França (2023), com o intuito de combater situações de violência, mendicância, abuso sexual, entre outras violações contra os infantes que demandam uma resposta imediata, foram criadas algumas medidas, como a colocação em família extensa, por exemplo, tios, avós e outros parentes, e, quando inviável, a colocação sob tutela estatal. Tais alternativas estão previstas em lei e visam garantir os direitos das crianças e adolescentes, especialmente quando o ambiente familiar original não oferece condições adequadas ao seu desenvolvimento.

Neste contexto, há debates acerca do acolhimento institucional, se de fato ele é uma medida que garante a convivência das crianças e adolescentes em comunidade. Por um lado, argumenta-se que o acolhimento institucional, previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), trata-se de uma medida excepcional e provisória de proteção, voltada para aqueles que sofreram situações graves de negligência, maus-tratos, abandono e abusos. Por outro lado, no entanto, argumenta-se que o fato de manter o infante em ambiente desconhecido, com outras pessoas, longe da convivência familiar, pode se caracterizar mais um tipo de violência.

Desse modo, com base nos estudos sobre os órfãos da Romênia, é importante questionar: quais são os impactos do acolhimento institucional prolongado na vida e no desenvolvimento de crianças e adolescentes? Essa análise se justifica, pois o acolhimento institucional, enquanto medida legal, tem como objetivo proteger a criança ao retirá-la de um ambiente violento e/ou abusivo, além de preservar seus vínculos comunitários. No entanto, essa medida não deve, em hipótese alguma, representar uma nova forma de violação de direitos. Assim, investigar essas situações é fundamental para garantir a efetividade da proteção infantojuvenil.

Considerando o exposto, é necessário abordar a hipótese sobre a problemática do acolhimento institucional, analisando seus impactos e apresentando resultados preliminares que auxiliem na compreensão do tema, com base no que foi examinado até o momento. Nesse contexto, é importante ressaltar que, embora o acolhimento institucional seja uma medida legalmente prevista para a proteção da criança em situação de vulnerabilidade, ele também pode representar uma forma de violência, ao afastá-la abruptamente de seu ambiente familiar e inseri-la em um espaço desconhecido, sem vínculos afetivos estabelecidos (Tonet; França, 2023).

Assim, a retirada da criança do convívio familiar, ainda que motivada por riscos ou dificuldades, não significa necessariamente uma medida efetivamente protetiva. Consoante isso, questiona-se se o acolhimento institucional, da forma como é praticado, de fato garante a proteção integral da criança ou se perpetua novas formas de violação de direitos (Tonet; França, 2023).

De modo geral, a análise do tema se faz necessária no âmbito científico devido à relevância dos estudos sobre os impactos da institucionalização prolongada, como evidenciado pelas pesquisas da Universidade de Harvard com os órfãos da Romênia. A pesquisa também é importante no contexto social, pois investiga o direito à convivência familiar e comunitária das crianças em acolhimento institucional, com foco nos órfãos da Romênia. O estudo avalia os efeitos do acolhimento prolongado no desenvolvimento dessas crianças e adolescentes e discute se as medidas adotadas garantem a proteção integral prevista pela Constituição, além de explorar alternativas, como a convivência familiar, e sua eficácia na prática.

No âmbito pessoal, a motivação para este estudo surge de seu caráter interdisciplinar, que envolve a análise de diferentes áreas do conhecimento, como direito, psicologia e sociologia, permitindo um olhar mais abrangente sobre as dinâmicas familiares e os direitos das crianças. Esse tema pode contribuir para a reflexão sobre políticas públicas que garantam o bem-estar e a proteção integral das crianças e adolescentes, além de fomentar discussões sobre os direitos humanos e a construção de uma sociedade mais justa e equitativa.

A presente pesquisa foi conduzida a partir do método hipotético-dedutivo, que parte de hipóteses previamente formuladas com base em pressupostos teóricos, visando testar sua validade ao longo da investigação. Nesse sentido, foram feitas suposições iniciais sobre o acolhimento institucional, buscando deduzir conclusões a partir da análise crítica dos dados coletados.

O tipo de pesquisa é explicativo, com o objetivo de analisar as causas e as relações entre os elementos estudados. Ele visa compreender se a institucionalização de crianças e adolescentes representa mais uma ferramenta de violência ou é de fato um mecanismo que protege os infantes dos atos de negligência cometidos pelos seus responsáveis, elucidando assim suas consequências jurídicas e sociais, sempre à luz do princípio do melhor interesse da criança e do adolescente.

Por fim, quanto à tipologia do estudo, esta foi baseada na pesquisa bibliográfica, o que implica uma revisão detalhada e crítica das fontes teóricas e acadêmicas mais relevantes sobre o tema, por meio da análise de artigos científicos e demais obras especializadas, bem como esta avaliação incluiu a coleta de dados, realizada por meio de pesquisa de campo, que incluiu a aplicação de questionários e a obtenção de documentos, com o apoio da 1ª Promotoria de Justiça da Infância e Juventude de São Luís, com a finalidade exclusivamente científica. A referida Promotoria foi escolhida devido à sua destacada atuação em casos de acolhimento institucional, especialmente no tocante à destituição do poder familiar e às medidas protetivas, observadas de perto durante a experiência prática da autora.

O objetivo deste trabalho é analisar os impactos do acolhimento institucional prolongado no desenvolvimento de crianças e adolescentes, com base em dados da 1ª Promotoria de Justiça da Infância e Juventude de São Luís. Para tanto, examina-se a legislação pertinente, os efeitos psicossociais da institucionalização prolongada e possíveis alternativas que promovam a convivência familiar e comunitária.

A pesquisa está estruturada em três capítulos: o primeiro aborda os fundamentos jurídicos e sociais do acolhimento no Brasil; o segundo trata da experiência dos órfãos da Romênia, bem como expõe a situação da institucionalização de crianças e adolescentes no contexto brasileiro, a partir de dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Por último, o terceiro capítulo analisa a atuação dos órgãos de proteção, com ênfase na 1ª Promotoria de Justiça Especializada da Infância e Juventude, no tocante às medidas protetivas de acolhimento.

## **2 ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL NO BRASIL: FUNDAMENTOS JURÍDICOS E SOCIAIS**

A presente pesquisa aborda o acolhimento institucional no Brasil, com o objetivo de caracterizá-lo desde suas origens, quando ainda era regulado pelos Códigos de Menores, até a sua consolidação no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). O estudo busca entender como a evolução dessa medida de proteção reflete as mudanças nas concepções jurídicas e sociais sobre os direitos das crianças e adolescentes.

Para tanto, analisa-se, inicialmente, a história do acolhimento institucional no Brasil, com ênfase nas transformações que ocorreram ao longo do tempo e as implicações dessas mudanças no tratamento das crianças em situação de vulnerabilidade. Em seguida, é discutido o papel das instituições de acolhimento e a responsabilidade estatal, considerando os a atuação do Poder Público na garantia dos direitos fundamentais dos infantes. A pesquisa ainda investiga os aspectos legais e estruturais que envolvem o acolhimento institucional, focando também nas críticas que esse instituto enfrenta no que diz respeito ao cumprimento da proteção integral prevista na Constituição e no Estatuto da Criança e do Adolescente.

### **2.1 A evolução do acolhimento institucional no Brasil: do Código de Menores ao Serviço de Assistência ao Menor (SAM)**

Primeiramente, é importante destacar que de acordo com indicadores sociais crianças e adolescentes são considerados o grupo mais vulnerável socialmente (Santos; Rêgo, 2020). Entretanto, o reconhecimento dos direitos da infância e adolescência percorreu um longo caminho desde a era colonial até a promulgação da Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente na década de 1990, passando da tutela da igreja e entidades religiosas até se tornar responsabilidade do Estado.

O abandono de crianças é uma prática recorrente desde a colonização do Brasil, período em que essa prática estava associada aos chamados filhos “ilegítimos” e é exatamente nesse contexto que surge a “roda dos expostos”, vinculada às Santas Casas de Misericórdia, considerada o primeiro processo de institucionalização de crianças e adolescentes (Rocha, 2010).

Historicamente, a promulgação da Lei do Ventre Livre, em 1871, marcou um avanço no processo abolicionista ao declarar livres os filhos de mulheres escravizadas nascidos a partir dessa data. Contudo, essa medida também evidenciou uma problemática: o abandono infantil,

que se intensificou após a abolição da escravidão em 1888, pois a saída forçada das famílias escravizadas das fazendas levou muitas crianças e adolescentes a viverem nas ruas, onde ficaram expostos à marginalização e à criminalidade (Rocha, 2010).

Diante desse cenário, surgiu o termo "menor abandonado", utilizado de forma discriminatória para se referir às crianças em situação de vulnerabilidade social. Sendo assim, sem legislação específica para protegê-los, cabia ao Estado buscar formas de assistência a esses menores, embora a sociedade os visse de maneira distinta daqueles considerados "filhos de família" (Rocha, 2010).

Dessa forma, diante da omissão do Estado e da sociedade, as instituições de recolhimento assumiram a responsabilidade pelo cuidado dos impúberes (Rocha, 2010). Destaca-se que a preocupação social com os "menores" só surgiu por volta do século XVII, quando entidades como as Santas Casas de Misericórdia passaram a cuidar dos órfãos por meio das "rodas", instrumentos de madeira que permitiam a entrega anônima de recém-nascidos. Essas crianças eram então recolhidas e entregues a amas de leite, caracterizando, segundo o autor, um atendimento à infância marcado pela caridade e pelo assistencialismo, estreitamente ligado a instituições filantrópicas e religiosas (Marcilio, 1997 *apud* Rocha, 2010).

Com base em Irene Rizzini e Irma Rizzini (2004), o atendimento ao alto número de bebês abandonados era realizado, em grande parte, por meio do sistema de criação externa, com a contratação de amas-de-leite pelas Santas Casas. Essa prática tentava evitar mortalidade extrema nas Casas de Expostos, já que o cuidado coletivo em instituições, principalmente antes dos avanços da microbiologia, colocava os bebês em condições insalubres e grandes riscos, como a má amamentação artificial. No Brasil, por sua vez, muitas amas eram mulheres escravizadas, alugadas por seus senhores para exercer essa função.

Irene Rizzini e Irma Rizzi (2004) revelam que, embora as amas externas fossem frequentemente acusadas de maus-tratos, os dados estatísticos da época indicavam que as crianças sob seus cuidados tinham maiores chances de sobrevivência, se comparadas àquelas que permaneciam nas instituições, onde o convívio com crianças doentes e a superlotação aumentavam os riscos de contaminação e morte. Conseqüentemente, diante dessas problemáticas, a Roda dos expostos foi extinta em meados do ano de 1950.

É nesse contexto, entre as décadas de 1890 e 1920, que a infância pobre começa a ganhar repercussão nacional, impulsionada pela situação de abandono e pelo medo da periculosidade (Rocha, 2010). Diante desse cenário, cresce o interesse em compreender a problemática do menor abandonado, pobre ou infrator, o que impulsiona a criação de políticas públicas voltadas a essa população. Assim, ao longo do século XX, são estabelecidas

normativas específicas, culminando na criação do primeiro Código de Menores, o Código Mello Mattos, em 1927, com o objetivo de regulamentar a assistência e refletir sobre seus efeitos no plano educacional (Tome *et al.*, 2019).

Sendo assim, o Código de Menores, instituído pelo Decreto nº 17.943-A, em 12 de outubro de 1927, representou o primeiro marco de proteção especial à infância na América Latina. Elaborado pelo jurista José Cândido de Albuquerque Mello Mattos, essa legislação ficou conhecida como Código Mello Mattos e foi a segunda no mundo a estabelecer diretrizes específicas para o amparo de menores em situação de vulnerabilidade (Rocha, 2010).

Conforme Rocha (2010), o Código de Menores de 1927 classificava os menores em duas categorias: delinquentes e abandonados, sendo considerada a primeira intervenção oficial na vida dessas crianças. O código tratava exclusivamente daqueles que viviam em situação irregular, utilizando para designá-los termos como “vadios”, “expostos”, “transviados” e “libertinos”.

Quanto à terminologia utilizada para se referir aos menores, é importante destacar:

No Brasil Império, os juristas utilizavam os termos: “menor” e “menoridade” na determinação da idade como um dos critérios que imputava a responsabilidade penal da criança ou adolescente infrator. A expressão “menor” acabou tornando-se pejorativa e discriminatória a partir do final do século XIX, por vincular as crianças e os adolescentes pobres das cidades com delinquência, considerando-os uma ameaça em potencial à sociedade (Mendes, 2015, p. 42).

Logo, no contexto pátrio, a institucionalização da infância pobre foi historicamente caracterizada por um viés excludente e discriminatório, evidenciado principalmente pela terminologia adotada pelo Estado, bem como por seu ordenamento jurídico. Nessa linha, o Código de Menores de 1927, ao classificar crianças como "delinquentes" ou "abandonadas", demonstrava uma visão reducionista dos infantes, negligenciando seus direitos fundamentais. Tal abordagem tinha raízes no período imperial, perpetuando estigmas sociais através de termos pejorativos como "vadios" e "libertinos", por exemplo, justificando assim medidas repressivas em detrimento de políticas de proteção e inclusão.

Posto isso, com base nesse contexto do início do século XX, em que havia um crescente número de crianças desamparadas e abandonadas nos centros urbanos, gerou-se uma preocupação entre médicos, juristas e a sociedade em geral, tendo em vista que havia o temor de que esses menores, expostos à marginalização e sem qualquer tipo de proteção, comprometessem a organização social (Tome *et al.*, 2019).

O Código de Menores, ao abordar a questão da assistência social, restringia-se a menores de baixa renda, uma vez que as crianças provenientes de famílias economicamente estruturadas não eram consideradas como necessitadas dessa intervenção estatal e, de acordo com a legislação da época, essas famílias não corriam o risco de gerar futuros "problemas sociais", e, portanto, não eram alvo da assistência ou da ajuda do Estado. Essa divisão, que visava identificar e tratar as crianças como pertencentes a uma classe marginalizada, destacava uma visão preconceituosa e excludente sobre as crianças de diferentes contextos familiares (Rocha, 2010).

Com base nessa perspectiva, é possível perceber como a “assistência social” prevista no Código de Menores era seletiva e excludente, voltada apenas às crianças pobres, como se apenas elas representassem algum risco à sociedade. Isso mostra uma lógica bastante preconceituosa da época, em que a pobreza era tratada quase como sinônimo de desvio de conduta, enquanto os menores das classes mais altas eram vistos como naturalmente protegidos e, por isso, fora do alcance das medidas de proteção do Estado.

Apesar de ser responsabilidade do Estado cuidar da vida e do desenvolvimento dos infantes, com base em Rocha (2010), as medidas mais comuns eram o internamento dos menores em orfanatos, visando garantir ao menos alimentação, mas com o objetivo velado de retirá-los do convívio social. Outra alternativa encontrada foi o trabalho precoce, que funcionava como uma forma de prevenção à delinquência futura, deixando as crianças e adolescentes apenas com duas opções: o orfanato ou o trabalho.

Posteriormente, após o fechamento das rodas dos expostos e o primeiro Código de Menores, foram desenvolvidos novos mecanismos para amparar crianças e adolescentes. Entre os anos de 1941 e 1964, destacam-se a criação do Serviço de Assistência ao Menor (SAM) e da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), como formas de garantir a proteção e o cuidado das crianças vulneráveis (Santos; Rêgo, 2020).

Quanto ao Serviço de Assistência ao Menor (SAM), este foi instituído durante o governo de Getúlio Vargas, em 1941, e segundo Irene Rizzini e Irma Rizzini (2004), ele se baseou no modelo do Juízo de Menores do Distrito Federal, promovendo inicialmente poucas mudanças estruturais. Embora tivesse como meta a assistência nacional à infância desamparada, seu processo de expansão foi marcado por desvirtuamentos, transformando escritórios em espaços de apadrinhamento político e, muitas vezes, direcionando vagas nas instituições de ensino a crianças cujas famílias possuíam recursos, mediante favorecimentos e corrupção.

O SAM era subordinado ao Ministério da Justiça e tinha como foco o tratamento de crianças e adolescentes em situação de abandono ou que cometeram atos infracionais. No

entanto, o sistema enfrentava diversos problemas, como violência contra os internos, incluindo castigos, vendas de meninos, prostituição, torturas e corrupção por parte dos funcionários, o que refletia a gravidade das condições nas instituições (Rocha, 2010).

Além disso, a criação do Serviço de Assistência assemelhava-se a um sistema penitenciário voltado para menores de dezoito anos, cuja abordagem era centrada na reclusão e repressão, sem uma visão mais humanizada ou de reabilitação para essa população vulnerável (Rocha, 2010). Conforme Irene Rizzini e Irma Rizzini (2004), o SAM ficou marcado no imaginário popular como uma instituição voltada à contenção dos chamados "menores transviados", sendo acusado de produzir criminalidade juvenil ao invés de preveni-la, funcionando, muitas vezes, como uma verdadeira "escola do crime", onde a passagem pelo sistema deixava marcas profundas e contribuía para a estigmatização desses jovens.

Sob essa ótica, diante das dificuldades enfrentadas, surgia a necessidade de uma reforma completa na estrutura do SAM e a proposta mais coerente para o momento era a criação de uma nova entidade voltada para a formulação de uma política nacional de bem-estar do menor, essa transformação buscava superar os problemas de repressão e violência, oferecendo alternativas mais eficazes e dignas para o atendimento a crianças e adolescentes em situação de risco (Rocha, 2010).

Desde a década de 1950, críticas ao funcionamento do SAM já eram recorrentes entre autoridades, políticos e diretores da própria instituição, que sugeriam a criação de um novo modelo de atendimento mais eficaz e menos comprometido com práticas autoritárias. Foi nesse contexto que, em 1964, durante o primeiro ano do regime militar instaurado após o golpe de 31 de março, surgiu a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), de acordo de Irene Rizzini e Irma Rizzini (2004). Consequentemente, a extinção do SAM deu origem à criação da FUNABEM e das unidades conhecidas como FEBEMs, que passaram a ser responsáveis pelo atendimento e acolhimento de crianças e adolescentes em situação de risco (Rocha, 2010).

## **2.2 Da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) à Doutrina da "Situação Irregular"**

Nesse cenário, a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), criada em 1964 durante o primeiro governo militar, surgiu para substituir o Serviço de Assistência ao

Menor (SAM), com a proposta de implementar uma nova Política Nacional do Bem-Estar do Menor (Rocha, 2010). Denominada como “Anti-SAM”, tinha como objetivo romper com as diretrizes antes adotadas, conforme apontam Irene Rizzini e Irma Rizzini (2004).

A Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), instituída em 1964, no início do regime militar, surgiu como alternativa ao criticado Serviço de Assistência ao Menor (SAM), visando implementar uma nova Política Nacional do Bem-Estar do Menor. Denominada de forma simbólica como “Anti-SAM”, a FUNABEM buscava romper com práticas institucionais ultrapassadas, promovendo uma atuação descentralizada e com foco na convivência familiar e comunitária (Rocha, 2010).

Essa fundação foi uma resposta direta às crescentes denúncias de maus-tratos nas instituições voltadas ao acolhimento de crianças e adolescentes. Ao ser instituída, a FUNABEM buscava melhorar as condições de vida dos menores em situação de vulnerabilidade e proteger seus direitos, ao mesmo tempo em que procurava sanar as críticas sobre a falta de efetividade das políticas anteriores, como o SAM (Serviço de Assistência ao Menor), no que tange à proteção e ao tratamento digno das crianças nas instituições (Rocha, 2010).

De acordo com Irene Rizzini e Irma Rizzini (2004) a criação da FUNABEM, em 1964, surgiu com a proposta de romper com o modelo ultrapassado e criticado do SAM, com novas diretrizes e princípios voltados à proteção do menor sob a ótica da segurança nacional. Essa mudança institucional buscava afastar-se da lógica dos antigos “depósitos de menores” e promover uma atuação mais planejada, normatizadora e descentralizada, valorizando o convívio familiar e a integração comunitária.

No entanto, apesar da proposta de inovação, foi necessário incorporar a estrutura do SAM, inclusive seus espaços físicos, como ocorreu com o Centro-Piloto e as escolas de Quintino e da Ilha do Governador. Dessa forma, a FUNABEM acabou herdando não apenas o aparato material, mas também práticas e imaginários que resistiam à ruptura pretendida, revelando as dificuldades de uma transformação efetiva no atendimento à infância e juventude vulneráveis, segundo Irene Rizzini e Irma Rizzini (2004). Logo, a tentativa de implementar uma profunda transformação é o principal fator da criação e formulação da FUNABEM, que já nasceu incumbida de solucionar as problemáticas que os demais institutos não foram capazes de sanar.

Em vista disso, embora a FUNABEM tivesse esse intuito, as políticas de “bem-estar” implementadas não foram suficientes e eficazes, uma vez que não preveniam a delinquência e tampouco garantiam os direitos fundamentais das crianças e adolescentes, permitindo que fossem tratados de maneira inadequada. Embora houvesse a intenção de

assegurar esses direitos, a execução correta e eficaz das políticas não recebeu a devida prioridade por parte do Estado (Rocha, 2010).

Nesse cenário de crescentes denúncias sobre o sistema de atendimento (FUNABEM/FEBEM), a sociedade pressionou pela criação da CPI do Menor Abandonado, instaurada em 1970, que revelou a insuficiência e o descaso da Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM), sendo que o objetivo dessa CPI era atualizar o Código Mello Mattos, sem, no entanto, alterar sua essência. Como resultado, em 10 de outubro de 1979, foi promulgado o novo "velho" Código de Menores, que, embora tivesse alterado e atualizado alguns artigos, manteve a estrutura jurídica baseada em princípios repressivos (Rocha, 2010).

Dessa maneira, de acordo com Machado (2024), mesmo durante a Ditadura Militar, em que a FUNABEM era vista como uma grande conquista da "Revolução de 1964", instalou-se a CPI, uma vez que a realidade da infância e juventude brasileira mostrava que a PNBEM não resolvia o "problema do menor".

Conforme Faleiros (2011 *apud* Machado, 2024), a CPI concluiu que a pobreza era a principal causa do abandono de menores, e que a criminalidade entre os jovens estava em crescimento. Além disso, destacou que as ações da FUNABEM estavam limitadas a um único centro e que as FEBEM's e os órgãos municipais enfrentavam sérias dificuldades devido à falta de recursos, que eram insuficientes para lidar com a magnitude dos problemas sociais que afetavam a infância.

Paralelamente, as declarações internacionais de direitos humanos já sinalizavam outra direção, visto que a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, marco essencial no reconhecimento dos direitos fundamentais da pessoa humana, estabeleceu no seu art. 1º que "todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade" (ONU, 1948, p.1), reafirmando os ideais de liberdade, igualdade e solidariedade que orientam a construção de uma sociedade mais justa e humana.

Seguindo essa evolução normativa internacional, em consonância com o direito das crianças e adolescentes, o primeiro princípio da Declaração Universal dos Direitos da Criança de 1959 estabelece que todas as crianças têm direito à igualdade, sem qualquer tipo de discriminação, garantindo-lhes os direitos previstos na Declaração independentemente de sua origem, condição social ou familiar. O segundo princípio da Declaração Universal dos Direitos da Criança de 1959 trata do direito à proteção especial, garantindo oportunidades e serviços que possibilitem um desenvolvimento saudável e pleno, assegurando condições de liberdade e dignidade, com a prioridade do interesse da criança na legislação (Rocha, 2010).

Enquanto o terceiro estabelece que as crianças têm o direito ao nome e nacionalidade, o quarto, por sua vez, dispõe que o infante tem direito também a moradia, alimentação e assistência médica adequada à criança e à mãe, isto é, benefícios da previdência social. No que tange aos demais princípios, estes vão desde a garantia de um desenvolvimento completo e harmonioso no ambiente em que a criança está inserida, que deve ser regado de amor e compreensão (art. 6º), até mesmo o direito do infante de ser protegido contra o abandono e a exploração no trabalho (art. 9º) e, por fim, o direito de crescer dentro de um espírito de solidariedade, compreensão, amizade e justiça entre os povos (art. 10º) (Rocha, 2010).

Posto isso, reconhece-se a importância da Declaração Universal dos Direitos da Criança de 1959, que teve um papel fundamental na evolução dos direitos infantis, servindo de inspiração para a atualização do Código de Menores em 1979 (Rocha, 2010), visto que esse documento simbolizou um avanço jurídico e humanitário ao posicionar a criança como sujeito de direitos e não mais como mero objeto de intervenção estatal.

Um dos momentos mais importantes e marcantes da evolução do reconhecimento dos direitos das crianças e dos adolescentes é exatamente o Código de Menores, Lei 6.679/79, e a Doutrina da Situação Irregular. Segundo Maximiano, Silva e Nascimento (2019), o Código de Menores de 1979 manteve a tutela estatal sobre crianças e adolescentes órfãos ou abandonados, estabelecendo o Estado como responsável legal. Assim, aqueles em situação de abandono eram encaminhados para instituições e lá permaneciam até atingirem a maioridade.

Conforme o autor, os Códigos de Menores foram utilizados pelo Estado como instrumento de controle, com o objetivo de reprimir crianças e adolescentes considerados em "situação irregular", os quais eram vistos como causadores de problemas sociais e, por isso, recolhidos e internados em instituições (Maximiano; Silva; Nascimento, 2019), o que simboliza a visão punitiva da infância pobre, que era tratada com base na lógica da marginalização e não da inclusão.

Em termos gerais, segundo Beloff (1999) é possível caracterizar o sistema da situação irregular a partir de inúmeros indicadores, sendo o primeiro referente ao que segue:

Los niños y jóvenes aparecen como objetos de protección, no son reconocidos como sujetos de derecho sino como incapaces que requieren un abordaje especial. Por eso las leyes no son para toda la infancia y la adolescencia sino sólo para una parte del universo de la infancia y la adolescencia, son para los “menores” (Beloff, 1999, p. 14).

Por tal razão, crianças e adolescentes não eram reconhecidos como sujeitos de direitos, mas sim como incapazes que necessitavam de um tratamento especial.

Conseqüentemente, as leis não se aplicavam a toda a infância e adolescência, mas apenas a uma parte específica, os chamados “menores”, tal entendimento limitava a autonomia dos jovens e restringia sua participação ativa na sociedade.

Além disso, o conceito de "menores em situação de risco ou perigo moral ou material" era frequentemente utilizado em sistemas jurídicos especializados para identificar as crianças e adolescentes que enfrentavam condições adversas. No entanto, essas categorias eram vagas e ambíguas, dificultando sua compreensão a partir da perspectiva legal. Com isso, expressões como "menores em situação de risco" ou "em circunstâncias especialmente difíceis", são exemplos de termos que permitiam a entrada discricionária de menores no sistema de justiça especializado, sem critérios claros e objetivos (Beloff, 1999).

Ademais, no sistema da "situação irregular", a criança ou adolescente era considerado o principal responsável por sua condição, sendo suas circunstâncias pessoais, familiares e sociais responsáveis por o colocarem nessa situação. Conseqüentemente, ele se tornava alvo de intervenções estatais coercitivas, afetando não apenas ele, mas também sua família. E, por fim, destaca-se que de acordo com a doutrina da situação irregular, a opinião das crianças era irrelevante, o que estava intrinsicamente ligado à sua ideia de incapacidade, segundo (Beloff, 1999), visto que se acreditava que os “menores” não possuíam discernimento suficiente para participar das decisões que os afetavam.

Diante desse cenário, no início da década de 1980, a sociedade brasileira começou a se mobilizar em prol da liberdade e da democracia, o que contribuiu para o fim do regime militar. Nos anos seguintes, houve um crescente movimento de denúncias e questionamentos sobre a forma como crianças e adolescentes em "situação irregular" eram tratados (Maximiano; Silva; Nascimento, 2019). Daí surge o termo utilizado para se referir ao paradigma jurídico que orientou a proteção da infância e juventude durante esse período: a "Doutrina da Situação Irregular".

Conforme Irene Rizzini e Irma Rizzini (2004), a FUNABEM e a Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM) atuaram de forma ativa frente às mudanças nas políticas de proteção à infância. No ano de 1987, o Projeto Diagnóstico Integrado buscou revisar os paradigmas vigentes, especialmente no que diz respeito ao conflito entre a centralização das políticas e a descentralização da execução. Ainda assim, a lógica corretiva permaneceu predominante, resultando na institucionalização em massa de crianças pobres, refletindo a carência de políticas públicas voltadas para suas comunidades.

As limitações da Política Nacional do Bem-Estar do Menor, somadas às denúncias sobre a institucionalização em massa e à repressão baseada na doutrina da situação irregular,

resultaram em intensas mobilizações sociais na década de 1980. Esses movimentos foram determinantes para a formulação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), marco que substituiu o Código de Menores e consolidou o reconhecimento da criança e do adolescente como sujeitos plenos de direitos (Maximiano; Silva; Nascimento, 2019).

### **2.3 O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90) e o Princípio da Proteção Integral**

*“No es posible dar una definición acabada de protección integral de los derechos de los niños”*, já que o conceito de proteção integral ainda carece de clareza em muitas esferas institucionais, isso tem permitido, inclusive, que legislações baseadas na antiga doutrina da situação irregular ainda sejam equivocadamente defendidas como modelos de proteção da infância. No entanto, é importante destacar que a proteção integral deve ser compreendida como a efetiva proteção de direitos, o que exige o rompimento definitivo com paradigmas que reduzem a criança e o adolescente à condição de objetos da intervenção estatal (Beloff, 1999).

Nesse contexto de transição paradigmática, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), promulgado em 1990, representa um marco ao substituir a doutrina repressiva do Código de Menores de 1979 e introduzir novas abordagens políticas, jurídicas e sociais. Ao estabelecer que toda criança e adolescente tem direito à proteção integral, o ECA os reconheceu como sujeitos de direitos, com responsabilidades compartilhadas entre a família, a sociedade e o Estado. Dessa maneira, a categoria "menor" foi excluída do conceito jurídico, e a nova perspectiva sobre os infantes foi incorporada, alinhando-se aos preceitos da Convenção Internacional dos Direitos da Criança de 1989 (Maximiano; Silva; Nascimento, 2019).

De acordo com Ramidoff (2016) a substituição trazida pelo ECA do termo "menor" por "criança e adolescente" surgiu com o entendimento de que o termo "menor", ao longo do tempo e em decorrência das legislações anteriores, passou a ser associado a uma conotação pejorativa, além de remeter à doutrina da situação irregular.

Sendo assim, é importante elucidar melhor esse contexto a partir da ótica abordada no livro *"Justicia y derechos del niño"*, que preceitua ter sido abandonada *“[...] la noción de menores como sujetos definidos de manera negativa, por lo que no tienen, no saben o no son capaces, y pasan a ser definidos de manera afirmativa, como sujetos plenos de derecho”* (Beloff, 1999, p. 19). Isto é, houve o abandono da visão negativa sobre as crianças, baseado no que lhes faltava, para a adoção de uma perspectiva afirmativa, reconhecendo-as como sujeitos de direitos.

Porém, é importante destacar que o reconhecimento da criança como sujeito de direitos foi marcado antes mesmo do ECA, pela Constituição Federal de 1988, uma vez que, conforme Santos; Rêgo (2020, p. 9), a mesma “representou um marco da revalorização da infância, visto que introduziu alterações no que se refere aos direitos da criança e do adolescente”.

Nesse interim, é fundamental destacar que o Brasil foi responsável por romper com o padrão tradicional ao criar, de forma inédita na América Latina, um processo participativo e democrático para elaborar leis voltadas às crianças. Segundo Pietro Barcellona, esse movimento foi responsável por mostrar que a capacidade de criar normas não pertence apenas aos parlamentares, mas também é uma habilidade compartilhada pela sociedade como um todo (Beloff, 1999).

Tal destaque, vai desde a elaboração da Constituição de 1988, especialmente no que diz respeito aos artigos 227, que garantiu os direitos das crianças, bem como no art. 204 da referida Carta Magna, encarregado por estabelecer a colaboração entre governo e sociedade civil na formulação de políticas públicas, como a própria elaboração do Estatuto, responsável por fortalecer a conexão entre o Brasil e outros países latino-americanos, encerrando assim, um período de pouca interação entre eles na área social (Beloff, 1999).

Desse modo, parafraseando o relevante art. 227 da Constituição Federal de 1988:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (Brasil, 1988).

Diante disso, entende-se que o princípio da proteção integral, previsto no artigo 227 da Constituição Federal, estabelece que é dever da família, do Estado e da sociedade assegurar, com absoluta prioridade, os direitos fundamentais das crianças e adolescentes. Esse princípio também impõe a obrigação de prevenir qualquer ameaça ou violação desses direitos, tornando necessária a intervenção do poder público para coibir qualquer forma de violência. A efetivação dessa proteção exige a cooperação entre a sociedade e o Estado, garantindo a defesa plena da infância e juventude.

Nessa perspectiva, Ramidoff (2016) destaca que o ECA estabelece a corresponsabilidade entre o Estado, a sociedade e a família no princípio da proteção integral, justificando-se pela condição de vulnerabilidade das crianças e adolescentes, que são

considerados incapazes de garantir seus próprios direitos. Desse modo, o Estado assume a maior responsabilidade, sendo incumbido de aprimorar, executar as leis e formular novas normas. Em relação aos pais, por sua vez, é dever deles oferecer as necessidades básicas, como assistência, educação e cuidado aos filhos.

Posto isso, conforme Mary Beloff (1999), a proteção integral significa assegurar direitos, e o melhor interesse da criança equivale à concretização plena desses direitos, percebe-se, então, que essa noção permanece aberta, em busca permanente de novos e melhores padrões.

É importante salientar que, além do princípio citado, conforme Santos; Rêgo (2020), o Estatuto da Criança e do Adolescente incorporou diversas normativas internacionais de proteção à infância e juventude, promovendo avanços significativos na garantia de direitos. Sua implementação não apenas modernizou a legislação nacional, como também a tornou uma referência internacional em termos de proteção infanto-juvenil.

Assim sendo, evidencia-se que, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, diversas associações se formaram e se articularam, tanto na luta quanto na elaboração e homologação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990 e foi exatamente a Lei nº 8.069/90 que reconheceu as crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e deveres, conforme Nucci (2014) preceitua em sua obra em busca de uma de uma Constituição Federal das Crianças e Adolescentes.

Assim, após o Estado, a família e a sociedade assumirem a responsabilidade pela proteção, o acolhimento de crianças e adolescentes em instituições tem gerado intensos debates, uma vez que essa medida visa tanto o enfrentamento da violência quanto a proteção desses indivíduos (Ramidoff, 2016).

Dessa maneira, apesar das críticas que cercam a prática do acolhimento institucional, é possível reconhecer que, diante de situações que envolvem extrema vulnerabilidade, omissão e violência, essa medida pode representar uma forma de proteção necessária. Entretanto, é fundamental que o acolhimento seja sempre tratado como a última alternativa, respeitando seu caráter provisório e excepcional, para que não se torne uma solução rotineira e permanente, o que contraria os princípios de proteção integral e convivência familiar previstos no ordenamento jurídico.

Quanto ao acolhimento institucional, este tem como objetivo receber crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social, oferecendo-lhes proteção em lares de acolhimento. Esses lares prestam serviços para aqueles cujos direitos foram violados devido a

abandono, negligência, violência ou pela falta de cuidado e proteção por parte da família, que não tem condições de garantir esses cuidados básicos (Santos; Rêgo, 2020).

Sob essa ótica, o cuidado oferecido pelas instituições de acolhimento é elemento central na promoção do desenvolvimento de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar. Para tanto, é essencial que os cuidadores estabeleçam vínculos afetivos e relações horizontais com os acolhidos, pois apenas assim o espaço institucional pode ser percebido como ambiente de proteção e não como fator de risco. Além do apoio emocional, o suporte instrumental também contribui significativamente para a construção de um ambiente seguro e saudável, capaz de favorecer o crescimento e a formação desses indivíduos (Acioli *et al.*, 2018)

Em vista disso, é importante destacar o §1º do art. 101 do Estatuto da Criança e do Adolescente que dispõe sobre a institucionalização dos infantes:

§ 1º O acolhimento institucional e o acolhimento familiar são medidas provisórias e excepcionais, utilizáveis como forma de transição para reintegração familiar ou, não sendo esta possível, para colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade (Brasil, 1990).

Isto posto, fica claro que o principal objetivo não é apenas oferecer à criança ou adolescente um abrigo, mas também garantir condições dignas para o seu desenvolvimento. Além disso, destaca-se que o acolhimento se trata de uma etapa transitória, tendo em vista o § 2º do art. 19 do ECA, que dispõe que o acolhimento institucional não deve se prolongar por mais de 18 (dezoito) meses, salvo se houver justificativa para tanto, o que deve ser devidamente fundamentado (Brasil, 1990). Logo, o retorno para a família de origem é a primeira alternativa e, caso isso não seja possível, a colocação em família substituta.

Portanto, a principal contribuição do ECA para a institucionalização de crianças e adolescentes está relacionada aos objetivos do acolhimento, com o intuito de evitar a institucionalização indiscriminada e a permanência prolongada dessas crianças em instituições, o que, com o tempo, se tornou cada vez mais comum, pois muitas delas ficavam por anos em acolhimento institucional, sem serem reintegradas a um ambiente familiar (Maximiano; Silva; Nascimento, 2019).

Para tanto, é importante salientar de forma exemplificativa, o §5º do artigo 19 do ECA, que destaca a garantia da convivência da criança com sua mãe enquanto ela estiver institucionalizada, bem como o artigo 19-B do referido dispositivo, que dispõe ser direito do infante institucionalizado a participação em programa de apadrinhamento. Ademais, destaca-se o §1º do art. 34 do Estatuto, que estabelece a priorização da inclusão de crianças ou adolescentes

em programas de acolhimento familiar em relação ao acolhimento institucional, observando-se sempre o caráter temporário e atípico dessa medida (Brasil, 1990).

E, por fim, o inciso III do §3º do artigo 90 do Estatuto da Criança e do Adolescente, que estabelece que serão levados em consideração os índices de sucesso na reintegração familiar ou na adaptação à família substituta no que diz respeito ao acolhimento institucional (Brasil, 1990). Posto isso, com base nos artigos supracitados, é claro o intuito do Estatuto quanto ao objetivo de oferecer ao infante a convivência familiar e comunitária, dedicando diversos dispositivos legais que asseguram esse direito.

Em contrapartida, vários pesquisadores e autores, como Stocco *et al.* (2021), advertem que ainda que se reconheça a importância dos serviços de acolhimento institucional e o papel desempenhado pelas cuidadoras sociais no atendimento a crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, parte da doutrina adverte que esses espaços não conseguem substituir integralmente o ambiente familiar. Segundo essa perspectiva, o acolhimento, por mais estruturado que seja, não é capaz de oferecer as vivências afetivas, a construção de vínculos e a transmissão de valores típicos do convívio em família, aspectos considerados fundamentais para o desenvolvimento emocional e social do indivíduo.

Ademais, destaca-se também que o acolhimento pode estar sendo utilizado de maneira indiscriminada, uma vez que, embora se reforce constantemente o caráter temporário e extraordinário dessa medida, observa-se, na prática, um número significativo de crianças e adolescentes, especialmente os mais velhos, permanecendo nas instituições por tempo indeterminado, com poucas chances de adoção. Tal realidade demonstra uma disparidade entre o que é previsto e o que de fato ocorre, sendo que os vínculos estabelecidos com funcionários, voluntários e demais acolhidos tornam-se elementos centrais no desenvolvimento psíquico e na formação da identidade desses sujeitos (Yabiku; Ribeiro, 2022).

Diante disso, entende-se que embora o ECA avance na proteção da infância e adolescência, persiste um descompasso entre a legislação e a prática, pois o acolhimento, que deveria ser excepcional e temporário, muitas vezes se prolonga, prejudicando o desenvolvimento afetivo e social das crianças. Com base nessas observações, o capítulo seguinte abordará o experimento realizado na Romênia, que impulsionou a reflexão teórica e prática sobre os direitos da criança e do adolescente em diversos países, inclusive no Brasil, além de analisar os impactos das políticas públicas do acolhimento institucional no país, com base no Censo Suas.

### **3 POLÍTICAS DE ACOLHIMENTO E SUAS CONSEQUÊNCIAS: UMA ANÁLISE ENTRE O EXPERIMENTO ROMENO E O SISTEMA DE ACOLHIMENTO NO BRASIL**

A política de natalidade forçada implementada pelo regime de Nicolae Ceaușescu na Romênia (1966 - 1989) teve consequências devastadoras para milhares de crianças, pois para inflar a população, o governo banuiu contraceptivos, criminalizou o aborto e monitorou a vida reprodutiva feminina por meio de uma “polícia da menstruação”. O aumento inicial de nascimentos deu lugar a alta mortalidade infantil, abandono em massa e orfanatos superlotados, onde a carência de afeto e estímulos gerou danos permanentes ao desenvolvimento cognitivo e emocional dos menores.

No Brasil, embora em menor escala, o acolhimento institucional também expõe fragilidades: alta rotatividade de cuidadores, infraestrutura deficitária e repetidos retornos ao sistema. Dados do CNJ (2019-2020) mostram insuficiência de famílias ressocializadoras e registros incompletos do perfil assistido. Essa comparação lembra que, sem políticas que valorizem a convivência familiar e a proteção integral, o acolhimento pode reproduzir formas de negligência.

#### **3.1 Filhos do Estado: A tragédia da infância institucionalizada na Romênia**

De acordo com Biernath (2017), em 1966, o presidente romeno Nicolae Ceausescu instituiu uma política estatal voltada para o aumento populacional do país, com a meta de elevar a população de 23 para 30 milhões até o ano 2000. Para isso, proibiu o uso de métodos contraceptivos e criminalizou o aborto, ao mesmo tempo em que obrigava as mulheres a passarem por exames médicos invasivos, realizados por profissionais apelidados de “polícia da menstruação”.

Ainda conforme o autor, as mulheres que não engravidavam ou que tinham menos de cinco filhos eram obrigadas a pagar um “imposto do celibato”. Além disso, médicos que atuavam em áreas com altos índices de mortalidade infantil eram penalizados com cortes salariais de até 25%. Ceausescu afirmava que o feto era “propriedade da sociedade inteira” e que mulheres que evitavam engravidar desrespeitavam as leis nacionais de continuidade (Biernath, 2017).

Biernath (2017) aponta que, inicialmente, a medida aumentou rapidamente a taxa de natalidade, que saltou de 1,9 para 3,6 nascimentos por mulher entre 1966 e 1967. No entanto,

esse crescimento populacional trouxe graves consequências à saúde infantil, com mortalidade chegando a 83 mortes a cada mil nascimentos, bem acima da média europeia da época, e cerca de 10% dos bebês nascendo com baixo peso, sem receberem cuidados médicos adequados.

O autor também destaca que, diante da dificuldade em sustentar tantas crianças, muitos pais começaram a abandoná-las, o que levou o governo a criar orfanatos para acolhê-las. Contudo, as condições nesses abrigos eram desumanas, pois os funcionários eram orientados a não demonstrar afeto e a ignorar os bebês quando chorassem, fazendo com que aprendessem a não esperar atenção, além disso as crianças dormiam em berços idênticos, em grandes galpões, vestiam roupas iguais e eram privadas de carinho, brincadeiras e contato afetivo Biernath (2017).

Por fim, Biernath (2017) relata que, em 1989, ano da queda do regime de Ceausescu, cerca de 170 mil crianças viviam nessas condições precárias, a maioria com sérios problemas neurológicos. O pediatra Charles Nelson, que visitou um desses orfanatos no final dos anos 1990, ficou chocado com a fome desesperada de afeto demonstrada pelas crianças, que mostravam sérios prejuízos no desenvolvimento cerebral, linguístico e cognitivo decorrentes da negligência afetiva sofrida. Isto é, uma grave forma de violência em relação ao público infantil, mesmo que visando a sua proteção.

Nessa perspectiva, inúmeros estudos foram elaborados com base no contexto da institucionalização romena e os seus impactos na vida e no desenvolvimento das crianças e adolescentes, dentre eles destaca-se, conforme Gois (2004) o dos norte-americanos Felton Earls e Maya Carlson, que em 1994 foram até a Romênia estudar sobre a política implementada na década de 70 e 80 quanto ao atendimento dado aos órfãos em grandes instituições.

Dessa forma, dentre outras descobertas, Carlson e Earls observaram que as crianças em questão apresentavam níveis anormais de cortisol, semelhantes aos encontrados em crianças que vivenciaram eventos traumáticos nos primeiros anos de vida. Posteriormente, em 1997, as sequelas nos órfãos romenos foram analisadas em um estudo coordenado pela canadense Elinor Ames, professora do Departamento de Psicologia da Universidade Simon Fraser, no Canadá. Ames analisou crianças romenas adotadas por famílias canadenses e concluiu que os problemas poderiam ser evitados caso as crianças fossem retiradas cedo de um ambiente de pouca atenção (Gois, 2004).

Para chegar a tal conclusão, ela comparou três grupos de crianças: aquelas que nunca estiveram em orfanatos, as adotadas antes dos quatro meses por famílias canadenses e as adotadas entre 8 e 53 meses. De acordo com o estudo, as crianças que nunca foram órfãs e as adotadas antes dos quatro meses apresentaram uma porcentagem baixa (entre 20% e 22%) de

problemas graves de comportamento, Q.I. abaixo de 85 ou padrões atípicos de insegurança afetiva, já entre as adotadas após os oito meses, foi observada a presença de pelo menos um desses problemas em 65% dos casos (Gois, 2004)

No relatório de 1999, intitulado "Estudo dos Primeiros Anos de Vida", os pesquisadores Margaret Norrie e Fraser Mustard afirmaram, ao comentar o estudo de Ames, que "é aceitável concluir que a maioria dessas crianças adotadas após anos de negligência passou parte do período crítico do desenvolvimento sem uma estimulação de qualidade para criar estruturas e funções otimizadas do cérebro" (Gois, 2004).

Ademais, o Instituto "Geração Amanhã" produziu um material sobre os órfãos da Romênia, que revelou que crianças abrigadas nas instituições apresentaram não só déficits cognitivos, como aumento do risco de distúrbios psicológicos, redução da capacidade linguística, dificuldade de criar vínculos afetivos e problemas de crescimento físico (Teixeira; Musial, 2019).

Segundo o Instituto, a partir da pesquisa, pode-se afirmar que "cada ano que uma criança vive em um abrigo institucional aguardando a reintegração à família de origem ou a decisão sobre sua adoção resulta em quatro meses de déficit em sua cognição geral", pois o cuidado infantil envolve mais do que apenas atender às necessidades físicas básicas, como alimentação e vestimenta, ele também exige o estímulo, interação social e afetiva, uma vez que a falta desses elementos pode resultar em sérias implicações no desenvolvimento da criança, refletindo inclusive na vida adulta (Teixeira; Musial, 2019, p. 107).

Além disso, Kreuz (2011) afirma que a maior consequência do acolhimento institucional incide sobre o aspecto afetivo das crianças e adolescentes, sendo o abandono emocional mais prejudicial do que a carência material ou educacional, pois provoca danos subjetivos que comprometem a estrutura emocional e a formação da identidade, tornando-os indivíduos inseguros e infelizes.

Nessa ótica, o afeto, embora não expresso de forma literal como direito fundamental na Constituição Federal, tem sido amplamente reconhecido pela doutrina e jurisprudência como um valor jurídico essencial, inserido no rol dos direitos da personalidade, especialmente em virtude dos princípios da dignidade humana e da solidariedade. Esse entendimento também encontra respaldo em tratados internacionais ratificados pelo Brasil, como a Declaração Universal dos Direitos da Criança (1959) e a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (1989), que reconhecem expressamente o afeto como um direito fundamental da infância (Kreuz, 2011).

Assim sendo, é importante destacar que o desenvolvimento de habilidades sociais, a capacidade de estabelecer vínculos afetivos e a regulação emocional são diretamente influenciados por essa interação durante os primeiros anos de vida, onde a falta de cuidados adequados pode resultar em dificuldades no aprendizado, relações interpessoais e até mesmo problemas psicológicos.

Dessa forma, é imprescindível que o ambiente no qual a criança se desenvolve proporcione não apenas cuidados físicos, como alimentação e abrigo, mas também suporte emocional e social capaz de garantir seu pleno desenvolvimento. A institucionalização em larga escala, ainda que apresentada como medida de proteção estatal, revela-se, na prática, uma forma de violação sistemática dos direitos mais fundamentais da infância, entre eles, o direito de ser amada, cuidada e reconhecida como sujeito de afeto e dignidade.

Desse modo, é até possível que laços afetivos sejam formados em um acolhimento institucional, segundo Teixeira e Musial (2019), mas as características desse ambiente são frágeis, especialmente devido à rotatividade dos cuidadores. Quando uma criança ou adolescente começa a estabelecer vínculos, esses são frequentemente rompidos pela troca constante de funcionários, causada pela falta de concursos públicos e pela ineficiência nas políticas de cargos e salários.

Ademais, destaca-se que a realidade das instituições se caracteriza como um ciclo contínuo de perdas, separações e abandonos, o que compromete significativamente seu desenvolvimento emocional. Os vínculos estabelecidos tendem a ser frágeis e temporários, inclusive com os demais acolhidos, que muitas vezes deixam a instituição ao retornarem para suas famílias de origem, serem encaminhados para famílias substitutas ou ao transitarem entre diferentes unidades de acolhimento (Kreuz, 2011).

Por fim, considerando a relevância do ambiente e das experiências precoces no desenvolvimento humano, diversos estudos apontam que a estimulação ambiental adequada, associada a interações sensíveis e ao cuidado afetivo desde os primeiros anos de vida, exerce influência decisiva e duradoura sobre a capacidade do indivíduo de aprender, estabelecer relações sociais e desenvolver habilidades de autorregulação emocional. Isso porque tais vivências moldam circuitos neurais fundamentais e impactam não apenas a infância, mas todo o curso da vida, afetando dimensões cognitivas, afetivas e comportamentais de forma permanente (Crespi; Noro; Nobili, 2023).

Sendo assim, é possível concluir que a vivência prolongada em contextos institucionais compromete o desenvolvimento psicossocial dos adolescentes acolhidos, afetando negativamente seu senso de pertencimento, sua autoestima e o processo de construção

da autonomia (Paiva; Moreira; Lima, 2019). Como resultado, a exposição precoce a adversidades, conforme apontado pelos estudos, influencia diretamente o desenvolvimento da criança e do adolescente, já que o ambiente em que estão inseridos é determinante na formação de vínculos afetivos, no desenvolvimento psicológico e cognitivo, bem como em outros aspectos essenciais à constituição do sujeito.

Tal apontamento, reforça a importância de se refletir sobre a vivência dos infantes institucionalizados no contexto brasileiro, bem como sobre os impactos da exposição nesse ambiente entre eles, visto que, embora o Brasil não tenha passado por uma política como a da Romênia, os efeitos da institucionalização seguem padrões semelhantes, como a negligência afetiva e precariedade estrutural.

### **3.2 Panorama das Unidades de Acolhimento no Brasil (2019-2020)**

Em termos gerais, é importante ressaltar que os dados a seguir apresentados se referem a uma amostragem coletada durante o período da extração dos dados. Esse levantamento é particularmente relevante para a presente pesquisa, pois corresponde ao conjunto de dados mais recente disponibilizado ao público, no ano de 2022, sendo, portanto, a fonte mais atual para a análise do cenário das unidades de acolhimento e famílias acolhedoras, considerando o seu nível significativo de detalhamento, que inclui informações sobre estruturas, serviços, capacidade de atendimento e outros aspectos cruciais para compreender o impacto do acolhimento institucional na vida das crianças e adolescentes.

No contexto brasileiro, o acolhimento infantil configura-se como uma medida protetiva prevista no artigo 227, §3º, inciso VI, da Constituição Federal e confirmada pelo artigo 98 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Cumpre ressaltar, conforme previamente exposto, que tal medida visa ao abrigo de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, maus-tratos, abandono, violência física, abuso sexual ou qualquer outra circunstância que comprometa a proteção e a dignidade desses indivíduos (Brasil, 2022).

Entre as formas de acolhimento previstas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o artigo 101 da Lei nº 8.069/1990 contempla, nos incisos VII e VIII as modalidades de acolhimento institucional, acolhimento familiar (Junior; Marques; Oliveira, 2021), bem como a colocação em família substituta, como preceituado no inciso IX do referido dispositivo:

Art. 101. Verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 98, a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas: [...] VII -

acolhimento institucional; VIII - inclusão em programa de acolhimento familiar; IX - colocação em família substituta. (Brasil, 1990).

A regulamentação desses programas de acolhimento no Brasil ocorreu por meio do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes, sendo consolidada no documento “Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes” (Brasil, 2009), o qual será analisado com maior profundidade ao longo deste trabalho.

Tendo isso em vista, é importante destacar que os registros para as crianças acolhidas no país são provenientes do Sistema Nacional de Acolhimento (SNA), que migrou dados do Cadastro Nacional de Crianças Acolhidas (CNCA), criado em 2009. Entretanto, a migração de dados para o novo sistema, ocorrida em outubro de 2019, resultou em registros de qualidade inferior devido a erros potenciais na transição e a novos campos de preenchimento exigidos pelo SNA (Brasil, 2022).

Ante o exposto e com base nos dados trazidos pelo CNJ é importante contextualizar que o quantitativo total de crianças em acolhimento (2019-2020) era de 29.555 (Brasil, 2022). Sendo assim, nessa perspectiva, é importante salientar os dados de crianças acolhidas por tipo de acolhimento:

Tabela 1 - Quantitativo de crianças que se encontram acolhidas, por tipo de acolhimento

Grupo de análise	Família acolhedora	Unidade de acolhimento
grupo 1	45	3067
grupo 2	508	8.788
grupo 3	911	16.236
<b>Total</b>	<b>1.464</b>	<b>28.091</b>

Fonte: Conselho Nacional de Justiça (2022)

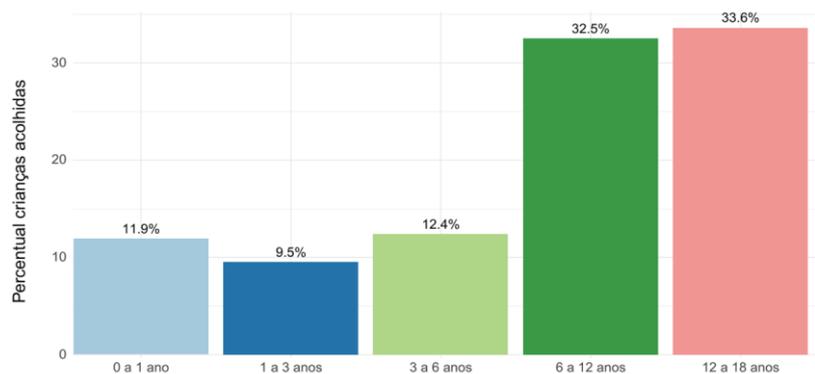
Em vista disso, é possível entender que a efetivação e a expansão do serviço de acolhimento familiar, por meio das Famílias Acolhedoras, ainda representam um grande desafio enfrentado por estados e municípios, tanto no que diz respeito à mobilização de famílias dispostas a participar quanto ao compromisso do poder público em garantir a manutenção e o acompanhamento adequado do serviço, o que pode ser observado nos dados apresentados na Tabela 1, conforme (Brasil, 2022), uma vez que o número de crianças acolhidas em instituições é significativamente superior ao número de crianças acolhidas por famílias acolhedoras.

Tal fator, simboliza que apesar de sua previsão legal e de diretrizes que o colocam como preferencial em relação ao acolhimento institucional, permanecem como um entrave à

plena realização dos direitos da criança e do adolescente, exigindo assim um maior compromisso do poder público na mobilização de recursos, campanhas de sensibilização e estruturação técnica para garantir a eficácia desse modelo, uma vez que a inércia política e institucional compromete a implementação desse modelo mais humanizado e centrado na convivência familiar.

Além disso, quanto ao perfil das crianças acolhidas durante a extração dos dados, foram analisadas variáveis como idade, cor/etnia, sexo e duração do acolhimento das crianças, permitindo, em seguida, uma comparação do perfil dessas mesmas categorias entre os anos de 2019 e 2020. Quanto à distribuição por sexo das crianças acolhidas, os dados apontam que 49,1% eram do sexo feminino e 50,9% do sexo masculino, o que demonstra uma relativa similaridade entre os grupos, sem evidências de diferenças expressivas no acolhimento com base nessa variável (Brasil, 2022).

Gráfico 1 - Distribuição de crianças em acolhimento por idade



Fonte: Conselho Nacional de Justiça (2022)

Assim, o gráfico 1 apresenta a distribuição das crianças em acolhimento institucional por faixa etária, considerando tanto aquelas com registros ativos quanto inativos no sistema, os dados também indicam que aproximadamente 33,8% das crianças acolhidas encontram-se na primeira infância (Brasil, 2022). Tal período diz respeito aos primeiros seis anos de vida de uma criança, ou seja, do nascimento até os 6 anos de idade incompletos.

Nesse sentido, a Lei nº 13.257/2016, que institui diretrizes para políticas públicas voltadas à primeira infância, reforça a importância de cuidados qualificados durante o acolhimento institucional de crianças de zero a três anos. Assim, a norma determina que se dê atenção especial à presença de educadores de referência estáveis e afetivamente significativos, bem como à construção de rotinas específicas que garantam o atendimento adequado às

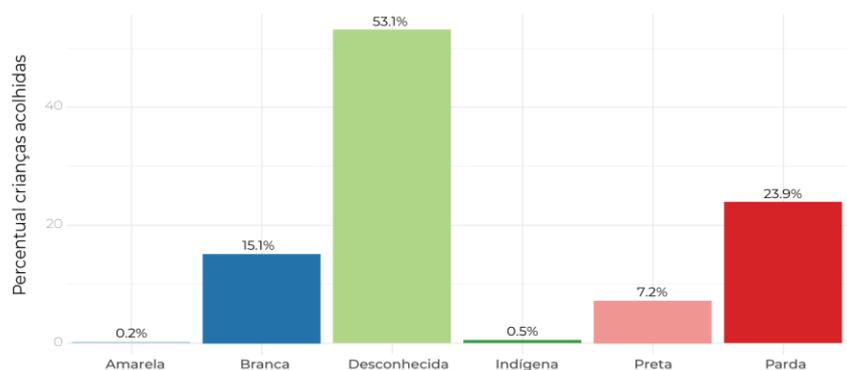
necessidades básicas e emocionais dessa faixa etária, considerando o afeto como uma prioridade, consoante art. 92, §7º da referida lei (Brasil, 2016).

Ainda nesse contexto da atenção voltada à primeira infância, a legislação destaca a prioridade no atendimento a crianças de zero a três anos por políticas públicas que assegurem seu desenvolvimento integral, por meio de ações articuladas entre saúde, educação e assistência social. Ademais, assegura-se também sua participação na construção dessas políticas, com escuta apropriada à sua idade e conduzida por profissionais capacitados, sendo que a criação de serviços voltados à atenção precoce reforça a importância dos primeiros anos de vida, com foco na estimulação adequada, nos vínculos afetivos e na promoção de um ambiente favorável ao cuidado e à inclusão (Brasil, 2016).

Em relação a cor e etnia, destaca-se o gráfico 2 que informa que das 15.706 crianças acolhidas apresentam a cor/etnia desconhecida, o que corresponde a 53,1% do total de crianças com registro ativo de acolhimento. Consequentemente, a ausência de dados sobre a cor/etnia dessas crianças dificulta a análise do perfil étnico-racial, comprometendo a interpretação dos dados do Sistema Nacional de Adoção (SNA) e a formulação de políticas públicas direcionadas a populações específicas. Embora o registro da cor/etnia seja obrigatório apenas para crianças disponíveis para adoção, essa exigência não se aplica à maioria das crianças acolhidas, o que explica o baixo preenchimento dessa variável no contexto geral do acolhimento (Brasil, 2022).

Dentre as crianças com cor/etnia registrada, há predominância de crianças negras (pretas e pardas) em relação às demais. Nesse sentido, estudos adicionais seriam necessários para investigar a presença de possíveis vieses de seleção racial no processo de acolhimento institucional ou na permanência dessas crianças, bem como a relação com outros fatores, como o nível de vulnerabilidade das famílias (Brasil, 2022).

Gráfico 2 - Distribuição de crianças em acolhimento por cor/etnia

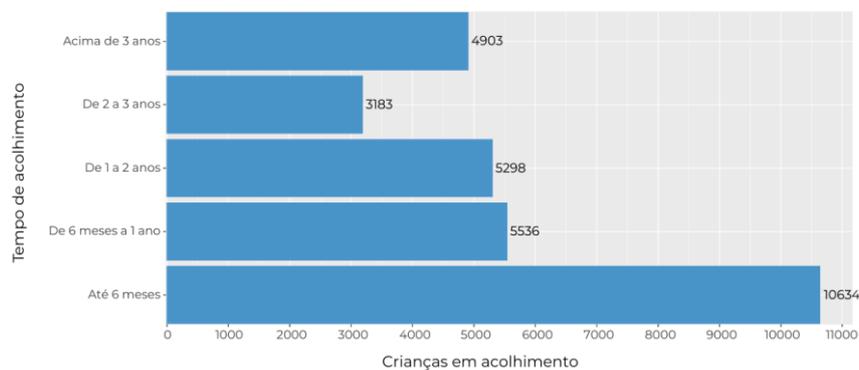


Fonte: Conselho Nacional de Justiça (2022)

Considerando esse cenário, o gráfico 3 apresenta o total de crianças em situação de acolhimento, distribuídas conforme o tempo de permanência nessa medida protetiva. Observa-se que a categoria com o maior número de crianças é a de acolhimento de até 6 meses, no entanto, também são identificados quantitativos relevantes de crianças acolhidas por períodos mais extensos, incluindo aquelas cuja permanência ultrapassa o limite previsto pelo Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (Brasil, 2022). Tal prazo é de 18 (dezoito) meses, previsto no §2º do art. 19 do Estatuto, que define ainda que a permanência só se prolongará para além desse período em caso de comprovada necessidade (Brasil, 1990).

Nessa conjuntura, destaca-se que a quarta categoria mais numerosa refere-se às crianças que permanecem acolhidas por mais de 3 anos. Esse dado revela que uma parcela significativa das crianças em acolhimento, na data de extração das informações, encontra-se submetida a essa medida por períodos prolongados, o que demanda estudos aprofundados sobre as tendências de permanência, bem como sobre as possíveis características individuais da criança e da família que contribuem para essa situação (Brasil, 2022).

Gráfico 3 - Total de crianças em acolhimento por tempo de acolhimento



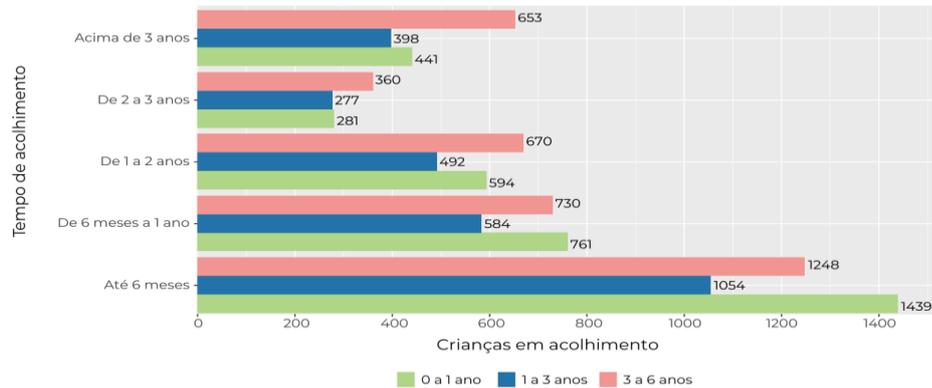
Fonte: Conselho Nacional de Justiça (2022)

E, por fim, com a finalidade de verificar se há variações na distribuição do tempo de acolhimento entre crianças que se encontram na primeira infância, o gráfico 4 apresenta o total de crianças em acolhimento institucional, categorizadas por tempo de permanência e por faixa etária. Para isso, a análise considera exclusivamente crianças que estavam na primeira infância no momento do ingresso na medida protetiva, tomando como referência a idade registrada na data de início do acolhimento (Brasil, 2022).

É importante destacar que a permanência prolongada no acolhimento, especialmente durante a primeira infância, configura um fator de risco relevante, tendo em vista que essa etapa é decisiva para o desenvolvimento neurológico e para a formação de vínculos

afetivos. Crianças institucionalizadas nesse período tendem a enfrentar maiores prejuízos em seu desenvolvimento integral, o que exige atenção prioritária por parte do sistema de garantia de direitos.

Gráfico 4 - Total de crianças acolhidas por tempo de permanência na primeira infância



Fonte: Conselho Nacional de Justiça (2022)

Diante disso, os dados analisados revelam um número expressivo de crianças na primeira infância acolhidas por períodos de até 6 meses, sendo esta a categoria com maior incidência, seguida pelos intervalos de até 1 ano, de 1 a 2 anos, de 2 a 3 anos e acima de 3 anos. Nessa perspectiva, observa-se uma inversão significativa no que se refere às crianças de 0 a 1 ano, pois elas dominam os acolhimentos mais breves, mas sua representação diminui progressivamente à medida que o tempo de acolhimento se prolonga. Em contrapartida, as crianças de 3 a 6 anos passam a compor a maioria nos acolhimentos mais longos (Brasil, 2022).

Essa permanência prolongada de crianças entre 3 e 6 anos nas instituições de acolhimento, conforme indicam os dados, revela não apenas falhas na gestão do tempo de permanência previsto em lei, mas também possíveis dificuldades sistêmicas na articulação entre os atores responsáveis pela reintegração familiar ou adoção, o que pode levar a uma institucionalização crônica, por exemplo, o que contraria o caráter dessa medida protetiva.

Os dados expostos permitem identificar que, apesar dos avanços legislativos e das diretrizes nacionais, o acolhimento institucional ainda prevalece como principal medida protetiva adotada no país, em detrimento do acolhimento familiar, o que evidencia não apenas limitações estruturais e administrativas dos entes federativos, mas também a necessidade de uma mudança cultural e de fortalecimento de políticas públicas voltadas à convivência familiar e comunitária.

Ademais, a insuficiência de registros sobre o perfil étnico-racial das crianças acolhidas representa um obstáculo à efetivação de políticas de promoção da igualdade e à compreensão de como o impacto da discriminação pode influenciar o acolhimento. Para tanto, é urgente que o Estado brasileiro avance na qualificação de seus serviços, no monitoramento das práticas e na valorização do afeto como base da proteção à infância.

### 3.3 Acolhimento de Crianças e Adolescentes no Brasil: Um Estudo sobre o Sistema Nacional de Acolhimento no Brasil

À luz das informações expostas anteriormente, cabe destacar que, a partir deste ponto, serão analisados os dados correspondentes ao período de 2019 a 2020, os quais foram objeto de estudo sobre as Unidades de Acolhimento e Famílias Acolhedoras do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Essa delimitação temporal se justifica pela relevância das informações reunidas nesse intervalo, que oferecem um panorama atualizado sobre o acolhimento institucional no Brasil, permitindo uma reflexão mais crítica sobre as políticas públicas voltadas à infância e juventude.

Para traçar tal panorama, é importante destacar os perfis das crianças acolhidas, observando não só a permanência desses infantes nas instituições, como até mesmo uma mudança no perfil das crianças de acordo com o tempo. Como resultado, com base na tabela número 2 trazida pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), quanto ao quantitativo de crianças em unidades de acolhimento em 2019 e 2020, é possível entender que houve uma redução no número de crianças acolhidas em 2020 em relação ao ano de 2019, indicando possíveis impactos de fatores contextuais naquele período (Brasil, 2022).

Tabela 2 - Quantitativo de crianças em unidades de acolhimento em 2019 e 2020

Grupo de análise	Crianças em acolhimento 2019	Crianças em acolhimento 2020
grupo 1	21.620	3.067
grupo 2	33.292	26.982
grupo 3	3.773	21.427
Total	58.685	51.476

Fonte: Conselho Nacional de Justiça (2022)

Ademais, além do quantitativo de crianças acolhidas em unidades, foram analisadas a distribuição de crianças em acolhimento por faixa etária e ano, em que foi possível observar, assim como já havia sido apontado anteriormente que a proporção de crianças acolhidas

apresentou relativa estabilidade no comparativo entre os anos de 2019 e 2020, indicando a manutenção de um padrão consistente no número de acolhimentos durante esse período (Brasil, 2022).

Outrossim, no que diz respeito a análise da distribuição das crianças em acolhimento segundo cor/etnia e ano evidencia que uma parcela significativa dos registros no SNA apresenta a variável cor/etnia como desconhecida, o que também se reflete nos dados relativos às crianças acolhidas, verifica-se uma variação expressiva entre os anos de 2019 e 2020, com aumento na incidência de crianças brancas, pardas e pretas, e, paralelamente, uma redução considerável nos registros classificados como cor/etnia desconhecida. Entende-se, portanto, a diminuição na proporção de crianças com cor/etnia não informada no sistema no comparativo entre esses dois anos (Brasil, 2022).

No que tange a distribuição das crianças em acolhimento, considerando os anos de 2019 e 2020 e a variável sexo, demonstra que não houve variações significativas entre os períodos analisados, visto que os dados indicam estabilidade na proporção de crianças do sexo masculino e do sexo feminino acolhidas nesses dois anos. Portanto, de forma geral, as análises realizadas sugerem que, embora tenha ocorrido uma redução no número de crianças acolhidas em 2020, não foram observadas alterações significativas no perfil das crianças acolhidas durante esse período (Brasil, 2022).

No que diz respeito aos motivos alegados para a reinstitucionalização de crianças e adolescentes, conforme Paiva; Moreira; Lima (2019) em seus estudos, evidencia-se a complexidade das vulnerabilidades que envolvem tanto os acolhidos quanto suas famílias, visto que dentre as justificativas mais recorrentes para o novo acolhimento estão: negligência, abandono, dependência química dos pais ou responsáveis e situação de rua. Esses fatores, ainda que apareçam como causas individuais, estão intimamente ligados à ausência de políticas públicas efetivas de apoio à infância e à família em situação de vulnerabilidade.

A negligência, por exemplo, é frequentemente associada à pobreza, ainda que esta não possa, legalmente, justificar o acolhimento, o que leva à sua reinterpretação como forma indireta de criminalizar a condição socioeconômica da família. A carência de serviços voltados à saúde mental, à mediação de conflitos familiares e à superação da dependência química também contribui para que situações passíveis de intervenção e acompanhamento preventivo resultem em "reacolhimento". Em muitos casos, a reinstitucionalização ocorre não pela impossibilidade de convivência familiar, mas pela ausência de condições estruturais que viabilizem a permanência segura da criança na sua família (Paiva; Moreira; Lima, 2019).

Dessa forma, destaca-se que a “[...] reinserção familiar é mais do que o retorno da criança ou adolescente para casa, ela precisa envolver a construção de estratégias que permitam a família superar os motivos que provocaram a institucionalização.” (Paiva; Moreira; Lima, 2019, p. 1425). Assim, a reinstitucionalização aparece como reflexo de uma rede de proteção social fragilizada, que falha em oferecer apoio continuado à família após o desligamento da criança do serviço de acolhimento.

Tabela 3 - Crianças acolhidas segundo número de entradas no sistema

Total de acolhimentos	Crianças em acolhimento 2019	% Crianças em acolhimento 2019	Crianças em acolhimento 2020	% Crianças em acolhimento 2020
1	40.531	69,07	35.278	68,53
2	11.676	19,90	10.555	20,50
3	3.751	6,39	3.287	6,39
4	1.352	2,30	1.200	2,33
5	551	0,94	469	0,91
6	268	0,46	218	0,42
7	145	0,25	120	0,23
8	81	0,14	75	0,15
9	60	0,10	52	0,10
10	48	0,08	44	0,09
11 ou mais	222	0,38	178	0,35

Fonte: Conselho Nacional de Justiça (2022)

Como resultado, a Tabela 3 revelou que, em 2019, 30,93% das crianças acolhidas tiveram pelo menos uma reentrada no sistema, enquanto em 2020 esse percentual foi de 31,47%. Embora as crianças acolhidas em 2020 tenham tido um tempo menor de exposição à possibilidade de reentradas, observou-se um aumento nesse índice. Além disso, há 371 crianças no sistema com 11 ou mais entradas, sendo 222 em 2019 e 178 em 2020, com a ressalva de que pode haver erro no registro desses dados (Brasil, 2022).

Posto isso, a taxa de reentrada de 31% pode ser considerada significativa, sugerindo que, para uma parte relevante das crianças e famílias, as ações no âmbito da medida protetiva de acolhimento ainda se mostram ineficazes. O aumento, ainda que pequeno, na taxa de reentrada em 2020 também pode sinalizar um agravamento da situação, o que deve ser monitorado nos próximos anos para uma análise mais robusta das tendências e da série histórica (Brasil, 2022).

Quanto aos motivos que levam ao acolhimento institucional, ressalta-se que, embora o artigo 23 do Estatuto da Criança e do Adolescente estabeleça que a falta ou carência de recursos materiais não configura motivo suficiente para a perda ou suspensão do poder

familiar, na prática, a pobreza segue sendo um fator determinante na retirada de crianças do convívio familiar. Isso ocorre porque, com o passar do tempo, a condição de pobreza passou a ser interpretada como negligência, o que justifica a intervenção estatal por meio do acolhimento institucional (Nascimento, 2012).

Segundo Mendes (2015) quanto aos estigmas empregados ao “pobre” e a “pobreza”, é necessário salientar que estes “[...] têm traços distintos, de acordo com espaço e representação social que ocupa o sujeito, que podem seguir extremos: da estigmatização à solidariedade; da invisibilidade social à ameaça pública”.

Nesse interim, apesar das transformações nas concepções de família, reconhecendo-se atualmente a diversidade de arranjos familiares no contexto social, histórico e cultural, o ideal higienista de família, caracterizado por uma estrutura estável composta por pai, mãe e filhos, com residência fixa, valores morais e religiosos, e predominantemente branca, ainda persiste no imaginário social. Esse modelo tradicional influencia não apenas a sociedade em geral, mas também os profissionais que atuam nas políticas de proteção especial, refletindo-se nas práticas e abordagens adotadas (Mendes, 2015).

Essa influência resulta em práticas que não são imparciais, pois as diferenças de classe social impactam diretamente as intervenções realizadas, ou seja, famílias de camadas sociais mais baixas tendem a ser mais frequentemente alvo de intervenções e têm sua privacidade mais invadida em comparação às famílias com melhores recursos. Tal cenário revela a persistência de um modelo de pensamento que associa pobreza à incapacidade de cuidado, perpetuando desigualdades no tratamento dispensado às famílias em situação de vulnerabilidade (Mendes, 2015).

Diante disso, na avaliação das famílias pelas equipes de assistência, ao entrarem em residências com pouca estrutura física em áreas de extrema pobreza, essas condições são frequentemente usadas como justificativa para considerar a família incapaz de proteger os filhos, reforçando que o abrigo seria melhor, chegando a recomendar a retirada dos demais filhos. Por outro lado, com crianças de famílias de classe alta, com condições adequadas e ambientes limpos, a tendência é recomendar o retorno ao convívio familiar, com ações preventivas para evitar reincidências (Mendes, 2015).

Nesse contexto, Maria Livia do Nascimento (2012) afirma que a noção de risco vai se consolidando como parte das práticas sociais voltadas ao controle dos corpos, especialmente de crianças e adolescentes. Uma vez que determinados grupos passam a ser classificados como "em risco", são submetidos à vigilância, ao controle e à observação constantes. A autora destaca ainda que, embora todos os grupos sociais estejam sujeitos a riscos, a pobreza é subjetivamente

associada à vulnerabilidade, fazendo com que a análise e o monitoramento dos riscos sejam mais intensos entre os pobres.

Tal construção contribui para que a infância pobre seja tratada como grupo com maior propensão ao desvio, o que justifica uma atenção diferenciada por parte do Estado (Nascimento, 2012). Assim sendo, esse cenário evidencia uma desigualdade no tratamento das famílias, onde a pobreza acaba sendo um fator determinante nas decisões de acolhimento, mesmo que não haja evidências diretas de negligência ou violência.

Tabela 4 - Motivos de acolhimento institucional de crianças, entre 2019 e 2020

Motivo acolhimento	Crianças em acolhimento 2019	% Crianças em acolhimento 2019	Crianças em acolhimento 2020	% Crianças em acolhimento 2020
Negligência	16.489	26,38	16.226	29,07
Conflitos no ambiente familiar	16.470	26,35	8.778	15,73
Abandono pelos pais ou responsáveis	5.983	9,57	5.779	10,35
Pais ou responsáveis dependentes químicos ou alcoolistas	5.175	8,28	4.421	7,92
Transferência de outro acolhimento	3.310	5,30	4.337	7,77
Outros	1.459	2,33	3.205	5,74
Abuso físico ou psicológico contra criança ou adolescente	2.932	4,69	2.760	4,94
Abuso sexual/suspeita de abuso sexual	2.518	4,03	2.373	4,25
Situação de rua	1.956	3,13	1.880	3,37
Devolução por tentativa de colocação familiar malsucedida	1.315	2,10	1.539	2,76
Carência de recursos materiais da família ou responsáveis	1.061	1,70	750	1,34
Risco de vida na comunidade	885	1,42	714	1,28
Responsável impossibilitado de cuidar por motivo de doença	647	1,04	582	1,04
Uso abusivo de drogas/álcool	744	1,19	534	0,96
Violência física	194	0,31	416	0,75
Responsável cumprindo pena privativa de liberdade	598	0,96	403	0,72
Consentimento mãe/pai	158	0,25	358	0,64
Genitor (es) abrigado(s) com o filho	136	0,22	312	0,56
Orfandade	256	0,41	230	0,41
Exploração sexual para fins de prostituição infanto-juvenil	101	0,16	101	0,18
Genitor(es) abrigado(s) com o filho	41	0,07	66	0,12
Violência psicológica	20	0,03	32	0,06
Prostituição dos pais	39	0,06	12	0,02
Falta de creche ou escola em horário integral	8	0,01	8	0,01

Fonte: Conselho Nacional de Justiça (2022)

Em vista disso, ao comparar os dados de 2019 e 2020, observa-se um aumento no percentual de crianças acolhidas por negligência, que passou de 26,38% para 29,07%, conforme indicado na Tabela 4. A mesma tabela revela que tanto a negligência quanto os conflitos familiares são as principais causas de acolhimento em ambos os anos. Vale destacar que uma criança pode ter múltiplas razões para o acolhimento, e caso seja acolhida novamente, um novo motivo será registrado no sistema. Esses dados confirmam as discussões da literatura ao evidenciar o aumento da negligência como justificativa para o acolhimento (Brasil, 2022).

Com base nessa discussão sobre negligência, destaca-se que, entre 2019 e 2020, 750 crianças foram acolhidas por esse motivo. Embora tenha ocorrido uma redução de 311 crianças acolhidas por carência material, isso gera preocupações sobre o cumprimento das garantias legais de proteção, não apenas aos direitos da criança, mas também às famílias em situação de vulnerabilidade social (Brasil, 2022).

Embora a negligência tenha caído em números absolutos entre 2019 e 2020, sua participação relativa cresceu, mantendo-se como principal motivo de acolhimento institucional. Quanto a redução dos registros de conflitos familiares, pode refletir não uma melhora nos lares, mas provavelmente está ligado a um apagamento institucional durante a pandemia, o que expõe fragilidades na rede de proteção, proteção, que, em grande parte, depende da atuação da escola e de outros serviços públicos para identificar e intervir nas situações de risco.

Além disso, o abandono pelos pais também diminuiu em termos absolutos, mas aumentou proporcionalmente, ganhando maior relevância entre as causas. No que tange as violências física e sexual, embora não sejam as mais frequentes isoladamente, seguem exigindo atenção especializada. Em suma, os dados evidenciam mudanças na distribuição das causas de acolhimento e o impacto do isolamento social na sua detecção e registro, reforçando a necessidade de aprimorar a notificação dos dados, capacitar profissionais e revisar sistemas de informação para oferecer uma proteção mais eficaz às crianças vulneráveis.

### **3.4 O Direito à Convivência Familiar e o Fortalecimento dos Vínculos com as Famílias de Origem: Visitas e Acompanhamento às Crianças Acolhidas**

Primeiramente, é fundamental destacar os dados sobre ações para a manutenção dos vínculos familiares das crianças acolhidas e o direito de assistência às famílias de origem, como as visitas às crianças nas instituições de acolhimento, além de serviços direcionados ao acompanhamento das famílias, como as visitas domiciliares. Essas ações são vistas como estratégias essenciais para garantir o direito constitucional à convivência familiar e comunitária das crianças (Brasil, 2022), vide art. 227 da Constituição Federal, bem como o art.19 do Estatuto da Criança e Adolescente.

Para tanto, destaca-se a tabela de nº 5, em que foram apresentadas as frequências com que as visitas familiares eram permitidas nas unidades de acolhimento que, à época da pesquisa, abrigavam crianças de 0 a 5 anos de idade (Brasil, 2022). A análise desses percentuais permite refletir sobre a efetividade das políticas de fortalecimento de vínculos familiares, especialmente quando se trata da primeira infância, pois, como já mencionado anteriormente,

esse período é extremamente sensível. Logo, a limitação ou instabilidade nas visitas pode comprometer esse processo e, por isso, deve ser acompanhada com atenção pelas equipes técnicas e pelo sistema de garantia de direitos.

Tabela 5 - Unidades com crianças de 0 a 5 anos por frequência de visitas familiares

Frequência	2019		2020	
	Unidades	%	Unidades	%
Diariamente	410	22,17	279	15,77
De 1 a 2 dias na semana	976	52,79	864	48,84
De 3 a 6 dias na semana	294	15,90	460	26,00
Quinzenalmente	91	4,92	99	5,60
Mensalmente	16	0,87	16	0,90
Apenas em algumas datas específicas do ano	14	0,76	17	0,96
Não é permitido receber visitas na Unidade	48	2,60	34	1,92
<b>Total</b>	<b>1849</b>	<b>100</b>	<b>1769</b>	<b>100</b>

Fonte: Conselho Nacional de Justiça (2022)

Verifica-se que, nos anos de 2019 e 2020, aproximadamente metade das unidades de acolhimento permitiam visitas familiares com frequência de uma a duas vezes por semana, sendo 52,79% em 2019 e 48,84% em 2020. Entretanto, em 2020, houve uma leve redução nas unidades que autorizavam visitas diárias e semanais. À medida que se observava um pequeno aumento nas visitas quinzenais, o percentual de unidades que permitiam visitas mais frequentes, de três a seis dias por semana, também aumentou em 2020, em comparação ao ano anterior. Tais dados demonstram certa inconsistência, o que dificulta uma análise conclusiva sobre os efeitos da pandemia nas dinâmicas de visitas (Brasil, 2022).

Supõe-se que muitas das unidades que anteriormente permitiam visitas diárias passaram a adotar uma frequência de três a seis dias por semana, o que explicaria a queda no primeiro grupo e a elevação no segundo. Ainda assim, essa hipótese não esclarece completamente o número significativo de unidades que, em 2020, deixaram de permitir visitas com a frequência de uma a duas vezes por semana (Brasil, 2022).

Sendo assim, os dados contidos na Tabela 5 indicam que houve modificações nas permissões quanto à frequência das visitas familiares às crianças acolhidas entre os anos de 2019 e 2020 (Brasil, 2022). Entretanto, a Portaria nº 59/2020, que foi editada especialmente durante o período pandêmico para regular sobre o serviço de acolhimento diante das peculiaridades desse momento, não especificou sobre a questão das visitas, visto que se ateu a outros aspectos como o manejo do fluxo de entrada e saída de profissionais nos serviços

de acolhimento institucional e medidas para reduzir o número de acolhidos nas Unidades de Acolhimento Institucional (Brasil, 2020).

Essa omissão em relação à regulamentação específica das visitas às crianças acolhidas expõe um vácuo normativo grave, considerando que o contato com a família de origem é um dos pilares para a reintegração. Tal lacuna demonstra que, em contextos emergenciais, a proteção do direito à convivência familiar ainda não é priorizada de maneira proporcional à sua relevância constitucional.

Além das visitas às crianças acolhidas, outras estratégias também são implementadas com o objetivo de acompanhar e fortalecer os vínculos com a família de origem. Destacam-se as visitas domiciliares, as reuniões com grupos familiares dos acolhidos, os atendimentos psicossociais, tanto individuais quanto em grupo, e a participação ativa da família na rotina da criança ou adolescente acolhido (Brasil, 2022).

Em suma, as visitas domiciliares têm como finalidade possibilitar a escuta qualificada e a avaliação psicossocial do ambiente familiar de onde a criança foi retirada (Brasil, 2022), conforme previsto no artigo 92 do Estatuto da Criança e do Adolescente:

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

Tais ações se encontram também amparadas nas Orientações Técnicas sobre Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, como por exemplo a disponibilização de “[...] meio de transporte que possibilite a realização de visitas domiciliares e reuniões com os demais atores do Sistema de Garantia de Direitos e da Rede de Serviços” (Brasil, 2009, p. 73).

Além das visitas domiciliares, as unidades de acolhimento realizam reuniões com grupos de famílias das crianças acolhidas para fortalecer vínculos e monitorar vulnerabilidades (Brasil, 2022). Os profissionais responsáveis se reúnem periodicamente para analisar a evolução dos casos, verificar o cumprimento dos objetivos, reavaliar o Plano de Atendimento quando necessário e elaborar estratégias para novas demandas. Essas conclusões fundamentam

os relatórios semestrais enviados à autoridade judiciária e também ao Ministério Público (Brasil, 2009).

Além das visitas e reuniões com as famílias, o atendimento psicossocial desempenha um papel crucial no contexto do acolhimento, esse serviço é realizado não apenas pela equipe técnica das instituições de acolhimento, mas também em parceria com o sistema de justiça e outros atores do atendimento socioassistencial (Brasil, 2022).

Segundo as referidas Orientações Técnicas (Brasil, 2009), o acompanhamento psicossocial no processo de reintegração familiar é indispensável, pois contribui para que crianças, adolescentes e suas famílias construam novas formas de convivência após a separação vivida. O apoio profissional favorece a adoção de padrões mais saudáveis de relacionamento e, para tanto, é necessário definir, por meio de acordo formal entre os serviços de acolhimento, o órgão gestor da Assistência Social e o Poder Judiciário, qual será o serviço responsável por esse acompanhamento, levando-se em conta a estrutura e a capacidade técnica da rede local, podendo incluir equipes do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), Centro de Referência em Assistência Social (CRAS) ou outras unidades socioassistenciais do município.

A partir do acompanhamento dos serviços de acolhimento e da rede integrada, desenvolvem-se ações que incentivam o envolvimento familiar na vida da criança (Brasil, 2022). Segundo as Orientações Técnicas (Brasil, 2009), quando indicada a reintegração, o retorno deve ser gradual, com participação progressiva da família no cotidiano da criança, fortalecendo vínculos e responsabilidades parentais. Recomenda-se incluir familiares em momentos importantes como reuniões escolares, consultas médicas e comemorações. A reinserção deve ocorrer gradualmente, com visitas, finais de semana em casa e apoio das redes sociais familiares para continuidade do cuidado.

Os dados da Tabela 6 mostram o percentual de unidades de acolhimento com crianças de 0 a 5 anos que realizaram ações de acompanhamento familiar entre 2019 e 2020, por unidade federativa. Para análise detalhada, as informações foram categorizadas em: visitas domiciliares pela equipe técnica (A); reuniões com grupos de famílias (B); atendimento psicossocial individual (C); atendimento psicossocial em grupo (D); orientação familiar (E); e atividades para promover contato e participação familiar na vida da criança acolhida (F) (Brasil, 2022).

Como já mencionado, durante a pandemia, as unidades de acolhimento institucional concentraram esforços na inserção das crianças em serviços de famílias acolhedoras, na reintegração familiar e na integração das crianças aos lares de funcionários

habilitados pela justiça (Brasil, 2022). As crianças que permaneceram nos acolhimentos institucionais seguiram novas orientações e rotinas, com base na Portaria nº 59/2020, de 22 de abril de 2020 que apresentou orientações e recomendações voltadas aos gestores e profissionais do SUAS nos âmbitos estadual, municipal e distrital, com foco no atendimento de crianças e adolescentes acolhidos durante a situação de emergência sanitária (Brasil, 2020).

Tabela 6 - Percentual de unidades que ofertam serviços para crianças de 0 a 5 anos

UF	2019						2020					
	A <sup>1</sup>	B <sup>2</sup>	C <sup>3</sup>	D <sup>4</sup>	E <sup>5</sup>	F <sup>6</sup>	A <sup>1</sup>	B <sup>2</sup>	C <sup>3</sup>	D <sup>4</sup>	E <sup>5</sup>	F <sup>6</sup>
AC	83,33	50,00	83,33	66,67	83,33	83,33	100,00	0,00	50,00	25,00	50,00	75,00
AL	84,21	36,84	94,74	78,95	84,21	78,95	95,00	35,00	95,00	75,00	90,00	90,00
AM	100,00	83,33	100,00	83,33	100,00	100,00	91,67	58,33	100,00	75,00	91,67	83,33
AP	100,00	100,00	100,00	80,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
BA	92,86	69,64	91,07	71,43	83,93	89,29	94,92	76,27	94,92	86,44	88,14	89,83
CE	95,74	48,94	97,87	76,60	91,49	95,74	97,87	44,68	95,74	65,96	91,49	87,23
DF	90,00	60,00	100,00	80,00	90,00	100,00	100,00	38,46	69,23	61,54	46,15	92,31
ES	96,77	41,94	93,55	70,97	91,94	93,55	96,67	31,67	88,33	70,00	81,67	88,33
GO	93,18	56,82	95,45	75,00	81,82	88,64	93,33	37,78	86,67	68,89	75,56	88,89
MA	96,15	53,85	100,00	100,00	92,31	96,15	96,00	56,00	100,00	84,00	88,00	92,00
MG	94,65	64,61	91,36	79,84	90,95	95,47	93,53	55,60	90,52	75,43	84,05	91,81
MS	94,12	50,98	86,27	62,75	88,24	88,24	93,62	36,17	87,23	57,45	76,60	82,98
MT	88,10	33,33	95,24	47,62	73,81	83,33	80,49	34,15	87,80	60,98	75,61	85,37
PA	96,08	64,71	96,08	78,43	94,12	96,08	97,87	61,70	97,87	70,21	95,74	97,87
PB	100,00	80,00	100,00	85,00	95,00	100,00	100,00	71,43	90,48	80,95	95,24	95,24
PE	98,31	67,80	94,92	84,75	96,61	94,92	97,96	53,06	95,92	73,47	95,92	93,88
PI	100,00	66,67	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	80,00	100,00	60,00	100,00	100,00
PR	96,39	51,81	93,98	60,24	87,35	92,17	94,16	49,35	95,45	61,69	87,01	90,26
RJ	98,73	69,62	94,94	72,15	94,94	96,20	96,30	54,32	92,59	62,96	88,89	88,89
RN	77,78	55,56	100,00	88,89	77,78	88,89	75,00	50,00	100,00	87,50	75,00	87,50
RO	95,00	45,00	95,00	60,00	90,00	80,00	92,31	23,08	92,31	61,54	84,62	61,54
RR	50,00	100,00	100,00	50,00	100,00	100,00	100,00	0,00	100,00	75,00	75,00	50,00
RS	96,89	43,01	94,82	72,02	90,16	94,82	97,83	41,30	96,20	69,57	86,41	90,22
SC	97,73	52,27	95,45	73,86	90,91	95,45	97,56	51,22	91,46	67,07	92,68	90,24
SE	100,00	71,43	100,00	90,48	100,00	100,00	100,00	65,22	95,65	82,61	95,65	100,00
SP	98,40	74,65	93,81	75,85	93,21	96,41	97,71	65,28	92,72	77,96	90,23	96,88
TO	100,00	81,82	100,00	81,82	100,00	100,00	90,91	72,73	100,00	81,82	90,91	100,00
Brasil	96,32	61,22	94,10	74,04	90,91	94,32	95,87	53,82	92,82	72,13	87,28	91,92

Fonte: Conselho Nacional de Justiça (2022)

A Tabela 6 expõe sobre ações desenvolvidas durante o período analisado, assim como as respectivas peculiaridades de cada região (UFs).<sup>1</sup> Quanto ao que se refere a análise dos dados referentes o estado do Maranhão, revela-se um cenário majoritariamente positivo no que diz respeito às ações de acompanhamento das crianças acolhidas e suas famílias, pois a expressiva taxa de 96,15% de realização de visitas domiciliares pela equipe técnica indica que há um significativo comprometimento por parte das unidades de acolhimento em promover a

<sup>1</sup> Visitas domiciliares da equipe técnica da unidade à família da/o usuária/o

<sup>2</sup> Reuniões com grupos de famílias das/os usuárias/os

<sup>3</sup> Atendimento psicossocial individual

<sup>4</sup> Atendimento psicossocial em grupo

<sup>5</sup> Atendimento psicossocial das famílias das pessoas acolhidas (orientação familiar)

<sup>6</sup> Promoção de contato e participação da família na vida da/o usuária/o

aproximação com a família de origem, medida essencial no processo de reintegração familiar e manutenção dos vínculos afetivos.

De igual modo, a promoção do contato e da participação da família na vida da criança apresenta a mesma porcentagem (96,15%), o que demonstra o esforço das instituições em criar oportunidades para que os responsáveis participem de forma ativa da rotina dos acolhidos, fortalecendo o pertencimento e a construção de vínculos duradouros.

No que se refere ao atendimento psicossocial, o Maranhão alcança 100% tanto nas modalidades individuais quanto em grupo, o que representa um ponto significativamente positivo, pois a universalização dessas práticas mostra que todas as unidades compreendem a importância do suporte emocional contínuo, tanto para as crianças quanto para suas famílias, respeitando as especificidades de cada caso e proporcionando espaços coletivos de escuta, acolhimento e troca de experiências. Complementando esse panorama, 92,31% das unidades oferecem orientação psicossocial às famílias, o que reforça o foco na reestruturação familiar e no preparo para o retorno da criança ao lar.

Por outro lado, chama atenção o fato de que apenas 53,85% das unidades realizam reuniões com grupos de famílias, visto que embora esse percentual represente mais da metade das instituições, trata-se de um ponto que deve ser observado, uma vez que as reuniões em grupo são momentos estratégicos para promover o compartilhamento de vivências e o fortalecimento de laços comunitários, podendo refletir inclusive a falta de espaços adequados nas instituições ou a carência de profissionais especializados em mediação familiar. Sendo assim, ampliar essa prática poderia potencializar ainda mais os efeitos positivos do acolhimento e da atuação intersetorial no estado.

Conforme as Orientações Técnicas, a articulação intersetorial constitui elemento essencial para a efetivação da proteção integral de crianças e adolescentes em situação de acolhimento. Considerando que os serviços de acolhimento estão inseridos no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), sua atuação deve ocorrer em constante diálogo com os demais serviços da rede socioassistencial e com os órgãos que integram o Sistema de Garantia de Direitos (Brasil, 2009).

Tal atuação deve respeitar o princípio da incompletude institucional, evitando que se centralizem, no interior do serviço de acolhimento, atribuições que pertencem a outras políticas públicas. Para tanto, é indispensável a utilização dos equipamentos comunitários e dos recursos oferecidos pela rede de serviços local. A eficácia das intervenções junto às crianças, adolescentes e suas famílias depende de uma articulação estreita e planejada entre os diversos atores envolvidos, de modo a fortalecer a complementaridade das ações, evitar sobreposições e

permitir a definição clara das responsabilidades de cada instância envolvida no atendimento (Brasil, 2009).

A articulação dos serviços de acolhimento não se restringe às áreas da assistência social como os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), à saúde, por meio do Sistema Único de Saúde (SUS), dos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) e dos Centros de Atenção Psicossocial Infantojuvenil (CAPSi), ou à educação, com iniciativas como o “Projeto Escola que Protege”. Essa articulação se estende também aos equipamentos comunitários, organizações da sociedade civil e serviços públicos responsáveis por programas e ações nas áreas de cultura, esporte, lazer, trabalho e renda, habitação, transporte e capacitação profissional (Brasil, 2009).

Tal articulação visa garantir o acesso efetivo das crianças, adolescentes e de suas famílias a esses direitos, promovendo a inclusão social e o fortalecimento dos vínculos comunitários. Sempre que possível, recomenda-se que as atividades sejam realizadas próximas da comunidade de origem da criança ou adolescente, de modo a preservar laços de amizade e facilitar a reintegração familiar. Para tanto, torna-se indispensável a construção de fluxos locais entre os serviços de acolhimento e os diversos órgãos da rede, a fim de assegurar uma atuação coordenada e eficaz na proteção e na reparação de direitos (Brasil, 2009).

No que se refere ao Sistema de Justiça, destacam-se as atribuições do Ministério Público e do Conselho Tutelar na articulação com os serviços de acolhimento. O Ministério Público exerce papel essencial no apoio à implementação do Plano de Atendimento Individual e Familiar, na fiscalização dos serviços prestados, na responsabilização de agressores, na destituição do poder familiar e no encaminhamento para adoção, bem como na garantia do acesso à justiça. Já o Conselho Tutelar atua diretamente no acompanhamento da situação familiar da criança ou adolescente acolhido, apoiando a reintegração familiar e a aplicação de outras medidas protetivas, conforme necessário (Brasil, 2009).

Entretanto, segundo Medeiros (2019) a efetivação da intersetorialidade nas políticas públicas enfrenta diversos desafios estruturais e operacionais. Um dos principais entraves está na fragmentação do atendimento ao usuário, cujo contexto social e necessidades múltiplas são, muitas vezes, tratados de forma compartimentada pelos setores, sem uma abordagem integral. Para superar essa limitação, torna-se imprescindível a criação de sistemas interligados entre as políticas setoriais, garantindo o compartilhamento de informações e a construção de respostas articuladas.

Além disso, a participação social deve ser assegurada no processo de formulação, execução e monitoramento das políticas públicas, o que demanda uma estrutura administrativa

apta a viabilizar essa articulação, bem como instrumentos eficazes de gestão, monitoramento e avaliação. Outros pontos fundamentais incluem o redirecionamento de recursos humanos e financeiros e o posicionamento político voltado à ação pública integrada. Soma-se a isso a exigência de que os gestores e equipes técnicas estejam capacitados para atuar de maneira coordenada, promovendo pactos e consensos que viabilizem a ação intersetorial de forma prática e eficiente (Medeiros, 2019).

Nesse contexto de atuação intersetorial e da necessária continuidade no cuidado, é importante considerar o acompanhamento das crianças após o desligamento da unidade, quando ocorre a reintegração das crianças às suas famílias de origem, essa ação visa apoiar tanto a família quanto a criança, a fim de garantir uma reintegração bem-sucedida. O acompanhamento pós-desligamento pode ser realizado pela própria unidade de acolhimento, pelo Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), pelo Centro de Referência em Assistência Social (CRAS) ou pelas unidades do sistema de justiça (Brasil, 2022).

Em 2019, cerca de 98,38% das unidades com crianças de 0 a 5 anos informaram os órgãos responsáveis pelo acompanhamento, enquanto 30 unidades indicaram não saber quem seria o responsável ou que o acompanhamento não era realizado. Em 2020, por sua vez, cerca de 98,3% das unidades também forneceram essa informação, com a mesma quantidade de unidades respondendo não saber ou não realizar acompanhamento (Brasil, 2022)

A Tabela 7 mostra a frequência das unidades de acolhimento para crianças de 0 a 5 anos, detalhando o tempo médio de acompanhamento pós-desligamento em 2019 e 2020. A diferença no total de unidades que informaram o órgão responsável pelo acompanhamento em 2020 deve-se a uma unidade que, apesar de indicar não realizar acompanhamento, preencheu o campo de tempo médio, o que segundo o Diagnóstico do CNJ não deveria acontecer (Brasil, 2022). Isso reforça a importância do rigor na sistematização de dados sobre crianças e adolescentes para aprimorar as políticas públicas voltadas a esse público.

Tabela 7 - Tempo médio de acompanhamento pós-desligamento de crianças de 0 a 5 anos

Tempo médio acompanhamento	2019		2020	
	Total	%	Total	%
menos de 3 meses	49	2,7	48	2,8
3 a 5 meses	158	8,7	106	6,1
6 meses	1.401	77,0	1.368	78,6
de 7 a 12 meses	145	8,0	136	7,8
mais de 1 ano	66	3,6	82	4,7
<b>Total</b>	<b>1.819</b>	<b>100,0</b>	<b>1.740</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Conselho Nacional de Justiça (2022)

Diante dos dados levantados, constata-se que, além das falhas na sistematização das informações pelas unidades de acolhimento, ainda existem dificuldades importantes no acompanhamento das crianças e adolescentes após o desligamento do serviço. Isso mostra como é essencial que os órgãos do Sistema de Garantia de Direitos atuem de forma conjunta, principalmente o Conselho Tutelar, responsável por fazer os primeiros encaminhamentos dos casos, além do Ministério Público e do Poder Judiciário, que têm funções de fiscalização e decisão.

Em decorrência disso, é importante entender melhor como esses órgãos atuam na defesa da convivência familiar e comunitária, já que a proteção das crianças e adolescentes depende tanto da identificação das situações de risco quanto do acompanhamento contínuo e da atuação efetiva de todos os envolvidos.

## **4 DOS ÓRGÃOS DE PROTEÇÃO À INFÂNCIA E JUVENTUDE E SUAS RESPECTIVAS ATUAÇÕES NA DEFESA DA CONVIVÊNCIA FAMILIAR**

Em síntese, a proteção integral de crianças e adolescentes, conforme delineado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), demanda a articulação efetiva entre diversos atores institucionais e sociais. Entre esses, o Conselho Tutelar desempenha função essencial ao identificar e encaminhar situações de risco, atuando diretamente na mediação entre a sociedade e os serviços públicos. Entretanto, diante das limitações de sua competência, muitos dos casos por ele acompanhados exigem a atuação de outros órgãos do Sistema de Garantia de Direitos, como o Ministério Público, cuja responsabilidade jurídica, fiscalizatória e protetiva se revela indispensável para assegurar a plena efetivação dos direitos infantojuvenis.

Ademais, por meio de entrevista com o Promotor de Justiça Márcio Thadeu Silva Marques, representante da 42ª Promotoria de Justiça Especializada de São Luís, é apresentada a atuação dessa unidade na garantia da convivência familiar e comunitária de crianças institucionalizadas. Essa atuação abrange desde o monitoramento contínuo das condições de acolhimento, por meio de procedimentos regulares, até a implementação de projetos especializados voltados à proteção e ao desenvolvimento dessas crianças.

### **4.1 Atribuições e Desafios do Conselho Tutelar no Sistema de Garantia de Direitos**

Em conformidade com o art. 4º da Lei nº 8.069/90 (ECA), a responsabilidade pela garantia dos direitos das crianças e adolescentes deve ser compartilhada entre a família, a comunidade, a sociedade e o poder público, que devem assegurar, com prioridade absoluta, o acesso a direitos fundamentais como vida, saúde, educação, lazer, cultura, dignidade e convivência familiar e comunitária (Brasil, 1990), tal dispositivo corresponde ao princípio da proteção integral, cuja prioridade compreende desde a primazia no recebimento de proteção e socorro em qualquer situação até a destinação privilegiada de recursos públicos voltados à infância e juventude, conforme alíneas da referida norma.

Assim, com base nos princípios e diretrizes estabelecidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, a efetivação da política de atendimento tem se configurado, desde sua promulgação, como um grande desafio para os integrantes do Sistema de Garantia de Direitos (Machado, 2011), visto que os diversos atores desse sistema enfrentam obstáculos significativos na implementação prática dos direitos legalmente assegurados.

Esse sistema é formado por diversos atores sociais, como a família, as organizações da sociedade civil (incluindo instituições sociais, associações comunitárias, sindicatos, escolas e empresas), os Conselhos de Direitos, os Conselhos Tutelares e as diferentes esferas do poder público, como o Ministério Público, o Juizado da Infância e da Juventude, a Defensoria Pública e a Secretaria de Segurança Pública, sendo que todos eles tem o dever de zelar pela proteção integral e pela garantia dos direitos das crianças e adolescentes (Machado, 2011).

Dentre esses atores sociais, destaca-se os Conselhos Tutelares, instituído como órgão autônomo e não jurisdicional, conforme dispõe o artigo 131 do Estatuto da Criança e do Adolescente. Ademais, de modo geral, tal dispositivo estabelece que sua finalidade é zelar pela proteção e efetivação dos direitos das crianças e dos adolescentes (Pase *et al.*, 2020).

Conforme Edson Sêda (1999) o Conselho Tutelar é um órgão municipal, permanente, autônomo e de natureza não jurisdicional, cuja responsabilidade, atribuída pela sociedade, consiste em zelar pela efetivação dos direitos das crianças e adolescentes previstos na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, uma vez instituído por meio de legislação municipal, o Conselho Tutelar passa a integrar de forma permanente a estrutura da administração pública local, não podendo ser desconstituído arbitrariamente.

Para seu funcionamento, por sua vez, exige-se que cada município possua, no mínimo, cinco conselheiros tutelares, os quais devem ser escolhidos pela população local para mandato de quatro anos, com possibilidade de recondução por novos processos de escolha, na forma do art. 132 da Lei nº 8.069/90. Ademais, a candidatura ao cargo está condicionada ao cumprimento de requisitos legais, como reconhecida idoneidade moral, idade superior a 21 anos e residência no município, nos termos do art. 133 do mesmo diploma legal (Brasil, 1990).

Embora existam três requisitos gerais válidos para todo o território nacional, já citados anteriormente, é permitido que a legislação local estabeleça exigências adicionais para o exercício da função de conselheiro tutelar, conforme o princípio da municipalização previsto no art. 88 do ECA e a competência suplementar atribuída ao município pelo art. 30, inciso II, da Constituição Federal. Dessa forma, cada município pode adequar o perfil do conselheiro às necessidades e especificidades de suas comunidades (Sêda, 1999), incluindo, por exemplo, a exigência de cursos de capacitação ou de formação em curso superior compatível com a natureza da função.

Além disso, a implementação de Conselhos Tutelares é obrigatória em todos os municípios do Brasil, podendo a Lei Municipal prever a criação de unidades adicionais ou microrregiões para otimizar o atendimento ao público infantojuvenil, pois segundo a resolução

nº 75 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) é sugerível que haja um Conselho Tutelar para cada grupo de 200.000 habitantes (Pase *et al.*, 2020).

Segundo Pase *et al.* (2020), apesar do ECA ser responsável por estabelecer as diretrizes gerais para as medidas de atendimento, cabe exatamente à legislação municipal regulamentar o procedimento e as ações relacionadas, como diligências, visitas de fiscalização e inspeções em locais e residências, com o objetivo de garantir a proteção dos direitos. Além disso, destaca-se a particularidade do Conselho Tutelar, que, embora seja um órgão de natureza consultiva, detém uma atribuição exclusiva: o poder de executar medidas, o que o diferencia dos demais conselhos no Brasil, que não possuem esse tipo de autoridade. Sendo assim, este poder é fundamentado na legislação, tanto no ECA quanto na lei municipal correspondente.

Segundo os autores, os direitos amparados pelos Conselhos Tutelares se encontram respaldados tanto no art. 227 da Constituição Federal, como no próprio art. 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente, como é o caso dos direitos à vida e a saúde, bem como o direito à convivência familiar e comunitária. Desse modo, o Conselho Tutelar desempenha a função de mediador e fiscalizador das políticas e direitos voltados à criança e ao adolescente, sendo um órgão que facilita a interação entre a sociedade e o Estado (Pase *et al.*, 2020).

Nesse interim, destaca-se o princípio da municipalização, previsto na Constituição Federal de 1988, que trouxe uma nova forma de organização administrativa ao distribuir as competências entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, principalmente no que se refere à execução de políticas públicas voltadas à criança e ao adolescente (Alves, 2020). Além disso, o art. 86 e seguintes do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90) reforçam a importância dessa descentralização ao estabelecer diretrizes para a política de atendimento.

Consequentemente, essa descentralização buscou garantir maior eficácia e proximidade na implementação de programas assistenciais e protetivos, atribuindo aos Municípios a responsabilidade de criar e manter serviços que compõem a rede de atendimento, tanto na esfera protetiva quanto na socioeducativa, especialmente no que diz respeito ao cumprimento de medidas em meio aberto (Alves, 2020).

Assim sendo, essa proposta representa uma importante mudança na divisão do trabalho social, pois a gestão das ações em defesa dos direitos da infância passou a envolver diretamente os três níveis de governo e, também, a sociedade civil organizada (Alves, 2020). Com base nessa perspectiva, é possível empreender que a presença do Conselho como elo entre o Estado e a sociedade reforça a descentralização administrativa proposta pelo princípio da municipalização, ao permitir que as decisões e fiscalizações ocorram mais próximas da realidade da comunidade.

Assim, diante de situações de violência, negligência, discriminação, crueldade, opressão e exploração (art. 227 da CRFB/88) contra crianças e adolescentes, cabe a aplicação de medidas de proteção previstas no art. 98 do Estatuto da Criança e do Adolescente:

Art. 98. As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados: I - por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; II - por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; III - em razão de sua conduta (Brasil, 1990).

Dentro desse escopo, os artigos 99 e 100 do Estatuto da Criança e do Adolescente preveem que estas medidas de proteção podem ser aplicadas de forma isolada, em conjunto ou até mesmo substituídas a qualquer momento, de acordo com a necessidade do caso. Além disso, a escolha das medidas deve considerar o caráter pedagógico e priorizar aquelas que contribuam para o fortalecimento dos laços familiares e comunitários, refletindo a lógica de proteção integral que orienta a legislação e, tais medidas, devem ser regidas com base em uma série de princípios (Brasil, 1990).

Em primeiro lugar, afirma-se que esses sujeitos são titulares de direitos assegurados tanto no ECA quanto na Constituição Federal (art. 100, I, do ECA). A partir disso, todas as normas devem ser interpretadas e aplicadas com foco na proteção integral e prioritária desses direitos, vide art. 100, II, do ECA (Brasil, 1990).

Além disso, o Estatuto também estabelece que a responsabilidade por garantir tais direitos é primária e solidária entre as três esferas de governo, sem excluir a possibilidade de participação de entidades não governamentais e a importância da municipalização no atendimento (art. 100, III, do ECA). Outro princípio importante é o do interesse superior da criança e do adolescente, segundo o qual qualquer medida adotada deve priorizar os direitos e interesses desses sujeitos, mesmo diante de outros interesses legítimos que possam estar em jogo, consoante art. 100, IV, do ECA (Brasil, 1990).

Outros princípios relevantes incluem o respeito à privacidade e à intimidade da criança e do adolescente (art. 100, V, do ECA); a intervenção precoce diante de situações de risco (art. 100, VI, do ECA); a intervenção mínima, ou seja, realizada apenas quando for realmente necessária e por autoridades competentes (art. 100, VII, do ECA); e a adequação da medida à situação concreta, respeitando os critérios de proporcionalidade e atualidade, com base no art. 100, VIII, do ECA (Brasil, 1990).

Além disso, é importante destacar que a legislação valoriza a responsabilidade dos pais, buscando promover a manutenção ou reintegração da criança na família natural ou

extensa, e, quando isso não for viável, sua integração em família adotiva (art. 100, IX e X, do ECA). Também se garante o direito à informação e à participação ativa da criança, do adolescente e de seus responsáveis nos processos de definição das medidas de proteção, assegurando-se a oitiva e o respeito às suas opiniões, de acordo com sua capacidade de compreensão, segundo art. 100, XI, XII, do ECA (Brasil, 1990).

Dessa forma, uma vez constatada alguma das situações descritas no art. 98 do Estatuto da Criança e do Adolescente, caberá ao Conselho Tutelar, no exercício de suas atribuições típicas, encaminhar o caso à autoridade judiciária sempre que este se enquadrar em sua competência, conforme disposto no art. 136, caput, inciso V, da Lei nº 8.069/90. A partir disso, o juiz poderá determinar, entre outras providências, o acolhimento institucional da criança ou do adolescente, medida prevista no art. 101, inciso VII, do ECA, com redação dada pela Lei nº 12.010/2009 (Brasil, 1990).

Isto é, embora o Conselho Tutelar atue na garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes, não lhe compete, legalmente, prestar diretamente serviços públicos como saúde, educação, assistência social, previdência, trabalho ou segurança, sua atribuição, nesses casos, é reivindicar tais serviços junto ao Poder Judiciário, sempre que houver violação de direitos envolvendo crianças, adolescentes ou suas famílias (Machado, 2011).

Sendo assim, como o Conselho Tutelar exerce papel relevante na articulação entre a sociedade e os órgãos do Estado, atuando tanto na prevenção quanto na resolução de situações que envolvam violações de direitos de crianças e adolescentes, entre suas competências, está a atuação conjunta com os órgãos jurisdicionados, promovendo ações preventivas como palestras e orientações, além de encaminhar providências ao Poder Judiciário nos casos que ultrapassam sua competência direta. Cabe-lhe, ainda, requisitar, notificar, encaminhar e aplicar medidas cabíveis nos atendimentos, sempre considerando a criança ou adolescente em conjunto com sua família (Pase *et al.*, 2020).

Portanto, conforme Pase *et al.* (2020) o Conselho se configura como um importante articulador das diversas demandas que envolvem o público infantojuvenil, especialmente aquelas que chegam por meio de denúncias ou procura espontânea de familiares. Nesses casos, pode agir de forma executiva, aplicando medidas protetivas, ou como mediador entre a família e os órgãos estatais responsáveis pela implementação das políticas públicas voltadas à proteção e ao desenvolvimento da criança e do adolescente.

Posto isso, compreende-se que o Conselho Tutelar desempenha papel central no acolhimento e encaminhamento de demandas relacionadas à proteção da infância e juventude. Além disso, é inegável que o órgão desempenha um papel inquestionável na sociedade, uma

vez que a ele compete resgatar crianças e adolescentes alienadas pelos mais diversos tipos de problemas. Entretanto, para a efetivação plena dos direitos assegurados pelo ordenamento jurídico, é indispensável a atuação articulada com outros órgãos que compõem o Sistema de Garantia de Direitos, como é o caso do Ministério Público, que atua tanto como substituto processual, como fiscal da lei e cuja atuação será aprofundada no capítulo seguinte.

#### **4.2 Atuação do *parquet* nas Medidas Protetivas de Acolhimento de Crianças e Adolescente**

Em termos gerais, o presente capítulo tem como objetivo analisar o papel essencial do Ministério Público como instituição permanente e indispensável à função jurisdicional do Estado, especialmente na promoção e proteção integral dos direitos da criança e do adolescente. Conforme dispõe o artigo 127 da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público é responsável pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, posicionando-se, assim, de maneira estratégica dentro do Sistema de Garantia de Direitos (Brasil, 1998).

Conforme o "Guia de atuação para Promotores de Justiça da Criança e do Adolescente" do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), quando o membro do Ministério Público conhece uma criança em situação de risco, deve encaminhar o caso à rede de proteção ou, se necessário, solicitar judicialmente o acolhimento, conforme o art. 98 da Lei nº 8.069/90 (Brasil, 2017), bem como o próprio art. 201, VIII, do ECA estabelece competência ao *parquet* para "zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais assegurados às crianças e adolescentes, promovendo as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis" (Brasil, 1990).

Tais dispositivos supracitados evidenciam a centralidade da atuação do Ministério Público na proteção infantojuvenil, destacando que sua função vai além da fiscalização, envolvendo também o encaminhamento de casos à rede de proteção e a propositura de medidas judiciais, quando necessário.

Nesse caso, quando a autoridade entende ser necessária a institucionalização de crianças ou adolescentes, conforme previsto no artigo 101 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), é preciso destacar que devem ser observados critérios legais rigorosos, entre os quais se destaca que o afastamento do convívio familiar é de competência exclusiva do Poder Judiciário e só pode ocorrer por meio de procedimento judicial, instaurado a pedido do

Ministério Público ou de outro legitimado, assegurando-se o contraditório e a ampla defesa aos pais ou responsáveis, nos moldes do próprio art. 101, caput, §2º do ECA (Brasil, 1990).

Logo, como em regra, os acolhimentos costumam ter início a partir da atuação do Conselho Tutelar e do posterior requerimento da medida protetiva pelo Ministério Público, compete ao Poder Judiciário a emissão da guia de acolhimento da criança ou adolescente (Tonet, França, 2023), na forma do §3º do art. 101 do referido dispositivo.

Diante disso, segundo o próprio Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), como acolhimento institucional e o acolhimento familiar configuram medidas protetivas excepcionais, sua aplicação é de competência exclusiva do Juízo da Vara da Infância e Juventude, sendo cabíveis apenas após esgotadas todas as alternativas que garantiriam a segurança da criança ou do adolescente em situação de risco ou vulnerabilidade (Brasil, 2017).

Nesse processo, tanto o Conselho Tutelar quanto o Ministério Público não têm competência para aplicar diretamente tais medidas, podendo apenas requerê-las e em regra, cabe ao Conselho Tutelar representar ao Ministério Público para que este proponha a ação judicial correspondente, somente em caráter emergencial, e nos termos previstos no art. 93 do ECA, é que o Conselho Tutelar poderá aplicar provisoriamente a medida de acolhimento institucional (Brasil, 2017).

Após o acolhimento, a entidade responsável deve elaborar um plano individual de atendimento (PIA) focado na reintegração familiar. Excepcionalmente, caso haja determinação judicial em sentido diverso, o plano deve contemplar a possibilidade de colocação em família substituta, seguindo os princípios do ECA. Além disso, este plano deve ser desenvolvido pela equipe técnica do programa de acolhimento, incluindo a opinião da criança ou adolescente e a escuta dos pais ou responsável legal, conforme estabelecido nos parágrafos §4º e §5º do art. 101 da Lei nº 8.069/90 (Brasil, 1990).

É importante se debruçar sobre a escuta qualificada no contexto do acolhimento institucional, visto que tanto o ECA, especialmente no art. 100, quanto as Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes (2009), reconhecem a escuta como um direito, e o Ministério Público, como defensor da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis, tem responsabilidade direta na garantia desse direito.

Trata-se de um direito e deve ser promovido respeitando o grau de desenvolvimento de cada criança e adolescente. Isso significa que, desde questões simples, como o interesse por atividades na comunidade, até mudanças mais complexas, como o retorno à família ou o desligamento do serviço, as opiniões desses sujeitos devem ser levadas em conta. A escuta

qualificada, portanto, é essencial para garantir a centralidade da criança ou adolescente em seu próprio processo (Brasil, 2009).

Além disso, é fundamental que essas crianças e adolescentes tenham acesso a informações sobre sua história de vida, situação familiar e os motivos que justificaram seu acolhimento. Esse acesso deve respeitar o ritmo de apropriação individual e ser conduzido com sensibilidade por profissionais preparados, com os quais mantenham vínculos afetivos significativos. O objetivo é garantir que esse conhecimento seja transmitido de maneira cuidadosa, levando em consideração os possíveis impactos emocionais (Brasil, 2009).

Outro ponto relevante é o incentivo ao desenvolvimento da autonomia. A organização do acolhimento deve promover oportunidades para o fortalecimento das habilidades, capacidades e responsabilidades de cada acolhido, de acordo com sua faixa etária. Isso inclui, por exemplo, o estímulo à exploração do ambiente nos primeiros anos de vida e o desenvolvimento do autocuidado, da preservação de pertences pessoais e da participação em atividades da comunidade, como educação, cultura, esporte, lazer e trabalho (Brasil, 2009).

Os espaços institucionais também devem favorecer o diálogo coletivo. Nesse sentido, a realização de assembleias com a participação das crianças e adolescentes acolhidos representa um importante instrumento para escuta e construção de soluções conjuntas, além de fomentar o senso de pertencimento e o protagonismo infantojuvenil. Essas práticas também contribuem para a melhoria do serviço e para o fortalecimento dos vínculos com a família de origem, sempre que possível (Brasil, 2009).

Sendo assim, a escuta qualificada pode se dar, por exemplo, por meio de “[...] atividades lúdicas como jogos, leitura e construção de histórias, desenhos, dramatizações de situações próximas às reais [...]”, desde que respeitem o estágio de desenvolvimento da criança. Esses recursos auxiliam na validação das experiências relatadas e promovem um ambiente seguro de expressão (Brasil, 2009, p. 58).

A frequência a atividades na comunidade, como escola, cultura, lazer ou saúde, deve ser incentivada, com estímulo à autonomia gradativa e evitando restrições excessivas que comprometam a liberdade, quando comparadas a outras crianças de mesma idade e contexto. Participar de ações cotidianas, como ir ao mercado ou aprender a usar o dinheiro, também contribui para a preparação para a vida adulta e para a construção da autonomia financeira (Brasil, 2009).

Diante dessa realidade, a participação das crianças e adolescentes na organização do cotidiano institucional, como na arrumação dos espaços da instituição, limpeza e programação de atividades recreativas e culturais, representa não apenas um exercício de

cidadania, mas também um mecanismo de desenvolvimento da autonomia e do protagonismo (Brasil, 2009).

Em relação aos adolescentes com poucas chances de retorno à família de origem ou colocação em família substituta, deve-se priorizar estratégias voltadas ao fortalecimento de vínculos comunitários, à qualificação profissional e à promoção da autonomia pessoal. Nesses casos, o serviço de acolhimento pode favorecer a elaboração de projetos de vida e a construção da responsabilidade sobre suas escolhas, considerando inclusive formas de transição como o acolhimento em repúblicas (Brasil, 2009).

Diante da importância da escuta qualificada, da promoção da autonomia e da construção do protagonismo no cotidiano institucional, é imprescindível que esses aspectos estejam integrados desde o início do acolhimento. Nesse sentido, conforme as Orientações Técnicas referentes aos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes:

Os serviços de acolhimento devem construir uma sistemática de atendimento que possibilite o início da elaboração do Plano de Atendimento Individual e Familiar imediatamente após o acolhimento da criança ou adolescente, para que se alcancem, no menor tempo necessário, soluções de caráter mais definitivo. Cabe ressaltar, finalmente, que a ênfase do Plano de Atendimento deve ser na construção de estratégias para o atendimento, de modo a não transformá-lo em mera formalidade. Um registro sintético do Plano de Atendimento não deve, ainda, significar sua limitação às estratégias inicialmente elaboradas, devendo-se garantir que seja sempre dinâmico e aberto a mudanças, reformulações e aprimoramento, baseado nas intervenções realizadas e em seus resultados (Brasil, 2009, p.35).

De acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente, o plano individual de atendimento deve conter, entre outros elementos, os resultados da avaliação interdisciplinar realizada pela equipe técnica, os compromissos firmados pelos pais ou responsáveis e a previsão de atividades destinadas tanto à criança ou adolescente quanto à sua família, com foco na reintegração familiar ou, quando esta for impedida por decisão judicial fundamentada, na adoção de medidas para colocação em família substituta, sob supervisão do Judiciário (Brasil, 1990).

Além disso, o acolhimento institucional ou familiar deve ser realizado, sempre que possível, em local próximo à residência da família de origem. Além disso, como parte do processo de reintegração, é essencial que essa família seja incluída em programas públicos de orientação, apoio e promoção social, sendo, ainda, incentivado o contato com a criança ou adolescente acolhido, na forma do §7º do art. 101 do ECA (Brasil, 1990).

Quanto às atribuições do Ministério Público na aplicação deste instituto conforme preceitos constitucionais, destaca-se que o *parquet* possui diversos papéis, dentre eles a

fiscalização periódica das instituições de acolhimento. Sendo que, essa atuação tem como objetivo assegurar que o atendimento prestado esteja em conformidade com as normas legais vigentes, bem como garantir que os direitos das crianças e adolescentes acolhidos estejam sendo devidamente respeitados (Craveiro; Bahnert, 2015).

Além disso, conforme a Resolução n° 71/2011, também é competência dos membros do Ministério Público:

Art. 1° O membro do Ministério Público com atribuição em matéria de infância e juventude não-infracional deve inspecionar pessoalmente os serviços de acolhimento institucional e programas de acolhimento familiar sob sua responsabilidade. (Redação dada pela Resolução n° 96, de 21 de maio de 2013) (Brasil, 2011, p.03).

Outrossim, conforme Brasil (1990), quando há indícios de possível reintegração familiar, a entidade de acolhimento deve comunicar imediatamente à autoridade judiciária, que decidirá sobre a medida cabível após manifestação do Ministério Público (art. 101, §8° do ECA). Caso seja constatada a impossibilidade de retorno à família de origem, mesmo após inclusão em programas de apoio, a entidade deve enviar relatório detalhado ao Ministério Público, incluindo as providências adotadas e recomendação para destituição do poder familiar ou de guarda ou tutela (art.101, §9° do ECA).

Após o recebimento do relatório que recomenda a destituição do poder familiar, o Ministério Público deve, em regra, propor a ação cabível no prazo de 15 dias, salvo necessidade de diligências complementares, na forma do art.101, §10° do ECA. Paralelamente, a autoridade judiciária deve manter em cada comarca um cadastro atualizado com informações detalhadas sobre as crianças e adolescentes acolhidos, incluindo sua situação jurídica e as providências adotadas visando à reintegração familiar ou inserção em família substituta, vide art. 101, §11° do ECA (Brasil, 1990).

Esse cadastro deve ser acessível a órgãos como o Ministério Público, o Conselho Tutelar, os gestores da Assistência Social e os Conselhos de Direitos, os quais são corresponsáveis pela deliberação de políticas públicas voltadas à redução do número de acolhimentos e à promoção de medidas que abreviem a permanência de crianças e adolescentes nessas modalidades de proteção, previsto no art. 101, §12° do ECA (Brasil, 1990).

Quanto ao acolhimento institucional, é importante destacar a perspectiva trazida pelo CNMP sobre a realidade das instituições de acolhimento no Brasil, pois conforme o Conselho, esta ainda se distancia dos parâmetros técnicos previstos, com quadros frequentes de baixa remuneração para educadores e equipes técnicas muitas vezes despreparadas. Além disso,

ainda que bem estruturadas, tais instituições não conseguem suprir a formação de vínculos afetivos necessários ao desenvolvimento saudável de crianças e adolescentes (Brasil, 2017).

Em observância às “Orientações Técnicas: Serviço de Acolhimento para Crianças e Adolescentes”, o ordenamento jurídico brasileiro prevê, atualmente, diferentes modalidades de acolhimento destinadas a crianças e adolescentes que tiveram seus direitos violados, como o abrigo institucional, a casa lar, o serviço de acolhimento em família acolhedora e a república. (Brasil, 2009).

Além dessas, existem outras formas de atendimento, como a guarda subsidiada. Adicionalmente, conforme Brasil (2009), embora o apadrinhamento não seja uma modalidade de acolhimento, ele se caracteriza como uma estratégia complementar que visa fortalecer os vínculos afetivos e sociais de crianças e adolescentes em situação de acolhimento, portanto é válido mencioná-lo como uma prática relevante no contexto da proteção integral. Por fim, ressalta-se que essa lista não é exaustiva, podendo haver outras modalidades e estratégias conforme as necessidades específicas de cada caso.

No que tange ao apadrinhamento afetivo, este é um programa por meio do qual pessoas da comunidade podem contribuir com o desenvolvimento de crianças e adolescentes em acolhimento institucional, seja por meio da criação de vínculos afetivos ou de apoio financeiro. Trata-se de uma estratégia complementar, voltada especialmente àqueles com poucas chances de retorno à família de origem ou adoção, visando ampliar sua rede de apoio emocional e social (Brasil, 2009).

Para tanto, é essencial que esses programas contem com critérios bem definidos para o cadastramento, a seleção, a preparação e o acompanhamento de padrinhos e afilhados, sob supervisão de equipes interprofissionais e em parceria com o Ministério Público e a Justiça da Infância e Juventude. A intenção é proporcionar relações afetivas duradouras que possam, inclusive, apoiar o processo de desligamento do acolhimento institucional (Brasil, 2009).

Tendo sido anteriormente abordado o acolhimento institucional, faz-se agora necessário aludir às demais modalidades de acolhimento, como é o caso da “casa lar”, que se caracteriza como um serviço provisório prestado em unidades residenciais, nas quais ao menos um educador ou cuidador residente assume a responsabilidade pelo cuidado de um grupo de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar por medida protetiva, em decorrência de abandono ou da incapacidade temporária dos responsáveis de exercerem sua função de cuidado e proteção, até que seja possível o retorno à família de origem ou, em sua impossibilidade, o encaminhamento para família substituta. (Brasil, 2009).

Além disso, essas casas contam com sede administrativa separada do local de moradia dos acolhidos e com equipe técnica de apoio multidisciplinar, composta por profissionais como psicólogos e assistentes sociais, que oferecem suporte especializado e contínuo. Essa modalidade visa proporcionar um ambiente acolhedor e estruturado, que reproduza características e dinâmicas de convivência próximas às de uma família, permitindo o desenvolvimento de relações de afeto, individualidade e senso de pertencimento entre os acolhidos, aspectos fundamentais para o desenvolvimento socioemocional saudável das crianças e adolescentes (Craveiro; Bahnert, 2015).

Quanto às repúblicas, estas representam uma modalidade de atendimento voltada para jovens que atingiram a maioridade após viverem em instituições de acolhimento, mas que ainda não possuem autonomia suficiente para conduzirem uma vida independente. Nesses espaços, permanecem sob o acompanhamento de equipe técnica até que desenvolvam essa autonomia (Craveiro; Bahnert, 2015). Além disso, segundo o CNMP a permanência desses jovens no local é temporária, podendo ser reavaliada e prorrogada conforme o projeto individual, elaborado com o profissional de referência (Brasil, 2017).

No que concerne à modalidade da família acolhedora, destaca-se que esse serviço é caracterizado por ocorrer em ambiente familiar, por meio de famílias previamente cadastradas e capacitadas, que acolhem uma criança ou adolescente por vez, salvo em casos de grupos de irmãos. O objetivo principal é oferecer cuidado individualizado e convivência comunitária, favorecendo o desenvolvimento da criança ou adolescente em um ambiente mais afetivo e menos institucionalizado, até que se viabilize o retorno à família de origem ou extensa, ou, quando isso não for possível, a colocação em família substituta, como a adoção (Brasil, 2017).

Além disso, essa modalidade não se confunde com o acolhimento institucional (como os abrigos), nem com a colocação definitiva em família substituta, sendo regulamentada por termo de guarda provisória emitido por autoridade judicial, com base em solicitação do serviço responsável pelo acolhimento (Brasil, 2017). Diante disso, percebe-se que essa modalidade da família acolhedora representa uma alternativa mais humanizada e personalizada de proteção à infância e adolescência, ao priorizar vínculos afetivos e o convívio familiar como elementos fundamentais para o desenvolvimento saudável das crianças afastadas do seu núcleo familiar original.

E, por fim, quanto à guarda subsidiada, esta se fundamenta em dispositivos da Constituição Federal (art. 227, § 3º, VI) e do Estatuto da Criança e do Adolescente (arts. 34 e 260, § 2º). Esses artigos preveem que o poder público deve incentivar o acolhimento sob a forma de guarda por meio de assistência jurídica, incentivos fiscais e subsídios, inclusive com

possibilidade de dedução do imposto de renda por contribuintes que destinarem doações aos Fundos da Criança e do Adolescente. O programa não está tipificado formalmente pelo SUAS (Sistema Único de Assistência Social), mas deve ser regulamentado por lei própria em âmbito municipal ou estadual (Brasil, 2017).

O diferencial desse modelo é que o recurso financeiro é repassado diretamente à família extensa para auxiliar no cuidado da criança ou adolescente, por tempo determinado, sendo uma solução para famílias com dificuldades econômicas, mas que têm condições afetivas e estruturais de manter o vínculo com a criança. A intenção é que, após esse período, haja retorno à família de origem ou, se isso não for viável, a adoção (Brasil, 2017).

Nessa perspectiva, conforme dispõe o Conselho Nacional do Ministério Público, o acolhimento familiar, inclusive sob a forma de guarda subsidiada, apresenta-se como alternativa mais sensível para reduzir o sofrimento de crianças e adolescentes afastados de sua família de origem ou extensa, pois essa modalidade garante um cuidado mais individualizado, no ambiente de uma família previamente cadastrada, razão pela qual deve ser priorizada em relação ao acolhimento institucional (Brasil, 2017).

Pois, a preferência pelo acolhimento familiar é destacada no artigo 34, § 1º, que afirma que a inclusão da criança ou adolescente em um programa de acolhimento familiar deve ser priorizada em relação ao acolhimento institucional, sempre respeitando o caráter temporário e excepcional da medida (Brasil, 2017).

Desse modo, o CNMP orienta que essa prioridade deve ser igualmente observada pelo Promotor de Justiça em sua atuação cotidiana, pois o Programa Famílias Acolhedoras, presente em diversos municípios do Brasil, ocorre em ambiente familiar, nas residências de famílias selecionadas, cadastradas e preparadas por profissionais especializados na área da Infância e Juventude. Ademais, esse programa visa garantir a construção de vínculos individualizados e a convivência comunitária para crianças ou adolescentes afastados de sua família biológica por decisão judicial, sendo também uma medida de proteção excepcional e provisória (Brasil, 2017).

É essencial destacar que, durante o período de afastamento, é recomendado todos os esforços direcionados pela equipe técnica para a manutenção dos vínculos com a família biológica, como por exemplo: os familiares devem ser acompanhados psicossocialmente para ajudá-los a superar as situações que resultaram no acolhimento. E, caso, após todos os esforços, o retorno à família biológica não seja viável, a criança ou adolescente será encaminhado para uma família substituta (Brasil, 2017).

Assim, o Promotor de Justiça deve incentivar e apoiar o serviço de acolhimento familiar no nível municipal, como uma medida protetiva para crianças e adolescentes cujos direitos foram violados, vítimas de diversos tipos de violência, e que necessitam de apoio e proteção, sempre com a devida autorização judicial (Brasil, 2017), uma vez que, no âmbito da Promotoria da Infância e Juventude, cabe-lhe zelar pela efetivação dos direitos fundamentais previstos no ordenamento jurídico.

Portanto, a Guarda Subsidiada e o Acolhimento Familiar são formas de acolhimento provisório previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente, sendo recomendável que tenham prioridade em relação ao acolhimento institucional. Essas modalidades visam, primordialmente, a reintegração da criança ou adolescente à sua família biológica ou extensa. Durante o período de afastamento, é fundamental que os laços familiares sejam preservados, com o devido acompanhamento psicossocial oferecido pelo Estado aos responsáveis e, caso, mesmo após essas intervenções, o retorno à família original não seja possível, o encaminhamento do infante para adoção se apresenta como alternativa (Brasil, 2017).

Assim, evidenciada a importância do acolhimento familiar em detrimento do institucional, torna-se imprescindível destacar o papel dos órgãos de proteção na efetivação desse direito. Nesse sentido, o próximo capítulo se dedicará à análise da atuação da 1ª Promotoria de Justiça da Infância e Juventude de São Luís/MA.

### **4.3 Atuação da 1ª Promotoria de Justiça Especializada da Criança e Adolescente na Garantia da convivência familiar e comunitária dos infantes**

A atuação do Ministério Público na proteção dos direitos das crianças e adolescentes institucionalizados é essencial para a garantia da convivência familiar e comunitária, conforme preconizado pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), como já foi destacado anteriormente. Em São Luís/MA, a 1ª Promotoria de Justiça Especializada da Infância e Juventude exerce papel estratégico nesse processo, especialmente no que se refere ao acompanhamento das medidas protetivas e na fiscalização das unidades de acolhimento institucional, assegurando o cumprimento das normativas legais e dos princípios que norteiam a proteção integral.

Nesse contexto, destaca-se a trajetória do Dr. Márcio Thadeu Silva Marques, 1º Promotor de Justiça da Infância e Juventude de São Luís e titular da 42ª Promotoria de Justiça Especializada, cuja atuação é marcada pelo compromisso com a defesa dos direitos da infância e juventude. Além de exercer suas funções no Ministério Público do Maranhão, é professor da

Escola Superior do Ministério Público do Estado (ESMP/MA), especialista em Direitos Difusos e Coletivos e Gestão Fiscal, e integrante do Proinfância e do Instituto Brasileiro de Direito da Criança e do Adolescente (IBDCRIA).

Com essa ampla experiência institucional e acadêmica, o promotor concedeu, em 24 de maio de 2025, uma entrevista na qual compartilhou reflexões importantes sobre os impactos do acolhimento institucional prolongado no desenvolvimento psicológico, social e emocional de crianças e adolescentes. A entrevista foi conduzida a partir de três questionamentos centrais, elaborados com o propósito de aprofundar a análise sobre essa problemática, não com a pretensão de esgotar o tema, mas de contribuir para o debate acadêmico e para a construção de conhecimentos que possam fortalecer a proteção integral no contexto do acolhimento institucional.

Ao ser indagado sobre os principais efeitos do acolhimento institucional no desenvolvimento psicológico, social e emocional de crianças e adolescentes, o Promotor de Justiça da Infância e Juventude de São Luís/MA, Dr. Márcio Thadeu, destacou de maneira incisiva os impactos nocivos dessa medida quando prolongada. Com base em sua experiência profissional, o promotor citou a pesquisa desenvolvida pela Universidade de Harvard acerca dos órfãos da Romênia como exemplo emblemático dos prejuízos causados pela institucionalização de longa duração.

Segundo a referida pesquisa, já citada anteriormente, evidenciou-se que crianças submetidas por longos períodos ao acolhimento institucional, sem qualquer tipo de estímulo afetivo ou cognitivo, apresentaram danos significativos em seu desenvolvimento, tanto no aspecto emocional quanto no cognitivo, refletindo diretamente em sua capacidade de estabelecer vínculos familiares e comunitários. Tais prejuízos são ainda mais sensíveis quando ocorrem na primeira infância, especialmente até os seis anos de idade, fase considerada decisiva para a formação integral do indivíduo.

Nesse sentido, o promotor frisou que, apesar do acolhimento institucional estar previsto no art.101 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) como uma medida de proteção, e ser operacionalizado por meio de serviços socioassistenciais conforme definido na Resolução CNAS nº 109/2009, ele deve ser compreendido como uma medida excepcional e temporária.

Marques pondera que, embora legalmente respaldado, o acolhimento institucional implica inevitavelmente em restrições a direitos fundamentais assegurados pelo art. 227 da Constituição Federal de 1988, os quais reconhecem as crianças e adolescentes como sujeitos prioritários na efetivação de políticas públicas de proteção integral. Por isso, defende-se que o

acolhimento não pode ser visto como um fim em si mesmo, mas como um "caminho de passagem", um instrumento de transição entre uma situação de risco absolutamente grave, em que não foi possível garantir o princípio da prevalência da família e da autoridade parental.

Nesse contexto, o poder público e a sociedade não conseguiram garantir para essa família a capacidade protetiva, que compreende medidas que vão desde a concessão de benefícios socioassistenciais e previdenciários, conforme previsto no §1º do artigo 23 do ECA, até o acesso a políticas públicas de saúde, educação, serviços de convivência e fortalecimento de vínculos familiares. Em reforço a essa perspectiva, destacou também a recente promulgação da Lei nº 14.826/2024, que trata da parentalidade protetiva e reforça o dever do poder público de garantir que as crianças e adolescentes tenham esse ambiente familiar adequado ao seu pleno desenvolvimento.

Dessa forma, quando o Promotor afirma que o acolhimento institucional é uma medida excepcional e transitória, reforçando que deve ser um “caminho de passagem” e não um fim em si mesmo, esse posicionamento não apenas está alinhado com os princípios do ECA e da Constituição, mas também evidencia uma problemática, isto é, o questionamento de como assegurar que essa transitoriedade seja de fato respeitada. Esse ponto, por sua vez, revela uma contradição que está pesquisa buscou aclarar, pois se há disposição normativa sobre o caráter excepcional e temporário do acolhimento, é preciso questionar o motivo de haverem tantas crianças que vivem institucionalizadas por longos períodos.

Um segundo ponto destacado por Dr. Márcio Thadeu, é que o acolhimento institucional deve ser compreendido como uma medida que não atua de forma isolada, mas que exige comunicação e integração com as demais ações previstas no Sistema de Garantia de Direitos. Nesse sentido, a atuação das equipes técnicas dos serviços de acolhimento, como casas-lares ou casas de passagem, sob supervisão do órgão gestor da assistência social, precisam estar articuladas com políticas públicas externas ao serviço, voltadas à reconstrução da capacidade protetiva da família de origem.

Isso porque, segundo observa o promotor, não se pode esperar êxito na reintegração familiar se o retorno da criança ou do adolescente ocorrer para o mesmo ambiente violador de direitos do qual ela já foi afastada anteriormente. Assim, reforça-se que o planejamento do acolhimento institucional deve abranger não apenas as ações internas ao espaço de acolhimento, mas também medidas destinadas à recuperação do núcleo familiar, seja ele o natural, o extenso ou, quando necessário, o acolhimento familiar. O acolhimento institucional, portanto, aparece como a última hipótese, após o esgotamento das demais possibilidades.

Ainda segundo Marques, crianças e adolescentes que permanecem por longos períodos em instituições de acolhimento tendem a desenvolver uma forte dependência da institucionalidade, o que compromete sua autonomia e construção de vínculos afetivos duradouros. Apesar das diretrizes estabelecidas pelas Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento Institucional, aprovadas por resolução conjunta do CNAS e do CONANDA, como a recomendação de que os ambientes se assemelhem a residências e que se evite a rotatividade de cuidadores, percebe-se na prática, que a rotina vivenciada por essas crianças e adolescentes ainda difere bastante daquela vivida por crianças em um contexto familiar.

Enquanto crianças e adolescentes criados em seus lares de origem desfrutam de liberdade para desenvolver afetos, iniciar amizades e namoros, visitar colegas, fazer escolhas cotidianas, como convidar amigos para casa, assistir a filmes ou compartilhar um lanche, além de frequentar ambientes comunitários, aqueles que vivem em instituições de acolhimento, salvo em projetos político-pedagógicos especialmente sensíveis a essas dinâmicas, geralmente não contam com essas mesmas possibilidades.

Logo, segundo o Promotor, isso resulta em uma carência significativa no desenvolvimento do chamado “acervo emocional”, tornando essas crianças extremamente dependentes e com reduzida capacidade de iniciativa, uma vez que sabem que, “se pedirem alguma coisa, já vão receber um não”, além de desenvolverem medo de ousar e de ter sonhos. Marques enfatiza, por fim, que o acolhimento é, sim, uma necessidade em contextos de grave violação de direitos, mas é uma necessidade que precisa ter prazo e deve ser orientada pela perspectiva da desinstitucionalização, como previsto em lei, ainda que reconheça que essa diretriz, na prática, nem sempre se concretize.

Ele ainda destaca que, mesmo quando todo o esforço do acolhimento institucional não é suficiente para reintegrar a criança à sua família de origem, e esta acaba sendo encaminhada para destituição do poder familiar e posterior inserção no Sistema Nacional de Adoção, isso muitas vezes ocorre de forma tardia.

As adoções denominadas “tardias”, que incluem crianças com mais idade, entendendo-se por “mais idade” aquelas a partir de nove ou dez anos, além de grupos de irmãos, crianças com deficiência ou com alguma condição de saúde, costumam enfrentar maiores obstáculos. Como consequência, essas crianças tendem a permanecer por mais tempo nos abrigos, o que compromete de forma significativa o desenvolvimento da autonomia necessária para a vida adulta.

O representante ministerial observa, ainda, que o Sistema de Garantia de Direitos não está totalmente preparado para a elaboração de planos de autonomia voltados aos

adolescentes que se aproximam da maioridade. Como exemplo, menciona a existência de uma “República” na cidade de São Luís, destinada a jovens do sexo masculino egressos do sistema de acolhimento após completarem a maioridade civil. Ele salienta que esse espaço é fruto de uma ação civil pública proposta por sua promotoria, porém afirma que ainda não possui estrutura equivalente voltada às meninas, situação cuja solução depende do trânsito em julgado do processo correspondente.

Ainda, o promotor adverte que esse prolongamento indevido no acolhimento, caracterizado por ele como uma “falta de respeito à brevidade”, pode causar sérios prejuízos e, em tese, até configurar dano moral em face do poder público. Ele relata, inclusive, já ter ajuizado ação civil pública com esse fundamento, embora a pretensão tenha sido julgada improcedente e não caiba mais recurso. Ainda assim, considera essa uma questão que precisa ser tratada com máxima atenção.

Sendo assim, diante do reconhecimento, por parte do próprio Ministério Público, dos danos ocasionados pela permanência prolongada no acolhimento, reforça-se a importância de que as instituições do Sistema de Garantia de Direitos avancem na adoção de mecanismos mais efetivos, tanto para prevenir tais violações quanto para viabilizar a responsabilização do Estado por eventuais omissões que comprometam o direito à convivência familiar e comunitária.

Prosseguindo, questionou-se se o Ministério Público realiza algum tipo de monitoramento sistemático dos impactos decorrentes das medidas de acolhimento institucional e, em caso positivo, de que forma esse acompanhamento é realizado na prática. Em resposta, o Promotor informou que o Ministério Público realiza o acompanhamento sistemático dos impactos decorrentes das medidas de acolhimento institucional. Tal atividade integra a função finalística da instituição e, para tanto, a promotoria instaura anualmente um procedimento de acompanhamento *stricto sensu*, com base no art. 8º, inciso III, da Resolução nº 174/2017 do CNMP.

Nesse procedimento, verifica-se individualmente, ano a ano, cada caso de acolhimento, observando-se se houve emissão da guia de acolhimento, elaboração do plano individual de atendimento, garantia da escolarização, entre outros aspectos. São ainda registradas as inspeções semestrais previstas na Resolução nº 293/2024 do CNMP, bem como o acompanhamento das audiências concentradas e do atendimento individual de cada acolhido.

No âmbito da 42ª Promotoria de Justiça Especializada da Infância e Juventude de São Luís, da qual é titular, Marques destacou a existência de dois projetos que visam qualificar ainda mais esse acompanhamento. O primeiro deles é o projeto “Jacintos Errantes”, cujo nome

é inspirado em um verso do poema *Litania da Velha*, da poeta maranhense Arlete Nogueira da Cruz. O projeto tem como objetivo garantir o direito de petição, o direito à informação e o direito à participação das crianças e adolescentes acolhidos nas decisões que lhes dizem respeito, conforme os princípios previstos no parágrafo único do art. 100 do ECA e nos arts. 5º e 227 da Constituição Federal.

Na prática, o projeto se concretiza por meio de entrevistas individuais conduzidas pelo próprio promotor durante as inspeções, direcionadas aos acolhidos que manifestam interesse em participar. Essas entrevistas ocorrem na presença de um assistente social e de um psicólogo do Ministério Público, sendo previamente perguntado ao acolhido se deseja a participação de algum representante do próprio serviço de acolhimento.

Após a escuta, é entregue à criança ou adolescente uma carta redigida em linguagem acessível, contendo informações como a situação jurídica, os motivos do acolhimento, o número do processo, as medidas já adotadas e os possíveis desdobramentos. Além disso, são feitas perguntas sobre seus desejos e perspectivas, como a intenção de retornar ao convívio familiar, a indicação de um adulto de confiança com quem gostaria de permanecer caso não queira voltar para casa, a vontade de continuar no acolhimento ou até mesmo o interesse em ser inserido no Sistema Nacional de Adoção.

Além disso, a entrega da carta é realizada em envelope lacrado por técnica ministerial, sempre com o cuidado de preservar o direito à privacidade do acolhido, que é orientado de que o conteúdo é pessoal e poderá ser compartilhado apenas se assim desejar. O promotor relata que, em muitos casos, os acolhidos expressam vontades e fazem solicitações diversas, como o desejo de retornar ao convívio familiar, manter maior contato com os familiares ou até aprender algo específico, como no caso de uma menina acolhida que manifestou o interesse em aprender a tocar violão. Diante desse pedido, buscou-se viabilizar um apadrinhamento financeiro que possibilitasse o acesso às aulas de violão.

Essas demandas são encaminhadas ao serviço de acolhimento ou, quando apresentam reflexos no processo judicial, são formalmente submetidas ao juízo competente por meio de petição, podendo inclusive ser acompanhadas da própria carta da criança ou adolescente. O promotor acrescenta que, em algumas situações, os próprios acolhidos também enviam cartas ao Ministério Público, sendo assegurada a devida devolutiva. Esse fluxo comunicativo tem ocorrido com mais frequência, segundo ele, especialmente no “Lar Calábria”. Tal projeto, portanto, configura-se como uma importante estratégia de fortalecimento do vínculo e de valorização da escuta qualificada.

Do mesmo modo, o segundo projeto desenvolvido pela 42ª Promotoria de Justiça Especializada é o Projeto “Inspeções Resolutivas”, que tem como objetivo assegurar a brevidade, a excepcionalidade e os demais direitos das crianças acolhidas que possam ser restringidos pelo próprio acolhimento. Tal iniciativa atende à determinação do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que exige que promotores e promotoras realizem visitas semestrais às unidades de acolhimento. Nessas inspeções, são integrados profissionais de diversas áreas, como nutricionistas, pedagogos, arquitetos, psicólogos e assistentes sociais, que avaliam os serviços prestados e as condições das crianças acolhidas.

Em 2025, pela primeira vez, contou-se com a presença de uma nutricionista, que contribuiu com sugestões relativas à avaliação nutricional e à manipulação de alimentos, por exemplo. Além disso, buscando um atendimento intersetorial mais eficiente, antes das inspeções foi promovida uma reunião com representantes das Secretarias Municipais de Saúde, Educação e Assistência Social, bem como com o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA).

Os serviços de acolhimento foram instados a indicar, por escrito e por criança acolhida, as demandas em políticas públicas, o que permitiu a organização de uma mesa-redonda no dia da inspeção, onde se discutiram casos individualizados, estabeleceram-se fluxogramas de atendimento e encaminhamentos, marcaram-se consultas e exames, além da elaboração de planos educacionais individualizados, especialmente para crianças com deficiência.

Durante essas inspeções, também foram identificadas demandas urgentes que exigiam atuação imediata do CMDCA. Um exemplo emblemático é o do Lar Calábria, unidade localizada em São Luís, mas cuja quase totalidade dos acolhidos é oriunda de outros municípios, inclusive de fora da região metropolitana. Tal prática contraria o princípio da regionalização do acolhimento, previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o qual busca facilitar o retorno familiar ao manter a criança o mais próximo possível de sua origem.

A situação também revela um descumprimento da diretriz de regionalização preconizada pela Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que estabelece que unidades regionais de acolhimento podem ser financiadas com recursos do Fundo Estadual, enquanto as municipais com o Fundo Municipal de Assistência Social. Assim, São Luís estaria arcando com despesas de acolhimento de crianças oriundas de outros municípios, o que compromete o atendimento das crianças locais.

Diante dessa constatação, o Ministério Público recomendou ao CMDCA que provocasse o Conselho Estadual de Assistência Social a levar a questão à Comissão

Intergestores Tripartite do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), responsável pela deliberação quanto à destinação dos recursos estaduais, a fim de viabilizar a efetiva regionalização dos serviços. No Maranhão, há apenas uma unidade de acolhimento regional, a qual, todavia, não supre a demanda existente.

Logo, conclui-se que ao ser questionado sobre os impactos do acolhimento institucional no desenvolvimento psicológico, social e emocional das crianças, o promotor destacou, de forma enfática, os prejuízos que a institucionalização prolongada pode gerar. Essa análise realizada pelo Promotor dialoga com dados consolidados na literatura, como o estudo desenvolvido pela Universidade de Harvard sobre os órfãos da Romênia, no qual se evidencia que a ausência de estímulos afetivos e cognitivos provoca danos severos e, muitas vezes, irreversíveis.

No entanto, cabe refletir se, na prática cotidiana, as estratégias institucionais são suficientes para romper com o ciclo de permanência prolongada nas instituições. A rigor, os próprios dados trazidos pelo entrevistado, como as dificuldades na efetivação da regionalização do acolhimento e a carência de equipamentos para apoio à autonomia dos adolescentes, revelam que, apesar dos avanços normativos e da atuação diligente da Promotoria, ainda há desafios estruturais não superados.

Finalmente, ao ser questionado sobre a forma como os dados obtidos por meio das inspeções resolutivas influenciam a atuação do Ministério Público, o Promotor de Justiça explicou que tais informações são fundamentais para nortear as investigações e a formulação de estratégias de proteção e promoção de direitos. Como exemplo, mencionou a situação da ausência de regionalização dos serviços de acolhimento no Maranhão, tema que continuará sendo acompanhado pela promotoria.

Caso a regionalização não seja efetivada, o Ministério Público poderá adotar medidas extrajudiciais e judiciais, como o requerimento de uma auditoria operacional ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão sobre a aplicação do Fundo Estadual da Assistência Social, ou até mesmo o ajuizamento de uma Ação Civil Pública.

Além disso, destacou que as inspeções também revelam falhas no atendimento prestado às famílias das crianças acolhidas pelos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), vinculados à Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social (SEMCAS), o que demanda nova linha de atuação do Ministério Público para assegurar a devida prestação desse serviço.

Durante as audiências concentradas, outro ponto observado é o grau de sucesso na reinserção familiar das crianças e adolescentes acolhidos. Para evitar a mercantilização do

acolhimento, os serviços não recebem recursos com base no número de acolhidos, mas sim na quantidade de vagas disponíveis, estejam elas ocupadas ou não. Tal critério também é considerado no processo de registro desses serviços junto ao Conselho Municipal de Assistência Social.

Por fim, ressaltou que todo esse conjunto de informações coletadas por meio dos processos administrativos próprios para cada serviço de acolhimento tem sido utilizado como base para provocações e articulações junto ao CMDCA e aos demais órgãos responsáveis pela formulação e execução das políticas públicas. Com base nisso, é importante destacar exatamente a importância da atuação articulada entre os diferentes setores responsáveis pela garantia de direitos, como saúde, educação, assistência social, sistema de justiça e conselhos tutelares, tendo em vista que essa articulação é fundamental para superar as vulnerabilidades que levaram ao acolhimento e para construir alternativas reais à institucionalização prolongada.

Diante do exposto, pode-se afirmar que, embora a 42ª Promotoria de Justiça da Infância e Juventude de São Luís, sob a condução do Dr. Márcio Thadeu, se destaque por práticas inovadoras e sensíveis, alinhadas às normativas da proteção integral, ainda persiste o desafio de conciliar tais avanços com as limitações de um sistema de proteção social muitas vezes fragmentado e insuficiente. Trata-se, portanto, de um campo fértil para que o Ministério Público, gestores públicos e a sociedade civil repensem estratégias, fortaleçam redes e promovam uma articulação intersetorial efetiva, capaz de enfrentar os obstáculos que comprometem o direito à convivência familiar e comunitária.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo central analisar a atuação dos órgãos de proteção à infância e juventude na efetivação do direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes em situação de acolhimento institucional, com ênfase na experiência da 1ª Promotoria de Justiça da Infância e Juventude de São Luís/MA. Partindo da hipótese de que a institucionalização prolongada pode comprometer o desenvolvimento de crianças e adolescentes e que a atuação integrada do Sistema de Garantia de Direitos é fundamental para garantir a desinstitucionalização e a reintegração familiar, foi possível confirmar que tais premissas se sustentam diante da realidade investigada.

Ao longo do trabalho, observou-se a evolução histórica e normativa do acolhimento institucional no Brasil, desde a doutrina da situação irregular, marcada por práticas de segregação e abandono, até a consolidação da doutrina da proteção integral, consagrada na Constituição Federal de 1988 e no próprio Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Ficou evidente que o acolhimento institucional deve ser sempre excepcional, provisório e orientado por um plano individualizado que assegure o retorno à família de origem ou, quando isso não for possível, a inserção em família substituta.

A análise da experiência romena também serviu como alerta sobre os danos irreversíveis provocados pela institucionalização em massa, reforçando a importância do investimento em políticas públicas que priorizem a convivência familiar e comunitária, tendo em vista que os experimentos realizados a mando do presidente romeno Nicolae Ceausescu, impactaram profundamente milhares de crianças, que, privadas do convívio familiar, foram submetidas a um ambiente de negligência afetiva, carência de estímulos e ausência de vínculos, resultando em atrasos no desenvolvimento cognitivo, comprometimento neurológico, dificuldades emocionais, problemas de linguagem e sérios prejuízos na formação da identidade.

Estudos conduzidos após a queda do regime demonstraram que cada ano vivido em instituições representava, em média, quatro meses de atraso no desenvolvimento cognitivo, além de gerar níveis anormais de cortisol, semelhantes aos de crianças submetidas a traumas severos, comprovando os efeitos devastadores da institucionalização sobre a saúde mental e emocional desses indivíduos.

Com base em entrevista realizada com o Promotor de Justiça Márcio Thadeu, foi possível perceber que a atuação da 1ª Promotoria de Justiça da Infância e Juventude, sobretudo por meio dos projetos “Jacintos Errantes” e “Inspeções Resolutivas”, evidencia práticas inovadoras que buscam, de forma concreta, garantir os direitos das crianças acolhidas. A escuta

qualificada, a participação infantojuvenil nos processos que lhes dizem respeito e a articulação interinstitucional foram elementos centrais dessas ações, representando um olhar mais sensível e humanizado para crianças que, muitas vezes, têm suas vozes silenciadas pelo próprio sistema que deveria protegê-las.

Entretanto, o trabalho revelou entraves estruturais, como a falta de regionalização dos serviços de acolhimento no Maranhão, a ausência de políticas públicas voltadas à autonomia de adolescentes egressos, especialmente meninas, e a morosidade nos processos de reintegração ou encaminhamento para adoção, o que compromete a brevidade do acolhimento e perpetua a violação de direitos. Tais questões demonstram que, embora avanços normativos tenham ocorrido, ainda há um descompasso entre a legislação e sua implementação prática.

De forma comparativa, a análise da atuação da 1ª Promotoria de Justiça da Infância e Juventude de São Luís demonstra que os desafios enfrentados localmente refletem, de forma contundente, a realidade nacional apontada pelos dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Assim como ocorre em nível nacional, onde o acolhimento institucional representa 96% dos casos de acolhimento no Brasil, em detrimento do acolhimento familiar, a 1ª Promotoria também enfrenta essa dificuldade, uma vez que o serviço de famílias acolhedoras ainda não está efetivamente implementado no município de São Luís.

Um dos pontos de atenção identificado pela 1ª Promotoria de Justiça da Infância e Juventude de São Luís refere-se à ausência de regionalização dos serviços de acolhimento no Maranhão. Essa realidade impacta diretamente o direito à convivência familiar, dificultando o fortalecimento dos vínculos com a família de origem, já que muitas crianças são acolhidas em unidades distantes de seus municípios. Por outro lado, os dados nacionais do CNJ, embora não tratem especificamente da questão da regionalização, também revelam fragilidades no que diz respeito à manutenção dos vínculos familiares, demonstradas pelos altos índices de crianças acolhidas que não recebem visitas regulares de seus familiares.

Além disso, o problema da morosidade processual, que compromete a brevidade do acolhimento, também é uma realidade comum. O relatório nacional do CNJ evidencia que muitas crianças permanecem nas instituições por longos períodos, muitas vezes ultrapassando o prazo legal de 18 meses, situação igualmente verificada no contexto maranhense, a partir das inspeções realizadas pela 1ª Promotoria em São Luís, demonstrando que os entraves judiciais e administrativos dificultam o cumprimento da brevidade do acolhimento.

Por fim, tanto em nível nacional quanto local, foi constatada a falta de políticas públicas específicas para preparar os adolescentes egressos do acolhimento, sobretudo as meninas, para a vida autônoma. Essa lacuna no suporte pós-desligamento acaba por fragilizar

o processo de transição para a vida adulta, sendo um desafio persistente e ainda sem solução efetiva nos dois contextos analisados.

Dessa forma, conclui-se que a efetividade da convivência familiar e comunitária demanda mais do que a mera previsão legal, ela exige, sobretudo, a concretização prática do que está disposto na legislação, além de investimentos estruturais e práticas institucionais comprometidas com a escuta qualificada, o respeito à individualidade e à dignidade da criança e do adolescente. Nesse contexto, a atuação do Ministério Público revela-se indispensável, tanto no exercício de sua função fiscalizadora quanto no papel de articulador de ações que promovam a efetivação dos direitos infantojuvenis.

Como sugestão para futuras pesquisas, propõe-se a análise do impacto da escuta ativa e da participação infantojuvenil nos desfechos das medidas protetivas, bem como estudos comparativos sobre modelos de acolhimento familiar em municípios brasileiros. Tais investigações podem contribuir para o aprimoramento das estratégias de desinstitucionalização e para o fortalecimento das garantias previstas no ordenamento jurídico brasileiro.

## REFERÊNCIAS

ACIOLI, R. M. L. et al. Avaliação dos serviços de acolhimento institucional de crianças e adolescentes no Recife. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, p. 529-542, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232018232.01172016>. Acesso em: 28 maio. 2025.

ALVES, R. R. V. Dos direitos da criança e do adolescente ao fundo dos direitos da criança e do adolescente: uma breve história. **Boletim Economia Empírica**, [S. l.], v. 1, n. 2, 2020. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/bee/article/view/4111>. Acesso em: 2 jun. 2025.

BELOFF, Mary. **Justicia y derechos del niño**. Santiago de Chile: Oficina de Área para Argentina, Chile y Uruguay, 1999. Disponível em: <https://www.unicef.org/paraguay/media/1991/file/justicia-y-derechos.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2025.

BIERNATH, André. A história bizarra das crianças romenas que não eram amadas: falta de carinho prejudica demais a formação do cérebro. **Saúde Abril**, São Paulo, 2017. Disponível em: <https://saude.abril.com.br/coluna/tunel-do-tempo/a-historia-bizarra-das-criancas-romenas-que-nao-eram-amadas/>. Acesso em: 14 maio. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional De Justiça. **Unidades de acolhimento e famílias acolhedoras**. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/eixo4-primeira-infancia.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Guia de atuação para promotores de justiça da criança e do adolescente: garantia do direito à convivência familiar e comunitária**. Brasília, DF: CNMP, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/publicacoes/10927-guia-de-atuacao-para-promotores-de-justica-da-crianca-e-do-adolescente>. Acesso em: 28 maio. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 71, de 15 de junho de 2011. Dispõe sobre a atuação dos membros do Ministério Público na defesa do direito fundamental à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes em acolhimento e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 jul. 2011. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/723>. Acesso em: 28 maio. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Planalto: Casa Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 26 abr. 2024.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18069.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm). Acesso em: 08 mar. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016. Dispõe sobre políticas públicas para a primeira infância e altera legislações correlatas. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 mar.

2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm). Acesso em: 14 maio. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Portaria nº 59, de 22 de abril de 2020. Aprova orientações e recomendações gerais aos gestores e trabalhadores do SUAS quanto ao atendimento nos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes no contexto da COVID-19. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 abr. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/portaria/portaria-no-59-de-22-de-abril-de-2020>. Acesso em: 15 maio. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações Técnicas: serviços de acolhimento para crianças e adolescentes**. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social/MDS, jun. 2009. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/orientacoes-tecnicas-servicos-de-acolhimento.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes-tecnicas-servicos-de-acolhimento.pdf). Acesso em: 08 abr. 2025.

CRAVEIRO, A. V.; BAHNERT, J. S. A contribuição do serviço social do Ministério Público do Paraná no processo de inspeção dos serviços de acolhimento em Foz do Iguaçu. **Pleiade**, Foz do Iguaçu, v. 9, n. 18, p. 52-59, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://pleiade.uniamerica.br/index.php/pleiade/article/view/291>. Acesso em: 28 maio. 2025.

CRESPI, Livia; NORO, Deisi; NÓBILE, Márcia. Políticas públicas para a primeira infância: fundamentos para a valorização do desenvolvimento neurobiológico infantil. **Educação Online**, Rio de Janeiro, Brasil, v. 18, n. 42, p. e231808, 2023. Disponível em: <https://www.eduonline.openjournalsolutions.com.br/index.php/eduonline/article/view/1422>. Acesso em: 12 abr. 2025.

GOIS, Antônio. Menor é melhor. **Folha Online**, São Paulo, 27 jan. 2004. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u17024.shtml>. Acesso em: 26 abr. 2025.

JUNIOR, S. F.; MARQUES, V. P.; OLIVEIRA, T. B. ASPECTOS HISTÓRICOS E NORMATIVOS DO PROGRAMA DE ACOLHIMENTO FAMILIAR. **Humanidades & Inovação**, v. 8, n. 52, p. 264–282, 2021. Disponível em: <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadesinovacao/article/view/5851>. Acesso em: 12 abr. 2025.

KREUZ, Sergio Luiz. **Da convivência familiar da criança e do adolescente na perspectiva do acolhimento institucional**: princípios constitucionais, direitos fundamentais e alternativas. 2011. 167 f. Dissertação (Mestrado em Direito das Relações Sociais) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011. Orientador: Prof. Dr. Luiz Edson Fachin. Disponível em: [https://www.ciespi.org.br/media/files/fcea049a8ec4d511ecbe6e5141d3afd01c/f2f2bfb8c4d711ecbe6e5141d3afd01c/TD19ACI158\\_2011.pdf](https://www.ciespi.org.br/media/files/fcea049a8ec4d511ecbe6e5141d3afd01c/f2f2bfb8c4d711ecbe6e5141d3afd01c/TD19ACI158_2011.pdf). Acesso em: 23 maio. 2025.

MACHADO, Marcela López Medeiros. **Acolhimento institucional e saída por maioria**: um estudo comparativo entre os períodos regidos pelos Códigos de Menores e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. 2024. 247 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Centro de Educação e Humanidades, Universidade do Estado do Rio de

Janeiro, Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <http://www.bdtd.uerj.br/handle/1/22994>. Acesso em: 07 mar. 2025.

MACHADO, Vanessa Rombola. A atual política de acolhimento institucional à luz do estatuto da criança e do adolescente. **Serviço Social em Revista**, [S. l.], v. 13, n. 2, p. 143–169, 2011. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/10431>. Acesso em: 15 maio. 2025.

MAXIMIANO, Gabriela Fernandes; SILVA, Verônica Araújo; NASCIMENTO, Giovanni Bezerra. Política pública de acolhimento institucional: um instrumento de enfrentamento a situações de violência contra criança e adolescente. **Revista Humanidades e Inovação**, Tocantins, v. 06, n. 07, p. 11, jun, 2019. Disponível em: <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadesinovacao/article/view/1357>. Acesso em: 07 mar. 2025.

MEDEIROS, Juliana. Os desafios da intersectorialidade no âmbito do SUAS. **GESUAS**, 7 mar. 2019. Disponível em: <https://blog.gesuas.com.br/intersectorialidade-suas/>. Acesso em: 29 abr. 2025.

MENDES, Mario César Torres. Impactos da idéia de pobre e de pobreza na institucionalização de crianças e adolescentes em regime de abrigo. 2015. 149 f. **Tese (doutorado)** - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Faculdade de Filosofia e Ciências, 2015. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/entities/publication/54bf2169-283e-4390-8015-6adde1ac2e29>. Acesso em: 17 abr. 2025.

MUSIAL, D. C.; TEIXEIRA, I. C. Reflexões sobre o programa Família Acolhedora: olhar de quem atua no programa. **Humanidades em Perspectivas**, v. 7, n. 3, 2019. Disponível em: <https://www.cadernosuninter.com/index.php/humanidades/article/view/943>. Acesso em: 12 abr. 2025.

NASCIMENTO, M. L. do. Abrigo, pobreza e negligência: percursos de judicialização. **Psicologia & Sociedade**, Belo Horizonte, v. 24, p. 39-44, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/psoc/a/Cj3wKXhg7xYxhtgFjwcLzMf/?lang=pt>. Acesso em: 17 abr. 2025.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Estatuto da Criança e Adolescente Comentado**: em busca da Constituição Federal das Crianças e dos Adolescentes. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris, 10 dez. 1948. Disponível em: <https://www.un.org/pt/about-us/universal-declaration-of-human-rights>. Acesso em: 15 maio. 2025.

PAIVA, I. L. de; MOREIRA, T. A. S.; LIMA, A. de M. Acolhimento Institucional: famílias de origem e a reinstitucionalização. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 1405-1429, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2019/40414>. Acesso em: 14 maio. 2025.

PASE, H. L. et al. O Conselho Tutelar e as políticas públicas para crianças e adolescentes. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 1000-1010, out. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1679-395120190153>. Acesso em: 14 abr. 2022.

RAMIDOFF, M. L. **Estatuto da criança e do adolescente: 19 anos de subjetivações**. Revista da FAE, [S. l.], v. 12, n. 2, 2016. Disponível em: <https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/304>. Acesso em: 2 jun. 2025.

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

ROCHA, Lais. **As medidas específicas de proteção do artigo 101 do ECA: o acolhimento institucional e seus aspectos gerais**. Tese (Graduação em Direito) - Fundação de Ensino Eurípides Soares da Rocha, Centro Universitário Eurípides de Marília. Marília, p. 79. 2010. Disponível em: <https://aberto.univem.edu.br/handle/11077/536>. Acesso em: 07 mar. 2025.

RODRIGUES, Ana Carolina Nascimento. **Alienação parental e denúncias de abuso sexual: o perigo da má aplicação da Lei 12.318/10 à proteção da criança e do adolescente alvo do abuso**. 2020. 102 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito), Faculdade Nacional de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11422/13639>. Acesso em: 27 abr. 2024.

SANTOS, Lucimar da Silva; RÊGO, Maria Lúcia Soares. **O acolhimento institucional de crianças e adolescentes no lar batista Marcolina Magalhães**. Tese (Graduação em Serviço Social) – Fundação Nacional do Baixo São Francisco, Faculdade Raimundo Marinho. Maceió, p. 21. 2020. Disponível em: <https://raimundomarinho.edu.br/rdta/files/original/b4851771e0d3924ebc0c39b88adfe3f821c89f3d.pdf>. Acesso em: 07 mar. 2025.

SÊDA, Edson. **A a Z do Conselho Tutelar**. Rio de Janeiro: Edição Adês: 1999.

STOCCO, E. L. et al. Medidas protetivas: uma análise crítica do acolhimento familiar como alternativa ao acolhimento institucional. **Revista Ciências Jurídicas e Sociais – UNG - Ser**, [S. l.], v. 10, n. 2, p. 16–29, 2021. Disponível em: <https://revistas.ung.br/index.php/cienciasjuridicasesociais/article/view/4619>. Acesso em: 2 jun. 2025.

TOME *et al.* Egressos de acolhimento institucional e familiar. *In: Congresso Paranaense de Assistentes Sociais*, 7., 2019, Paraná. **Anais eletrônicos [...]**. Paraná: Conselho Regional de Serviço Social, 2019. Disponível em: <https://cresspr.org.br/anais/>. Acesso em: 08 mar. 2025.

TONET, Luciano; FRANÇA, Marcos Sousa. A SOCIEDADE E OS ACOLHIMENTOS INSTITUCIONAIS: DISCUSSÕES EM REDE A PARTIR DE AUDIÊNCIA PÚBLICA. **Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará**, [S. l.], Fortaleza, v. 15, n. 2, 2023. Disponível em: <https://revistaacademica.mpce.mp.br/revista/article/view/323>. Acesso em: 08 mar. 2025.

VALENTE, Janete Aparecida Giorgetti. O Acolhimento Familiar e a garantia do direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes. *In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE ACOLHIMENTO FAMILIAR*, 3., 2019, Campinas. **Anais**

**eletrônicos** [...]. São Paulo: Prefeitura Municipal de Campinas, 2019. Disponível em: <https://www.feac.org.br/wp-content/uploads/2021/02/Anais-do-III-Semina%CC%81rio-Internacional-de-Acolhimento-Familiar.pdf>. Acesso em: 07 mar. 2025.

YABIKU, R.; PEREIRA RIBEIRO, I. Acolhimento institucional no Brasil: do Código de Menores ao apadrinhamento afetivo. **Duc In Altum - Cadernos de Direito**, [S. l.], v. 14, n. 32, 2022. Disponível em: <https://www.revistas.faculdadedamas.edu.br/index.php/cihjur/article/view/1623>. Acesso em: 4 jun. 2025.

## ANEXOS

## ANEXO A - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)

**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)**

Vossa Excelência está sendo convidado pela pesquisadora NARA NÚBIA DE ALMEIDA AGUIAR como participante da pesquisa intitulada "CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA ÀS CRIANÇAS EM ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL: análise da atuação da 1ª Promotoria de Justiça da Infância e Juventude de São Luís". Você não deve participar contra a sua vontade. Leia atentamente as informações abaixo e faça qualquer pergunta que desejar, para que todos os procedimentos desta pesquisa sejam esclarecidos.

A presente pesquisa tem como objetivo analisar a atuação da 1ª Promotoria de Justiça da Infância e Juventude de São Luís na garantia da convivência familiar e comunitária às crianças em acolhimento institucional, buscando compreender os impactos da permanência prolongada nas instituições e os desafios enfrentados para efetivar os direitos previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente.

A pesquisa consiste na coleta e análise de dados, mediante entrevistas e acesso a informações institucionais disponibilizadas pelos membros do Ministério Público do Estado do Maranhão, especialmente da 1ª Promotoria de Justiça da Infância e Juventude de São Luís.

A aplicação da entrevista ocorrerá em data, formato e local previamente ajustado com o participante, e poderá ser gravada para fins de consulta posterior pela pesquisadora, preservados todos os dados pessoais e identificação do (a) entrevistado (a).

Reforça-se que o entrevistado pode se recusar a participar do estudo, ou retirar seu consentimento a qualquer momento, sem que isso lhe traga qualquer prejuízo. É assegurada a assistência durante toda a pesquisa, bem como livre acesso a todas as informações e elucidacões adicionais sobre o estudo.

Autorizo a utilização das informações prestadas, bem como a minha identificação pessoal para fins estritamente acadêmicos. Declaro estar ciente de que os dados serão utilizados exclusivamente no desenvolvimento desta pesquisa, podendo ser divulgados no trabalho final e em eventuais publicações científicas relacionadas ao tema.

Endereço da responsável pela pesquisa:

<p><b>Nome:</b> Nara Núbia de Almeida Aguiar  <b>Instituição:</b> Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom-Bosco  <b>Endereço:</b> Rua 2, casa 27 A, Redenção - São Luís/MA  <b>Telefones para contato:</b> (98) 991215030</p>
---

<p><b>ATENÇÃO:</b> Se você tiver alguma consideração ou dúvida, sobre a sua participação na pesquisa, entre em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da UNDB/CEP – Av. Colares Moreira, 443 – São Luís, Maranhão, fone: (98) 4009-7090. (Horário: 08:00-12:00 horas de segunda a sexta-feira). O CEP/UNDB é um órgão institucional do Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom-Bosco pela avaliação e acompanhamento dos aspectos éticos de todas as pesquisas envolvendo seres humanos.</p>
---

O abaixo assinado MÁRCIO THADEU SILVA MARQUES, declara que é de livre e espontânea vontade que está como participante de uma pesquisa. Eu declaro que li cuidadosamente este Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e que, após sua leitura, tive a oportunidade de fazer perguntas sobre o seu conteúdo, como também sobre a pesquisa, e recebi explicações que responderam por completo minhas dúvidas. E declaro, ainda, estar recebendo uma via assinada deste termo.

São Luís-MA, 30/05/2025



Dr. Márcio Thadeu Silva Marques  
30 de Maio de 2025  
Assinatura

gov.br

Documento assinado digitalmente  
NARA NÚBIA DE ALMEIDA AGUIAR  
Data: 30/05/2025 20:49:06 -0300  
Verifique em <https://validar.id.gov.br>

Nara Núbia de Almeida Aguiar (pesquisadora)  
30 de maio de 2025  
Assinatura