



**FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP)
ESCOLA DE GOVERNO PAULO NEVES DE CARVALHO
ESPECIALIZAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E PLANEJAMENTO
GOVERNAMENTAL**

REBECA COSTA BRANDÃO HONORATO

**DESAFIOS DO DESACOLHIMENTO INSTITUCIONAL:
Um olhar sobre o município de Ribeirão das Neves-MG**

**Belo Horizonte
2021**

REBECA COSTA BRANDÃO HONORATO

**DESAFIOS DO DESACOLHIMENTO INSTITUCIONAL:
Um olhar sobre o município de Ribeirão das Neves-MG**

Projeto de pesquisa apresentado ao Curso de Especialização em Administração Pública e Planejamento Governamental.

Linha de pesquisa: Cidadania e políticas públicas

Temática: As políticas sociais e a questão das desigualdades

Orientador: Prof^a. Carla Bronzo

**Belo Horizonte
2021**

H774d Honorato, Rebeca Costa Brandão.
Desafios do desacolhimento institucional [manuscrito]: um olhar sobre o município de Ribeirão das Neves-MG / Rebeca Costa Brandão Honorato. – 2021.
[7], 58 f.: il.

Monografia de conclusão de Curso (Especialização em Administração Pública Planejamento e Gestão Governamental) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2021.

Orientadora: Carla Bronzo

Bibliografia: f. 61-65

1. Assistência ao menor – Ribeirão das Neves (MG). 2. Políticas públicas – Criança – Adolescente – Ribeirão das Neves (MG). 3. Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). I. Bronzo, Carla. II. Título.

CDU 362.74(815.12)

REBECA COSTA BRANDÃO HONORATO

**DESAFIOS DO DESACOLHIMENTO INSTITUCIONAL:
Um olhar sobre o município de Ribeirão das Neves-MG**

Projeto de pesquisa apresentado ao Curso de
Especialização em Administração Pública e
Planejamento Governamental pela FJP.

Prof^a. Dr^a. Carla Bronzo Ladeira Carneiro – FJP (Orientadora)

Prof^a. Dr^a. Helena Teixeira Magalhaes Soares – (Banca Examinadora)

Belo Horizonte, 07 de outubro de 2021

Dedico este trabalho ao meu amor, Davi, que compartilha comigo esta jornada, permeada de crescimento, alegria, carinho e amor, e à minha mãe, Gláucia, pelo apoio incondicional.

AGRADECIMENTOS

A DEUS, que me presenteou com determinação para lutar sempre, com alegria de viver, com a coragem para realizar meus anseios!

À minha orientadora, pela paciência, compreensão e estímulo!

Ao meu marido, amigo e companheiro, que esteve ao meu lado sempre, especialmente durante o processo de elaboração deste trabalho!

À minha mãe, amiga, que muito me ensina, motiva e orienta!

Aos meus queridos amigos, colegas de trabalho, que estão sempre presentes, e a todos que compartilharam comigo esta etapa.

RESUMO

Neste trabalho, analisa-se a política pública de acolhimento institucional no município de Ribeirão das Neves. As instituições que realizam acolhimento institucional a crianças e adolescentes no município constituem o objeto de estudo. São analisados os desafios enfrentados por Ribeirão das Neves para realizar o desacolhimento institucional quando o adolescente completa 18 anos na instituição. O desenvolvimento desta pesquisa dividiu-se em duas etapas. Na primeira, realizou-se um levantamento bibliográfico e documental sobre a política pública destinada ao acolhimento institucional. Na segunda, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com alguns atores relevantes da Secretaria Municipal de Assistência Social, do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, do Conselho Tutelar e com as coordenadoras das instituições de acolhimento do município de Ribeirão das Neves. Os resultados mostraram que a política pública do município se originou de um processo lento, não uniforme, no qual prevaleceram ações pontuais, em vez de uma estrutura ordenada e planejada, mas que sofreram a influência das diretrizes nacionais, uma vez 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 (ECA). O município tem tentado realizar um trabalho em rede para que o desacolhimento institucional seja feito de forma mais saudável, proporcionando oportunidades para esses jovens desacolhidos, mas desafios importantes persistem.

Palavras-chave: Ribeirão das Neves. Políticas públicas. Acolhimento institucional para crianças e adolescentes. Desacolhimento institucional.

ABSTRACT

This work analyzes the public policy of institutional reception in the city of Ribeirão das Neves. It takes as its object of study the Institutions that provide Institutional Welcoming to children and teenagers and analyzes the challenges faced by the Municipality to carry out institutional neglect when the teenager turns 18 in the institution. The development of this research was divided into two stages. The first stage sought to carry out a bibliographic and documental survey on the public policy aimed at institutional care. In the second stage, semi-structured interviews were carried out with some relevant actors from the Municipal Social Assistance Secretariat, the Municipal Council for the Rights of Children and Adolescents, the Guardianship Council and the coordinators of the shelter institutions in the Municipality of Ribeirão das Neves. The results show that the Municipality's public policy originated from a slow, non-uniform process, where punctual actions prevailed instead of an ordered and planned structure, but which suffered the influence of national guidelines as it sought to adapt to them. In addition, it was possible to observe that the network responsible for providing the institutional care measure was also directly influenced by these guidelines, above all, by the Child and Adolescent Statute. The municipality has been trying to carry out a network work so that the institutional disengagement is done in a healthier way and providing opportunities for these disenfranchised youngsters.

Keywords: Ribeirão das Neves. Public policies. Institutional reception for children and adolescents. Institutional displacement.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	9
2 BREVE TRAJETÓRIA DA POLÍTICA PÚBLICA PARA CRIANÇA E ADOLESCENTE COM FOCO NA INSTITUCIONALIZAÇÃO.....	11
3 O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E O ACOLHIMENTO.....	20
3.1 O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).....	20
3.2 Acolhimento institucional.....	25
3.3 A saída do abrigo e a reinserção.....	32
4 A POLÍTICA DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL EM RIBEIRÃO DAS NEVES.....	35
4.1 A realidade do município de Ribeirão das Neves.....	35
4.2 Histórico da política de acolhimento institucional no município de Ribeirão das Neves.....	36
5 DESAFIOS PARA A DESINSTITUCIONALIZAÇÃO: UM RELATO COM BASE NA PERCEPÇÃO DOS AGENTES ENVOLVIDOS.....	43
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	54
REFERÊNCIAS.....	61

1 INTRODUÇÃO

Neste trabalho, analisou-se o desacolhimento institucional decorrente da maioridade, tendo em vista o grau de preocupação com relação aos adolescentes em situação de acolhimento institucional que serão compulsoriamente desligados ao atingirem a maioridade civil.

O Código Civil brasileiro descreve que a menoridade, em regra, cessa aos 18 anos completos. A partir de então, o jovem está habilitado à prática de todos os atos da vida civil, teoricamente apto a encarar as responsabilidades da vida e as dificuldades da sociedade.

Num ambiente naturalmente preparado para a transição da maioridade civil, fica evidente que o suporte familiar, o afetivo e o financeiro, bem como o sentimento de segurança que a família proporciona no desenvolvimento da criança e do adolescente, auxiliam na preparação do jovem na nova etapa, muitas vezes, fazendo com que esse momento seja apenas um marco de datas, já que as responsabilidades inerentes serão, na maioria dos casos, divididas entre os familiares.

Por outro aspecto, para as crianças e adolescentes que, por algum motivo relevante, foram separadas do convívio familiar por medidas de proteção e não conseguiram ingressar em uma família substituta (adotiva), estando por consequência em situação de acolhimento, esse processo de transição da maioridade torna-se um pouco mais delicado e trabalhoso e requer dedicação e cautela.

Os serviços de acolhimento trazem inúmeras inquietações acerca dos fatos históricos vinculados ao acolhimento de crianças e adolescentes da atual sociabilidade, da existência ou ausência de políticas públicas na área da infância e adolescência, da vida institucional, do trabalho intersetorial e, sobretudo, se há a efetivação dos direitos previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) no que tange aos acolhidos.

Ao longo do levantamento bibliográfico foram encontradas informações ricas

e valiosas sobre a política de acolhimento para a criança e o adolescente, o que demonstra o crescente interesse de estudiosos e pesquisadores sobre essa temática. O universo da pesquisa foi um serviço de acolhimento para crianças e adolescentes no município de Ribeirão das Neves, município situado na Região Metropolitana de Belo Horizonte.

A pesquisa foi motivada pelo interesse em conhecer mais sobre os desafios enfrentados pela política da criança e adolescente no que se refere ao tema da institucionalização e da desinstitucionalização, questão de relevância prática e que condiciona a trajetória de milhares de jovens em todo o país. Além da análise bibliográfica sobre a trajetória da política com foco no abrigo, foram realizadas 8 entrevistas semiestruturadas com os coordenadores das instituições, com um conselheiro tutelar, um representante da prefeitura e profissionais que participaram da construção histórica da política no município. Desse modo, com base em suas vivências e experiências no cotidiano profissional, foi possível analisar o trabalho realizado com adolescentes que vivenciaram o processo de desligamento institucional por maioria.

O estudo foi organizado em quatro capítulos principais e um capítulo final de conclusão. No primeiro capítulo, buscou-se compreender um pouco da trajetória histórica e a evolução da política pública para a criança e o adolescente no Brasil. O objetivo foi fornecer embasamento teórico ao leitor para facilitar a compreensão das dificuldades de implementação das políticas no campo da criança e do adolescente com foco na institucionalização.

No segundo, trata-se do ECA e das mudanças que essa legislação trouxe para a política.

No terceiro capítulo, buscou-se compreender o histórico de construção da política no município de Ribeirão das Neves e, também, como a política de acolhimento se desenvolve atualmente no município.

No quarto capítulo, foram analisados, em especial, os desafios do desacolhimento institucional dada a maioria em Ribeirão das Neves. Foram discutidos os problemas e desafios percebidos pelos diversos atores envolvidos

na política.

No último capítulo, realizou-se a síntese do estudo e discutiu-se até que ponto o ECA tem cumprido seu papel e quais são os desafios para que a institucionalização não dure tanto tempo. Relacionaram-se, também, os principais desafios a serem enfrentados pelo poder público, juntamente com os adolescentes que completam a maioria ainda na instituição.

2 BREVE TRAJETÓRIA DA POLÍTICA PÚBLICA PARA CRIANÇA E ADOLESCENTE COM FOCO NA INSTITUCIONALIZAÇÃO

Antes de avançar sobre o tema institucionalização de crianças e adolescentes em Ribeirão das Neves, é importante compreender um pouco da história e a evolução dessa política pública no Brasil. Assim, neste capítulo, o objetivo é fornecer embasamento teórico que possibilite ao leitor compreender as dificuldades de implementação de políticas no campo da criança e do adolescente, uma vez que o desenvolvimento da política pública tem repercussões importantes nos dias de hoje, marcados por ideias e práticas do passado.

No cenário internacional, desde o início do século XX, conforme Soares (2003), a política de proteção à criança vinha se fortalecendo, tendo como alguns marcos os seguintes acontecimentos: o Congresso Internacional de Menores, realizado em Paris, em 1911; a aprovação da Declaração dos Direitos da Criança pela Liga das Nações, em 1926; em 1946, após a Segunda Guerra Mundial, a Organização das Nações Unidas (ONU) criou o Fundo Internacional de Ajuda Emergencial à Infância Necessitada, dando origem às Nações Unidas para a Infância (UNICEF); em 1959, as Nações Unidas celebraram o primeiro documento legal internacional, a Declaração Universal dos Direitos da Criança, passando a considerar a criança um sujeito de direitos e prioridade.

No Brasil, o acolhimento institucional tem sido uma das principais soluções empregadas pelo Estado para abordar a questão da infância e da pobreza. De acordo com Viegas (2007), as primeiras instituições de proteção à criança em situação de abandono só surgiram no século XVIII e, até a independência, limitaram-se a apenas três cidades: Salvador (1726), Rio de Janeiro (1738) e Recife (1789).

O acolhimento dessas crianças em situação de abandono ocorreu por meios da *Roda Dos Excluídos*, ou Roda dos Enjeitados, como era denominado o local onde as crianças eram colocadas para adoção. Nesse período, as crianças eram deixadas nas Santas Casas de Misericórdia servindo de lugar de socorro para os pobres, desempregados, migrantes, doentes, moradores de rua, etc., que não tinham outra saída para cuidar de seus bebês. A partir desse momento, observou-se recorrentes tensões entre a Igreja e o poder local, uma vez que existia um embate referente à manutenção financeira da instituição.

À situação de dificuldades financeiras das Misericórdias, somaram-se os constantes desvios de verbas. A organização interna não tinha quase controle sobre as crianças dadas a criar a amas-de-leite externas. Os frequentes abusos eram denunciados nos relatórios de presidentes das províncias. As Misericórdias perderam gradativamente a autonomia delas para entrar na órbita e na dependência financeira dos governos, que passaram a impor as políticas, os controles a serem adotados e os rumos a tomar. (VIEGAS, 2007)

Segundo Viegas (2007), no sistema de recebimento e encaminhamento da roda dos expostos, os bebês rejeitados eram cuidados pelas amas de leite externas. Posteriormente, aos 7 anos, essas crianças retornavam para a Casa dos Expostos, que procurava caminhos para colocá-las em casa de famílias ou outras formas para serem criadas.

Uma vez recebida pela Misericórdia, a criança seria criada por uma ama-de-leite geralmente até os três anos. As amas, mulheres pobres e na maioria sem nenhuma instrução, recebiam um pagamento pelos serviços prestados, o que podia prolongar o período de permanência dos pequenos, caso a Casa tivesse condições de pagar a elas durante esse tempo.

Por falta de recursos, a instituição procurava logo empregar os órfãos, tanto como aprendizes, no caso dos meninos (nas Companhias de Marinheiros ou no Arsenal de Guerra, nos quais conviviam com presos e degredados numa brusca inserção no mundo do trabalho), e como domésticas, no caso das meninas. (RIZZINI; PILLOTTI, 2009)

Nesse propósito, crianças que se encontravam nessa situação, principalmente as que eram alvo da pobreza e, por consequência, do abandono, estavam destinadas à assistência. Rizzini (2004) afirma que “ao menor abandonado e delinquente estavam reservados o asilo preventivo e o asilo reformatório”. Essa prática de acolhimento perdurou até meados de 1950, quando a última roda foi fechada na cidade de São Paulo.

As instituições coloniais de proteção à infância desvalida, portanto, não respondiam mais às novas realidades e exigências do Brasil da segunda metade do século XIX. Demandava-se a implantação de novos sistemas e de projetos renovadores. De acordo com Rizzini (2007), a política de atendimento no Brasil à infância e ao adolescente em situação de abandono modificou-se com o tempo. O que anteriormente era de responsabilidade da Igreja, em questão da política do atendimento, transferiu-se para o poder estatal.

Começava-se a pensar na fundação de grandes estabelecimentos totais de internamento e de segregação da sociedade para crianças e adolescentes carentes e sem família. Esses estabelecimentos passaram a se multiplicar particularmente depois da Abolição da Escravidão e da instalação da República. O Código Penal de 1890 incluía em seus artigos a premência de se criarem instituições preventivo-correcionais de grande porte. Em 1919 foi criado o Departamento Nacional da Criança, órgão de controle de todas as atividades no campo da assistência à mãe, à criança e ao adolescente. Havia mantenedores particulares, com subvenção do Estado. O departamento organizou as Campanhas Nacionais pela Alimentação da Infância, com o apoio da sociedade, além das “Semanas da Criança”, com fins pedagógicos de instrução das mães, segundo Marcílio (1998).

Em 1921, na mesma perspectiva, o governo criou o Serviço de Assistência e de Proteção à Infância e, em 1924, o Conselho de Assistência e

Proteção aos Menores, do Rio de Janeiro. Nesse contexto, também, foram organizadas instituições assistenciais privadas, como a Associação das Senhoras Brasileiras (1920), no Rio de Janeiro, e a Liga das Senhoras Católicas (1923), em São Paulo.

Assim, a assistência, que antes era vista como insignificante, consolidou-se em termos legais, referente à organização da assistência e proteção à infância abandonada e delinquente entre 1923 e 1927. Foi criado o Juízo de Menores – Decreto n. 16.272, de 1923 (BRASIL, 1923) –, que estabeleceu um novo padrão com relação à prática jurídica dirigida ao menor, e promulgado o primeiro Código de Menores – Decreto n. 17.943-A, de 1927 (BRASIL, 1927) –, que consolidou as leis de assistência e proteção aos menores, tido por alguns autores como um marco na história da assistência à infância.

O Código de Menores reconheceu os primeiros direitos dos que denominou “menores abandonados e delinquentes” – o direito à vida, à saúde e à identidade – e atribuiu ao Estado o dever de prestar a “vigilância” e a “assistência e proteção” necessárias à sua garantia (arts. 1º, 2º e 17). No plano formal, os abrigos, então previstos, tinham o objetivo de proteger os “abandonados”, embora, na prática, ocorresse uma homogeneização de tratamento com os “delinquentes” (aqueles considerados autores de atos infracionais), categorizando todos os jovens empobrecidos como “menores”.

A promulgação do Código de 1927 representou o ápice de um amplo debate em torno do “problema da criança”, que veio adquirindo, desde o início do século XX, conforme Soares (2003), dimensão jurídica e política nos cenários nacional e internacional. Aos poucos o Estado foi assumindo a assistência à infância desvalida e criando um aparato governamental para atender a essa nova função e, também, controlá-la. (MARCÍLIO, 1998)

Em 1941 foi criado pelo Governo de Getúlio Vargas o Serviço de Assistência a Menores (SAM) – Decreto n. 3.799, de 1941 (BRASIL, 1941). Em seu art. 2º estão definidas algumas das suas funções:

O SAM terá por fim: a) sistematizar e orientar aos serviços de assistência a menores desvalidos e delinquentes, internados em estabelecimentos oficiais e particulares; b) proceder à investigação social e ao exame médico-pedagógico dos menores desvalidos e delinquentes; c) abrigar os menores, à disposição do Juízo de Menores do Distrito Federal; d) recolher os menores em estabelecimentos adequados, a fim de ministrar-lhes educação, instrução e tratamento sômato-psíquico até o seu desligamento; e) estudar as causas do abandono e da delinquência infantil para a orientação dos poderes políticos; f) promover a publicação periódica dos resultados de pesquisas, estudos e estatísticas. (RIZZINI, 2000).

O SAM era um órgão ligado ao Ministério da Justiça que funcionava como um equivalente do Sistema Penitenciário para a população menor de idade. Ele havia herdado algumas atribuições do Juízo de Menores. Seu sistema funcionava por meios dos internatos, chamados “reformatórios e casas de correção”, para adolescentes autores de infração penal e de patronatos agrícolas para os menores carentes e abandonados.

Nesse contexto, a primeira dama, Darcy Vargas, teve papel fundamental na criação de diversas entidades voltadas para a assistência social e a educação básica Como a Legião Brasileira de Assistência (LBA), Fundação Darcy Vargas, Casa do Pequeno Jornaleiro, Casa do Pequeno Trabalhador, Casa das Meninas. (VIEGAS, 2007)

O Código de Menores foi sofrendo diversas atualizações, sendo que alguns eram favoráveis à inclusão, na legislação brasileira, dos Princípios da Declaração Universal dos Direitos da Criança, proclamada em 1959, e outros eram contrários.

Nessa época o Brasil estava sob o regime militar. Durante esse período, o País se orientava sobre essa temática com base na Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM) – Lei n. 4.513, de 1964 (BRASIL, 1964) – e do Código de Menores – Lei n. 6.697 de 1979 (BRASIL, 1979) –, que estabelece em seu art. 2º:

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

I – privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de:

a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável;

b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las; vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável;

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

Instaura-se, assim, a doutrinação da situação irregular, que compreendia da mesma forma crianças e adolescentes que cometiam ato contrário à lei, ou que eram vítimas de um crime ou negligência e, ainda, que eram abandonadas pela sociedade. Uma vez declarada judicialmente a situação irregular, aquela criança e aquele adolescente passavam a ser simples objeto de intervenção estatal, sendo conferida ampla discricionariedade ao Juiz de Menores na aplicação dos dispositivos do Código de Menores de 1979.

Foi criada a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), instituição que acolhia e abrigava crianças e adolescentes em situação irregular, ou seja, se a família vivesse em situação precária, era motivo suficiente para o Estado intervir e retirar o menor da família. Já nos Estados, a organização que executava a política eram as Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor (FEBENS).

A política funcionava como instrumento de controle social que propunha a internação com o objetivo de corrigir comportamentos antissociais, desviantes e delinquentes, acreditando na reeducação por meio da instituição total. Nessa instituição, o menor ficava em um estabelecimento fechado, privado do convívio social. Foram realizadas muitas intervenções no sentido terapêutico, porém, sem abandonar práticas de visão moralistas, com a abordagem de punições aos pais ou responsáveis, conforme a inadaptação da família. (POLETTO, 2012)

Foi a partir do final da década de 1970, mediante inúmeros protestos, denúncias à imprensa e rebeliões dos menores internados, que a sociedade brasileira demonstrou sua insatisfação pelo regime militar e seu anseio pela redemocratização do País. Nesse contexto de luta, foram feitas várias críticas ao

processo de institucionalização e os prejuízos desse sistema às crianças e adolescentes.

Nessa fase, com o intuito de reparar esses danos causados às crianças e aos adolescentes, destacou-se a luta pela modificação dessa política, por meio da Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente; da organização não governamental Pastoral do Menor, da Conferência Nacional do Bispos do Brasil (CNBB) e da Comissão Nacional Criança e Constituinte em 1986. Após inúmeros encontros e debates por meio da iniciativa popular, foram apresentadas duas emendas na Assembleia Nacional Constituinte: “Criança e Constituinte” e “Criança – Prioridade Nacional”, que posteriormente foram incluídas na Nova Constituição Federal de 1988, nos arts. 227 e 228:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Redação dada Pela Emenda Constitucional n. 65, de 2010) [...].

Art. 228. São penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial. (BRASIL, 1988).

Nesse período, as instituições de acolhimento eram mantidas longe dos olhos e ouvidos da população, por causa das condições precárias em que os acolhidos se encontravam. Elas mantinham a concepção de reclusão como medida repressiva àqueles que ameaçassem a ordem, podendo ser provisórias ou permanentes. (RIZZINI; RIZZINI, 2004)

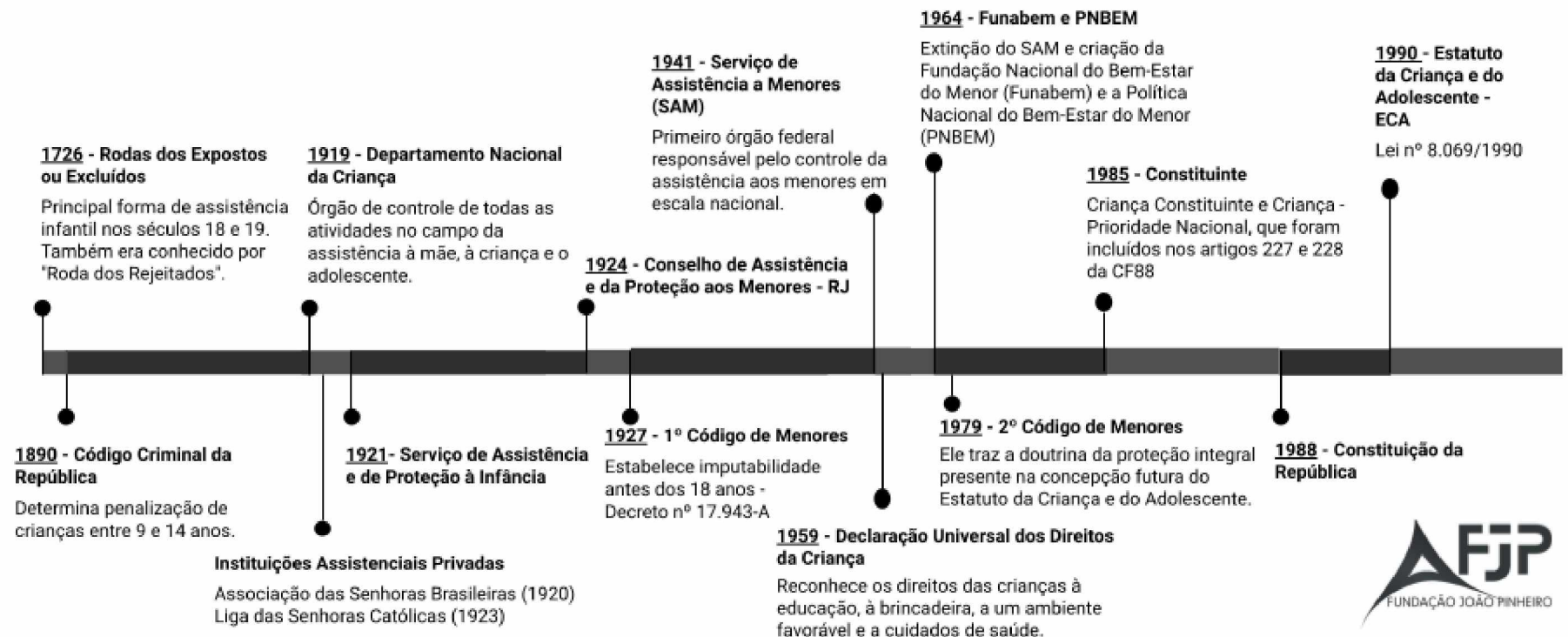
Esse processo de redemocratização do País possibilitou uma crescente atuação das organizações não governamentais (ONGs), que atuavam de maneira filantrópica e prestavam assistência caritativa na política de assistência social. As ONGs. Com a evolução da política assistencial, no entanto, fazia-se necessário repensar o conteúdo e a reorganização administrativa dessa política para crianças e adolescentes. Dessa forma, era necessário o estabelecimento de novos padrões de relacionamento entre o poder público e as ONGs na prestação de serviços sociais.

A institucionalização de crianças e adolescentes, dessa forma, tomou outros rumos, e em 1990 o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – Lei Federal n. 8.069 de 1990 (BRASIL, 1990) – foi promulgado baseando-se na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), definindo uma política de sujeito em desenvolvimento e de proteção integral, como definido no art. 3º do ECA, **contrariamente à política de repressão vigente até então:**

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. (BRASIL, 1990)

O ECA passou a ser um marco nacional no ordenamento brasileiro sobre a compreensão e as intervenções na infância e adolescência brasileiras, trazendo diretrizes sobre as ações relativas a essa parcela da população e rompendo com a norma de 1979 e com a doutrina da situação irregular, como se verá no próximo capítulo.

Breve trajetória da política pública para criança e adolescente com foco na institucionalização



3 O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E O ACOLHIMENTO

Como visto no capítulo anterior, o Código de Menores de 1979 antes vigente, possuía uma política punitiva, discriminatória, classificatória, excludente e de controle social da pobreza, recolhendo para a reabilitação, correção e instrução, “menores” considerados perigosos para a sociedade, encaminhando-os, para instituições específicas, conforme cada caso (RIZZINI; VOGEL, 1995). Janczura (2008) afirma que a Doutrina das Nações Unidas de Proteção Integral à Criança foi adotada, em nosso país, pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), consagrada em seu art. 227, e, três anos depois, em 1990, pelo ECA.

Neste capítulo, trata-se, em primeiro lugar, da transição conceitual dos direitos da criança e do adolescente, gerada pela mudança da perspectiva da antiga Doutrina da Situação Irregular para a Doutrina da Proteção Integral, estabelecida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que cria uma nova política social de proteção a esse segmento. Discute-se, em segundo lugar, a questão do abrigo como medida de proteção e, por fim, a saída do abrigo e a reinserção desse jovem na sociedade.

3.1 O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)

O ECA, promulgado em 1990, rompeu com a forma de tratamento das crianças e adolescentes, proporcionando condições legais para a reformulação dessa política pública. Ele tem como diretriz básica a Doutrina da Proteção Integral da Criança e do Adolescente. As regras inscritas nesse novo ordenamento jurídico elevam a criança e o adolescente a sujeitos de direitos, cidadãos titulares de direitos e obrigações, respeitadas suas peculiares condições de pessoa em desenvolvimento.

O Estado tornou-se garantidor desses direitos e o acolhimento, uma medida de proteção, aplicada quando crianças e adolescentes estão em situação de violação desses direitos por ação ou omissão da família, da sociedade ou do Estado; por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsáveis, e em razão de sua conduta – art. 98 do ECA. (BRASIL, 1990)

Saraiva (2002), Mendez (1998), Silva (1999) e Nogueira Neto (2005) vão contribuir substancialmente para as discussões da mudança de pressupostos, defendendo a criança e o adolescente como “sujeitos de direitos” e de proteção, tendo por base a Doutrina da Proteção Integral.

Nesse contexto, toda criança e todo adolescente é sujeito pleno de direitos, em peculiar condição de desenvolvimento. Têm o direito de ser criados e educados no seio de suas respectivas famílias ou, alternativamente, em família substituta. A medida de acolhimento institucional deve ser aplicada excepcionalmente, de forma provisória, garantindo-se a convivência familiar e comunitária.

Segundo Saraiva (2002), o ECA é organizado por três grandes Sistemas de Garantia: o Sistema Primário, que trata das Políticas Públicas de Atendimento às crianças e aos adolescentes (arts. 4º e 87); o Sistema Secundário, que visa às Medidas de Proteção dirigidas às crianças e aos adolescentes em situação de risco pessoal ou social (arts. 98 e 101); e o Sistema Terciário, que trata da aplicação, execução e atendimento das Medidas Socioeducativas aos adolescentes em conflito com a Lei, autores de atos infracionais (art. 112).

O ECA apresenta o conjunto de direitos que visam garantir, em cada fase da vida da criança e do adolescente, ações que contribuirão com o pleno desenvolvimento deles: “direito à vida, à saúde e à alimentação, que configuram a garantia da sobrevivência; direito à educação, à cultura, ao lazer e à profissionalização, que representam a garantia de realizar o potencial de desenvolvimento pessoal e social; e o direito à liberdade, ao respeito, à dignidade e à convivência familiar e comunitária, que configuram a garantia de integridade física, psicológica e moral” (BRASIL, 1988, art. 227). É definido, também, o conjunto de

normas operacionais e redefinidas as relações entre Estado e sociedade e entre esferas governamentais nos campos da infância e da juventude, desenhando uma política de atendimento em forma de rede.

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, em 1993, foi editada a Lei Orgânica da Assistência Social – Lei Federal n. 8.742/93 (BRASIL, 1993), objetivando 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.

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 visa assegurar a concretude da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e proporcionar maior integração entre os governos federal, estadual e municipal:

[...] 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. (MAIA, 2011, p. 29)

Outro ponto importante e prioritário no ECA é a reintegração familiar. O Estatuto incentiva a criação de programas para acompanhamento familiar, para que o acolhimento das crianças e dos adolescentes ocorra somente como último recurso e em caráter provisório, priorizando o retorno à família em detrimento das internações. Esses programas trabalham na reconstrução dos vínculos entre a

criança e o adolescente com sua família (PAIVA; MOREIRA; LIMA, 2019). Entretanto, como mostram diversos estudos, na prática, por falta de alternativas efetivas de atendimento que permitam reverter as situações que levaram ao acolhimento, essas crianças e adolescentes passam muito mais tempo do que de fato é previsto na legislação. (RIZZINI; RIZZINI, 2007).

Janczura (2008) e Maia (2011) relatam que o ECA adota como princípio a municipalização da política de atendimento à criança e ao adolescente em situação de risco pessoal e social, reconhecendo 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. O Governo Federal fica responsável por normatizar e os municípios – em alguns casos o Estado – responsáveis por executar a política.

Outro ponto importante com a promulgação do ECA é a participação da sociedade civil, por meio dos conselhos, na construção, execução e fiscalização da política para a criança e o adolescente. Fazem parte dessa política um grupo de atores bem diversificado. De acordo com Perez e Passone (2010) e Saraiva (2002), pode-se dizer que a política é formada pela integração dos órgãos do Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública, Conselhos Tutelares e Poder Executivo local. Esses diversos atores visam garantir a Proteção Integral por meio da política nacional de atendimento infanto-juvenil.

O ECA também inova com a criação dos conselhos, tanto os Conselhos Tutelares quanto os Conselhos de Direitos (JANCZURA, 2008; FJP, 2008). Os Conselhos de Direitos existem nas três esferas governamentais segundo o art. 260, § 2º, do ECA (BRASIL, 1990). São órgãos deliberativos, que possuem importante papel na elaboração e no controle das políticas para infância e juventude, bem como para criação e manutenção de programas específicos, observando-se a descentralização político-administrativa com a participação paritária da sociedade civil. Cabe ao Conselho, ainda, deliberar sobre onde alocar os investimentos dos recursos financeiros, segundo as prioridades detectadas no diagnóstico do Município.

Já os Conselhos Tutelares são órgãos municipais destinados a zelar pelos direitos das crianças e adolescentes. Sua competência e sua organização estão previstas nos arts. 131 a 140 do Estatuto (BRASIL, 1990): “O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente”, encaminhando os casos de violação desses direitos, acionando os Centros de Defesas, o Poder Judiciário e o Ministério Público, quando necessário. (FALEIROS, 1995). Para Janczura (2008), o Conselho Tutelar trabalha como um mediador entre a comunidade e o Poder Judiciário e entre a comunidade e o Poder Público local.

O Estatuto estabelece uma política interdisciplinar com diversos atores para promover a garantia dos direitos previstos nele e na Constituição de 1988. Articulam-se as políticas de assistência social, saúde, educação, moradia, proteção, dentre outras, sendo estruturadas por meio dos equipamentos jurídicos e sociais de proteção (PEREZ; PASSONE, 2010). Em 2009, o ECA passou por uma reforma, por meio da Lei n. 12.010, de 3 de agosto de 2009 (BRASIL, 2009), a chamada "Lei Nacional de Adoção", que promoveu 48 mudanças em 54 artigos da Lei n. 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. (MAIA, 2011)

É com base no ECA que acontece, também, a diferenciação quanto aos tipos de internação, sendo a política de acolhimento uma medida de proteção, em caráter provisório, e especialmente para crianças e adolescentes em situação de risco social e pessoal que tiveram seus vínculos familiares fragilizados ou rompidos. De outro lado, temos a política como medida socioeducativa, que pode ou não privar a liberdade àqueles que estão em conflito com a lei. Mas essa política pretende ressignificar a trajetória das crianças e adolescentes bem como sua responsabilização por seus atos infracionais cometidos. Em ambas as instituições a garantia dos direitos é prioridade. (RIZZINI; RIZZINI, 2004)

Em junho de 2009, foi publicada a resolução do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), juntamente com o Conselho Nacional de Direitos da

Criança e do Adolescente (CONANDA), contendo as “orientações técnicas de acolhimento para crianças e adolescentes”. (MDS; CONANDA, 2009). Conforme afirma Moreira (2014), essas orientações reafirmam o direito à convivência familiar e comunitária das crianças e dos adolescentes, bem como estabelecem uma série de ações visando evitar a institucionalização prolongada de crianças e adolescentes.

O CONANDA consolidou o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA), com o objetivo de assegurar e fortalecer a implementação do ECA. O sistema é formado pela integração e a articulação entre o Estado, as famílias e a sociedade civil, para garantir e operacionalizar os direitos das crianças e adolescentes no Brasil.

A sociedade também possui poder de vigilância e controle através do Fórum de Defesa da Criança e do Adolescente. Para a defesa de direitos e responsabilização das violações desses direitos existe o Ministério Público, os Centros de Defesa, a Defensoria Pública e o Conselho Tutelar. (FALEIROS, 1995)

Assim, o espaço político de atenção à criança e ao adolescente configurado no ECA se expressa através do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), em que a sociedade civil e o Executivo Municipal definem, em conjunto, as políticas municipais articulando-se às instâncias estadual e federal. O outro espaço político é o Conselho Tutelar (CT), responsável pela garantia e efetivação dos direitos assegurados a crianças e adolescentes, servindo de mediador entre a comunidade e o Poder Judiciário e entre a comunidade e o Poder Público local. Ambos servem de mecanismos viabilizadores da participação social e da concretização da lei. (JANCZURA, 2008, p. 123)

3.2 Acolhimento institucional

O acolhimento institucional é um dos serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade do Sistema Único de Assistência Social. Seu principal objetivo é promover o acolhimento de famílias ou indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, de forma a garantir sua proteção integral (ECA, art. 101). O acolhimento ocorre em razão de abandono ou no caso de famílias ou responsáveis se encontrarem temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidado,

proteção e garantia dos direitos, até que seja viabilizado o retorno ao convívio com a família de origem ou, na sua impossibilidade, encaminhamento para família substituta.

Rizzini e Rizzini (2004) afirmam que o Estatuto refere-se ao acolhimento institucional como medida de caráter temporário e excepcional. A Lei n. 12.010/2009 (BRASIL, 2009), alterou, no art. 19, §§ 1º e 2º, o Estatuto e consolidou novos avanços ao determinar a reavaliação pela autoridade judiciária competente, a cada seis meses, da situação de toda criança ou adolescente que estiver inserido(a) em programa de acolhimento familiar ou institucional, além de permitir o prolongamento por mais de dois anos de criança e adolescente em programa de acolhimento institucional, apenas nos casos de comprovada necessidade e desde que atenda ao superior interesse destes, devidamente fundamentada pela autoridade judiciária.

§ 1º Toda criança ou adolescente que estiver inserido em programa de acolhimento familiar ou institucional terá sua situação reavaliada, no máximo, a cada 6 (seis) meses, devendo a autoridade judiciária competente, com base em relatório elaborado por equipe interprofissional ou multidisciplinar, decidir de forma fundamentada pela possibilidade de reintegração familiar ou colocação em família substituta, em quaisquer das modalidades previstas no art. 28 desta Lei. (BRASIL, 2009)

Todos os esforços devem ser empreendidos para que seja viabilizada a reintegração familiar para família nuclear ou extensa ou, na sua impossibilidade, o encaminhamento para família substituta.

Esse serviço é prestado em unidades inseridas na comunidade e deve, obrigatoriamente, conter características residenciais. Ou seja, ser um ambiente acolhedor e com estrutura física adequada para atender às necessidades dos usuários. Além disso, essas unidades devem cumprir os requisitos previstos nos regulamentos para a oferta do serviço de acolhimento, promovendo condições de acessibilidade, higiene, salubridade, segurança e privacidade. O serviço de acolhimento deve favorecer o convívio familiar e comunitário, a utilização dos demais equipamentos e serviços disponíveis na comunidade onde a unidade está localizada, e o mais importante de todos: respeitar os costumes, tradições e a

diversidade, como as diferentes faixas etárias, os arranjos familiares, religião, gênero, orientação sexual, raça ou etnia.

O Estatuto rompeu com a prática de longo prazo de internação, antigos orfanatos, e a mudança da terminologia para rever e recriar as diretrizes e posturas no atendimento à criança e ao adolescente. O objetivo principal é que o acolhimento institucional da criança e do adolescente seja uma medida provisória, para que estes possam retornar, o mais breve possível, à sua família e comunidade, mantendo os elos familiares como um direito, conforme seu art. 92:

As entidades que desenvolvam programas de acolhimento familiar ou institucional deverão adotar os seguintes princípios: I. Preservação dos vínculos familiares e promoção da reintegração familiar; II. Integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família natural ou extensa; III. Atendimento personalizado e em pequenos grupos; IV. Desenvolvimento de atividades em regime de co-educação; V. Não desmembramento de grupos de irmãos; VI. Evitar, sempre que possível, a transferência para outras entidades de crianças e adolescentes abrigados; VII. Participação na vida da comunidade local; VIII. Preparação gradativa para o desligamento; IX. Participação de pessoas da comunidade no processo educativo. (BRASIL, 1990)

Maia (2011) relata que, no tocante ao direito à convivência familiar e comunitária, o ECA estabeleceu, no art. 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 razão 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, 1990)

O afastamento do convívio familiar deve ser exceção e, nesse sentido, todos os esforços devem ser empreendidos para manter o convívio da criança e do adolescente com sua família de origem (nuclear ou extensa). O objetivo é garantir que seu afastamento do contexto familiar seja aplicado apenas naqueles casos em que a situação representar grave risco à sua integridade física e/ou psíquica. Essa perspectiva fica evidente no trecho a seguir:

Crianças e adolescentes que não podem voltar a morar com seus pais ou família extensa, porém mantêm 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 (MAIA, 2011 p. 7)

Mesmo apresentando alguma das hipóteses acima, a busca por alternativas para garantir à criança e ao adolescente seu direito ao convívio familiar, prioritariamente com a família de origem e, excepcionalmente, a substituta, não deve ser interrompida.

O acolhimento deve ser ofertado seguindo as medidas de proteção do ECA e as orientações técnicas do Serviço de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. É permitido no máximo 20 crianças e adolescentes em cada unidade. O atendimento em instituições de acolhimento ocorre por determinação do Poder Judiciário e por requisição do Conselho Tutelar e deve ser comunicado à autoridade competente, conforme previsto no art. 93 do ECA.

Ao implementar essa política em níveis municipal e estadual, busca-se evitar o acolhimento institucional sem justificativas e assegurar que as crianças e adolescentes acolhidos sejam monitorados pela autoridade judiciária e pelos responsáveis pela execução da política municipal, garantindo-lhes 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.

Na pesquisa realizada pela Fundação João Pinheiro (FJP) (2008) pode-se certificar de que a transitoriedade é uma circunstância vivida no abrigo, mas está diretamente relacionada à história singular de cada criança e adolescente. Ou seja,

a permanência pode ser breve, durando horas ou dias, mas, em outros casos, eles terão uma permanência continuada, podendo durar meses ou anos.

Embora o retorno da criança à família de origem ou a colocação da criança numa família substituta seja uma prioridade, o abrigo deve ter condições para ficar o tempo que for necessário com aqueles que ainda não foram integrados a uma família.

O serviço deve ter aspecto semelhante ao de uma residência e estar inserido na comunidade, em áreas residenciais, oferecendo ambiente acolhedor e condições institucionais para o atendimento com padrões de dignidade. Deve ofertar atendimento personalizado e em pequenos grupos e favorecer o convívio familiar e comunitário das crianças e adolescentes atendidos, bem como a utilização dos equipamentos e serviços disponíveis na comunidade local. (FJP, 2008)

Os serviços de acolhimento institucional podem se dividir em família acolhedora e acolhimento institucional, que são colocados como alternativas às instituições totais e estão entre as nove medidas de proteção, elencadas no ECA, por ameaça ou violação dos direitos da criança ou adolescente. Em ambos os casos, há um gestor do serviço, que se equipara ao guardião para todos os efeitos de direito.

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

- I - encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade;
- II - orientação, apoio e acompanhamento temporários;
- III - matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental;
- IV - inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente;
- V - requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial;
- VI - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;
- VII - acolhimento institucional;
- VIII - inclusão em programa de acolhimento familiar;
- IX - colocação em família substituta. (BRASIL, 1990)

As *Orientações técnicas* indicam que a equipe profissional mínima dos programas de acolhimento institucional deve ser composta por coordenador, equipe técnica, educador/cuidador residente e auxiliar de educador/cuidador, e é regulamentada pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) – Resolução n. 130, de 15 de julho de 2005 (CNAS, 2005). No documento há, também, referências quanto ao perfil, quantidade e principais atividades desenvolvidas. A equipe técnica, por sua vez, deve ser multidisciplinar, composta minimamente por assistente social e psicólogo:

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. (MAIA 2011, p. 35)

Atualmente, o afastamento da convivência familiar em razão do acolhimento só pode ser determinado por decisão da Justiça da Infância e da Juventude, tendo como orientação prioritária o interesse superior da criança e do adolescente (SILVA, 2004).

Moreira (2014) afirma que a medida de acolhimento institucional pretende, de um lado, proteger a criança e o adolescente, retirando-os da situação de violação e violência no contexto intrafamiliar e, de outro, contribuir para restauração e o fortalecimento dos vínculos com a família de origem, ou encaminhar as crianças e adolescentes para a adoção, seja pela família extensa, seja por uma família substituta. No entanto, o acolhimento institucional implica a perda do poder familiar temporário quando, ao final da medida, o retorno é possível. Naqueles casos, porém, em que o retorno é impossível, o poder familiar é definitivamente retirado, e as crianças e os adolescentes são encaminhados para adoção.

O afastamento da família biológica ainda é um procedimento bastante utilizado pelos órgãos de proteção à infância, bem como a permanência de crianças e jovens por longos períodos na instituição. Dessa forma, fica evidente que, para algumas crianças e adolescentes, o acolhimento institucional caracteriza-se menos como espaço de passagem e mais como lugar de moradia, território de referência para o cotidiano de vida e para a construção da identidade deles.

Verifica-se que quanto maior o tempo de afastamento da criança e do adolescente de sua família, maior o risco da ruptura dos vínculos e de sua institucionalização, e quanto menor for a criança, mais curto deve ser o tempo de acolhimento institucional, uma vez que as primeiras experiências vinculares são decisivas no seu processo de subjetivação. (MOREIRA, 2014)

§ 3º A manutenção ou reintegração de criança ou adolescente à sua família terá preferência em relação a qualquer outra providência, caso em que será esta incluída em programas de orientação e auxílio, nos termos do parágrafo único do art. 23, dos incisos I e IV do *caput* do art. 101 e dos incisos I a IV do *caput* do art. 129 desta Lei (Incluído pela Lei n. 12.010, 2009). (BRASIL, 1990)

Após esta análise, verifica-se que, em muitos casos, na prática, alguns jovens permanecem no sistema de acolhimento muito mais tempo do que previsto na legislação e acabam se desligando do sistema apenas quando completam 18 anos e se tornam maiores e independentes perante a lei. Durante o período em que estiveram acolhidos, sob medida protetiva, vivenciaram tal percurso sob as diretrizes do ECA. Isso significa que, formalmente, com a maioridade, o ciclo da garantia dos direitos está completo e cumprido. Mas será que esses jovens estão prontos para se tornarem independentes? Quais os desafios e perspectivas para o futuro desses meninos que acabaram de completar a maioridade?

3.3 A saída do abrigo e a reinserção

Compreendendo que crianças e adolescentes têm seu direito à convivência familiar e comunitária assegurados no artigo 4º do ECA e no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC), faz-se necessário visualizar o desacolhimento institucional qualificado como etapa ímpar no processo de desinstitucionalização para retorno ao convívio familiar e comunitário, como determinam as legislações infanto-juvenis.

O desacolhimento institucional ocorre após realização de amplo trabalho interdisciplinar feito pelos profissionais dos serviços de acolhimento em parceria com toda a rede que compõe o SGD e culmina em três possibilidades de desligamento institucional aos acolhidos: Retorno à família de origem ou família extensa; Colocação em família substituta mediante guarda, tutela ou adoção; Desacolhimento institucional para adolescentes que atingem a maioridade.

De acordo com Moraes Martinez e Soares-Silva (2008), desde o período colonial não há uma preparação para o momento da saída dos jovens, institucionalizados que acaba ocorrendo de forma improvisada e despreparada. As autoras ainda reforçam a imensa burocracia aplicada pelo Estado no período da desinternação. Além disso, elas apresentam outros problemas, como a evasão ilícita antes de completarem a maioridade ou a permanência clandestina após os 18 anos.

Para Rifiotis (2019), as experiências dos jovens que completam 18 anos no âmbito dos serviços de acolhimento ou que estão próximos da maioridade se tornam objeto privilegiado na problematização dos paradoxos postos pelas políticas de proteção. Como observa Gregori (2000), a maioridade, como demarcação de idade, procura estabelecer uma linha que separa a cidadania plena de uma cidadania assistida. Ao romper essa linha, portanto, os jovens não são mais objeto do ECA e, na perspectiva da lei e dos direitos, estariam idealmente prontos, num processo de obtenção da cidadania plena.

Segundo Goes (2019) o desacolhimento por maioria tem a seguinte faceta:

[...] crianças e adolescentes que não foram reintegrados a sua família de origem e também não encontraram pretendentes interessados em adotá-los – tornando a institucionalização uma medida protetiva privilegiada que tende a se estender por muitos anos e, via de regra, costuma culminar “naturalmente” no des-acolhimento de adolescentes com o alcance da maioria.

Os jovens, quando atingem essa condição de maioria e se veem impelidos a sair dos abrigos, acabam passando por uma série de dificuldades para se sustentarem, além de implicações psicológicas após longo período na instituição. Eles enfrentam a necessidade de se responsabilizar pela própria vida, estando ou não preparados para essa transição, e acabam saindo sem condições materiais e sociais de assumir uma vida autônoma. Para Pereira (2003), trata-se de uma categoria de crianças e adolescentes “institucionalizados e esquecidos”, que crescem nos abrigos sem conseguirem retornar à sua família biológica ou serem adotados por família extensa ou substituta, conforme prevê a legislação.

O ECA, em seu art. 94, elenca as obrigações de toda instituição de acolhimento institucional, ressaltando-se as seguintes:

[...] V – diligenciar no sentido do restabelecimento e da preservação dos vínculos familiares; VI – comunicar à autoridade judiciária, periodicamente, os casos em que se mostre inviável ou impossível o reatamento dos vínculos familiares; [...] XIII – proceder a estudo social e pessoal de cada caso; XIV – reavaliar periodicamente cada caso, com intervalo máximo de seis meses, dando ciência dos resultados à autoridade competente; XV – informar, periodicamente, o adolescente internado sobre sua situação processual; [...] XVIII – manter programas destinados ao apoio e acompanhamento de egressos; [...] XX – manter arquivo de anotações onde constem data e circunstâncias do atendimento, nome do adolescente, seus pais ou responsável, parentes, endereços, sexo, idade, acompanhamento da sua formação, relação de seus pertences e demais dados que possibilitem sua identificação e a individualização do atendimento. (BRASIL, 1990)

Na prática, a equipe técnica da instituição de acolhimento deve avaliar os casos e propor um plano de desligamento individualizado para a família, podendo

incluir condições que devem ser alcançadas por esta para que o desligamento ocorra.

A literatura tem apontado que, de forma geral, os jovens que completam a maioria nessas instituições acabam apresentando desvantagens quando comparados aos jovens que cresceram junto à família (CASSARINO-PEREZ *et al.*, 2018). O acolhimento institucional pressupõe fatores de risco para o desenvolvimento, como negligência, abandono, maus-tratos, abuso sexual, pobreza, entre outros (SIQUEIRA; DELL'AGLIO, 2006). Somada a história de vulnerabilidade, os jovens egressos enfrentam a exigência de uma emancipação rápida para a qual nem sempre foram preparados.

De acordo com Cassarino-Perez *et al.* (2018), as experiências desses jovens colocam-nos numa posição de maior vulnerabilidade e risco de desemprego, abuso de drogas, problemas de saúde, paternidade/maternidade precoce, conflitos com a lei e situação de rua.

Diante dessas constatações, fica evidente que, para algumas crianças e adolescentes, o abrigo caracteriza-se menos como espaço de passagem, como é previsto no ECA, e mais como lugar de moradia, território de referência para o cotidiano de vida e a construção da identidade deles.

A saída do abrigo, por causa da maioria, num contexto de ausência de programas de reintegração familiar, de longo vínculo com a instituição e de pouca escolaridade dos adolescente, como mostra algumas pesquisas, vai se constituindo, assim, como um momento que faz aflorar as contradições históricas, a falência das políticas de proteção e o não cumprimento da função da instituição de acolhimento, tal como assegura o ECA. (MORAES MARTINE; SOARES-SILVA, 2008)

4 A POLÍTICA DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL EM RIBEIRÃO DAS NEVES

4.1 A realidade do município de Ribeirão das Neves

O município de Ribeirão das Neves localiza-se na Região Metropolitana de Belo Horizonte e enfrenta problemas com as desigualdades sociais desde sua formação. É visível a construção de uma cidade periférica em uma sociedade excludente, já que a lógica existente reserva áreas centrais bem equipadas em termos de infraestrutura urbana para as classes mais altas, e os grupos mais pobres e marginalizados são forçados a residir nas periferias. É uma cidade com 338.197 mil habitantes e com um perfil muito vulnerável de acordo com o Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS).

Na sua origem, foram implantadas várias unidades prisionais, transformando o município em uma “cidade-presídio”. Esse estigma negativo, aliado a uma economia frágil e de dependência do núcleo central, não acompanhou investimentos em infraestrutura, saúde, educação, habitação, saneamento e geração de emprego, tornando-se palco de intensos processos de parcelamento do solo para a população de baixa renda.

Sua grande extensão e sua subdivisão em distritos (Justinópolis, Veneza e Sede) impedem ainda mais seu desenvolvimento, uma vez que cada uma dessas aglomerações urbanas é separada geograficamente e a malha viária é precária e desarticulada, dificultando a circulação entre elas, o que evidencia o processo desigual da ocupação territorial.

Esse processo de formação da cidade reflete-se também nas políticas públicas, que sofrem com a grande extensão e segregação do território.

4.2 Histórico da política de acolhimento institucional no município de Ribeirão das Neves

A finalidade com esta seção é melhor compreender como ocorreu o processo de elaboração da política pública de acolhimento institucional das crianças e adolescentes no município de Ribeirão das Neves. Optou-se por reconstruí-la tendo como contribuição entrevistas realizadas com importantes atores na história da política no município, uma vez que não foram encontrados trabalhos escritos, tampouco arquivos que pudessem subsidiar de forma mais formal esta pesquisa, na tentativa de resgatar esse histórico.

O processo de elaboração de políticas públicas pode ser caracterizado por um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes e que, segundo Secchi (2010), pode ser dividido em sete fases principais: 1) identificação do problema; 2) formação da agenda; 3) formulação de alternativas; 4) tomadas de decisão; 5) implementação; 6) avaliação; e 7) extinção. Essas fases, normalmente, apresentam-se misturadas, e as sequências se alternam.

Ao abordar o tema do acolhimento institucional de crianças e adolescentes neste município, é importante resgatar o processo que levou à inclusão das entidades que realizam a medida de acolhimento institucional na agenda da política pública municipal de Ribeirão das Neves. Uma situação pode existir durante muito tempo, incomodando grupos de pessoas 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 essa situação passa a preocupar as autoridades e se torna uma prioridade na agenda governamental, torna-se, então, um problema político.

O objetivo com essa seção é recuperar a entrada desse tema na agenda pública de Ribeirão das Neves, mediante o resgate da história com aqueles que dela participaram.

A primeira entrevista foi realizada com uma pessoa responsável pela implantação da política no município (entrevistada n. 1). Por atuar no Fundo Cristão para Crianças e na Visão Mundial do Brasil por oito anos, a entrevistada teve a oportunidade de participar de grupos de estudos para discutir e elaborar o ECA, tendo uma visão mais ampla da política pública para crianças e adolescentes.

Em 1996, a entrevistada n. 1 realizou uma palestra sobre o ECA, e o prefeito do município de Ribeirão das Neves, Eduardo Brandão (1995 a 1996), participou e a convidou para implementar a Política Municipal da Assistência Social, a Política da Criança e do Adolescente, o Conselho de Direitos e o Conselho Tutelar no município. Sem estrutura física e financeira, começaram a realizar reuniões com as lideranças comunitárias para explicar sobre a implantação dos conselhos.

Antes de implantar a política no município, já existia uma entidade sem fins lucrativos, chamada “Creche Casa Lar, uma Nova Esperança”, que ficava no bairro Rosaneves, mantida pela Igreja Pentecostal. Essa instituição era responsável por acolher e cuidar das crianças e adolescentes abandonados no município.

Em setembro de 1996 foi dada a posse ao Conselho Municipal da Assistência Social e ao Conselho da Criança e do Adolescente e, em dezembro do mesmo ano, ocorreu a posse dos cinco conselheiros eleitos para o Conselho Tutelar, com sede na região central do município.

A partir daí, começaram a surgir as denúncias e encaminhamentos de crianças e adolescentes com maus tratos, em situação de abandono, vítimas de violência doméstica. Os hospitais começaram a informar quando havia casos de abandono de crianças após o parto.

Na gestão do Ailton de Oliveira (1997 a 2000), o município ainda não possuía infraestrutura para receber tamanha demanda, pois havia apenas duas assistentes sociais na pasta da Assistência Social e duas na pasta da Saúde. As crianças eram encaminhadas para a Creche Casa Lar, uma Nova Esperança, ou

para os municípios de Belo Horizonte e Contagem. A presidente do Conselho Tutelar reforçava a necessidade de o município ter sua própria casa.

Em 1998 foi realizada a *1ª Conferência Municipal da Criança e do Adolescente* e uma das principais pautas era a necessidade de ter a política de acolhimento, uma demanda da comunidade. O Poder Judiciário também começou a solicitar a criação de uma instituição de acolhimento, mas o município não tinha recursos.

Em 2001, mudou a gestão e os cargos comissionados foram exonerados. Em 2002, o prefeito Dirceu Pereira (2001 a 2004) foi intimado pelo Poder Judiciário a implantar a política em seis meses e solicitou novamente a ajuda da entrevistada n.1 na implementação dessa nova política de acolhimento.

Em 2002 foi aberta a primeira instituição de acolhimento no município de Ribeirão das Neves. Sem compreender de fato como funcionava a política de acolhimento e sem recursos, o poder público passou a contar com uma casa, conhecida como uma casa de passagem: Casa de Passagem Geraldo Nepomuceno. De forma bem precária e sem muita capacitação e especialização dos funcionários, foi dado início aos trabalhos. A instituição era mista, destinada a crianças de 0 a 12 anos, com capacidade para 20 crianças.

Um dos principais desafios era sua localização. O município possui três regiões muito espaçadas e com diferentes características e demandas. A instituição ficava localizada no Bairro Tancredo Neves, na região de Justinópolis, o que dificultava o atendimento às demandas, dada a distância da região central do município. Outro problema era a falta de planejamento orçamentário para a manutenção do acolhimento. O serviço acabava sobrevivendo por meio de doações, rifas, jantares beneficentes, e outras ações para arrecadar verbas para a manutenção.

Outro problema relatado por uma das entrevistadas (entrevistada n. 2), funcionária do município na época, eram os embates entre prefeitura, Ministério Público e Conselho Tutelar. Ambas as entrevistadas afirmaram que eram realizados muitos encaminhamentos de crianças para as instituições sem mesmo realizar um

trabalho com as famílias para manutenção e resgate dos vínculos da criança com a família de origem ou com família extensiva, superlotando os acolhimentos.

Em 2003 e 2004, a política de acolhimento institucional permaneceu sem muitas alterações. Só após a mudança da gestão da Prefeitura (Wallace Ventura Andrade, 2005 a 2012), a instituição teve sua sede alterada para uma chácara no bairro Bom Sucesso, localizado na região central do município, mantendo o atendimento misto a crianças de 0 a 12 anos, de execução direta do município e com capacidade para atender 20 crianças. Mas ainda havia muitos desafios quanto à provisão de recursos e planejamento, e, dessa forma, foram realizadas algumas parcerias com ONGs e instituições religiosas para ajudar nessa política – por exemplo, ter dias com atividades recreativas no acolhimento, levar as crianças para eventos das instituições, como acampamentos.

Nesse período, o município conseguiu dar mais suporte e enviar profissionais capacitados para atender à instituição, montando uma equipe multidisciplinar com psicólogos, assistentes sociais e desenvolvendo um trabalho mais interligado com outras secretarias, como Saúde e Educação. Ainda assim, não conseguiam atender os adolescentes encaminhados para o acolhimento institucional, que acabavam sendo direcionados para o município de Belo Horizonte, para entidades com e sem vínculos com a prefeitura da capital.

Ainda na gestão do prefeito Wallace Ventura, que teve início em 2005, o Ministério Público (MP) apresentou ao município um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) solicitando a criação de mais uma instituição de acolhimento para receber os adolescentes, com previsão de multa caso não cumprisse o que estava determinado.

Nesse período, durante a gestão do Wallace, é importante relatar, conforme exposto pela entrevistada n. 3, funcionária da prefeitura na época, que estava sendo discutido em nível nacional o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, publicado em 2006 e também o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), criado em 2004 e com a tipificação dos serviços definida em novembro de 2009. Esse

último previa a destinação de recursos para os municípios de acordo com seu porte. O município de Ribeirão das Neves, nesse período, teve gestão plena e recebeu um repasse de verba do governo federal para a política de assistência social.

Outra forma que o município tinha para angariar recursos era por meio do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente, via Fundo da Infância e da Adolescência (FIA), sob a forma de transferência fundo a fundo. Diante desse fato, a prefeitura buscou alternativas para implementar os acolhimentos e atender ao TAC aplicado pelo MP. Em 2007/2008 foram firmadas duas parcerias com Organizações da Sociedade Civil/ Instituições Confessionais, para o serviço de acolhimento: Família de Caná fundada pelo Padre Osvaldo Gonçalves; o programa *Eu Quero a Vida*, destinado a acolher meninos de 12 a 18 anos; e outro com a Associação Beneficente Hadassa, pertencente à Igreja Quadrangular, para meninas de 12 a 18 anos.

Nesse novo contexto de implementação desses serviços, ocorreu a ampliação do quadro de profissionais especializados, como assistentes sociais e psicólogos. A contrapartida do município era, além da verba para a refeição, a parte administrativa de recursos humanos dos servidores das instituições. A gestora responsável pela Gerência de Alta Complexidade, antiga Gerência de Abrigos (entrevistada n. 4), relatou que nesse período os serviços de acolhimento ficavam acima da sua capacidade de atendimentos, principalmente o de execução direta da prefeitura para crianças de 0 a 12 anos.

Nesse período ainda não havia uma rotina para tratar em Rede a política de acolhimento institucional. O Conselho Tutelar (CT) acabava encaminhando as crianças e os adolescentes sem mesmo ter uma justificativa para a tomada de decisão, muitas vezes sem informar no devido prazo a justiça e sem dar orientações para a família, que ficava perdida. Dessa forma, eram muitos os embates entre o poder público e o CT.

Foi relatado pelos entrevistados, também, que, nesse período, havia grande dificuldade de realizar os encaminhamentos quando se tratava de ato infracional, não sendo possível distinguir uma medida protetiva de uma medida

socioeducativa. Outro problema era que a instituição Família Caná, responsável pelos acolhimentos masculino de 12 a 18 anos, reclamava que os acolhidos eram mais violentos e acabavam depredando o patrimônio, o que levou ao encerramento da parceria com apenas um ano e oito meses após o início.

A prefeitura buscou outra opção e realizou parceria com a Associação Desportiva Sonhos de Liberdade, que assumiu o acolhimento de adolescentes de 12 a 18 anos do sexo masculino, localizada no Bairro San Genaro, na região do Veneza.

Nesse período, o CT ainda trabalhava com o encaminhamento desenfreado de crianças e jovens para abrigo, muitas vezes sem esgotar as possibilidades para a manutenção da criança ou do adolescente em sua família de origem, o que gerava superlotação nas instituições de acolhimento.

Infelizmente, no decorrer da pesquisa, não foi possível resgatar o histórico da política de acolhimento após o segundo mandato do prefeito Wallace Ventura, entre 2013 e 2016. Contudo, durante a gestão da prefeita Daniela (2013 a 2016), foi promulgada a Lei Municipal n. 3.730/2015 (RIBEIRÃO DAS NEVES, 2015), que dispõe sobre o programa de atendimento em regime de acolhimento institucional para crianças e adolescentes de 0 a 18 anos incompletos e dá outras providências.

Essa legislação formalizou o desenho da política de acolhimento limitando o número de acolhimentos por unidade, os serviços ofertados, como devia ser a casa onde as crianças e adolescentes eram acolhidos, quais e quantos profissionais deveriam estar disponíveis, definição de papéis e também como deveriam ser feitos os acompanhamentos com as famílias. Também foi definido como deveria ser feito o encerramento do processo e o financiamento da política.

Em 2017 o prefeito, Junynho Martins assumiu o governo. A partir daí, resgataram-se esses últimos anos da política, buscando compreender sua formação atual e dialogar com os atores que estão atuando de forma viva com a política para criança e adolescente no município de Ribeirão das Neves.

Desde a sua implantação, o serviço de acolhimento está vinculado diretamente à Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS, à Superintendência de Proteção Social Especial e à Gerência de Proteção

Social Especial de Alta Complexidade, anteriormente denominada Gerência de Abrigos. (PROJETO POLÍTICO-PEDAGÓGICO: ACREDITAR NO AMANHÃ)

O serviço de acolhimento institucional era executado por Organização da Sociedade Civil, mas, desde o primeiro ano da atual gestão (que teve início em 2017), ele é executado por administração direta do município, permanecendo até a presente data da pesquisa.

A configuração atual do serviço de acolhimento está estabelecida por duas unidades, sendo uma denominada 'Bem Querer', que acolhe crianças de 0 (zero) a 12 (doze) anos incompletos, grupo de irmãos, adolescentes do sexo feminino a partir dos 12 (doze) anos e adolescentes gestantes ou com seus respectivos filhos. A outra unidade de acolhimento, denominada 'Acreditar no Amanhã' é responsável pelo atendimento de adolescentes do sexo masculino, na faixa etária de 12 (doze) a 18 (dezoito) anos incompletos. (PROJETO POLÍTICO PEDAGÓGICO – ACREDITAR NO AMANHÃ)

As duas unidades de acolhimento, atualmente, possuem uma equipe multidisciplinar composta por uma coordenação em cada unidade, um técnico de Serviço Social, um técnico de Psicologia, educadores/cuidadores de acordo com as orientações técnicas, que trabalham em regime de plantão, auxiliares de serviços gerais e auxiliares de cozinha. Cada unidade possui capacidade para atender 20 crianças e/ou adolescentes, mas, na maioria das vezes, não usa toda a sua capacidade, tendo em média 7 acolhimentos por instituição. No período de elaboração desta pesquisa, em uma unidade havia 4 e na outra, 7 acolhidos.

A política de assistência social é cofinanciada pelos três entes federados, responsáveis por garantir a execução da política. A União e o Estado repassam um valor ao município, e este, por sua vez, entra com outra parte e executa o serviço, de alta e média complexidade. Infelizmente o superintendente da pasta (entrevistado n. 5) informou que nos últimos anos os repasses dos governos estadual e federal não foram feitos de forma regular, o que acaba prejudicando e muitas vezes comprometendo a prestação do serviço ou sobrecarregando o município, que tem de arcar com as despesas com recursos próprios para a manutenção das instituições de acolhimento que executam a política.

Após descrever a trajetória da construção e funcionamento da política de acolhimento institucional no município de Ribeirão das Neves, considerando alguns traços da política, foi possível constatar que em seu processo de formulação existiram muitas carências organizacionais e sistêmicas. Foca-se agora em como essas instituições têm trabalhado para realizar o desacolhimento dos adolescentes que permanecem até completarem 18 anos no serviço de acolhimento. Quais os desafios enfrentados pelo município para realizar essa transição?

5 DESAFIOS PARA A DESINSTITUCIONALIZAÇÃO: UM RELATO COM BASE NA PERCEPÇÃO DOS AGENTES ENVOLVIDOS

Considerando a trajetória da institucionalização de crianças e adolescentes, as políticas públicas destinadas ao acolhimento institucional realizadas pelo município e os desafios e problemas enfrentados nesse processo, busca-se, neste capítulo, compreender como é desenvolvido no município o desligamento do jovem por causa da maioridade e quais os desafios e perspectivas para o futuro deles.

O ECA determina em seu artigo 92, inciso VIII, que as entidades responsáveis pelos serviços de acolhimento precisam adotar preparação gradativa ao desacolhimento, enquanto o PNCFC estabelece:

Adolescentes, maiores de 16 anos, acolhidos em Programas de Acolhimento Institucional ou de Família Acolhedora inseridos em programas destinados ao fortalecimento da autonomia, dos vínculos comunitários e qualificação profissional, recebendo, assim, preparação gradativa para o desligamento da entidade e exercício da vida adulta. (BRASIL, 2006, p. 78)

Nota-se, a partir dos elementos trazidos pelo PNCFC a preocupação com relação aos adolescentes que caminham para a maioridade, tendo em vista o posicionamento direcionado ao incentivo ao término dos estudos e inserção dos jovens em cursos e programas que os capacitem profissionalmente, visto que na

sociedade atual o número de desempregados cresce desenfreadamente, caracterizado pela pouca oferta de empregos e mão de obra excedente; como também o enraizamento do desemprego estrutural.

Bernal (2004) informa que o período do desacolhimento nem sempre correspondeu à data da saída do jovem, ou seja, muitos fugiam da instituição antes dos 16 anos ou permaneciam clandestinamente após os 18, mas o prontuário era encerrado quando o adolescente completasse a maioridade legal. A saída formalizada, quando acontecia, dava-se de um modo improvisado e despreparado (nos mesmos moldes da entrada).

Sem condições materiais e sociais de assumir uma vida autônoma, o jovem passava por uma série de dificuldades para se sustentar, além, é claro, das implicações psicológicas deixadas pelo longo período na instituição (Bernal, 2004). Para Pereira (2003), constitui-se uma categoria de crianças e adolescentes “institucionalizados e esquecidos”, que crescem nas instituições de acolhimento privados das duas possibilidades oferecidas por lei: o retorno à família biológica ou a adoção.

Em meio a todas essas contradições, encontramos crianças e adolescentes que vivenciam cotidianamente as limitações e dificuldades impostas por uma condição historicamente determinada e localmente reproduzida nos acolhimentos.

Esses desafios foram apresentados por um entrevistado, atual superintendente de Proteção Social Básica e Cidadania do município de Ribeirão das Neves:

Os adolescentes, em sua maioria do sexo masculino, não possuem referência familiar apta para acolhe-lo. Algumas famílias a única referência é a mãe, uma vez que a paternidade é desconhecida ou ausente. Os vínculos são totalmente fragilizados. Quadros de saúde mental também dificultam o retorno da criança e adolescente para o âmbito familiar. Difícil encontrar um familiar (sem ser pai e mãe) que aceite assumir os cuidados e a responsabilidade sobre esse adolescente. Mas a situação é diferente quando entra para o acolhimento um bebê ou uma criança de até 5 anos, a facilidade de um familiar receber é maior do que um adolescente. Ainda mais quando este adolescente já tem envolvimento com o tráfico, seja

dependente químico ou saúde mental, a dificuldade aumenta mais ainda. (Entrevistado n. 5)

O entrevistado continua relatando alguns exemplos, como adolescentes que já perderam os pais, mas possuem irmãos mais velhos que não estão dispostos a assumir a responsabilidade, ou um tio distante que quase não tem contato, mas também não está disposto a assumir a guarda desse adolescente. Ou seja, a maior dificuldade é a fragilidade dos vínculos familiares e de uma família extensa que possa ter um contato para sensibilizar para receber essa criança ou adolescente. Infelizmente também foi relatado que a adoção tardia não é uma opção para a maioria das famílias nas filas para adoção, que acabam preferindo adotar bebês.

O maior desafio relatado por uma entrevistada (entrevistada n. 6) coordenadora de uma das entidades de acolhimento institucional no município, é a conscientização dos adolescentes sobre a existência de um caminho melhor que o das drogas e o da prostituição, que existe outra opção de vida que pode proporcionar-lhes um futuro com qualidade. Esses jovens precisam entender que não é porque a família está envolvida com o uso e o tráfico de drogas, com a prostituição ou com a trajetória de rua que isso tem que perpetuar:

Muitas vezes essas adolescentes que chegam, não dão conta de sair disso, aí elas evadem, pulam muro, volta pra vida, volta pro namorado, volta pras drogas, pra prostituição... então esse é o nosso maior desafio. Mostrar... é conseguir com que a jovem perceba que existe uma opção melhor do que essa vida que ela tava levando antes de ser acolhida. (Entrevistado n. 6)

Conforme os relatos mostram, é um grande desafio tentar inseri-los no mercado de trabalho, incentivá-los a retomar os estudos, abandonar a trajetória rua, o uso de drogas, o tráfico e a prostituição e seguir a vida de forma diferente.

Outro desafio relatado refere-se aos problemas familiares e à fragilidade dos vínculos. Muitas vezes o acolhimento realiza um trabalho com a criança e o adolescente, mas a família, não. É preciso que esse trabalho também seja feito pela família para que, ao realizar o desacolhimento, esse jovem seja acolhido e inserido em um contexto familiar diferente. Se isso não for feito, o trabalho realizado pelas

equipes técnicas acaba sendo perdido, já que a criança e o adolescente retornam para uma família com problemas que prejudicam o processo de reinserção da criança e do adolescente que foi desinstitucionalizado.

Um entrevistado (entrevistado n. 7), membro do Conselho Tutelar do município de 2000 até 2009 e eleito novamente em 2019 para a gestão atual do CT, relatou a evolução dos programas e instrumentos disponíveis para auxiliar os conselheiros no trabalho com as famílias atendidas e os encaminhamentos para os serviços. Relatou, também, que houve melhora na distribuição espacial das unidades de atendimento e dos recursos e bens disponíveis – por exemplo, um carro para o conselho tutelar realizar os atendimentos.

O entrevistado também reforçou que o encaminhamento para o abrigo é a última opção. Eles realizam um trabalho para esgotar as possibilidades para solucionar o problema familiar e só encaminham a criança e o adolescente para o acolhimento institucional após esgotadas as tentativas de solução.

As sequelas de um período de institucionalização prolongado para crianças e adolescentes já são por demais conhecidas e afetam a sociabilidade à manutenção de vínculos afetivos na vida adulta. [...] os danos causados pela institucionalização serão tanto maiores quanto maior for o tempo de espera, que interfere não só na adaptação em caso de retorno à família de origem, como nos casos de inserção em família substituta (SILVA, 2004, p. 64).

A maior reclamação realizada pela maioria dos entrevistados era que, no início, o conselho tutelar encaminhava desenfreadamente crianças e adolescentes para as instituições. O número de encaminhamentos para o acolhimento reduziu-se nos últimos anos, de acordo com o entrevistado n. 7, por três motivos: primeiro, pela capacitação dos conselheiros e pelo aumento do número de equipamentos que ajudam na resolução dos problemas, antes de chegar a necessidade real de acolher; segundo, nesse período de pandemia, acredita-se que muitos casos de abuso, agressão, violações de direitos ficaram abafados; terceiro, a ampliação dos meios de comunicação que conscientizaram a população sobre o que se podia e o que não se podia, e quais as consequências caso ocorresse alguma infração.

A coordenadora e o conselheiro tutelar relataram um pouco do perfil das crianças e adolescentes acolhidos: são adolescentes abandonados pela família ou dependentes químicos, envolvidos com o tráfico e até mesmo jurados de morte, ou a família está envolvida com o alcoolismo ou violência doméstica. Os bebês, normalmente, chegam por abandono ou negligência:

A família tem algum problema, por exemplo, violência doméstica ou alcoolismo, não dá conta de cuidar, negligencia as necessidades da criança ou do bebê, esses normalmente acabam indo para a família extensiva (tia, avó ou parente próximo). Já os que são deixados na maternidade porque a mãe não quer e não indica ninguém da família, acabam indo para o cadastro de adoção após a mãe fazer todo o trâmite legal. Já os adolescentes acolhidos normalmente tem envolvimento com drogas, tráfico, histórico de prostituição, de trajetória de rua, não conseguem conviver com a família ou com as dificuldades da família. Algumas dessas adolescentes já possuem uma vida adulta, tem companheiro e algumas, até mesmo, filhos. E algumas vezes, mesmo que raramente, são acolhidos adolescentes que não possuem nenhum problema pessoal, mas estão inseridos em uma família desestruturada, com alcoolismo, violência doméstica, e esse jovem acaba sendo retirado do seio familiar para que a família possa se reestruturar para que ele volte em uma ambiente mais saudável. (Entrevistada n. 6)

O superintendente (Entrevistado n. 5) relatou que o município de Ribeirão das Neves, mediante acolhimentos institucionais, tem trabalhado com os adolescentes a emancipação deles:

Será que esse jovem ao completar 18 anos vai ter o aparato do núcleo familiar? Porque já teve situações no acolhimento que familiares falaram que depois que o adolescente completasse 18 anos ele aceitaria que fosse morar com eles. Temos avaliado que isso acontece porque, quando o adolescente completa 18 anos, ele vai assumir algumas responsabilidades. Então se o familiar receber esse jovem com menos de 18 anos ele vai o receber com o termo de guarda e será responsável pelos atos desse adolescente, o que às vezes não tem interesse em assumir esse compromisso. (Entrevistado n. 5)

Quanto ao processo de desacolhimento, o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC) (BRASIL, 2006) prevê somente que as diversas modalidades de serviços de acolhimento devem:

(...) fortalecer o desenvolvimento da autonomia e a inclusão do adolescente em programas de qualificação profissional, bem como a sua inserção no mercado de trabalho, como aprendiz ou trabalhador – observadas as devidas limitações e determinações da lei nesse sentido – visando à preparação gradativa para o seu desligamento quando atingida a maioridade. Sempre que possível, ainda, o abrigo deve manter parceria com programas de Repúblicas, utilizáveis como transição para a aquisição de autonomia e independência, destinadas àqueles que atingem a maioridade no abrigo (BRASIL, 2006, p. 42).

A equipe técnica dos abrigos busca opções para reinserir os adolescentes na sociedade, principalmente se é verificado que ele não terá uma família para recebê-lo após seu desligamento. No trabalho de emancipação, busca-se o retorno educacional. Infelizmente a maioria dos adolescentes acolhidos acaba tendo a escolaridade atrasada por passarem longos períodos afastados da escola. É realizada uma avaliação médica e também psicológica para se obter o quadro clínico dele. Caso seja necessário um acompanhamento da saúde mental, a criança ou o adolescente abrigado é encaminhado ao serviço do município.

A busca pela independência dos adolescentes abrigados deve ser um trabalho constante dentro dos serviços de acolhimento, juntamente com a devida qualificação profissional e o trabalho de inserção no mercado de trabalho, propondo a realização de um trabalho voltado à perspectiva de autonomia e independência para gerir a própria vida. Dessa forma, de acordo com as possibilidades, o adolescente vai sendo incluído nos serviços de jovem aprendiz, para que possa ter uma renda e aprender a administrar o dinheiro que recebe. O serviço de acolhimento verifica se esse jovem tem condições de viver sozinho, de se sustentar, de arcar com um aluguel, de mobiliar uma casa. Tudo isso é trabalhado com o adolescente para que ele possa sair do acolhimento e ter sua independência, conforme se verifica no relato de uma entrevistada:

Normalmente quando as jovens estão para completar os 18 anos elas já estão inseridas no mercado de trabalho através do Programa Jovem Aprendiz. Realizamos também um trabalho voltado para o autocuidado delas, para que, além do trabalho, elas tenham condições de gerir a própria vida, de alugar uma casa e saber como funciona todo esse andamento. Ou então se ela não tiver condições, realizamos um encaminhamento para uma

república em Belo Horizonte. O trabalho é feito para que eles sejam jovens adultos autônomos e que, se retornarem para a família, possam ajudar em casa, trabalhar e seguir em frente. (Entrevistada n. 6)

Dentro da realidade do acolhimento institucional a independência dos jovens em fase de completar 18 anos pode relacionar-se ao agir sozinho e ser atribuídas as seguintes tarefas: o uso do transporte coletivo de forma independente, manejo do dinheiro, realização de compras no mercado, organização do quarto, preparo da própria comida, porém esta independência se torna limitada dentro do espaço dos serviços de acolhimento, tendo em vista que são ambientes coletivizados e permeados de regras para promover a manutenção do convívio saudável entre todos.

O PNCFC traça de maneira geral o processo de obtenção de maturidade por parte dos adolescentes acolhidos em fase de completar 18 anos

A partir de um processo permeado pelo autoconhecimento, construção da identidade e desenvolvimento da autonomia, de modo crescente o adolescente fará escolhas e se responsabilizará pelas mesmas, adquirirá maturidade e, enfim, tornar-se-á adulto (BRASIL, 2006, p. 28).

Infelizmente, conforme relatado pelo superintendente, sabe-se que essa é uma realidade difícil, uma vez que esses adolescentes não têm um amparo familiar para ajudá-los e muitas vezes acabam desvirtuando-se desse caminho da reinserção. O acolhimento não consegue manter um contato mais frequente e os vínculos com esse adolescente após os 18 anos. É um grande desafio preparar esse jovem para que ele seja desacolhido com a maioridade.

Goes (2019) aponta caminhos a serem trabalhados com os jovens acolhidos dentro e fora das instituições como forma de crescimento, amadurecimento e desenvolvimento de seu protagonismo diante da realidade social.

[...] buscar constantemente a autonomia e o desenvolvimento de [...] adolescentes e jovens; construir um projeto pedagógico institucional de modo democrático, que traçará as diretrizes do trabalho a ser desenvolvido na instituição; desenvolver o plano individual de atendimento (...) com os acolhidos, as suas famílias e o SGD; constituir profissionais de referência (que os acolhidos possam escolher, que os atenda e à sua família e que faça articulação com outras instituições); desenvolver trabalho com as

famílias; não haver proibições de visitas (a não ser que exista algum impedimento por risco/perigo); a participação dos acolhidos nas decisões institucionais (a exemplo de assembleias, caixa de sugestões); o acesso a informações que lhes digam respeito (espontaneamente, ou sempre que solicitarem); o estímulo ao fazer (não fazer por eles, mas com eles); respeito a individualidade; a disponibilidade de local que permita ficar só, que seja aberto, para que possam circular em diferentes momentos do dia; espaço institucional compatível com a arquitetura de uma casa; acesso ao mundo digital com internet (como um recurso obrigatório para o funcionamento institucional tanto para o acesso aos acolhidos, quanto aos profissionais); discutir o que é transmitido pela mídia (notícias, sociedade, cultura, política, saúde, trabalho, renda, custo de vida, etc); fazer passeios na centralidade da cidade; transitar por diferentes meios de transportes; ter mesada e desenvolver trabalho para o aprendizado do uso do dinheiro; visitar outros espaços sociais (cinema, teatro, parques, museus, praias, bibliotecas, exposições); ter as suas próprias roupas – adequadas à sua faixa etária, clima e gosto pessoal; haver brinquedos próprios e de uso coletivo; autorizar saídas da instituição de forma independente (negociadas e, inclusive, noturnas); desenvolver grupos de trabalho com temáticas que promovam debates para as diferentes faixas etárias, sobre sexualidade, namoro, trabalho, renda/custo de vida, preparo de cardápios/alimentos, compras, uso do dinheiro, drogas; espaços de formação e preparo da equipe; garantir a escuta obrigatória dos/as acolhidos/as pela equipe e externamente pelo poder judiciário; reuniões de equipe; supervisão/fiscalização externa periódica e obrigatória de diferentes instancias do SGD, com escutas individuais dos acolhidos, da equipe, das famílias (GOES, 2019, p.76)

Outra entrevistada, coordenadora de abrigo, relata que, apesar das dificuldades e da realidade difícil, o serviço de acolhimento é muito importante na vida dessas crianças e adolescentes acolhidos:

Muitas vezes, principalmente os adolescentes, entram para o acolhimento sem regras, sem limites, sem ter noção básica de um lar, de uma casa, de lidar com o outro. O abrigo ajuda na construção de uma base, do conviver com o outro, no que é possível para você e para o outro. O que é permitido, o que é bom. Que eles são pessoas de direitos e deveres. Eu tenho uma adolescente que entra e sai daqui do acolhimento, mas quando ela quer um lugar para dormir ela vem. Um dia desses ela voltou e as duas adolescentes que estavam aqui já entraram no ritmo, estão no jovem aprendiz, estão estudando, já estão com outros planos. Elas também tinham situações difíceis, mas conseguiram caminhar. Aí quando essa outra adolescente chegou ela já chegou bagunçando, desafiando, peitando as cuidadoras e as próprias adolescentes 'barreraram': 'Aqui é assim, assim, assim...' Então elas começam a entender o que é bom para elas. O que é permitido, o que é que vai dar uma condição de vida melhor. Na maioria das vezes elas chegam rebeldes, alucinadas de entorpecentes, e rejeitam as novas oportunidades que são oferecidas no acolhimento e aos poucos, com muito trabalho a gente vai ampliando os horizontes, mostrando que a vida é muito mais que aquele contexto tóxico em que ela estava inserida. (Entrevistada n. 6)

Presentes de maneira recorrente nas falas dos profissionais que participaram da pesquisa estão as repúblicas para jovens, este serviço é uma política pública direcionada aos egressos dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes que completaram a maioridade e foram desligados da instituição. Tem como intuito promover a transição gradativa para a vida adulta, proporcionando apoio e moradia nesta passagem da fase institucional para a vivência autônoma (BRASIL, 2006, p. 129).

A república, apesar de ser um importante instrumento para os jovens que completam 18 anos nos acolhimentos e muitas vezes não têm para onde ir ou possuem uma família com problemas, acaba não sendo uma opção para o município de Ribeirão das Neves, dada a falta de recursos para montar outro equipamento institucional. A falta de repasses regulares da União e do Estado contribui para isso. Outro ponto é que a demanda ainda não é alta, uma vez que os casos de adolescentes que completaram a maioridade no acolhimento institucional ainda são poucos e tiveram outras saídas conforme relato:

Tivemos a experiência de três adolescentes que completaram 18 anos no acolhimento institucional. Um dos adolescentes teve a oportunidade de ficar no acolhimento por mais um período após a maioridade para organizar a sua vida. Seu histórico era de muitas evasões do acolhimento e foi feito um acordo com ele, que quando ele completasse 18 anos não colocariam ele para fora, mas se ele evadisse novamente eles não poderiam acolhê-lo de novo. Infelizmente ele evadiu logo após completar 18 anos e o acolhimento não teve mais informações sobre ele. O segundo adolescente possuía um quadro de saúde mental, e ao completar 18 anos já tinha uma promessa de ir para a casa de uma tia materna. Assim que ele completou a maioridade, a tia veio até a instituição para realizar o desacolhimento. Já tem mais ou menos uns dois anos que ele está com a tia e conforme informações bem adaptado. Antes dele ser acolhido era ela quem cuidava dele, mas por causa de algumas situações que vivenciou, falou que só assumiria os cuidados após os 18 anos, e assim fez. O terceiro adolescente completou 18 anos no acolhimento institucional e através de um acordo com o poder judiciário foi autorizado a sua permanência por mais um período na instituição. Ele estava em processo de encaminhamento para o mercado de trabalho. Após ser inserido permaneceu mais um mês e resolveu assumir por conta própria as suas responsabilidades. Resolveu alugar um barracão e ir morar sozinho. Todo o suporte foi dado, mas não teve mais notícias dele, se arrumou outro emprego, se mudou o lugar onde estava residindo, ou se está vivendo nas ruas... Porque infelizmente essa é uma realidade, não podemos falar que isso não acontece. E agora estamos com um adolescente que completará 18 anos agora no meio de setembro. Ele tem

dado muito trabalho dentro do acolhimento institucional, tem uma dependência química, um quadro de saúde mental e às vezes de difícil controle. Mas apesar disso conseguimos colocar ele no Jovem Aprendiz, mas está sendo difícil a questão da administração do dinheiro que está recebendo. A equipe está realizando um trabalho com ele para ver qual vai ser o melhor destino para esse adolescente. Tem um apontamento que uma tia o receberia após os 18 anos e a equipe está fazendo essa ponte com a tia. Mas diante do comportamento dele dentro do acolhimento, nós não temos certeza se essa tia hoje vai querer assumir essa responsabilidade de permitir que ele vá morar com ela quando ele completar 18 anos. Mas isso é um trabalho que está sendo feito pela equipe e espero que tenha sucesso. (Entrevistado n. 5)

A entrevistada (n. 6) também relatou que nos dois anos em que ela está como coordenadora do abrigo, apenas uma adolescente completou 18 anos no acolhimento:

Essa adolescente chegou com 17 anos no abrigo em uma situação muito precária. Ela tinha perdido os pais e vinha de uma trajetória de rua com uso de drogas há um bom tempo. Foi feito todo um trabalho com essa adolescente junto à saúde para que ela conseguisse desvincular-se do uso de drogas, da trajetória de rua. Ela tinha uma avó e a equipe fez um trabalho para fortalecimento dos vínculos, para que ele pudesse ir para a casa da avó, mas com uma perspectiva de trabalho. (Entrevistada n. 6)

Outro ponto abordado pela coordenadora é que, após a saída por causa da maioridade, não existe um planejamento para acompanhar como está a evolução e a adequação à nova realidade daquele adolescente. Com a saída, os vínculos com a instituição acabam sendo rompidos, diferente de quando ocorre a reinserção familiar em outra faixa etária, em que a equipe técnica verifica a adaptação da criança ou do adolescente. Essa situação é angustiante para a equipe e para a adolescente, já que no abrigo, de certa forma, ela estava protegida e tinha os cuidados básicos. Por outro lado, conforme o relato da coordenadora, as adolescentes também ficam ansiosas com a saída, para viver a vida fora do abrigo, com um senso de liberdade, voltar para o cotidiano, para a família.

Assis, Farias (2013) apontam em seu estudo e apresentam os dados do Levantamento Nacional que o acompanhamento pós-desligamento por maioridade não ocorre em 49,1% dos serviços de acolhimento institucional, de modo que “ações

de acompanhamento pós-desligamento parecem ainda não ser uma prática instituída e, as que existem, não são efetivas e carecem de mais investimento, como se observou neste estudo” (ASSIS, FARIAS, 2013).

As experiências descritas pelo superintendente e pela coordenadora apontam a necessidade de uma preparação gradativa para o desligamento – ECA, art. 92, inciso VIII (BRASIL, 1990) – e que de fato este deixe de ser um preceito legal e faça parte dos projetos de acompanhamento dos adolescentes. Essa preparação deve assumir características bastante peculiares quando o desligamento se dá em virtude da maioridade, uma vez que esses adolescentes viveram longos períodos na instituição.

Para a coordenadora, é necessário que seja realizado um investimento em políticas públicas de atenção ao uso abusivo de álcool e outras drogas. Na maioria das vezes, o adolescente acolhido é usuário ou até mesmo envolvido com o tráfico, e a mesma coisa os familiares, o que aponta para uma realidade muito vulnerável.

Apesar de já existir um acompanhamento e um tratamento por meio do Centro de Atenção Psicossocial Infantil (CAPSi), especializado no atendimento a crianças e adolescentes, para transtornos mentais graves e persistentes, inclusive pelo uso de substâncias psicoativas, e também do Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas (CAPSad), especializado no controle de tabagismo, atenção psicossocial álcool e drogas, reabilitação, estes ainda não são suficientes no tratamento com os acolhidos para que consigam se livrar da dependência química e também tratar problemas psicológicos.

Outro ponto importante é uma articulação ainda maior com os outros programas disponíveis, para que esse jovem tenha melhor suporte, amparo de toda a rede para que os problemas que podem levar ao acolhimento sejam resolvidos antes de chegar à necessidade do acolhimento. Uma realidade que ainda demanda muito trabalho de todos os atores envolvidos para que haja, de fato, uma transformação.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inferiu-se, no decorrer da historicidade, que o caráter de institucionalizar crianças propagou-se por longos anos, tomando rumos moralizantes e higienistas, respaldados em legislações e equipamentos da época que incentivaram a institucionalização em grande escala, como o Serviço de Assistência aos Menores (SAM).

Crianças e adolescentes pertencentes à classe trabalhadora recebiam a denominação de “menores”, termo pejorativo que os vinculava a uma situação “irregular e de abandono” distantes moralmente dos “bons costumes” preconizados na época. A figura do “menor” ainda é difundida no século XXI para associar o adolescente pertencente à classe trabalhadora que praticou ato infracional, atribuindo um caráter moralizador ao termo, que foi anulado com a implantação do ECA, legislação que reconhece a infância e adolescência como detentora de direitos.

O surgimento desse estatuto em 1990 atribui responsabilidade ao Estado, à família e à sociedade na manutenção da vida de crianças e adolescentes, reconhecendo-os como sujeitos de direitos e garantindo-lhes prioridade absoluta no que tange ao acesso a bens e serviços.

Destacou-se a política de acolhimento institucional, prevista no art. 101 do ECA como medida protetiva, historicamente abordada ao longo desta pesquisa e pertencente à proteção social de alta complexidade na política de assistência social. Existem legislações e documentos correlatos para normatizá-lo, como as “Orientações Técnicas: serviços de acolhimento para crianças e adolescentes” e o “Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária” que visam ao melhor interesse dos acolhidos e à efetivação de seus direitos.

Abordou-se, também, o desacolhimento institucional por maioria dos adolescentes que atingiram 18 anos nos serviços de acolhimento. Refletir sobre

esse processo, especialmente em um município de grande porte e vulnerável, pressupõe a existência de inúmeros trabalhos realizados com o público acolhido com o intuito de prepará-los para a vida adulta. Porém, diante das narrativas trazidas pelos profissionais que trabalham no serviço de acolhimento, denotam-se fissuras e lacunas existentes nas políticas públicas que impedem o bom desenvolvimento do trabalho profissional e também refletem negativamente na vida dos sujeitos acolhidos que sairão da instituição aos 18 anos.

A saída da instituição de acolhimento por causa da maioridade, num contexto de grande envolvimento com o uso e o tráfico de drogas, dificuldade de reintegração familiar, de longo vínculo com a instituição e de pouca escolaridade dos adolescentes, contribui como um momento que faz aflorar as contradições históricas, a falência das políticas de proteção e o não cumprimento da função do abrigo, tal como assegura o ECA.

Infere-se também a sobrecarga de trabalho depositada sobre os serviços de acolhimento no que se refere ao antes, durante e depois da transição institucional para a vida autônoma dos egressos. Este processo, para se tornar qualificado, precisa estar integrado ao Sistema de Garantia de Direitos, promovendo, desta forma, o desacolhimento saudável com vistas ao desenvolvimento da autonomia e independência. 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, tornando-se suficientemente capazes de administrar suas vidas após a saída do acolhimento.

Durante as entrevistas, verificou-se que sim, os profissionais do serviço de acolhimento realizam o seu melhor para realizar o desacolhimento da melhor forma para o jovem. Porém, o trabalho ainda é insuficiente diante da complexidade dos casos acolhidos e das barreiras encontradas para reintegração desse adolescente a sociedade como por exemplos: a falta de escolaridade; a dificuldade de colocação no mercado de trabalho; rompimento de mais um vínculo, que pode

ser sentido pelo adolescente como mais um abandono; dificuldade de restabelecer ou construir novos vínculos familiares.

Neste estudo, demonstrou-se que a efetivação da medida protetiva de acolhimento institucional destinada 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. A efetivação dos direitos da criança e do adolescente está fortemente relacionada à histórica incapacidade do Estado brasileiro em promover políticas públicas, principalmente 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 nos níveis federal e estadual, como no municipal (JANCZURA, 2008).

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 a criança e o adolescente do 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 no acolhimento institucional deve ser breve. Além disso, é essencial desenvolver 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.

Este foi outro ponto abordado pelos entrevistados. No início da política no município a cultura da institucionalização ainda era muito forte. Com o passar dos anos, os diversos atores envolvidos foram sendo capacitados para entender o processo e que o acolhimento só deveria ser feito em casos excepcionais. Outro ponto que contribuiu com a redução dos encaminhamentos foi a criação de outros programas que ajudaram a resolver os problemas antes de levar ao acolhimento.

Mas ainda assim, infelizmente na prática, muitas vezes o acolhimento institucional não é breve e a criança acaba crescendo e completando a maioridade

na instituição. Dessa forma, é necessário que o processo de desligamento oriente o jovem em direção ao seu futuro. O serviço deve promover a construção de autonomia pessoal, possibilitando a seus usuários o desenvolvimento de sua autogestão, autos sustentação e independência, levando em consideração o projeto individual formulado em conjunto com o profissional de referência do serviço de acolhimento.

“A saída do serviço de acolhimento não pode ser um “game over” e também não deveria estar condicionada exclusivamente a um tempo cronológico, ou seja, alcançar a maioridade civil” (GOES, 2019, p. 74)

Pensar em um processo gradual de desacolhimento institucional pautado na perspectiva de autonomia, independência, desenvolvimento pessoal e protagonismo dos jovens em situação de acolhimento que completarão 18 anos dentro das instituições, relaciona-se, sobretudo, com a efetividade de sua cidadania. Isso significa acesso aos direitos previstos na Constituição Federal, no ECA e demais legislações, com oportunidades iguais na sociedade, sem discriminação por sua história de vida, com chances a um ensino de qualidade, participação em atividades de lazer e programas culturais (teatros, museus, apresentações musicais, cinema), dentre outras atividades que estão intimamente ligadas ao desenvolvimento pleno daquele adolescente para a passagem à vida adulta de forma autônoma.

O empenho na construção de redes sociais fora da instituição é essencial para o adolescente sair do acolhimento, resultando em maior ou menor efetividade, dependendo da capacidade da instituição de acolhimento em trabalhar esse processo. O resultado desse empenho, contudo, também dependerá da capacidade da instituição de ajudar a criança e o adolescente a, cotidianamente, construir o sentimento de confiança, autonomia e pertencimento ao grupo cultural mais amplo do que o próprio acolhimento.

É importante reforçar a necessidade de uma contínua capacitação de todos os atores envolvidos – por exemplo, os conselheiros tutelares e também os coordenadores e servidores do acolhimento. Essa formação com toda a rede é

necessária uma vez que há uma rotatividade desses servidores por causa dos mandatos políticos e também da eleição do CT.

Outro ponto importante na construção da autonomia dos jovens que permanecem até os 18 anos no acolhimento é a participação nos programas de jovem aprendiz. Essa ação mostra um esforço da instituição em inseri-los em atividades que os preparem para o mundo do trabalho e para a independência econômica. É muito importante a realização de trabalhos de aprendizado e profissionalização para capacitá-los a enfrentar a realidade após a saída do acolhimento.

Vale refletir acerca da manutenção da vida após a saída da instituição no que tange à dificuldade de inserção no mercado formal de trabalho. Pela baixa escolaridade e nula ou escassa formação profissional, na maioria das vezes o jovem se sujeita a serviços informais com salários ínfimos para sustento próprio.

A atuação municipal pode ofertar aos adolescentes acolhidos que caminham para a saída por maioria o primeiro contato com o mercado de trabalho a partir de oportunidades de estágio em setores públicos ou por meio de parcerias com empresas que ofereçam vagas com possibilidade de efetivação, favorecendo a autonomia financeira dos jovens após a saída institucional.

Reconhecer o caráter provisório do abrigo requer uma radicalização no sentido de que todas as ações sejam orientadas para a relação da instituição com o mundo e, conseqüentemente, a relação da criança com sua família e a comunidade. A saída, nessa perspectiva, deixa de ser um momento e passa a ser pensada como um argumento, um eixo que atravessa todas as ações com as crianças. A saída torna-se, portanto, objeto de trabalho desde o momento em que a criança entra na instituição, orientando as ações cotidianas no sentido de garantir que o adolescente construa sua autonomia em conexão com seu grupo social.

Pensar esses aspectos significa, do ponto de vista do acolhimento institucional, assumir de fato a função que lhe atribui a lei, quer seja, caracterizar-se como um espaço provisório e excepcional, com objetivo de transição para o retorno

à família biológica ou a colocação em família substituta. Significa fazer dessas características o norteador de todo o trabalho.

Dessa forma, faz-se necessário também a criação de políticas voltadas para as famílias dos acolhidos. É fundamental que seja feito um trabalho individualizado com cada família de acolhido para que essa consiga se reestruturar e resolver os problemas que levaram ao acolhimento da sua criança ou adolescente. É necessário também um trabalho para restabelecer e fortalecer os vínculos. Pois se a criança evolui no acolhimento e a família não está pronta para receber o tempo de permanência do acolhido só aumenta.

Reforça-se a necessidade de manutenção dos programas e projetos existentes e a premente discussão acerca do financiamento e implantação de políticas públicas relacionadas ao desacolhimento por maioria, sobretudo, as relacionadas ao pós-desacolhimento. Não basta crescer dentro dos serviços de acolhimento, é preciso ter políticas públicas que assegurem aos jovens desacolhidos por maioria florescerem longe dos muros institucionais.

Outro problema relatado nas entrevistas é a falta de repasses regulares da União e do Estado que dificultam ainda mais o aprimoramento da política no município e a criação de uma política para acompanhar os egressos.

É fundamental que exista um programa de acompanhamento com esses egressos do sistema de acolhimento. Mesmo que pela legislação esse jovem já esteja habilitado à prática de todos os atos da vida civil, assim como os jovens que crescem nas suas famílias, muitas vezes a maioria é apenas uma data e requer ainda um acompanhamento e um auxílio de um responsável. Esse rompimento brusco pode causar no adolescente outra marca de abandono e rejeição, prejudicando o seu desenvolvimento e, às vezes, contribuindo com a rebeldia.

A saída, quando não assumida como eixo do trabalho e, portanto, como parte do programa individualizado de toda criança ou todo adolescente, corre o risco de constituir-se em torno de processos produtores de desigualdade. Há que se respeitar diferenças individuais sem, contudo, deixar de articulá-las às necessidades

coletivas dos adolescentes, dentre elas, a de terem seus direitos igualmente respeitados.

Outro ponto importante na elaboração deste trabalho foi o resgate da memória da política para a criança e o adolescente no município de Ribeirão das Neves. Trata-se de um município com alto índice de vulnerabilidade, que vem aos poucos trabalhando no fortalecimento da política por meio de ações de capacitação com toda a rede de proteção para que o acolhimento cumpra seu papel. Não foi encontrado registro algum da política para infância e juventude no município e esse trabalho constituiu um resgate dessa história.

Diante do cenário municipal relatado por diversos entrevistados, tem-se também a necessidade de criação de políticas de atenção ao uso abusivo de álcool e outras drogas para que os jovens e suas famílias não sejam capturados por esse mundo. Esse foi um ponto muito abordado por todos os entrevistados. A dependência química e o envolvimento com o tráfico têm contribuído de forma significativa para a desorganização das famílias e o rompimento dos vínculos familiares.

Quando todas as prerrogativas do ECA já falharam, é ainda imprescindível que, no momento de desligamento por causa função da maioridade, haja projetos que busquem o engajamento do jovem com seu próprio futuro e abram campos de discussões e reflexões com os adolescentes. É um desafio e requer, sobretudo, atuação em conjunto com o SGD, espaços de controle social e participação social, e demais equipamentos, para garantir melhores condições de vida aos desacolhidos por maioridade, caminhando, deste modo, para a implementação de políticas públicas, programas e projetos destinados exclusivamente ao período do acolhimento e pós-desligamento. Esses espaços devem servir para que os jovens elaborem, criem e pratiquem novos sentidos sobre sua saída e sobre essa etapa em suas trajetórias. Um desafio com um longo caminho ainda a ser percorrido.

REFERÊNCIAS

ASSIS, S. G; FARIAS, L. O. P. (orgs.). **Levantamento Nacional das Crianças e Adolescentes em Serviço de Acolhimento**. São Paulo: Hucitec, 2013.

BERNAL, E. M. B. **Arquivos do abandono**: experiências de crianças e adolescentes internados em instituições do Serviço Social de Menores de São Paulo (1938-1960). São Paulo: Cortez. 2004.

BRASIL. Ministério da Justiça, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA); Conselho Nacional de Assistência Social (CNASS). **Plano nacional de promoção, defesa e garantia do direito das crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária (versão preliminar)**. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), 2006. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Plano_Defesa_CriançasAdolescentes%20.pdf>. Acesso em: 29/03/2021

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Plano nacional de promoção, defesa e garantia do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária**. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/pp/a_pdfdht/plano_nac_convivencia_familiar.pdf>. Acesso em: 29/03/2021

BRASIL. Presidência da República. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto constitucional com as alterações adotadas por emendas constitucionais. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 29/03/2021

BRASIL. Presidência da República. Decreto n. 16.272, de 20 de dezembro de 1923. Approva o regulamento da assistência e proteção aos menores abandonados e delinquentes. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 20 dez. 1923. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-16272-20-dezembro-1923-517646-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 29/03/2021

BRASIL. Presidência da República. Decreto n. 17.943-A, de 12 de outubro de 1927. Consolida as leis de assistência e proteção a menores. **Coleção de Leis do Brasil**, Rio de Janeiro, 31 dez. 1927. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-17943-a-12-outubro-1927-501820-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 29/03/2021

BRASIL. Presidência da República. Decreto-Lei n. 3.799, de 5 de novembro de 1941. Transforma o Instituto Sete de Setembro em Serviço de Assistência a Menores e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 11 nov. 1941. Disponível em:

<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-3799-5-novembro-1941-413971-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 29/03/2021

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 12.010, de 3 de agosto de 2009. Dispõe sobre adoção; altera as Leis n. 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente; 8.560, de 29 de dezembro de 1992; revoga dispositivos da Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, e da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2 set. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12010.htm>. Acesso em: 29/03/2021

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 6.697, de 10 de outubro de 1979. Institui o Código de Menores. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 11 out. 1979. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6697-10-outubro-1979-365840-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 29/03/2021

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 set. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 29/03/2021

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 8.742 de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 dez. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm>. Acesso em: 29/03/2021

CASSARINO-PEREZ, Luciana; CÓRDOVA, Vitória Ermel; MONTSERRAT, Carme; Castellà Sarriera, Jorge. Transição entre o acolhimento e a vida adulta: uma revisão sistemática sobre intervenções. **Temas em Psicologia**, Ribeirão Preto, SP, v. 26, n. 3, p. 1.665-1.681, 2018. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/tpsya/qCRKMt9DKDF4PnWGLs6ZcnL/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em: 29/03/2021

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). Resolução n. 130, de 15 de julho de 2005. Aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/SUAS. **Diário Oficial da União, Brasília**, 25 jul. 2005. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=102523>>. Acesso em: 29/03/2021

COSTA, Antônio Carlos Gomes; GARCIA MENDEZ, Emílio. **Das necessidades aos direitos**. São Paulo: Malheiros, 1994.

FALEIROS, Vicente de P. Violência contra a infância. **Revista Sociedade e Estado**, São Paulo, v. 10, n. 2, jul./dez. 1995.

GREGORI, Maria Filomena. **Viração**: experiências de meninos nas ruas. São Paulo, Companhia das Letras, 2000.

GOES, A. E. D. **Des-acolhimento institucional com a maioria**: tempo de compartilhar responsabilidades. In: MEDEIROS, A; BORGES, S. S. M. (orgs). Psicologia e Serviço Social: referências para o trabalho no judiciário. São Paulo: Nova Práxis Editorial, 2019.

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

MAIA, Lorena. **Acolhimento institucional**: desafios enfrentados pelo município de Belo Horizonte. 2011. 66 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2011.

MARCÍLIO, Maria Luiza. **História social da criança abandonada**. São Paulo: Hucitec, 1998.

MENDEZ, E. G. **Infância e cidadania na América Latina**. São Paulo: Hucitec/Instituto Ayrton Senna, 1998.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL (MDS); CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (CONANDA). Resolução conjunta n. 1, de 18 de junho de 2009. **Orientações técnicas**: serviços de acolhimento para crianças e adolescentes. Brasília, jun. 2009.

MORAES MARTINEZ, Ana Laura; SOARES-SILVA, Ana Paula. O momento da saída do abrigo por causa da maioria: a voz dos adolescentes. Psicologia em Revista, Belo Horizonte, v. 14, n. 2, p. 113-132, dez. 2008. Disponível em: <<http://pepsic.bvsalud.org/pdf/per/v14n2/v14n2a08.pdf>>. Acesso em: 29/03/2021

MOREIRA, M. I. C. Os impasses entre acolhimento institucional e o direito à convivência familiar. **Psicologia & Sociedade**, v. 26 (n. spe. 2), p. 28-37, 2014. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/psoc/a/8K6q7MWYjwhrMtBKQxtQ34t/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 29/03/2021

NOGUEIRA NETO, W. Por um sistema de promoção e proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 83, p. 5-29, 2005.

PAIVA, Ilana Lemos de; MOREIRA, Tabita Aija Silva; LIMA, Amanda de Medeiros. Acolhimento Institucional: famílias de origem e a reinstitucionalização. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 1405-1429, jun. 2019.

PEREIRA, J. M. F. **A adoção tardia frente aos desafios na garantia do direito à convivência familiar.** Dissertação de Mestrado não publicada, Instituto de Psicologia, Universidade de Brasília, 2003.

PEREZ, José Roberto Rus. PASSONE, Eric Ferdinando. Políticas sociais de atendimento às crianças e aos adolescentes no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, v. 40, n. 140, p. 649-673, maio/ago. 2010.

POLETTI, L. B. A (Des) Qualificação da infância: a história do Brasil na assistência dos jovens. In: SEMINÁRIO DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO DA REGIÃO SUL, 9. 2012. **Anais....** Disponível em: <<http://www.uces.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/%20paper/viewFile/1953/329>>. Acesso em: 29/03/2021

RIBEIRÃO DAS NEVES. Lei Municipal n. 3.730, de 30 de dezembro de 2015. Ribeirão das Neves/MG, 30 de dezembro de 2015. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/mg/r/ribeirao-das-neves/lei-ordinaria/2015/373/3730/lei-ordinaria-n-3730-2015-dispoe-sobre-o-programa-de-atendimento-em-regime-de-acolhimento-institucional-para-criancas-e-adolescentes-de-zero-a-18-anos-incompletos-e-da-outras-providencias?r=p>>. Acesso em: 29/03/2021

RIFIOTIS, Fernanda Cruz. “Egressas” de serviços de acolhimento e a invenção de novas possibilidades de vida. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** [online], v. 34, n. 99, 2019.

RIZZINI, Irene. **O século perdido:** raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil. São Paulo: Cortez, 2007.

RIZZINI, Irene; BARKER, G.; CASSANIGA, N. **Criança não é risco, é oportunidade:** fortalecendo as bases de apoio familiares e comunitárias para crianças e adolescentes. Rio de Janeiro: EDUSU, 2000.

RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma. **A institucionalização de crianças no Brasil:** percurso histórico e desafios do presente. São Paulo: Loyola, 2004.

RIZZINI, Irene; VOGEL, A. O menor filho do Estado: pontos de partida para uma história da assistência pública à infância no Brasil. In: PILOTTI, F.; RIZZINI, Irene (Org.). **A arte de governar crianças:** a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Niño; Editora Universitária Santa Úrsula; Amais Livraria e Editora, 1995.

SARAIVA, J. B. C. **Direito penal juvenil:** adolescente e ato infracional. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SILVA, A. F. A. O Judiciário e os novos paradigmas conceituais e normativos da infância e da juventude. In: ALTOÉ, S. (Org.). **Sujeito do direito, sujeito de desejo.** Rio de Janeiro: Revinter, 1999.

SILVA, E. R. A. (Coord.). **O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil**. Brasília, IPEA/CONANDA, dez. 2004.

SIQUEIRA, A. C., & DELL'AGLIO, D. D. O impacto da institucionalização na infância e na adolescência: uma revisão de literatura. **Psicologia & Sociedade**, v. 18, n. 1, p. 71-80. 2006.

SOARES, Janine B. A construção da responsabilidade penal no adolescente no Brasil: uma breve reflexão histórica. **Revista do Ministério Público**, v. 1, n. 51, p. 257-285, 2003.

VIEGAS, Simone Soares. **A política de atendimento a crianças e adolescentes em abrigos de Belo Horizonte: história, organização e atores envolvidos**. Belo Horizonte: PUC MINAS, 2007.