



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

Política Social, Seguridade Social e Proteção Social

**TEMPLATE – TRABALHO COMPLETO – Apresentação Comunicação Oral**

**O princípio da provisoriedade como garantia de proteção à criança e ao adolescente: a convivência familiar e comunitária em questão.**

Juliana Cintra Freitas <sup>1</sup>  
Eliana Bolorino Canteiro Martins<sup>2</sup>

**Resumo:** O trabalho apresentará a proposta de pesquisa que vem sendo desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, á nível de mestrado, tendo como objeto a provisoriedade da medida protetiva de acolhimento institucional de crianças e adolescentes no município de Sertãozinho/SP, bem como os resultados parciais referentes à primeira aproximação com um dos universos pesquisados. Para tanto, olharemos a Questão Social que permeia o contexto de vulnerabilidade das famílias das crianças/adolescentes acolhidos, seja na institucionalização ou no desligamento, com os desafios do retorno à convivência familiar e comunitária e à Proteção Social.

**Palavras-chave:** acolhimento institucional; provisoriedade; crianças e adolescentes; famílias; proteção social

**Abstract:** The work will present the research proposal that is being developed in the graduate program in Social work, masters level, having as object the temporariness of the restraining order institutional host of children and adolescents in municipality of Sertãozinho/SP, as well as the partial results relating to the first approximation with one of the universes searched. To do so, will look at the Social issue that permeates the context of vulnerability of families of children/adolescents welcomed, whether in institutionalization or on shutdown, with the challenges of returning to family and community coexistence and protection Social.

**Keywords:** institutional host; provisional character; children and adolescents; families; social protection

---

<sup>1</sup> Assistente Social Graduada pela Universidade Estadual Paulista – Unesp de Franca/SP, mestranda do Programa de Pós Graduação em Serviço Social da UNESP Franca, integrante do Grupo de Pesquisas sobre políticas públicas para criança e juventude – GEPPIA, [julicfreitas@yahoo.com.br](mailto:julicfreitas@yahoo.com.br)

<sup>2</sup> Doutora, Docente do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Unesp Franca/SP, Líder do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Serviço Social na educação – GEPESSE, vice-líder do GEPPIA. Bolsista Produtividade em Pesquisa – CNPq – nível 2. [elianacanteiro@terra.com.br](mailto:elianacanteiro@terra.com.br)



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

## **1- INTRODUÇÃO**

O presente trabalho apresentará a proposta de pesquisa de mestrado vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – UNESP - Universidade Estadual Paulista/ Campus de Franca (SP), que vem sendo desenvolvida desde o primeiro semestre de 2018, tendo como objeto a provisoriedade da medida protetiva de acolhimento institucional de crianças e adolescentes no município de Sertãozinho/SP.

A fundamentação teórica da referida pesquisa trará reflexões sobre a Política da Infância e Adolescência e da Assistência Social para compreender os princípios e parâmetros previstos para a efetivação do acolhimento institucional de crianças/adolescentes, e especificamente no que tange a questão da “provisoriidade” desta medida protetiva, conforme prerrogativas do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – Lei nº 8.069, de 1990, da Lei Nacional da Convivência Familiar e Comunitária, conhecida como Lei Nacional da Adoção (Lei nº 12.010 de 2009) e da recente Lei nº 13.509 de 2017.

Faremos um recorte do Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes - SAICA<sup>3</sup> no que se refere a aproximação com as expressões da Questão Social que permeiam as famílias destas crianças e adolescentes institucionalizados a fim de atrelar a proteção social ao tempo de institucionalização e até mesmo um cuidado protetivo após a vivência do acolhimento institucional, e assim poder analisar se de fato a provisoriedade se efetiva e em quais condições.

A primeira aproximação com uma das instituições da rede SAICA, situada no município de Sertãozinho (interior do Estado de São Paulo), na qual uma das pesquisadoras, autora deste texto, atua como Assistente Social, foi realizada através do levantamento de informações no cadastro da instituição sobre a situação de todas as crianças e adolescentes acolhidos revelando o tempo de permanência até dezembro de 2018. Esse procedimento revelou indicadores relevantes para compreender a provisoriedade da medida de acolhimento em um município de grande porte e gestão plena, conforme previsto na Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004). A pesquisa documental efetuada nos cadastros da instituição, locús da pesquisa, revela que há ainda muitas controversias e desafios para efetivação da provisoriedade do acolhimento institucional conforme prevista nas legislações pertinentes, oscilando entre dois pontos,

---

<sup>3</sup>Para mais informações Ver documento elaborado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) - **Orientações Técnicas:** Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes (MDS, 2009a) e o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PLANO..., 2011)



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

como a figura de um pêndulo, ora em curto período de tempo, ora em longos anos de institucionalização.

Reafirmamos o direito à provisoriedade do acolhimento institucional como um princípio importante, ressaltando que outros princípios regulamentados nos marcos legais, também são significativos e serão considerados no processo de efetivação da pesquisa, tais como: a excepcionalidade da aplicação da medida protetiva de acolhimento institucional, o melhor interesse da criança, o direito de “voz e escuta” a esses seres sociais em pleno desenvolvimento, a prioridade absoluta ao segmento criança e adolescente nas políticas públicas e o princípio que engloba todas as crianças e adolescentes, independente da condição em que se encontram, inclusive para aqueles que estejam em medida protetiva de acolhimento institucional, ou em medida socioeducativa, ou seja, a garantia à convivência familiar e comunitária.

Neste sentido ao analisar a trajetória da institucionalização de crianças e adolescentes ao longo da história brasileira e, mais precisamente a partir da Constituição Federal de 1988 (CF) que estabelece a convivência familiar e comunitária com um direito social de todas as crianças e adolescente, ocorre questionamentos tais como: a política de proteção integral tem garantido a provisoriedade do afastamento da criança/adolescente de sua família? Essa política ainda assegura cuidado e proteção em sua totalidade, ou seja, estendendo o atendimento na direção das complexas demandas dessas famílias, tanto no processo da vivência do acolhimento institucional de suas crianças e adolescentes e também após o desligamento? Como envolver criança/adolescente, família e o SAICA de modo que todos sejam de fato ouvidos, tendo conhecimento e participação no processo de institucionalização a fim de realmente ter uma medida protetiva breve, com menor prejuízo possível aos vínculos familiares e comunitários e ao desenvolvimento de todos os envolvidos neste processo? Refletir sobre essas questões é o foco principal e sobre o qual nos debruçaremos até concluir a pesquisa.

Na sequência faremos uma breve explanação da trajetória da institucionalização de crianças e adolescentes no Brasil destacando os principais marcos legais, passando pela visão menorista até o viés da proteção integral, com enfoque na provisoriedade trazida desde o ECA, porém marcado como temporariedade em leis mais atuais, tais como a 12.010 de 2009 e a 13.509 de 2017. Fazendo assim um diálogo fundamental no que tange ao acolhimento institucional e a provisoriedade da medida protetiva.

**2. DIÁLOGO NECESSÁRIO: INSTITUCIONALIZAÇÃO E O PRINCÍPIO DA PROVISORIEDADE**



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

Para compreensão da medida de acolhimento insitucional é essencial trazer a cena algumas concepções fundantes sobre: Política de Proteção Integral, família; Política de Assistência Social, e provisoriedade da institucionalização de crianças e adolescentes prevista nos marcos legais dos direitos da criança e do adolescente.

Por esse caminho trouxemos uma breve problematização que é a institucionalização de crianças e adolescentes ao longo da história da infância e adolescência no Brasil. Entretanto, outra questão posta nesta realidade e que não deixaremos de dar visibilidade será para as famílias dos acolhidos, seja com sua própria participação e escuta ou através dos depoimentos de profissionais da rede sociassistencial responsáveis pelo atendimento e suporte as essas famílias em situação de vulnerabilidade. Para tanto, buscamos inicialmente as fundamentações teóricas e jurídicas que respaltam a compreensão, na perspectiva da totalidade, que se articulam como fios de um mesmo tecido, que se emaranham e formam redes que não podem se romper, pois todos são partícipes no processo de cuidado e proteção da criança/adolescente.

Na trajetória histórica da infância e adolescência no Brasil, identifica-se que a partir da década de 1980, com o intenso movimento de redemocratização do país, que culminou na elaboração da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e após na década de 1990, com o ECA (BRASIL, 1990), houve uma mudança de paradigma significativa, pois crianças e adolescentes antes vistos como “menores” passam a ser reconhecidos como sujeitos de direitos, ou seja, contrapõe-se a visão menorista prevista nos Códigos de Menores, cujo paradigma traz à tona a situação irregular da criança com contraponto instituído na proposta de proteção integral. Nessa conjuntura ainda é possível identificar uma pseudoproteção oferecida às crianças e adolescentes, pois essa demanda por vezes foi exposta a violências. Assim pensar a garantia de direitos e proteção a este segmento populacional se fez primordial desde a Constituição Federal em vigor até construção do ECA, com as medidas de proteção social, as quais são aplicáveis sempre que os direitos forem ameaçados ou violados, seja pela ação ou omissão da sociedade, do Estado, da família, e de sua própria conduta.

Dentro desse contexto, pensar a aplicação da medida protetiva de acolhimento institucional, conforme dispõe o artigo 101 do ECA (BRASIL, 1990), nos atenta para os princípios da excepcionalidade e provisoriedade, ou seja, quando esgotadas todas as possibilidades de manutenção da criança e do adolescente em convivência familiar e comunitária, levando em consideração o rompimento do vínculo deste com sua família e comunidade, bem como na impossibilidade de permanência nestas, que se respeite um curto período de tempo de institucionalização.



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

O acolhimento institucional de crianças e adolescentes integra os serviços de alta complexidade do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e tem caráter excepcional e provisório, ou seja, espera-se que o afastamento do convívio familiar de crianças e adolescentes, motivado pela violação de direitos e a violência intrafamiliar, não gere a ruptura definitiva dos vínculos familiares, nem a institucionalização prolongada das crianças e adolescentes. (MOREIRA, 2014, p. 33).

Neste sentido, o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária - PNCFC (PLANO..., 2011) traz o conceito de acolhimento institucional<sup>4</sup> referindo-se ao que o ECA (BRASIL,1990) denominava como “abrigos”. Tal alteração não se limita a terminologia utilizada, mas é pertinente considerando as novas exigências feitas aos SAICAs, no que se refere à profissionalização e recursos humanos.

As pesquisas realizadas por autores desta temática, como Fávero (2007) e Rizzini (2004), mostram uma realidade marcada pelas expressões da Questão Social, com ênfase na pobreza, na desigualdade social característica das relações de produção e reprodução do capitalismo e acirradas com o ideário neoliberal, conforme trazidas por Rizzini e Pilotti (2009 p. 16):

Difícilmente, no passado ou no presente, a dinâmica do sistema capitalista ensejaria simultaneidade entre crescimento, repartição da renda e justiça social. O que parece também verdadeiro para o futuro, por mais transformadoras que se pretendam as novas relações do mundo atual. A manutenção das desigualdades sociais tem um forte êmulo propulsor para o sistema econômico capitalista, que, mantido, gera inevitavelmente uma contraface socialmente injusta. A essência do problema está em que, intrínseco a este mecanismo da economia, não estão contidos os valores da justiça e da ética, e sim categorias bastante distintas, de eficiência, produtividade e resultados.

Pensando a questão da desigualdade social conforme citado por Rizzini e Pilotti (2009) problematizamos alguns questionamentos significativos ao desenrolar da pesquisa proposta, sendo: as manifestações da Questão Social presentes no contexto de vulnerabilidade das famílias das crianças e adolescentes acolhidos são motivadoras dos acolhimentos? Há ausência do Estado em seu papel protetivo a estas famílias? Como os SAICAs vêm atuando junto às famílias das crianças e adolescentes acolhidos para viabilizar a provisoriedade da medida protetiva?

Importante mencionar que os princípios preconizados no ECA (BRASIL, 1990) em muitos momentos se inter-relacionam, sendo significativo considerá-los em sua particularidade, mas em movimento dialético na perspectiva da totalidade para compreensão

<sup>4</sup> “No presente Plano, adotou-se o termo Acolhimento Institucional para designar os programas de abrigo em entidade, definidos no Art. 90, Inciso IV, do ECA, como aqueles que atendem crianças e adolescentes que se encontram sob medida protetiva de abrigo, aplicadas nas situações dispostas no Art. 98. Segundo o Art. 101, parágrafo Único, o abrigo é medida provisória e excepcional, não implicando privação de liberdade. O Acolhimento Institucional para crianças e adolescentes pode ser oferecido em diferentes modalidades como: Abrigo Institucional para pequenos grupos, Casa Lar e Casa de Passagem.” (PLANO..., 2011, p. 221)



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

da realidade sociofamiliar. Como seria pensar a provisoriedade afastando-a do entendimento sobre a excepcionalidade, ou ainda desconsiderar a relevância da prioridade absoluta da criança e da convivência familiar e comunitária, assim temos clareza dessa compreensão, para fazer o recorte na provisoriedade, objeto da pesquisa.

O ECA (BRASIL, 1990) apesar de nortear os profissionais quanto a análise para a aplicação da medida protetiva de acolhimento, como último recurso possível, devido ao rompimento de vínculos deste sujeito em desenvolvimento, com o afastamento da convivência familiar e comunitária, não traz em seu texto algo que defina o tempo para sua duração, portanto, deixando a compreensão dos profissionais tal avaliação sobre o desligamento da instituição e retorno ao convívio familiar.

Entretanto, com a Lei 12.010/2009, também conhecida como a “nova lei da adoção” houve mudanças, retomando o princípio da provisoriedade da medida de acolhimento, com a definição do tempo de permanência máxima de crianças e adolescentes em situação de acolhimento institucional, sendo de dois anos, respeitando as exceções que devem ser consideradas em suas singularidades.

Atualizações no ECA (BRASIL, 1990) mais recente a partir da Lei nº 13.509 de 22 de novembro de 2017 (BRASIL, 2017), traz no artigo 2 § 2º, sobre o tempo de permanência da criança e adolescente em acolhimento, que não se estenda por mais de 18 meses.

Em relação ao princípio da provisoriedade, houve mudanças relevantes que a pesquisa ora apresentada pretende apontá-las como garantias ou não da convivência familiar e comunitária, que é o propósito destas alterações. A Lei 12.010/2009, em seu artigo 19 §1º, aponta para a necessidade de revisão dos casos das crianças e adolescentes acolhidos, por meio de audiências concentradas<sup>5</sup>, as quais devem ocorrer periodicamente, mais precisamente a cada semestre. Já a Lei 13.509/2017 trata sobre a reavaliação, que deve ser realizada a cada três meses pela autoridade judiciária competente, baseando-se nos relatórios das equipes das instituições de acolhimento de crianças e adolescentes.

Fávero (2007, p. 54) afirma que, para além do que a legislação estabelece na realidade observar-se-á:

Todavia, ainda que seja importante a mudança na lei para provocar mudanças nas práticas, uma nova mentalidade, a partir da concepção de sujeito de direitos ditada pelo ECA, demanda longo tempo histórico para concretizar-se.

---

<sup>5</sup> As audiências deverão ser realizadas preferencialmente nos meses de abril e outubro, sempre que possível dentro das unidades de acolhimento, e têm como objetivo concentrar esforços para buscar saídas para a rápida reinserção do menor à sua família biológica ou extensa e, como última saída, a colocação em família substituta. Essa nova rotina nas Varas de Infância e Juventude foi estabelecida no Provimento n. 32/2013 do CNJ.



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

E acrescentamos ainda, tanto o longo período de institucionalização quanto o breve acolhimento merecem atenção. Refletir a provisoriedade no sentido amplo é importante, uma vez que se em tão curto espaço de tempo verifica-se condições para reintegração da criança/adolescente ao convívio familiar devemos analisar o trabalho que os profissionais da rede do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) estão fazendo para diagnosticar a aplicação da medida. Será que de fato ela precisaria ser vivenciada? Não estariam estes violando o princípio da excepcionalidade e retornando a visão menorista de que a solução para o infante/adolescente está na institucionalização?

Realmente é preciso inquirir essa realidade social para compreender como os operadores do ECA (BRASIL, 1990) tem identificado tais fatores e lidado com esses em seu exercício profissional cotidianamente, em especial, no que se refere a articulação entre os serviços da Rede do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA). Tais profissionais não podem desconsiderar o que o ECA (BRASIL, 1990) coloca sobre o papel da família, como elemento fundante na promoção e garantia de direitos às crianças e adolescentes, em seu desenvolvimento saudável e o exercício pleno da sua cidadania. O PNCFC, também reafirma que lugar de criança e adolescente é junto de seus familiares.

Dessa forma, indagamos: será que as famílias em situação de vulnerabilidade social possuem condições mínimas e apoio da rede socioassistencial para exercer a sua função protetiva? Assim, interpretar a responsabilidade do Estado, e as lacunas nela existente quanto a proteção às famílias, se torna fundamental uma vez que essas famílias acabam por violar direitos de suas crianças e adolescentes expondo-os a situações de risco pessoal e social em muitos casos em decorrência de manifestações da Questão Social, e seus filhos acabam vivenciando a institucionalização.

Um dos objetivos principais da pesquisa é interpelar a rede sociassistencial do município em tela, considerando que esta é representante do Estado, com objetivo de revelar as particularidades vivenciadas pelas crianças e adolescentes acolhidos e suas respectivas famílias no processo de acesso a esses serviços sociais, não de forma abstrata, mas as condições objetivas de efetivação ou não dos pressupostos instituídos legalmente como direitos sociais. Assim, será possível evidenciar como o Estado neoliberal tem redesenhado as Políticas Sociais e como essas interferem na efetividade ou não do princípio da provisoriedade da medida protetiva de acolhimento institucional.

É inegável que o acolhimento institucional afeta crianças e adolescentes e suas famílias e por isso deve-se considerar:



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

A retirada de uma criança da família de origem deve ser considerada último recurso, e deve ser, sempre que possível, temporária e pelo menor prazo possível. As decisões sobre retirada devem ser revistas periodicamente, e o retorno da criança aos cuidados parentais deve ser assegurado quando as causas de sua retirada estiverem resolvidas ou eliminadas, baseados no melhor interesse da criança. (PLANO..., 2011, p. 204).

Para tanto, a realidade social exige competências dos profissionais, tanto no aspecto ético-político, como teórico metodológico e técnico-operativo, para lidar com as expressões da Questão Social. O Plano (PLANO..., 2011) afirma que o Estado dará apoio às famílias, a fim de viabilizar o acesso necessário a serviços sociassistenciais para desempenharem o cuidado e função protetiva.

Segundo Moreira (2014) o trabalho com famílias que vivenciam o acolhimento de suas crianças e adolescentes, é uma demanda tão complexa que sempre envolve um tempo relativamente não muito pequeno. Isso porque terá que despertar um protagonismo para recursos materiais e simbólicos nestas a fim de que se reconheçam capazes para responsabilizar-se para o cuidado.

Nesse sentido, considera-se como urgente e necessário desenvolver trabalhos e estudos que se contraponham ao discurso social que ao longo de muitas décadas o Poder Público e a sociedade incorporaram e disseminaram, quanto a uma suposta incapacidade da família em educar e proteger os seus filhos e filhas. As representações negativas sobre as famílias cujos filhos e filhas formavam a 'clientela' da assistência social foram parte estratégica das políticas de atendimento à infância no Brasil até muito recentemente. A concepção do que se considerava como 'disfunção familiar' e 'famílias desestruturadas', por exemplo, era justificada pela 'indiferença' e pela 'insensibilidade' de mães que buscavam, por meio da assistência social, a colocação de seus filhos e filhas em instituições corretivas/educacionais fechadas sob a tutela do Estado. (FÁVERO et al., 2008, p. 14).

A Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004), reconhece os processos de exclusão gerados nas famílias e estabelece como “[...] primordial sua centralidade no âmbito das ações da política de assistência social, como espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, provedora de cuidados aos seus membros [...]” (BRASIL, 2004, p. 34). Assim sendo, a Política de Assistência Social é responsável por oferecer à família serviços de proteção social básica que são efetuados pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e também proteção especial (média complexidade), realizados através dos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), os quais identificam e trabalham as vulnerabilidades sociais dos sujeitos e/ou famílias, que estão inseridas na área de abrangência do CRAS, ultrapassando a assistência material, em especial realizando o fortalecimento de vínculos, os quais se encontram prejudicados e/ou rompidos.





**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

As mudanças ocorridas no âmbito das políticas públicas trazem à tona as histórias e trajetórias vivenciadas pelas famílias vulnerabilizadas e o contato com esses depoimentos deixam evidentes, em muitos momentos, a desresponsabilização por parte do Estado, ocasionando a violação de direitos, bem como a violência.

A medida de acolhimento institucional, a sétima dentre as nove existentes para proteção social de crianças e adolescentes, conforme afirma Moreira (2014), apesar de ser considerada excepcional e provisória, ainda acaba sendo a primeira a ser aplicada, em várias situações. Até porque geralmente, na intervenção do Conselho Tutelar esse se depara com dificuldades para conectar informações dos equipamentos sociais e profissionais da rede do SGD.

### **3- ASPECTOS GERAIS DA CONSTRUÇÃO DA PESQUISA**

A experiência profissional como assistente social de uma instituição de acolhimento do município de Sertãozinho/SP, motivou a pesquisadora na construção do projeto de pesquisa de mestrado, a dar oportunidade para as próprias crianças e adolescentes que vivenciam a medida protetiva, bem como suas famílias, de falar sobre a questão da provisoriedade do acolhimento institucional, o que consideramos um diferencial, uma vez que, segundo Rizzini (2011, p. 15):

[...] eu me dava conta de que não havia um registro sequer das vozes das crianças e dos jovens de então. Não deveriam ser eles o centro de toda a história sobre a qual me debruçava? Mas vozes não havia. Nem deles, nem de suas famílias ou de outras pessoas que lhes fossem caros, nem resquício.

Além de “dar voz” a quem de fato vivencia a medida protetiva (crianças e adolescentes acolhidos), outro eixo fundante da pesquisa estará em analisar os serviços prestados pela REDE do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente<sup>6</sup> tendo como participantes da pesquisa os profissionais – assistentes sociais que atuam nessa rede, especificamente, nos CRAS e CREAS, bem como os profissionais que integram as equipes técnicas dos SAICA.

Tais profissionais estão inseridos numa conjuntura marcada pelo neoliberalismo, sendo chamados à atuar nas manifestações da Questão Social, resultantes do impasse da relação capital e trabalho, peculiar ao sistema capitalista e que afetam as famílias das

<sup>6</sup> “Sistema de Garantia de Direitos (SGD): Conjunto de órgãos, entidades, autoridades, programas e serviços de atendimento a crianças, adolescentes e suas respectivas famílias, que devem atuar de forma articulada e integrada, na busca de sua proteção integral, nos moldes do previsto pelo ECA e pela Constituição Federal.” [...] (PLANO..., 2011, p. 226).



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

crianças e adolescentes em vivência de medida protetiva de acolhimento institucional. O Estado deveria ser suporte a estas famílias, porém apresenta políticas focalistas, fragmentadas e assistencialistas, em que se revelam responsabilização mínima do Estado, uma transferência de cuidados para a família e a diminuição de direitos sociais arduamente conquistados pela classe trabalhadora.

A pesquisa tem como objeto: “a provisoriedade da medida protetiva de acolhimento institucional de crianças e adolescentes”, tendo como referência de investigação e análise o método materialista histórico-dialético, que considerará a totalidade, a historicidade e as contradições como categorias essenciais para o desvelamento do fenômeno buscando revelar as mediações, o “vir a ser” desta realidade social.

Por se tratar de um estudo no campo das Ciências Sociais Aplicadas usaremos da abordagem qualitativa, pois se fundamenta na possibilidade de compreender a inserção do ser humano no ambiente social, sendo possível através dela fazermos investigações e conhecermos a realidade de forma mais aprofundada.

Importante pontuar que a fundamentação teórica/conceitual para a realização da pesquisa, trará os principais autores que estudam a temática infância e adolescência, acolhimento institucional, provisoriedade da medida protetiva, bem como os que trarão sobre as políticas públicas e o Estado, e a articulação da Rede Intersectorial, na perspectiva crítica. Além disso, a pesquisa bibliográfica traz elementos essenciais para a compreensão da trajetória histórica das legislações referentes a garantia de direitos que configuram as mudanças do paradigma da Proteção menorista para a Proteção Integral, tais como: o Código de Menores, a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente como marcos significativos e norteador para o estudo do tema proposto na pesquisa. Ademais as recentes alterações legais que vem demarcar a provisoriedade do acolhimento institucional, de forma mais incisiva, com a determinação de prazos para a permanência de crianças e adolescentes em acolhimento institucional, sendo: a Lei 12.010/2009 e a Lei 13.059/2017.

Uma outra etapa da pesquisa, é a realização da análise documental que abarca o levantamento do acolhimento institucional, no município de Sertãozinho, conforme Michel (2005, p. 39) afirma: “trata-se da consulta aos documentos, aos registros pertencentes ao objeto de pesquisa estudado, para fins de coletar informações úteis para o entendimento e análise do problema.” Esse procedimento será realizado nas instituições não governamentais de acolhimento do município de Sertãozinho denominadas: “Lar de Amparo à Criança Filhos de Deus” e na “Casa Abrigo Nosso Lar”, locús específico da pesquisa,



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

através das **listas com a relação de acolhidos que as instituições** têm como registros de seus atendimentos.

O levantamento trará informações sobre o número de acolhimentos de crianças e adolescentes desde o início da institucionalização, no município de Sertãozinho/SP, até final de 2018, ressaltando o tempo de permanência destes em acolhimento institucional, se há ocorrência de reacolhimentos, dos desligamentos – se por adoção ou reintegração familiar, bem como dos aspectos do reordenamento dos SAICAs, de modo pontual.

Antes de abordar sobre a amostra da pesquisa traremos do universo, o qual compreende o município de Sertãozinho, situado na região administrativa de Ribeirão Preto, no centro do Estado de São Paulo. No que se refere à Assistência Social, Sertãozinho é caracterizado pela Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004), como de grande porte e gestão plena. No que se refere ao aspecto temporal para fins de compreensão da trajetória histórica compreenderá desde o surgimento das primeiras instituições de proteção à criança até a cena contemporânea, no cenário nacional. Entretanto, no levantamento documental referente ao processo histórico e a configuração das instituições de acolhimento no município referendado, recuperando as alterações exigidas nos novos marcos legais, a análise se debruçará em especial, para a década de 1990 se estendendo até o ano de 2018.

Sobre os participantes da pesquisa, pensamos ser importante um conhecimento ampliado da realidade, no que diz respeito á provisoriedade da medida protetiva, e neste sentido ouviríamos: profissionais (equipe técnica das duas instituições de acolhimento, num total de 6 profissionais e assistentes sociais da Rede Intersetorial, sendo CRAS E CREAS<sup>7</sup>), crianças e adolescentes, e famílias que vivenciam ou vivenciaram o acolhimento institucional, desde a década de 1990 até dezembro de 2018, os quais se dividiriam em 5 grupos por período de tempo – até 18 meses em acolhimento institucional; acima de 18 meses até 2 anos; acima de 2 até 5 anos; acima de 5 anos até 10 anos e acima de 10 anos, sendo um total de 10, podendo ser 5 crianças/adolescentes e 5 familiares.

Para apreensão dos dados utilizaremos de instrumentais diferentes, com os profissionais será efetuada reunião focal. Com relação aos familiares de crianças/adolescentes acolhidos, será utilizada a entrevista semi-estruturada. Considerando a peculiaridade da condição cognitiva e emocional das crianças e adolescentes, será planejada uma atividade lúdica com intuito de desvelar as percepções das mesmas sobre o tempo de acolhimento institucional.

---

<sup>7</sup> O número de profissionais dos CRAS e CREAS não pode ser ainda definido neste instante, pois pode sofrer alterações conforme a família e/ou criança/adolescente elencado na amostra. O município de Sertãozinho conta com 5 CRAS e a territorialidade das famílias pode interferir no número de profissionais. Já no CREAS a equipe do PAEFI de atendimento à criança e adolescentes conta com um número de 3 assistentes sociais e 2 psicólogas, porém uma delas é a pesquisadora.



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

O compromisso com a devolutiva dos resultados da pesquisa para todos os envolvidos é essencial e para tal será proposto reuniões com os diferentes segmentos participantes. Face a importância dos órgãos democráticos representativos das políticas sociais, no caso específico, o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), e o Conselho Tutelar. Por fim, será entregue um exemplar da dissertação de mestrado aos SAICAs pesquisados.

**4- RESULTADOS PARCIAIS DA PRIMEIRA APROXIMAÇÃO COM OBJETO DE PESQUISA: CONSIDERAÇÕES INCONCLUSAS.**

A aproximação feita com um SAICA, na qual a pesquisadora atua como Assistente Social, permitiu inicialmente um levantamento importante, realizado através da Relação de Crianças e Adolescentes acolhidos, do período compreendido entre: 1993 (ano de criação da instituição Lar de Amparo à Criança Filhos de Deus) até dezembro/2018.

A realidade de Sertãozinho é um recorte da realidade brasileira, sendo que este se caracteriza como um município de grande porte e gestão plena, conforme PNAS, portanto apesar da particularidade dos “achados” da pesquisa, podemos fazer inferências significativas da composição desse fenômeno, principalmente no Estado de São Paulo e até mesmo a nível nacional, recuperando as mediações entre singularidade, particularidade e universalidade.

O levantamento do cadastro da referida instituição, referente ao limite temporal indicado (1993/2018), constata o total de 359 crianças e adolescentes em vivência de acolhimento institucional dentro do período mencionado, sendo sua grande maioria do sexo masculino. A partir de abril de 2018 iniciou-se de fato o reordenamento desse serviço conforme diretrizes dos SAICAs (contidas na Resolução conjunta nº 1/2009, 23 e 31/2013, do MDS) com o acolhimento da primeira criança do sexo feminino. Até o final de 2018 já haviam sido acolhidas 09 meninas.

No que se refere ao desligamento institucional observa-se um grande número de reintegrações em torno de 57%, e de adoções, o percentual de 30,5% além de 12,5% que são denominados por “outros”, que englobam desligamentos por maioria, transferências de instituições (entre abrigos ou Fundação Casa), fugas e óbito.

Considerando ao objeto específico dessa pesquisa, 357<sup>8</sup> acolhidos, se constituem o foco do interesse e que também referendam o presente trabalho ora apresentado.

---

<sup>8</sup> O total de crianças e adolescentes acolhidos foram de 359 desde o surgimento da instituição até dezembro de 2018, porém 2 crianças não constam no registro com data de entrada e de saída corretos o que impossibilitou o



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

A partir das informações obtidas pelo cadastro da instituição verificamos que do total de 357 acolhidos, 39 passaram mais que uma vez pela instituição de acolhimento ficando diferentes períodos de tempo sob medida protetiva. Portanto, o número total de acolhimentos é de 386, pois 29 crianças reacolhidas aparecem em mais que um período de tempo considerado, conforme tabela a seguir.

**Tabela 1: Acolhimento Institucional**

<b>CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL (1993 até dezembro/2018)</b>	
<b>PERIODICIDADE DO ACOLHIMENTO</b>	<b>NÚMERO DE ACOLHIMENTOS</b>
Até 1 ano completo	236
De 1 ano e um mês até 2 anos	72
De 2 anos e um mês até 3 anos	26
De 3 anos e um mês até 4 anos	17
De 4 anos e um mês até 5 anos	12
De 5 anos e um mês até 10 anos	15
Acima de 10 anos e um mês	08
<b>TOTAL</b>	<b>386</b>

**Fonte:** Levantamento no Cadastro de uma instituição de acolhimento realizado pela mestrandia, 2019.

Certamente vários fatores justificam tal situação, dentre eles podemos inferir o próprio acolhimento, que causa um rompimento do cotidiano de vida com a família, além da rotina institucional, o trabalho com as crianças e adolescentes e suas famílias, e neste sentido o que é oferecido como suporte a eles seja na vivência da institucionalização ou após, pois também é significativo o percentual de 11% das reincidências de acolhimento, o que nos faz refletir se a provisoriedade garante a Proteção Social dessas crianças e adolescentes e de suas famílias. Neste sentido, podemos afirmar que as ações desenvolvidas pela equipe do SAICA junto à família e em articulação com a Rede Socioassistencial, são importantes e ao longo dos anos passaram por diversas configurações o que provavelmente tenha refletido na provisoriedade da medida protetiva.

As informações quantitativas obtidas através desta aproximação preliminar nos instiga ainda mais a investigar a realidade, à partir da perspectiva dos atores envolvidos. Em uma breve interpretação dos dados quantitativos constatamos que o acolhimento institucional de longos períodos somam-se o total de 23 crianças e adolescentes, os quais

---

cálculo do tempo de acolhimento, e assim, tiveram que ser retirados da amostra aqui considerada, que passou a ser então de 357 crianças e adolescentes.



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

estiveram na faixa temporal que abrange de 5 anos e um mês até mais de 10 anos em medida protetiva de acolhimento institucional.

Assim nossos esforços com a pesquisa é realmente verificar se a provisoriedade está sendo efetiva e de qualidade, garantindo direitos a essas crianças e adolescentes, bem como a sua proteção e de sua família. O desafio está posto, sendo realmente preciso avançar nas pesquisas para aprofundar o conhecimento sobre essa realidade social, nossa intenção a partir desse artigo é de estimular o debate e introduzir reflexões sobre as implicações da provisoriedade da medida protetiva de acolhimento.

## 5- REFERÊNCIAS

BELO, Luciana. **A excepcionalidade e provisoriedade do acolhimento institucional nas medidas de proteção à criança.** [Curitiba, 2015]. Disponível em: <<https://lucianaderbe.jusbrasil.com.br/artigos/213902440/a-excepcionalidade-e-provisoriade-do-acolhimento-institucional-nas-medidas-de-protacao-a-crianca>>. Acesso em: 28 jul. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil:** texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nos 1/1992 a 68/2011, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/1994. 35. ed. Brasília, DF: Câmara dos Deputados : Edições Câmara, 2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 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 jul. 1990, P. 13563. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm)> . Acesso em: maio/jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12. 010, de 03 de agosto de 2009. Dispõe sobre adoção; altera as Leis nºs 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, 8.560, de 29 de dezembro de 1992; revoga dispositivos da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, e da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 4 ago. 2009. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2007-2010/2009/Lei/L12010.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2009/Lei/L12010.htm)> . Acesso em: maio/jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.509, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre adoção e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 nov. 2017. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2015-2018/2017/Lei/L13509.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2017/Lei/L13509.htm)> . Acesso em: maio/jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional De Assistência Social** – PNAS, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social por intermédio da Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, e publicada no diário Oficial da União – DO.do dia 28 de outubro de 2004. Brasília, DF, 2004.



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

FÁVERO, Eunice Teresinha. **Questão social e perda do poder familiar**. São Paulo: Veras, 2007.

\_\_\_\_\_.; VITALE, Maria Amália Faller; BAPTISTA, Myrian Veras (Org.). **Famílias de crianças e adolescentes abrigados**: quem são, como vivem, o que pensam, o que desejam. São Paulo: Paulus, 2008.

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

MDS. **Orientações técnicas**: serviços de acolhimento para crianças e adolescentes. Brasília, DF, jun. 2009a.

MDS. CNAS. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília, DF, 2009b.

MICHEL, Maria Helena. **Metodologia e Pesquisa Científica em Ciências Sociais**. São Paulo: Atlas, 2005.

MIOTO, Regina Célia Tamaso; CAMPOS, Marta Silva; CARLOTO, Cássia Maria (Org.). **Familismo, direito e cidadania**: contradições da política social. São Paulo: Cortez, 2015.

MOREIRA, Maria Ignez Costa. Os impasses entre acolhimento institucional e o direito à convivência familiar. **Psicologia & Sociedade**, Belo Horizonte, v. 26, n. esp. 2, p. 28-37, 2014.

PLANO Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. Organizado por FNDCA. 4. ed. Brasília, DF: FNDCA: CONANDA: SDH, 2011.

RIZZINI, Irene. **O século perdido**: raízes históricas das políticas públicas para infância no Brasil. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_.; PILOTTI, Francisco et al. (Org.). **A Arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

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