



**Fundação João Pinheiro**  
**Governo de Minas Gerais**

Lorena Maia

**ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL:**  
**Desafios enfrentados pelo Município de Belo Horizonte**

Belo Horizonte

2011

**Lorena Maia**

**ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL:  
Desafios enfrentados pelo Município de Belo Horizonte**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Doutor Bruno Lazzarotti Diniz Costa

Belo Horizonte

2011

Maia, Lorena.

Acolhimento institucional: Desafios enfrentados pelo Município de Belo Horizonte / Lorena Maia. – 2011.

Dissertação (mestrado) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2011.

“Orientação: Prof. Dr. Bruno Lazzarotti Diniz Costa, Programa de mestrado em Administração Pública”.



**Fundação João Pinheiro**  
**Governo de Minas Gerais**

ATA DE DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO  
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Aos quinze do mês junho de 2011, foi realizada a defesa pública da dissertação intitulada “Acolhimento Institucional: Desafios Enfrentados pelo Município de Belo Horizonte” elaborada por Lorena Maia, como requisito parcial para obtenção do título de mestre do Programa de Mestrado em Administração Pública, da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Após a apresentação do trabalho, a mestranda foi arguída pelos membros da Comissão Examinadora, composta por Prof. Doutor Bruno Lazzarotti Diniz Costa (Orientador); Prof. Avaliador Doutor Ricardo Carneiro; Prof. Avaliador Doutora Maria Guiomar Frota. A Comissão Examinadora reuniu-se para deliberar e, considerando que a dissertação atende aos requisitos técnicos e acadêmicos previstos na legislação do Programa, decidiu, por unanimidade, pela aprovação da mesma. Este documento expressa o que ocorreu na sessão de defesa e será assinado pelos membros da Comissão Examinadora.

Belo Horizonte, 15 de junho de 2011.

Prof. Doutor Bruno Lazzarotti Diniz Costa

---

Prof. Avaliador Doutor Ricardo Carneiro

---

Prof. Avaliador Doutora Maria Guiomar Frota

---

*A minha família pelo apoio incondicional e ao meu  
amado Daniel, sem vocês nada teria sentido...*

## AGRADECIMENTOS

Finalizado esse árduo trabalho ao olhar para trás encontro pessoas sem as quais essa tarefa seria impossível de se realizar e, por isso, nesse momento final, merecem, no mínimo, meus agradecimentos.

Agradeço a Elizabeth Leitão, secretária municipal adjunta de assistência social, por autorizar a realização de entrevistas com servidores daquela secretaria que me ajudou a entender a história da rede de abrigos no município. À Fundação João Pinheiro, especialmente, todos os professores que estiveram presentes durante essa caminhada estimulando os estudos e, sobretudo, partilhando conhecimento. Ao pessoal da secretaria, sobretudo, Rosália e Cris pelo apoio e paciência. Ao CMDCA, principalmente, Cira Sampaio, que atenciosamente partilhou um conhecimento profissional sobre a rede de acolhimento.

Ao professor Bruno Lazzaroti, pois a orientação dele foi fundamental. Foi um professor dedicado que me estimulou a exercitar o pensamento, ajudando nos meios para chegar ao resultado; a pensar, a criar, a criticar, que me incentivou durante esse percurso tão solitário que é a escrita, mas agora olhando os anos 2009-2011 posso dizer que sou uma profissional e uma pessoa muito melhor, mais qualificada e com uma consciência crítica mais apurada.

Aos professores Maria Guiomar Frota e Ricardo Carneiro, integrantes da banca examinadora, pelo tempo dedicado à leitura desse texto, pela participação suave e profissional no dia da banca, mas, especialmente pelas contribuições vitais para a melhoria dessa dissertação. Ao Reinaldo Carvalho por me ajudar na parte empírica desmistificando um pouco a dificuldade de uma profissional da área do direito em uma ciência como a estatística. A Swakelly pela disponibilidade e atenção frente ao idioma estrangeiro.

Aos colegas de curso do mestrado em Administração pública pela troca de experiência, angústia, saberes. Um agradecimento especial, cheio de carinho e saudades ao grupo mais eclético da sala Reinaldo, Raquel e Tatiana Lima, pois somaram demais no meu modo de fazer, tão limitado; nos nossos trabalhos todos tinham um pouco a contribuir.

À minha família e ao meu marido fica o agradecimento especial. Vocês estiveram presentes em todos os momentos, torcendo e sofrendo comigo, me ajudando e apoiando sempre, inclusive financeiramente. Daniel seu amor fez toda diferença, obrigado pela paciência, pelas longas horas de conversa no café que me possibilitaram organizar pensamentos, lugar onde tive vários *insights*.

Obrigada Deus pelo dom da vida e pela concretização desse sonho... Rumo ao doutorado... Amém!

## RESUMO LÍNGUA VERNÁCULA

Este trabalho analisa a política pública de Acolhimento Institucional no município de Belo Horizonte. Toma como objeto de estudo as Instituições que realizam Acolhimento Institucional a crianças e adolescentes e analisa os avanços e desafios enfrentados pelo Município. O desenvolvimento desta pesquisa dividiu-se em três etapas. A primeira etapa buscou realizar um levantamento bibliográfico e documental sobre a política pública destinada ao acolhimento institucional. A segunda etapa constituiu-se da análise de dados de uma pesquisa empírica, realizada pela Fundação João Pinheiro. Por fim, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com alguns atores relevantes da Secretaria Municipal Adjunta da Assistência Social e do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente, ambos do Município de Belo Horizonte. Os resultados mostram que a política pública do Município se originou de um processo lento, não uniforme onde prevaleceram ações pontuais ao invés de uma estrutura ordenada e planejada, mas que sofreram a influência das diretrizes nacionais na medida em que procurou a estas se adequar, além disso, foi possível observar que a rede responsável pela prestação da medida de acolhimento institucional também foi diretamente influenciada por essas diretrizes, sobretudo, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

**Palavras-Chave** : Políticas Públicas, Acolhimento Institucional para crianças e adolescentes, Assistência social.

## RESUMO LÍNGUA ESTRANGEIRA

Ce travail analyse la politique publique d'Accueil Institutionnel au sein de la municipalité de Belo Horizonte. Il a pour objet l'étude des Institutions chargées de l'Accueil Institutionnel des enfants et des adolescents et analyse les progrès obtenus ainsi que les défis rencontrés par la Municipalité.

Le développement de cette recherche se divise en trois étapes.

La première étape a essayé de réaliser une recherche bibliographique et de produire des documents à propos de la politique publique ayant pour but l'accueil institutionnel.

La seconde étape est une analyse de données découlant d'une enquête empirique, réalisée par la Fondation Joao Pinheiro.

Finalement, la troisième étape relate la réalisation d'entrevues semi- structurées de certains membres importants du Secrétariat Municipal adjoint à l'Assistance Sociale et au Conseil Municipal des Droits de l'enfant et de l'adolescent, tous deux de la Municipalité de Belo Horizonte .

Les résultats démontrent que la politique publique de la Municipalité trouve son origine dans un processus lent, non uniforme, où prédominèrent des actions ponctuelles, au contraire d'une structure ordonnée et planifiée, mais qui ont subi l'influence des directives nationales dans la mesure où cette politique a essayé de leur correspondre ; en outre, il fut possible d'observer que la structure responsable de la réalisation des mesures d'accueil institutionnel a également été directement influencéé par ces directives, en particulier par le Statut de l'Enfant et de l'Adolescent.

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1: Distribuição das unidades que realizam acolhimento institucional por regional de belo horizonte .....	72
TABELA 2: Cor/Raça das crianças e adolescentes abrigados .....	73
TABELA 3: Cor/Raça das crianças e adolescentes abrigados em 2008 .....	74
TABELA 4: Motivos da institucionalização .....	75
TABELA 5: Acolhimento de em situação especial .....	76
TABELA 6: Instituições que possuíam de fato crianças em situação especial .....	77
TABELA 7: Vinculação/orientação religiosa das instituições .....	79
TABELA 8: Fiscalização e Supervisão das entidades .....	80
TABELA 9: Proveniência das receitas .....	81
TABELA 10: Recursos e Fiscalização .....	82
TABELA 11: Órgãos que encaminham para o serviço .....	83
TABELA 12: Ano de Fundação - Instituições Criadas por séries de ano de fundação .....	85
TABELA 13: Quantidade de quartos das instituições .....	87
TABELA 14: Número de banheiros .....	87
TABELA 15: Observações sobre instalações físicas .....	89
TABELA 16: Ano de Fundação <i>versus</i> Números de quartos nas instituições .....	90
TABELA 17: Ano de Fundação <i>versus</i> Números de banheiros nas instituições .....	92
TABELA 18: Capacidade máxima de abrigamento em uma noite .....	94
TABELA 19: Perfil das Pessoas que Colaboram com as instituições .....	96
TABELA 20: Colaboradores treinamento e/ou capacitação .....	97
TABELA 21: Qualificação Profissional .....	98
TABELA 22: Convivência comunitária .....	100
TABELA 23: Serviços oferecidos às Crianças e aos Adolescentes .....	102

TABELA 24: Instituição e Família .....	103
TABELA 25: Família e Visitação .....	103
TABELA 26: Visita das famílias.....	104
TABELA 27: Instituição e Acompanhamento Familiar.....	104
TABELA 28: Serviços fornecidos às famílias .....	105
TABELA 29: Diretrizes ao trabalho com outras famílias .....	105

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: Ano de Fundação dos Abrigos - Instituições Criadas por séries de ano de fundação.....	85
GRÁFICO 2: Ano de Fundação <i>versus</i> Números de quartos nas instituições .....	91
GRÁFICO 3: Ano de Fundação <i>versus</i> Números de banheiros nas instituições.....	93

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro comparativo: a evolução das leis que dispunham sobre o tratamento destinado à criança e aos adolescentes no decorrer do século XX .....	52
--	----

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

CF/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988  
CMDCA - Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente  
CNAS - Conselho Nacional da Assistência Social  
CONANDA - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente  
CT – Conselho Tutelar  
DPCA - Departamento de Políticas para Crianças e Adolescentes  
ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente  
FEBEM - Fundação Estadual para o Bem Estar do Menor  
FJP – Fundação João Pinheiro  
FUNABEM - Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor  
IPEA – Instituto de Pesquisa Economica Aplicada  
JIJ - Juizado da Infância e Juventude  
LBA – Legião Brasileira de Assistência  
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social  
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
MP – Ministério Público  
NOB - Norma Operacional Básica  
ONG – Organizações Não Governamentais  
ONU - Organização das Nações Unidas  
PBH – Prefeitura de Belo Horizonte  
PNAS - Política Nacional de Assistência Social  
SMAAS - Secretaria Municipal Adjunta da Assistência Social SUAS - Sistema Único de Assistência Social  
SMDS - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social  
SUAS – Sistema Único da Assistência Social  
SUS – Sistema Único de Saúde

# SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
1.1	Metodologia de pesquisa.....	16
<b>2</b>	<b>CONTEXTUALIZANDO O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRO E A ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA.....</b>	<b>22</b>
2.1	Os eixos da mudança proposta pelo SUAS: o problema da regulação, financiamento, responsabilidade e autonomia.....	27
<b>3</b>	<b>SÉCULO XX: DIREITOS DA CRIANÇA E ADOLESCENTES NO BRASIL E NO MUNDO – OLHANDO A INSTITUCIONALIZAÇÃO.....</b>	<b>37</b>
3.1	O acolhimento institucional no âmbito da política pública destinado a Crianças e Adolescentes: Constituição Federal e Estatuto da Criança e do Adolescente.....	45
<b>4</b>	<b>POLÍTICA PÚBLICA DESTINADA AO ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL A CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE APÓS O ECA.....</b>	<b>58</b>
<b>5</b>	<b>APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS .....</b>	<b>70</b>
5.1	Caracterização Geral das entidades e dos atendidos:.....	71
5.2	Relação com outras instituições do sistema.....	78
5.3	Infraestrutura e Recursos Humanos no atendimento das instituições.....	84
5.4	Relação com a Comunidade e com a Família.....	99
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>107</b>
<b>7</b>	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>114</b>
<b>8</b>	<b>ANEXOS .....</b>	<b>119</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O Estatuto da Criança e do Adolescente<sup>1</sup> (ECA) afirma crianças e adolescentes enquanto sujeito de direitos. A própria lei assegura a esse público o direito de serem criados e educados no seio da sua família e, excepcionalmente, em família substituta. No caso de ruptura desses vínculos, quando por qualquer motivo o afastamento familiar se fizer necessário, deverá o Estado zelar pela proteção das crianças e dos adolescentes, visto que sempre que seus direitos estiverem ameaçados ou violados será aplicada uma medida de proteção.

Dentre as medidas de proteção previstas no ECA está a medida de acolhimento institucional, que deve ser realizada por entidades que atendam crianças e adolescentes em situação de abandono, risco social e pessoal. O estatuto a define como “medida provisória e excepcional, utilizável como forma de transição para reintegração familiar ou, não sendo esta possível, para colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade”.

Assim, essas crianças e adolescentes, por se encontrarem em situação de risco, são separados da sua família e da sua comunidade e acolhidos em instituições que promovam a sua proteção integral, enquanto não haja possibilidade de retornarem as suas origens. Sob esse prisma, fortalecer e proteger vínculos familiares e comunitários é um grande desafio enfrentado pela sociedade brasileira e pelo Estado, visto que as desigualdades sociais interferem nas relações sendo traduzidas em riscos e vulnerabilidades, no cotidiano da vida dessas pessoas.

A realidade das entidades que realizam acolhimento institucional na cidade de Belo Horizonte se apresenta de maneira heterogênea, tanto no que diz respeito aos critérios de atendimento das crianças e dos adolescentes abrigados, quanto no que se refere ao tamanho da instituição, tempo de funcionamento e relações sócio-institucionais. A política pública de acolhimento institucional em suas diferentes facetas tem demandado informações capazes de subsidiar e direcionar melhor as ações do poder público em articulação com a sociedade civil. Essa realidade é de extrema importância tanto pelo aspecto quantitativo, quanto pelo seu significado na vida das crianças e adolescentes que acabam perdendo a perspectiva de convivência em meio familiar e vivem em entidades por muitos anos de suas vidas.

---

<sup>1</sup> Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – Lei Federal 8069 de 13 de outubro de 1990. A autora reservou um capítulo destinado ao acolhimento institucional na perspectiva do ECA.

Essa dissertação aborda a evolução recente da política pública de acolhimento institucional à infância e juventude focalizando a situação de entidades que têm a responsabilidade de cuidar de uma parcela dessas crianças e dos adolescentes: as unidades de acolhimento institucional - também conhecidas como abrigos, orfanatos e casas lares. O atual estudo pretende perquirir a proteção oferecida às crianças e adolescentes tendo como enfoque a execução da medida de proteção de acolhimento institucional prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente, no município de Belo Horizonte. Este estudo procura conhecer o modo como se efetiva, nesse Município, a garantia aos direitos sociais preconizados pelo ECA, por meio da medida de proteção de acolhimento para as crianças e adolescentes que se encontram em situação de vulnerabilidade social.

A análise da política pública de acolhimento institucional se dará através de três abordagens:

O primeiro capítulo será destinado à fundamentação teórica, é essencial nesta dissertação, pois servirá de aporte referencial para os capítulos subseqüentes. A proposta é possibilitar uma discussão sobre a implicação e o reconhecimento do Estado como o responsável pelas políticas sociais no enfrentamento da chamada questão social e suas manifestações. Quanto à sua estrutura, o capítulo discorre sobre o desenvolvimento do sistema de proteção social brasileiro e a afirmação da assistência social enquanto política pública. A preocupação, do capítulo, é construir um arcabouço teórico que possibilite compreender as relações existentes entre o Estado, a questão social e as políticas públicas. Ainda versa sobre as inovações trazidas pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS) apontando algumas dificuldades enfrentadas ao se trabalhar na perspectiva de um sistema.

O capítulo dois aborda o tema da institucionalização de Crianças e Adolescentes ao longo do século XX e a ruptura de paradigma em relação aos modelos distintos no tratamento dispensado ao público infanto-juvenil, ou seja, vai da doutrina da situação irregular à doutrina da proteção integral. Enfoca a transição conceitual no campo do direito da criança e do adolescente no Brasil numa perspectiva da história social da criança e sua proteção por parte da sociedade e do Estado brasileiro. Traz uma abordagem da medida protetiva de acolhimento institucional tendo como substrato teórico legal a Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente, o capítulo termina com uma análise comparativa sobre a evolução das leis que dispunham sobre o tratamento destinado à criança e aos adolescentes no decorrer do século XX.

O capítulo três faz uma reconstrução de como o ciclo dessa política ocorreu em Belo Horizonte. Na primeira parte, reconstrói-se o percurso histórico da política até os dias atuais. Além disso, são apontados os principais desafios que a política pública municipal se depara já que ela é a responsável pela execução da medida protetiva de acolhimento institucional.

Já no capítulo quatro são apresentados os resultados fazendo um mapeamento da rede de atendimento que está em funcionamento no Município. Esse capítulo examina os resultados da pesquisa realizada em Belo Horizonte a fim de responder ao problema central da investigação.

Finalmente, apresentam-se as considerações finais acerca do que emergiu durante o trabalho de pesquisa, com apontamento de algumas questões que podem ser exploradas em pesquisas e ações futuras.

## **1.1 Metodologia de pesquisa**

O desenvolvimento desta pesquisa dividiu-se em três etapas. A primeira etapa buscou realizar um levantamento bibliográfico e documental sobre a política pública destinada ao acolhimento institucional. Como bem denomina Alessandra Pimentel, trata-se de um processo de "garimpagem"; onde as categorias de análise dependem dos documentos, eles precisam ser encontrados, "extraídos" das prateleiras, receber um tratamento que, orientado pelo problema proposto pela pesquisa, estabeleça a montagem das peças, como num quebra-cabeça.

A partir da seleção dos documentos, o material foi organizado, ou seja, as leituras foram processadas segundo critérios da análise de conteúdo, comportando algumas técnicas, tais como fichamento, levantamento quantitativo e qualitativo de termos e assuntos recorrentes, criação de códigos para facilitar o controle e manuseio. Dessas ações, no estudo realizado originaram duas linhas de ações. A primeira sintetizou a classificação realizada sobre todo o material obtido, seguindo a cronologia das publicações. A segunda conteve os temas recorrentes no universo da pesquisa de acolhimento institucional.

A etapa de análise dos documentos se propôs a produzir ou reelaborar conhecimentos e criar novas formas de compreender os fenômenos do acolhimento institucional. Para isso como condição necessária fatos foram expostos, vez que constituem os objetos da pesquisa, mas, por si mesmos, não explicam nada, mas, além disso, foram interpretados, as informações sintetizadas, determinando tendências e na medida do possível foram realizadas inferências.

Foram analisados documentos federais (Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 Norma Operacional Básica – NOB/SUAS; Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária; Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes; Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais) e municipais (Projeto Político Educativo para Entidades de Abrigo: Marco Orientador das Relações; Padrão de Qualidade e Custos do Serviço de Acolhida em Abrigo para Crianças e Adolescentes; Diagnóstico da Realidade do Atendimento em Abrigos, Não Governamentais, do Município de Belo Horizonte. Os federais abordam aspectos gerais referentes à formulação, implementação de Políticas Públicas, bem como estabelece diretrizes visando regulamentar, no território nacional, a organização e oferta de serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes no âmbito da política de Assistência Social. Os municipais são resultantes de uma adaptação dos documentos federais produzidos para a realidade local, vez estes buscam nortear a organização, no país, dos diversos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes, e aqueles traduzem para o âmbito municipal como será a política pública destinada à institucionalização de crianças e adolescentes no município.

A segunda etapa constituiu-se da análise de dados de uma pesquisa empírica, realizada pela Fundação João Pinheiro. Referida pesquisa teve como principais objetivos a identificação e a caracterização, a partir de visita e questionário, das instituições que atendem às medidas de abrigo a crianças e adolescentes com até 18 anos incompletos em todo o Estado de Minas Gerais, bem como das condições em que este atendimento é realizado. A partir desses dados se originaram, nessa dissertação, 29 (vinte e nove tabelas) que analisadas em conjunto com a bibliografia, demonstram como se efetiva a política pública referente ao acolhimento institucional no município de Belo Horizonte.

Por fim, foram realizadas entrevistas com alguns atores relevantes da Secretaria Municipal Adjunta da Assistência Social (SMAAS) e do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente (CMDCA), ambos do Município de Belo Horizonte, pois foram observadores-participantes, ou seja, além de observarem como se desenvolveu a política pública no município, atuaram no processo de implementação desta política. Desse modo, com as entrevistas foram coletados indícios de como cada um dos sujeitos envolvidos percebe e significa sua realidade sendo possível um aprofundamento no desenvolvimento da política no município.

Mesmo com a extensa bibliografia existente, o que se observou é que, além de um conhecimento limitado sobre a quantidade e distribuição das instituições, existe uma significativa diversidade de práticas e tipos de organizações, que nem sempre se enquadram exatamente nos modelos pré-estabelecidos, ou seja, as entidades que realizam o serviço de acolhimento institucional para esse público são ainda pouco conhecidas, muito embora exerçam papel essencial em nossa sociedade. Por sua vez, as esferas governamentais detêm a competência para regular o ordenamento e o reordenamento das políticas públicas para crianças e adolescentes socialmente vulneráveis. A ausência de informações que reflitam a real situação da rede de serviços de acolhimento existente dificulta o avanço na construção de novas políticas, a melhoria e ampliação da rede de atendimento, a promoção da qualidade do serviço ofertado, enfim a própria regulação.

Em conformidade com preceitos estabelecidos na Constituição Federal e na legislação referente a crianças e adolescentes, as entidades que desenvolvam programas de acolhimento institucional deverão preservar os vínculos familiares e promover, quando possível, a reintegração familiar. Além disso, o atendimento a esse público deve ser personalizado e realizado em pequenos grupos. O estatuto<sup>2</sup> prevê a participação das crianças e adolescentes na vida da comunidade local e de pessoas da comunidade no processo educativo deles. Esses são alguns pontos que devem nortear as ações desenvolvidas pelas entidades que realizam a medida de acolhimento.

Além disso, alguma padronização no atendimento é importante, assim como a fixação em lei do padrão mínimo de exigência para essas entidades. O ECA prescreve<sup>3</sup> que entidades estão obrigadas a oferecer instalações físicas em condições adequadas de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança, cuidados médicos, psicológicos, odontológicos e farmacêuticos; propiciar escolarização e profissionalização; acesso a atividades culturais, esportivas e de lazer.

Essa pesquisa busca responder, preliminarmente, as seguintes questões:

- Como foi construída a política pública de acolhimento institucional no município de Belo Horizonte?
- Qual a estrutura da rede responsável pela prestação da medida de acolhimento institucional?

---

<sup>2</sup> Artigo 4º do ECA, entre outros.

<sup>3</sup> Artigo 91, §1º. a. do ECA.

- Quais as alterações provocadas na política e nas práticas de acolhimento após a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente? E a repercussão no âmbito do município de Belo Horizonte.

Para responder essas questões, esse estudo utilizou o banco de dados obtidos pela Fundação João Pinheiro na pesquisa que originou o “Diagnóstico das Instituições de acolhimento a crianças e adolescentes no Estado de Minas Gerais”. Todavia, foi realizado um recorte analisando as entidades situadas no município de Belo Horizonte que realizam o acolhimento institucional, com a finalidade de diagnosticar a situação hoje existente.

Referida pesquisa teve como principais objetivos a identificação e a caracterização, a partir de visita e questionário, das instituições que atendem às medidas acolhimento institucional a crianças e adolescentes com até 18 anos incompletos em todo o Estado de Minas Gerais, bem como das condições em que este atendimento é realizado.

Para efeito desta dissertação foram definidos como “entidades que realizam acolhimento institucional” todas as instituições que oferecem acolhimento continuado a crianças e adolescentes desacompanhados de seus familiares, o que pressupõe regularidade nos serviços oferecidos e determina ao dirigente da instituição a equiparação legal ao guardião dos meninos e das meninas acolhidos (IPEA, CONANDA, 2004).

Esse conceito teve que se adequar às circunstâncias encontradas na prática. Nesse sentido, foram entrevistadas separadamente (um questionário) todas as *unidades de acolhimento institucional* existentes em Belo Horizonte no ano de 2008, mesmo que pertencentes a uma mesma instituição. Como *unidade de acolhimento institucional* considerou-se cada estrutura física autônoma (possui entrada e espaço físico independente das demais construções), independente de uma mesma instituição possuir mais de uma unidade de acolhimento. Foram, portanto, excluídos os centros de medidas socioeducativas, os albergues que acolhem crianças e adolescentes apenas se acompanhados de suas famílias, bem como as instituições denominadas Centros de Atenção Diária, em que o regime de permanência, embora integral, se caracteriza pelo retorno diário da população atendida para o seu local de moradia. Também foram excluídas as creches, colégios/escolas militares e instituições cujo principal objetivo é a educação e não a proteção/acolhimento de crianças e adolescentes (FJP, 2009).

Na pesquisa também foram incluídas aquelas instituições que abrigavam crianças em situações especiais, como por exemplo, paralisia cerebral e outras, desde que não se enquadrassem no conceito de “comunidades terapêuticas” como definido anteriormente.

Segundo as entrevistas concedidas nas instituições, no município, em 2008, 60 instituições realizavam o serviço de acolhimento institucional a pessoa com idade inferior a 18 anos e havia 693 crianças e adolescentes em acolhimento, ou seja, encontravam-se institucionalizadas. A rede de atendimento a crianças e adolescentes em Belo Horizonte tem como característica o caráter não público ou semi-público na prestação do serviço de acolhimento institucional, já que tal medida é executada pela sociedade por meio dos convênios com o município, subsistindo, ainda, a prestação por entidades não conveniadas. O conhecimento existente sobre a quantidade e a distribuição das instituições de acolhimento no município é limitado, ademais, há significativa diversidade de práticas e tipos de organizações, que nem sempre se enquadram exatamente nos modelos pré-estabelecidos nas normativas.

Além da parte empírica, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com alguns atores, tais como, a então gerente da proteção social especial de alta complexidade:<sup>4</sup> Maria Angélica Eleutério de Souza. A servidora da Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social, proteção social especial: Maria Lúcia Gomes Dutra. Uma integrante do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente: Cira Maria Barreto Sampaio. As entrevistas realizadas foram gravadas em *pen drive* e posteriormente transcritas na íntegra e suas informações auxiliaram no resgate da história do acolhimento institucional no município. Esse tipo de entrevista combina perguntas abertas e fechadas, onde o informante tem a possibilidade de discorrer sobre o tema proposto sendo muito utilizada quando se deseja delimitar o volume das informações, obtendo assim um direcionamento maior para o tema, intervindo a fim de que os objetivos sejam alcançados. (BONI e QUARESMA, 2005).

Complementando as entrevistas, no intuito de reconstruir a política de acolhimento institucional no município, foram consultados documentos editados pela Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social e pelo Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, entre eles: Estudos para a implementação do programa de abrigos; Diagnóstico da realidade dos abrigos, não governamentais, do município de Belo Horizonte; Rede de

---

<sup>4</sup> Segundo entrevistada essa gerência é informal, pois formalmente a gerência é a Gerência de Promoção e Proteção Especial.

creches conveniadas: política infantil em Belo Horizonte: uma história contada pela Secretaria Municipal de Assistência Social; Projeto político educativo para entidade de abrigo: marco orientador das relações; minuta do convênio de cooperação mútua celebrado entre o município de as instituições que realizam acolhimento institucional.

Dessa maneira, esse estudo busca contribuir para minorar algumas lacunas ao identificar e localizar as instituições tentando responder se há diferenças nos tipos e formas de acolhimento institucional e nos serviços prestados nas entidades que realizam a medida no município de Belo Horizonte.

## 2 CONTEXTUALIZANDO O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRO E A ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA

Antes de avançar sobre o tema institucionalização de crianças e adolescentes, é importante compreender, minimamente, a evolução do sistema de proteção social brasileiro e a legitimação da assistência social como política pública. Assim, esse capítulo tem como objetivo fornecer embasamento teórico que possibilite ao leitor compreender as dificuldades de implementação de políticas no campo da assistência social, isto porque esse desenvolvimento ocorreu de maneira heterogênea e lenta e, ainda reflete, nos embates que a política pública destinada ao acolhimento do público infante juvenil enfrenta na atualidade.

O sistema brasileiro de proteção social foi erguido e consolidado sobre o princípio do mérito, ou seja, pela posição ocupacional e de renda adquirida na estrutura produtiva. No país, aos poucos, com o desenvolvimento dos processos de urbanização e industrialização e com a emergência da classe operária e de suas reivindicações e mobilizações, que se expandem a partir dos anos 1930, a questão social passa a ser fonte propulsora de medidas estatais de proteção ao trabalhador e sua família. Considerada legítima pelo Estado a questão social circunscreve um terreno de disputa pelos bens socialmente construídos e está na base das primeiras políticas sociais no país. (Yazbek, 2008)

Para a autora a partir do Estado Novo as políticas sociais se desenvolvem, de forma crescente como resposta às necessidades do processo de industrialização. A Constituição de 1937 vai criar uma dualidade entre atenção previdenciária para os trabalhadores formais, predominantemente os trabalhadores da indústria, que “são transformados em sujeitos coletivos pelo sindicato e os informais que são enquadrados como pobres, dependentes das instituições sociais, dissolvidos em atenções individualizadas e não organizadas.”

Do ponto de vista estatal, a atenção se baseia numa lógica de benemerência, dependente de critérios de mérito e caracterizada pela insuficiência e precariedade. Para melhor entender a reorganização do processo acumulativo por parte das elites pós-30 e o caráter de constituição e desenvolvimento do sistema de bem-estar nele incluído, Santos (1979, p.76) criou o conceito de cidadania regulada. Os reconhecidos cidadãos eram aqueles:

*O processo de extensão da cidadania e de branqueamento dos direitos sociais não se desenvolve principalmente através da expansão dos valores intrínsecos à noção de pertencimento pleno à comunidade nacional ou política, mas através do conhecimento e regulamentação de novas profissões e da ampliação dos benefícios sociais direcionados a esses grupos ocupacionais de maior capacidade*

*reivindicatória. A situação ocupacional contém e define a cidadania e os direitos sociais do cidadão são aqueles associados à sua posição na estrutura ocupacional. Todos aqueles cuja situação ocupacional não é legalmente reconhecida tornam-se pré-cidadãos.*

É à margem desse sistema, na esfera “pré cidadania” que as políticas assistenciais vão se desenvolver. Em 1942, o governo brasileiro instituiu a Legião Brasileira de Assistência – LBA, entidade criada por Darcy Vargas, que visava, inicialmente, atender às famílias dos expedicionários brasileiros e, depois, atender à população de baixa renda através de convênios com entidades da sociedade civil. Seu caráter paragovernamental e marcadamente filantrópico (apesar de operar com recursos públicos) comprova sua situação marginal – bem como a do público ao qual devia atender e dos programas que devia executar – fora do núcleo duro do sistema de bem-estar, esse destinado àqueles devidamente reconhecidos e aceitos na esfera da cidadania regulada.

Esse padrão era reproduzido no plano subnacional pelas diversas entidades assistenciais dirigidas pelas primeiras-damas. Quase sempre as ações e programas se caracterizavam pelo aspecto pontual paliativo, assistemático, de baixa cobertura e descontínuo de suas intervenções (Rosemberg, 1996; Sposatti, 1995).

Terminada a guerra a LBA se volta para a Assistência à maternidade e à infância, iniciando a política de convênios com instituições sociais no âmbito da filantropia e da benemerência. Caracterizada por ações paternalistas e de prestação de auxílios emergenciais e paliativos à miséria vai interferir junto aos segmentos mais pobres da sociedade mobilizando a sociedade civil e o trabalho feminino. Essa modalidade de intervenção está na raiz da relação simbiótica que a emergente Assistência Social brasileira vai estabelecer com a filantropia e com a benemerência.

Nos anos 70 e 80 se desenvolveu um esquema social mais denso, paralelo ou sobreposto, mas ainda marginal em relação ao sistema de proteção social do Estado. Esses programas, na maior parte não contributivos, eram dirigidos aos grupos sociais definidos como de risco ou carentes (crianças, idosos, gestantes, nutrízes), sempre com um corte de elegibilidade determinado pela baixa renda.

Executadas pela LBA, os programas de distribuição gratuita de bens e serviços sociais funcionavam em tese como substitutos aos mínimos sociais mais universais. Nesse sentido nota-se que o sistema de proteção social brasileiro desenvolveu “por fora” mecanismos assistenciais suplementares, ao invés de universalizar-se ou procurar garantir um leque

universal de direitos sociais mínimos. Estes programas operavam com um montante de recursos considerável, mas se caracterizavam pela baixa institucionalização e pela descontinuidade, quadro esse agravado pela pouca precisão em sua definição e pela ausência de avaliação. À margem das políticas sociais, a assistência social tendeu sempre a se tornar terreno fértil para o clientelismo particularista, para o que a opacidade dos programas contribui ainda mais. Esse traço – o clientelismo particularista – cresceu junto com o espaço assistencial dos programas, inclusive nos primeiros anos de regime democrático (Draibe, 1989).

De um lado, o governo federal operava sua política através de agências próprias instaladas nos diversos estados da federação, por meio de programas padronizados que não se articulavam com as diretrizes políticas dos estados e municípios onde se desenvolviam. Por outro, grande parte dos programas e ações de assistência social era operada por meio de convênios com entidades beneficentes e filantrópicas, que acessavam o fundo público através de relações personalistas e clientelistas, construídas de longa data com o Estado, com base na regulação “caso a caso”, distante de padrões técnicos e ao largo de mecanismos de controle social (BRASIL, CAPACITASUAS, V.1 2008).

Em síntese, durante o século XX, a implementação das políticas no campo da assistência social assume um caráter marcadamente interativo, negociado e cuja execução se dá através de uma rede de organizações frouxamente articuladas internas e externamente. A assistência social apresenta um papel marginal em relação às políticas públicas sociais. O suporte orçamentário e financeiro era inadequado sem contar a carência de recursos humanos, tais aspectos refletem a falta de uma política específica de proteção e seguridade social, já que as ações eram assistemáticas, pontuais, sem transparência e os recursos, já escassos, eram pulverizados (COSTA, 2008).

No que se refere especificamente, às políticas públicas destinadas à infância e juventude, estas apresentavam como característica baixa capacidade institucional e gerencial fazendo com que a implementação de programas se defrontasse com a precariedade tanto de informações importantes sobre a execução dos programas que permitissem seu acompanhamento, quanto de mecanismos e instrumentos que possibilitasse assegurar que os diversos setores, instituições, grupos e indivíduos envolvidos nas iniciativas atuassem de forma coerente com os objetivos da política, programa ou projeto. A conjunção desses fatores dificultam fortemente o gerenciamento dos programas e políticas, a identificação e a correção de problemas em sua execução.

A política de assistência social, até a Constituição Federal de 1988, CF/88, é marcada, portanto, pela centralização política e financeira do Executivo Federal, pelo caráter marginal e assistemático dos programas em relação ao núcleo da seguridade social, pela fragmentação institucional, pelo veto à participação social nos processos decisórios e pelo uso clientelístico dos programas. Os resultados eram baixos graus de eficácia e eficiência, superposições e lacunas nos programas e agências, desvios de inclusão e exclusão nos públicos-alvo dos programas, fragmentação das demandas, com o correlato de pulverização dos recursos; ausência de mecanismos de controle e avaliação (DRAIBE, 1989; 1991 e 1995; SPOSATTI, 1995).

A Constituição de 1988 desenhou a estrutura jurídica que favoreceu a consolidação do regime democrático no Brasil prevendo um conjunto de direitos sociais resultado de um longo e conflituoso processo de mobilizações sociais e políticas que marcaram os anos 1970 e 1980. A magna carta é um marco na democratização e no reconhecimento dos direitos sociais. O texto alargou o projeto de democracia, compatibilizando princípios da democracia representativa e da democracia participativa, reconhecendo a participação social como um dos elementos fundamentais na organização das políticas públicas.

Nesse percurso, buscou-se ampliar o envolvimento dos atores sociais nos processos de decisão e implementação das políticas sociais, respondendo a demandas em torno da descentralização e da democratização do Estado brasileiro. A partir da CF/88 a participação social passa a ser valorizada não apenas quanto ao controle do Estado, mas também no processo de decisão das políticas sociais e na sua implementação, em caráter complementar à ação estatal.

Somente em 1988, com a Constituição Federal, a Assistência Social passou a integrar o Sistema de Seguridade Social, como política pública não contributiva, pautada pela universalidade da cobertura e do atendimento. A política pública de proteção social demonstra que a Assistência Social é, atualmente, um dever do Estado e um direito do cidadão e conforme o artigo 203 da Constituição é assegurada a quem dela necessite independente de contribuição.

Ainda que sob a exterioridade de política pública que se dirige para o acesso a bens, serviços e riquezas sociais à população usuária que dela necessite, independentemente de contribuição, como condição plena de cidadania e de usufruto de direitos inscritos constitucionalmente, a política pública de assistência social ainda espelha os conceitos e práticas vinculados ao viés do pensamento social conservador, com sustentáculo na caridade,

na filantropia e no dever moral. Assim, no mesmo momento, a Assistência Social acumula funções oscilantes, visto que, ao ser ofertada para garantir a legitimidade do Estado em sua intervenção, desencadeia tanto ações em sua perspectiva conservadora como em sua perspectiva de política pública contemporânea. Busca, ainda, a harmonia social, mediante a adoção de práticas assistencialistas e clientelistas, ao tempo em que, através de medidas inclusivas e protagonistas, almeja instituir um eficiente sistema de proteção social, que influencie positivamente na construção de uma sociedade mais justa, livre e equitativa (COLIN, 2008).

A regulamentação das regras constitucionais concernentes ao campo da criança e do adolescente e da assistência social se deu, no plano da normatização federal, através do Estatuto da Criança e do Adolescente e, posteriormente da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

Conforme Costa (2008, p.36):

*O ECA redefine o conteúdo, método e gestão das políticas de atendimento à criança e ao adolescente, definidos agora como sujeito de direitos. Adota também como princípio a municipalização das políticas, cabendo à esfera federal a normatização e aos municípios e, em certos casos, aos estados a sua execução. Preconiza, além disso, a participação da sociedade civil na formulação, execução e fiscalização das políticas de atendimento à infância e juventude, através dos conselhos nacional, estaduais e municipais de caráter deliberativo e paritário entre governo e sociedade civil. Além disso, supera a visão anterior da legislação, retirando a sustentação legal para práticas assistencialistas e correccionais repressivas.*

Para que se garantissem os direitos constitucionalmente afiançados, havia necessidade de legislação ordinária apta a institucionalizar as conquistas alcançadas. Em decorrência da legitimação da Assistência social como política pública, no ano de 1993, foi editada a Lei Orgânica da Assistência Social, lei federal nº 8742/93, que visa regulamentar a Assistência Social em conformidade com os princípios estabelecidos na Constituição, definindo uma estrutura descentralizada e democrática para a Política Nacional de Assistência Social.

Em 2004, tendo como base uma construção coletiva, que envolveu diferentes setores da Assistência Social, por meio de debates realizados em todos os estados membros ao longo do ano de 2004, as diretrizes da Política Nacional de Assistência Social foram aprovadas em reunião descentralizada, ampliada e participativa do Conselho Nacional da Assistência Social (CNAS), realizada em Brasília - DF.

A nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS) reorganiza projetos, programas, benefícios, com o objetivo de realizar o Sistema Único da Assistência Social (SUAS) que tem por objetivo assegurar a concretude da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e proporcionar maior integração entre os governos federal, estadual e municipal.

## **2.1 Os eixos da mudança proposta pelo SUAS: o problema da regulação, financiamento, responsabilidade e autonomia**

O processo de formulação e gestão de políticas públicas é, simultaneamente, um movimento dinâmico e complexo, que envolve estruturas e sujeitos que interagem e trazem diferentes aportes a respeito das prioridades e decisões a serem tomadas.

O documento produzido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) intitulado SUAS: configurando os eixos da mudança (2008), dispõe que, como política de proteção social, a assistência social tem um campo específico de atenções e provisão social, articula uma rede de seguranças contra riscos pessoais e sociais a indivíduos, famílias e coletividades, viabilizando um conjunto de serviços, programas, benefícios e transferências de recursos materiais e monetários que devem ser planejados, monitorados e avaliados continuamente

Na perspectiva do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, compreender o SUAS enquanto um sistema público de proteção social denota ir além da articulação e integração de agentes e ações, exigindo-se a concepção de uma perspectiva de totalidade da política pública, para superar a fragmentação e a sobreposição das ações governamentais. Um sistema deve ser um desenho público permanente, não transitório, que não deve se sujeitar a alterações substantivas a cada alteração de governo (BRASIL, CAPACITASUAS, V.1 2008).

O Estado tem um papel fundamental no âmbito do SUAS, já que é necessário fortalecimento da gestão estatal da assistência social, frente à trajetória histórica de fragmentações e descontinuidades que impediram a sua constituição como política pública.

A mudança de paradigma proposta pelo SUAS altera simultaneamente a trajetória da formação do Estado brasileiro, baseada na centralização, e a concepção prévia de cidadania, assentada sobre a vinculação entre direitos sociais e inserção no mercado formal de trabalho – a cidadania regulada. O fato é que o Brasil está buscando substituir um modelo centralizado, fragmentário e pontual por um modelo em que o acesso às ações e serviços de assistência

social sejam garantidos, para os que dela necessitar, em todos os níveis de complexidade e no qual a prestação de serviços está organizada de modo hierarquizado e descentralizado.

Com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS e em 2005, com a regulação do Sistema Único de Assistência Social – NOB-SUAS, o movimento reformador ganha novo impulso, dirigido para a (re) definição do conjunto de regulações necessárias para fazer funcionar a assistência social como um sistema nacional. (BRASIL, CAPACITASUAS, V.1 2008).

Para viabilizar tais ações, em janeiro de 2004, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, responsável pelas políticas nacionais de assistência social com ênfase na integração entre serviços e benefícios socioassistenciais e as ações de segurança alimentar e nutricional.

Entre os anos de 1988 e 2005 – na Constituição Federal de 1988, nas leis 8742/93, 2004, com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS e em 2005, com a regulação do Sistema Único de Assistência Social – NOB-SUAS, – foram estabelecidas as instituições formais do SUAS, isto é, as regras que definem os mecanismos pelos quais os diversos interessados na política pública de assistência social no Brasil podem influir no processo de formulação e implementação da política de assistência.

Não obstante a relevância de integrar a Seguridade Social brasileira, a Política de Assistência Social encontra na Carta Constitucional marcos regulatórios demasiadamente genéricos para orientar as definições e o desenho de sua implementação. A fragilidade da Constituição Federal se expressa pela incompletude normativa, que por sua vez é resultado de um processo duramente negociado e pactuado pelas forças políticas organizadas no processo constituinte.

As áreas que, como a saúde, acumularam forte coalizão de apoio, conseguiram uma definição mais clara das regras de universalização, hierarquização e regionalização que deveriam pautar a Política de Saúde e a implantação do Sistema Único de Saúde (SUS). O mesmo não aconteceu com a assistência social que, de fato, iniciou o seu movimento mobilizador a partir da LOAS, com pouca tradição de interlocução política, caudatária de forte legado vinculado à filantropia e à benemerência, cercada de imprecisões conceituais, com uma frágil institucionalidade e arco de alianças políticas a ser construído no processo. (BRASIL, CAPACITASUAS, V.1 2008).

A LOAS não avançou na definição de regras e padrões que pudessem orientar a ordenação do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social, enfrentando um difícil embate até a sua aprovação, após um complexo processo de negociações, pactuações e vetos.

Entretanto, a PNAS e o SUAS inserem mudanças profundas nas referências conceituais, na estrutura organizativa e na lógica de gerenciamento e controle das ações na área. Esses instrumentos reafirmam os princípios e diretrizes contidos na LOAS, entre os quais a prioridade de atendimento a necessidades humanas e sociais, a universalização dos direitos sociais e do acesso a benefícios e serviços de qualidade a todos os que necessitarem, o respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia, o direito à convivência familiar e comunitária, à igualdade de direitos e à dimensão pública no atendimento. Além disso, mantém as diretrizes de descentralização político-administrativa, a participação popular, a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social.

A LOAS e o SUAS conferem a instância central de governo a responsabilidade pela criação de condições políticas, institucionais, gerenciais, de recursos humanos e financeiros para a sua efetiva implantação e adequado funcionamento.

A natureza pública da assistência social a coloca como política compartilhada internamente no âmbito do Estado, mediante um conjunto de funções concorrentes, dependentes, portanto, da complementaridade de competências entre as três esferas de governo, todas com importância equivalente e expressões concretas do Estado brasileiro.

A CF/88 inovou no que se refere às questões sociais e ao redimensionamento das relações entre Estado e sociedade civil, direcionando no sentido da descentralização e da municipalização dividindo as atribuições e responsabilidades entre a União, os estados e os municípios.

Com a nova carta os municípios tiveram ampliadas suas atribuições e responsabilidades, entretanto os estados e a União não estão excluídos das políticas devendo compartilhar com eles a responsabilidade pela solução dos problemas.

Ao municipalizar, o governo local, que está mais próximo geograficamente da população, assume o papel central na formulação e implementação de políticas de atendimento, com o indispensável apoio técnico e financeiro de Estado e da União.

Por descentralização entende-se o processo técnico e político de reformulação da estrutura de gestão institucional, realizado a partir de uma reforma administrativa que não se

limita à racionalização e desburocratização, mas aponta para uma nova concepção de gestão que permite estabelecer novas regras de convivência entre as instâncias do poder e a população em geral. (BAPTISTA, 2002)

Baptista (2002, p.28) esclarece o significado de processo técnico e político, nas palavras dela:

*Como **processo técnico** tem como instrumento a descentralização administrativa: deslocamento de centros de poder decisório, delegação de atribuições e responsabilidades, e execução orçamentária regionalizada para financiar essas atribuições. Como **processo político** é associada à redemocratização e ao reconhecimento da sociedade civil organizada como capaz de interferir e influenciar nos rumos da política. A autonomia é uma variável fundamental no processo de descentralização e o distingue do processo de desconcentração, que seria a dispersão fisicoterritorial de unidades institucionais, com delegação de competência, sem deslocamento do poder decisório.*

A descentralização da gestão municipal no que se refere à criança e ao adolescente que se encontra em situação de risco pessoal e social provém de um processo complexo tendo diferentes características como a divisão territorial do município, a organização político-administrativa das instâncias regionais e a designação de competências, funções, recursos e organização básica. Esse processo requer, muito além de determinações administrativas, a predisposição, tanto do governo municipal quanto da sociedade civil, para romper com hábitos e práticas políticas acumuladas no processo de centralização. A descentralização deve necessariamente se apoiar em uma política social integrada de atenção à criança e ao adolescente, de modo a não reproduzir na região o caráter fragmentário das iniciativas setorializadas. (BAPTISTA, 2002)

Sobre a municipalização Spozati (1994) dispõe que formular uma concepção de municipalização para além de uma proposta reducionista e burocrática que a define como uma divisão interinstitucional de atribuições, competências e responsabilidades, implica fazer do processo municipalizador uma estratégia para a democratização da gestão pública.

O Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece em seu artigo 87 as linhas de ação da política de atendimento que incluem, entre outros: políticas sociais básicas; políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem; serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão; proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente; políticas e programas

destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes.

No artigo 88 prescreve as diretrizes da política de atendimento primando pela municipalização do atendimento; criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais; criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa; integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Conselho Tutelar e encarregados da execução das políticas sociais básicas e de assistência social, para efeito de agilização do atendimento de crianças e de adolescentes inseridos em programas de acolhimento familiar ou institucional, com vista na sua rápida reintegração à família de origem ou, se tal solução se mostrar comprovadamente inviável, sua colocação em família substituta, nas modalidades de guarda, tutela e adoção.

O texto do ECA ao optar pela municipalização do atendimento à criança e ao adolescente em situação de risco pessoal e social reconhece a instância local como o espaço privilegiado para a construção das relações que envolvem o estado (em seus diferentes níveis) e a sociedade civil na formulação e operação de ações de política social na área.

Sob esta ótica, o município passa a ser fonte direta de iniciativa na formulação da política para as crianças e adolescentes sem prescindir do apoio técnico e financeiro dos níveis supra municipais de governo, ou seja, do estado e da União.

De acordo com a LOAS, as três esferas de governo têm competências específicas na constituição do sistema descentralizado e participativo. O artigo 11 preceitua que as ações devem ser realizadas de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera Federal e a coordenação e execução dos programas, aos estados, Distrito Federal e aos municípios. Dessa maneira, ao municipalizar, estados e municípios possuem competências concorrentes. Os estados detêm as responsabilidades de estabelecerem normas gerais e de assistência técnica e financeira para a execução das atividades. Os municípios ficam com a formulação e operação das políticas públicas de âmbito local para enfrentamento da questão infanto-juvenil, por meio da prestação direta ou, inclusive, através dos mecanismos legais de financiamento público direto e indireto à ação privada sem fins lucrativos na área social.

A municipalização busca, também, a presença e interferência da sociedade civil na administração da política, introduz um novo formato de gestão participativa, com mecanismos de acesso a informações e espaços de fiscalização e controle da sociedade na sua operação, possibilitando inovações na intervenção, no desenvolvimento de estratégias que permitam uma atenção integrada e integral ao segmento infanto-juvenil.

Entretanto, ao tratar do sistema descentralizado da assistência social observa-se que o desempenho dos governos locais é em grande parte resultado do desenho institucional dos sistemas nacionais. Bossert *apud* Arretche (2003) demonstra como as ações dos governos locais dependem da extensão e forma em que suas decisões são reguladas pela autoridade central. No modelo brasileiro, é o governo federal que está encarregado das funções de financiamento, formulação da política nacional de assistência social e coordenação das ações intergovernamentais, sendo que os governos estaduais também estão encarregados do desempenho dessa função nos estados.

O financiamento da seguridade social está previsto na Constituição Federal de 1988, no artigo 195, que estabelece orçamento próprio, as fontes de custeio das políticas da Seguridade Social: Saúde, Previdência e Assistência Social, devem ser financiadas por toda a sociedade, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das contribuições sociais.

A previsão dos recursos nas esferas de governo deve se pautar nos diagnósticos socioterritoriais que avaliam as demandas e prioridades conforme as diversidades de cada região ou município, a capacidade de gestão, de atendimento e arrecadação da região ou município, inclusive os diferentes níveis de complexidade dos serviços. A definição dos recursos, a aplicação deles deve ser pactuada e deliberada nos Conselhos da Assistência Social.

No SUAS, a instância de financiamento é representada pelos Fundos de Assistência Social nos três âmbitos de governo. Na esfera federal, o fundo nacional, criado pela LOAS e regulamentado pelo decreto nº 1605/95, tem por objetivo, de acordo com o artigo 1º “proporcionar recursos e meios para financiar o Benefício de Prestação Continuada e apoiar, serviços, programas e projetos da assistência social”. O financiamento da rede socioassistencial no SUAS ocorre mediante aporte próprio e repasse de recurso fundo a fundo. Isso significa repasse automático do Fundo Nacional para os Fundos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal para financiar os serviços, além do repasse de recursos específicos em

cada esfera de governo, em razão da responsabilidade compartilhada estabelecida para a proteção social brasileira.

Contudo, esse modelo não constitui uma prática generalizada. Tradicionalmente, o financiamento da política de assistência social brasileira se caracteriza por ações centralizadas e pontuais, prejudicando a continuidade dos programas e serviços.

Esse modelo de distribuição de tem como consequência que o governo federal, isto é, por intermédio do MDS, está encarregado de tomar as decisões mais importantes da política nacional de assistência. A concentração das funções de financiamento no governo federal significa que as políticas dos governos locais são fortemente dependentes das transferências deste ministério.

Ademais, a estratégia de construir um sistema descentralizado através de portarias editadas pelo Ministério as NOBs implica que neste nível de governo está concentrada a autoridade para formular as regras que definem as ações da política pública da assistência social nos estados e municípios. Visto que a aprovação congressual, através de leis, não é o mecanismo regular de formulação das regras que interferem na gestão local das políticas. Estas são as regras da descentralização, consubstanciadas nas NOBs, cujas arenas de formulação são o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, a Secretaria Nacional de Assistência Social, o Conselho Nacional de Assistência Social. Além disso, no plano local, a regulamentação das NOBs também subtrai dos legislativos municipais grande parte da possibilidade de interferência sobre as decisões nesse campo.

Arretche (2003) esclarece que as garantias institucionais do federalismo isto é, a autonomia política de estados e municípios, deve funcionar como um contrapeso no plano local à concentração de autoridade na União, porque estados e municípios podem ser um ponto de veto à implementação de políticas federais, já que têm a prerrogativa constitucional da não-adesão aos programas iniciados pelo governo federal ou pelos governos estaduais.

A autonomia local para a gestão de políticas cria oportunidades institucionais para que os governantes implementem decisões de acordo com suas próprias preferências, as quais não são necessariamente compatíveis com o interesse público e o bem-estar da população. São as regras institucionais de uma política pública – isto é, regras do processo decisório, mecanismos de controle e punição, arenas institucionalizadas de representação de interesses, etc. – que propiciam os incentivos ao comportamento dos governos locais.

No SUAS o governo federal funciona como um regulador das decisões dos governos locais porque controla o financiamento e os mecanismos de coordenação intergovernamental, mas, como contrapeso, estados e municípios têm direitos institucionalizados de participação na formulação das regras das políticas que lhes afetam diretamente e, no limite, têm a prerrogativa de não aderir à política federal.

Os governos, nos três níveis da federação, deveriam ter autoridade sobre os prestadores de serviços regulando suas atividades, de modo a garantir que os cidadãos tenham um atendimento de qualidade, gratuitamente, e que os prestadores de serviços sejam eficientes, de modo a reduzir os custos de operação do sistema.

Todavia, não há nenhuma segurança intrínseca à autonomia dos governos locais que os torne responsáveis, comprometidos com as necessidades dos cidadãos e determinados a administrar com eficiência. Isto porque, conforme nos elucidava Arretche (2003) em primeiro lugar descentralização e autonomia da gestão local são termos muito genéricos, dizem muito pouco quanto à natureza dos arranjos institucionais sob os quais a gestão local das políticas pode ocorrer, segundo, a autonomia dos governos pode produzir resultados antagônicos aos esperados pelos defensores mais otimistas da descentralização.

A noção de sistema público de assistência social alarga significativamente as competências dos três entes federativos em termos de co-financiamento, ampliação da cobertura e melhoria da qualidade dos serviços ofertados. Faz com que sejam criados e consolidados mecanismos e instrumentos institucionais de gestão e controle das ações implementadas, com visibilidade e transparência públicas, como garantia de atendimento à população usuária pela via do direito social.

Os municípios e estados, como entes autônomos que assumem parcela ponderável de responsabilidade pela execução direta das ações e provisões, podem desenvolver importante protagonismo, atuando qualificadamente nas instâncias de negociação e pactuação – Fóruns de Secretários Estaduais e Municipais de Assistência Social, e também na estruturação do SUAS em cada localidade conhecendo formas inovadoras de gestão e implantação de serviços e programas, promovendo estudos, pesquisas e diagnósticos sobre territórios e usuários.

A engenharia institucional do SUAS deve ser capaz de viabilizar a realização de seus objetivos gerais, quais sejam, prover serviços programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou especial, para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem; contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso

aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais em áreas urbana e rural; assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária.

Deve também produzir respostas a problemas novos derivados seja da própria implementação do SUAS, seja da interface com outras políticas setoriais, seja ainda de novas determinações constitucionais e legais que interferem na política de assistência. Deve, além disso, ser capaz de garantir que os governos tenham incentivos para gerir as políticas de assistência com eficiência, o que implica a necessidade de consolidar processos racionais de produção e provisão de insumos e serviços.

A organização do SUAS pressupõe a articulação da rede socioassistencial com as demais políticas públicas e o Sistema de Garantia de Direitos e elege a família como foco central de atenção. A partir de suas diretrizes, o SUAS organiza, em todo o território nacional, a oferta de serviços, benefícios e programas hierarquizados em Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média Complexidade e de Alta Complexidade, segundo a especialização exigida na intervenção e atenção ofertada. Os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes estão inseridos na Proteção Social Especial de Alta Complexidade. A redefinição dos serviços socioassistenciais busca romper com sua organização a partir dos segmentos sociais a serem atendidos (criança, adolescente, pessoas com deficiência, idosos) para estruturá-los em redes de proteção social capazes de assegurar um amplo conjunto de seguranças sociais.

De acordo com PNAS (2004, p. 31):

*“A ênfase da proteção social especial deve priorizar a reestruturação dos serviços de abrigo dos indivíduos que, por uma série de fatores, não contam mais com a proteção e o cuidado de suas famílias, para as novas modalidades de atendimento. A história dos abrigos e asilos é antiga no Brasil. A colocação de crianças, adolescentes, pessoas com deficiências e idosos em instituições para protegê-los ou afastá-los do convívio social e familiar foi, durante muito tempo, materializada em grandes instituições de longa permanência, ou seja, espaços que atendiam a um grande número de pessoas, que lá permaneciam por longo período – às vezes a vida toda. São os chamados, popularmente, como orfanatos, internatos, educandários, asilos, entre outros”.*

Assim, um grande desafio que é colocado para a implementação do SUAS, é a ruptura com essa antiga lógica de atendimento, incompatível com os marcos regulatórios vigentes.

Nesse sentido, em 2006, foi publicado o “Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária” que

pode ser considerado um marco nas políticas públicas no Brasil, pois visa romper com a cultura da institucionalização de crianças e adolescentes e fortalecer o paradigma da proteção integral e da preservação dos vínculos familiares e comunitários preconizados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Referido documento é o produto histórico da elaboração de inúmeros atores sociais comprometidos com os direitos das crianças e adolescentes brasileiros. O CONANDA e o CNAS, ao aprovar o documento, esperam contribuir para a construção de um novo patamar conceitual que orientará a formulação das políticas para que cada vez mais crianças e adolescentes tenham seus direitos assegurados e encontrem na família os elementos necessários para seu pleno desenvolvimento.

Além disso, em 2008, foi produzido o documento “Orientações técnicas para os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes”, a regulamentação do serviço de acolhimento institucional é uma ação prevista no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária e representa um compromisso partilhado entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, a Secretaria Especial de Direitos Humanos, o CONANDA e o CNAS com a afirmação, no estado brasileiro, do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária. O documento estabelece parâmetros de funcionamento e oferece orientações metodológicas para que os serviços de acolhimento a crianças e adolescentes possam cumprir sua função protetiva e de reestabelecimento de direitos, compondo uma rede de proteção que favoreça o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, o desenvolvimento de potencialidades e a conquista de maior grau de independência individual e social das crianças e adolescentes atendidos e o empoderamento suas famílias.

Em suma, esse capítulo procurou evidenciar o paralelismo e a cultura de fragmentação e superposição existente na área da assistência social, bem como, a sua associação ao campo do solidarismo voluntário e do primeiro-damismo, dissociando, muitas vezes, a política de assistência social do leito da cidadania e dos direitos sociais, em franca oposição aos dispositivos definidos na Constituição Federal e na LOAS. Todavia, buscou demonstrar que a assistência social vive um movimento reformador contínuo, porém de alcance restrito, em permanente tensão e convivência com uma pesada herança, permanecendo com enormes dificuldades para constituir-se e realizar-se como política pública.

### 3 SÉCULO XX: DIREITOS DA CRIANÇA E ADOLESCENTES NO BRASIL E NO MUNDO – OLHANDO A INSTITUCIONALIZAÇÃO

Com o intuito de melhor compreender o acolhimento institucional é importante entender o papel que a criança e o adolescente ocupavam como destinatários de políticas públicas. Isso porque, ao longo do tempo surgiram dois modelos de políticas distintos, tanto normativo quanto empírico. O primeiro adota a lógica da institucionalização, amparado na doutrina da situação irregular, já o segundo altera tal concepção e passa a tratar crianças e adolescentes como sujeitos de direitos.

No início do século XX, as políticas voltadas para a infância e juventude eram de supressão de direitos, não havia distinção de tratamento entre adultos e crianças, os “menores” eram alojados de forma indiscriminada com adultos e a formalidade e inflexibilidade da lei penal impedia a tarefa de repressão/proteção próprias para este público (SARAIVA, 2009).

Em Paris, no período de 29 de junho a 1º de julho de 1911, foi realizado o “Primeiro Congresso Internacional de menores”, onde foram lançados os fundamentos da Doutrina da Situação Irregular. Saraiva, 2009, assinala que a “Declaração de Genebra de Direitos da Criança”, adotada pela Liga das Nações em 1924, foi o primeiro instrumento internacional a proclamar e afirmar direitos das crianças. Todavia, referida declaração não conseguiu atingir o reconhecimento internacional dos direitos da criança.

Foi neste cenário, que se estabeleceram os fundamentos das legislações de “menores” no mundo, rompendo com o denominado caráter indiferenciado, substituído pelo caráter tutelar. Para Saraiva (2003) “na linha deste caráter tutelar da norma, a nova ordem acabava por distinguir as crianças bem nascidas daquelas excluídas, estabelecendo uma identificação entre a infância socialmente desvalida e a infância “delinqüente”, criando uma nova categoria jurídica: os “menores”.

Machado (2003) afirma que esta nova categoria expressa no binômio carência/delinquência, aliada à diferença que se faz entre as crianças inseridas neste conceito e as *boas crianças*, corrobora todo o direito material da criança e adolescente e as instâncias judiciais criadas para a aplicação desse direito especial, que já nasceu “menor”.

Saraiva (2009) esclarece que o perverso binômio carência/delinquência marcou a lógica operativa deste sistema resultando em confusão conceitual, vez que não distinguia os abandonados dos infratores.

Como reflexo destas discussões surge no Brasil, em 1923, o Juízo de menores, órgão centralizador do atendimento oficial destinado ao menor, que desempenhava funções relativas à vigilância, regulamentação e intervenção direta sobre a parcela da população empobrecida, com ênfase na internação dos menores abandonados e delinquentes, se apresentando como instrumento de assistência social exercido pela autoridade do magistrado. Este modelo contou com grande respaldo da imprensa da época, que se encarregou de defendê-lo, difundi-lo e legitimá-lo na sociedade, inclusive perante as famílias pobres, notadamente constituídas de mães e filhos, que passaram a ter no Juízo de Menores uma alternativa de cuidado e educação para sua prole (RIZZINI e RIZZINI, 2004). O primeiro juiz de menores da América Latina foi José Cândido de Albuquerque Mello Mattos. Nesta linha, Machado (2003, p.42) ressalta:

*Com a constituição dos juízos de menores e a cristalização do direito do menor, criou-se um sistema sociopenal de controle de toda a infância socialmente desassistida, como meio de defesa social em face da criminalidade juvenil, que somente se revelou possível em razão da identificação jurídica e ideológica entre infância carente e infância delinqüente.*

No Brasil, o Decreto 17.943-A, de 12 de outubro de 1927, criou o Código de “menores”, também conhecido como código de Código Mello Matos, este diploma tratava da infância “*exposta*”, “*abandonada*” e “*delinqüente*”, as crianças e os adolescentes eram considerados objeto de vigilância da autoridade pública na figura do juiz, a infância e juventude passaram de objeto de caridade para objeto de políticas públicas. A intervenção do Estado sobre a infância pobre tomou as proporções de uma verdadeira ação social do Juízo de Menores. O eixo desta legislação se manifestava pela generalidade de suas normas – avessas à taxatividade de sua incidência, e pela absoluta discricionariedade e arbitrariedade conferidas ao Juiz de Menores, com forte ênfase para a internação de crianças (FACHINETTO, 2004).

Apesar de usar termos que na atualidade soam estranhos, tais como “*expostos*”, “*vadios*”, “*transviados*”, “*libertinos*”, ou adotar institutos que hoje estão em desuso, a legislação representou certo avanço. Isto pode ser observado em alguns artigos. O artigo 31 permitia a intervenção do Estado no pátrio poder de quem submetesse os filhos a abusos, negligência e crueldades, já o artigo 68 garantia que o “menor” delinqüente de até quatorze anos não fosse submetido a processo penal de espécie alguma, o artigo 69 previa que aqueles, entre quatorze e dezoito anos seriam submetido processo especial, além disso, foi instituído um capítulo que regulamentava o trabalho dos “menores”.

Marcílio *apud* Baptista (2002) alega que a aprovação do Código de “menores”, em 1927, é trazida por alguns autores como um marco na história da assistência à infância, na medida em que esta passa a ser um atributo do Estado, muito embora fosse ressaltada a inexistência de fronteira clara entre a assistência estatal, a filantrópica e a caritativa.

Entretanto, o Código de Mello Matos sob o pretexto da proteção e assistência submetia qualquer criança, inclusive as em condição de pobreza, à ação da justiça e da assistência. O Capítulo X, que trata “Da vigilância sobre os menores”, evidencia tal finalidade ao conferir ampla liberdade à autoridade pública, os juizes de “menores”, para que esta fiscalize e realize as investigações necessárias em qualquer lugar em que o “menor” se encontre. A temática do “menor” era tratada por meio da cultura da institucionalização dos jovens infratores ou de qualquer um que fosse declarado em abandono pela autoridade pública. A Doutrina do Direito do “menor” surgiu para acabar com a confusão da criança com o adulto, mas não conseguiu impedir o binômio carência/delinquência, com uma infeliz criminalização da pobreza.

Nesta perspectiva RIZZINI e RIZZINI (2004, p.70) expõem:

*A intervenção sobre as famílias pobres, promovida pelo Estado, desautorizava os pais em seu papel parental. Acusando-os de incapazes, os sistemas assistenciais justificavam a institucionalização de crianças. Os saberes especializados vieram confirmar a concepção da incapacidade das famílias, especialmente as mais pobres, em cuidar e educar seus filhos e foram convocados a auxiliar na identificação daquelas merecedoras da suspensão ou cassação do pátrio-poder.*

De modo a viabilizar esse novo modelo, os poderes públicos empreenderam uma política de criação de instituições, com a finalidade de atender às categorias de “menores” que vinham se definindo com mais clareza: *os abandonados, os moralmente abandonados e os delinquentes*. No entanto, a demanda era crescente e, apesar do esforço governamental, tornava-se imprescindível alargar a rede de atendimento. Para isso, por meio dos juizes de menores, o poder público selou aliança com as institutos privados que já ofereciam atendimento à população pobre, através do qual, ao tempo em que afirmou a intervenção da justiça no campo social e não estritamente punitivo-repressivo, permitiu às entidades filantrópicas resgatar sua intervenção sobre a população pobre (FACHINETTO, 2004).

Segundo este autor em poucos anos, este modelo institucionalizador da infância pobre saturou-se, não dando conta da demanda que ele próprio criou, pois não conseguiu internar todos os casos que chegavam ao juizado, seja por encaminhamentos da própria família, ou conduzidos pela polícia (os chamados *menores de rua*), além da própria intervenção “preventiva” do Juizado. O esgotamento deste modelo se evidenciou na superlotação das

instituições públicas e no atendimento precário prestado pelas entidades privadas conveniadas.

Nos anos 1930, no governo Vargas, a infância tornou-se uma questão de defesa nacional, tendo como decorrência uma série de iniciativas legislativas e administrativas predispostas a superar as dificuldades de outrora e de propiciar maior proteção à infância.

Em 1940, surge outro importante diploma legal, em sua exposição de motivos, o Código Penal, afirma que “não cuida o projeto dos imaturos (“menores” de 18 anos) senão para declará-los inteira e irrestritamente fora do direito penal (art. 23), sujeitos apenas à pedagogia corretiva da legislação especial”.

A legislação especial citada não diferenciava delinqüentes de abandonados, sendo muitas vezes os termos tomados como sinônimos. O art. 1º do Decreto Nº 17.943-A de 12 de outubro de 1927 dispõe que O “menor”, de um ou outro sexo, abandonado ou delinqüente, que tiver menos de 18 anos de idade, será submetido pela autoridade competente às medidas de assistência e proteção contidas neste Código” (*grifos nossos*).

Com o objetivo de atender os “menores”, no governo Vargas, em 1942, foi criado o Serviço de Assistência aos Menores (SAM) que se caracterizava como um órgão do Ministério da Justiça que funcionava como um equivalente do sistema penitenciário para a população “menor” de idade. Saraiva (2009), aponta que “a orientação do SAM é, antes de tudo, correcional-repressiva, e seu sistema baseava-se em internatos (reformatórios e casas de correção) para adolescentes autores de infração penal e de patronatos agrícolas e escolas de aprendizagem de ofícios urbanos para menores carentes e abandonados”. As medidas aplicadas aos “menores” eram sem limitação temporal, mantendo um caráter muito próximo das medidas de seguranças aplicadas aos imputáveis por incapacidade mental.

A Internação de crianças e adolescentes em orfanatos ou internatos de “menores” era a solução para os problemas de marginalidade nas ruas e situação de pobreza das famílias que não conseguiam criar seus filhos (RIZZINI e RIZZINI, 2004).

Ainda no governo Vargas, na mesma época do SAM, foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA) para dar apoio aos combatentes da II Guerra Mundial e a suas famílias, tendo, depois, se estabelecido como instituição de assistência suplementar para a sociedade civil de modo geral.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela Assembléia das Nações Unidas 1948 e ratificada pelo Brasil, fez ecoar universalmente que a criança merecia ser

elemento de cuidados e atenções especiais. O item dois do artigo XXV dispõe expressamente que "a maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especial. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozarão da mesma proteção social".

Souza (2002) acredita que a partir deste reconhecimento manifestado na Declaração Universal de Direitos do Homem, nasce um sistema pelo qual as Nações Unidas passaram a garantir os direitos da criança por meio de tratados internacionais de caráter geral, em regra, acordos internacionais de direitos humanos, sinalizando para a comunidade internacional o surgimento de um instrumento específico relativo aos direitos da criança.

O primeiro instrumento particular a aparecer com real importância dentro da nova ordem internacional que se estabelecia foi a Declaração Universal dos Direitos da Criança, no ano de 1959. A Declaração é composta por dez princípios através dos quais se consegue verificar o direito da criança à proteção especial. Nesse sentido, ela dispõe que devem ser conferidas às crianças todas as oportunidades para seu desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, de forma sadia e normal e em condições de liberdade e dignidade. Para que isso seja atingido a sociedade e as autoridades públicas devem propiciar cuidados especiais às crianças sem família e àquelas que carecem de meios adequados de subsistência sempre tendo como diretriz o melhor interesse da criança.

Na década de 1960, o Estado brasileiro assumiu mais plenamente o papel de interventor e principal responsável pela ação frente à criança e ao adolescente pobre ou infrator. A Política Nacional de Bem-Estar do Menor, criada pela lei 4.513/64, adotou uma gestão centralizadora e vertical, fundada em padrões uniformes de atenção direta implementados por órgãos executores inteiramente uniformes em termos de conteúdo, método e gestão. A Fundação Nacional do Bem Estar do Menor tinha por objetivo formular e implantar a política nacional do bem estar do menor, mediante o estudo do problema e do planejamento das soluções, e a orientação, a coordenação e a fiscalização das entidades que executem essa política. (BAPTISTA, 2002)

O órgão gestor desta política é a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), tendo como órgãos executores nos estados as Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor (FEBEM). Orientada pela doutrina da situação irregular, tinha por destinatários apenas crianças e adolescentes considerados em situação irregular, inclusive àqueles carentes em razão da dificuldade dos pais para mantê-los, colocando-os na condição de objeto potencial de intervenção do sistema de justiça (Saraiva, 2009).

Nesta linha Fachineto (2004, p. 38) destaca:

*Com esta legislação e pela estrutura de atendimento existente nas entidades de atendimento existente nas entidades de atendimento mantidas pela rede FUNABEM-FEBEM's, permaneceu elevado o número de internações de crianças, principalmente de setores pauperizados da sociedade brasileira, sendo que apenas pouco mais de 3% da população internada pertencia ao grupo de autores de infrações penais, consagrando-se o sistema de controle da pobreza, definido por Emilio Garcia Mendes como sociopenal, tendo na figura do Juiz de Menores o instrumento de execução e controle mais contundente.*

No ano de 1979 surge no país o Código de Menores que teve por ideologia a doutrina da Situação Irregular. O código tinha destinatário definido, ou seja, aplicava-se somente àqueles em situação irregular ou inadaptados. Quando o “menor” se enquadrasse na situação irregular, qualquer pessoa podia tirar sua liberdade e conduzi-lo à presença dos juizes de “menores”, o juiz analisava se o “menor” se encontrava ou não em situação irregular, caso estivesse, o juiz passava então a ter todos os poderes sobre ele, e poderia até mesmo interná-lo, se achasse que ele apresentava “desvio de conduta”, conforme artigo 41 da Lei 6.697, de 10 de outubro de 1979.

O código do Menor, de 1979, oficializava o papel da FUNABEM e estabelecia que a mesma atendesse não só à condição dos desvalidos, abandonados e infratores, mas também à adoção dos meios tendentes a prevenir ou corrigir as causas dos desajustamentos. Este novo código determinava a criação pelo Poder Público de instituições de assistência e de proteção ao menor. O Poder Público deveria dispor de centros especializados dedicados à recepção, triagem, observação e à permanência de menores. Esta deliberação colocou as FEBEMs sob responsabilidade dos governos estaduais, mas sujeitas à supervisão das “políticas” gerais estabelecidas pela FUNABEM. A maior parte dessas entidades já existia e funcionava desde o século passado tendo sido repassadas para os governos estaduais, que se incumbiam do abrigo dos menores carentes e dos menores infratores (BAPTISTA, 2002).

Permeava por toda a lei um caráter discriminatório, que associava a pobreza à delinqüência, sendo utilizado como instrumento de domínio, já que transferia para o Estado a tutela dos “menores inadaptados” e assim, justificava a utilização de instrumentos repressivos. As sanções de privação de liberdade eram aplicadas a situações não tipificadas como delito, subtraindo-se garantias processuais.

Completa Machado *apud* Saraiva (2009, p. 55):

*A implementação desta política pública, entretanto, acabou por gerar, tão somente, uma condição de sub-cidadania de expressivo grupo de jovens criados longe de*

*núcleos familiares, nas grandes instituições, que acabaram adultos incapazes do exercício de suas potencialidades humanas plenas. Além da também indigna e absurda retirada arbitrária de expressivo número de crianças de tenra idade da companhia de seus pais para colocação em adoção, sem que houvesse significativa violação dos deveres do pátrio-poder, apenas em função da carência econômica das famílias.*

Segundo a literatura, o diploma de 1979 dividia os “menores” em dois grupos: os “menores normais” e os “menores em situação irregular”. A situação irregular se manifestava por meio do “menor abandonado”, o “menor carente”, o “menor infrator”, o “menor com desvio de conduta”, o “menor viciado”, entre outras denominações.

Mary Beloff *apud* Saraiva (2009, p. 52) aponta algumas características da situação irregular: a) As crianças e os jovens aparecem como objeto de proteção, não são reconhecidos como sujeitos de direitos, e sim como incapazes. Por isso as leis não são para toda a infância e adolescência, mas sim para os “menores”. b) São utilizadas categorias vagas e ambíguas nas figuras jurídicas que são do “tipo aberto”, de difícil apreensão desde a perspectiva do direito, tais como “menores em situação de risco ou perigo moral ou material”, ou “em circunstâncias especialmente difíceis”, enfim estabelece-se o paradigma da ambigüidade. c) Neste sistema, é o menor que está em situação irregular, são suas condições pessoais, familiares e sociais que o convertem em um “menor em situação irregular” e por isso objeto de uma interferência estatal coercitiva, tanto ele como sua família. d) Estabelece-se uma distinção entre as crianças bem nascidas e aqueles em “situação irregular”, entre criança e menor, de sorte que as eventuais questões relativas àquelas serão objeto do Direito de Família e destes dos Juizados de Menores. e) Surge a idéia de que a proteção da lei visa aos menores, consagrando o conceito de que estes são “objeto de proteção” da norma. f) Aparece a idéia de incapacidade do menor. g) Decorre deste conceito de incapacidade, a opinião da criança faz-se irrelevante. h) Nesta mesma lógica se afeta a função jurisdicional, já que o Juiz de Menores deve ocupar-se não somente de questões tipicamente judiciais, mas também de suprir a falta de políticas públicas adequadas. Por isso se espera que o Juiz atue como um “bom pai de família” em sua missão de encarregado do “patronato” do Estado sobre estes “menores em situação de risco ou perigo moral ou material”. Disso resulta que o juiz de menores não está limitado pela lei e tenha faculdades ilimitadas e onipotentes de disposição e intervenção sobre a família e a criança, com amplo poder discricionário. i) Há uma centralização do atendimento. j) Estabelece-se uma indistinção entre crianças e adolescentes que cometeram delito com questões relacionadas com as políticas sociais e de assistência, conhecido como “seqüestro e

judicialização dos problemas sociais”. k) Deste modo, instala-se uma nova categoria, de “menor abandonado/delinquente” e se “inventa” a delinquência juvenil. l) Como conseqüências deste conjunto desconhecem-se todas as garantias reconhecidas pelos diferentes sistemas jurídicos no Estado de Direito, garantias estas que não são somente para pessoas adultas. m) Principalmente, a medida por excelência que é adotada pelos Juizados de Menores, tanto para infratores da lei penal quanto para as “vítimas” ou “protegidos”, será a privação de liberdade. Todas estas medidas adotadas por tempo indeterminado.

A década de 80, conforme Baptista (2006), pós-regime militar, foi marcada pela expansão da democracia e pela intensa articulação e participação social em defesa dos direitos pela cidadania. Possibilitou o aparecimento do Fórum Permanente de Defesa da Criança e do Adolescente (Fórum DCA), espaço este em que foram debatidos temas relativos à ausência de políticas públicas de atendimento para a infância e juventude, à democratização precária das instituições e à necessidade de reverter o quadro de abandono do segmento crianças e adolescentes. Tais debates influenciaram na elaboração da Constituição Brasileira (CF/88) a inclusão dos artigos 226 a 230, desencadeando forte mobilização e pressão popular, gestando-se o movimento pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Em 1988, inaugura-se uma nova concepção frente à situação da criança e do adolescente denominada doutrina da proteção integral, o capítulo VII da nova carta política é destinado à Família, à Criança, ao Adolescente, ao Jovem e ao Idoso que devem ser tratados com absoluta prioridade pela família, pelo Estado e pela sociedade. Com a volta da democracia, o Código de “menores” e o Juizes de “menores” desapareceram do cenário jurídico.

Em 1989, no trigésimo aniversário da Declaração dos Direitos da Criança, a Assembléia-Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), reunida em Nova York, aprovou a Convenção sobre os Direitos da Criança. Surge então um documento global, com força coercitiva para os Estados signatários, entre eles o Brasil, que garantem Direitos da Criança, tal documento consagrava a doutrina da Proteção Integral (SARAIVA, 2009).

A Convenção sobre os Direitos da Criança, ratificada pelo Brasil em 24 de setembro de 1990, em especial, tem um papel superior e preponderante no embasamento da criação ou reforma de toda e qualquer norma reguladora, no campo da família e no embasamento de processos de reforma administrativa, de implantação e implementação de políticas, programas, serviços e ações públicas.

A Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança assegura as duas prerrogativas maiores que a sociedade e o Estado devem conferir à criança e ao adolescente, para operacionalizar a proteção dos seus Direitos Humanos: cuidados e responsabilidades. (BRASIL, 2006)

Fruto da conjuntura internacional e das diretrizes da Constituição Federal de 1988 surge a Lei 8.069/90 – O Estatuto da Criança e do Adolescente – rompendo com a norma de 1979 e com a doutrina da situação irregular

Silva e Guerresi, (2003, p.12):

*Também em 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente coroa esse novo paradigma de abordagem das questões relativas a crianças e adolescentes, constituindo-se na única legislação adequada aos princípios da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito da Criança no contexto latino-americano. Para Mendez (1994e, p. 54), entre outras inovações, as principais que caracterizam o ECA são: i) a municipalização da política de atendimento direto; ii) a eliminação de formas coercitivas de reclusão por motivos relativos ao desamparo social, por meio da eliminação da figura da situação irregular; iii) a participação paritária e deliberativa governo/sociedade civil, estabelecida por intermédio da existência de Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente; e iv) a hierarquização da função judicial, com a criação do Conselho Tutelar - órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente.*

O Estatuto da Criança e do Adolescente consagrou a doutrina da proteção integral, configurando-se como uma legislação no contexto latinoamericano adequada aos princípios da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito da Criança (SILVA e GUERESI, 2003).

O Poder Judiciário se destaca dos demais poderes de um Estado democrático, pelo fato de não ser submetido ao sufrágio eleitoral e estar imbuído pelo prestígio público. Embora seja o Poder Judiciário, por definição, a principal garantia dos direitos humanos, salvo raras exceções de alguns países, os magistrados não são escolhidos pelo voto popular. As suas particularidades também singularizam uma trajetória de reformas, que passam por um processo de institucionalização e estruturação, conforme descrito a seguir.

### **3.1 O acolhimento institucional no âmbito da política pública destinado a Crianças e Adolescentes: Constituição Federal e Estatuto da Criança e do Adolescente**

Ao se trabalhar a temática referente ao acolhimento institucional é necessário observar a Constituição federal de 1988 – CF/88, pois a partir dela se originaram as demais legislações que são abordadas neste estudo, tais como: o Estatuto da Criança e Adolescente (ECA), a Lei

Orgânica da Assistência Social (LOAS), além das normativas do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) que possuem princípios e diretrizes que norteiam a política de acolhimento.

O estudo do Direito da Criança e do Adolescente deve ser percebido em face do conjunto dos direitos fundamentais, dos direitos humanos, consubstanciados em um estatuto próprio que veio regulamentar os princípios constitucionais e as normas internacionais, denominado Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA.

O ECA enquanto ordenamento jurídico básico é considerado um marco no tratamento legal à criança e à juventude brasileira. Ele significou uma ruptura na forma de conceber e tratar a criança e o adolescente, tendo como ponto de partida o reconhecimento deles como sujeitos de direitos. A promulgação do ECA estabelece uma nova institucionalidade, reordenando competências, conteúdos, formatos e atribuições, redefinindo as relações entre Estado e sociedade e entre esferas governamentais no campo da infância e juventude (FJP, 2000).

A legislação brasileira em vigor reconhece e preconiza a família, enquanto estrutura vital, lugar essencial à humanização e à socialização da criança e do adolescente, espaço ideal e privilegiado para o desenvolvimento integral dos indivíduos (BRASIL, 2006).

*É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, 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, CF/88, artigo 227).*

A Constituição Federal estabelece que a “família é a base da sociedade” (Art. 226) e que, portanto, compete a ela, juntamente com o Estado, a sociedade em geral e as comunidades, “assegurar à criança e ao adolescente o exercício de seus direitos fundamentais” (Art. 227). Neste último artigo, também especifica os direitos fundamentais especiais da criança e do adolescente, ampliando e aprofundando aqueles reconhecidos e garantidos para os cidadãos adultos no seu artigo 5º. Dentre estes direitos fundamentais da cidadania está o direito à convivência familiar e comunitária.

A Constituição Federal, em seu artigo 226 §8º, estabelece que ao Estado compete assegurar a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir violências no âmbito de suas relações. Adiante, no Artigo 229,

determina que os pais têm o dever de assistir, criar e educar os filhos menores e que os filhos maiores têm o dever de ajudar e amparar os pais na velhice, carência ou enfermidade.

De acordo com o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (2006) o estatuto reforça o papel da família na vida da criança e do adolescente como elemento imprescindível dentro do processo de proteção integral, e como um dos objetivos maiores do sistema de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente. Visa à articulação e integração de todas as políticas públicas, no sentido da priorização do atendimento direto desse segmento da população, como forma de garantia de direitos: fazer com que o atendimento das necessidades básicas das crianças e dos adolescentes seja realizado como direito do cidadão-criança e do cidadão-adolescente e, ao mesmo tempo, dever do Estado, da sociedade e da família, com prioridade absoluta.

No tocante ao direito à convivência familiar e comunitária, o Estatuto da Criança e do Adolescente estabeleceu no artigo 19 que toda criança ou adolescente tem direito de ser criado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária. Em função desse princípio, o ECA estabelece a excepcionalidade e a provisoriedade do Acolhimento Institucional, obrigando que se assegure a “preservação dos vínculos familiares e a integração em família substituta quando esgotados os recursos de manutenção na família de origem”. (BRASIL, 2006).

As crianças e os adolescentes são seres essencialmente autônomos, mas com capacidade limitada de exercício da sua liberdade e dos seus direitos. São pessoas que precisam de adultos, de grupos e instituições, responsáveis pela promoção e defesa da sua participação, proteção, desenvolvimento, sobrevivência e, em especial, por seu cuidado. Eles têm direitos subjetivos à liberdade, à dignidade, à integridade física, psíquica e moral, à educação, à saúde, à proteção no trabalho, à assistência social, à cultura, ao lazer, ao desporto, à habitação, a um meio ambiente de qualidade e outros direitos individuais indisponíveis, sociais, difusos e coletivos. E conseqüentemente se postam, como credores desses direitos, diante do Estado e da sociedade, devedores que devem garantir esses direitos. Não apenas como atendimento de necessidades, desejos e interesses, mas como Direitos Humanos indivisíveis, como os qualifica a normativa internacional – como direito a um desenvolvimento humano, econômico e social (BRASIL, 2006).

O Estatuto da Criança e do Adolescente passou por uma recente reforma, por meio da Lei nº 12.010, de 03 de agosto de 2009, a chamada “Lei Nacional de Adoção”, que promoveu

mudanças em 54 (cinquenta e quatro) artigos da Lei nº 8.069/90. No Livro II, parte Especial, verifica-se a obrigatoriedade da definição de políticas públicas intersetoriais, capazes de prevenir ou abreviar ao máximo a questão relativa ao acolhimento institucional de crianças e adolescentes.

A implementação dessas políticas em nível municipal e estadual tem por objetivo, por um lado, evitar acolhimento institucional injustificado, e por outro, assegurar que as crianças e adolescentes acolhidos sejam monitorados pela autoridade judiciária e pelos responsáveis pela execução da política municipal garantindo o direito à convivência familiar, na perspectiva de promover, de modo mais célere possível, a reintegração familiar ou, quando isto não for possível, por qualquer razão inteiramente justificada, sua colocação em família substituta, nas diversas modalidades previstas: guarda, tutela, adoção.

As unidades de acolhimento institucional são responsáveis por zelar pela integridade de crianças e adolescentes sempre que os seus direitos estiverem ameaçados ou tenham sido violados por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; ou em razão de sua conduta.

A medida de acolhimento institucional deve ter caráter temporário e excepcional. O ECA, alterado pela nova lei, prevê que a permanência da criança e adolescente em programas de acolhimento não se prolongará por mais de 2 (dois) anos exceto comprovada necessidade que atenda ao seu superior interesse, devidamente fundamentado pelo juiz.

Silva (2004) dispõe que com a promulgação da Constituição Brasileira de 1988 e com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990, teve início um processo que exigiu mudanças e revisão das práticas adotadas por aqueles que desenvolvem serviços para crianças e adolescentes. No caso específico do acolhimento institucional verificou-se a necessidade de reordenamento visando se adaptar à nova legislação, levando em consideração novos princípios, destacando-se os seguintes:

- Condição da criança e do adolescente como sujeitos de direitos: crianças e adolescentes são os titulares dos direitos previstos no ECA, em outras leis, bem como na Constituição Federal;
- Proteção integral e prioritária: a interpretação e aplicação de toda e qualquer norma contida nas legislações deve ser voltada à proteção integral e prioritária dos direitos de que crianças e adolescentes são titulares;

- Substituição da tendência assistencialista por propostas de caráter socioeducativo e emancipatório;
- Prioridade à manutenção da criança e do adolescente na família e na comunidade, buscando-se prevenir seu abandono;
- Garantia do pleno desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social às crianças e aos adolescentes, em condições de liberdade e dignidade;
- Garantia de que o acolhimento seja de fato uma medida de proteção social caracterizada pela provisoriedade;

Além disso, o documento “Orientações técnicas para os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes” (2008), aprovado pelo Conselho Nacional de Assistência Social e Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, prescreve que os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes deverão estruturar seu atendimento de acordo com alguns princípios.

O afastamento do convívio familiar deve ser exceção, nesse sentido todos os esforços deverão ser empreendidos para manter o convívio da criança e do adolescente com sua família de origem (nuclear ou extensa) e garantindo que seu afastamento do contexto familiar seja uma medida excepcional, aplicada apenas naqueles casos em que a situação representar grave risco a sua integridade física e/ou psíquica.

Sendo o afastamento do convívio familiar a medida mais adequada para se garantir a proteção da criança e do adolescente em determinado momento, esforços devem ser empreendidos para viabilizar, no menor tempo possível, o retorno ao convívio familiar, prioritariamente na família de origem e, excepcionalmente, em família substituta. Todos os esforços devem ser empreendidos para que, em um período inferior a dois anos, seja viabilizada a reintegração familiar – para família nuclear ou extensa – ou, na sua impossibilidade, o encaminhamento para família substituta. A permanência de crianças e adolescentes em serviço de acolhimento por período superior a dois anos deverá ter caráter extremamente excepcional, destinada apenas a situações específicas: - crianças e adolescentes que não podem voltar a morar com seus pais ou família extensa, porém mantém fortes vínculos com os mesmos (casos de pais/mães/responsáveis em cumprimento de pena privativa de liberdade, em longos períodos de hospitalização ou com transtorno mental severo, que inviabilize a prestação de cuidados regulares, dentre outras situações), devendo ser assegurado o contato periódico com sua família de origem, para manutenção dos vínculos; crianças ou adolescentes órfãos ou destituídos do poder familiar, com perfil de difícil colocação em

adoção, que necessitam permanecer em serviços de acolhimento por mais tempo, até que seja viabilizada sua colocação familiar ou a conquista da autonomia. Em nenhuma hipótese a perspectiva de um acolhimento de longa permanência deve acarretar a desistência pela busca de alternativas para se garantir à criança e ao adolescente seu direito ao convívio familiar, prioritariamente com a família de origem e, excepcionalmente, a substituta.

Nessa perspectiva, deverão ser empreendidos todos os esforços para preservar e fortalecer vínculos familiares e comunitários das crianças e dos adolescentes atendidos em serviços de acolhimento. Esses vínculos são fundamentais, nessa etapa do desenvolvimento humano, para oferecer à criança e ao adolescente condições para um desenvolvimento saudável que favoreça a formação de sua identidade e constituição como sujeito e cidadão. Os vínculos familiares e comunitários possuem uma dimensão política, na medida em que tanto a construção quanto o fortalecimento dos mesmos dependem também, dentre outros fatores, de investimento do Estado em políticas públicas voltadas à família, à comunidade e ao espaço coletivo – habitação, saúde, trabalho, segurança, educação, assistência social, desenvolvimento urbano, combate à violência, ao abuso e à exploração de crianças e adolescentes, distribuição de renda e diminuição da desigualdade social, meio ambiente, esporte e cultura, dentre outros.

Ademais, devem ser combatidas quaisquer formas de discriminação às crianças e aos adolescentes atendidos em serviços de acolhimento, bem como as suas famílias de origem, baseadas em condição sócio-econômica, arranjo familiar, etnia, religião, gênero, orientação sexual, presença de deficiência, presença de HIV/Aids ou outras necessidades específicas de saúde, etc. De modo a possibilitar o oferecimento de um atendimento inclusivo nos serviços de acolhimento, devem ser evitadas especializações e atendimentos específicos, onde sejam atendidos exclusivamente, por exemplo, crianças e adolescentes com deficiência ou portadores de HIV. Tais especializações só devem ocorrer em situações excepcionais, nas quais o quadro clínico da criança ou adolescente indique a necessidade de atendimento em ambiente diferenciado, para a preservação da sua saúde. Nas demais situações, a atenção especializada, quando necessária, deverá ser proporcionada por meio da articulação com a rede de serviços, a qual poderá contribuir, inclusive, na capacitação específica dos cuidadores. Todos os equipamentos da rede socioassistencial deverão respeitar as normas de acessibilidade, de maneira a possibilitar o atendimento integrado a usuários com deficiência. A organização dos serviços deverá garantir que nenhuma criança ou adolescente que precise de acolhimento ficará sem atendimento. Em atenção ao princípio da não-discriminação, os

serviços de acolhimento deverão buscar o crescente aprimoramento de estratégias voltadas à preservação da diversidade cultural, oportunizando acesso e a valorização das raízes e cultura de origem da criança e do adolescente.

Toda criança e adolescente tem direito a viver num ambiente favorecedor de seu processo de desenvolvimento, que lhe ofereça segurança, apoio, proteção e cuidado. Nesse sentido, quando o afastamento for necessário e enquanto soluções para a retomada do convívio familiar forem buscadas, os serviços de acolhimento prestados deverão ser de qualidade, condizentes com os direitos e as necessidades físicas, psicológicas e sociais da criança e do adolescente. Para tanto, o atendimento deverá ser oferecido para um pequeno grupo, garantir espaços privados, objetos pessoais e registros, inclusive fotográficos, sobre a história de vida e desenvolvimento de cada criança e adolescente.

Os antecedentes religiosos de crianças e adolescentes deverão ser respeitados tanto pelo serviço de acolhimento quanto por aqueles com os quais venha a manter contato em razão de seu acolhimento. Nenhuma criança ou adolescente deverá ser incentivado ou persuadido a mudar sua orientação religiosa enquanto estiver sob cuidados em serviço de acolhimento. Visando a garantia do direito à liberdade de crença e culto religioso, assegurado no Art. 16 do ECA, os serviços de acolhimento devem propiciar, ainda, que a criança e o adolescente possam satisfazer suas necessidades de vida religiosa e espiritual. Nesse sentido, deve ser viabilizado o acesso às atividades de sua religião, bem como o direito de não participar de atos religiosos e recusar instrução ou orientação religiosa que não lhe seja significativa.

As decisões a respeito de crianças e adolescentes cuidados em serviços de acolhimento devem garantir o direito de ter sua opinião considerada. Sua escuta deverá ser viabilizada por meio de métodos condizentes com seu grau de desenvolvimento. O direito à escuta deve ser garantido nas diversas decisões que possam repercutir sobre o desenvolvimento e a trajetória de vida da criança e do adolescente, envolvendo desde a identificação de seu interesse pela participação em atividades na comunidade, até mudanças relativas à sua situação familiar ou desligamento do serviço de acolhimento. A organização do ambiente de acolhimento deverá proporcionar o fortalecimento gradativo da autonomia, de modo condizente com o processo de desenvolvimento e aquisição de habilidades nas diferentes faixas etárias.

No sentido de permitir uma melhor visualização sobre o tratamento dispensado às crianças e adolescentes pelas leis citadas acima, foi construído um quadro comparativo, onde

se consegue verificar, claramente, a substituição do modelo adotado pela doutrina da situação irregular pelo modelo adotado na doutrina da proteção integral.

**Quadro comparativo: a evolução das leis que dispunham sobre o tratamento destinado à criança e aos adolescentes no decorrer do século XX:**

**A) Destinatários:**

DECRETO Nº 17.943-A DE 12 DE OUTUBRO DE 1927.	LEI Nº 6.697, DE 10 DE OUTUBRO DE 1979.	LEI Nº 8.069, DE 13 DE JULHO DE 1990.
<p>Art. 1º O "menor", de um ou outro sexo, abandonado ou delinqüente, que tiver menos de 18 anos de idade, será submetido pela autoridade competente às medidas de assistência e proteção contidas neste Código.</p>	<p>Art. 1º Este Código dispõe sobre assistência, proteção e vigilância a menores:</p> <p>I - até dezoito anos de idade, que se encontrem em situação irregular;</p> <p>II - entre dezoito e vinte e um anos, nos casos expressos em lei.</p> <p>Parágrafo único - As medidas de caráter preventivo aplicam-se a todo "menor" de dezoito anos, independentemente de sua situação.</p>	<p>Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente.</p>
<p>Art. 14. São considerados expostos os infantes até sete anos de idade, encontrados em estado de abandono, onde quer que seja.</p> <p>Art. 26. Consideram-se abandonados os "menores" de 18 anos:</p> <p>I. que não tenham habitação certa, nem meios de subsistência, por serem seus pais falecidos, desaparecidos ou desconhecidos ou por não terem tutor ou pessoa sob cuja guarda vivam;</p> <p>II. que se encontrem eventualmente sem habitação certa, nem meios de subsistência, devido a indigência, enfermidade, ausência ou prisão dos pais, tutor ou pessoa encarregada de sua guarda;</p> <p>III. que tenham pai, mãe ou tutor ou encarregado de sua guarda reconhecidamente impossibilitado ou incapaz de cumprir os seus deveres para, com o filho ou pupilo ou protegido;</p> <p>IV. que vivam em companhia de pai, mãe, tutor ou pessoa que se entregue à prática de atos contrários à moral e aos bons costumes;</p> <p>V. que se encontrem em estado habitual do vadiagem, mendicância ou libertinagem;</p> <p>VI. que freqüentem lugares de jogo ou de moralidade duvidosa, ou andem na companhia de gente viciosa ou de má vida.</p> <p>VII. que, devido à crueldade, abuso de autoridade, negligência ou exploração dos pais, tutor ou encarregado de sua guarda, sejam:</p> <p>a) vítimas de maus tratos físicos</p>	<p>Art. 2º Para os efeitos deste Código, considera-se em situação irregular o "menor":</p> <p>I - privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de:</p> <p>a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável;</p> <p>b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las;</p> <p>II - vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável;</p> <p>III - em perigo moral, devido a:</p> <p>a) encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes;</p> <p>b) exploração em atividade contrária aos bons costumes;</p> <p>IV - privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável;</p> <p>V - Com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária;</p> <p>VI - autor de infração penal.</p> <p>Parágrafo único. Entende-se por responsável aquele que, não sendo pai ou mãe, exerce, a qualquer título, vigilância, direção ou educação de "menor", ou voluntariamente o traz em seu poder ou companhia, independentemente de ato judicial.</p>	<p>Art. 2º Considera-se criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade.</p> <p>Parágrafo único. Nos casos expressos em lei, aplica-se excepcionalmente este Estatuto às pessoas entre dezoito e vinte e um anos de idade.</p> <p>Art. 3º A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.</p> <p>Art. 6º Na interpretação desta Lei levar-se-ão em conta os fins sociais a que ela se dirige, as exigências do bem comum, os direitos e deveres individuais e coletivos, e a condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento.</p>

<p>habituais ou castigos imoderados;</p> <p>b) privados habitualmente dos alimentos ou dos cuidados indispensáveis á saúde;</p> <p>c) empregados em occupações proibidas ou manifestamente contrarias á moral e aos bons costumes, ou que lhes ponham em risco a vida ou a saúde;</p> <p>d) excitados habitualmente para a gatunice, mendicidade ou libertinagem;</p> <p>VIII. que tenham pai, mãe ou tutor, ou pessoa encarregada de sua guarda, condenado por sentença irreccorrível:</p> <p>a) a mais de dois anos de prisão por qualquer crime;</p> <p>b) a qualquer pena como co - autor, cúmplice, encobridor ou receptador de crime cometido por filho, pupilo ou "menor" sob sua guarda, ou por crime contra estes.</p> <p>Art. 28. São vadios os "menor"es que:</p> <p>a) vivem em casa dos pais ou tutor ou guarda, porém, se mostram refratários a receber instrução ou entregar-se a trabalho sério e útil, vagando habitualmente pelas ruas e logradouros públicos;</p> <p>b) tendo deixado sem causa legitima o domicilio do pai, mãe ou tutor ou guarda, ou os lugares onde se achavam colocados por aquele a cuja autoridade estavam submetidos ou confiados, ou não tendo domicilio nem alguém por si, são encontrados habitualmente a vagar pelas ruas ou logradouros públicos, sem que tenham meio de vida regular, ou tirando seus recursos de occupação imoral ou proibida.</p> <p>Art. 29. São mendigos os "menor"es que habitualmente pedem esmola para si ou para outrem, ainda que este seja seu pai ou sua mãe, ou pedem donativo sob pretexto de venda ou oferecimento de objetos.</p> <p>Art. 30. São libertinos os "menor"es que habitualmente:</p> <p>a) na via publica perseguem ou convidam companheiros ou transeuntes para a pratica de atos obscenos;</p> <p>b) se entregam á prostituição em seu próprio domicilio, ou vivem em casa de prostituta, ou frequentam casa de tolerância, para praticar atos obscenos;</p> <p>c) forem encontrados em qualquer casa, ou lugar não destinado á prostituição, praticando atos obscenos com outrem;</p> <p>d) vivem da prostituição de</p>		
---	--	--

outrem.		
---------	--	--

Quadro elaborado pela autora através da comparação da legislação pertinente à criança e adolescente durante o século XX.

## B) Medidas Previstas

DECRETO Nº 17.943-A DE 12 DE OUTUBRO DE 1927.	LEI Nº 6.697, DE 10 DE OUTUBRO DE 1979.	LEI Nº 8.069, DE 13 DE JULHO DE 1990.
<p>Art. 55. A autoridade, a quem incumbir a assistência e proteção aos "menor"es, ordenará a apreensão daqueles de que houver notícia, ou lhe forem presentes, como abandonados os depositará em lugar conveniente, ou providenciará sobre sua guarda, educação e vigilância, podendo, conforme, a idade, instrução, profissão, saúde, abandono ou perversão do "menor" e a situação social, moral e econômica dos pais ou tutor, ou pessoa encarregada de sua guarda, adotar uma das seguintes decisões.</p> <p>a) entregá-lo aos pais ou tutor ou pessoa encarregada de sua guarda, sem condição alguma ou sob as condições que julgar uteis à saúde, segurança e moralidade do "menor";</p> <p>b) entregá-lo a pessoa idônea, ou interná-lo em hospital, asilo, instituto de educação, oficina escola de preservação ou de reforma;</p> <p>c) ordenar as medidas convenientes aos que necessitem de tratamento especial, por sofrerem de qualquer doença física ou mental;</p> <p>d) decretar a suspensão ou a perda do pátrio poder ou a destituição da tutela;</p> <p>e) regular de maneira diferente das estabelecidas nos dispositivos deste artigo a situação do "menor", se houver para isso motivo grave, e for do interesse do "menor".</p>	<p>Art. 14. São medidas aplicáveis ao "menor" pela autoridade judiciária:</p> <p>I - advertência;</p> <p>II - entrega aos pais ou responsável, ou a pessoa idônea, mediante termo de responsabilidade;</p> <p>III - colocação em lar substituto;</p> <p>IV - imposição do regime de liberdade assistida;</p> <p>V - colocação em casa de semiliberdade;</p> <p>VI - internação em estabelecimento educacional, ocupacional, psicopedagógico, hospitalar, psiquiátrico ou outro adequado.</p>	<p>Art. 98. As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados:</p> <p>I - por ação ou omissão da sociedade ou do Estado;</p> <p>II - por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável;</p> <p>III - em razão de sua conduta.</p> <p>Art. 101. Verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 98, a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas:</p> <p>I - encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade;</p> <p>II - orientação, apoio e acompanhamento temporários;</p> <p>III - matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental;</p> <p>IV - inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente;</p> <p>V - requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial;</p> <p>VI - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;</p> <p>VII - acolhimento institucional;</p> <p>VIII - inclusão em programa de acolhimento familiar;</p> <p>IX - colocação em família substituta.</p> <p>§ 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.</p>
<p>Art. 61. Se "menor"es de idade inferior a 18 anos forem achados vadiando ou mendigando, serão apreendidos e apresentados à autoridade judicial, a qual poderá,</p>	<p>Art. 41. O "menor" com desvio de conduta ou autor de infração penal poderá ser internado em estabelecimento adequado, até que a autoridade judiciária, em</p>	<p>Art. 106. Nenhum adolescente será privado de sua liberdade senão em flagrante de ato infracional ou por ordem escrita e fundamentada da autoridade</p>

<p>I. Se a vadiagem ou mendicidade não for habitual:</p> <p>a) reprecende-os entregar às pessoas que os tinham sob sua guarda, intimando estas a velar melhor por eles;</p> <p>b) confiá-los até a idade de 18 anos a uma pessoa idônea, uma sociedade em uma instituição de caridade ou de ensino publico ou privada.</p> <p>II. Se a vadiagem ou mendicidade fôr habitual interna-los até á maioridade em escola de preservação.</p> <p>Parágrafo único. Entende-se que o "menor" vadio ou mendigo habitual quando apreendido em estado de vadiagem ou mendicidade mais de duas vezes.</p> <p>Art. 62. Se "menor"es de idade inferior a 18 anos se entregam á libertinagem, ou procuram seus recursos no (ilegivel) ou em tráficos ou ocupações que os expõem á prostituição, á vadiagem, á mendicidade ou á criminalidade, a autoridade policial pode tornar uma das medidas especificadas no artigo antecedente, conforme a circunstância de se dar ou não habitualidade.</p>	<p>despacho fundamentado, determine o desligamento, podendo, conforme a natureza do caso, requisitar parecer técnico do serviço competente e ouvir o Ministério Público.</p> <p>§ 1º O "menor" sujeito á medida referida neste artigo será reexaminado periodicamente, com o intervalo máximo de dois anos, para verificação da necessidade de manutenção de medida.</p> <p>§ 2º Na falta de estabelecimento adequado, a internação do "menor" poderá ser feita, excepcionalmente, em seção de estabelecimento destinado a maiores, desde que isolada destes e com instalações apropriadas, de modo a garantir absoluta incomunicabilidade.</p> <p>§ 3º Se o "menor" completar vinte e um anos sem que tenha sido declarada a cessação da medida, passará á jurisdição do Juízo incumbido das Execuções Penais.</p> <p>§ 4º Na hipótese do parágrafo anterior, o "menor" será removido para estabelecimento adequado, até que o Juízo incumbido das Execuções Penais julgue extinto o motivo em que se fundamentara a medida, na forma estabelecida na legislação penal.</p>	<p>judiciária competente.</p> <p>Art. 110. Nenhum adolescente será privado de sua liberdade sem o devido processo legal.</p>
---	--	--

Quadro elaborado pela autora através da comparação da legislação pertinente à criança e adolescente durante o século XX.

### C) Responsáveis

DECRETO Nº 17.943-A DE 12 DE OUTUBRO DE 1927.	LEI Nº 6.697, DE 10 DE OUTUBRO DE 1979.	LEI Nº 8.069, DE 13 DE JULHO DE 1990.
<p>Art. 157. O "menor", que for encontrado abandonado, nos termos deste Código, ou que tenha cometido crime ou contravenção, deve ser levado ao juízo de "menor"es, para o que toda autoridade judicial, policial ou administrativa deve, e qualquer pessoa pode, apreendê-lo ou detê-lo.</p>	<p>Art. 94. Qualquer pessoa poderá e as autoridades administrativas deverão encaminhar à autoridade judiciária competente o "menor" que se encontre em situação irregular, nos termos dos incisos I, II, III e IV do art. 2º desta Lei.</p> <p>§ 1º Registrada e relatada a ocorrência, pelos órgãos auxiliares do Juízo, com ou sem apresentação do "menor" a autoridade judiciária, mediante portaria, termo ou despacho, adotará de plano as medidas adequadas.</p> <p>§ 2º Se as medidas a que se refere o parágrafo anterior tiverem caráter meramente cautelar, prosseguir-se-á no procedimento verificatório, no qual, após o</p>	<p>Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.</p> <p>Art. 23. A falta ou a carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a</p>

	<p>estudo social do caso ou seu aprofundamento e realizadas as diligências que se fizerem necessárias, a autoridade judiciária, ouvido o Ministério Público, decidirá, em cinco dias, definindo a situação do “menor” e aplicando a medida adequada.</p>	<p>perda ou a suspensão do poder familiar.</p> <p>Art. 70. É dever de todos prevenir a ocorrência de ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente.</p> <p>Art. 73. A inobservância das normas de prevenção importará em responsabilidade da pessoa física ou jurídica, nos termos desta Lei</p>
<p>Art. 159. Recebendo o “menor”, o juiz o fará recolher ao Abrigo, mandará submetê-lo a exame médico e pedagógico, e iniciará o processo, que na espécie couber.</p>	<p>Art. 8º A autoridade judiciária, além das medidas especiais previstas nesta Lei, poderá, através de portaria ou provimento, determinar outras de ordem geral, que, ao seu prudente arbítrio, se demonstrarem necessárias à assistência, proteção e vigilância ao “menor”, respondendo por abuso ou desvio de poder</p>	<p>Art. 123. A internação deverá ser cumprida em entidade exclusiva para adolescentes, em local distinto daquele destinado ao abrigo, obedecida rigorosa separação por critérios de idade, compleição física e gravidade da infração.</p>
<p>Art. 189. Subordinado ao Juiz de “menor”es haverá um Abrigo, destinado a receber provisoriamente, até que tenham destino definitivo, os “menor”es abandonados e delinqüentes.</p>	<p>Art. 40. A internação somente será determinada se for inviável ou malograr a aplicação das demais medidas.</p> <p>Art. 87. Se a medida judicial a ser adotada não corresponder a procedimento previsto nesta ou em outra lei, a autoridade judiciária poderá investigar livremente os fatos e ordenar, de ofício, as providências</p>	<p>Art. 112. Verificada a prática de ato infracional, a autoridade competente poderá aplicar ao adolescente as seguintes medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>I - advertência;</li> <li>II - obrigação de reparar o dano;</li> <li>III - prestação de serviços à comunidade;</li> <li>IV - liberdade assistida;</li> <li>V - inserção em regime de semi-liberdade;</li> <li>VI - internação em estabelecimento educacional;</li> <li>VII - qualquer uma das previstas no art. 101, I a VI.</li> </ul> <p>§ 1º A medida aplicada ao adolescente levará em conta a sua capacidade de cumpri-la, as circunstâncias e a gravidade da infração.</p> <p>§ 2º Em hipótese alguma e sob pretexto algum, será admitida a prestação de trabalho forçado.</p> <p>§ 3º Os adolescentes portadores de doença ou deficiência mental receberão tratamento individual e especializado, em local adequado às suas</p>

		condições.
--	--	------------

Quadro elaborado pela autora através da comparação da legislação pertinente à criança e adolescente durante o século XX.

Como se observa no quadro acima a engenharia construída com o sistema de proteção e assistência, especialmente, durante o século passado, permitiu que qualquer criança ou adolescente, por sua condição de pobreza, estivesse sujeita a se enquadrar no raio da ação da Justiça e da assistência, que sob o argumento de prender para proteger confinavam-nas em grandes instituições totais.

Com a entrada em vigor do Estatuto da Criança e do Adolescente a política pública destinada ao atendimento a esse público é pautada pelo respeito aos direitos do cidadão como pessoas em condição de desenvolvimento, rompendo com a institucionalização indevida e tendo como objetivo a manutenção na família e na comunidade dos jovens que tiveram seus direitos ameaçados e/ou estivessem em situação de risco. Nesse sentido, percebe-se a ruptura com o modelo adotado anteriormente que se caracterizava de um modelo de instituição fechada do tipo assistencial/repressiva.

Trata-se da mudança do olhar e do fazer, não apenas das políticas públicas focalizadas na infância, na adolescência e na juventude, mas extensivos aos demais atores sociais do chamado Sistema de Garantia de Direitos, implicando a capacidade de ver essas crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e de maneira indissociável do seu contexto sociofamiliar e comunitário (BRASIL, 2006).

#### 4 POLÍTICA PÚBLICA DESTINADA AO ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL A CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE APÓS O ECA

O ponto de vista adotado no exame que se segue visa ressaltar a importância das normas de funcionamento e dos procedimentos executados pelo Estado e, mais particularmente, pelas instituições na determinação dos resultados da política de acolhimento institucional. Sob esta ótica as instituições não são apenas arenas onde os interesses sociais se confrontam, mas são também conjuntos de procedimentos que, ao analisarem interesses, permitem o uso de certos recursos e excluem outros.

Para Coelho (1998) os resultados de uma política pública dependem não apenas da força dos interesses em confronto, mas também da forma como os procedimentos executados no interior das agências burocráticas reforçam ou inibem as iniciativas tomadas por diferentes atores.

Nas palavras da autora:

*A possibilidade de que o Estado venha a assumir novas políticas é, assim, largamente determinada pelas políticas prévias, que criaram certas capacidades administrativas, definiram uma distribuição de recursos, incentivaram alianças e consolidaram procedimentos burocráticos. A própria necessidade de reformas é percebida a partir dos problemas detectados nas políticas existentes e as novas políticas serão construídas sobre programas e estruturas preexistentes.*

Com a finalidade de tornar mais inteligível como ocorreu o processo de elaboração de política pública destinados à institucionalização de crianças e adolescentes em Belo Horizonte optou-se por reconstruí-lo tendo como aporte a literatura especializada no tema. Para Secchi (2010) o processo de elaboração de políticas públicas pode se caracterizar por um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes e que, segundo o autor, sete são as fases principais: 1) identificação do problema 2) Formação da agenda 3) formulação de alternativas 4) tomada de decisão 5) implementação 6) avaliação 7) extinção. Essas fases normalmente se apresentam misturadas, e as seqüências se alternam.

Ao abordar o tema do acolhimento institucional de crianças e adolescentes no município é importante resgatar o processo que levou a inclusão das entidades que realizam a medida de acolhimento institucional na agenda da política pública municipal de Belo Horizonte. Visto que, uma situação pode existir durante muito tempo, incomodando grupos de

peças e gerando insatisfações sem, entretanto, chegar a mobilizar as autoridades governamentais, isto é, não chega a se tornar um item da agenda governamental, não encontrando respaldo entre as prioridades dos tomadores de decisão. Quando esta situação passa a preocupar as autoridades e se torna uma prioridade na agenda governamental, então tornou-se um problema político.

Para Kingdon, (1995) a agenda é a lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo, mas estreitamente associadas às autoridades. Assim, um processo de estabelecimento de agenda filtra o conjunto de temas que poderiam ocupar suas atenções produzindo a lista de temas na qual eles realmente se concentram.

Um problema pode ser entendido como a discrepância entre a situação antecedente e a situação ideal possível. Segundo Secchi (2010), “um problema público é a diferença entre o que é e aquilo que gostaria que fosse a realidade pública”. Conforme o Projeto Político Educativo para entidades de abrigo (2008), documento elaborado pela Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, a partir da década de 90, em Belo Horizonte se inicia um período de intensa mobilização e discussão de questões envolvendo o precário atendimento de crianças e adolescentes sob medida de proteção abrigo.

As políticas e programas sociais normalmente são definidos pela turbulência e pluralidade de atores: as instituições públicas, funcionários ou grupos de funcionários, segmentos das burocracias envolvidas, partidos, parlamentares e lideranças políticas, ONGs voltadas para defesa de direitos ou apoio a projetos sociais, associações e entidades assistenciais comunitárias e os usuários e beneficiários dos programas e políticas. Cada um desses grupos ou atores tende a desenvolver estratégias para que seus interesses e valores sejam levados em consideração nas políticas e programas sociais. Estas estratégias não acontecem no vazio. Elas se dão em contextos estruturados pela legislação consolidada, pelas normas dos programas em curso e pelo perfil das instituições envolvidas na implementação da política ou programa. De qualquer modo, a atuação dos diversos atores envolvidos gera modificações nos programas, no público atendido, nas metas e na duração. (COSTA, 2008). Há uma agenda do SUAS em execução pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Os Conselhos, Conferências, Fóruns e demais espaços públicos da assistência social têm um papel político relevante no sentido de interferir na definição dessa agenda, nas suas prioridades e conteúdos, a partir da representatividade de segmentos da sociedade civil na interlocução com o órgão gestor e demais instâncias governamentais.

Os atores na arena política são diversos e possuem características distintas. Conforme Rua (1998) existe várias maneiras de identificar os atores em uma política pública. Para a autora o meio mais simples e eficaz é estabelecer quem tem alguma coisa em jogo na política em questão, ou seja, quem pode ganhar ou perder com tal política, àqueles que têm seus interesses diretamente afetados pelas decisões e ações que compõem a política.

Objetivando conhecer e implantar a política pública destinada ao acolhimento de crianças e adolescente, no município, distintas pessoas, grupos e organizações se envolveram em torno do tema, de modo a desempenhar um papel na arena política. Na década de 1990, o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) instituiu uma comissão de estudo e implantação do Programa de abrigo, constituída pela então Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), Conselhos Tutelares (CTs) e Secretaria Executiva do CMDCA.

Além desses atores diretamente envolvidos na discussão do tema é importante ressaltar que o judiciário, por meio da Vara da Infância e Juventude e o Ministério Público sempre foram atores importantes envolvendo essa temática. Isto porque, a inserção de crianças e adolescentes nas instituições que realizam o acolhimento institucional ocorre geralmente por determinação judicial ou por requisição do conselho tutelar, e a promotoria atua, também, como órgão responsável pela fiscalização da lei. Ademais, para que o serviço de acolhida possa prestar atendimento é fundamental que mantenha permanente articulação com o Sistema de Garantia de Direitos (Conselho Tutelar, Justiça da Infância e da Juventude, Ministério Público e outros), com a rede socioassistencial (Proteção Social Básica e Proteção Social Especial), com as demais políticas públicas - em especial, saúde, habitação, trabalho e emprego, educação, cultura e esporte, - e sociedade civil organizada.

A partir da identificação do problema os esforços de construção e combinação de soluções para os problemas são cruciais. Nesse sentido, esta comissão deliberou pela realização de um “Diagnóstico da Realidade do Atendimento em Abrigos, Não Governamentais, do Município de Belo Horizonte” que foi publicado em 1997, e pela criação do Fórum Municipal de Abrigos.

Paralelamente, também, nos anos 90, a então SMDS efetiva os primeiros convênios com entidades para o acolhimento de crianças e adolescentes com trajetória de vida nas ruas e com deficiência, através do Programa Miguilim e do Programa à Pessoa Portadora de Deficiência.

No final do ano de 1995, os conselhos tutelares – CTs – de Belo Horizonte apresentam ao conselho municipal de direitos da criança e do adolescente – CMDCA - um relatório das atividades referentes ao tempo de mandato dos respectivos conselhos apontando, como prioridade, a ampliação da rede de abrigos municipais visando atender ao número significativo de crianças e adolescentes com medida de abrigo em entidade. Isto porque, o Estatuto estabeleceu como uma das atribuições do Conselho Tutelar a aplicação da medida de acolhimento institucional e naquela época os conselhos tutelares sentiram dificuldade de realizar a medida de abrigamento às crianças e adolescente, pois não encontravam vagas nas instituições.

O processo de discussão de alternativas e tomada de decisão é amplamente determinado pelo contexto institucional. A etapa de construção de alternativas é o momento em que são desenvolvidos os métodos, programas, estratégias ou ações que poderão alcançar os objetivos estabelecidos.

Cira Sampaio, em entrevista concedida em 28 de Junho de 2010, afirma que o CMDCA, órgão importante na defesa dos direitos da Criança e do Adolescente, recebe as reivindicações dos CTs e em discussão interna conclui que a problemática não se resolveria com a ampliação do número de abrigos, visto que essa expansão contrariava a própria lógica do Estatuto da Criança e do Adolescente que prevê que a medida de acolhimento institucional deve ser excepcional e temporária. Os integrantes do CMDCA tinham receio grande de que a política pública de “abrigamento” se traduzisse em uma rede muito ampla de prestadores desse serviço e em contrapartida houvesse um *boom* de meninos dentro das instituições, contrariando a própria política voltada à criança e ao adolescente.

Nesse sentido, foi criada uma comissão de estudo e implantação do programa de abrigo. Essa comissão era composta pela então Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), Secretaria Municipal de Saúde, Associação Municipal de Assistência Social (AMAS), Conselhos Tutelares e Secretaria Executiva do CMDCA. Conforme Coelho (1998) as alternativas precisam ser elaboradas, o que se faz em contextos organizados. Nesses contextos, a atenção é direcionada, as alternativas são apresentadas de determinado ângulo, apenas parte das informações está disponível, há participantes comprometidos com certas demandas e a memória institucional é consultada de certa maneira.

Esta comissão preocupada, por um lado, em atender à demanda e, por outro, com a história de segregação, exclusão e institucionalização de crianças e adolescentes no município, avaliou pela necessidade de realizar um “Diagnóstico da Realidade do

Atendimento em Abrigos, não governamentais, do município de Belo Horizonte” e pela criação de um espaço de interlocução com as Organizações não Governamentais, Conselhos tutelares e Juizado denominado Fórum Municipal de Entidades de Abrigo. Tal medida teve o enfoque discutir as diretrizes da política de abrigo estabelecidas no ECA, bem como, entender a rede existente, se era suficiente ou insuficiente o número de vagas disponíveis destinadas à medida de acolhimento institucional, quais as condições de funcionamento, tendo em vista o reordenamento do atendimento.

No processo de elaboração de política pública, a tomada de decisões é percebida como etapa que sobrevém a formulação de alternativas de decisão. Para Secchi (2010) a tomada de decisão representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções de enfrentamento de um problema público são explicitadas. Em 1995, o então Departamento de Políticas para Crianças e Adolescentes (DPCA) optou por iniciar a estruturação do programa de abrigo, para isso firmou 4 (quatro) convênios para crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social.

No resultado do diagnóstico foi possível observar, entre outras coisas, que não era preciso ampliar a rede de abrigos do município, porém era necessário agilizar a reinserção familiar de crianças e adolescentes institucionalizados. Além disso, constatou-se que havia pouca compreensão da política municipal em relação aos convênios com as entidades responsáveis pela institucionalização e que não havia uma gestão única das ações, pois dentro da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, conforme o documento, 1997, “Diagnóstico da realidade de atendimento em abrigos, não governamentais, do município de Belo Horizonte” encontravam a medida de abrigamento em três diretorias diferentes:

1) Diretoria de Políticas para Criança e Adolescente – No programa de abrigo foram encontradas 5 (cinco) entidades conveniadas que recebiam, mensalmente, um repasse financeiro de R\$ 27,00 (vinte e sete reais) “per capita”, mais alimentação da Secretaria Municipal de Abastecimento. O convênio previa o repasse de 13 (treze) parcelas anuais, sendo duas em dezembro.

2) Diretoria de ações sociais básicas – Dentro do programa de apoio à pessoa com deficiência foram encontradas 2 (duas) entidades conveniadas que recebiam, mensalmente, um repasse financeiro de R\$ 18,00 (dezoito reais) “per capita”, mais alimentação da Secretaria Municipal de Abastecimento. O convênio previa o repasse de 12 (doze) parcelas anuais.

3) Diretoria de atenção Especial à Criança e Adolescente – Dentro do programa Miguilim foram encontradas 6 (seis) entidades conveniadas que recebiam, mensalmente, um repasse financeiro de R\$ 75,36 (setenta e cinco reais e trinta e seis centavos) “per capita”, mais alimentação da Secretaria Municipal de Abastecimento. O convênio previa o repasse de 12 (doze) parcelas anuais.

Percebeu-se que os programas se localizavam em diferentes diretorias e, conseqüentemente, a política de supervisão era diferenciada, bem como os modelos de conveniamento, supervisão, repasse de recursos e valores. Esse modelo de gestão transpareceu a incipiência da discussão de abrigo até aquele momento, já que não havia a compreensão de que, para além do recorte do público, tratava-se de um mesmo regime de atendimento. Desse modo, não havia diretrizes únicas para uma mesma política abrigos, ou seja, havia uma fragmentação no atendimento que partia do próprio poder público.

Visando a normatização e entendendo como necessário dar maior uniformidade aos atendimentos, o CMDCA publica a resolução 31/97 que determina diretrizes para funcionamento das entidades de atendimento em regime de abrigo. A Resolução foi fruto de ampla discussão e aprofundamento do modelo de serviço e qualidade, esse processo contou com a participação de diversos atores envolvendo sociedade civil e gestores públicos.

O final da década de 90 foi, ainda, marcado por alguns avanços significativos. Em 1997 a PBH sanciona a Lei de Parcerias n. 7427/97, regulamentada em 16 de maio de 2000, pelo Decreto N.10.241. Trata-se de normatização da política de conveniamento entre as entidades civis e o poder público (BELO HORIZONTE, 2008).

Para que os recursos fossem repassados, eles deveriam ser aplicados, exclusivamente, no cumprimento do objeto do convênio. Nesse sentido, entende-se por convênio uma ação de parceria da PBH e Entidade Social, que consiste na definição de critérios de conveniamento, na explicitação das responsabilidades, compromissos e direitos de cada uma das partes envolvidas. Essa parceria visava a melhoria da qualidade de atendimento, responsabilizando o poder público pelo financiamento, acompanhamento dos serviços e pelo controle da aplicação das verbas públicas. A prestação dos serviços deve estar orientada por exigências mínimas fundamentais, adequadas, aplicáveis e não discriminatórias, aceitas de forma consensual pelas partes envolvidas.

Lindblom (1959), defensor do modelo incremental de tomada de decisões defende que os problemas e soluções são definidos, revisados e redefinidos simultaneamente e em vários

momentos de tomada de decisão, além disso, as decisões presentes são consideradas dependentes das decisões passadas e as decisões são consideradas dependentes dos interesses dos atores envolvidos no processo de elaboração da política pública, e por isso a solução muitas vezes escolhida não é a melhor opção, mas sim aquela que foi politicamente lapidada em um processo de construção de consensos e de ajuste mútuo de interesses.

A política pública desenvolvida pela assistência social apresentava os primeiros contornos, a secretaria de assistência decidiu promover a reinserção familiar de crianças e adolescentes institucionalizados, com esta finalidade apresentou uma proposta de trabalho ao CMDCA que foi aprovada. Iniciados os trabalhos a equipe percebeu que tinha que ir além do estudo de caso das crianças e adolescentes, reordenando o atendimento, o trabalho de reinserção familiar tinha que ser feito, mas paralelamente tinha que ter um trabalho de supervisão de abrigo.

Cira Sampaio (2010) salienta que de janeiro a dezembro de 1999, a Secretaria Municipal de Assistência Social, realizou estudos de caso tendo como finalidade promover a reinserção familiar. O público definido foram 77 (setenta e sete) crianças e adolescentes que se encontravam em 4 (quatro) entidades. Destas, 54 (cinquenta e quatro) crianças e adolescentes retornaram para a casa. Essa ação possibilitou perceber os efeitos da política pública sobre os seus destinatários e sobre a capacidade de resolução ou mitigação do problema para a qual havia sido elaborada.

Avaliar a implementação da política pública e o desenho da política é de suma importância visto que possibilita conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou, bem como, visualizar os obstáculos e falhas que costumam ocorrer na sua implementação, possibilitando ajustes, e também modificações na execução. No final do projeto, outra decisão foi tomada, era preciso instituir uma equipe de supervisão de abrigos e criar uma comissão para discutir a união dos três programas fragmentados que realizavam abrigamento em Belo Horizonte.

Em apertada síntese, nos anos 1998 a 2000 a SMDS formula projeto de desinstitucionalização para crianças e adolescentes, contrata e capacita a equipe técnica e realiza os estudos de casos de crianças e adolescentes das entidades de abrigo conveniadas; investe na construção e implantação da equipe de supervisão de abrigo, diferenciando-a da supervisão das creches, das unidades de socialização infanto-juvenil e de outros serviços; elabora os Itens/Referências de Qualidade para Atendimento em Entidade de Abrigo – parâmetros de espaço físico e educativo, de pessoal, ambientação e de supervisão; encaminha

e investe na “Pesquisa Diagnóstico da Rede de Abrigo do Município de Belo Horizonte”, e na elaboração de estudo de custo para o funcionamento da entidade de abrigo; realiza o estudo de caso das crianças e adolescentes com deficiência; em parceria com o Programa de Socialização Infanto- Juvenil/DPCA, realiza oficinas de arte e cultura nos abrigos e nos CACs. (BELO HORIZONTE, 2008)

Nos anos 2000, inicia-se o processo de integração dos serviços de abrigo na então Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS): as entidades para atendimento às crianças e adolescentes com deficiência são incorporadas ao Programa de Abrigo do então DPCA e constitui-se uma comissão interna na Secretaria, com representantes dos Programas Miguilim, Abrigo e da Pessoa Portadora de Deficiência, serviços que tinham convênio com abrigo, para elaboração de propostas de trabalho que subsidiassem a construção da política municipal única de abrigo cujo público encontrava-se em situação de risco pessoal e social.

Nos dois anos subseqüentes, 2001 e 2002, os abrigos do Programa Miguilim são integrados à política única de Abrigo, concretizando então a integração do atendimento em abrigo para criança e adolescente. Equipes técnicas de fiscalização e supervisão de entidades de abrigo do Juizado da Infância e Juventude, Promotoria da Infância e Juventude e Secretaria Municipal de Assistência Social formam um grupo de supervisão conjunta a estas entidades conveniadas com a Prefeitura de Belo Horizonte, visando encaminhamentos melhor qualificados e adequados relativos tanto ao público dos abrigos, quanto aos aspectos do atendimento entidade.

Não obstante as normas e processos que determinam o formato institucional, os atores enfrentam o legado das políticas passadas que também influenciam os seus comportamentos. Os atores já vivenciaram o desenvolvimento de programas sociais, já assentiram a certas propostas, bem como se sentiram frustrados pelos resultados de certas políticas. Desse modo, quando surgem novas propostas, eles as avaliam levando em conta tanto as possibilidades que elas projetam para o futuro como a sua experiência passada. Seja na seleção das propostas que são efetivamente consideradas no interior da burocracia pública, seja na determinação das chances de sucesso dessas propostas. Nesse sentido, as mudanças nas instituições e nas políticas públicas podem ser percebidas, não somente em função da determinação e da força dos diferentes agentes sociais, mas também do contexto institucional em que elas se processam (COELHO, 1998).

O serviço de acolhimento institucional requer acompanhamento individual, maior flexibilidade nas soluções de proteção, e, muitas vezes, exigem uma gestão compartilhada

com o Poder Judiciário, o Ministério Público, as unidades que realizam acolhimento institucional e outros órgão do Executivo. Nesse sentido, entre os anos 2003 a 2005, o CMDCA através da então Comissão de Medidas de Proteção Especial, Grupo de Trabalho de Reordenamento da Rede de Abrigos do Município de Belo Horizonte, com participação de representantes do Fórum Municipal de Abrigos, Juizado da Infância e Juventude (JJJ), Promotoria da Infância e Juventude (MP), e SMAS/PBH, coordena, formula e apresenta à plenária do CMDCA um documento contendo os pontos de estrangulamento do atendimento. Este documento abordou a precariedade do atendimento no que diz respeito à insuficiência e inadequação das vagas, assim como dos aspectos relativos à dificuldade de encaminhamento das crianças e adolescentes sob medida de proteção abrigo. A equipe de supervisão do Programa de Abrigo é estruturada para investir sistematicamente no acompanhamento dos estudos de casos.

Nos anos de 2004 e 2005, em âmbito nacional, foram aprovadas e publicadas pelo Conselho Nacional de Assistência Social a Política Nacional de Assistência Social – PNAS e a Norma Operacional Básica – NOB/SUAS, marco no processo de institucionalização da política de assistência social, tendo como intuito materializar as diretrizes estabelecidas na Lei Orgânica da Assistência Social. Em 2005, a NOB/SUAS vem regular as bases operacionais do SUAS.

Para cumprir seus objetivos e seguindo os princípios e diretrizes da LOAS, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) reorganiza os serviços, programas, projetos e benefícios de acordo com as funções que desempenham, o universo de pessoas que deles necessitam e sua complexidade. São estabelecidos padrões de serviços, que precisam ser difundidos e assimilados, paulatinamente, nas ações de Assistência Social, sob diferentes aspectos tais como: eixos de atuação, nomenclatura dos equipamentos, qualidade dos atendimentos, indicadores de avaliação e resultados.

De acordo com a PNAS (2004) e com a NOB/SUAS (2005), são funções da política: a proteção social de assistência social, a vigilância socioassistencial e a defesa dos direitos assistenciais. A PNAS/2004 hierarquiza as proteções alicerçadas na política de assistência social, classificadas como *proteção social básica* – com objetivo de prevenir situações de risco, por meio de potencialidades e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários; e *proteção social especial* – é a modalidade de atendimento à família e indivíduos em situação de risco pessoal e social em virtude de abandono, maus tratos físicos ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas

socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras e cujas linhas de atuação devem abranger desde o provimento do acesso a serviços de apoio e convivência até a inclusão em redes de atendimento tendo estreita interface com o sistema de garantia de direitos.

No ano de 2006 a Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social determinou uma coordenação única para os Programas de Abrigo e Famílias Acolhedoras, que passou a trabalhar com um Planejamento Integrado em 3 eixos de gestão: Encaminhamento/Acolhimento; Acompanhamento/Supervisão; Desinstitucionalização/Reinserção Familiar e Comunitária. Há um reforço na coordenação, mantendo pessoas de referência no gerenciamento para assessoria às equipes dos dois serviços – eixos de Estudo de Caso e de Supervisão/Capacitação.

Em 2007 firma-se a parceria com o instituto Felix Guattari para iniciar em 2008 a metodologia de capacitação/formação continuada, destacando a importância de capacitar todos os profissionais da rede em módulo básico e continuamente, em módulos mais específicos de formação.

Em novembro de 2009, o Conselho Nacional de Assistência Social aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, organizados por níveis de complexidade do SUAS: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade (conforme diferenciação exposta acima).

Segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (2009) integram a *proteção social básica* os seguintes serviços: Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família; Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosos.

Os serviços de *proteção social especial* podem ser subdivididos em serviços de média e alta complexidade. São considerados serviços de *Média Complexidade* aqueles que oferecem atendimento às famílias, seus membros e indivíduos com direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos requerendo atenção especializada e mais individualizada e/ou acompanhamento sistemático monitorado. As intervenções nas famílias em situações de violação de direitos e cujos vínculos familiares encontram-se frágeis, mas não rompidos envolvem desde a garantia da sobrevivência até a inclusão em redes sociais de atendimento e solidariedade. Importante, nessa situação, a

criação de estratégias de atenção que visem a reestruturação do grupo familiar, a elaboração e o fortalecimento de referências morais e afetivas para que a família readquira autonomia no exercício de suas funções.

De acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais integram a proteção social especial de Média Complexidade os seguintes serviços: Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos; Serviço Especializado em Abordagem Social; Serviço de Proteção Social a Adolescente em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade; Serviço de Proteção Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

A Proteção Social Especial de *Alta Complexidade* inclui os serviços que garantem a proteção integral para família e indivíduos que se encontrem sem referência e ou em situação de ameaça. Prioriza a construção de novos modelos de atenção aos indivíduos que não contam mais com a proteção e o cuidado de suas famílias.

Conforme a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais integram a proteção social especial de Média Complexidade os seguintes serviços: Serviço de acolhimento Institucional; Serviço de Acolhimento em República; Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

Na tipificação o serviço de acolhimento institucional é descrito como sendo o realizado em diferentes tipos de equipamentos, destinado a famílias e/ou indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, com a finalidade de garantir a proteção integral. A organização do serviço deverá conferir ao usuário privacidade, respeito aos costumes, às tradições e à diversidade de: ciclos de vida, arranjos familiares, raça etnia, religião, gênero e orientação sexual.

O atendimento prestado deve ser personalizado e em pequenos grupos e deve favorecer o convívio familiar e comunitário, bem como a utilização dos equipamentos e serviços disponíveis na comunidade local. As regras de gestão e de convivência devem ser construídas de forma participativa e coletiva, de modo que se possa garantir a autonomia dos usuários de acordo com seus perfis.

As instalações devem se em edificações inseridas na comunidade com devendo ter características residenciais, ambiente acolhedor e estrutura física adequada, visando o desenvolvimento de relações mais próximas do ambiente familiar. As edificações devem ser

organizadas atendendo às exigências previstas nos regulamentos existentes e às necessidades dos usuários, oferecendo condições de habitação, higiene, salubridade, segurança, acessibilidade e privacidade.

As entidades que realizam atendimento a crianças e adolescentes, objeto desse estudo, devem ter sempre a concepção da provisoriedade e excepcionalidade da medida. O serviço deve ser oferecido a crianças e adolescente de ambos os sexos, inclusive crianças e adolescentes com deficiência. As unidades não devem distanciar-se excessivamente, do ponto de vista geográfico e socioeconômico, da comunidade de origem das crianças e adolescentes atendidos.

Os objetivos gerais do serviço de acolhimento institucional, ainda conforme a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, são: acolher e garantir proteção integral; contribuir para a prevenção do agravamento de situações de negligência, violência e ruptura de vínculos; restabelecer vínculos familiares e/ou sociais; possibilitar a convivência comunitária; promover acesso à rede socioassistencial, aos demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos e às demais políticas públicas setoriais; favorecer o surgimento e desenvolvimento de aptidões, capacidades e oportunidades para que os indivíduos façam escolhas com autonomia; promover o acesso a programas culturais, de lazer, de esporte e ocupacionais internas e externas, relacionando-as a interesse, desejos e possibilidade do público.

Os objetivos específicos em relação às crianças e adolescentes são: preservação dos vínculos com a família de origem, salvo determinação judicial em contrário; desenvolver com os adolescentes condições para a independência e o autocuidado.

O impacto social desejado por essa política pública é que o acolhimento institucional possa contribuir para: a diminuição das violações dos direitos socioassistenciais, seus agravamentos ou reincidência; a redução da presença de pessoas em situação de rua ou de abandono; possibilitar a construção da autonomia daquelas crianças e adolescentes; o acesso a serviços socioassistenciais de maneira a gerar oportunidades; ruptura do ciclo de violência, negligência doméstica e familiar.

No capítulo seguinte serão analisados os resultados extraídos do banco de dados do “Diagnóstico das Instituições de acolhimento a crianças e adolescentes no Estado de Minas Gerais” analisando as entidades no município que realizam o acolhimento institucional tendo em vista perceber os avanços da política pública de acolhimento institucional, bem como diagnosticar a situação existente no município de Belo Horizonte.

## 5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Considerando a trajetória da institucionalização de crianças e adolescentes; as políticas públicas destinadas ao acolhimento institucional realizadas pelo município; os desafios e problemas enfrentados; a análise das entidades pode apresentar alguns dados importantes para melhor caracterização e compreensão do serviço no município. A partir dessa perspectiva resultados são apresentados nesse trabalho.

O primeiro tópico traz um panorama geral das instituições e de seus atendidos. Será analisada a natureza das instituições, ou seja, se são públicas ou privadas; a localização geográfica das mesmas; o número de crianças e adolescentes acolhidos naquela data; a raça dos mesmos; o atendimento em situações especiais e os motivos do acolhimento, declarados pela instituição. Essas informações são importantes, pois são através delas que se conseguirá verificar a maior ou menor proximidade do serviço realizado pelas unidades e as diretrizes estabelecidas no Estatuto da Criança e do Adolescente e as demais normativas pertinentes a tal público.

O segundo tópico abordará a relação das instituições com outras instituições da rede. Nesse sentido, buscará entender como é a relação das unidades com os demais integrantes da rede de atendimento a crianças e adolescentes verificando: orientação religiosa; se há algum tipo de fiscalização e/ou supervisão; a origem das receitas para a realização das atividades nas instituições e se existe alguma relação entre a transferência de recursos e a fiscalização; quem são os órgãos que mais demandam acolhimento.

Já no terceiro tópico, será analisada a infraestrutura de atendimento prestado por essa rede de atendimento. Nesse sentido, buscará observar o tamanho das instituições; a capacidade de atendimento; ano de fundação; tempo de funcionamento; infraestrutura ofertada, tais como, quartos, banheiros, cozinha, sala de estar, entre outros. Essa análise tem o intuito de verificar se eles estão se tornando, com o passar do tempo, mais adequados ao que as normativas determinam. Além disso, serão verificados o perfil e a qualificação das pessoas que de alguma maneira trabalham nas unidades.

Finalmente, o quarto tópico procura verificar a relação das instituições com a comunidade e a família, pois é assegurada<sup>5</sup> a crianças e adolescentes o direito a serem criados e educados no seio da sua família, garantida a convivência familiar e comunitária.

---

<sup>5</sup> Artigo 19 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

### 5.1 Caracterização Geral das entidades e dos atendidos:

Foram encontradas no município 60 (sessenta) instituições que se dedicam com exclusividade a prestação do serviço de acolhimento institucional. A totalidade das instituições pesquisadas no município de Belo Horizonte é não-governamental. Às organizações não-governamentais, o ECA ressalva um papel estratégico ao incluí-las no bojo da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente: a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

O artigo 90 do estatuto define que as entidades governamentais e não-governamentais de atendimento são responsáveis pela manutenção das próprias unidades, assim como pelo planejamento e execução de programas socioeducativos e de proteção destinados a crianças e adolescentes. Isso corrobora as entidades não-governamentais como atores relevantes na implementação das políticas de proteção especial à infância e à adolescência.

No caso do município de Belo Horizonte, por ser toda a rede prestadora dessa natureza, a responsabilidade do poder público – federal, estadual e municipal – é ainda mais elevada no cumprimento de seu papel de coordenar um sistema, com vistas à efetiva implementação de uma política de proteção especial conforme prevista no ECA, bem como na garantia do apoio técnico e financeiro necessário às ações realizadas pela sociedade civil.

Deve-se esclarecer que todas as crianças e adolescentes vivem nas entidades, ou seja, todas as instituições que oferecem acolhimento continuado a crianças e adolescentes desacompanhados de seus familiares, o que pressupõe regularidade nos serviços oferecidos e determina ao dirigente da instituição a equiparação legal ao guardião dos meninos e das meninas acolhidos.

#### Localização Geográfica:

Na perspectiva do MDS: “No SUAS, o princípio da *territorialização* da rede socioassistencial baseia-se na oferta capilar de serviços, a partir da lógica de proximidade do cidadão e na localização dos serviços nos territórios com incidência de vulnerabilidades e riscos sociais e pessoais para a população”. (BRASIL, CAPACITASUAS, V.1 2008).

Nesse sentido, as ações públicas da área da assistência social devem ser planejadas territorialmente visando a superação da fragmentação, o alcance da universalidade de

cobertura, a possibilidade de planejar a rede de serviço compreendendo as particularidades de cada região e incorporando a abordagem territorial na formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas.

Inicialmente, ao observarmos (tabela 1) a distribuição das unidades que realizam o serviço de acolhimento institucional em Belo Horizonte, percebe-se que não há uma distribuição homogênea das unidades entre as regionais. A Regional Leste é a que apresenta a maior concentração de instituições, sendo composta por 13 instituições, seguida pela Regional Pampulha, com 12 unidades. É importante observar também a distribuição das instituições nas Regionais Centro-Sul e Venda Nova são as que possuem menos instituições: duas e três respectivamente.

**TABELA 1: Distribuição das unidades que realizam acolhimento institucional por regional de Belo Horizonte**

<b>Regional</b>	<b>Frequência</b>	<b>Percentual</b>
Barreiro	8	13,3%
Centro-Sul	2	3,3%
Leste	13	21,7%
Nordeste	4	6,7%
Noroeste	6	10,0%
Norte	3	5,0%
Oeste	9	15,0%
Pampulha	12	20,0%
Venda Nova	3	5,0%
Total	60	100,0%

Fonte: Fundação João Pinheiro.

Raça/Cor das Crianças e adolescentes institucionalizados:

Do total das crianças e dos adolescentes encontrados nas instituições no período pesquisado os dados mostram que mais de 76,9% das crianças e adolescentes abrigadas são negras e pardas (33,9% são negras e 43% são pardos), 22,2% são brancos e cerca de 0,9% são das raças indígena e amarela (tabela 2).

Algumas perguntas sobre esse assunto foram feitas no Livro “O Direito a convivência familiar e comunitária” (2004) e merecem destaque: O que querem dizer esses números? Qual a relação entre a população negra e a medida de acolhimento institucional?

Nesse sentido, no capítulo 2 do livro, Silva (2004) aponta que se pode argumentar a partir a partir desse fenômeno duas hipóteses. A primeira está relacionada à preferência explícita das famílias brasileiras pela adoção de crianças de cor branca, refletindo o preconceito que tem raízes históricas na nossa sociedade. A segunda hipótese, parte do pressuposto que as instituições de acolhimento institucional representam um locus de concentração de crianças e adolescentes pobres e que crianças de famílias de renda mais elevada estão menos sujeitas a medidas de institucionalização, ou seja, as condições socioeconômicas de uma determinada criança e/ou adolescente exercem importante influência na aplicação da medida de acolhimento.

Segundo o “Levantamento Nacional dos Abrigos para Crianças e Adolescentes da rede SAC” (2004) quanto menor a renda familiar per capita, maior é a proporção de crianças da raça negra. Contrariamente, nas faixas mais altas de renda familiar, diminui a proporção de crianças negras e aumenta a de crianças brancas.

Conforme Silva (2004, p.54):

*Assim, se aceitarmos que a condição socioeconômica contribui para a precarização e a deterioração das relações familiares, conforme já discutido anteriormente, concluímos que as chances de uma criança negra ser institucionalizada são muito maiores do que de uma criança branca, já que a primeira provavelmente é mais pobre. As carências materiais sofridas pelas famílias de baixa renda impõem dificuldades adicionais para a sobrevivência do grupo, ampliando as chances de crianças e adolescentes pobres passarem por períodos de institucionalização. Desta forma, pode-se dizer que as condições sociais em que vive a população negra no Brasil são a principal causa da maior incidência delas nas instituições de abrigo pesquisadas.*

**TABELA 2: Cor/Raça das crianças e adolescentes abrigados**

COR/RAÇA		NÚMERO DE ADOLESCENTES						TOTAL
		NENHUM	1	2	3	4	5 ou mais	
BRANCA	Freqüência	21	11	9	8	3	8	60
	Porcentagem	35,0%	18,3%	15,0%	13,3%	5,0%	13,3%	100,0%
PRETA	Freqüência	10	11	5	5	7	22	60
	Porcentagem	16,7%	18,3%	8,3%	8,3%	11,7%	36,7%	100,0%
PARDA	Freqüência	14	2	3	6	5	30	60
	Porcentagem	23,3%	3,3%	5,0%	10,0%	8,3%	50,0%	100,0%
AMARELA	Freqüência	59	1	0	0	0	0	60
	Porcentagem	98,3%	1,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
INDÍGENA	Freqüência	0	0	0	0	0	1	1
	Porcentagem	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Fundação João Pinheiro

Em resposta a pergunta referente ao número de crianças e adolescentes que se encontravam institucionalizados naquele dia, 2 instituições não responderam ao questionário, mas quando questionadas sobre a cor das crianças e adolescentes todas as instituições responderam. Nesse sentido, a tabela 3 mostra que no ano de 2008 havia em Belo Horizonte 693 crianças institucionalizadas.

**TABELA 3: Cor/Raça das crianças e adolescentes abrigados em 2008**

COR/RAÇA	FREQÜÊNCIA	PORCENTAGEM
BRANCA	154	22,2%
PRETA	235	33,9%
PARDA	298	43,0%
AMARELA	1	0,1%
INDÍGENA	5	0,7%
TOTAL	693	100,0%

Fonte: Fundação João Pinheiro

#### Motivos da institucionalização

Entre os principais motivos do acolhimento das crianças e dos adolescentes pesquisados, os entrevistados declararam a situação de rua em primeiro lugar com de (11,7%); o abandono e negligência vindo em segundo (10,0%). Contudo, esses dados podem não traduzir a realidade já que 25 entrevistados não responderam a esse questionamento (tabela 4).

Os dados utilizados nesse estudo não contemplam a renda familiar dos acolhidos, no entanto pelos motivos de abrigamento citados é possível supor um número considerável dessas crianças e dos adolescentes que vivem nas instituições pesquisadas é originária de famílias pobres, onde se sabe que carecem os meios imprescindíveis para a sobrevivência com dignidade, sendo muitos os problemas para a garantia dos direitos fundamentais, pois se encontra todo tipo de precariedade: na moradia, no saneamento, no provimento da alimentação de qualidade e no acesso à saúde e à escola, convergindo com a análise da Silva (2004, p.58):

*O reconhecimento de que as crianças e os adolescentes que vivem nas instituições de abrigo são vítimas da violência estrutural que atinge, sobretudo, as famílias das classes mais baixas de renda leva a questionamentos sobre os limites das instituições em seu papel de incentivar o retorno da criança à convivência com sua família e em fazer cumprir o princípio da brevidade da medida de abrigo. Isto porque, se o empobrecimento das famílias está na raiz da medida de abrigo, é difícil supor que intervenções pontuais junto à família ou ao violador de direitos possam estancar os problemas que levaram a criança ou o adolescente ao abrigo. Na verdade, a solução do problema requer políticas públicas abrangentes voltadas para a família, o que não é novo: a própria Constituição afirma que "O Estado*

*assegurar a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações". Tais políticas devem contemplar, necessariamente, ações de complementação de renda, além do envolvimento de toda a rede de assistência social disponível em âmbito local.*

**TABELA 4: Motivos da institucionalização**

<b>MOTIVOS DO ABRIGAMENTO</b>	<b>FREQÜÊNCIA</b>	<b>PORCENTAGEM</b>
Estava na rua	7	11,7%
Abandono e Negligência	6	10,0%
Trajetória na rua	5	8,3%
Ameaça de morte	4	6,7%
Falta de Moradia	2	3,3%
Maus tratos	2	3,3%
Negligência e abandono	2	3,3%
Conflito familiar	1	1,7%
Medida protetiva/ameaça de morte	1	1,7%
Morte da mãe	1	1,7%
Negligência e maus tratos	1	1,7%
Violência doméstica	1	1,7%
Violência doméstica/negligência	1	1,7%
Violência familiar e maus tratos	1	1,7%
Sem resposta	25	41,7%
<b>TOTAL</b>	<b>60</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Fundação João Pinheiro

#### Acolhimento em situações especiais

Espera-se que as instituições destinadas à proteção da infância e da adolescência atendam em caráter universal qualquer pessoa com menos de 18 anos que precise desse serviço. É desejável que as especificidades das crianças e dos adolescentes apenas oriente o atendimento personalizado e a própria organização da entidade, mas não limite o acesso ou a permanência em qualquer instituição.

Nessa direção, as unidades deveriam evitar especializações e atendimentos exclusivos a determinadas parcelas da população infanto-juvenil, como atender exclusivamente portadores de necessidades especiais ou de HIV, por exemplo.

Percebe-se pela tabela 5, das 60 instituições entrevistadas 45 responderam que realizam atendimento a crianças em situação especial totalizando 75% das instituições entrevistadas. Observa ainda que 11 instituições, ou seja, 18,3% não acolhem crianças em situação especial contrariando a lógica do Estatuto da Criança e do Adolescente no sentido de

que a atenção especializada, quando necessária, deveria ser proporcionada por meio da articulação com outros serviços públicos e, talvez, a partir de pequenas adaptações no espaço e na organização do abrigo, como aconteceria em uma residência.

**TABELA 5: Acolhimento de em situação especial.**

<b>ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS EM SITUAÇÃO ESPECIAL</b>	<b>Freqüência</b>	<b>Percentual</b>
Sim	45	75,00%
Não	11	18,30%
Não respondeu	4	6,70%
<b>TOTAL</b>	<b>60</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Fundação João Pinheiro

Por outro lado, há importantes diferenças entre a quantidade de instituições que afirmam acolher a crianças que se encontram em situação especial, e a quantidade de instituições que possuíam de fato crianças em situação especial. Entre as “instituições que possuíam, de fato, crianças em situação especial”, 31,6% (19) do total dos 60 abrigos acolhiam, no momento da entrevista, pelo menos uma criança ou adolescente com HIV; 11,6% (7) das instituições acolhiam pessoas com deficiência mental.

**TABELA 6: Instituições que possuíam de fato crianças em situação especial**

ACOLHIMENTO EM SITUAÇÕES ESPECIAIS		NÚMERO DE ADOLESCENTES						TOTAL
		NENHUM	1	2	3	4	5 ou mais	
Portadores de HIV	Frequência	18	8	4	1	2	4	37
	Porcentagem	48,6%	21,6%	10,8%	2,7%	5,4%	10,8%	100,0%
Portadores de Deficiência Mental	Frequência	13	4	1	1	1	0	20
	Porcentagem	65,0%	20,0%	5,0%	5,0%	5,0%	0,0%	100,0%
Portadores de Deficiência Visual	Frequência	11	4	1	0	0	1	17
	Porcentagem	64,7%	23,5%	5,9%	0,0%	0,0%	5,9%	100,0%
Portadores de Deficiência Auditiva	Frequência	9	1	2	0	0	1	13
	Porcentagem	69,2%	7,7%	15,4%	0,0%	0,0%	7,7%	100,0%
Portadores de Deficiência Múltipla	Frequência	9	1	2	0	0	1	13
	Porcentagem	69,2%	7,7%	15,4%	0,0%	0,0%	7,7%	100,0%
Adolescentes Grávidas	Frequência	6	1	0	0	0	1	8
	Porcentagem	75,0%	12,5%	0,0%	0,0%	0,0%	12,5%	100,0%
Adolescentes com filhos	Frequência	1	1	0	0	0	1	3
	Porcentagem	33,3%	33,3%	0,0%	0,0%	0,0%	33,3%	100,0%
Dependentes químicos	Frequência	1	0	0	0	0	0	1
	Porcentagem	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Dependentes químicos	Frequência	1	0	0	0	0	0	1
	Porcentagem	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%

Fonte: Fundação João Pinheiro

Pelo tópico “caracterização geral das entidades e dos atendidos” foi possível observar que no ano de 2008, havia 693 crianças e adolescentes institucionalizadas. A situação de rua, o abandono e a negligência foram os principais motivos alegados, pelos entrevistados para a institucionalização. Somados os usuários, 533 ou eram negros ou eram pardos, esses dados sugerem haver uma preferência na hora da adoção por crianças brancas e contrariam o ECA que estabelece<sup>6</sup> que nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência e discriminação. Essas informações são importantes para o gestor público na hora de formular campanhas de incentivo à adoção, pois referido estatuto prevê<sup>7</sup> que a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente tem como linha de ação: a oferta de serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão; bem como a promoção de campanhas de estímulo ao acolhimento sob forma de guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e à adoção, especificamente inter-racial.

<sup>6</sup> Art. 5 do ECA.

<sup>7</sup> Art. 87, III e VII do ECA.

A rede responsável pela prestação da medida de acolhimento institucional está distribuída de maneira desigual nas regionais administrativas do município. O ECA estabelece<sup>8</sup> que o acolhimento familiar ou institucional ocorrerá no local mais próximo à residência dos pais ou do responsável. Esses dados dão margem a idéia de que existe uma disparidade entre a origem das crianças e adolescentes e a localização das instituições, ou seja, pode haver usuários sendo atendidos longe de sua família e comunidade de origem.

## **5.2 Relação com outras instituições do sistema**

### Orientação religiosa nas instituições

Os dados da tabela 7 demonstram que mais da metade das instituições possui algum tipo vinculação/orientação religiosa, isso evidencia a importância da filantropia de origem confessional na criação e consolidação do atendimento a crianças e adolescentes no Brasil. Em Belo Horizonte, o total de abrigos que possui alguma orientação religiosa soma 53,3% do total de instituições encontradas. A frequência destes abrigos que mantêm vinculação religiosa distribui-se da seguinte maneira: a religião católica conta com 14 unidades vinculadas (23,3%), e ocupa a primeira posição no que diz respeito à orientação religiosa, seguida pela orientação evangélica, com 13 instituições (21,7%) e espírita, com 3 unidades (5,0%). Outras orientações religiosas somam 2 abrigos (3,3%).

Gueresi de Mello e Silva (2004) apontam que não é de causar espanto esse grande número de entidades que mantêm algum vínculo ou orientação religiosa, visto que, no Brasil, os cuidados com os órfãos e abandonados foram assumidos desde o final do século XVIII pelas irmandades e pelas Santas Casas de Misericórdia e somente no início do século XX essa questão passou a ser uma preocupação de Estado, quando foram criados os reformatórios ou institutos correcionais. Ainda assim, a ação estatal era mais voltada para os “infratores” do que para os “carentes e abandonados”. Além disso, as religiões costumam se envolver, em maior ou menor grau, em atividades voluntárias, destacando-se as atividades assistenciais.

---

<sup>8</sup> Art. 101 § 7º do ECA.

**TABELA 7: Vinculação/orientação religiosa das instituições**

<b>Vinculação Religiosa</b>	<b>Freqüência</b>	<b>Percentual</b>
Católica	14	23,3%
Espírita	3	5,0%
Evangélica	13	21,7%
Não possui	26	43,3%
Não sabe	2	3,3%
Outra	2	3,3%
<b>Total</b>	<b>60</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Fundação João Pinheiro

### Supervisão e Fiscalização

Considerando a heterogeneidade e, em alguns casos a precariedade da rede de serviços de acolhimento institucional, bem como a responsabilidade e riscos de várias naturezas envolvidos no atendimento integral a crianças e adolescentes, um ponto fundamental é a existência supervisão e fiscalização das unidades de atendimento.

Quanto a esta questão, a tabela 8 permite observar que a Vara da infância é o órgão que mais fiscalizou as entidades no ano de 2008, das 60 instituições visitadas, 44 (73,3%) afirmaram que foram fiscalizadas por este órgão. Em segundo lugar, encontra-se a prefeitura que supervisionou 43 (71,6%) unidades. Esses dados estão em conformidade com o artigo 95 do ECA que confere ao juiz da Infância e da Juventude a competência para fiscalizar as entidades de atendimento. No entanto, essa fiscalização não pode se resumir à simples observação das instalações físicas, há necessidade de se avaliar com igual cuidado os aspectos pedagógicos e psicológicos das crianças e adolescentes institucionalizados.

O Poder Judiciário é fundamental para possibilitar às crianças e aos adolescentes a promoção dos meios de defesa de seus direitos, responsabilizando aqueles que porventura venham a ofendê-los. Os juizados, provocados pelo Ministério Público, têm como papel principal a responsabilização parental e a fiscalização dos demais equipamentos no tocante ao cumprimento de seus papéis. Outra função da Justiça da Infância e da Juventude é trazer ao poder público Executivo a discussão sobre sua atuação, levando a responder judicialmente por sua omissão em relação à falta de políticas públicas que atendam às demandas (OLIVEIRA, 2004).

Importante ressaltar que a participação dos conselhos na supervisão ou fiscalização dessas instituições é acanhada sendo que o Conselho Municipal de Direitos da Criança e adolescente fiscalizou 18 (30%) das unidades e, menor ainda foi a fiscalização do Conselho Municipal de Assistência Social, pois somente 9 instituições (15%) disseram terem sido fiscalizadas. Esse dado causa estranhamento, pois os conselhos formulam e acompanham a execução das políticas públicas de atendimento à infância e à adolescência. Ademais, possuem como atribuição fiscalizar o cumprimento da legislação que asseguram direitos humanos a esse público.

**TABELA 8: Fiscalização e Supervisão das entidades**

FISCALIZAÇÃO/SUPERVISÃO		NÚMERO DE VEZES						TOTAL
		Nenhuma vez	1 vez	2 vezes	3 vezes	4 vezes	5 ou mais	
Vara da Infância	Freqüência	16	22	11	5	2	4	60
	Porcentagem	26,7%	36,7%	18,3%	8,3%	3,3%	6,7%	100,0%
Conselho Tutelar	Freqüência	31	14	12	1	2	0	60
	Porcentagem	51,7%	23,3%	20,0%	1,7%	3,3%	0,0%	100,0%
Conselho Municipal da Criança e do Adolescente	Freqüência	42	16	1	1	0	0	60
	Porcentagem	70,0%	26,7%	1,7%	1,7%	0,0%	0,0%	100,0%
Ministério Público	Freqüência	39	16	5	0	0	0	60
	Porcentagem	65,0%	26,7%	8,3%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Vigilância Sanitária	Freqüência	37	14	6	2	0	1	60
	Porcentagem	61,7%	23,3%	10,0%	3,3%	0,0%	1,7%	100,0%
Corpo de Bombeiros	Freqüência	55	3	2	0	0	0	60
	Porcentagem	91,7%	5,0%	3,3%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Conselho Municipal de Assistência social	Freqüência	51	9	0	0	0	0	60
	Porcentagem	85,0%	15,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Prefeitura Municipal	Freqüência	17	17	18	1	4	3	60
	Porcentagem	28,3%	28,3%	30,0%	1,7%	6,7%	5,0%	100,0%

Fonte: Fundação João Pinheiro

### Financiamento do Serviço de Acolhimento

Segundo os entrevistados, a maioria das instituições 44 (73,3%) recebe recursos municipais ou estaduais, evidenciando assim a descentralização e municipalização, inclusive no que diz respeito à transferência de renda (tabela 9). Visto que conforme as normativas vigentes os municípios são responsáveis pela formulação e execução das políticas públicas de âmbito local e os estados devem estabelecer normas gerais e de assistência técnica e financeira para a execução das atividades. Além disso, a área social conta com mecanismos legais de financiamento público direto e indireto à ação privada sem fins lucrativos na área

social. Verifica-se também o financiamento pela participação da sociedade civil em 21 instituições (35%) (entidades religiosas e empresas privadas). Salienta-se que algumas instituições tem mais de uma fonte de financiamento.

**TABELA 9: Proveniência das receitas**

<b>Fonte de Receitas</b>	<b>Frequência</b>	<b>Percentual</b>
Municipal	24	40,0%
Estadual	20	33,3%
Federal	4	6,7%
Internacional	8	13,3%
Entidades Religiosas	13	21,7%
Empresas Privadas	8	13,3%
Recursos Próprios	7	11,7%
Recusos FIA	6	10,0%
Promoções Rentáveis	8	13,3%

Fonte: Fundação João Pinheiro

#### Recursos e Fiscalização:

Acredita-se que as entidades que recebam recursos públicos tendem a ter uma situação relativamente melhor do que as que não recebem. Isso porque esse repasse traz implícita, ao menos teoricamente, a necessidade de as entidades estarem registradas, no mínimo, nos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, que têm a prerrogativa de fiscalizar as entidades que prestam serviços a crianças e adolescentes nos municípios onde estão instaladas.

Todavia, algumas das instituições são auto-suficientes, não recebem recursos públicos e, por essa razão, não se sentem obrigadas ao registro da entidade e de seus programas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente local, não recebem encaminhamentos feitos pelo Conselho Tutelar, nem se submetem à fiscalização das autoridades, sobretudo municipal.

A tabela 10 procurou responder aos seguintes questionamentos: As entidades que recebem recursos dos municípios são mais fiscalizadas? Além disso, as que não recebem recursos da prefeitura são fiscalizados por ela?

Os resultados demonstram que das 39 entidades que responderam a esta pergunta 100% foram, pelo menos, visitadas por funcionários da prefeitura independente de receberem

ou não recursos municipais. Entretanto, os dados não traduzem a qualidade e os resultados dessa visita, já que a fiscalização das entidades de atendimento, em especial daquelas que realizam a medida protetiva de acolhimento institucional, são ações complexas que demandam avaliação do tipo de trabalho realizado com a família, se há visitas domiciliares e como estão sendo preservados os vínculos familiares. Nesse aspecto, há necessidade de equipe técnica sinalizar, com o maior nível de acerto, a indicação da criança para inclusão numa família substituta, seja em família extensa ou em famílias indicadas pelo juiz (OLIVEIRA, 2004).

**TABELA 10: Recursos e Fiscalização**

ENTIDADE		RECEBE RECURSOS DA PREFEITURA E FOI VISITADA	RECEBE RECURSOS DA PREFEITURA E NÃO FOI VISITADA	NÃO RECEBE RECURSOS DA PREFEITURA E FOI VISITADA	NÃO RECEBE RECURSOS DA PREFEITURA NÃO FOI VISITADA	TOTAL
Vara da infância e da adolescência	Frequência	17	7	23	8	55
	Porcentagem	30,9%	12,7%	41,8%	14,5%	100,0%
Conselho Tutelar Municipal	Frequência	14	9	13	16	52
	Porcentagem	26,9%	17,3%	25,0%	30,8%	100,0%
Conselho Municipal da criança e do adolescente	Frequência	2	15	16	10	43
	Porcentagem	4,7%	34,9%	37,2%	23,3%	100,0%
Ministério Público	Frequência	6	2	15	5	28
	Porcentagem	21,4%	7,1%	53,6%	17,9%	100,0%
Vigilância sanitária municipal ou estadual	Frequência	10	1	13	2	26
	Porcentagem	38,5%	3,8%	50,0%	7,7%	100,0%
Corpo de bombeiros	Frequência	3	1	2	3	9
	Porcentagem	33,3%	11,1%	22,2%	33,3%	100,0%
Conselho municipal de assistência social	Frequência	1	0	8	0	9
	Porcentagem	11,1%	0,0%	88,9%	0,0%	100,0%
Prefeitura municipal	Frequência	20	0	19	0	39
	Porcentagem	51,3%	0,0%	48,7%	0,0%	100,0%

Fonte: Fundação João Pinheiro

### Órgãos que encaminham Crianças e Adolescentes para o Serviço de acolhimento institucional:

O Estatuto da Criança e adolescente preconiza que afastamento da criança ou adolescente do convívio familiar é de competência exclusiva da autoridade judiciária e poderá, excepcionalmente, ser aplicada pelo Conselho Tutelar.

No que se refere aos órgãos que aplicam a medida protetiva de acolhimento institucional a crianças e adolescentes no município. A tabela 11 mostra que o órgão que mais caminhou foi a Vara da Infância e Juventude (83,3) seguida pelo Conselho Tutelar (75%) das vezes. Tais resultados estão em consonância com o previsto no ECA quanto às duas

instituições responsáveis pela aplicação da medida de acolhimento institucional. Observa-se, ainda, o papel desempenhado por outras instituições no encaminhamento as entidades, destacando-se o Ministério Público, citado por 16,6% das instituições pesquisadas.

**TABELA 11: Órgãos que encaminham para o serviço**

QUEM ENCAMINHA		NÚMERO DE VEZES						TOTAL
		Nenhuma vez	1 vez	2 vezes	3 vezes	4 vezes	5 ou mais	
Vara da Infância	Frequência	10	32	17	1	0	0	60
	Porcentagem	16,7%	53,3%	28,3%	1,7%	0,0%	0,0%	100,0%
Conselho Tutelar	Frequência	15	15	29	1	0	0	60
	Porcentagem	25,0%	25,0%	48,3%	1,7%	0,0%	0,0%	100,0%
Ministério Público	Frequência	50	1	1	8	0	0	60
	Porcentagem	83,3%	1,7%	1,7%	13,3%	0,0%	0,0%	100,0%
Polícia	Frequência	56	0	0	3	1	0	60
	Porcentagem	93,3%	0,0%	0,0%	5,0%	1,7%	0,0%	100,0%
Família	Frequência	59	0	0	0	0	1	60
	Porcentagem	98,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,7%	100,0%
Secretaria Municipal de Assistência social	Frequência	57	1	0	2	0	0	60
	Porcentagem	95,0%	1,7%	0,0%	3,3%	0,0%	0,0%	100,0%
Outros abrigos	Frequência	53	1	0	4	2	0	60
	Porcentagem	88,3%	1,7%	0,0%	6,7%	3,3%	0,0%	100,0%

Fonte: Fundação João Pinheiro

O tópico “relação com outras instituições do sistema” demonstra que há um sistema complexo envolvendo a temática referente ao acolhimento institucional e outras instituições integrantes do sistema de garantia de direitos de crianças e adolescentes. Para que esse sistema complexo opere é fundamental a existência de financiamento público, bem como supervisão e fiscalização de modo a cada órgão opere dentro do que é sua atribuição.

O afastamento da criança ou adolescente do convívio familiar é de competência exclusiva da autoridade judiciária. O Juiz, ao determinar a institucionalização, remete crianças e adolescente para instituições que realizam o serviço de acolhimento institucional. A medida protetiva de acolhimento institucional é de competência do municipal<sup>9</sup>. Contudo, em Belo Horizonte, não há prestação do serviço diretamente pelo município e a Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social conta com a cooperação de entidades privadas para prestação desse serviço.

A maioria das instituições recebem recursos estaduais ou municipais destinados à realização do serviço de acolhimento institucional, paralelamente mais da metade das

<sup>9</sup> Art 100, III do ECA.

unidades apresenta outra forma de custeio de suas atividades não dependendo com exclusividade de recursos públicos. A inexistência de recursos públicos não afasta a competência do gestor municipal, poder judiciário, ministério público, conselho municipal de direitos da criança e adolescente de fiscalizar as atividades desenvolvidas pelas instituições.

Das informações obtidas neste tópico causa estranheza no tocante à fiscalização, a infima participação por parte do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente e do Ministério Público, já que ambos detêm essa competência<sup>10</sup>.

### **5.3 Infraestrutura e Recursos Humanos no atendimento das instituições**

#### **Tempo de Funcionamento:**

Das instituições pesquisadas, conforme a tabela 12, 52 (86,6%), a maioria foram fundadas depois de 1990. Guerresi de Mello e Silva (2004) afirmam que o ano de 1990 tornou-se um marco para a área da infância e da adolescência, pois, desde então, o país passou a contar com o efetivo amparo legal para a garantia dos direitos dessa parcela da população. Em virtude da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, todas as instituições que já trabalhavam na área da atenção a crianças e adolescentes seriam obrigadas a iniciar um processo de mudanças em direção à adequação à nova legislação. O rumo das mudanças deveria ser a superação do enfoque assistencialista, fortemente arraigado nos programas de atendimento, em direção a modelos que contemplassem ações emancipatórias e que tivessem por base a noção de cidadania contida no ECA, considerando crianças e adolescentes como sujeitos de direitos.

---

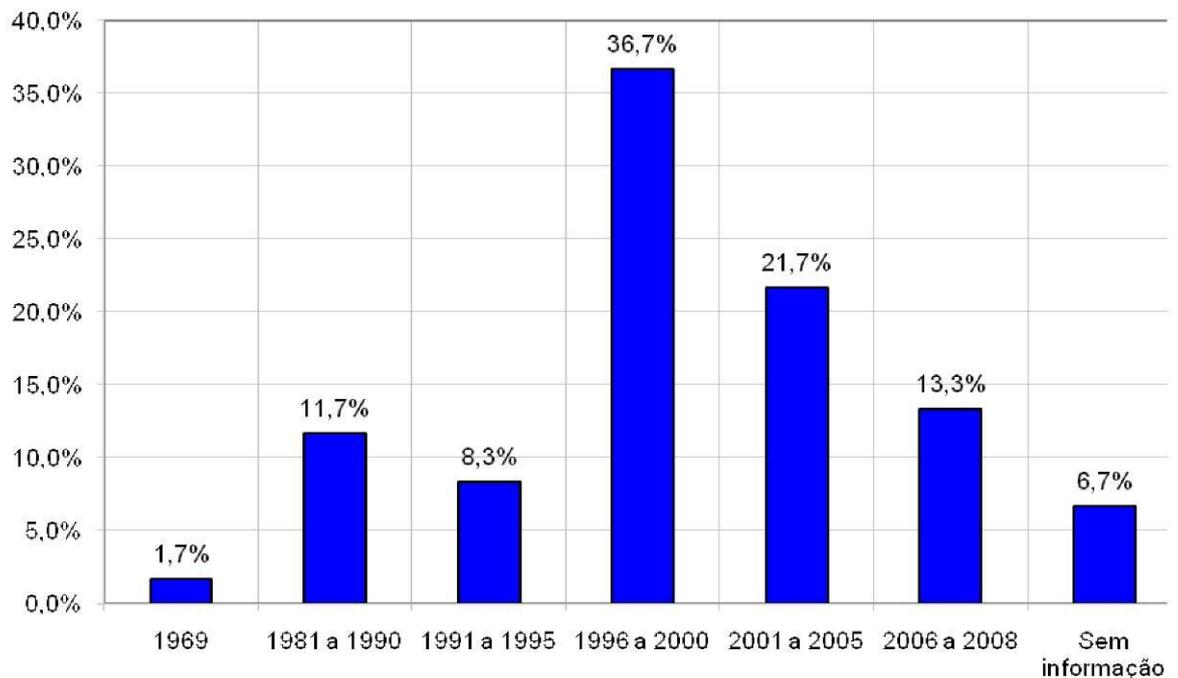
<sup>10</sup> ECA - Art. 90 § 3º Os programas em execução serão reavaliados pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, no máximo, a cada 2 (dois) anos constituindo-se critérios para renovação da autorização de funcionamento:

II - a qualidade e eficiência do trabalho desenvolvido, atestadas pelo Conselho Tutelar, pelo Ministério Público e pela Justiça da Infância e da Juventude:

**TABELA 12: Ano de Fundação - Instituições Criadas por séries de ano de fundação**

FAIXAS DE ANO	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
1969	1	1,7%
1981 a 1990	7	11,7%
1991 a 1995	5	8,3%
1996 a 2000	22	36,7%
2001 a 2005	13	21,7%
2006 a 2008	8	13,3%
Sem informação	4	6,7%
TOTAL	60	100,0%

Fonte: Fundação João Pinheiro.

**GRÁFICO 1: Ano de Fundação dos Abrigos - Instituições Criadas por séries de ano de fundação**

Fonte: Fundação João Pinheiro.

#### Instalações Físicas:

Crianças e os adolescentes têm assegurados todos os direitos fundamentais. O desejável é que se rompa com a lógica adotada durante a vigência da doutrina da situação irregular, inspiradora do antigo Código de Menores, que contavam com as instituições

chamadas “totais”, destinadas a crianças e adolescentes em situação de risco – como orfanatos, internatos, asilos, reformatórios –, visto que se materializavam em construções muito características: prédios enormes; longos corredores; quartos numerosos que reuniam muitas camas; não identidade individualizada dos espaços, um ambiente tipicamente institucional voltado à ampla intervenção e “reforma” no modo de ser e viver dos abrigados, uma vez que as instituições tinham como objetivo transformá-los em indivíduos mais adequados às exigências da sociedade da época.

As novidades inseridas pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente na visão sobre a infância e a adolescência geraram uma inversão na forma de considerar o acolhimento em instituições. Para Guerresi e Mello (2004) o que anteriormente era uma medida de prevenção e correção de “desvios” individuais e sociais passa a ser uma medida de proteção. Muda-se o foco, antes centrado na instituição que deveria atender as necessidades de uma sociedade amedrontada pelo “perigo” representado pelos “desajustados”, para as necessidades de crianças e adolescentes em situação de risco social e pessoal.

Espera-se que o espaço físico do serviço de acolhimento observe padrões arquitetônicos semelhantes ao de residências, organizado de modo a favorecer a privacidade, a interação das crianças/adolescentes e a exploração do ambiente. As instituições devem se assemelhar a outras residências das proximidades e se localizar entre elas, para que as crianças e os adolescentes não sejam estigmatizados. Da mesma maneira, os a parte interna da casa deve parecer com a de uma residência comum, evitando-se, por exemplo, os imensos dormitórios e refeitórios, bem como cozinhas e lavanderias industriais, inacessíveis às crianças e aos adolescentes. (GUERESI E MELLO, 2004).

As condições gerais das construções onde funcionam as instituições destinadas ao acolhimento de crianças e adolescentes foram analisadas com vistas a se conhecer em que medida as necessidades básicas relativas à moradia dos acolhidos estão sendo atendidas.

A tabela 13 mostra a quantidade de quartos existentes nas instituições entrevistadas, a frequência mais observada é a de respostas que indicaram haver 3 e quartos em 42 instituições (70%) A segunda frequência notificada é a de 6 quartos por instituições, com 6 respostas (10%). Também chama a atenção que 1 instituição possui 24 e nenhuma possui menos de 2 quartos.

**TABELA 13: Quantidade de quartos das instituições**

<b>NÚMERO DE QUARTOS</b>	<b>FREQÜÊNCIA</b>	<b>PORCENTAGEM</b>
2	4	6,7%
3	21	35,0%
4	21	35,0%
5	6	10,0%
6	3	5,0%
7	2	3,3%
12	2	3,3%
24	1	1,7%
<b>TOTAL</b>	<b>60</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Fundação João Pinheiro

No que diz respeito à instalação “banheiros” (tabela 14), a maior frequência foi a de haver 2 banheiros para cada instituição – 23 (38,3%) instituições. A resposta “3 banheiros” também foi muito mencionada (19 instituições, o que representa 31,7% do total). A 3ª maior frequência foi “4 banheiros”, com 4 respostas (6,7%). O resto das respostas, agregadas, soma 8 instituições (13,3%), que responderam dispor de 5 até 13 banheiros.

**TABELA 14: Número de banheiros**

<b>NÚMERO DE BANHEIROS</b>	<b>FREQÜÊNCIA</b>	<b>PORCENTAGEM</b>
2	23	38,3%
3	19	31,7%
4	4	6,7%
5	2	3,3%
6	2	3,3%
7	2	3,3%
9	1	1,7%
13	1	1,7%
<b>TOTAL</b>	<b>60</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Fundação João Pinheiro

Os resultados da pesquisa, referentes ao aparelhamento físico das instituições de acolhimento à criança e adolescente, mostram que mais da metade dos abrigos pesquisados

dispõem de uma boa diversidade de instalações. Porém deve-se observar que a simples existência não detalha a qualidade dessas instalações.

A tabela 15 mostra o perfil detalhado das instituições de abrigamento, segundo o critério da posse, ou não, das instalações físicas “sala de estar”, “copa/refeitório”, “armários individualizados”, “quartos separados por faixa etária”, “quartos separados por sexo”, “local reservado para estudo”, “espaço para recreação”, “lavanderia”, “banheiros separados para adultos e crianças”, “banheiros com portas ou cortinas que garantam a privacidade”.

É possível constatar que a maior parte dos abrigos possui as instalações citadas. O equipamento “quartos separados por faixa etária” indica proporção expressiva de abrigos que não o possui (27 instituições possuem e 29 não possuem).

A tabela permite visualizar os percentuais de entidades que dispõem das instalações mencionadas: 100% possuem (ou declararam possuir) “sala de estar” e “copa/refeitório, 95% “banheiros com portas ou cortinas que garantam a privacidade”, 90% “espaço para recreação” e banheiros separados para adultos e crianças, 88,3% “armários individualizados”, 71,2% “local reservado para estudo”, 61,7 % “lavanderia”, 52,1% “quartos separados por sexo” e 58,2% “quartos separados por faixa etária”.

A partir da análise dos dados, pode-se concluir que em relação à estrutura física a grande maioria das entidades pesquisadas está em situação adequada. Pode-se afirmar, que nesse aspecto, as necessidades da maioria das crianças e dos adolescentes abrigados estão sendo atendidas.

**TABELA 15: Observações sobre instalações físicas**

INSTALAÇÕES FÍSICAS		SIM	NÃO	TOTAL
		Sala de estar	Freqüência	59
	Porcentagem	100,0%	0,0%	100,0%
Copa/Refeitório	Freqüência	59	0	59
	Porcentagem	100,0%	0,0%	100,0%
Armários individualizados	Freqüência	53	7	60
	Porcentagem	88,3%	11,7%	100,0%
Quartos separados por faixa etária	Freqüência	27	29	56
	Porcentagem	48,2%	51,8%	100,0%
Quartos separados por sexo	Freqüência	25	23	48
	Porcentagem	52,1%	47,9%	100,0%
Local reservado para estudo	Freqüência	42	17	59
	Porcentagem	71,2%	28,8%	100,0%
Espaço para recreação	Freqüência	54	6	60
	Porcentagem	90,0%	10,0%	100,0%
Lavanderia	Freqüência	37	23	60
	Porcentagem	61,7%	38,3%	100,0%
Banheiros separados para criança	Freqüência	54	6	60
	Porcentagem	90,0%	10,0%	100,0%
Banheiros com portas ou cortinas	Freqüência	57	3	60
	Porcentagem	95,0%	5,0%	100,0%

Fonte: Fundação João Pinheiro

A tabela 16 demonstra que ao longo do tempo o número de quartos das instituições foi diminuindo, esse dado fica mais claro no gráfico 2. Essa informação sugere que as instituições estão diminuindo, isto possibilita que o atendimento realizado seja mais pessoal e para pequenos grupos em consonância aos princípios<sup>11</sup> ditados pelo ECA.

<sup>11</sup> ECA -Art. 92. As entidades que desenvolvam programas de acolhimento familiar ou institucional deverão adotar os seguintes princípios:  
III - atendimento personalizado e em pequenos grupos;

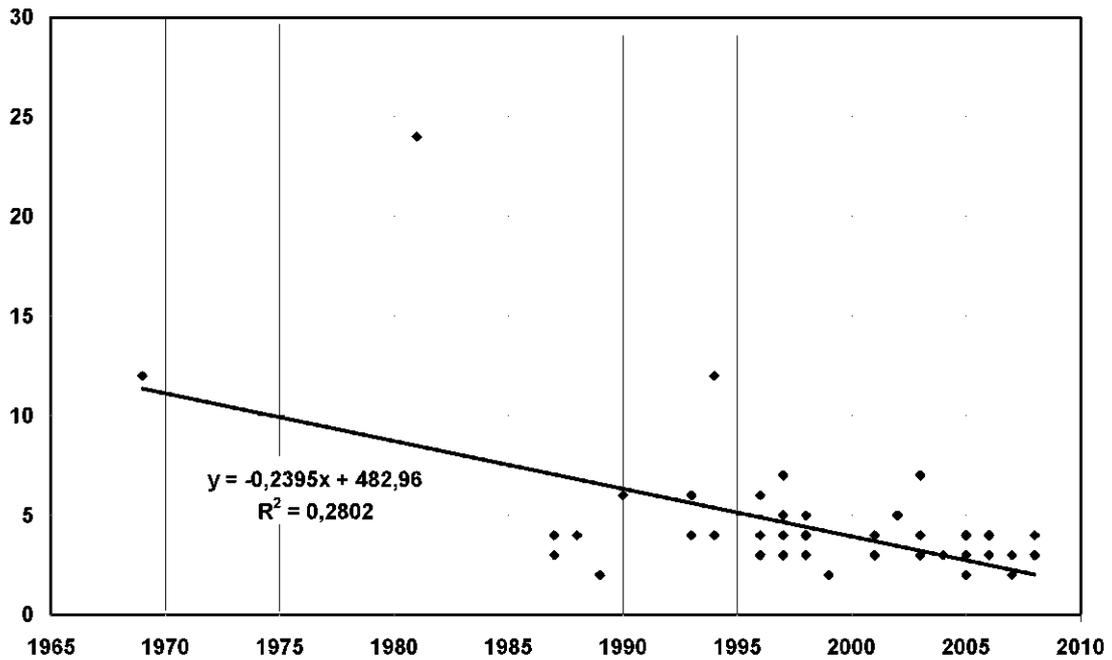
**TABELA 16: Ano de Fundação *versus* Números de quartos nas instituições**

ANO DE FUNDAÇÃO	NÚMERO DE INSTITUIÇÕES FUNDADAS E QUANTIDADE DE QUARTOS DE CADA UMA							
	1	2	3	4	5	6	7	8
1969	12							
1981	24							
1987	4	3						
1988	4	4						
1989	2							
1990	6							
1993	6	4	4					
1994	12	4						
1996	6	4	4	4	3			
1997	7	5	5	4	4	4	4	3
1998	5	4	3	3	3	3	3	3
1999	2							
2001	4	3						
2002	5							
2003	7	4	3	3	3			
2004	3							
2005	4	4	3	2				
2006	4	4	3	3				
2007	3	2						
2008	4	3						

Fonte: Fundação João Pinheiro

O gráfico 2 mostra que, em média, quanto mais recente a idade da instituição, menor o número de quartos, uma vez que um R-quadrado de 0,28 para a regressão implica no coeficiente de correlação de Pearson igual a 0,53.

**GRÁFICO 2: Ano de Fundação versus Números de quartos nas instituições**



Fonte: Fundação João Pinheiro

A tabela 17 demonstra que ao longo do tempo o número de banheiros das instituições foram diminuindo, esse dado fica mais claro no gráfico 3. Essa informação sugere que as instituições estão diminuindo, isto possibilita que o atendimento realizado seja mais pessoal e para pequenos grupos em consonância aos princípios<sup>12</sup> ditados pelo ECA.

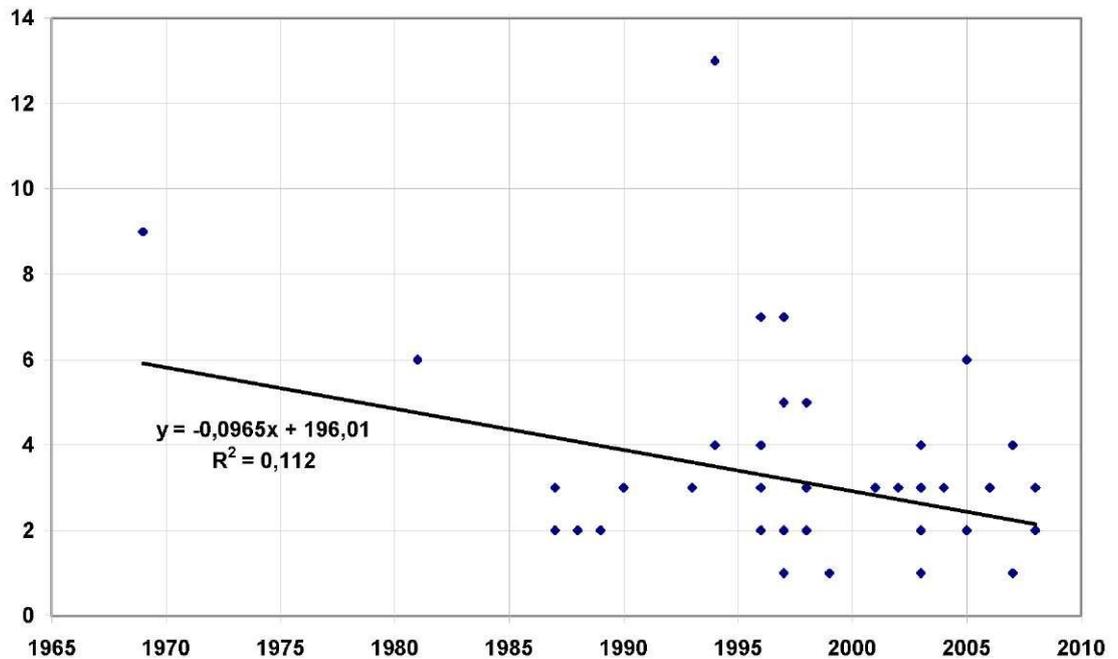
<sup>12</sup> Vide nota 11.

**TABELA 17: Ano de Fundação versus Números de banheiros nas instituições**

ANO DE FUNDAÇÃO	NÚMERO DE INSTITUIÇÕES FUNDADAS E QUANTIDADE DE BANHEIROS DE CADA UMA							
	1	2	3	4	5	6	7	8
1969	9							
1981	6							
1987	3	2						
1988	2	2						
1989	2							
1990	3							
1993	3	3	3					
1994	13	4						
1996	7	4	3	3	2			
1997	7	5	2	2	2	2	2	1
1998	5	3	2	2	2	2	2	2
1999	1							
2001	3	3						
2002	3							
2003	4	3	2	1	1			
2004	3							
2005	6	2	2	2				
2006	3	3	3	3				
2007	4	1						
2008	3	2						

Fonte: Fundação João Pinheiro

O gráfico 3 mostra que, em média, quanto mais recente a idade da instituição, menor o número de banheiros, uma vez que um R-quadrado de 0,11 para a regressão implica no coeficiente de correlação de Pearson igual a 0,33.

**GRÁFICO 3: Ano de Fundação versus Números de banheiros nas instituições**

Fonte: Fundação João Pinheiro

### Capacidade máxima de acolhimento em uma noite

Quanto à capacidade máxima de acolhimento em uma noite (tabela 18) a maior parte dos abrigos, 51 (85%), é capaz de receber, no máximo, até 15 crianças. Nesse sentido, a maioria das instituições respeitam a resolução 31/97 que estabelece as diretrizes para funcionamento das entidades de acolhimento institucional, editada pelo CMDCA, que no artigo 17 dispõe que a entidade deve “Atender, num mesmo espaço físico, no máximo, 15 crianças e/ou adolescentes”.

**TABELA 18: Capacidade máxima de abrigo em uma noite**

<b>CAPACIDADE DE ABRIGAMENTO EM UMA NOITE</b>	<b>FREQÜÊNCIA</b>	<b>PORCENTAGEM</b>
4	2	3,3%
5	1	1,7%
6	1	1,7%
7	4	6,7%
8	3	5,0%
10	5	8,3%
11	3	5,0%
12	4	6,7%
13	2	3,3%
14	1	1,7%
15	25	41,7%
18	2	3,3%
20	3	5,0%
25	1	1,7%
50	1	1,7%
110	1	1,7%
Sem resposta	1	1,7%
<b>Total</b>	<b>60</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Fundação João Pinheiro

#### Recursos Humanos:

Este estudo demonstrou, na revisão da literatura, que o Estado brasileiro deixou, durante muitos anos, a assistência dos “desprovidos” e “desamparados” por conta das instituições de caridade e filantrópicas. Guerresi de Mello e Silva (2004) apontam que a entrada morosa do Estado na atenção à infância e à adolescência em situação de risco teve reflexos no quadro de recursos humanos que tradicionalmente se ocuparam dessas entidades de abrigo.

Levando em conta que o acolhimento institucional é uma medida de proteção que representa uma residência alternativa e provisória para crianças e adolescentes afastados temporariamente da convivência familiar, as instituições que oferecem esse tipo de programa devem contar com os profissionais necessários para o atendimento cotidiano dos acolhidos, com especial atenção às peculiaridades da situação em que se encontram e para a manutenção e a organização mínimas dessa morada coletiva.

Em relação às condições de atendimento nos abrigos, um item importante é o que se refere aos recursos humanos. Encontra-se nos abrigos de Belo Horizonte uma

heterogeneidade significativa na quantidade, qualificação, estabilidade e tipos de vínculos profissionais. O questionário aplicado nas unidades escolheu uma análise mais agregada dos recursos humanos que atuam nos abrigos, a fim de fornecer uma visão geral das condições de atendimento.

Os colaboradores das unidades que realizam acolhimento institucional são entendidos como aquelas pessoas que mantêm algum vínculo com as unidades, não necessita que esse vínculo seja formal. Essas pessoas devem contribuir para a construção de um ambiente familiar, com imparcialidade, evitando, competição ou desvalorização da família de origem ou substituta.

Conforme as orientações técnicas para os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes (2008) é recomendável uma equipe profissional mínima que seja composta por: um coordenador com a formação mínima em nível superior e que tenha experiência em função congênere; a equipe técnica deverá ser composta por um assistente social e um psicólogo, para atendimento até 20 crianças, com formação em nível superior na especialidade exigida (serviço social ou psicologia) e que tenha experiência no atendimento a crianças, adolescentes e famílias em situação de risco; Cuidador(a) /educador(a), um profissional para cada dez usuários por turno, formação mínima de nível médio e capacitação específica; auxiliar de cuidador(a) /educador(a), um profissional para cada dez usuários por turno, formação mínima de nível fundamental e capacitação específica

Observa-se, na Tabela 19, que o colaborador mais frequente encontrado nas instituições é o administrador estando presente em 46 (76,6%) instituições no total das 60 unidades. Seguido pelo Educador 44 (73,3%) e psicólogo 37 (61,6%) que estão presentes nas instituições. O assistente social está em menos da metade das instituições, 28 (46,6%).

Destarte, considerando o papel estratégico desempenhado pelas instituições de acolhimento no tocante à implementação de uma parte da política destinada a crianças e adolescentes que necessitam de proteção, bem como a importância dos princípios instituídos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente para serem seguidos por essas entidades, é fundamental conhecer os profissionais que atuam nessas unidades já que, em última instância, deles é a responsabilidade por grande parte da aplicação do que está estabelecido na lei. (GUERESI DE MELLO E SILVA, 2004).

**TABELA 19: Perfil das Pessoas que Colaboram com as instituições**

COLABORADORES		NÚMERO DE COLABORADORES						
		NENHUM	1	2	3	4	5 ou mais	TOTAL
Prestador de serviços	Frequência	43	10	4	1	0	2	60
	Porcentagem	71,7%	16,7%	6,7%	1,7%	0,0%	3,3%	100,0%
Estagiário	Frequência	55	2	2	0	0	1	60
	Porcentagem	91,7%	3,3%	3,3%	0,0%	0,0%	1,7%	100,0%
Voluntário	Frequência	38	8	2	0	3	9	60
	Porcentagem	63,3%	13,3%	3,3%	0,0%	5,0%	15,0%	100,0%
Administrador	Frequência	14	44	1	0	0	1	60
	Porcentagem	23,3%	73,3%	1,7%	0,0%	0,0%	1,7%	100,0%
Advogado	Frequência	49	11	0	0	0	0	60
	Porcentagem	81,7%	18,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Contador	Frequência	43	17	0	0	0	0	60
	Porcentagem	71,7%	28,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Auxiliar Administrativo	Frequência	52	8	0	0	0	0	60
	Porcentagem	86,7%	13,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Cozinheiro	Frequência	35	25	0	0	0	0	60
	Porcentagem	58,3%	41,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Auxiliar de Serviços Gerais	Frequência	27	32	0	1	0	0	60
	Porcentagem	45,0%	53,3%	0,0%	1,7%	0,0%	0,0%	100,0%
Assistente Social	Frequência	32	28	0	0	0	0	60
	Porcentagem	53,3%	46,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Psicólogo	Frequência	23	37	0	0	0	0	60
	Porcentagem	38,3%	61,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Pedagogo	Frequência	54	6	0	0	0	0	60
	Porcentagem	90,0%	10,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Psicopedagogo	Frequência	55	5	0	0	0	0	60
	Porcentagem	91,7%	8,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Educador	Frequência	16	41	2	0	1	0	60
	Porcentagem	26,7%	68,3%	3,3%	0,0%	1,7%	0,0%	100,0%
Recreador	Frequência	52	8	0	0	0	0	60
	Porcentagem	86,7%	13,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Pai Social	Frequência	55	5	0	0	0	0	60
	Porcentagem	91,7%	8,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Mãe social	Frequência	34	26	0	0	0	0	60
	Porcentagem	56,7%	43,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Médico	Frequência	52	8	0	0	0	0	60
	Porcentagem	86,7%	13,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Enfermeiro	Frequência	55	5	0	0	0	0	60
	Porcentagem	91,7%	8,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Dentista	Frequência	51	9	0	0	0	0	60
	Porcentagem	85,0%	15,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Nutricionista	Frequência	57	3	0	0	0	0	60
	Porcentagem	95,0%	5,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%

Fonte: Fundação João Pinheiro

### Qualificação dos Colaboradores:

Investir na capacitação e acompanhamento de toda a equipe, é indispensável para se alcançar qualidade no atendimento, visto se tratar de uma tarefa complexa. Nesse sentido, indispensável que seja realizada capacitação inicial de qualidade, e formação continuada dos profissionais.

Amparados nas diretrizes do ECA, os profissionais das entidades que oferecem programas de acolhimento passam a ter o papel de educadores, o que demanda não apenas profissionalização da área, mas também a existência de uma política de recursos humanos que envolva seleção apropriada; capacitação permanente, considerando as peculiaridades e dificuldades do trabalho a ser desenvolvido; incentivos e valorização, o que também inclui uma remuneração adequada.

A qualificação dos colaboradores é ponto fundamental para que eles possam desempenhar seu papel com autonomia, evitando-se assim conflitos que possam de alguma maneira prejudicar o desenvolvimento da criança e do adolescente. Para que os colaboradores consigam cumprir suas atribuições precisam dispor de apoio e orientação por parte da equipe técnica do órgão gestor da execução, bem como de espaço para trocas, nos quais possam compartilhar entre si experiências e angústias decorrentes da atuação, buscando a construção coletiva de estratégias para o enfrentamento de desafios.

De acordo com a tabela 20, 52 (86,6%) instituições responderam que sua equipe de Recursos Humanos participou de alguma qualificação ou treinamento no ano de 2007.

**TABELA 20: Colaboradores treinamento e/ou capacitação**

<b>QUALIFICAÇÃO E/OU TREINAMENTO DOS FUNCIONÁRIOS NOS ÚLTIMOS 12 MESES</b>	<b>Frequência</b>	<b>Percentual</b>
Sim	52	86,7%
Não	8	13,3%
<b>TOTAL</b>	<b>60</b>	<b>100,0%</b>

Conforme a tabela 21, os treinamentos são realizados, na maioria das vezes, fora da instituição em 45 (75%) unidades e menos da metade das instituições realizam treinamento interno 22 (36,6%).

Esse último dado revela uma preocupação, visto que, para o constante aprimoramento do cuidado prestado, devem ser realizados estudos de caso periódicos com a participação da equipe técnica das unidades, colaboradores, responsáveis pela execução municipal do serviço, que consigam refletir sobre o trabalho desenvolvido com cada criança/adolescente e as dificuldades encontradas. Esses estudos devem propiciar também planejamentos de intervenções que tenham como objetivo a melhoria do atendimento no serviço, bem como a potencialização de aspectos que favoreçam o processo de desenvolvimento, auto-estima e autonomia do público atendido.

**TABELA 21: Qualificação Profissional**

TREINAMENTO		NÚMERO DE VEZES						TOTAL
		Nenhum	1	2	3	4	5 ou mais	
Treinamento na Instituição	Frequência	38	4	2	3	2	11	60
	Porcentagem	63,3%	6,7%	3,3%	5,0%	3,3%	18,3%	100,0%
Treinamento fora da Instituição	Frequência	15	22	8	3	4	8	60
	Porcentagem	25,0%	36,7%	13,3%	5,0%	6,7%	13,3%	100,0%

Fonte: Fundação João Pinheiro

Este tópico abordou aspectos referentes à infra-estrutura e recursos humanos. Enquanto cidadãos, sujeitos de direitos, às crianças e os adolescentes são assegurados todos os direitos fundamentais resguardados constitucionalmente. Nessa direção, deve ser a eles efetivados o direito a uma moradia digna que lhes permita o pleno desenvolvimento e a proteção da sua integridade física, moral e psíquica. Os dados demonstram em relação à infra-estrutura que as instituições estão se aproximando das exigências estabelecidas nas normativas, pois há diversidade de instalações físicas e na maioria das instituições o número de quartos e banheiros é compatível com o número máximo de usuários estipulado pela resolução do CMDCA. Ao gestor municipal compete, todavia, exigir que se sejam observadas condições adequadas de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança e os objetos necessários à higiene pessoal.

No que se refere aos recursos humanos, observa-se que ainda é muito heterogênea a gama de profissionais que desenvolvem algum tipo de atividade nas instituições. Esses dados evidenciam que não há um critério uniforme adotado pelas instituições na contratação de pessoal. Tal atitude pode acarretar na incompatibilidade e má execução entre a atividade desenvolvida pelas pessoas que não são vocacionadas ao trabalho com crianças e adolescentes. Nesse sentido, cabe ao gestor municipal direcionar minimamente o perfil dos profissionais

que irão compor a equipe das instituições, sempre levando em consideração a condição peculiar de desenvolvimento das crianças e adolescentes.

No tocante a qualificação dos profissionais percebe-se que há um esforço para que ela ocorra. Esta atitude evidencia uma preocupação com a melhoria do trabalho e vai de encontro ao ECA<sup>13</sup> que estabelece que os entes federados, por intermédio dos Poderes Executivo e Judiciário, promoverão conjuntamente a permanente qualificação dos profissionais que atuam direta ou indiretamente em programas de acolhimento institucional.

#### 5.4 Relação com a Comunidade e com a Família

Na perspectiva do MDS (2006) os espaços e as instituições sociais são mediadores das relações que as crianças e os adolescentes estabelecem, colaborando para a construção de relações afetivas e de suas identidades individual e coletiva. Nessa direção, caso o afastamento do convívio familiar seja necessário, as crianças e adolescentes devem, na medida do possível, permanecer no contexto social que lhes é familiar. Além de muito importante para o desenvolvimento pessoal, a convivência comunitária favorável contribui para o fortalecimento dos vínculos familiares e a inserção social da família.

A permanência no acolhimento não deve se constituir em fator de isolamento ou exclusão. As balizas para a garantia do direito à convivência familiar e comunitária, direito fundamental estabelecido no ECA, tratam de vários aspectos a serem considerados para que se evite o estigma social e o afastamento de crianças e adolescentes da convivência com suas famílias e com as pessoas da comunidade.

Para Guerresi de Mello (2004, p. 139)

*Durante a vigência da doutrina da situação irregular, inspiradora do antigo Código de Menores, as instituições chamadas "totais", destinadas a crianças e adolescentes em situação de risco como orfanatos, internatos, asilos, reformatórios, materializavam-se em construções muito características: prédios enormes; longos corredores; quartos numerosos que reuniam muitas camas; não identidade individualizada dos espaços. Além disso, previam a realização intramuros de quase todas as atividades atinentes à vida das crianças e dos adolescentes abrigados: consultórios médicos, gabinetes odontológicos, enfermarias, salas de aula, capelas, ginásios esportivos. Em síntese, um ambiente tipicamente institucional voltado à ampla intervenção e "reforma" no modo de ser e viver dos abrigados, uma vez que as instituições tinham como objetivo transformá-los em indivíduos mais adequados às exigências da sociedade da época.*

---

<sup>13</sup> Art. 92 § 3º do ECA.

Para a realização da medida de acolhimento as instituições devem possibilitar a crianças e adolescentes o acesso a programas comunitários no município de modo a favorecer o direito à convivência social. Na tabela 22, observa-se que (83,3%) das instituições asseveraram que realizam passeios com as crianças e adolescentes, sendo que (81,7%) das instituições realizam visitação de museus, cinemas, parques e jardins. No entanto, há ainda instituições ainda que em número reduzido (3,3) que descumprem essa normativa e privam crianças e adolescentes da convivência social. Sobretudo, ainda falta estratégia de coordenação das várias atividades desenvolvidas com os demais programas, serviços e autoridades públicas que compõem a “rede de proteção” dos direitos infanto-juvenis, que deveriam contribuir para a promoção efetiva da convivência familiar e comunitária daqueles que vivem nessas unidades.

**TABELA 22: Convivência comunitária**

<b>CONVIVÊNCIA COMUNITÁRIA</b>	<b>Freqüência</b>	<b>Porcentagem</b>
Não possui ações de incentivo à convivência comunitária	2	3,3%
Promove a visitação de museus, cinemas, parques e jardins	49	81,7%
Promove a visitação de colegas de escola	33	55,0%
Participa e/ou realiza festas, gincanas, quermesses, abertas à comunidade	42	70,0%
Promove passeios das crianças/adolescentes	50	83,3%
Promove atividades esportivas com a comunidade	36	60,0%

Fonte: Fundação João Pinheiro

Serviços Oferecidos às Crianças e Adolescentes:

O acolhimento não deve significar privação do direito à convivência comunitária. Os serviços de acolhimento institucional devem se localizar em áreas residenciais, sem distanciar-se excessivamente, do ponto de vista geográfico e sócio-econômico, do contexto de origem das crianças e adolescentes. Exceto determinação judicial em contrário. Essa proximidade tem como objetivo resguardar os vínculos comunitários existentes e evitar que, além do afastamento da família, o acolhimento implique em afastamento da criança e do adolescente de seus colegas, vizinhos, escola, atividades realizadas na comunidade, entre outros.

Conforme as orientações técnicas para os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes (2008) para evitar prejuízo ao direito à convivência comunitária, espaços públicos e instituições, os serviços de acolhimento devem evitar concentrar em suas dependências equipamentos destinados à oferta de serviços de outra natureza, como, por exemplo, de atendimento médico, odontológico, educação infantil, tampouco deverão concentrar espaços de lazer geralmente não disponibilizados em unidades residenciais, como quadras poliesportivas.

Dentre os tipos de serviço listados, tabela 23, o mais ofertado é o de assistência odontológica, com 47 ocorrências e em segundo lugar a assistência médica, que conta com 46. Crianças e adolescentes devem participar do cotidiano da comunidade e ter a oportunidade de construir laços de afetividade significativos com a mesma. Para isso deve ser possibilitado a ela a utilização da rede socioassistencial, de educação, saúde, cultura, esporte e lazer disponíveis na rede pública ou comunitária. No acesso a atividades culturais, esportivas e de lazer será observado o interesse, as habilidades e grau de desenvolvimento da criança e do adolescente.

Com relação ao modo como são ofertados os serviços, as instituições foram inquiridas com base em 2 tipos de ofertas possíveis: oferta interna à instituição (o serviço era ofertado dentro das instalações da unidade), externa (o serviço era ofertado fora das instalações do unidade). Do tipo “oferta interna” o serviço mais ofertado é o reforço escolar, com 39 ocorrências. O tipo de serviço mais frequentemente ofertado, externamente à instituição, é o de assistência odontológica, com 47 ocorrências.

De maneira geral, ao se comparar os serviços “Inserção em programas de trabalho protegido” e “Encaminhamento para grupos de ajuda” com os outros tipos, no que toca a participação na oferta, constata-se que eles são os tipos menos frequentes, independentemente se a oferta é interna, externa.

Em geral, no total das respostas a respeito do tipo de serviço oferecido pelas instituições de acolhimento, nota-se a predominância de oferta externa, em detrimento das ofertas interna.

Esse ponto demonstra avanço no tratamento destinado a crianças e adolescentes que se encontram em acolhimento institucional, visto que, além de oportunizar o contato de crianças e adolescentes acolhidos com crianças e adolescentes da comunidade, essas medidas têm como objetivo não transformar o ambiente de acolhimento em “instituições totais” que podem prejudicar o desenvolvimento da autonomia e da socialização dos atendidos. O acesso aos

serviços na rede local tem como objetivo, ainda, inserir a criança e o adolescente em atividades que possam continuar a frequentar após a reintegração familiar.

**TABELA 23: Serviços oferecidos às Crianças e aos Adolescentes**

SERVIÇOS OFERECIDOS		LOCAL		
		INTERNO	EXTERNO	TOTAL
Atividades esportivas	Frequência	3	26	29
	Porcentagem	10,3%	89,7%	100,0%
Atendimento Psicológico	Frequência	12	39	51
	Porcentagem	23,5%	76,5%	100,0%
Assistência Jurídica	Frequência	4	23	27
	Porcentagem	14,8%	85,2%	100,0%
Assistência Odontológica	Frequência	9	47	56
	Porcentagem	16,1%	83,9%	100,0%
Orientação Sexual	Frequência	30	1	31
	Porcentagem	96,8%	3,2%	100,0%
Reforço Escolar	Frequência	39	6	45
	Porcentagem	86,7%	13,3%	100,0%
Encaminhamento para grupos de ajuda	Frequência	2	13	15
	Porcentagem	13,3%	86,7%	100,0%
Assistência Médica	Frequência	1	46	47
	Porcentagem	2,1%	97,9%	100,0%
Atividades Culturais	Frequência	4	26	30
	Porcentagem	13,3%	86,7%	100,0%
Cursos Profissionalizantes	Frequência	10	25	35
	Porcentagem	28,6%	71,4%	100,0%
Encaminhamento para trabalho de qualquer tipo	Frequência	2	24	26
	Porcentagem	7,7%	92,3%	100,0%
Inserção em programa de trabalho protegido	Frequência	9	18	27
	Porcentagem	33,3%	66,7%	100,0%
Outros Serviços	Frequência	2	5	7
	Porcentagem	28,6%	71,4%	100,0%

Fonte: Fundação João Pinheiro

#### Direito à Convivência Familiar:

O Direito a convivência familiar e comunitária assegurados a crianças e o adolescentes está reconhecido na Constituição Federal e no ECA, bem como em outras legislações e normativas nacionais e internacionais. Ao lado deste reconhecimento está a noção que a convivência familiar e comunitária é essencial para o desenvolvimento da criança e do adolescente.

Para Silva (2004) os motivos que levam uma criança ou um adolescente que tem uma família, com a qual mantém vínculo constante a viver em uma instituição ainda estão longe de ser conclusivas, pois sendo a pobreza um dos motivos para a institucionalização, a mesma não é suficiente para explicar as razões que levam algumas famílias pobres a desampararem seus filhos em instituições e, outras, da mesma classe social, continuarem se responsabilizando pelos cuidados com sua prole. Entretanto, a pobreza, ao aumentar a vulnerabilidade social das famílias mais pobres, pode potencializar outros fatores de risco, contribuindo para que crianças e adolescentes mais pobres tenham mais chances de passar por episódios de abandono, violência e negligência.

Verifica-se na tabela 24 que mais de (90%) das instituições afirmam que procuram a família quando as crianças e adolescentes estão institucionalizados.

**TABELA 24: Instituição e Família**

<b>Instituição procura a família</b>	<b>Frequência</b>	<b>Percentual</b>
Sim	55	91,7%
Não	5	8,3%
Total	60	100,0%

Fonte: Fundação João Pinheiro

Em relação aos aspectos do atendimento realizado pelas instituições quanto à convivência familiar, pela tabela 25 é possível observar que existem ações de incentivo à convivência das crianças e dos adolescentes com suas famílias de origem, a maioria dos programas aceita visitas dos familiares às crianças e aos adolescentes nas instituições (75%).

**TABELA 25: Família e Visitação**

<b>Permite visitas de adolescentes e às suas famílias</b>	<b>Frequência</b>	<b>Percentual</b>
Sim	45	75,0%
Não	15	25,0%
Total	60	100,0%

Fonte: Fundação João Pinheiro

Na tabela 26, nota-se que essas visitas normalmente são reguladas pelas instituições e permitidas, na maioria das vezes, semanalmente (55,8%).

**TABELA 26: Visita das famílias**

<b>POSSIBILIDADE DE VISITA DAS FAMÍLIAS</b>	<b>Freqüência</b>	<b>Porcentagem</b>
A instituição está aberta às famílias a qualquer momento	16	30,8%
Semanalmente	29	55,8%
Quinzenalmente	6	11,5%
Mensalmente	1	1,9%
Total	52	100,0%

Fonte: Fundação João Pinheiro

Além do fortalecimento e da manutenção dos vínculos afetivos entre as crianças e adolescentes atendidos e seus familiares, o acompanhamento familiar constitui ação importante e complexa. Nessa direção, (86,7%) das instituições asseguram que realizam acompanhamento familiar, todavia não essa informação, por si só, não é capaz de traduzir a qualidade ou efetividade desse acompanhamento (tabela 27).

**TABELA 27: Instituição e Acompanhamento Familiar**

<b>Realiza acompanhamento familiar</b>	<b>Freqüência</b>	<b>Percentual</b>
Sim	52	86,7%
Não	8	13,3%
Total	60	100,0%

Fonte: Fundação João Pinheiro

Muito embora a maioria dos programas permita a visitação das famílias e acompanhamento social, 34 instituições não oferecem nenhum tipo de serviços às famílias.

Pela tabela 28, é possível observar que dos serviços ofertados pelas entidades às famílias o encaminhamento da família para grupos de ajudas foi o que mais apareceu (30%) e o serviço menos ofertado (5%) é o apoio financeiro às famílias que tem seus filhos acolhidos.

**TABELA 28: Serviços fornecidos às famílias**

SERVIÇOS OFERECIDOS		LOCAL		
		INTERNO	EXTERNO	TOTAL
Atendimento Psicológico	Frequência	7	9	16
	Porcentagem	43,8%	56,3%	100,0%
Assistência Jurídica	Frequência	3	11	14
	Porcentagem	21,4%	78,6%	100,0%
Orientação Sexual	Frequência	4	5	9
	Porcentagem	44,4%	55,6%	100,0%
Encaminhamento para grupos de ajuda	Frequência	3	15	18
	Porcentagem	16,7%	83,3%	100,0%
Apoio financeiro	Frequência	1	2	3
	Porcentagem	33,3%	66,7%	100,0%
Apoio material	Frequência	11	6	17
	Porcentagem	64,7%	35,3%	100,0%
Cursos Profissionalizantes	Frequência	0	12	12
	Porcentagem	0,0%	100,0%	100,0%
Atividades Culturais	Frequência	3	6	9
	Porcentagem	33,3%	66,7%	100,0%
Outros Serviços	Frequência	4	3	7
	Porcentagem	57,1%	42,9%	100,0%

Fonte: Fundação João Pinheiro

As questões mais decisivas talvez estejam relacionadas com a falta de diretrizes para a realização de trabalhos com as famílias, pois, conforme a tabela 29, a maioria das unidades não possuem diretrizes para trabalhar com as famílias e as que possuem tais diretrizes não compartilham com todos os funcionários que trabalham nas instituições, totalizando (70%).

**TABELA 29: Diretrizes ao trabalho com outras famílias**

Existem diretrizes para o trabalho com as famílias	Frequência	Percentual
Sim e é de conhecimento de todos os funcionários	17	28,3%
Sim, mas não é de conhecimentos de todos	10	16,7%
Não possui	32	53,3%
Não sabe	1	1,7%
Total	60	100,0%

Fonte: Fundação João Pinheiro

Este último tópico se destinou a analisar a relação de proximidade ou distanciamento que as instituições mantêm com a comunidade e a família de origem das crianças e adolescentes acolhidos. A maioria das instituições afirmou que utiliza a rede comunitária para os serviços, tais como: escolarização; cuidados médicos, psicológicos, odontológicos e farmacêuticos; atividades culturais, esportivas e de lazer; esses dados se aproximam das exigências do ECA que em seu artigo 94, § 2º, prevê que no cumprimento das obrigações as entidades utilizarão preferencialmente os recursos da comunidade.

Além disso, o ECA dispõe<sup>14</sup> que as entidades que desenvolvem programas de acolhimento familiar ou institucional estimularão o contato da criança ou adolescente com seus pais e parentes. De acordo com os entrevistados, o convívio familiar é possível, sendo permitido pelas instituições. Entretanto, o desejável seria que houvesse ações contínuas que promovessem uma maior integração entre a instituição, a família e os usuários do serviço de maneira a efetivar a provisoriedade e excepcionalidade da medida. A política pública municipal deve investir em alguns serviços que possibilite a superação das vulnerabilidades sociais e familiares que impedem o retorno dos usuários do serviço de acolhimento institucional para sua residência.

---

<sup>14</sup> Art. 92 § 4º do ECA.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa dissertação pretendeu relacionar as políticas públicas e a medida protetiva de acolhimento institucional destinadas a crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social. Nessa relação, buscou-se examinar o modo como as instituições efetivam os direitos da criança e do adolescente preconizados pelo ECA, restringindo-se a coleta de dados da pesquisa ao Município Belo Horizonte e como essa política pública é implementada pelo órgão gestor municipal.

O Estatuto da Criança e do Adolescente solidificou novas maneiras de conceber a infância e a adolescência e, conseqüentemente, de atendê-las quando em situação de risco pessoal ou social.

A efetivação dos direitos da criança e do adolescente está fortemente relacionada à histórica de incapacidade do Estado brasileiro em promover políticas públicas, principalmente às políticas sociais, com qualidade e acessíveis aos respectivos usuários. Pode-se também aferir que as políticas sociais, para serem implementadas adequadamente, dependem de outras questões, como o papel que todos os atores desempenham no seu processo de efetivação, tanto no nível federal e estadual, como no municipal (JANCZURA, 2008).

Esse estudo demonstrou que a efetivação da medida protetiva de acolhimento institucional destinadas a crianças e adolescentes é complexa, que demanda articulação de ações que envolvem a responsabilidade conjunta do Estado, da família e da sociedade, conforme disposto no ECA e na Constituição Federal. Os responsáveis pela execução do serviço de acolhimento institucional devem fazê-lo de forma a colaborar para que as crianças e os adolescentes sob sua guarda possam exercer plenamente seus direitos, de maneira especial o direito à convivência familiar e comunitária, fugindo do afastamento representado pela institucionalização.

A concretização das políticas públicas não é só de responsabilidade do município, mas também da sociedade civil. Conferir políticas sociais básicas em favor da criança e do adolescente implica também a participação constante da sociedade civil, no sentido de pressionar e cobrar do Estado a validação do ECA, participar da formulação das políticas sociais e fiscalizar o seu cumprimento, inclusive denunciando as omissões e ações que não correspondem à doutrina da Proteção Integral preconizada no Estatuto.

O ECA visa acabar com a cultura da institucionalização ao garantir a excepcionalidade da medida, expressando, também, que a pobreza familiar não constitui motivo suficiente para que se impeça à criança e ao adolescente o convívio familiar. Nesse sentido, o afastamento do convívio familiar deve ocorrer apenas quando for medida inevitável e, ainda neste caso, a permanência da criança ou do adolescente em abrigo deve ser breve. Além disso, é essencial ações que fortaleçam os vínculos familiares e, quando esgotados os recursos sem que se obtenha resposta, promover o mais rápido possível a inserção em família substituta.

Ao fazer uma análise dos artigos do estatuto, forçoso concluir que a legislação inova ao introduzir princípios que, se cumpridos, são capazes de evitar a institucionalização de crianças e adolescentes. No entanto, para que os dispositivos do ECA concernentes às medidas de proteção sejam cumpridos, é indispensável que tanto os responsáveis por sua aplicação quanto os executores tenham não somente amplo conhecimento do estatuto, mas também compartilhem dos seus objetivos.

Na análise dos dados declarados pelas instituições, emergiu a situação de rua como o principal motivo para a institucionalização de crianças e adolescentes. Nesse sentido é forçoso pensar que a medida de acolhimento institucional é aplicada para resolver os problemas de ausência e escassez de políticas sociais públicas e de uma rede socioassistencial precária no Município, com um financiamento reduzido em comparação com outras políticas.

Contudo, a ausência de recursos materiais por si só não deve ser motivo suficiente para separar a criança ou o adolescente do convívio familiar, conduzi-los para serviços de acolhimento ou, ainda, para impedir a reintegração. Nesse sentido, o Estado deve criar estratégias que possam levar ao resgate dos vínculos originais ou, em caso de sua impossibilidade, elaborar políticas públicas necessárias para a formação de novos vínculos que garantam o direito à convivência familiar e comunitária.

A institucionalização indevida desabona os usuários e suas famílias, não respeita a individualidade, as potencialidades e muitas vezes a história das crianças e adolescentes, não preserva os laços familiares e comunitários, revitimiza, ao invés de reparar; viola direitos, ao invés de proteger.

Nesse estudo, foi possível observar que para a implementação da política pública de acolhimento institucional alguns desafios devem ser enfrentados relativos à tradição e estrutura do Município, em especial relacionado à maneira de operar as políticas governamentais, o formato político-institucional dos processos decisórios, a definição do *mix* apropriado entre público/privado nas políticas, participação e descentralização, os mecanismos de financiamento das políticas e o alcance universal dos programas.

#### A) Política pública *versus* provisão privada

A rede de atendimento a crianças e adolescentes em Belo Horizonte tem como característica o caráter não público ou semi-público na prestação do serviço de acolhimento institucional, já que tal medida é executada pela sociedade por meio dos convênios com o município, subsistindo, ainda, a prestação por entidades não conveniadas.

O serviço de acolhimento institucional é realizado por uma rede de instituições privadas que se caracterizam pela heterogeneidade na prestação desse serviço tendo em vista o modo singular de cada instituição ao realizar o atendimento. O conhecimento que existe sobre a quantidade e a distribuição das instituições de acolhimento no município é limitado. Ademais, há significativa diversidade de práticas e tipos de organizações, que nem sempre se enquadram exatamente nos modelos pré-estabelecidos nas normativas, ou seja, não há provisão direta pelo Estado dessa medida de proteção.

O problema relacionado a essa área está, em grande medida, no limite da capacidade de governança, isto é, do governo em apontar problemas críticos e formular políticas adequadas; de mobilizar os meios e recursos necessários à execução das políticas (tomada de decisão e processos de implementação) e de liderar e mobilizar meios políticos (articulação de alianças e fortalecimento de arenas de negociação).

O fato de não prover diretamente o serviço não exclui a responsabilidade do Estado frente à execução dessa política. Nesse sentido, ele deve estabelecer parâmetros mínimos adequados ao funcionamento dessas entidades, além disso, deve oferecer meios para que as pessoas que desenvolvam as atividades sejam submetidas com frequência a capacitações, bem como o poder público deve supervisionar as instituições de modo a fiscalizar se elas cumprem com as exigências estabelecidas pelas diversas normativas relacionadas ao serviço de acolhimento institucional destinados à infância e adolescência.

#### B) Rede conveniada e não conveniada com o município

Percebe-se a presença de dois modelos de gestão e de financiamento dos serviços socioassistenciais prestados pela rede de entidades de atendimento à população usuária da política de acolhimento institucional no município, quais sejam: às conveniadas ao Município e a rede das não conveniadas.

Em tese, os modelos podem ser assim entendidos: O modelo estabelecido com a rede conveniada deve ser entendido como o modelo regulado, gerido e fiscalizado pelo poder público e pela sociedade. O modelo das entidades não conveniadas se delimita por meio das atividades desenvolvidas pelas entidades beneficentes de assistência social, com foco na vertente da filantropia, sob precária administração pública e estatal das ações e dos regimentos. Esse fato evidencia o movimento pendular entre a filantropia e a efetivação da política pública, ambos alicerçados em legislações e práticas de lógicas distintas, mas que convivem com total robustez.

Isso porque antes mesmo da assistência social ser entendida como direito do cidadão e dever do Estado, havia, em Belo Horizonte, entidades que se destinavam ao “abrigo” de crianças e adolescentes. Dessa maneira, verifica-se dependência que vem da trajetória das políticas não governamentais, isto é, não reguladas ou executadas pelo Estado.

O Município de Belo Horizonte optou pela prestação do serviço de acolhimento institucional de forma indireta, de modo que para o serviço de acolhimento institucional possa ser realizado foram firmados convênios com instituições que já realizavam o serviço e até

mesmo abriram a possibilidade de conveniar novas instituições. Ao se deparar com uma rede já instalada de atendimento ao usuário, o município não tem dispêndios quanto à instalação de novas entidades podendo dirigir recursos para equacionar as diferenças havidas nas instituições em funcionamento, já que há uma distribuição prévia no município das entidades.

Além disso, as instituições que dependem do repasse de recursos financeiros por meio dos convênios firmados com o município operam com relativa incerteza, pois não se pode conceber de antemão se o convênio será ou não renovado, ficando a mercê da boa vontade da renovação pelo gestor municipal.

#### C) Forma de financiamento X objetivos da política

Na política pública destinada ao acolhimento institucional, uma questão a ser pensada se refere ao repasse financeiro, especificamente, na fixação de valores *per capita*, que atribuem recursos aos serviços com base no número total de atendimentos e não pela sua conformação e capacidade instalada. No caso do acolhimento institucional pode gerar uma lógica perversa ao adotar o modelo de financiamento *per capita*, visto que estimula a institucionalização. Esse modelo de valores *per capita* deve ser substituído, sendo criado o modelo de pisos de atenção, a serem fixados em função dos níveis de complexidade dos serviços.

#### D) Distribuição dos serviços cobertura X modelo de financiamento custeio das entidades

Há dois entendimentos distintos em relação à assistência social, que transitam entre a filantropia e a política pública, essa dualidade resulta na execução entremeada no tocante a cobertura dos serviços oferecidos pela rede de acolhimento e a maneira de financiamento, dificultando, sobremaneira, a materialização do SUAS.

Na perspectiva do MDS, a previsão da cobertura e de repasse de recursos deve se pautar nos diagnósticos socioterritoriais que avaliam as demandas e prioridades conforme as diversidades de cada região. Todavia, como a rede de instituições que realizam a medida protetiva de acolhimento institucional é privada, elas muitas vezes não estão localizadas geograficamente segundo a necessidade do público ao qual se destinam, nesse sentido pode haver concentração de entidades em determinada região e carência em outra.

#### E) Discricionariedade versus universalismo

Deve-se reduzir o grau de discricionariedade, arbitrariedade para manter ou selecionar as instituições que realizam a política pública de acolhimento institucional no município.

Havendo necessidade de aumentar o número de instituições deverá ser realizado chamamento público de modo a permitir que toda a sociedade tome conhecimento da ampliação e, também, para que todos possam participar do certame caso tenham interesse.

#### F) Instrumentos de gestão e territorialização

Necessária a criação de instrumentos de gestão aptos a uniformizar o atendimento, nesse sentido devem ser criados critérios de qualidade para o atendimento em instituições que realizam acolhimento e meios de acompanhamento, fiscalização do cumprimento dos padrões pré estabelecidos.

Além disso, é preciso que os serviços sejam ofertados próximos ao cidadão, de modo a antecipar respostas às suas necessidades e facilitar o acesso, em uma perspectiva de proteção social pró-ativa. Mas para tanto, deverão ser organizados a partir do conhecimento do território, de seus recursos, de sua população, das relações sociais e de classes da identificação das demandas sociais, das suas carências, mas também das potencialidades locais e regionais que esses territórios contém.

Com o princípio da *territorialização* há múltiplos ganhos para a gestão e especialmente para a população usuária. A dimensão territorial implica tratar a cidade e seus territórios como “chão da política pública” (Koga e Ramos, 2004:56), o que significa um deslocamento para além da setorialidade adotada tradicionalmente, no sentido de abranger o trabalho em rede dos serviços públicos e privados que se organizam nos territórios onde as diversas comunidades vivem e tecem seu cotidiano.

A avassaladora mudança legislativa provocada pelo ECA, apesar de influenciar o modo de operar/implementar a política pública destinada ao acolhimento institucional em Belo Horizonte, não foi ainda suficiente para demover algumas práticas no nosso município. Assim, um grande desafio que é colocado para a implementação do SUAS, é a ruptura com a antiga lógica de atendimento, incompatível com os marcos regulatórios vigentes.

O acolhimento institucional parece ser ainda uma mistura de passado e futuro isto é, expressa as contradições históricas no momento presente. Encontra-se num movimento pendular entre um passado, ou seja, aquele lugar permanente de colocação de crianças abandonadas, negligenciadas, e o futuro onde se deseja a concretização do ECA e das garantias dos direitos das crianças e dos adolescentes preconizados pela nova ordem Constitucional. Segundo Janczura (2008), a medida de acolhimento institucional está entre o passado e o futuro, porque ele não é mais totalmente o que era e ainda não é o que deveria ser.

No presente, ele é parcialmente o que preconiza o ECA: um elemento de apoio social e afetivo e proteção provisória.

Ao terminar esse trabalho algumas constatações puderam ser feitas, com o intuito de evitar institucionalização imprópria ou prolongada. O órgão gestor responsável pela política pública e as instituições que realizam acolhimento institucional devem estar atentas para alguns fatores, sendo os principais: o acolhimento de crianças e adolescentes sem decisão judicial; a insuficiência de fiscalização e supervisão das instituições de abrigo por parte do Judiciário, do Ministério Público, prefeitura e, principalmente, dos Conselhos Tutelares; a inexistência de profissionais capacitados para realizar intervenções no ambiente familiar dos abrigados, promovendo a reinserção deles; a existência de crianças e adolescentes colocados em instituições distantes de sua residência, o que dificulta o contato físico com a família de origem; a ausência de políticas públicas de apoio às famílias; a demora no julgamento dos processos por parte do Judiciário.

Espera-se que os dados obtidos e analisados tenham a capacidade subsidiar a construção de instrumentos facilitadores do intercâmbio de informações e experiências entre os profissionais e entidades, cujo foco de atuação, seja a criança e adolescente institucionalizado. Acredita-se que o conhecimento resultante seja capaz de estimular novas pesquisas e estudos na área, servindo ainda como importante ferramenta de aprimoramento das intervenções dos agentes que operam na realidade das instituições, entre eles, os que estão envolvidos na fiscalização e supervisão das mesmas. Espera-se ainda, que facilite a implementação de ações integradas, tendo a possibilidade de subsidiar o planejamento de políticas públicas, a oferta de novos serviços e o reordenamento dos já existentes, além de criar uma rede de dados e de informações sobre as instituições que realizam a medida de acolhimento institucional no município de Belo Horizonte.

## 7 REFERÊNCIAS

**BAPTISTA, Myrian Veras, Coord. Crianças e adolescentes em situação de risco na cidade de São Paulo.** 2ª edição. São Paulo, Pólis / PUC-SP, 2002. 64p. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 1).

BELO HORIZONTE. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA. **Diagnóstico da realidade do atendimento em abrigos, não governamentais, do município de Belo Horizonte.** Belo Horizonte: CMDCA, 1997.

BELO HORIZONTE. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Resolução 31, de 03 de novembro de 1997. **Dispõe sobre diretrizes para funcionamento de entidades de atendimento em regime de abrigo.** Disponível em : <http://www.pbh.gov.br>  
Acesso em: 12 de julho de 2010.

. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. **Projeto Político Educativo para as entidades de Abrigo:** marco orientador das relações. Belo Horizonte: PBH/SMAAS, 2008.

. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. **Padrão de Qualidade e Custos do Serviço de Acolhida em Abrigo para Crianças e Adolescentes.** Belo Horizonte: PBH/SMAAS, 2008.

**BONI Valdete, QUARESMA Silvia Jurema Aprendendo a entrevistar:** como fazer entrevistas em Ciências Sociais Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC Vol. 2 nº 1 (3), janeiro-julho/2005.

BRASIL. CapacitaSuas Volume 1 SUAS: **Configurando os Eixos de Mudança** / Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – 1 ed. – Brasília: MDS, 2008.

BRASIL. CapacitaSuas Volume 2 **Desafios da Gestão do SUAS nos Municípios e Estados** / Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – 1 ed. – Brasília: MDS, 2008.

BRASIL. CapacitaSuas Volume 3 **Planos de Assistência Social: diretrizes para elaboração** / Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – 1 ed. – Brasília: MDS, 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, DF, 2004.

\_\_\_\_\_. **Norma Operacional Básica: NOB/SUAS** – construindo as bases para a implantação do sistema Único da Assistência Social. Brasília, DF, 2005.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. Brasília, DF: CONANDA 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais** – Texto da Resolução 109, de 11 de novembro de 2009. Brasília, DF: 2009.

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

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto Nº 17.943-A de 12 de outubro de 1927**. Consolida as leis de assistência e proteção a menores. 1927. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1910-1929/D17943A.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D17943A.htm) >. Acesso em: 12 outubro de 2010.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979**. Institui o Código de Menores. 1979

Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1970-1979/L6697.htm#art123](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1970-1979/L6697.htm#art123) >. Acesso em: 12 outubro de 2010.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. 1990. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm) >. Acesso em: 12 outubro de 2010.

BRASIL. **Lei 8742, de 07 de dezembro de 1993. Lei orgânica da Assistência Social**. Brasília, DF: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 1993.

BRASIL. **Orientações técnicas para os Serviços de acolhimento para crianças e Adolescentes** Brasília, DF, 2008.

COELHO, Vera Schattan P. **Interesses e Instituições na Política de Saúde**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, 1998. Acesso em: 25/04/2011. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69091998000200007>.

COLIN, Denise Ratmann Arruda. **Sistema de Gestão e Financiamento da Assistência Social**: transitando entre a filantropia e a política pública. Curitiba, 2008. Acesso em 21/02/2011. Disponível em: <http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/handle/1884/17500/Texto%20final%20tese%20corrigido.pdf?sequence=1>

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. As mudanças na agenda das políticas sociais no Brasil e os desafios da inovação. *In*: Carvalho A, Salles F, Guimarães M, Ude W. **Políticas públicas**. Belo Horizonte (MG): Editora UFMG; 2008.

FACHINETTO, Neidemar José. **Medida protetiva de abrigo: análise dialética e sua transformação social**. Porto Alegre, 2004.

JANCZURA, Rosane **Abrigos e políticas públicas: as contradições na efetivação dos direitos da criança e do adolescente** / Rosane Janczura. – Porto Alegre, 2008.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2 ed. Addison-Wesley Educational Publishers Inc, 1995.

LINDBLOM, Charles Edward. **O processo de Decisão Política**. Brasília: UnB, 1980.

\_\_\_\_\_. The Science of Muddling Through. **Public Administration Review**. V. 19, pp. 79-88, 1959.

MACHADO, Martha Toledo de. **A proteção Constitucional de crianças e adolescentes e os direitos humanos**. São Paulo: Manoele, 2003.

MELLO, Simone Guerresi de. **O ambiente físico no qual vivem crianças e adolescentes em situação de abrigo** *in* O direito à convivência familiar e comunitária : os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil /IPEA/CONANDA, Brasília 2004.

OLIVEIRA, Siro Darlan. **O Judiciário e a medida de abrigo no âmbito da proteção integral**: a experiência do Rio de Janeiro. *in* O direito à convivência familiar e comunitária : os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil /PEA/CONANDA, Brasília 2004.

PIMENTEL, Alessandra. O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, n. 114, nov. 2001 . Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-15742001000300008&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742001000300008&lng=pt&nrm=iso)>. acessos em 20 fev. 2011. <http://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742001000300008>.

RIZZINI, Irene e RIZZINI, Irma. **A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente**. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, UNICEF, CIESPI. 2004.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Política Públicas: Conceitos Básicos** In: O Estudo da Política: Tópicos Seleccionados ed.Brasília : Paralelo 15, 1998

SAMPAIO, Cira Maria Barreto. **Sobre abrigos**. Belo Horizonte: Conselho Municipal da Criança e do Adolescente, entrevista concedida em 28/07/2010.

SANTOS, Wanderley Guilherme. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campos, 1979.

SARAIVA, João Batista Costa. **Adolescente em Conflito com a Lei – da indiferença à proteção integral: uma abordagem sobre a responsabilidade penal juvenil**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SARAIVA, João Batista Costa. **A doutrina da proteção integral o princípio do superior interesse e a Convenção dos Direitos da Criança: conteúdo e significado**.

Disponível em: <<http://www.oaang.org/simposio/doutrinaProteIntegral.pdf>>. Acesso em: 13 de nov. 2010.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA, Enid Rocha Andrade da **O perfil da criança e do adolescente nos abrigos pesquisados. // O direito à convivência familiar e comunitária : os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil /PEA/CONANDA, Brasília 2004.**

SILVA, Enid Rocha Andrade e MELLO Simone Gueresi de. **Adolescentes em conflito com a lei: situação do atendimento institucional no Brasil**. Brasília, 2003. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/pub/td/2003/td\\_0979.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/2003/td_0979.pdf)

. **Um retrato dos abrigos para crianças e adolescentes da Rede SAC: características institucionais, forma de organização e serviços ofertados** *in* O direito à convivência familiar e comunitária : os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil /PEA/CONANDA, Brasília 2004.

. **Quem cuida? O quadro de recursos humanos nos abrigos.** *in* O direito à convivência familiar e comunitária : os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil /PEA/CONANDA, Brasília 2004.

SOUZA, Sérgio Augusto G. Pereira de. **A declaração dos direitos da criança e a convenção sobre os direitos da criança. Direitos humanos a proteger em um mundo em guerra.** Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 53, 1 jan. 2002. Disponível em: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/2568>. Acesso em: 10 nov. 2010.

SPOSATI, Aldaiza. “**Os desafios da municipalização do atendimento à criança e ao adolescente: o convívio entre a LOAS e o ECA.**” *In Serviço Social & Sociedade* nº46. São Paulo, Cortez, 1994.

YAZBEK, Maria. Carmelita. **Estado, Políticas Sociais e Implementação do SUAS.** In: Raquel, Raichelis (IEE). (Org.). SUAS: Configurando os eixos de mudança. 1 ed. Brasília: Prol Editora e Gráfica Ltda, 2008.

## 8 ANEXOS

**Instituições que realizam Acolhimento Institucional em Belo Horizonte – 2008 -  
Nome, Endereço, Regional, Telefone e Responsável**

<b>Instituição</b>	<b>Endereço</b>	<b>Regional</b>	<b>Telefone da Instituição</b>	<b>Responsável</b>
Casa Lar Enseada das Garças	Rua Francisco Negrão de Lima, 747 - Enseada das Garças	Pampulha	9311-3169	Antônio
Abrigo/ Ministério programa criança feliz: Juventude Feliz	Rua Radialista Joaquim da Fonseca, 109 - Céu Azul	Pampulha	9311-3168	Antônio
Abrigo/ Ministério programa criança feliz: Centro de passagem "Emaús"	Rua Professor Ribaladábio Gusmão, 415 - Enseada das Garças	Pampulha	3496-4985	Antônio
Abrigo/ Ministério programa criança feliz: Casa Lar Céu Azul	Rua México, 743 - Céu Azul	Pampulha	9311-3166	Antônio
Abrigo/ Providência Nossa Senhora da Conceição (Pastoral do menor): Centro de passagem "Vila Eunice"	Rua Marechal Falconieri, 133, Jardim Europa	Venda Nova	3423-8618	Antônio
Abrigo/ Associação Irmão Sol: Casa Copacabana	Rua Brasil, 186 Copacabana	Venda Nova	8825-0246	Antônio
Abrigo/ Ação Social Obreiros Mirins: Casa filhos de Abraão	Rua Barão de Monte Alto, 239 Cardoso	Barreiro	9812-1907	Antônio
Comunidade Manuel I	Rua Álvaro Ferreira Cardoso, 169 - bairro urucuia	Barreiro	3381-7176	Vinicius
Abrigo/ Ação Social Obreiros Mirins: Casa de Israel	Rua Maria Amélia Fonte Boa, 170, bairro Nova Gameleira, Regional Oeste	Oeste	33334-8039	Vinicius
Abrigo/ Casa Lares Obreiros Mirins: Casa Sara	Rua Izabel Cerdeira, 48 Betania	Oeste	3383-1828	Vinicius
Abrigo/ Casa Lares Obreiros Mirins: Casa Príncipe Paz	Rua Meca, 236 Betania	Oeste	3384-7686	Vinicius
Comunidade Manuel II	Rua Álvaro Ferreira Cardoso, 251 - bairro Uruçuia	Barreiro	3383-0600	Vinicius
UBEE - União Brasileira de Educação e Ensino (Lar Marista João Batista Berne)	Rua São Felicíssimo, 192 - Betânia CEP 30580-250	Oeste	3382-2023	Vinicius
Abrigo/ Lar Esperança Francisca Paula de Jesus: Unidade I	Rua Serra Negra, s/n - Bairro Nova Esperança	Noroeste		Claudinéia
Abrigo/ Ministério programa criança feliz: Grupos de Irmãos	Rua São José de Jacuri, 1536 - Planalto	Noroeste		Claudinéia
Associação Assistencial Nossa Senhora de Guadalupe	Rua Castelo de Elvas, 281 - Castelo	Pampulha		Claudinéia
Abrigo/ Ação Fraternal - Amigo do menor	Rua Monsenhor Nogueira Duarte, 211 - Santa Terezinha	Pampulha		Claudinéia
Abrigo/ Lar Esperança Francisca Paula de Jesus: Unidade II	Av. Professor Milton Lage, 25 - Bairro Nova Esperança	Noroeste		Claudinéia
Instituto de Ajuda Humanitária NEEDED	Rua: Carmelita Faria Garofalo, 135 - Bairro Palmares	Nordeste		Claudinéia
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) - Casa 3	Rua Gilmar Pereira Rosa, 215 - Bairro Uruçuia	Leste	3489-6942	Guilherme
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) - Casa 2	Rua João de Deus Tavares, 220 - Bairro Uruçuia	Leste	3381-6336	Guilherme

Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) - Casa 1	Rua Grafito, 52 - Bairro Santa Tereza	Leste	3463-6272	Guilherme
Abrigo/ Casa Lares Obreiros Mirins: Casa Raquel	Rua Delfim, 588 - Bairro Barreiro de Cima	Barreiro		Guilherme
Associação Casa Novella	Rua Professor Gabriela Varela, 580 - Jardim Felicidade	Norte		Michael
Abrigo/ Fundação - Oásis: Abrigo pró-criança	Rua Beberibe, 353 - Concórdia	Nordeste		Michael
Abrigo/ Casa dos Meninos	Av. Flor de Seda, 1215 - Lindéia	Barreiro		Michael
Abrigo/ Creche - Nosso Lar: Creche Nosso Lar	Avenida Professor Rubens Guelli, 65 - Bairro Jardim Guanabara	Norte		Michael
Instituto de Socorro Humanitário Abrigo Berço Feliz	Rua Operário José de Azevedo Filho, 113 - Concórdia	Nordeste		Michael
Abrigo/ Inspeção São João Bosco: Casa Dom Bosco	Rua Ozanam, 716 - Ipiranga	Nordeste		Michael
Abrigo/ Núcleo Assistencial - Caminhos para Jesus	Rua José Ferreira Magalhães, 341 - Floramar	Norte		Michael
Abrigo/ Associação Grupo Espírita "O Consolador": Centro de passagem	Rua Barra Grande, 180, Bairro Indaia	Pampulha	3443-6505	Gustavo Andrade
Abrigo/ Providência Nossa Senhora da Conceição (Pastoral do menor): Casa das meninas	Rua Teresina, 505 - Bom Jesus	Noroeste	3442-7554	Gustavo Andrade
Abrigo/ Associação Irmão Sol: Casa Tremedal	Rua Tremedal, 329 Carlos Prates	Noroeste	3272-3037	Gustavo Andrade
Abrigo/ Casa Lares: Associação Irmão Sol: Casa dos irmãos	Rua Rio Pomba, 710 - Padre Eutaquio	Noroeste	3441-5960	Gustavo Andrade
Abrigo/ Lar de Fraternidade - Irmão Fábio	Rua Antônio Justino, 433, Pompéia	Leste	3481-0755	Gustavo Andrade
Abrigo/ Associação Irmão Sol: Casa dos Pequenos	Rua Osvaldo Ferraz, 394 Sagrada Família	Leste	3481-5603	Gustavo Andrade
Abrigo/ Associação Irmão Sol: Casa Santa Mônica	Rua Olavo Bilac, 561 - Santa Mônica	Pampulha	3411-5960	Priscila
Abrigo/ Associação Grupo Espírita "O Consolador": Casa Tia Branca	Rua Conceição Silêncio Luciano, 245 - Bairro São Bernardo	Pampulha	3421-0562	Priscila
Abrigo/ Casa Lares Obreiros Mirins: Casa Travessia	rua Corcovado, 331, bairro Jardim América, Regional Oeste	Oeste		Poliana
Abrigo/ Ação Social Obreiros Mirins: Casa Sede/ Abrigo	Rua Costa Belém, 139 - Barreiro	Barreiro	3384-5853	Poliana
Abrigo/ Casa Lares Obreiros Mirins: Casa Restaurando Vidas	Rua Ferreira Viana, 237, bairro Salgado Filho	Oeste	3374-6176	Poliana
Abrigo/ Casa Lares Obreiros Mirins: Casa Rebeca	rua Catiana, 88, bairro Jardim América	Oeste	3312-0168	Poliana
Abrigo/ Ação Social Obreiros Mirins: Casa Ester	Rua Costa Belém, 19 - Barreiro	Barreiro	3384-7991	Poliana
Lar Tereza de Jesus - Casa Maria de Nazaré	Av. do Contorno, 9297 - Prado CEP 30110-130 (sede) / Rua Cuiabá, 329 - Prado	Oeste	3334-5798	Poliana
Abrigo/ Casa Lares Obreiros Mirins: Casa Menino Jesus	Rua Lagoa da Prata, 221, bairro Jardim América, Regional Oeste	Oeste	3313-5730	Poliana
Associação Irmão Sol: Casa das Meninas	Rua Profa. Natália Lessa, 10 - Paraíso	Leste	3447-6555	Lucas
Centro Social Lar Frei Leopoldo	Rua Padre Francisco Scrizzi, 19 - Palmeira	Centro-Sul	3312-2295	Lucas
Associação Alegria (Casa Alegria)	Rua Aimorés, 2054 - Lourdes	Centro-Sul	3275-3887	Lucas
Jovens Com Uma Missão - Casa Recanto	Rua Januária, 206 - Floresta CEP 31 110060	Leste	3444-6933	Lucas

Jovens Com Uma Missão - JOCUM	Rua Itajubá, 237 - Floresta	Leste	3444-0912	Lucas
Jovens Com Uma Missão - Casa Renascer	Rua Ângelo Rabelo, 29 - Santa Tereza	Leste	3463-8191	Lucas
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) - Casa 4	Rua Gilmar Pereira Rosa, 205 - Bairro Uruçua	Leste	3463-6272	Guilherme
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) - Casa 5	Rua João de Deus Tavares, 210 - Bairro Cardoso	Leste	3463-6272	Guilherme
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) - Casa 6	Rua Benedito dos Santos, 530 - Barreiro de Baixo	Barreiro	3463-6272	Guilherme
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) - (são 7 casas)	Rua Alair Marques Rodrigues, 231- Casa 3 - Santa Amélia	Pampulha	3463-6271	Guilherme
TJ Criança Abriga	Rua Maria Felipe Araújo, 75 - Santa Efigênia	Leste	3461-5868	Gustavo Andrade
Jovens Com Uma Missão - Casa Refúgio	Rua Salinas, 2157 - Santa Tereza	Leste	3463-8116	Lucas
Recanto Gente Feliz	Rua Francisco Amâncio Ferreira, 203 - São Bernardo	Pampulha	3494-7336	Priscila
Ministério programa criança feliz: Casa Lar Leblon	Rua Águas Cumpridas, 65 - Jardim Leblon	Venda Nova	3411-4549 / 9311-3167	Priscila
ASNA- Associação Nova Aliança de Amparo ao Menor	Rua Eupídio Pereira Pires, nº4. Bairro Céu Azul - Belo Horizonte - CEP: 31-585-310	Belo-Horizonte	(31) 3496-2306	Yuri