

UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – MESTRADO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Patrícia Figueiredo Cardona Silveira

**O SERVIÇO DE ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES E A
GARANTIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS PREVISTOS A PARTIR DA
CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: UM ESTUDO SOBRE A LEGISLAÇÃO E AS
DINÂMICAS INTERNAS DAS INSTITUIÇÕES**

Santa Cruz do Sul

2026

Patrícia Figueiredo Cardona Silveira

**O SERVIÇO DE ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES E A
GARANTIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS PREVISTOS A PARTIR DA
CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: UM ESTUDO SOBRE A LEGISLAÇÃO E
AS DINÂMICAS INTERNAS DAS INSTITUIÇÕES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas. Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Clovis Gorczewski

Santa Cruz do Sul

2026

Patrícia Figueiredo Cardona Silveira

**O SERVIÇO DE ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES E A
GARANTIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS PREVISTOS A PARTIR DA
CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: UM ESTUDO SOBRE A LEGISLAÇÃO E
AS DINÂMICAS INTERNAS DAS INSTITUIÇÕES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas. Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Prof. Dr. Clovis Gorczewski

Professor Orientador – UNISC

Profa. Dra. Suzéte da Silva Reis

Professora examinadora – UNISC

Prof. Dr. Antonio Tirso Ester Sánchez

Professor examinador – ULPGC / Espanha

Santa Cruz do Sul

2026

CIP - Catalogação na Publicação

Silveira, Patrícia Figueiredo Cardona

O SERVIÇO DE ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES E A GARANTIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS PREVISTOS A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: UM ESTUDO SOBRE A LEGISLAÇÃO E AS DINÂMICAS INTERNAS DAS INSTITUIÇÕES / Patrícia Figueiredo Cardona Silveira. – 2026.

147f.

Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2026.

Orientação: Prof. Dr. Clovis Gorczewski.

1. Direitos fundamentais. 2. Proteção integral. 3. Criança e adolescente. 4. Acolhimento institucional. 5. Políticas Públicas. I. Gorczewski, Clovis . II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UNISC com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Dedico a Deus, pela força que me sustenta. Ao meu filho, razão diária do meu melhor. Ao meu marido, companheiro fiel de todos os caminhos. À minha mãe, pelo amor e ensinamentos que me formaram. Ao meu pai, por tornar esse sonho possível. E às crianças e adolescentes em situação de acolhimento, cuja força e coragem inspiram.

AGRADECIMENTOS

Quando iniciei a pesquisa sobre o direito das crianças e dos adolescentes, encontrei um mundo em que seus direitos são incansavelmente defendidos, sua dignidade é tratada como inviolável e suas vidas ocupam o lugar mais alto de prioridade. Ao avançar, deparei-me com um cenário ideal, marcado por forte proteção e pelo mais belo amparo. Ao me aprofundar, também conheci o outro lado: espaços onde a lei não alcança, negligências expostas e, muitas vezes, silenciadas, e práticas que contrariam o que está garantido no papel. Ainda assim, ao escolher permanecer estudando esse tema, decidi mergulhar profundamente nele, acreditando que, mesmo sendo apenas uma gota nesse oceano, minha dedicação, persistência e compromisso podem contribuir para transformar a vida de nossas crianças e adolescentes, especialmente aquelas que vivem em situação de acolhimento. Acreditem: vocês não estão sozinhas.

Agradeço a Deus pela vida, saúde e força, que me sustentou ao longo de uma trajetória marcada por desafios e aprendizados. Foi pela fé que me mantive firme nesta caminhada, conduzida pelo propósito que Ele plantou em meu coração: o desejo de ensinar e contribuir com a educação. Embora ainda haja caminhos a percorrer, sigo confiante de que, sob Sua condução, cada passo continuará sendo possível.

Agradeço imensamente à minha mãe, Creusa, meu maior exemplo de coragem, dedicação e amor, porque foi ela quem acreditou em mim mesmo quando duvidei das minhas próprias forças, quem me ensinou a ser forte, independente, decidida, correta e, acima de tudo, a lutar pelo que é meu. O seu apoio incondicional e suas palavras de incentivo foram fundamentais para que eu seguisse firme nesta jornada. Este título também é seu, mãe.

Agradeço, igualmente, ao meu pai, Juarez, cujo esforço tornou possível a realização deste sonho. Apesar da distância e da ausência em parte da minha vida, nossa reaproximação trouxe apenas coisas boas, entre elas, a oportunidade de concretizar mais um passo importante: tornar-me mestre em Direito.

Ao meu marido, Luan, minha gratidão por ter vivido comigo cada etapa deste sonho. Obrigada pela paciência, compreensão e apoio constantes. Obrigada por entender minhas ausências, por dividir, e muitas vezes assumir, grande parte de nossas responsabilidades, permitindo que eu tivesse tranquilidade para descansar e

escrever esse trabalho e tantos outros. Obrigada por cuidar do nosso filho com tanto amor e dedicação para que eu pudesse me ausentar. Nunca esquecerei: tua presença foi refúgio e motivação. Eu te amo.

Agradeço ao meu filho, Heitor, a força que chegou no meio do caminho e transformou completamente a minha forma de ver o mundo. Seu nascimento deu novo sentido à vida e renovou meu ânimo para concluir este trabalho com ainda mais amor e propósito, nele encontrei a inspiração necessária para seguir, e é a ele que desejo inspirar.

À minha chefe, Dra. Fernanda Rezende Spenner, agradeço pela oportunidade de trabalhar ao seu lado, por me apresentar uma nova perspectiva do direito e por tudo o que me ensinou ao longo dessa trajetória. Obrigada por ter aberto as portas que me conduziram ao tema que hoje fundamenta minha pesquisa. Nesses últimos anos, sua compreensão, empatia e apoio foram indispensáveis. Sou grata por entender minhas ausências, por facilitar meus estudos e por acreditar no meu trabalho. Sua amizade, incentivo e sensibilidade foram fundamentais para que eu chegasse até aqui.

Ao professor André Viana Custódio, que, mesmo sem saber, foi minha inspiração para iniciar a pesquisa sobre o direito da criança e do adolescente e para ingressar no PPGD da UNISC, por sua reconhecida referência na área. Agradeço por sua dedicação incansável ao estudo e à defesa desse grupo vulnerável e por ser exemplo e inspiração para tantos.

Ao professor João Pedro Schmidt, registro meu especial agradecimento. Foi meu primeiro contato com o mestrado, quem me abriu as portas desse mundo incrível e me apresentou pesquisas e temas que eu jamais imaginara explorar. Além de um professor extraordinário, é um ser humano ímpar, dotado de sensibilidade e empatia raras. Obrigada por ter me acolhido em seu grupo de pesquisa e por ter trabalhado em coautoria no meu primeiro artigo publicado e apresentado no PPGD. Jamais esquecerei.

Ao meu orientador, professor Clovis Gorczewski, agradeço pela constante disponibilidade, paciência, sensibilidade e dedicação. Sua orientação segura, seu empenho para garantir meu estágio de docência, sua compreensão diante dos desafios que surgiram e seu incentivo contínuo foram fundamentais para o amadurecimento deste trabalho e para o meu crescimento acadêmico e pessoal.

Obrigada por tornar minhas preocupações mais leves com suas palavras sempre bem-humoradas e, sobretudo, por acreditar em mim.

Agradeço aos meus colegas que caminharam comigo nesses dois anos de mestrado. Nossos almoços, conversas, debates e trocas tornaram a jornada mais leve. Agradeço, em especial, à minha colega Lara, por toda a ajuda acadêmica e pessoal, por seu apoio, cuidado e empatia durante este período. Muito obrigada.

Ao coordenador do Programa de Pós-Graduação, pelo apoio e comprometimento com a excelência acadêmica, garantindo um ambiente de aprendizado e pesquisa que estimula o desenvolvimento humano e científico. Às meninas da secretaria do PPGD pelo apoio diário e eficiência em resolver nossos questionamentos e pendências, além de serem a alegria do local.

A todos que, de alguma forma, fizeram parte desta trajetória, familiares, amigos, professores e colegas, deixo minha sincera gratidão. Este trabalho é o reflexo de muitas mãos, vozes e corações que me acompanharam nesta jornada de aprendizado e superação.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar o serviço de acolhimento institucional de crianças e adolescentes na perspectiva da garantia dos direitos fundamentais assegurados pela Constituição Federal de 1988, investigando a aplicação prática da legislação vigente e os desafios enfrentados pelas instituições responsáveis por essa proteção. A pesquisa parte do problema central: quais são os desafios enfrentados pelos serviços de acolhimento institucional no cumprimento das garantias de direitos humanos e fundamentais previstas na Constituição Federal de 1988, à luz da legislação vigente? A hipótese formulada sustenta que tais serviços enfrentam dificuldades para assegurar plenamente esses direitos em razão de limitações estruturais, falhas na efetivação normativa, ausência de políticas públicas articuladas e deficiências na gestão dos repasses financeiros destinados ao setor. A abordagem metodológica adotada será o método dedutivo, uma vez que parte da análise das normas constitucionais, legais e doutrinárias gerais para compreender situações específicas vivenciadas no contexto do acolhimento institucional. O método de procedimento será histórico, monográfico e comparativo, permitindo reconstruir a evolução normativa, examinar individualmente o serviço de acolhimento e contrastar diferentes realidades institucionais. Quanto às técnicas utilizadas, serão empregadas pesquisas indiretas, bibliográficas, legislativas e doutrinárias, com consulta a livros, artigos científicos, periódicos e legislações. A linha de pesquisa se justifica pela urgência em garantir que os direitos fundamentais das crianças e adolescentes acolhidos, previstos na Constituição Federal, no Estatuto da Criança e do Adolescente e nas políticas públicas correlatas, ultrapassem o plano normativo e materializem-se no cotidiano institucional. A relevância do tema decorre da centralidade do acolhimento institucional na preservação do direito à vida, à dignidade e à convivência familiar e comunitária. Apesar do sólido arcabouço jurídico, persistem desafios como escassez de recursos, insuficiência de capacitação profissional, fragilidade das políticas públicas e obstáculos na reintegração familiar, comprometendo a efetividade das ações protetivas. Assim, compreender esses entraves é fundamental para identificar lacunas, avaliar a qualidade do atendimento e propor recomendações capazes de fortalecer o serviço de acolhimento e aprimorar as políticas públicas destinadas à infância e adolescência no Brasil. A pesquisa demonstrou que os princípios do acolhimento de crianças e adolescentes estão diretamente ligados à proteção da dignidade, à preservação de vínculos afetivos e ao desenvolvimento integral, mas a implementação do Serviço de Acolhimento Familiar enfrenta desafios significativos. Destacou-se que a efetividade das políticas depende da integração entre infraestrutura adequada, recursos humanos qualificados e fiscalização eficiente, com atuação de equipes interdisciplinares e práticas humanizadas, enquanto a fiscalização deve ir além do formal, englobando ações preventivas e corretivas. A pesquisa ainda evidenciou a necessidade de políticas públicas e estratégias de sensibilização que ampliem o perfil de adotantes, garantindo efetivamente o direito à convivência familiar e comunitária.

Palavras-chave: Direitos fundamentais. Proteção integral. Criança e adolescente. Acolhimento institucional. Políticas Públicas.

ABSTRACT

The present study aims to analyze institutional care services for children and adolescents from the perspective of guaranteeing the fundamental rights ensured by the 1988 Federal Constitution, investigating the practical application of the current legislation and the challenges faced by the institutions responsible for this protection. The research is based on the central problem: what are the challenges faced by institutional care services in fulfilling the guarantees of human and fundamental rights provided for in the 1988 Federal Constitution, in light of the current legislation? The formulated hypothesis holds that such services face difficulties in fully ensuring these rights due to structural limitations, shortcomings in the implementation of legal norms, the absence of articulated public policies, and deficiencies in the management of financial transfers allocated to the sector. The methodological approach adopted will be the deductive method, as it starts from the analysis of general constitutional, legal, and doctrinal norms in order to understand specific situations experienced within the context of institutional care. The procedural methods will be historical, monographic, and comparative, allowing for the reconstruction of normative developments, the individual examination of care services, and the comparison of different institutional realities. Regarding the techniques employed, indirect research methods will be used, including bibliographic, legislative, and doctrinal research, with consultation of books, scientific articles, academic journals, and legislation. The chosen line of research is justified by the urgency of ensuring that the fundamental rights of children and adolescents in institutional care, as provided for in the Federal Constitution, the Child and Adolescent Statute, and related public policies, go beyond the normative level and materialize in everyday institutional practice. The relevance of the topic stems from the central role of institutional care in preserving the rights to life, dignity, and family and community coexistence. Despite the existence of a solid legal framework, challenges persist, such as resource scarcity, insufficient professional training, fragility of public policies, and obstacles to family reintegration, which compromise the effectiveness of protective actions. Thus, understanding these barriers is essential to identify gaps, assess the quality of care, and propose recommendations capable of strengthening institutional care services and improving public policies aimed at children and adolescents in Brazil. The research demonstrated that the principles of care for children and adolescents are directly linked to the protection of dignity, the preservation of emotional bonds, and comprehensive development; however, the implementation of Family Care Services faces significant challenges. It was highlighted that the effectiveness of public policies depends on the integration of adequate infrastructure, qualified human resources, and efficient oversight, with the involvement of interdisciplinary teams and humanized practices, while oversight must go beyond formal requirements to include preventive and corrective actions. The study also revealed the need for public policies and awareness-raising strategies to broaden the profile of adoptive families, thereby effectively ensuring the right to family and community life.

Keywords: Fundamental Rights. Integral Protection. Child and adolescent. Institutional care. Public policies.

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1 – Unidades de Acolhimento e estimativas da população para os municípios, segundo porte populacional. 106
- Figura 2 – Gráfico que apresenta os tipos de acolhimento utilizados no Brasil. 109

LISTA DE QUADROS

- Quadro 1 – Comparativo entre duas modalidades de acolhimento institucional. 104

LISTA DE TABELAS

- Tabela 1 – Quantidade de crianças e adolescentes acolhidos e os tipos de serviços de acolhimento disponíveis em cada região do Brasil..... 111
- Tabela 2 – Quantidade de pretendentes ativos e de crianças e adolescentes aptos à adoção em cada região do Brasil. 113
- Tabela 3 – Perfil dos acolhidos aptos à adoção por faixa etária..... 113
- Tabela 4 – Perfil dos pretendentes à adoção por faixa etária..... 114

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CIESPI	Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CRAS	Centro de Referência em Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MDS	Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
NECA	Associação de Pesquisadores e Formadores da Área da Criança e do Adolescente
PAEFI	Serviço de Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PIA	Plano Individual de Atendimento
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNCFC	Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária
PPCT	Processo-Pessoa-Contexto-Tempo
RNPI	Rede Nacional Primeira Infância
SAI	Serviço de acolhimento institucional
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SNA	Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	A CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA E JURÍDICA DO SERVIÇO DE ACOLHIMENTO NO BRASIL	17
2.1	Breve histórico do acolhimento institucional no Brasil: as causas do acolhimento às práticas de adoção	18
2.2	A teoria da proteção integral e a institucionalização no Brasil após a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente	28
2.3	Os tipos de acolhimento de crianças e adolescentes e os princípios regulamentadores.....	36
2.4	Histórico das políticas públicas de proteção à infância e adolescência no Brasil	45
3	O DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	53
3.1	A evolução do direito à convivência familiar e comunitária na história constitucional brasileira	54
3.2	Os princípios constitucionais relacionados à convivência familiar e comunitária	64
3.3	Políticas públicas para a garantia do direito à convivência familiar e comunitária	74
3.4	A convivência familiar e comunitária e o serviço de acolhimento institucional	84
4	ESTRUTURA FÍSICA E RECURSOS HUMANOS NOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL NO BRASIL.....	94
4.1	Características dos serviços de acolhimento institucional: a Teoria Bioecológica do desenvolvimento humano, funcionamento, dinâmicas internas e capacitação dos profissionais dos serviços de acolhimento	96
4.2	Dados e indicadores sobre os serviços de acolhimento institucional no Brasil: Censo SUAS e Portal SNA como ferramenta de análise.....	105

4.3	Políticas públicas voltadas para o acolhimento institucional: a importância da intersectorialidade e da ação integrada na efetivação dos direitos fundamentais.	112
4.4	Análise da realidade dos serviços de acolhimento como estudo prático e comparativo sobre as dinâmicas internas e a (in) observância dos direitos fundamentais dos acolhidos	122
5	CONCLUSÃO.....	130
	REFERÊNCIAS.....	135

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho é um estudo sobre os serviços de acolhimento institucional na promoção dos direitos humanos e fundamentais de crianças e adolescentes, com foco na análise da legislação brasileira aplicável e nas dinâmicas internas dessas instituições. A pesquisa abordará o período pós-Constituição Federal de 1988, considerando avanços normativos e desafios práticos, incluindo a reintegração familiar e social após o acolhimento institucional. Essa delimitação possibilita uma abordagem focada, conectando os dispositivos constitucionais à realidade prática das casas de acolhimento.

Tem como objetivo geral analisar o serviço de acolhimento de crianças e adolescentes na garantia dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988, investigando a aplicação prática da legislação vigente e os desafios enfrentados pelas instituições, com o intuito de propor recomendações para a melhoria das políticas públicas relacionadas a essa temática.

O problema de pesquisa está assim descrito: Quais são os desafios enfrentados pelos serviços de acolhimento institucional de crianças e adolescentes no cumprimento das garantias de direitos humanos e fundamentais previstas na Constituição Federal de 1988, à luz da legislação vigente?

A hipótese ventilada é de que o serviço de acolhimento institucional (SAI) de crianças e adolescentes enfrentam dificuldades para garantir plenamente os direitos humanos e fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988 devido a fatores como limitações estruturais, falhas na aplicação da legislação vigente, insuficiência de políticas públicas integradas, além da indevida administração do repasse financeiro.

O método de abordagem será o dedutivo, visto que será analisada a norma e a doutrina de um modo geral para então identificar uma situação específica. O método de procedimento será o histórico, monográfico e comparativo. Quanto ao local, a pesquisa terá como foco a instituição de acolhimento de Santa Maria, em razão de um caso de negligência estatal relevante; a instituição de acolhimento de Sobradinho, em virtude de um caso de destaque que foi utilizado como exemplo em sala de aula durante o estágio de docência; e, por fim, as duas instituições da Comarca de Vera Cruz, local onde estou lotada e acompanho cotidianamente o trabalho desenvolvido, tudo com base em notícias veiculadas em portais eletrônicos

e em estudos bibliográficos, complementados por dados do Censo do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e do Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (SNA) utilizados como referência empírica. Será realizada pesquisa no banco de dados Censo Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e portais eletrônicos identificando as instituições de acolhimento do Brasil. E, por fim, a técnica de pesquisa será a pesquisa indireta, bibliográfica, legislativa e doutrinária, tendo em vista que serão baseadas em livros, artigos, sites jurídicos, periódicos, leis, bem como entendimentos doutrinários.

O primeiro capítulo desenvolve uma análise abrangente sobre o acolhimento institucional no Brasil, iniciando por seu percurso histórico e pelas práticas que marcaram a atenção à infância ao longo do tempo. Em seguida, aprofunda a compreensão da teoria da proteção integral e das transformações ocorridas a partir da Constituição Federal de 1988 e da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), marcos que redefiniram a forma de compreender e garantir direitos de crianças e adolescentes. O capítulo também aborda os diversos tipos de acolhimento existentes e os princípios que regulamentam sua organização e funcionamento, destacando sua relevância para a efetivação da proteção. Por fim, examina o desenvolvimento das políticas públicas voltadas à infância e à adolescência, analisando sua evolução, desafios e impactos na consolidação de um sistema de garantia de direitos mais humanizado e eficiente.

O segundo capítulo desenvolve uma análise aprofundada do direito à convivência familiar e comunitária a partir da Constituição Federal de 1988, evidenciando seu papel como marco de transformação na proteção de crianças e adolescentes. Resgata a evolução desse direito ao longo da história constitucional brasileira, destacando como diferentes contextos políticos e sociais influenciaram sua consolidação. Além disso, examina os princípios constitucionais que orientam a convivência familiar e comunitária, ressaltando sua centralidade no sistema de garantia de direitos. O capítulo também analisa as políticas públicas destinadas à efetivação desse direito, bem como seus avanços e desafios. Por fim, discute a relação entre a convivência familiar e comunitária e o SAI, enfatizando como esse serviço se articula com a proteção integral e com a busca por soluções que preservem os vínculos familiares e assegurem ambientes seguros e adequados ao desenvolvimento de crianças e adolescentes.

O terceiro e último capítulo apresenta uma análise abrangente sobre a estrutura física e os recursos humanos dos serviços de acolhimento institucional no Brasil, discutindo suas características à luz da Teoria Bioecológica do desenvolvimento humano, bem como seu funcionamento, dinâmicas internas e a capacitação dos profissionais envolvidos. Examina dados e indicadores desses serviços por meio do Censo SUAS e portal do Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (SNA), destacando sua importância como ferramenta de diagnóstico. Além disso, aborda as políticas públicas voltadas ao acolhimento institucional, enfatizando sua intersectorialidade e a necessidade de atuação integrada. Por fim, realiza uma análise prática da realidade dos serviços de acolhimento nos municípios de Santa Maria, Sobradinho, Vera Cruz e Vale do Sol, evidenciando a (in)observância dos direitos fundamentais no contexto local.

A linha de pesquisa justifica-se pela necessidade de garantir que os direitos fundamentais das crianças e adolescentes acolhidos institucionalmente, previstos na Constituição Federal e no ECA, bem como as políticas públicas nela aplicadas, sejam mais do que disposições legais, mas uma realidade no cotidiano das instituições de acolhimento.

Essa pesquisa é relevante porque os serviços de acolhimento desempenham um papel crucial na preservação do direito à vida, à dignidade, à convivência familiar e comunitária dos acolhidos, conforme preconizado pelo ECA. Apesar do arcabouço jurídico robusto, estudos indicam que fatores como insuficiência de recursos, capacitação limitada dos profissionais, carência de políticas públicas efetivas e dificuldades na reintegração familiar comprometem a qualidade e os resultados do acolhimento.

Por fim, compreender os desafios enfrentados por esses serviços é essencial para avaliar sua efetividade, identificar lacunas e propor soluções que contribuam para a melhoria do atendimento e o fortalecimento das políticas públicas destinadas a crianças e adolescentes.

2 A CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA E JURÍDICA DO SERVIÇO DE ACOLHIMENTO NO BRASIL

A criança ou adolescente vítima de negligência familiar, com direitos ameaçados ou violados, ou que tenha sido abandonada pelos pais e não disponha de parentes próximos aptos a acolhê-la, é encaminhada a um serviço de acolhimento, institucional ou familiar, como medida de proteção prevista no artigo 101 do ECA. Trata-se de uma intervenção excepcional e temporária, acionada apenas quando todas as alternativas de permanência ou retorno seguro ao convívio familiar imediato ou ampliado se mostram inviáveis. A finalidade dessa medida não é substituir a família, mas assegurar proteção integral, segurança física e emocional e condições adequadas de cuidado enquanto perdurar a situação de risco, garantindo tempo hábil para avaliação, acompanhamento e definição do projeto de vida da criança ou do adolescente.

O primeiro tópico apresenta a trajetória das práticas de cuidado no Brasil, recuperando o caminho que vai das instituições assistencialistas e caritativas, como as rodas dos expostos, orfanatos e entidades filantrópicas, à construção de modelos mais profissionalizados e a novas concepções sobre a adoção. Evidencia-se que, ao longo dos séculos, a institucionalização foi utilizada de forma ampla e acrítica, muitas vezes como resposta automática à pobreza, ao abandono ou a comportamentos considerados moralmente inadequados. Esse cenário resultou em afastamentos sistemáticos e prolongados, frequentemente desvinculados de avaliações técnicas e marcados por estigmas sociais, revelando uma lógica de tutela e controle social profundamente enraizada. A análise histórica demonstra que, até o final do século XX, o acolhimento se estruturava menos como mecanismo de proteção e mais como forma de segregação de populações vulneráveis.

No segundo tópico aprofunda-se a ruptura trazida pelo marco jurídico inaugurado pela Constituição Federal de 1988 e consolidado com o ECA, em 1990. Com a adoção da doutrina da proteção integral, crianças e adolescentes passam a ser reconhecidos como sujeitos de direitos, e não mais como objetos de tutela. A convivência familiar e comunitária é elevada à condição de direito fundamental, e o acolhimento institucional deixa de ser utilizado como resposta padrão à vulnerabilidade social. O texto destaca a mudança paradigmática: a institucionalização torna-se medida excepcional, provisória e tecnicamente

orientada, condicionada ao melhor interesse da criança e acompanhada por responsabilidades compartilhadas entre família, Estado e sociedade. Essa nova lógica exige o desenvolvimento de políticas públicas preventivas, práticas interdisciplinares e mecanismos de controle judicial mais rigorosos.

O terceiro tópico descreve, com maior detalhamento, as modalidades dos serviços de acolhimento e os princípios que fundamentam sua execução. São analisadas características e especificidades do acolhimento institucional e do acolhimento familiar, destacando-se a importância de parâmetros como excepcionalidade, provisoriedade, preservação e fortalecimento de vínculos, individualização do atendimento, continuidade do cuidado e participação ativa de crianças, adolescentes e responsáveis no processo decisório. O capítulo enfatiza que a qualidade do acolhimento depende de equipes técnicas qualificadas, processos formativos permanentes, práticas de cuidado que promovam autonomia e pertencimento e, sobretudo, de estratégias eficazes de reintegração familiar ou colocação em família substituta, quando necessária.

Por fim, o capítulo se encerra com a análise da construção das políticas públicas de proteção à infância e adolescência, recuperando a passagem de ações fragmentadas, tuteladoras e desarticuladas para a consolidação do SUAS como marco estruturante da política de acolhimento. O texto evidencia avanços significativos, como a padronização de serviços, o fortalecimento da rede intersetorial e a ampliação de mecanismos de controle social. Contudo, aponta que o país ainda enfrenta desafios expressivos: insuficiência e rotatividade das equipes, desigualdades regionais, permanência de práticas institucionalizantes, fragilidades na atuação preventiva e dificuldade de implementação plena do acolhimento familiar. Ressalta-se, assim, que a efetivação do direito à convivência familiar e comunitária requer políticas integradas, financiamento adequado, gestão qualificada e redes de apoio territorializadas capazes de sustentar o cuidado e a proteção de forma contínua e humanizada.

2.1 Breve histórico do acolhimento institucional no Brasil: as causas do acolhimento às práticas de adoção

O acolhimento institucional no Brasil tem suas origens em concepções históricas que remontam ao século XVIII, com a criação das Rodas de Expostos pela Santa Casa de Misericórdia, destinadas a receber bebês abandonados. No século

XIX, alguns desses estabelecimentos começaram a receber subvenções dos governos provinciais e, a partir de meados do século XX, foram instituídos os primeiros órgãos nacionais de assistência, conforme apontam Rizzini; Rizzini (2004), e complementam:

a análise da documentação histórica sobre a assistência à infância dos séculos XIX e XX revela que as crianças nascidas em situação de pobreza e/ou em famílias com dificuldades de criarem seus filhos tinham um destino quase certo quando buscavam apoio do Estado: o de serem encaminhadas para instituições como se fossem órfãs ou abandonadas (p. 13).

O percurso histórico das instituições será focado na análise feita pela literatura especializada de Irene Rizzini e Irma Rizzini em sua obra publicada no ano de 2004 e denominada: *A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente*. Isto é, a partir do século XVIII com o modelo *internato de menores*; nos séculos XIX e XX com a reabilitação dos *menores abandonados e delinquentes*, até chegar no modelo atual de acolhimento institucional de crianças e adolescentes (Rizzini; Rizzini, 2004).

Essa divisão, na visão de Marcílio (1998), indica a existência de três fases distintas no âmbito da infância abandonada, sendo a primeira delas de caráter *caritativo*, estendendo-se do período colonial até meados do século XIX; a segunda fase evoluiu para o novo caráter *filantrópico* e está presente até a década de 1960 (século XX); e a terceira e última fase, surge quando se instala o *Estado do Bem-Estar Social*, ou o Estado-Protetor, que assume a assistência social da criança que tornou-se, na lei, sujeito de direito.

As autoras propõem que a evolução histórica dos direitos da criança e do adolescente no Brasil pode ser dividida em três etapas distintas. A *primeira*, que se inicia no século XVIII (período colonial) e vai até meados do século XIX, é caracterizada pelo modelo caritativo, com o internato de menores como principal forma de cuidado. A *segunda* fase, que vai do século XIX até a década de 1960 (século XX), é marcada pela reabilitação dos menores abandonados e delinquentes, com uma transição para um modelo filantrópico de assistência. Por fim, a *terceira* e atual etapa, que começa com o advento do Estado do Bem-Estar Social após os anos 1960, reflete a evolução para o atual modelo de acolhimento institucional, no qual as crianças e adolescentes são reconhecidos como sujeitos plenos de direitos.

Nessa primeira etapa, compreendida do século XVIII a XIX, a marca principal é a caridade e a beneficência, destacando-se pelo “sentimento da fraternidade

humana, de conteúdo paternalista, sem pretensão a mudanças sociais (...). Na fase caritativa, a assistência e as políticas sociais voltadas para as crianças abandonadas se apresentavam de três formas principais: uma informal e duas formais (Marcílio, 1998, p. 134-135).

O primeiro sistema de proteção formal é destacado pelas Câmaras Municipais, pois eram as únicas responsáveis por prover assistência às crianças abandonadas e podiam delegar os serviços especiais de proteção à criança exposta a outras instituições. A partir de então, foram firmados convênios, inclusive com as confrarias das Santas Casas de Misericórdias, que estabeleceram Rodas e Casas de Expostos, além de recolhimento para meninas pobres e expostas (Marcílio, 1998).

Como segundo sistema de proteção formal, existia uma modalidade de atendimento, de longa duração, a bebês abandonados, denominado sistema das Rodas de Expostos, surgido no período colonial por iniciativa da Santa Casa de Misericórdia e somente extinto na República (Rizzini; Rizzini, 2004, p. 23). Esse sistema que instituiu a Roda e a Casa de Expostos e o Recolhimento para as meninas pobres, resultou de convênios firmados entre os municípios e as Santas Casas de Misericórdia (Marcílio, 1998).

A Roda dos Expostos foi uma das instituições brasileiras com maior duração, visto que iniciou no período colonial e se estendeu até a república, sendo extinta definitivamente apenas no ano de 1950. A denominação “roda” deriva do dispositivo utilizado para o abandono de bebês. Tratava-se de um mecanismo cilíndrico, dividido ao meio por uma divisória, instalado em muros ou janelas das instituições. No compartimento inferior, voltado para o exterior, o expositor depositava a criança que desejava abandonar; em seguida, girava-se a roda, fazendo com que o bebê passasse para o interior da instituição. Uma sineta era então acionada por meio de uma corda, alertando a vigilante ou “rodeira” sobre a presença da criança, enquanto quem a deixava se afastava discretamente, sem ser identificado (Marcílio, 2016).

A terceira e última forma básica, de caráter informal, é a mais universal e abrangente, estendendo-se por toda a história do Brasil, do século XVI até os dias atuais, caracterizado pela prática de recolher recém-nascidos deixados nas portas de suas casas ou de outros locais, ou de recolhê-los às Rodas de Expostos para criá-los. Caracterizando-se, assim, os filhos de criação (Marcílio, 1998).

Ainda durante o século XVIII e XIX é importante destacar que as meninas órfãs e desvalidas eram recolhidas em locais exclusivamente feminino e o espaço “era

voltado para a proteção de órfãos pobres, de ambos os pais ou apenas do pai, que provinham de um casamento legítimo, o que indicava a necessidade de proteção pelo infortúnio da perda do protetor: o pai” (Furlan, 2020, p. 28). Ou seja, os abrigamentos eram espaços que também buscavam substituir a tutela do pai falecido, buscando transformar “futuras mães de famílias, reproduzindo o lugar da educação para o lar, do trabalho doméstico, do cuidado dos filhos e do casamento” (Furlan, 2020, p. 28).

Já a segunda etapa, que vai do século XIX até a década de 1960, é marcada pela filantropia, onde surgiram as primeiras propostas de políticas sociais em favor da infância. Um dos projetos de política pública “resultou na criação de Asilos de Educandos em quase todas as capitais regionais” (Marcílio, 1998, p. 193). A partir disso, começaram as intervenções no trabalho das misericórdias, buscando transformá-las em instituições de proteção à infância abandonada a serviço do poder público. Objetivava-se perder o caráter caritativo (Marcílio, 1998).

A partir do final do século XIX, a história da institucionalização de crianças e adolescentes, no Brasil, ganha força, através da prática de encaminhamento de crianças e adolescentes pobres para os chamados “internatos de menores”, a facilidade com que crianças eram afastadas de suas famílias e encaminhadas a instituições acabou por consolidar uma verdadeira cultura da institucionalização. Isso porque, apesar do discurso que defendia o acolhimento como medida excepcional e de último recurso, essa prática manteve-se recorrente até o final do século XX (Rizzini *et al.*, 2007).

As instituições coloniais de proteção à infância desamparada já não atendiam mais às novas realidades e demandas do Brasil na segunda metade do século XIX. Tornava-se urgente a implementação de novos sistemas, a expansão do assistencialismo e a concretização de projetos renovadores (Marcílio, 1998).

Finalizando essa breve análise histórica, com a terceira e atual etapa (após o ano de 1960) a criança ganhou lugar na sociedade, tornando-se sujeito de direito alvo de proteção. “Foi só na década de 1960 que o Estado brasileiro se tornou o grande interventor e o principal responsável pela assistência e pela proteção à infância pobre e à infância desviante” (Marcílio, 1998, p. 225). Porém, ainda no século XX, antes da criação dos órgãos assistenciais e da promoção humana e social advinda da Constituição da República Federativa do Brasil “Os antigos abrigos tinham um caráter assistencialista, não promovendo um compromisso com o

desenvolvimento da criança e do adolescente [...].”, caracterizando-se pelo seu modelo repressivo, como acrescenta Souza (2019, p. 41).

Furlan (2020) relembra que foi apenas a partir dos anos 1980 que começou a mobilização em torno das questões relacionadas aos serviços de atendimento à infância, com a busca por alternativas às internações se tornando a principal pauta. E ressalta que “a criação dessas instituições de acolhimento demarca um momento histórico em que se começa a entender a necessidade de proteção social das crianças e adolescentes” (Furlan, 2020, p. 29), uma vez que, em alguns casos, o abandono resultou até mesmo na morte de crianças e adolescentes.

A partir dessas mudanças, a legislação brasileira passou a adotar uma perspectiva de proteção integral, na qual o SAI foi repensado e regulado com base nos direitos e no melhor interesse da criança. A legislação evoluiu para garantir que a criança e o adolescente permaneçam, sempre que possível, no ambiente familiar, com o acolhimento institucional como medida de exceção e temporária, em consonância com os princípios da Constituição de 1988 e do ECA (Brasil, 1988; Brasil, 1990).

Segundo o ECA, o acolhimento institucional ocorre (i) por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; (ii) por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; (iii) em razão de sua conduta (Brasil, 1990). Atualmente, essas não são as únicas vias de ingresso de uma criança no serviço de acolhimento. Isso porque, em 22 de novembro de 2017, foi sancionada a Lei nº 13.509, que permite à gestante manifestar voluntariamente o desejo de entregar seu filho para adoção, antes ou após o nascimento, garantindo o sigilo do ato e dispensando a busca pelo genitor e pela família extensa (Brasil, 2017a).

A entrega voluntária pode representar uma alternativa para reduzir situações de negligência em famílias que não desejam a chegada de um filho, além de oferecer um caminho menos traumático para mulheres vítimas de violência sexual. Também se configura como uma forma de assegurar o direito de escolher ter ou não ter um filho, contribuindo, inclusive, para evitar uma possível interrupção da gestação.

Neste ponto, é importante destacar que a negligência com as crianças e os adolescentes é o principal caminho até o serviço de acolhimento, mas nem sempre foi assim. Ao longo da história da assistência à infância no Brasil, era recorrente a retirada de crianças de suas famílias por razões de carência material ou, ainda, para preservar a ordem social. Havia, assim, uma preocupação direcionada à infância

pobre, frequentemente vista como potencial ameaça à segurança pública. Era comum penalizar os pais “com a destituição do poder familiar quando não conseguissem prover as necessidades básicas de seus filhos” (Barros *et al.*, 2020, p. 41). A pobreza e a falta de recursos materiais, embora ampliem a vulnerabilidade de crianças e adolescentes a situações de negligência, não constituem, por si sós, suas causas diretas, sendo insuficientes para explicar ou caracterizar, isoladamente, esse e outros tipos de maus-tratos (Barros *et al.*, 2020).

Embora seja amplamente reconhecido que a família deve se constituir a partir de relações de afeto, atenção e proteção, constata-se que “a pobreza, no entanto, aumenta a vulnerabilidade social das famílias intensificando outros fatores de risco, como as diversas formas de violência, doenças, entre outros” (Barros *et al.*, 2020 p. 42). Por isso, a assistência social deve atuar como resposta protetiva aos sujeitos em situação de risco e vulnerabilidade social — compreendida como a maior suscetibilidade a crises e dificuldades já instaladas, decorrentes das expressões da questão social às quais crianças e adolescentes estão expostos de maneira particularmente intensa (Barros *et al.*, 2020).

A invisibilidade das famílias evidencia que, embora existam muitas ações direcionadas ao acolhimento, ainda são insuficientes as iniciativas voltadas à prevenção do afastamento. Além disso, após a institucionalização de crianças e adolescentes, essas famílias voltam a ser esquecidas e deixadas à própria sorte, já que são raros os casos em que a Rede consegue acompanhá-las de forma efetiva para ressignificar suas vivências, promover seu fortalecimento e favorecer a reconstrução dos vínculos com seus filhos (Furlan, 2020).

Nascimento (2012, p. 43) complementa que de nada adianta cuidar do serviço de acolhimento e negligenciar as famílias “a problematização se faz em torno do abrigo como salvação, como caminho único para famílias pobres, quando se destinam recursos apenas para o abrigo e não para outras possibilidades”. E afirma que “a negligência pode ser tomada como um efeito da proteção, que passa a ser considerada como um dispositivo de controle biopolítico de regulação da população” (Nascimento, 2012, p. 41). No entanto, a definição de negligência precisa ser interpretada conforme a realidade de cada família, suas vivências e possibilidades (Barros *et al.*, 2020, p. 45), visto que “não são poucas as mães que deixam os filhos trancados em casa para cuidar de suas múltiplas tarefas, para elas práticas de proteção, para a proteção oficial, negligência”, pois a proteção, enquanto

prática de regulação, acaba por produzir formas de negligência que se consolidam por meio da crescente judicialização da vida (Nascimento, 2012, p. 41).

A negligência não deve ser compreendida apenas no contexto doméstico ou nas relações familiares, mas em todas as suas dimensões; trata-se, portanto, de uma forma de violência que pode se manifestar nos âmbitos familiar, estrutural e social. A negligência familiar ocorre no âmbito doméstico e envolve a omissão dos responsáveis no cuidado, proteção e atendimento das necessidades básicas da criança ou do adolescente. Já a negligência estrutural decorre das desigualdades socioeconômicas e da falta de acesso a políticas públicas essenciais, revelando falhas do Estado em garantir direitos fundamentais. Por fim, a negligência social manifesta-se quando a sociedade naturaliza essas situações, invisibiliza famílias vulneráveis e reproduz estigmas, contribuindo para a manutenção das violações. Trata-se, portanto, de um fenômeno complexo, que ultrapassa o ambiente familiar e envolve responsabilidades coletivas, institucionais e estatais (Santos, 2013).

Dados do Diagnóstico Nacional da Primeira Infância, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, indicam que, em 2020, mais de 30 mil crianças e adolescentes encontravam-se em situação de acolhimento no Brasil. Entre os principais motivos registrados, a negligência respondeu por aproximadamente 30% dos casos, seguida por conflitos no ambiente familiar (15%) e pela dependência química de membros da família (8%). Em contraste, as situações envolvendo crianças órfãs encaminhadas às Varas da Infância e da Juventude corresponderam a apenas 0,4% do total (CNJ, 2022).

A negligência é uma das causas que conduz à institucionalização, que, por sua vez, pode culminar na adoção, prática cuja origem remonta de Roma, que utilizou esse formato como “solução para famílias que, por não terem filhos, estavam em vias de desaparecimento” (Marcílio, 1998, p. 26). Além de ter sido o pioneiro na regulamentação da adoção, o Império Romano também utilizava da adoção para controlar a política das heranças, visto que não haviam regras, “adotava-se com qualquer idade”, o sogro, por exemplo, poderia adotar seu genro para conceder-lhe um alto cargo ou apenas dignidade e, “em todo o império Romano parece não ter havido nenhuma instituição para cuidar das crianças enjeitadas (Marcílio, 1998, p. 26-27):

os moralistas da época não condenavam o ato dos pais de abandonar seus filhos, mas sim os possíveis resultados que disso poderiam decorrer: incesto infanticídio, estímulo a relações extramatrimoniais ou à prostituição. Nesse sentido, praticamente nada mudou com a difusão do cristianismo no Império Romano.

Marcílio (1998) afirma que a atuação da Igreja, ao final do século V, tornou o abandono irrevogável: após dez dias, os pais perdiam definitivamente o direito de reclamar os filhos enjeitados, sob penas severas. Já aqueles que acolhiam essas crianças recebiam garantias de mantê-las para sempre, podendo dispor delas livremente, inclusive submetendo-as à escravidão ou à mendicância. Ainda no século V, “o espírito cristão influiu na compaixão dos pequeninos e pelo respeito às suas vidas” e contribuiu para modificar os comportamentos relacionados à adoção e à transferência de crianças de suas famílias naturais para outras consideradas mais acolhedoras e dispostas a recebê-las (Marcílio, 1998, p. 29).

Na Roma antiga, a adoção era entendida como uma instituição de direito privado que, em certa medida, se aproximava da lógica da naturalização presente no direito público: enquanto esta conferia cidadania ao estrangeiro, a adoção tinha por finalidade integrar um indivíduo estranho ao seio da família romana, assegurando-lhe direitos e deveres de filho. No entanto, sua principal função era garantir a continuidade do culto doméstico e, secundariamente, preservar o nome da família, evitando sua extinção (Ghidorsi, 2018).

No Brasil, até o século XX, a adoção não possuía regulamentação jurídica. Sua prática era permitida apenas a casais sem filhos biológicos, geralmente por meio da entrega de crianças deixadas na Roda dos Expostos, “uma roda de madeira fixada no muro ou janela de conventos ou Santas Casas de Misericórdias” (Kozesinski, 2016).

Com o Código Civil de 1916, passaram a existir sanções e regras específicas para a adoção, visando preservar e assegurar a continuidade da família, fortemente influenciadas pelos princípios do Direito Romano. Assim, a legislação brasileira da época favorecia casais sem filhos biológicos, entendendo a adoção como uma forma de suprir a infertilidade e manter a organização familiar. Em razão disso, somente pessoas com mais de cinquenta anos, que não tivessem filhos legítimos ou legitimados, podiam adotar, partindo-se da presunção de que, nessa idade, a possibilidade de terem descendência biológica seria mínima (Kozesinski, 2016).

Com o passar do tempo, a adoção ganhou um sentido mais ampliado, deixando de atender exclusivamente casais sem filhos para assumir também um papel de caráter assistencial, voltado à oferta de novos lares a crianças em situação de pobreza. Essa transformação foi reforçada pela Lei nº 3.133, de 8 de maio de 1957, que reduziu a idade mínima dos adotantes de cinquenta para trinta anos, permitindo a adoção mesmo àqueles que já possuíam filhos biológicos (Kozesinski, 2016).

Treze anos depois, foi promulgada a Lei nº 4.655, de 1965, cujo aspecto mais inovador foi a criação da “legitimação adotiva”. Por meio de decisão judicial, crianças consideradas em “situação irregular” passaram a adquirir os mesmos direitos dos filhos biológicos. Essas situações foram previstas na legislação para crianças consideradas filhas de pais desconhecidos ou cujos pais manifestaram, por escrito, concordância com a adoção. No caso de crianças menores de sete anos, também se incluíam aquelas cujos pais haviam perdido os direitos legais e não contavam com familiares que reivindicassem a guarda. Para as crianças com mais de sete anos, instituiu-se a legitimação adotiva nos casos em que já se encontravam sob os cuidados dos adotantes, como ocorria, por exemplo, com viúvos(as) ou pessoas desquitadas (Kozesinski, 2016).

Diante desse cenário, formou-se uma predisposição para modificar a denominação do novo instituto, o que se concretizou com a promulgação do Código de Menores, pela Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979. A partir de então, a “adoção simples”, prevista no Código Civil de 1916, passou a coexistir com a “adoção plena”, introduzida pelo referido Código de Menores (Ghidorsi, 2018).

Por um lado, essas novas medidas abriram a possibilidade de uma vida melhor para crianças abandonadas; por outro, introduziram entraves burocráticos e decisórios entre as partes envolvidas, a criança que necessitava de uma família e os candidatos à adoção. O juiz de menores passou a deter um poder quase absoluto, definindo quais crianças poderiam ser adotadas, em que momento e por quais pretendentes. Essa concentração de autoridade resultou em arbitrariedades: inúmeras crianças que poderiam ter sido acolhidas por uma família acabaram privadas dessa oportunidade, seja por negligência judicial, seja pelo excesso de exigências impostas ao processo (Marcílio, 1998, p. 303-304).

Na década de 1980, consolidou-se um movimento social que passou a questionar o papel atribuído às crianças e aos adolescentes no ordenamento jurídico

brasileiro. Organizações de proteção à infância e à juventude, como o Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua, desempenharam importante trabalho de mobilização, defendendo a luta pelos direitos das crianças e ampliando a atenção às suas garantias fundamentais. Esse contexto culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, do ECA, em 1990 (Kozesinski, 2016).

O impacto das transformações sociais e a especial atenção às questões coletivas nas décadas anteriores contribuíram para que a Constituição de 1988 apresentasse um texto extenso, incluindo um capítulo dedicado à Família, Criança, Juventude e Idoso. Destaca-se, nesse cenário, o artigo 227, cuja redação é especialmente marcante ao estabelecer a absoluta prioridade dos direitos das crianças e adolescentes. Em seu §6º, o dispositivo equipara definitivamente os filhos adotivos aos filhos biológicos, assegurando-lhes iguais direitos e qualificações, sem qualquer forma de discriminação. Com isso, a nova ordem constitucional tornou inconstitucionais dispositivos anteriores que promoviam distinções entre filhos naturais e adotivos (Lobo *et al.*, 2023).

A filosofia da adoção mudou no ano de 1990 com o ECA. “A adoção clássica destinava-se a solucionar crise de casais sem filhos; a ênfase passou a centrar-se na criança, ou seja: dar uma família para uma criança desamparada” (Marcílio, 1998, p. 304). O ECA trouxe, inclusive, o protagonismo do adolescente adotado, que deve ser escutado antes de se consolidar tal medida:

No que tange à escuta do adolescente, o Estatuto da Criança e do Adolescente enfatiza no art. 28, §2º, a sua obrigatoriedade a partir de 12 anos, principalmente ao ser colocado em família substituta, que se dá através da guarda, tutela ou adoção. Nisto, sempre que possível, busca-se considerar à vontade e opinião manifesta do adolescente, que deve ser ouvido previamente por equipe interprofissional, respeitando seu estágio de desenvolvimento e grau de compreensão, sobre as implicações da medida (Brasil, 1990; Custódio; Souza, 2022, p. 99).

A lei estabelece de forma inequívoca a prioridade das necessidades e dos interesses da criança e do adolescente. Assim, a adoção é compreendida como uma medida protetiva que garante o direito à convivência em um ambiente familiar e comunitário quando não existem alternativas viáveis de permanência na família biológica. Conforme dispõe o artigo 41 do ECA, a ruptura dos vínculos com a família de origem é definitiva (Brasil, 1990; Barbosa; Galan, 2024).

Em síntese, o percurso histórico do acolhimento institucional no Brasil revela um movimento marcado pela transição de práticas pautadas na negligência estatal, familiar e social para modelos progressivamente estruturados de proteção e adoção. Assim, compreender essa trajetória e os motivos que levam os acolhidos até o serviço de acolhimento, é essencial para identificar avanços, reconhecer permanências e problematizar desafios ainda presentes na institucionalização e nos processos de adoção no país, respeitando a dignidade da criança e do adolescente e priorizando a convivência familiar e comunitária, que veremos no capítulo seguinte.

2.2 A teoria da proteção integral e a institucionalização no Brasil após a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente

Mesmo com a longa evolução histórica no âmbito do SAI, somente com o advento da Constituição Federal de 1988 é que a teoria da proteção integral foi implementada, atribuindo responsabilidade aos entes federados, sociedade e família, na garantia dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes. Antes, porém, de abordar a relevância da teoria da proteção integral, faz-se necessário contextualizar seu surgimento, o qual, em conjunto com o ECA, constitui um marco jurídico fundamental para a proteção da infância. A partir dessa base, é possível conceituar os diferentes tipos de acolhimento previstos na legislação vigente, bem como os princípios que orientam o atendimento a crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade.

Como já relatado no primeiro tópico, a busca para positivizar os direitos humanos em relação às crianças e adolescentes iniciou há mais de cem anos, na passagem do império para a república, quando os “juristas começavam a sinalizar a necessidade de se criar uma legislação especial voltada para os menores de idade” (Rizzini; Pilloti, 2011, p. 99). Para contextualizar adequadamente, é pertinente lembrar que o período imperial brasileiro teve início com a Independência do Brasil, em 1822, e perdurou até 15 de novembro de 1889, data da Proclamação da República.

Quanto às terminologias direitos humanos e direitos fundamentais, embora frequentemente identificados como sinônimos, estes distinguem-se por estarem positivados nas Constituições e por serem exigíveis dentro do âmbito territorial de um Estado, “o termo” direitos fundamentais” surgiu na França durante o movimento

político e social que conduziu a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789” (Gorczewski, 2016, p. 51-52). Já “os “Direitos Humanos” servem para definir os direitos estabelecidos pelo Direito Internacional em tratados e demais normas internacionais sobre a matéria”, afirma Ramos (2024, p. 26), e acrescenta que os direitos humanos nem sempre apresentam exigibilidade internacionalmente, em razão de sua matriz de origem internacional e de seu caráter predominantemente jusnaturalista, o que frequentemente lhes confere eficácia mais declaratória do que prática.

Nas palavras de Robert Alexy (2008, p. 50) sempre que alguém tem um direito fundamental, há uma norma que garante esse direito”, e acrescenta que as determinações devem ser asseguradas ao povo, uma vez que encontram fundamento no texto constitucional, sob pena de violação à hierarquia normativa. A exigência de conferir efetividade às disposições relativas aos direitos fundamentais, isto é, de levar a sério o texto constitucional, integra o postulado da vinculação à Constituição. Trata-se, contudo, de apenas um de seus aspectos, pois tanto as regras quanto os princípios consagrados no texto constitucional possuem natureza de normas constitucionais. Essa constatação suscita a discussão acerca da relação hierárquica entre esses dois níveis normativos (Alexy, 2008, p. 140).

Segundo Gorczewski, (2016, p. 53) “a concepção dos direitos fundamentais determina, desde modo, o próprio significado do poder político, ao existir uma íntima relação entre o papel atribuído a tais direitos e o modo de organizar e exercer as funções estatais”, e complementa afirmando que os Direitos Fundamentais são a principal garantia dada aos cidadãos de um Estado de Direito. Enquanto os direitos humanos possuem caráter universal, os direitos fundamentais correspondem à sua positivação e reconhecimento no ordenamento jurídico interno de cada Estado. “Dentro da teoria constitucional houve o reconhecimento dos direitos humanos das crianças, positivados como direitos fundamentais” (Borges; Souza, 2020, p. 28).

Custódio (2008) afirma que a consolidação do Direito da Criança e do Adolescente no Brasil não resulta de um simples processo cumulativo de construção epistemológica, mas, sobretudo, configura uma ruptura radical com a própria compreensão histórica até então existente sobre a matéria. A compreensão da infância ultrapassa a dimensão biológica, sendo necessário reconhecê-la como uma construção social. Conceituando a infância, Lucas (2006) destaca que além de ser “um fenômeno social, um grupo social específico com interesses próprios, no qual

intervêm fatores não apenas físicos, mas também psicológicos e socioculturais”¹ é também o momento que a criança estabelece as relações que moldam o seu desenvolvimento (Lucas, 2006, p. 18).

Nesse cenário, coloca-se como problema central o reconhecimento do Direito da Criança e do Adolescente como um ramo jurídico autônomo, cuja compreensão exige a análise de sua base teórica fundamental, a teoria da proteção integral.

Em um primeiro momento, o Código Criminal do Império, de 1830, foi considerado um avanço no tratamento jurídico das crianças e adolescentes, visto que os adolescentes maiores de 14 anos eram severamente punidos antes de sua vigência. Já no Código Criminal de 1890, a responsabilidade penal mínima foi alterada para nove anos, inaugurando-se uma legislação penal e uma ação repressiva contra o infrator (Marcílio, 1998).

Nos anos de 1846 a 1863, as legislações que abordaram a infância estavam predominantemente pautadas pela ideologia cristã, focando no amparo às crianças órfãs e abandonadas (Rizzini; Pilloti, 2011). A primeira norma política a consagrar o princípio da igualdade de todos perante a lei foi a Constituição da República de 1891, ainda que o direito à igualdade formal já estivesse em discussão em outras nações desde o século anterior. Ressalte-se que tal constituição não fazia nenhuma menção específica à infância, adolescência ou juventude (Zapater, 2023).

As Constituições promulgadas nos anos de 1934, 1937, 1946 e 1967 desempenharam papel pouco significativo na efetivação dos direitos das crianças e dos adolescentes, conforme abaixo esclarecido. O caráter social da Constituição de 1934 se manifesta em dispositivos voltados ao trabalho e à educação, revelando também uma preocupação com o "resguardo moral" de crianças e adolescentes, em consonância com o fortalecimento do regime autoritário de Getúlio Vargas.

Na sequência, a Constituição de 1937 passou a reconhecer crianças e adolescentes como objetos de tutela e regulação nos âmbitos moral, intelectual e sanitário. Com a redemocratização do país, a Constituição de 1946 adotou uma perspectiva assistencialista e, pela primeira vez, incluiu expressamente o termo "adolescência" em seu texto. A manutenção de um enfoque assistencialista perpetua a ideia de que apenas crianças e adolescentes das camadas sociais mais

¹ Originalmente: “[...] un fenómeno social, un grupo social [específico con intereses propios en cuyo desarrollo intervienen no sólo factores de índole física sino también de orden psicológico y sociocultural”.

vulneráveis deveriam ser objeto de tutela do Poder Público, o que contribuiu para a permanência do Código Mello Mattos como norma jurídica central na regulação da vida infantojuvenil. Por fim, a Constituição de 1967 manteve a abordagem assistencialista, incorporando as disposições referentes à infância e juventude no âmbito das normas dedicadas à família (Zapater, 2023).

Internacionalmente, esses direitos foram garantidos através da promulgação da Declaração Universal dos Direitos da Criança, no ano de 1959, e da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, no ano de 1990. Nacionalmente, os direitos fundamentais de crianças e adolescentes começaram a ganhar importância com a primeira lei voltada às crianças, o Código de Menores de 1927 (Rizzini; Pilloti, 2011).

Embora a Declaração Universal dos Direitos da Criança de 1959 não obrigasse os governos a cumprirem-na rigorosamente, sendo apenas uma simples recomendação, devemos reconhecê-la como um grande avanço no reconhecimento social da infância, cuja eficácia se concretizaria trinta anos mais tarde, com a aprovação, em 1989, Convenção sobre os Direitos da Criança¹⁵, um tratado com força coercitiva que estruturou toda a normativa existente até então em relação à proteção infantil. A partir desse momento, ocorre um avanço significativo na consciência social em favor da infância, e os menores começam a adquirir o protagonismo de que careciam até então² (Lucas, 2006, p. 23).

De acordo com informações disponibilizadas no site oficial do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), presente no Brasil desde 1950 – a trajetória dos direitos da criança no âmbito nacional teve início em 1927, com a promulgação do primeiro Código de Menores, instituído pelo Decreto nº 17.943-A, cujo principal marco foi o reconhecimento da maioridade penal aos 18 anos. Posteriormente, mais de cinco décadas depois, foi promulgado um novo Código de Menores, por meio da Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979, que passou a incorporar a doutrina da proteção integral no ordenamento jurídico nacional (UNICEF, c2025).

O Código de Menores, instituído em 1979, introduziu a categoria de “menor em situação irregular”, a qual, assim como no antigo Código de 1927, legitimava a

² Originalmente: “pesar de que la Declaración Universal de los Derechos del Niño del año 1959 no obligaba a su estricto cumplimiento a los gobiernos, resultando una sencilla recomendación, hemos de reconocerla como un gran avance en el reconocimiento social de la infancia, cuya efectividad se plasmaría treinta años más tarde al aprobarse, en 1989, la Convención de los Derechos del Niño¹⁵, un tratado con fuerza coercitiva que estructuró toda la normativa existente hasta el momento en relación con la protección infantil. Desde este mismo momento, se produce un avance significativo en la conciencia social a favor de la infancia, y los menores comienzan a adquirir el protagonismo del que habían carecido hasta estos momentos”.

intervenção estatal sobre crianças e adolescentes oriundos de famílias em situação de pobreza. A concentração de amplos poderes nas mãos do Judiciário, especialmente na figura dos magistrados, passou a ser objeto de severas críticas por parte dos movimentos sociais, sobretudo no contexto da redemocratização do país (Rizzini; Rizzini, 2004). Nesse contexto, observa-se que a compreensão da trajetória histórica da infância no Brasil exige destacar o paradigma jurídico que antecedeu à proteção integral.

A doutrina jurídica da situação irregular tem raízes em concepções que remontam ao início do século XIX. Foi articulada no ambiente jurídico com a edição de um Código de Menores em 1927 que organizou as leis então existentes sobre assistência e proteção aos menores e, posteriormente, rearticulada com uma nova edição com a aprovação da Lei n. 6.697, de 10 de outubro de 1979, que instituiu um outro Código de Menores. Este código adotaria explicitamente a doutrina da situação irregular (Custódio, 2008, p. 23-24).

Na década de 1980, em meio ao processo de redemocratização, os movimentos sociais assumiram papel central na crítica ao modelo autoritário e na construção de alternativas para a infância, impulsionando a superação da doutrina da situação irregular pela doutrina da proteção integral. O delineamento de seus princípios e regras mostra-se essencial para evitar equívocos, sobretudo aqueles que buscam aproximar as duas doutrinas, consideradas aqui incompatíveis, ou que pretendem sustentar que a proteção integral seria mera continuidade acumulativa da doutrina da situação irregular (Custódio, 2008).

A teoria da proteção integral é uma teoria própria. É possível demonstrar, de forma concreta, que as forças que deram origem à Teoria da Proteção Integral resultaram, em grande medida, do confronto entre a doutrina da situação irregular e a doutrina da proteção integral, produzindo um novo paradigma. Esse processo conferiu densidade suficiente para consolidar elementos capazes de afirmar o Direito da Criança e do Adolescente como um campo jurídico aberto a múltiplas possibilidades, porém seguro quanto às suas diretrizes, princípios, regras e valores (Custódio, 2008).

Esse contexto mobilizador, fortalecido pelo debate público e pela reflexão acadêmica, contribuiu para a consolidação de um novo paradigma jurídico, que não apenas sepultou o menorismo, mas também antecipou no ordenamento brasileiro os princípios da Convenção Internacional dos Direitos da Criança. Assim, a teoria da proteção integral deixou de ser mera formulação de juristas ou enunciado

internacional e passou a incorporar, em sua essência, a contribuição efetiva da sociedade civil, refletindo-se em transformações profundas na realidade concreta da infância e adolescência no país (Custódio, 2008).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que os direitos da criança e do adolescente passaram a contar com um dispositivo específico que reconheceu e conferiu contornos normativos à teoria da proteção integral, posteriormente reafirmada e regulamentada de maneira mais abrangente pelo ECA. Os direitos especiais de proteção estão previstos no artigo 227, da Constituição Federal, que assim dispõe que Compete à família, à sociedade e ao Estado garantir, com absoluta prioridade, que crianças, adolescentes e jovens tenham assegurados os direitos 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, bem como protegê-los de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade ou opressão (Brasil, 1990).

A concepção constitucional da criança e do adolescente como sujeitos de direitos representa uma ruptura paradigmática com a visão anterior que os tratava como meros objetos de tutela e intervenção do mundo adulto. Essa nova abordagem, fundada na doutrina da proteção integral, extinguiu a antiga distinção entre 'menores em situação irregular' e 'menores regulares', estabelecendo um tratamento igualitário e centrado na garantia dos direitos fundamentais de todas as crianças e adolescentes, visto que “pela primeira vez um texto constitucional brasileiro conterà dispositivos específicos reconhecendo direitos de crianças e adolescentes” (Brasil, 1988; Zapater, 2023, p. 40).

Lucas (2006, p. 22) elucida que “é então que a concepção da criança dá uma reviravolta, passando a ser considerada como pessoa individual, com uma especificidade e uma identidade próprias, embora, apesar de sua proclamação e por sua natureza mais declarativa do que ativa”³. Outros autores ressaltam a importância de cautela no processo de mudança relativo aos direitos e às nomenclaturas empregadas na contemporaneidade ao se referir às crianças e adolescentes, “o cuidado dos que trabalham com o Direito da Criança e do Adolescente deve se dar também no plano da linguagem”, visto que a utilização indiscriminada de expressões

³ Originalmente: “es entonces cuando la concepción del menor da un vuelco, pasando a ser considerado como persona individual, con una especificidad y una identidad propia, aunque, a pesar de su proclamación y por su naturaleza más declarativa que activa”.

como “adolescente infrator” ou, de forma ainda mais inadequada, “menor infrator”, reproduz concepções ultrapassadas, especialmente a lógica do menorismo presente nos Códigos de Menores de 1927 e 1979, que reduzem crianças e adolescentes à condição de objeto, negando-lhes o reconhecimento como sujeitos de direitos (Veronese; Rodrigues, 2001, p. 35).

No âmbito da relação entre significante, entendido como a forma material ou perceptível de uma palavra; e significado, que expressa o conceito ou a ideia associada a esse significante, a distinção entre as terminologias 'crianças e adolescentes' e 'menores' decorre da perspectiva adotada na abordagem desses grupos. O termo “menores” era amplamente utilizado no âmbito do antigo Código de Menores, o qual adotava uma perspectiva estigmatizante, associando esses indivíduos à noção de situação irregular e enfatizando aspectos de vulnerabilidade e delinquência. Em contraste, a adoção da expressão “crianças e adolescentes” traduz uma concepção mais ampla e garantista, alinhada à doutrina da proteção integral, que reconhece a diversidade e a singularidade dessas faixas etárias, considera sua condição peculiar de desenvolvimento e orienta a atuação estatal pelo princípio do melhor interesse e pelas necessidades específicas de cada criança e adolescente (Santos, 2023).

Cumprido salientar que a alteração terminológica transcende uma mera questão semântica, pois traduz uma verdadeira transformação conceitual e uma nova forma de compreender a infância e a adolescência. Esse deslocamento valoriza a dignidade, as necessidades e os direitos desses sujeitos, ao mesmo tempo em que rompe com estigmas e discriminações historicamente associados ao antigo modelo de 'menorização', já que a “categoria menor era atribuída às crianças e aos adolescentes oriundos da classe pobre, impingindo-lhes um caráter depreciativo” (Furlan, 2020, p. 30).

Logo após o ECA, instituído pela Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990, ratificou a teoria da proteção integral trazida pela Constituição Federal e trouxe a perspectiva de prioridade absoluta, considerando as crianças e os adolescentes pessoas em desenvolvimento, além de identificá-los como sujeitos de direito. A década de 1990 foi marcada por um intenso esforço de implementação do ECA, o que resultou em importantes alterações legislativas, especialmente no que se refere às medidas de privação de liberdade. Estabeleceu-se uma distinção entre o abrigo e a internação de adolescentes, aplicada como medida socioeducativa em casos de ato infracional.

Em ambos os institutos, o ordenamento jurídico passou a prever mecanismos voltados à efetivação e à garantia dos direitos fundamentais da criança e do adolescente, em conformidade com a doutrina da proteção integral (Brasil, 1988; Brasil, 1990; Rizzini; Rizzini, 2004).

A infância, além de ser compreendida como fenômeno social, pode também ser analisada sob a ótica histórica de sua proteção. Nessa perspectiva, observa-se a evolução do interesse pelo bem-estar infantil e a consolidação de mecanismos de defesa em diferentes contextos. Para Rizzini e Pilotti (2011, p. 197), “a aprovação do Estatuto foi saudada com bastante entusiasmo por todos aqueles que esperavam grandes mudanças na política de atendimento, afirmando os mais otimistas que o Estatuto representava uma verdadeira revolução”.

Nesse sentido,

a infância também pode ser estudada a partir da perspectiva histórica de sua proteção. A partir desse espaço, mais uma vez, nos é apresentada uma coletividade de indivíduos que, em diferentes contextos geográficos e históricos, tiveram diferentes considerações. No entanto, o interesse por esse grupo populacional levou a um aumento das reflexões e pesquisas sobre seu bem-estar, materializadas tanto nos trabalhos publicados quanto na proliferação de mecanismos legislativos para sua defesa em escala nacional e internacional⁴ (Lucas, 2006, p. 20).

A partir de então, surgiram normativas, orientações e leis esparsas tratando de matérias pontuais em relação ao direito da criança e do adolescente em situação de acolhimento, seja ele institucional ou familiar, “assim, com o desenvolvimento dos direitos individuais, a infância vai adquirindo uma posição específica e sua proteção começa realmente a ganhar importância”⁵ (Lucas, 2006, p. 20).

A compreensão do Direito da Criança e do Adolescente no Brasil exige a análise do marco paradigmático que o sustenta. Nas palavras de Custódio (2008), a teoria da proteção integral consolidou-se como pressuposto indispensável para a compreensão do Direito da Criança e do Adolescente no Brasil contemporâneo. As transformações estruturais ocorridas no campo político ao final do século XX colocaram em confronto duas doutrinas de forte impacto, a da situação irregular e a

⁴ Originalmente: “La infancia puede ser estudiada también desde la perspectiva histórica de su protección. Desde este espacio, de nuevo, se nos presenta una colectividad de sujetos que, en distintos contextos geográficos e históricos, han tenido diferentes consideraciones. No obstante, el interés por este grupo de población ha llevado a un crecimiento de las reflexiones e investigaciones sobre su bienestar, materializadas tanto en los trabajos aparecidos como en la proliferación de mecanismos legislativos para su defensa a escala nacional e internacional”.

⁵ Originalmente: “de esta manera, con el desarrollo de los derechos individuales, la infancia va adquiriendo una posición específica y comienza realmente a cobrar importancia su protección”.

da proteção integral. A partir desse marco, a proteção integral afirmou-se como referencial paradigmático, estruturando o substrato teórico que fundamenta a construção e a aplicação do Direito da Criança e do Adolescente no país.

Esse marco legal, para o SAI, é essencial para a proteção de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social. Ele define as bases para a criação de serviços de acolhimento, assegurando que o atendimento seja realizado de forma digna e respeitosa aos direitos dessas crianças. Ao estabelecer a responsabilidade do Estado e da sociedade, o marco legal fortalece a rede de apoio social, visando garantir um ambiente seguro e acolhedor para os jovens em risco, além de promover a reintegração familiar e a adoção quando necessário.

Todavia, impõe-se reconhecer que, não obstante o arcabouço legal destinado à proteção de crianças e adolescentes, persiste uma significativa distância entre as disposições normativas, a efetivação das políticas públicas estatais e a realidade concreta vivenciada por esse segmento da população, uma vez que ocorrendo “a ausência e a omissão do Estado no suporte às famílias acarretam uma série de prejuízos que dificultam a permanência dos adolescentes e jovens no seio da família e da comunidade, expondo-os a situações de risco” (Figueiró, 2012, p. 32).

Assim, a teoria da proteção integral, consolidada pela Constituição Federal de 1988 e materializada no ECA, representou uma mudança paradigmática no tratamento conferido à infância e à adolescência no Brasil. Ao reconhecer crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e ao atribuir responsabilidade compartilhada entre Estado, família e sociedade, inaugurou-se uma nova lógica de institucionalização, orientada pela excepcionalidade, provisoriedade e prioridade absoluta. Encerrar este capítulo, portanto, significa reafirmar que a proteção integral não é apenas um marco jurídico, mas um compromisso contínuo de transformação social e de garantia da dignidade de todas as crianças e adolescentes, inclusive aquelas acolhidas institucionalmente.

2.3 Os tipos de acolhimento de crianças e adolescentes e os princípios regulamentadores

Com o advento do ECA, houve a regulamentação das medidas de acolhimento, classificando-as como acolhimento institucional e familiar, além de identificar suas respectivas especificidades. O ordenamento jurídico que rege os direitos das

crianças e dos adolescentes prevê, além da garantia desses direitos, a adoção de medidas de proteção sempre que houver ameaça ou violação. Nessas hipóteses, quando inviável a reintegração ao núcleo familiar de origem, a responsabilidade pela proteção e cuidado passa a ser assumida pelo Estado, por meio de medidas institucionalizadas de acolhimento (Silveira; Schmidt, 2023).

Conforme o artigo 98 do ECA, as medidas de proteção à criança e ao adolescente devem ser aplicadas sempre que os direitos previstos nesta Lei forem ameaçados ou violados, seja: por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsáveis; ou em razão da própria conduta da criança ou do adolescente (Brasil, 1990).

Cumprido ressaltar que a medida de acolhimento, seja na modalidade familiar ou institucional, possui caráter provisório e excepcional (Brasil, 1990), devendo ser utilizada unicamente como medida transitória, com vistas à reintegração da criança ou do adolescente à família de origem ou, quando não for possível, à colocação em família substituta. A excepcionalidade da medida está prevista no artigo 19 do ECA, quando dispõe que “é direito da criança e do adolescente ser criado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente que garanta seu desenvolvimento integral” (Brasil, 1990).

Já o caráter provisório vem amparado no artigo 19, §2º-A do Estatuto, que prevê o tempo máximo de 18 meses de permanência da criança e do adolescente em situação de acolhimento. Entretanto, “faltam alternativas efetivas de atendimento que permitam reverter as situações que levaram ao acolhimento, dentro do tempo previsto pela legislação” (Rizzini; Naif; Baptista, 2024, p. 91). As principais causas identificadas para o descumprimento dos princípios da excepcionalidade e da provisoriedade, previstos no ECA, incluem a utilização indiscriminada da medida de acolhimento pelas autoridades competentes, sem a prévia análise das demais alternativas legais; a permanência de crianças e adolescentes em abrigos sem decisão judicial; a fiscalização insuficiente das instituições por parte do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Conselhos Tutelares; e a institucionalização em municípios distintos de seus locais de origem, o que dificulta a manutenção do contato familiar (Figueiró, 2012, p. 44).

A colocação da criança e do adolescente em situação de acolhimento, ocorre após a ameaça ou violação de seus direitos, imediatamente comunicada pelo

Conselho Tutelar, ao poder judiciário, mais especificamente, ao juízo da Infância e Juventude da Comarca em que o núcleo familiar está inserido. Assim, “tal providência é analisada de forma criteriosa e adotada como forma de garantir a segurança e proteção do acolhido” (Silveira; Schmidt, 2023, p. 4).

A legislação prevê exceção à exigência de prévia autorização judicial nos casos de acolhimento institucional, conforme disposto no artigo 93 do ECA, o qual admite o ingresso imediato da criança ou do adolescente em entidade de acolhimento, em situações emergenciais, devendo, contudo, ser comunicada à autoridade judiciária no prazo legal estabelecido: as entidades responsáveis por programas de acolhimento institucional poderão, de forma excepcional e em situações de urgência, receber crianças e adolescentes sem prévia determinação da autoridade competente, devendo comunicar o ocorrido ao Juiz da Infância e da Juventude no prazo de até 24 (vinte e quatro) horas, sob pena de responsabilização (Brasil, 1990).

Muitas vezes, as crianças e os adolescentes colocados em situação de acolhimento “advêm de famílias que vêm tendo seus direitos negados durante várias gerações. Uma família que vive em situação de extrema miséria vê-se impossibilitada de manter um mínimo de estabilidade em sua vida familiar” (Rizzini; Naiff; Baptista 2007, p. 93), o que evidencia que priorizar a família significa assegurar condições dignas de vida para que ela possa exercer plenamente suas funções parentais.

Os cuidados adotados na inserção de uma criança ou adolescente em uma unidade de acolhimento visam, primordialmente, à garantia de seus direitos fundamentais, justamente em razão do reconhecimento de que “O recolhimento, ou a institucionalização, pressupõe, em primeiro lugar, a segregação do meio social a que pertence [...]; o confinamento e a contenção espacial; o controle do tempo; [...]” conceituado por Rizzini e Pilotti (2011, p. 20). E nessas situações, o ordenamento jurídico prevê duas possibilidades: o *acolhimento familiar* e o *acolhimento institucional*. Importante destacar que o acolhimento familiar se sobrepõe ao institucional conforme prevê o artigo 34, §1º-A do ECA (Brasil, 1990).

Antes de conceituar cada um deles, é importante destacar que, neste ponto, também se mantém antigas formas de denominação entre programa e serviço, Borges e Souza (2020, p. 98) esclarecem: “Os serviços possuem caráter continuado e obrigatório, ou seja, são continuamente ofertados. Já os programas possuem data para iniciar e terminar e são feitos para complementar os serviços”. Por isso, deve-

se chamar o acolhimento familiar de 'serviço', pois assim é compreendido desde a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004, mesmo que a nomenclatura equivocada ainda esteja presente no “Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária” e no próprio ECA, conforme se pode verificar nos artigos 19 e 101 do Estatuto (Borges; Souza, 2020).

O serviço de acolhimento familiar é a possibilidade de “famílias previamente cadastradas e preparadas, em qualquer hora do dia e da noite, mediante planejamento, recebam crianças e adolescentes em suas respectivas residências” sob a fiscalização do Poder Judiciário, do Ministério Público, do Conselho Municipal de Direitos, entre outros órgãos, e em conformidade com a programação municipal específica (Souza, 2014, p. 228). Essa proposta de política pública é uma modalidade de atendimento destinado a crianças e adolescentes que precisam ser afastados de seu núcleo familiar e são inseridos no seio de outra família, que é preparada e acompanhada. Tal política é reconhecida como modalidade formal de defesa de direitos (Rizzini; Naif; Baptista, 2024).

Embora o acolhimento familiar esteja contemplado em diversos dispositivos legais, a formalização da responsabilidade jurídica sobre a criança ou o adolescente ocorre mediante a expedição do termo de guarda, nos termos do artigo 33, § 2º, do ECA. “Espera-se da família que acolhe, que proporcione à criança, condições para seu desenvolvimento em todos os sentidos” (Rizzini; Naif; Baptista, 2024, p. 69).

A colocação da criança ou do adolescente no serviço *família acolhedora*, prevista no artigo 90, inciso III do ECA, possui importante diferença legal com o ato de adoção, visto que na adoção o poder familiar originário é destituído, a criança assume a condição de filho, com a substituição de direitos e obrigações, e o ato é total e irrevogável, já no acolhimento familiar “a transferência dos deveres e direitos da família de origem para outro adulto ou família é temporária. Não há substituição da família, há parceria e colaboração, e são preservados a identidade, os vínculos e a história da criança” (Valente, 2013, p. 109).

O serviço de acolhimento em família acolhedora é passível de implantação em municípios de pequeno, médio e grande porte, inclusive em regiões metropolitanas, podendo coexistir com as modalidades de acolhimento institucional, conforme as demandas locais e a estrutura da rede de proteção (Valente, 2013). No entanto,

Souza (2014, p. 229) critica a ausência da implementação do serviço em grande parte do país, quando diz que:

a implantação da medida de acolhimento familiar encontra-se com o atraso mínimo de 3 anos, pois, apesar da Lei n.º 12.010/09 destacar que se trata de medida de proteção obrigatória e imediata, antes do acolhimento institucional, somente alguns municípios cuidaram de adotar as ações legislativas, administrativas e políticas para sua exitosa execução na rede de proteção integral e, mais grave ainda, sem nenhuma cobrança por parte de vários órgãos do Ministério Público, das Defensorias Públicas, Advocacia, etc.

E sobre a criação e aplicação do serviço família acolhedora, o caderno 1 do Guia de Acolhimento Familiar criado pelo grupo Coalizão pelo Acolhimento em Família Acolhedora⁶, descreve a trajetória do programa: desde a década de 1990, iniciativas pontuais de acolhimento em famílias acolhedoras já eram desenvolvidas no Brasil, impulsionadas por demandas e oportunidades locais. Embora essas experiências se estruturassem como projetos ou programas isolados, foi somente em 2004 que a PNAS incorporou o Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora como medida protetiva, no âmbito da Proteção Social Especial de Alta Complexidade (Pinheiro; Campelo; Valente, 2024, p. 50).

Ou seja, embora relativamente novo, o serviço Família Acolhedora possui importante papel social no que se refere ao pleno desenvolvimento da criança e do adolescente, visto que contempla a convivência familiar e comunitária, um dos direitos previstos no artigo 4º do ECA. O público-alvo desta modalidade de acolhimento abrange, em regra, crianças e adolescentes entre 0 e 14 anos “havendo grande dificuldade em conseguir famílias acolhedoras dispostas a cuidar de uma faixa etária superior a essa” (Rizzini; Naif; Baptista, 2024, p. 63).

Nas palavras de Marcílio (1998), crianças acolhidas no seio de famílias apresentavam melhores condições de desenvolvimento e sobrevivência em comparação àquelas inseridas em instituições. Ademais, a vivência em um ambiente familiar, sob a proteção de um núcleo afetivo, tende a propiciar maiores oportunidades de formação de vínculos duradouros, inclusive no que se refere à constituição de matrimônios na vida adulta. O que não significa que o acolhido criado por uma família tenha sido melhor tratado do que aquele que cresceu em uma instituição.

⁶ Grupo de gestores, pesquisadores e lideranças nacionais no assunto, atores governamentais e não governamentais unidos para promover a ampliação do acolhimento familiar no Brasil.

Num contraponto, Rizzini; Naif; Baptista (2024) afirmam que o acolhimento familiar pode ser uma boa opção em certos casos, havendo circunstâncias em que não é possível ou o mais indicado para a criança ou adolescente.

Muitas crianças e adolescentes vivem nas instituições de acolhimento por período superior ao previsto em lei e “normalmente não tiveram vinculação familiar durante a vida na instituição” (Souza; Casanova, 2016, p. 81). Ainda que as instituições ofereçam cuidados de saúde e acesso à educação, às crianças acolhidas falta a vivência cotidiana própria da vida em sociedade — como participar de aniversários de colegas da escola — atividades para as quais, muitas vezes, não há quem as acompanhe (Souza; Casanova, 2016).

Crianças aprendem gostar dos monitores da Instituição mas sentem saudades de seus familiares. Outros substituem a família de origem pelos funcionários da casa onde vivem. Em alguns casos não desejam sair da Casa Lar devido à intensidade do apego emocional com estas pessoas que se tornaram significativas (isto é, aquelas que as ajudaram em momentos de crise, com as quais tiveram uma convivência construtiva) (Souza; Casanova, 2016, p. 83).

Embora exista uma preferência legal pela modalidade de acolhimento familiar, os serviços de acolhimento institucional não devem ser interpretados como nocivos ou prejudiciais ao desenvolvimento de crianças e adolescentes. Ao contrário, sua relevância deve ser reconhecida, a fim de evitar a construção, ou o reforço, de uma autoimagem negativa ou marcada pela piedade por parte daqueles que se encontram sob medida protetiva (Brasil, 2009a).

O segundo tipo de acolhimento a ser definido é o SAI, previsto no artigo 90, inciso IV do ECA. O SAI de crianças e adolescentes deve ser compreendido como uma entre diversas medidas de proteção disponíveis para situações excepcionais, não podendo ser tratado como solução definitiva, mas sim como recurso subsidiário e temporário, acionado apenas quando indispensável.

A criação das instituições de acolhimento marca um momento histórico de reconhecimento da necessidade de proteção social voltada à infância e à adolescência, refletindo a crescente preocupação com as crianças em situação de abandono que, em grande parte dos casos, vinham a óbito em decorrência do abandono. O ECA estabelece, de forma expressa, que as entidades de acolhimento destinadas à proteção de crianças e adolescentes devem orientar suas práticas conforme os princípios da doutrina da proteção integral, superando a lógica meramente assistencialista e adotando programas de natureza emancipatória,

voltados à promoção da cidadania e à efetivação dos direitos fundamentais. E complementa que após o acolhimento “as crianças e os adolescentes passam a viver em ambiente que pouco se parece com o círculo familiar, incapaz de prover o necessário para um desenvolvimento físico e psicológico adequado” (Rizzini; Rizzini, 2004; Figueiró, 2012, p. 42).

A cidadania de crianças e adolescentes passou a integrar a agenda dos atores políticos e os discursos institucionais apenas recentemente, como resultado da mobilização dos movimentos sociais durante o processo de elaboração da Constituição de 1988. Na cultura e nas estratégias de poder predominantes, a questão da infância tem sido tratada não sob a perspectiva de uma sociedade e de um Estado de direitos, mas dentro de uma lógica autoritária e clientelista, que combina benefícios com repressão. Esse modelo mescla concessões limitadas, pessoais e arbitrárias, com o disciplinamento e a manutenção da ordem, moldados pelas correlações de forças sociais dentro da dinâmica entre a sociedade e o governo (Rizzini; Pilotti, 2011).

Deve-se explicar que o SAI tem abrangência municipal e é acompanhado e fiscalizado pelo órgão gestor municipal de Assistência Social; Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; Conselho Municipal de Assistência Social; Conselho Tutelar dos Direitos da Criança e do Adolescente; Ministério Público e Poder Judiciário. Conta, ainda, com a supervisão técnica da Coordenação da Alta Complexidade do município. O primeiro ponto a ser destacado é a existência de instituições de acolhimento tanto públicas quanto privadas voltadas para crianças e adolescentes. De modo geral, as instituições públicas estão vinculadas a programas municipais ou estaduais. As privadas, por sua vez, costumam ser mantidas por igrejas ou organizações não governamentais, que, na maioria dos casos, recebem recursos públicos para viabilizar suas atividades (Souza, 2019; Rizzini e Rizzini, 2004).

Sobre as principais diferenças dessas modalidades, Rizzini, Naiff e Baptista (2007, p. 91) em um estudo realizado com diversos profissionais que atuam em onze programas desenvolvidos em sete estados brasileiros e nove municípios, relatam que “Alguns dos programas visitados são governamentais, por isso mostram maior integração com as políticas públicas de assistências locais, mantendo uma concepção metodológica coerente com a proposta governamental.” E complementam:

nessas condições, sua implantação é facilitada, pois envolve os órgãos de assistência social do município e conta com a infra-estrutura do governo. Por outro lado, (...), estão sujeitos a interferências que podem afetar a sua continuidade (Rizzini; Naiff; Baptista, 2007, p. 91).

Seguindo no mesmo estudo, as autoras referem que “os programas de origem não-governamental têm a vantagem de não dependerem diretamente da esfera política, o que lhes dá maior flexibilidade, agilidade e possibilidade de continuidade” (Rizzini; Naiff; Baptista, 2007, p. 91-92). Os recursos financeiros são, em grande parte, provenientes de convênios com a iniciativa privada, organizações estrangeiras ou entidades religiosas, o que confere às instituições certa autonomia na gestão de suas ações. Essa autonomia, por vezes, possibilita o redimensionamento de custos para atender a novas demandas. Contudo, a ausência de apoio governamental adequado constitui um obstáculo significativo à inserção dos atendidos nos programas de assistência (Rizzini; Naiff; Baptista, 2007).

É importante destacar que o funcionamento de ambas as modalidades está condicionado à prévia inscrição no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Esse órgão é responsável por manter o registro das inscrições e de suas eventuais alterações, comunicando tais informações ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária, conforme previsto nos artigos 90, § 1º e 91 do ECA. E, de acordo com o art. 101, § 3º do ECA, a colocação da criança ou do adolescente no regime de acolhimento deverá ocorrer através da emissão de guia de recolhimento, independente da natureza da instituição em que será colocado (Brasil, 1990).

A Lei nº 13.010/2014 incluiu o artigo 70-A do ECA discorrendo sobre a necessidade de integração das entidades não-governamentais com os órgãos governamentais - União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios - que deverão atuar de forma articulada na elaboração de políticas públicas e na execução de ações destinadas a coibir o uso de castigo físico ou de tratamento cruel ou degradante e difundir formas não violentas de educação de crianças e de adolescentes (Brasil, 1990; Brasil, 2014).

O art. 97, § 2º, do ECA, traz que, quanto à fiscalização, tanto as entidades governamentais, como as não-governamentais serão fiscalizadas pelo Judiciário, pelo Ministério Público e pelos Conselhos Tutelares, podendo responder por eventuais danos causados às crianças e adolescentes, caracterizado o descumprimento dos princípios norteadores das atividades de proteção específica

(Brasil, 1990). O procedimento de apuração de eventual irregularidade está previsto no artigo 191 e seguintes do ECA.

Em atenção ao descrito no Plano Nacional pela Primeira Infância (2020), elaborado pela Rede Nacional Primeira Infância (RNPI) e aprovado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) em dezembro de 2010, os serviços de acolhimento fazem parte da proteção social especial de alta complexidade do SUAS, sendo regulamentados pela Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais e pelas Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, podendo ser oferecidos nas seguintes modalidades: abrigo institucional e casa-lar. Ambas as modalidades de acolhimento se diferenciam quanto à estrutura física, à composição da equipe responsável e ao perfil das crianças e adolescentes atendidos.

Importante ressaltar que o ECA busca a adequação das instituições aos princípios da doutrina da proteção integral, com intenção de diminuir o caráter assistencialista do atendimento por programas de caráter emancipatório, como forma de promoção da cidadania e da garantia de direitos (Figueiró, 2012). Além da família, do Estado e da sociedade, as entidades que executam programas de acolhimento familiar ou institucional também têm responsabilidades e, para o adequado desempenho de suas funções, devem observar os *princípios* estabelecidos no artigo 92 do ECA (Brasil, 1990).

O primeiro princípio é o da preservação dos vínculos familiares e na promoção da reintegração à família de origem (inciso I), sendo a colocação em família substituta considerada apenas quando esgotadas todas as possibilidades de permanência na família natural ou extensa (inciso II). Também se determina que o acolhimento deve ocorrer de forma personalizada e em pequenos grupos (inciso III), com a coeducação como parte do processo educativo (inciso IV), e evitando o desmembramento de grupos de irmãos (inciso V) (Brasil, 1990).

Além disso, os princípios preveem que a transferência de crianças e adolescentes entre entidades deve ser evitada, sempre que possível, para garantir estabilidade emocional (inciso VI). A entidade deve também promover a participação dos acolhidos na vida da comunidade local (inciso VII), além de planejar uma preparação gradativa para o desligamento do acolhimento, visando uma transição segura (inciso VIII). Por fim, o envolvimento de pessoas da comunidade no processo

educativo (inciso IX) é incentivado como forma de fortalecer vínculos sociais e promover o desenvolvimento integral dos acolhidos (Brasil, 1990).

Em síntese, a análise dos diferentes tipos de acolhimento destinados a crianças e adolescentes, bem como dos princípios que orientam sua regulamentação, evidencia a complexidade e a responsabilidade inerentes a essa política pública de proteção. Encerrar este capítulo significa reafirmar que, mais do que estruturas físicas ou arranjos organizacionais, os serviços de acolhimento devem constituir espaços de cuidado qualificado, convivência saudável e reconstrução de vínculos, assegurando que cada criança e adolescente tenha sua trajetória marcada não pela ruptura, mas pela proteção integral e pela oportunidade de desenvolvimento pleno.

2.4 Histórico das políticas públicas de proteção à infância e adolescência no Brasil

As políticas públicas desempenham um papel essencial na estruturação, consolidação e aprimoramento dos serviços que impactam diretamente a vida da população. Neste ponto, o SAI, previsto no ECA como uma medida de proteção destinada àqueles que tiveram seus direitos fundamentais ameaçados ou violados, também necessitam de aprimoramento para preservar a proteção integral prevista e a prioridade absoluta dos acolhidos.

A compreensão aqui adotada sobre o significado do termo política pública é aquela defendida por Schmidt (2019, p. 122), ou seja, “são respostas do poder público a problemas políticos”. Os problemas políticos dizem respeito a questões públicas ou coletivas. Originalmente, o termo ‘público’ refere-se àquilo que pertence a todos, ao povo em geral, em contraste com o que é privado. Embora os termos “público” e “coletivo” sejam frequentemente usados como sinônimos, é importante diferenciá-los: nem tudo o que é de uma coletividade ou de um grupo social específico pode ser considerado de interesse comum a toda a sociedade (Schmidt, 2019).

Assim, as políticas públicas representam iniciativas do Estado, por meio dos governos e dos poderes públicos, destinadas a responder às demandas sociais relacionadas a problemas de natureza coletiva. Tais demandas, contudo, frequentemente ultrapassam a capacidade de atendimento dos órgãos públicos, o

que, diante da escassez de recursos, obriga as autoridades a estabelecer prioridades e a relegar outras questões a segundo plano. As escolhas realizadas pelos governos constituem o núcleo das políticas públicas e refletem a visão ideológica predominante, os compromissos assumidos no processo eleitoral, as pressões de grupos sociais e corporações econômicas, além da cultura política vigente, entre outros fatores (Schmidt, 2019).

Política pública não é sinônimo de assistencialismo e, muito menos, de paternalismo, antes é conjunto de ações, formando uma rede complexa endereçadas sobre precisas questões de relevância social. São ações, enfim, que objetivam a promoção da cidadania (Veronese, 2006, p. 31).

Nos casos em que as demandas sociais buscam a garantia dos direitos das crianças e adolescentes, estamos diante de uma política social básica que exige tratamento com máxima prioridade, devendo receber destinação preferencial dos recursos indispensáveis à sua implementação, conforme determina o princípio da prioridade absoluta, estabelecido no art. 4º, parágrafo único, do ECA. E, Custódio (2008), complementa: Para que os direitos proclamados se concretizem de forma efetiva, é necessário que as políticas públicas avancem para além das práticas historicamente consolidadas na tradição brasileira. Nesse sentido, destaca-se a relevância do princípio da prioridade às políticas sociais básicas, conforme previsto no art. 87, I, do ECA, que o estabelece como uma de suas diretrizes de ação.

As “políticas públicas devem contribuir para prevenir quadros de riscos por meio da aplicação de direitos sociais. No entanto, no Brasil, políticas sociais voltadas para as juventudes possuem uma história recente.”, conforme afirma Figueiró (2012, p. 61). Sabe-se que as transformações ocorridas no Brasil no campo democrático, como o aumento da participação social na defesa de direitos, a maior organização de movimentos sociais que reivindicavam seu cumprimento e a promulgação da Constituição de 1988, passaram a ser sistematizadas a partir da década de 1990 (Figueiró, 2012).

Historicamente, as políticas públicas sociais no Brasil desenvolvem-se em um campo marcado por disputas entre forças desiguais. A partir da Constituição Federal de 1988, houve avanços importantes no enfrentamento do assistencialismo e do clientelismo, impulsionando práticas e políticas orientadas pela universalização de direitos. Entretanto, a expansão do pensamento neoliberal, em âmbito global, impactou diretamente o setor social, limitando a consolidação de políticas universais

e democráticas em razão da redução dos investimentos estatais voltados à diminuição das desigualdades (Rizzini; Naiff; Baptista, 2007).

As transformações políticas e econômicas ocorridas no Brasil ao longo do século XX exigiram um reordenamento da assistência social. Essas mudanças impactaram também as políticas voltadas para as juventudes, que passaram a ser vistas com maior atenção por serem consideradas 'o futuro da nação'. A partir do final dos anos 1990, esse grupo passou a ser compreendido sob uma ótica mais atenta aos aspectos históricos e culturais que influenciam sua formação e realidade (Figueiró, 2012).

O tratamento jurídico da infância e da adolescência no Brasil teve início com o Código de Menores de 1927 (Brasil, 1927), que regulava a assistência a “menores abandonados ou delinquentes”. Inserido na lógica tutelar, o Estado exercia um papel de correção e disciplina, vinculando proteção a institucionalização. Essa lógica foi reforçada pelo Código de Menores de 1979 (Brasil, 1979), que consolidou a doutrina da situação irregular, mantendo crianças e adolescentes em condição de objeto da tutela estatal, sem reconhecimento como sujeitos de direitos.

Nesse período, a política pública centrava-se em órgãos como o Serviço de Assistência ao Menor e, posteriormente, a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Brasil, 1964), com ramificações estaduais nas Fundações Estaduais para o Bem-Estar do Menor, que se consolidaram como espaços de segregação social e disciplinamento.

Ao longo dos anos, diferentes iniciativas estatais e privadas buscaram amenizar desigualdades sociais, desde ações pontuais do Estado de Bem-Estar Social até a atuação de diversas organizações não governamentais e fundações voltadas a questões sociais. Contudo, tais medidas têm se mostrado insuficientes, tanto pela escassez de recursos públicos quanto por atuarem apenas sobre os sintomas da exclusão. Sem políticas estruturais que enfrentem as causas profundas da desigualdade, como a falta de reforma agrária, a ausência de geração de empregos e o crescimento urbano desordenado, essas ações permanecem incapazes de produzir mudanças efetivas e duradouras (Veronese, 2006).

O Direito da Criança e do Adolescente constitui um ramo jurídico dotado de normas e princípios próprios, fundamentado na Doutrina da Proteção Integral. Esse referencial, incorporado internacionalmente por tratados e convenções, encontra no Brasil seus principais marcos na Constituição Federal de 1988 e no ECA. A Doutrina

da Proteção Integral reconhece crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, pessoas em desenvolvimento que, por essa condição, devem receber absoluta prioridade na garantia e efetivação de seus direitos fundamentais, “principalmente no campo das políticas públicas” (Rizzini *et al.*, 2007, p. 9).

Foi nesse contexto de ações e mobilizações que, em 13 de julho de 1990, ratificando a Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989, o Brasil aprovou a Lei nº 8.069, o ECA. A norma estabeleceu, de forma ampla e comprometida, como crianças e adolescentes devem ser compreendidos e tratados no país, “determina, ainda, sua prioridade absoluta no orçamento e nas ações das políticas públicas” (Valente, 2013, p. 34). Destaca-se o segundo princípio concretizador previsto no artigo 87 do ECA, que enfatiza as políticas sociais básicas como eixo central da garantia dos direitos de crianças e adolescentes. Tais políticas devem receber tratamento prioritário, inclusive com a destinação preferencial dos recursos necessários à sua implementação, em consonância com o princípio da prioridade absoluta consagrado no artigo 4º, parágrafo único, do ECA (Silveira; Gorczewski, 2024, p. 250).

A Lei Orgânica da Assistência Social (Brasil, 1993) consolidou a assistência como política pública não contributiva, inserindo crianças e adolescentes no sistema de proteção social. Posteriormente, a PNAS no ano de 2004 e a criação do SUAS no ano de 2005 organizaram a proteção em diferentes níveis: básica, especial de média e alta complexidade.

A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, regida pela Resolução Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) nº 109/2009, definiu os serviços de acolhimento institucional e familiar como medidas provisórias e excepcionais, vinculadas ao direito à convivência familiar e comunitária. Já a Lei nº 12.010/2009, conhecida como Lei Nacional da Adoção, trouxe avanços significativos ao enfatizar o direito à convivência familiar e comunitária, criando regras mais rígidas para evitar permanências prolongadas em instituições e estabelecendo prazos processuais para a definição da situação da criança acolhida (Brasil, 2009b).

O Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC) (Brasil, 2006) já havia indicado a necessidade de políticas de desinstitucionalização e fortalecimento de vínculos familiares, diretriz reforçada pela legislação subsequente. No campo do adolescente em conflito com a lei, o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) foi instituído inicialmente por Resolução do CONANDA,

em 2006, e posteriormente pela Lei nº 12.594/2012. Essa norma regulamenta a execução das medidas socioeducativas previstas no ECA, estabelecendo diretrizes pedagógicas e princípios de responsabilização compatíveis com a condição peculiar de desenvolvimento do adolescente (Brasil, 2012).

O Marco Legal da Primeira Infância reforçou a importância dos primeiros anos de vida, estabelecendo diretrizes para políticas públicas intersetoriais que abrangem saúde, educação, assistência social, cultura e direitos humanos, de modo a assegurar o desenvolvimento integral da criança de até seis anos de idade. Sob a perspectiva da justiça social, a Primeira Infância configura-se, de forma inequívoca, como elemento central para o desenvolvimento humano, tanto individual quanto coletivo. O investimento na qualidade das políticas públicas e na efetivação dos direitos nessa fase da vida produz impactos positivos que se estendem, inclusive, ao campo econômico (Brasil, 2016; Henriques, 2019).

Outras legislações recentes complementam esse arcabouço: Lei nº 13.431/2017, que institui o sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência, com mecanismos de escuta especializada e depoimento especial; Lei nº 13.509/2017, que reformula dispositivos da adoção; Lei Geral de Proteção de Dados, que, em seu art. 14, prevê proteção reforçada ao tratamento de dados de crianças e adolescentes (Brasil, 2017a; Brasil, 2017b; Brasil, 2018).

As políticas voltadas à infância têm promovido uma articulação entre instituições estatais e privadas, públicas ou não, envolvendo a circulação de recursos, profissionais e serviços entre elas. No entanto, essa interação nem sempre ocorre com a devida transparência e rigor, sendo frequentemente marcada pela utilização da máquina pública em benefício de interesses e patrimônios privados (Rizzini; Pilotti, 2011). Sobre o órgão responsável pela formulação dessas políticas, complementam:

o atendimento a crianças e adolescentes é considerado parte integrante das políticas sociais. Deve ser proporcionado no seio da comunidade e em consonância com esta. A formulação de políticas específicas caberá, doravante, aos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, órgãos deliberativos e paritários entre governo e sociedade civil (p. 29).

Em relação às crianças e aos adolescentes, existem conselhos nos níveis nacional, estadual e municipal. Esses espaços não exercem apenas uma função de

controle, mas também atuam na formulação e discussão de políticas públicas voltadas à garantia dos direitos desse grupo (Souza, 2019), “são órgãos públicos, vinculados à estrutura administrativa do Poder Executivo, nos três níveis” e possuem caráter deliberativo e de controle sobre todas as políticas públicas voltadas a crianças e adolescentes, o que exige uma atuação intersetorial para a plena consecução de seus objetivos (Custódio, 2015, p. 4).

O Conselho é um órgão colegiado, com caráter deliberativo, responsável pela formulação e normatização das políticas públicas voltadas à infância e adolescência. Atua no controle das ações, na gestão do Fundo da Infância e do Adolescente, e na mobilização de iniciativas para a proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes. É uma instância legítima, com composição paritária entre governo e sociedade civil (Brasil, 1990).

Em conformidade com a diretriz da política de atendimento prevista no art. 88, II, do ECA, os Conselhos foram instituídos por leis específicas em cada nível federativo. O CONANDA instituído pela Lei nº 8.242/1991, tem como um dos seus principais objetivos, elaborar normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, zelando pela aplicação da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, além de acompanhar o reordenamento institucional propondo, sempre que necessário, modificações nas estruturas públicas e privadas destinadas ao atendimento da criança e do adolescente (Brasil, 1991).

Além de seu caráter deliberativo sobre as políticas públicas voltadas à infância e à adolescência, os Conselhos exercem também função normativa, na medida em que suas resoluções possuem natureza disciplinadora, estabelecendo regras administrativas destinadas a aprimorar a operacionalização do Sistema de Garantia de Direitos nos âmbitos estadual e municipal. No exercício de sua função deliberativa, o Conselho deve atuar como órgão propositivo e estratégico, orientando as diretrizes da ação governamental no âmbito municipal e indicando as medidas práticas a serem adotadas. Para tanto, é indispensável a realização de um estudo aprofundado da realidade local, com a identificação dos problemas existentes, a fim de subsidiar o Poder Executivo municipal na elaboração de planos e estratégias de intervenção adequados (Custódio, 2015; Veronese, 2006).

Constitui-se igualmente um desafio a articulação entre os diversos conselhos setoriais, a fim de possibilitar a construção de políticas públicas integradas, capazes

de otimizar forças, recursos, competências e habilidades de gestores e operadores, assegurando maior eficácia e efetividade na implementação das ações (Custódio, 2015).

Essa articulação intersetorial encontra respaldo expresso no ECA, tendo sido reforçada pelas alterações introduzidas pela Lei nº 13.010, de 26 de junho de 2014, que acrescentou o art. 70-A, estabelece que União, Estados, Distrito Federal e Municípios devem atuar de forma articulada na criação de políticas públicas e ações voltadas a coibir castigos físicos e tratamentos cruéis ou degradantes contra crianças e adolescentes, promovendo formas não violentas de educação. Ainda, determina a realização de campanhas educativas permanentes, a integração entre órgãos do sistema de garantia de direitos, a capacitação contínua de profissionais, o incentivo à mediação pacífica de conflitos, a inclusão de ações preventivas nas políticas públicas, desde o pré-natal até a orientação de pais e responsáveis, e a criação de espaços intersetoriais locais para elaboração de planos conjuntos de enfrentamento à violência (Brasil, 2014).

Compete ao Conselho elaborar e manter diagnóstico atualizado acerca da situação de crianças e adolescentes em seu território, por meio da sistematização dos dados oficiais disponíveis e da coleta de informações qualitativas, assegurando a participação da comunidade, das famílias, das próprias crianças e adolescentes. Pois “é atribuição dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente organizar as Conferências convocando a comunidade, famílias, crianças e adolescentes para avaliar as ações realizadas e discutir as estratégias e metas para o triênio seguinte” (Custódio, 2015, p. 9).

Tal participação é essencial para garantir a precisão necessária ao diagnóstico, de modo a subsidiar o planejamento, a execução e o controle das políticas públicas de atendimento. A partir da identificação das principais vulnerabilidades que incidem sobre crianças e adolescentes, incumbe aos Conselhos de Direitos formular estratégias integradas de atendimento e prevenção, voltadas à proteção contra as violações de direitos mais recorrentes (Custódio, 2015).

Os Planos Decenais dos Direitos da Criança e do Adolescente expressam o compromisso intersetorial das políticas públicas de atendimento e a integração das ações dos órgãos do Sistema de Garantias de Direitos e da Rede de Atendimento, envolve assim a articulação e análise dos planos setoriais das demais políticas públicas que envolvam crianças e adolescentes como educação, saúde, assistência social, cultura, esporte, bem como, os planos específicos de atendimento, tais como, os planos de

prevenção e erradicação do trabalho infantil, pelo fim da violência e exploração sexual, convivência familiar e comunitária, atendimento socioeducativo dentre outros (Custódio, 2015, p. 9).

As políticas públicas, nesse cenário, são responsáveis por garantir os recursos financeiros, humanos e institucionais para o funcionamento adequado dos serviços. Isso inclui a capacitação de equipes técnicas, a criação e fiscalização de entidades de acolhimento e o fortalecimento da rede intersetorial de proteção, envolvendo assistência social, saúde, educação e o sistema de justiça. Um eixo relevante das políticas públicas envolve a criação de fluxos e protocolos padronizados para decisões de acolhimento, reintegração e adoção. A ausência de padronização gera insegurança jurídica, inconsistências técnicas e decisões divergentes entre municípios e comarcas. Políticas públicas precisam estabelecer critérios objetivos para aplicação, revisão e monitoramento das medidas protetivas, garantindo coerência, transparência e controle social do sistema (Paiva; Moreira; Lima; Soares, 2019).

Apesar dos avanços significativos na criação de políticas públicas voltadas à garantia dos direitos de crianças e adolescentes, o período também marca uma participação inédita desses sujeitos e dos órgãos de promoção e defesa de seus direitos na formulação e implementação das políticas sociais. No entanto, “os recursos esparsos e mal distribuídos levam a uma competição capaz de gerar entraves para a estruturação do atendimento e da articulação política em redes” (Rizzini; Naiff; Baptista, 2007, p. 112).

A trajetória das políticas públicas voltadas para infância e adolescência no Brasil demonstra uma evolução que parte do paradigma tutelar e do internamento prolongado, em direção à consolidação da proteção integral e da prioridade absoluta, sustentada por marcos normativos constitucionais, estatutários e de políticas setoriais. A agenda contemporânea amplia o debate para novas frentes, como a primeira infância, a proteção contra a violência e os direitos digitais, sem perder de vista os desafios históricos da desigualdade social, da morosidade processual e da necessidade de integração intersetorial.

3 O DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O presente capítulo trata da construção normativa, principiológica e institucional que sustenta a convivência familiar e comunitária como direito fundamental de crianças e adolescentes no Estado brasileiro. A partir de uma abordagem histórica, constitucional e interdisciplinar, o capítulo demonstra como esse direito emerge de transformações profundas no modo como a infância foi concebida, protegida e integrada às políticas públicas. A análise evidencia que a convivência familiar e comunitária não constitui apenas garantia individual, mas representa eixo estruturante das políticas sociais, das decisões judiciais e da atuação do Sistema de Garantias de Direitos, refletindo compromissos jurídicos internos e internacionais que redefinem o papel da família, da comunidade e do Estado na proteção integral.

O primeiro tópico examina a evolução histórica do direito à convivência familiar e comunitária no constitucionalismo brasileiro, desde as primeiras Constituições até o marco transformador de 1988. Resgata-se como a infância, ao longo de séculos, foi invisibilizada juridicamente e tratada sob óticas tutelar, moralizante e repressiva, culminando em sistemas que institucionalizavam crianças em razão da pobreza ou de suposta inadequação familiar. O tópico demonstra que a Constituição de 1988 rompeu com essa racionalidade ao consolidar a doutrina da proteção integral, reconhecer crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e afirmar expressamente a convivência familiar e comunitária como dimensão essencial do desenvolvimento humano, alterando paradigmas jurídicos e estruturando novas responsabilidades estatais.

O segundo tópico aprofunda os princípios constitucionais que sustentam o direito à convivência familiar e comunitária, evidenciando a articulação entre dignidade da pessoa humana, prioridade absoluta, melhor interesse, solidariedade, igualdade entre filiações, autonomia progressiva e intervenção mínima do Estado. A análise mostra que esses princípios formam um sistema integrado que orienta a interpretação do artigo 227 da Constituição e impõe ao Estado deveres positivos de proteção, apoio às famílias, prevenção de separações evitáveis e garantia de participação de crianças e responsáveis em todas as decisões que lhes dizem respeito. Além disso, demonstra-se que esses princípios possuem força normativa

capaz de limitar práticas institucionalizantes, combater discriminações históricas e assegurar coerência às políticas públicas.

O terceiro tópico discute as políticas públicas destinadas à garantia da convivência familiar e comunitária, examinando sua estruturação no âmbito do SUAS e sua articulação com saúde, educação, justiça e direitos humanos. Analisa-se o papel dos serviços de proteção básica, média e alta complexidade, a importância do acompanhamento familiar, a necessidade de políticas preventivas e o fortalecimento das redes territoriais. O tópico evidencia que, embora o marco normativo seja robusto, sua efetivação enfrenta desafios persistentes, como precarização institucional, insuficiência de equipes, morosidade dos processos e permanência de práticas que privilegiam o acolhimento institucional em detrimento de alternativas mais protetivas, como o acolhimento familiar e o trabalho com a família extensa.

O quarto tópico, que encerra o capítulo, examina a convivência familiar e comunitária no contexto dos serviços de acolhimento institucional, abordando seus limites, riscos e desafios diante da normativa constitucional e das evidências científicas contemporâneas. Avalia-se criticamente o impacto do acolhimento sobre vínculos afetivos, pertencimento comunitário e desenvolvimento emocional, discutindo a excepcionalidade e a provisoriedade como exigências constitucionais. O tópico demonstra que a proteção integral exige reconfiguração profunda dos serviços, com foco na individualização do atendimento, na preservação de vínculos, na reintegração familiar segura e no monitoramento contínuo das condições que motivaram o afastamento, culminando na defesa de um modelo de acolhimento centrado na criança e orientado por critérios objetivos, técnicos e alinhados à Constituição de 1988.

3.1 A evolução do direito à convivência familiar e comunitária na história constitucional brasileira

A compreensão histórica do direito à convivência familiar e comunitária no Brasil exige resgatar tanto a formação sociojurídica da família quanto a posição atribuída à infância ao longo dos séculos. A construção desse direito não surgiu de forma espontânea na Constituição de 1988, mas é resultado de um percurso complexo que envolve transformações normativas, mudanças culturais e pressões

internacionais por maior proteção às crianças (Lima, 2001). Os estudos clássicos de Ariès demonstram que a infância não foi vista como etapa própria da vida até o advento da modernidade, revelando que, por muitos séculos, crianças eram tratadas como adultos em miniatura, sem reconhecimento de necessidades específicas, o que influenciou as primeiras formulações normativas no Brasil imperial e republicano (Ariès, 2014, p. 11-12; Rio Grande do Sul, 2022).

A Constituição de 1824, marco jurídico do período pós-colonial, não concebia crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, pois estava assentada em uma concepção privatista de família e em uma ordem social patriarcal e hierarquizada. O texto constitucional somente mencionava a família de forma indireta, vinculando-a à moral, à religião e à autoridade paterna, sem qualquer previsão de proteção estatal específica à infância. Tal ausência reflete as condições históricas de um Brasil rural, escravocrata e profundamente desigual, onde a formação familiar se organizava em torno da autoridade masculina e da transferência patrimonial, e não do cuidado afetivo ou da garantia de direitos (Lima, 2001). Os estudos de Reis e Custódio apontam que, nesse período, prevalecia uma noção menorista embrionária, ainda não positivada, mas culturalmente presente na ideia de que crianças pobres eram objeto de caridade ou repressão, e não cidadãos titulares de direitos (Reis; Custódio, 2017; Rio Grande do Sul, 2022).

A inexistência de qualquer previsão de convivência familiar revela que a criança só era vista enquanto extensão da família e jamais como pessoa em condição peculiar de desenvolvimento. Esta omissão constitucional demonstra um distanciamento do Estado em relação à proteção da infância, deixando a questão inteiramente submetida às estruturas familiares patriarcais e às instituições religiosas, o que evidencia a insuficiência histórica de garantias formais (Reis; Custódio, 2017).

A Constituição de 1891, já sob a República, também não inovou no tratamento da infância nem reconheceu a família como espaço de proteção integral. Embora tenha incorporado princípios liberais e reforçado a laicidade, não ampliou os direitos de crianças e adolescentes. A centralidade da família permaneceu vinculada ao poder privado, enquanto o Estado republicano consolidava uma lógica de responsabilização moral dos pais, típica das concepções do século XIX. A ausência de qualquer previsão de convivência familiar como direito fundamental confirma que a criança continuava invisível no texto constitucional, refletindo a realidade descrita

por Ariès, para quem a infância historicamente não constituiu categoria autônoma (Ariès, 2014, p. 11-12; Reis; Custódio, 2017).

A Constituição de 1934 introduziu um avanço ao reconhecer a família como núcleo merecedor de proteção estatal e ao instituir normas de caráter social. Contudo, ainda não estabeleceu proteção integral ou convivência familiar como direito fundamental da criança. A infância aparece vinculada à assistência e ao amparo, numa lógica ainda fortemente tutelar. Segundo o estudo sobre as Constituições brasileiras, esse período marcou o início de um discurso estatal sobre infância e juventude, muito influenciado pela construção de políticas de educação e assistência, mas ainda centrado na ideia de amparo aos vulneráveis, não na afirmação de direitos subjetivos. O texto constitucional reconheceu a escola como espaço de formação, mas não compreendeu a convivência familiar como dimensão estruturante do desenvolvimento humano (Siqueira, 2012). O constitucionalismo social brasileiro incorporou direitos trabalhistas, previdenciários e educacionais, mas não rompeu com a visão caritativa e moralizante da infância. O resultado foi a manutenção de lacunas profundas na proteção familiar, que permitiram a continuidade de práticas institucionais de afastamento de crianças pobres de suas famílias, muitas vezes sob discursos de tutela moral (Reis; Custódio, 2017).

A Constituição de 1937 manteve a família como instituição central, porém reforçou o caráter autoritário do Estado e acentuou mecanismos de controle social. A infância aparece vinculada à educação e à moral, mas o Estado concentra poderes, inclusive para intervir na vida familiar. Como destaca o estudo sobre a “Polaca”, a Constituição de 1937 foi criticada por sua inefetividade, por sua origem totalitária e por não ter concretizado seus direitos (Siqueira, 2012). Essa conjuntura reforçou práticas repressivas sobre a infância pobre, consolidando uma lógica institucional que retirava crianças e adolescentes de suas famílias sob argumentos de periculosidade, abandono ou inadequação moral. Essa trajetória constitucional autoritária, somada à falta de previsão específica sobre convivência familiar, revela a persistência de um modelo tutelar que via a criança não como sujeito de direitos, mas como objeto de intervenção estatal seletiva. Embora houvesse alguma preocupação com o “bem-estar moral”, o Estado Novo utilizou a infância como instrumento de disciplinamento social, reforçando desigualdades e legitimando práticas violadoras (Reis; Custódio, 2017).

A Constituição de 1946, promulgada após o fim da ditadura, representou um retorno ao regime democrático e trouxe maior atenção à infância e à juventude. O texto constitucional estabeleceu que crianças e jovens deveriam ser objeto de cuidados e garantias especiais, indicando avanço em relação às constituições anteriores. Contudo, essa proteção ainda se pautava em perspectivas assistenciais, sem reconhecer direitos fundamentais da criança como autonomia, prioridade ou convivência familiar e comunitária. O abandono moral, intelectual ou físico gerava responsabilidade estatal, revelando a expectativa de substituição da família pelo Estado em casos de insuficiência parental (Lima, 2001, p. 192). Apesar de reconhecer igualdade entre filhos naturais e legítimos, a Constituição não alterou a estrutura de tutela moral sobre a infância. A convivência familiar não foi compreendida como direito inalienável da criança, mas como elemento subordinado ao bom desempenho da família. Essa ambiguidade normativa mostra que o Estado, embora declarasse deveres, reforçava a intervenção paternalista e a ruptura de vínculos familiares (Reis; Custódio, 2017).

A Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1 de 1969 mantiveram a lógica centralizadora da proteção à infância, agora sob o regime militar. Embora não tenham trazido alterações significativas no campo do direito de família, reforçaram políticas estatais de controle social. O estudo constitucional demonstra que, nesse período, o Estado continuou atribuindo à família o dever de cuidado, mas mantinha para si a responsabilidade por casos de abandono ou risco (Lima, 2001). O sistema jurídico reforçou a doutrina da situação irregular, aplicada pelo Código de Menores de 1979, que institucionalizava crianças não por violação de direitos, mas por pobreza, desamparo ou inadequação social.

A convivência familiar não era entendida como direito fundamental, mas como privilégio condicionado à “normalidade” da família. Esse período foi marcado pelo aprofundamento das desigualdades e pela criminalização da pobreza, legitimando políticas que separavam massivamente crianças de suas famílias, violando princípios que seriam mais tarde, consolidados na proteção integral. Assim, as constituições de 1967 e 1969, embora formalmente democráticas em certos aspectos, contribuíram para consolidar práticas autoritárias de intervenção na vida familiar (Reis; Custódio, 2017; Lima, 2001).

A Constituição de 1988 inaugurou uma ruptura paradigmática. Pela primeira vez na história constitucional brasileira, crianças e adolescentes foram reconhecidos

como sujeitos de direitos, com proteção prioritária e com o direito expresso à convivência familiar e comunitária.

O artigo 227 estabeleceu que família, sociedade e Estado têm dever conjunto de assegurar à infância direitos fundamentais, além de colocá-la a salvo de toda forma de negligência, discriminação, violência, crueldade e opressão. Essa inovação representou a absorção da teoria da proteção integral no ordenamento jurídico brasileiro, conforme destaca a literatura especializada. As análises de Lima demonstram que o Direito da Criança e do Adolescente passou a se estruturar como sistema de princípios e regras, fundamentado na dignidade humana e nos direitos fundamentais (Lima, 2001, p. 164–165).

Da mesma forma, o Sistema de Garantias de Direitos⁷ registra que o artigo 227 sintetiza os princípios da prioridade absoluta, da universalização do acesso e da corresponsabilidade, constituindo base para políticas públicas e para a interpretação de todo o ordenamento protetivo (Custódio; Souza, 2022). A constitucionalização do direito à convivência familiar e comunitária representou uma transformação profunda, deslocando crianças do lugar de objeto para o de sujeitos titulares de direitos invioláveis. Essa mudança marca o abandono definitivo da doutrina da situação irregular e inaugura a era da proteção integral (Lima, 2001; Brasil, 2017b; Reis; Custódio, 2017).

A densidade normativa da Constituição de 1988 impactou diretamente políticas públicas, orientando a criação do ECA (Brasil, 1990), que operacionalizou a convivência familiar como direito fundamental. A doutrina da proteção integral consolidou princípios como prioridade absoluta, interesse superior e participação, orientando a reestruturação de políticas e instituições. Estudos reunidos no Plano Estadual Decenal demonstram que a convivência familiar se tornou categoria estruturante para o atendimento e para o desenho das políticas intersetoriais, envolvendo saúde, educação, assistência social, segurança pública e justiça (Rio Grande do Sul, 2022, p. 27-32).

O direito à convivência familiar passou a ser entendido como garantia de pertencimento, de cuidado e de desenvolvimento integral, exigindo ações articuladas que fortaleçam famílias e evitem afastamentos desnecessários. Essa evolução constitucional revela uma mudança epistemológica: a família deixa de ser vista como destinatária de controle moral e passa a ser reconhecida como espaço privilegiado

⁷ O Sistema de Garantia de Direitos é um conjunto de órgãos, instituições e pessoas, públicas e privadas, que atuam de forma articulada para assegurar os direitos de crianças e adolescentes, conforme previsto no artigo 227 da Constituição Federal e detalhado pelo ECA. Será contextualizado no tópico 4.3.

para o desenvolvimento humano, devendo ser apoiada pelo Estado para cumprir sua função protetiva (Rio Grande do Sul, 2022; Soares, 2016). Assim,

apesar do avanço constitucional, a efetivação da convivência familiar e comunitária ainda enfrenta desafios estruturais. Políticas públicas frequentemente falham em assegurar apoio integral às famílias, permitindo que desigualdades históricas continuem produzindo rupturas de vínculos. O relatório de políticas sociais demonstra que, mesmo com marcos normativos sólidos, o direito à convivência familiar permanece ameaçado quando políticas de saúde, educação, renda e moradia não são universalizadas. A convivência familiar só pode ser efetivada quando há garantia simultânea de direitos sociais básicos. Assim, a evolução constitucional brasileira alcançou um patamar avançado em termos normativos, mas sua concretização depende de políticas públicas abrangentes e de um Estado comprometido com a proteção integral (Soares, 2016, p. 151-152).

A constitucionalização do direito à convivência familiar e comunitária não pode ser compreendida sem considerar os debates jurídicos e sociais subjacentes à transição do modelo tutelar para a doutrina da proteção integral. Durante décadas, a intervenção estatal sobre famílias pobres operou sob justificativas de abandono, risco moral ou incapacidade, legitimando institucionalizações massivas. A Constituição de 1988 rompeu com esse paradigma ao reconhecer crianças e adolescentes como sujeitos plenos de direitos, o que transformou a lógica de responsabilização estatal (Lima, 2001).

A centralidade da convivência familiar e comunitária na nova ordem constitucional reflete uma compreensão ampliada da função da família no Estado Democrático de Direito. A Constituição de 1988 reconheceu diversos arranjos familiares, rompendo com a noção de família exclusivamente matrimonializada, o que possibilitou a fundamentação jurídica do direito à convivência familiar para todas as crianças, independentemente da configuração familiar. Os estudos sobre a família nas constituições brasileiras demonstram que, enquanto a Constituição de 1824 priorizava a família patriarcal e religiosa, e a Constituição de 1916 vinculava família ao casamento civil e à autoridade do marido, a Constituição de 1988 inaugurou uma perspectiva pluralista e igualitária, reconhecendo a dignidade humana como valor central na proteção familiar (Lima, 2001).

Essa transformação jurídica ampliou o conceito de convivência familiar para além da estrutura biológica ou matrimonial, incorporando famílias monoparentais, extensas e socioafetivas. Essa abertura constitucional é fundamental para enfrentar desigualdades históricas e garantir que o direito à convivência familiar seja

efetivamente universal, rompendo com padrões excludentes que marginalizaram grupos familiares fora do modelo tradicional (Reis; Custódio, 2017; Lima, 2001).

Os avanços constitucionais também derivam de influências internacionais, especialmente da Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989, incorporada ao ordenamento brasileiro em 1990. Crianças têm direito de viver em família e estabelece que o afastamento só pode ocorrer quando indispensável ao seu interesse superior. Lima observa que a Constituição de 1988 já antecipava os fundamentos dessa doutrina, ao estruturar a proteção integral como sistema de princípios e direitos fundamentais (Lima, 2001, p. 164-166). O Plano Nacional e o Plano Estadual mostram que a Convenção ampliou a dimensão ética e política da convivência familiar ao exigir dos Estados não apenas a garantia formal, mas o desenvolvimento de ações permanentes de fortalecimento de vínculos, acompanhamento familiar, serviços de acolhimento em família acolhedora e mecanismos de reintegração familiar (Brasil, 2006; Rio Grande do Sul, 2022).

Incorporar parâmetros internacionais fortaleceu a interpretação constitucional e consolidou o entendimento de que a convivência familiar é direito humano fundamental, compatível com a dignidade da pessoa humana e com os objetivos do desenvolvimento sustentável.

A leitura histórica da evolução constitucional demonstra ainda que a superação da doutrina da situação irregular foi condição indispensável para afirmar o direito à convivência familiar. O Código de Menores de 1979 aplicava medidas severas a crianças pobres, legitimando a institucionalização como solução para “situações irregulares”, categoria que englobava desde abandono até comportamentos considerados inadequados. Os estudos sobre fundamentos históricos do Direito da Criança e do Adolescente mostram que a doutrina da proteção integral não surgiu de forma abrupta, mas como resultado de movimentos sociais, pressões internacionais e mobilização acadêmica que denunciaram o caráter discriminatório do sistema menorista (Reis; Custódio, 2017; Lima, 2001).

Uma das transformações centrais promovidas pela Constituição de 1988 foi a desvinculação entre pobreza e abandono, ao reconhecer que vulnerabilidades sociais não autorizam a ruptura dos vínculos familiares. Esse rompimento foi decisivo para afirmar que o direito à convivência familiar constitui proteção contra práticas histórica e estruturalmente seletivas que atingiam majoritariamente famílias negras e pobres (Reis; Custódio, 2017; Rio Grande do Sul, 2022).

A institucionalização da convivência familiar como direito público subjetivo também redefiniu a estrutura das políticas públicas. O Plano Nacional de Convivência Familiar (Brasil, 2006) identifica que o sistema brasileiro historicamente respondeu à vulnerabilidade com institucionalização, gerando afastamentos prolongados e generalizados. A Constituição de 1988 e o ECA inverteram essa lógica ao estabelecer que a institucionalização é medida excepcional e provisória. Após a Constituição de 1988, políticas de fortalecimento de vínculos, acompanhamento familiar, benefícios socioassistenciais e programas de convivência passaram a constituir eixo fundamental do SUAS. Essa mudança foi reforçada pelo Plano Estadual, que sublinha a inadequação de práticas que ainda privilegiam abrigo em vez de apoio às famílias (Rio Grande do Sul, 2022).

A evolução constitucional brasileira não apenas reconheceu a convivência familiar como direito, mas também reorganizou a lógica de intervenção estatal, exigindo estratégias que priorizem a permanência da criança no seio familiar sempre que possível.

A Constituição de 1988 inovou ainda ao estabelecer a corresponsabilidade entre família, sociedade e Estado. O reconhecimento de que nenhum dos três pode ser exonerado de suas responsabilidades abriu portas para políticas intersetoriais que integram assistência social, justiça, educação, saúde e direitos humanos. Os estudos contidos no Sistema de Garantias destacam que a corresponsabilidade é princípio organizador da proteção integral e implica que a convivência familiar não é responsabilidade exclusiva da família, mas deve ser protegida por políticas estruturantes. Essa concepção amplia a compreensão do direito à convivência familiar, mostrando que sua efetivação depende de condições sociais concretas e não apenas da capacidade individual dos responsáveis. Essa abordagem é essencial para enfrentar desigualdades socioeconômicas que impactam diretamente o exercício da parentalidade, exigindo do Estado políticas contínuas, integradas e financiadas de forma estável (Brasil, 2017b; Rio Grande do Sul, 2022; Reis; Custódio, 2017).

Uma das contribuições mais marcantes da Constituição de 1988 para o direito à convivência familiar e comunitária é a superação da centralidade da institucionalização como resposta a vulnerabilidades. O ECA, ao regulamentar o artigo 227, transformou a convivência familiar em princípio norteador do sistema de acolhimento. O Plano Nacional reforça que medidas de acolhimento devem ser

excepcionais e que serviços de acolhimento familiar - especialmente famílias acolhedoras - constituem prática mais alinhada à proteção integral. A literatura mostra que a institucionalização prolongada viola direitos humanos e compromete o desenvolvimento cognitivo e afetivo, reafirmando a importância da convivência familiar (Brasil, 2006; Rio Grande do Sul, 2022; Reis; Custódio, 2017). Embora os marcos normativos representem avanço, a implementação ainda é desigual entre os estados, revelando tensões entre a centralidade jurídica da convivência familiar e práticas administrativas desatualizadas.

No campo da adoção, a Constituição de 1988 influenciou diretamente a formatação de uma política pública que prioriza o direito da criança à convivência familiar, e não o desejo dos adotantes. As reformas legislativas de 2009 e 2017 reforçaram a perspectiva da proteção integral ao estabelecer prazos, procedimentos e mecanismos que priorizam a reintegração familiar antes da adoção e garantem maior transparência e segurança jurídica. A convivência familiar é tratada como direito da criança, impondo que o Estado avalie condições familiares, promova reuniões de irmãos e considere vínculos preexistentes. A adoção deixou de ser medida caritativa para se tornar instrumento de efetivação do direito à família (Carvalho, 2023a). Ainda existem desafios relacionados à demora processual, à insuficiência de equipes interdisciplinares e à persistência de preconceitos em relação a crianças maiores, negras e com deficiência.

O fortalecimento da convivência familiar também está ligado à ampliação da concepção de família como espaço de afeto e cuidado, e não apenas instituição jurídica. O Direito da Criança e do Adolescente constitui um sistema de princípios e regras cujo objetivo é a eficácia social da proteção integral. Essa compreensão reforça que a convivência familiar deve ser interpretada de forma dinâmica, orientando políticas públicas e decisões judiciais. Essa abordagem coloca a criança no centro das ações estatais e exige que o direito à convivência seja garantido mesmo diante de contextos sociais complexos, assegurando que sua efetivação não dependa da estrutura tradicional de família nem de padrões culturais excludentes (Lima, 2001, p. 12).

A evolução constitucional do direito à convivência familiar e comunitária demonstra que a proteção integral, embora consolidada em 1988, exige constante atualização teórica e política diante das desigualdades históricas que ainda produzem rupturas de vínculos. Políticas públicas avançaram na direção de fortalecer famílias e evitar afastamentos desnecessários, mas ainda convivem com práticas institucionalizantes e com a reprodução de lógicas seletivas que atingem

grupos vulneráveis. A literatura principiológica afirma que a convivência familiar constitui elemento estruturante da proteção integral porque a família é o espaço primário de socialização e cuidado, devendo o Estado garantir meios para que esse direito seja exercido independentemente da condição socioeconômica das famílias (Lima, 2001; Reis; Custódio, 2017).

A incorporação da convivência comunitária ao texto constitucional ampliou o entendimento de proteção ao reconhecer a importância das redes territoriais e culturais na formação das identidades infantis. Os planos nacional e estadual demonstram que a comunidade é parte da dimensão do direito à convivência, pois garante afetividade, pertencimento, vínculos coletivos e integração social. Essa dimensão contrasta com práticas históricas de institucionalização que removiam crianças de seus territórios por razões morais ou disciplinares, rompendo laços socioculturais e perpetuando exclusões. O modelo constitucional inaugurado em 1988 exige que afastamentos sejam excepcionais, fundamentados no interesse superior e acompanhados de estratégias de reintegração familiar e comunitária, demonstrando resposta jurídica a uma longa trajetória de invisibilização da infância e criminalização da pobreza (Rio Grande do Sul, 2022; Brasil, 2006; Ariès, 2014).

O tratamento constitucional da família também sofreu mudanças significativas. Enquanto constituições anteriores protegiam a família como instituição, a Constituição de 1988 protege a família a partir das pessoas que a integram, rompendo com a lógica patriarcal, matrimonializada e normativamente restrita. O reconhecimento da pluralidade de arranjos familiares, da filiação socioafetiva e da igualdade entre filhos reforça que o direito à convivência familiar é universal e independe da conformação familiar. Essa transformação jurídica acompanha a doutrina internacional de direitos humanos e reconfigura a atuação estatal, impondo políticas públicas que apoiem famílias, previnam rupturas e assegurem condições materiais mínimas para o exercício da parentalidade (Lima, 2001; Reis; Custódio, 2017).

Os textos científicos ressaltam que as reformas legislativas posteriores reforçaram o caráter excepcional da adoção e a necessidade de priorização da família de origem, reunião de irmãos, escuta qualificada e avaliação interdisciplinar. A constitucionalização do direito à convivência familiar estabelece parâmetros éticos e jurídicos que limitam práticas historicamente discriminatórias (Borel; Santos; Costa, 2019).

Assim, a evolução do direito à convivência familiar e comunitária na história constitucional brasileira reflete uma trajetória de progressiva ampliação da proteção jurídica conferida a crianças e adolescentes, culminando no reconhecimento de sua condição de sujeitos de direitos e da centralidade da família como espaço primordial de desenvolvimento. A Constituição Federal de 1988 representa um marco decisivo ao incorporar a doutrina da proteção integral e atribuir responsabilidade compartilhada à família, à sociedade e ao Estado. Contudo, embora o arcabouço normativo tenha avançado de forma significativa, os desafios persistem na efetivação prática desse direito, exigindo políticas públicas contínuas, articuladas e comprometidas com a preservação dos vínculos familiares e comunitários como condição essencial para o pleno desenvolvimento infantil.

3.2 Os princípios constitucionais relacionados à convivência familiar e comunitária

A convivência familiar e comunitária é estruturada por um conjunto de princípios constitucionais que delineiam o alcance, o conteúdo e a finalidade do direito assegurado às crianças e adolescentes no Estado Democrático brasileiro. A Constituição Federal de 1988, especialmente por meio do artigo 227, inaugura um paradigma normativo que posiciona a criança e o adolescente como sujeitos de direitos, integrando princípios fundamentais que orientam todas as ações estatais voltadas à proteção da convivência familiar e comunitária. Esses princípios, articulados entre si, estabelecem parâmetros éticos, jurídicos e políticos que guiam a formulação de políticas públicas, decisões judiciais e medidas administrativas.

A convivência familiar se sustenta sobre fundamentos que ultrapassam a dimensão familiar em sentido estrito, vinculando-se à dignidade da pessoa humana, à solidariedade, à igualdade, ao afeto, ao melhor interesse e à prioridade absoluta. Assim, compreender esses princípios é fundamental para interpretar o sistema jurídico da infância e para avaliar se as práticas institucionais estão alinhadas aos compromissos constitucionais contemporâneos (Lima, 2001; Brasil, 1988). Assim,

o princípio da dignidade da pessoa humana constitui o núcleo axiológico da convivência familiar e comunitária, conferindo fundamento moral e jurídico para afirmar que nenhuma criança pode ser reduzida a objeto de tutela ou intervenção estatal arbitrária. Sua centralidade impõe a todas as políticas públicas o dever de proteção integral. A partir da Constituição, a dignidade opera como vetor interpretativo que exige que o Estado fomente ambientes

familiares estáveis, afetivos e seguros, evitando que a pobreza ou outras vulnerabilidades sejam justificativas para remoção de crianças de suas famílias. A dignidade da pessoa humana, quando aplicada ao campo da infância, demanda políticas redistributivas e intersetoriais, pois não há convivência digna sem condições materiais mínimas. Tal perspectiva aproxima o debate da convivência familiar da agenda dos direitos sociais e evidencia que o rompimento dos vínculos familiares é frequentemente expressão de desigualdades estruturais e não de falhas individuais (Fachinetto, 2011, p. 203).

O princípio da solidariedade, previsto no artigo 3º da Constituição, estrutura a convivência familiar e comunitária ao deslocar a proteção da infância para uma responsabilidade compartilhada entre família, sociedade e Estado. A proteção à convivência não é responsabilidade exclusiva da família nuclear. Essa compreensão é reiterada no Plano Estadual, que evidencia que a convivência familiar exige redes de apoio, políticas de assistência e ações articuladas entre diferentes esferas governamentais. A solidariedade constitucional impõe ao Estado a obrigação de fortalecer vínculos familiares por meio de políticas preventivas e protetivas, rompendo com visões moralizantes que responsabilizam individualmente famílias pobres por dificuldades estruturais. Assim, a solidariedade é princípio normativo e instrumento político que redefine a atuação estatal perante a infância (Brasil, 1988; Pereira, [s.d.]; Rio Grande do Sul, 2022).

O princípio da igualdade entre os filhos, previsto no artigo 227, § 6º, da Constituição Federal, reforça a universalidade do direito à convivência familiar e comunitária ao eliminar distinções baseadas na filiação biológica, adotiva ou socioafetiva. Esse princípio assegura que todas as crianças tenham acesso ao mesmo conjunto de direitos. Essa diretriz impacta diretamente políticas de acolhimento, adoção e guarda, exigindo que irmãos sejam ouvidos, que vínculos afetivos sejam preservados e que a adoção não reproduza desigualdades históricas. Apesar do avanço constitucional, ainda persistem práticas discriminatórias, sobretudo relacionadas à adoção tardia, racializada ou envolvendo crianças com deficiência. Assim, o princípio da igualdade opera como mecanismo de combate a estigmas e de promoção de justiça social no âmbito familiar (Moreira, 2014).

O princípio da afetividade emerge da evolução jurisprudencial e doutrinária, assumindo função estruturante na compreensão contemporânea da convivência familiar e comunitária. O texto sobre o direito da criança à convivência familiar destaca que “a afetividade constitui princípio jurídico, fundamento das relações parentais e da proteção integral” (Vieira, 2014, p. 12). A afetividade, embora não

explicitamente prevista na Constituição, deriva dos princípios da dignidade e da solidariedade, sendo reconhecida como elemento essencial para assegurar relações familiares saudáveis. A jurisprudência consolidou o afeto como critério para decisões relacionadas à guarda, adoção e visitas, superando visões que privilegiavam exclusivamente critérios biológicos. O afeto deve ser compreendido como instrumento de proteção e não como instrumento de judicialização excessiva da vida familiar, evitando que ele seja interpretado de forma moralizante ou disciplinadora. Assim, a afetividade reforça a centralidade das relações humanas e da construção de vínculos seguros no desenvolvimento infantil (Lira, 2011).

O princípio da paternidade responsável, previsto no artigo 226, § 7º, da Constituição, estabelece deveres de cuidado, proteção e assistência por parte dos pais, articulando-se diretamente com a convivência familiar. A convivência é direito da criança e dever da família. A paternidade responsável tem função garantidora e preventiva, exigindo que os pais participem ativamente da vida dos filhos e que o Estado desenvolva políticas de apoio às famílias em situação de vulnerabilidade. Embora o princípio tenha sido incorporado ao sistema jurídico, a efetividade ainda é limitada, especialmente em contextos de desigualdade social e violência doméstica. Assim, a paternidade responsável articula-se com políticas de proteção, mediação de conflitos e promoção da parentalidade positiva (Brasil, 1988; Melo, 2008).

O princípio do melhor interesse da criança é talvez o mais citado na literatura e constitui critério interpretativo fundamental para todas as decisões relacionadas à convivência familiar e comunitária. Esse princípio estabelece que todas as ações decorrentes da responsabilidade compartilhada entre família, sociedade e Estado devem considerar, prioritariamente, aquilo que melhor atenda aos interesses da criança e do adolescente, além disso, tal princípio “fez com que fosse reconhecida a condição da criança e do adolescente em peculiar desenvolvimento e, por possuir *status* constitucional, ganha frente a outros princípios” (Borges; Souza, 2021, p. 34-35). Assim, o melhor interesse reforça que afastamentos familiares só podem ocorrer quando estritamente necessários e quando outras alternativas foram esgotadas (Azevedo; Ridolphi; Ferreira, 2019).

Na sequência, o princípio da prioridade absoluta, previsto expressamente no artigo 227, orienta todas as políticas públicas relacionadas à convivência familiar. O texto constitucional estabelece que crianças e adolescentes devem receber “prioridade absoluta” na formulação e execução de políticas públicas, no

atendimento e na destinação de recursos. Dorneles mostra que a prioridade absoluta não é apenas norma programática, mas “imperativo constitucional que orienta toda a política de convivência familiar e comunitária” (Dorneles, 2018, p. 17). Embora o princípio esteja consolidado, sua implementação enfrenta desafios, especialmente no financiamento insuficiente de programas de assistência, fortalecimento de vínculos e acolhimento familiar. Assim, a prioridade absoluta exige compromisso político e administrativo efetivo e não apenas declaração normativa (Brasil, 1988; Rio Grande do Sul, 2022).

Conforme já referido no capítulo anterior, o princípio da proteção integral, previsto de forma explícita na Constituição Federal e detalhado no ECA, constitui base normativa essencial para compreender a convivência familiar e comunitária como direito fundamental. A Constituição dispõe que crianças e adolescentes devem receber proteção “com absoluta prioridade”, assegurando-lhes direitos fundamentais e garantindo que o Estado, a família e a sociedade atuem de forma articulada para a preservação de vínculos familiares. O Sistema de Garantias enfatiza que a proteção integral é “um sistema de princípios e regras destinado a garantir a eficácia dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes” (Custódio; Souza, 2022, p. 14).

O princípio do devido processo, frequentemente negligenciado nas discussões sobre convivência familiar e comunitária, aparece com força renovada na literatura contemporânea que denuncia violações decorrentes de intervenções estatais arbitrárias. A ausência de regulamentação específica das medidas de acolhimento “constitucionalmente omissa”, pois impede a plena garantia da tutela jurisdicional adequada (Chagas; Fuchs, 2017). No contexto brasileiro, a deficiência procedimental ainda favorece práticas arbitrárias, especialmente contra famílias pobres, o que reforça a necessidade de regulamentação precisa e mecanismos de controle transparentes (Siqueira; Dell’aglio, 2011).

O princípio da convivência familiar e comunitária, possui densidade constitucional própria e fundamenta políticas que valorizam o território, a cultura e as redes sociais como elementos essenciais para o desenvolvimento infantil. Manter crianças e adolescentes em instituições de acolhimento por prazo indeterminado, sem exigir do poder público municipal e dos pais ou responsáveis legais o cumprimento de seus deveres e responsabilidades, acaba por penalizar justamente a parte mais vulnerável e desprovida de meios de defesa: as próprias crianças e

adolescentes, configurando violação direta ao direito fundamental à convivência familiar e comunitária (Souza, 2014).

O princípio da intervenção mínima do Estado no âmbito familiar, derivado da proteção integral e do devido processo, define que o Estado deve intervir apenas quando necessário para proteger a criança contra violações de direitos, sempre priorizando alternativas menos invasivas que o afastamento. Dessa forma, “o acolhimento institucional deve ser medida excepcional e provisória, aplicada somente quando a permanência da criança na família representar risco comprovado” (Santa Catarina, 2025, p. 42). Essa diretriz ainda é violada pela prática reiterada de acolhimentos fundamentados exclusivamente na pobreza, reproduzindo desigualdades históricas. Assim, a intervenção mínima deve ser interpretada como princípio vinculante e não como recomendação, impondo ao Estado o dever de apoiar famílias antes de separá-las e de esgotar todas as alternativas de proteção (Santa Catarina, 2025, p. 42; Rio Grande do Sul, 2020).

O princípio da excepcionalidade e provisoriedade das medidas de acolhimento é reiterado em múltiplos estudos e constitui pilar da política de convivência familiar. Nesse sentido, “o acolhimento não deve ultrapassar o tempo estritamente necessário para a superação da situação de risco” (Brasil, 2009b, p. 19). A ausência de prazos vinculantes, revisão periódica e controle judicial efetivo enfraquece o princípio da proteção integral e contraria o melhor interesse. Assim, a excepcionalidade e provisoriedade devem ser compreendidas como exigências constitucionais e não apenas como diretrizes assistenciais (Brasil, 2009b; Soares, 2016).

O princípio da proteção social demonstra que a convivência familiar e comunitária não pode ser garantida sem políticas que enfrentem vulnerabilidades socioeconômicas. A falta de investimento público, a precarização do SUAS e a rotatividade de profissionais dificultam o acompanhamento familiar e contribuem para a ruptura de vínculos. Os dados apresentados evidenciam que “a ausência de políticas sociais adequadas reproduz ciclos de violação e acolhimento”, criando uma lógica de punição da pobreza (Dorneles, 2018, p. 112). A proteção social é princípio constitutivo da convivência familiar ao exigir políticas de renda, habitação, saúde e educação, articuladas para reduzir os fatores que geram afastamento familiar (Rio Grande do Sul, 2022).

O princípio da cooperação entre Estado e sociedade, previsto constitucionalmente e mencionado na literatura sobre políticas familiares, estabelece que a proteção da convivência familiar depende da integração entre órgãos do Sistema de Garantias de Direitos, organizações sociais e políticas públicas. A efetividade das políticas familiares requer “rede de atendimento adequada, composta pela cooperação de diversos órgãos e autoridades” (Longhinoti; Souza, p. 95). Essa diretriz implica que a convivência familiar não pode ser tratada de forma fragmentada, exigindo coordenação intersetorial. A falta de articulação entre assistência social, saúde, educação, justiça e conselhos tutelares compromete o alcance dos princípios constitucionais, especialmente em contextos de vulnerabilidade extrema (Brasil, 2017b).

O princípio da participação da família e da criança nas decisões que lhes dizem respeito deriva dos princípios da autonomia progressiva e da dignidade. A participação deve ocorrer em todas as fases do processo, garantindo que crianças e responsáveis compreendam procedimentos e tenham espaço para manifestação. A ausência de participação qualificada perpetua assimetrias de poder e reforça práticas autoritárias. Assim, a participação é princípio fundamental que assegura transparência, legitimidade e respeito à dignidade e ao melhor interesse (Santa Catarina, 2025; Brasil, 1988).

O princípio da não discriminação constitui elemento essencial para compreender desigualdades no acesso à convivência familiar e comunitária. A literatura demonstra que crianças negras, pobres e com deficiência são desproporcionalmente representadas nos sistemas de acolhimento, revelando que a proteção integral ainda convive com práticas seletivas (Brasil, 1988; Rio Grande do Sul, 2022). A não discriminação exige políticas afirmativas e vigilância permanente para garantir que decisões de acolhimento ou adoção não reproduzam desigualdades estruturais (Dorneles, 2018).

O princípio da proporcionalidade, embora mais vinculado ao direito constitucional geral, desempenha função decisiva no campo da convivência familiar e comunitária ao orientar a intensidade e a legitimidade das intervenções estatais. Cabral destaca que a aplicação de medidas de proteção deve observar proporcionalidade estrita, pois a intervenção excessiva ou desnecessária pode produzir violações ainda maiores, especialmente quando implica separação familiar. O texto demonstra que “a atuação estatal deve respeitar a proporcionalidade entre o

meio e o fim, evitando danos adicionais à criança” (Melo, 2008, p. 48), o que reforça que decisões de acolhimento precisam ser fundamentadas, revisadas periodicamente e acompanhadas por equipes interdisciplinares.

O princípio da razoabilidade complementa a proporcionalidade ao exigir que decisões e políticas públicas relacionadas à convivência familiar se baseiem em critérios coerentes, transparentes e compatíveis com os direitos fundamentais. O PNCFC evidencia que políticas de acolhimento precisam ser analisadas sob a ótica da razoabilidade para evitar decisões irracionais que afastem crianças de seus vínculos afetivos por motivos fúteis, morais ou preconceituosos. Historicamente, acolhimentos foram fundamentados em critérios moralistas, como padrões comportamentais de mães ou condições de pobreza (Brasil, 2006). A razoabilidade constitucional impõe ao Estado o dever de utilizar critérios objetivos e baseados na proteção integral, evitando julgamentos morais travestidos de decisões técnicas. Assim, a razoabilidade atua como limite à discricionariedade estatal e como instrumento de justiça para crianças e famílias vulneráveis (Lima, 2001).

O princípio da vedação ao retrocesso social também incide diretamente sobre o direito à convivência familiar e comunitária, garantindo que conquistas normativas e políticas não sejam suprimidas por mudanças legislativas ou por omissões estatais. Políticas de convivência familiar compõem um “campo de proteção social que não admite retrocessos, especialmente diante de avanços conquistados após a Constituição de 1988” (Vieira, 2014, p. 101). Em um contexto de vulnerabilidade, retirar ou reduzir programas de apoio às famílias representa violação direta ao princípio da proteção integral, pois amplia riscos, fragiliza vínculos e alimenta ciclos de acolhimento, violando conquistas históricas do constitucionalismo contemporâneo (Pereira; Neris; Melo, 2019). Nesse sentido,

o princípio da finalidade pública orienta a atuação estatal no campo da convivência familiar, exigindo que políticas e decisões administrativas sejam dirigidas ao interesse superior da criança. As omissões estatais comprometem a finalidade constitucional, pois a ausência de regulamentação adequada desvia a finalidade protetiva e coloca crianças em situação de vulnerabilidade adicional. O cumprimento da finalidade constitucional exige mais do que declarações normativas, demandando estrutura estatal adequada, equipes técnicas especializadas e mecanismos de controle. Dessa forma, o princípio da finalidade pública reforça que o Estado não pode atuar de maneira burocrática ou punitiva, devendo orientar todas as suas ações à proteção plena da convivência familiar e comunitária (Castanho, 2013, p. 197).

O princípio da transparência, derivado do artigo 37 da Constituição e reforçado pelos princípios democráticos, assume relevância no campo infantojuvenil ao garantir que decisões de acolhimento, adoção ou afastamento familiar sejam compreensíveis, justificadas e acessíveis às famílias (Brasil, 1988). Processos transparentes reduzem assimetrias de poder e permitem que responsáveis e crianças entendam suas situações, promovendo participação qualificada, pois “a transparência é requisito para a legitimidade das decisões e para o fortalecimento dos vínculos” (Santa Catarina, 2025, p. 63). A falta de transparência produz insegurança, fragiliza a confiança e amplia tensões entre famílias e Estado. Portanto, a transparência é princípio indispensável à convivência familiar, funcionando como mecanismo de proteção e responsabilização (Santa Catarina, 2025).

O princípio da eficiência também possui impacto direto na convivência familiar, pois exige que o Estado organize políticas e serviços de forma a garantir proteção integral de maneira célere e adequada. Melo mostra que a morosidade no acompanhamento familiar, a ausência de equipes suficientes e a fragmentação das políticas públicas violam o princípio da eficiência e prejudicam a convivência infantil. A literatura técnica destaca que acolhimentos prolongados decorrem não apenas de decisões judiciais inadequadas, mas de falhas administrativas e falta de articulação intersetorial. A eficiência deve ser interpretada à luz da proteção integral, significando não apenas rapidez, mas qualidade e adequação das respostas estatais. Assim, políticas familiares devem ser planejadas para evitar rupturas desnecessárias e para garantir retorno seguro e contínuo às famílias de origem (Brasil, 1988; Melo, 2008).

O princípio da segurança jurídica é fundamental para assegurar que decisões sobre convivência familiar sejam previsíveis, estáveis e fundamentadas, especialmente quando envolvem medidas extremas como o acolhimento institucional. A segurança jurídica exige critérios claros e objetivamente aplicáveis, evitando decisões arbitrárias. Sem segurança jurídica, famílias vulneráveis se tornam sujeitas a intervenções contraditórias, desproporcionais ou inconsistentes, agravando situações de risco. Assim, a segurança jurídica não protege apenas o procedimento, mas assegura coerência e previsibilidade às políticas de convivência familiar e comunitária (Santos; Leite, 2020).

O princípio da participação comunitária emerge como elemento normativo implícito na Constituição e explicitado em diversos documentos técnicos. O Plano Estadual demonstra que comunidades fortalecidas contribuem para prevenir violações, apoiar famílias vulneráveis e garantir rotinas estáveis e seguras para crianças. A participação comunitária também é identificada no Sistema de Garantias como elemento que fortalece redes de cuidado e amplia mecanismos de proteção. Políticas públicas ainda negligenciam o papel das comunidades, reduzindo a proteção da infância a ações estatais centralizadas. Assim, a participação comunitária complementa os demais princípios constitucionais, reforçando a importância das redes locais de apoio (Rio Grande do Sul, 2022; Santos; Leite, 2020).

O princípio da universalidade, derivado dos direitos fundamentais, afirma que a convivência familiar e comunitária deve ser assegurada a todas as crianças sem distinção, sendo obrigação do Estado criar políticas inclusivas. A universalidade significa acesso igualitário a políticas de apoio, independentemente de raça, condição socioeconômica ou origem familiar. A universalidade ainda não é plenamente concretizada, especialmente para crianças indígenas, quilombolas ou com deficiência. Portanto, esse princípio revela que políticas devem ser adaptadas às diversidades socioculturais e territoriais para garantir proteção efetiva (Valente, 2020).

Os princípios constitucionais que fundamentam a convivência familiar e comunitária compõem o núcleo axiológico da proteção integral prevista na Constituição de 1988. A dignidade da pessoa humana estrutura a compreensão de que crianças são sujeitos de direitos e não objetos de tutela, impondo ao Estado o dever de garantir vínculos familiares estáveis e políticas sociais que viabilizem condições mínimas de vida, pois rupturas de convivência derivam, em grande parte, de vulnerabilidades estruturais. A solidariedade, prevista no artigo 3º, reforça a responsabilidade compartilhada entre família, sociedade e Estado, afastando interpretações moralizantes e orientando políticas que fortaleçam redes de apoio e reduzam acolhimentos decorrentes exclusivamente da pobreza (Brasil, 1988; Rio Grande do Sul, 2022).

O princípio da igualdade entre os filhos elimina distinções entre filiações, assegurando a todas as crianças igual acesso a vínculos e proteção, com repercussões diretas em processos de adoção, guarda e preservação de vínculos

fraternos. A afetividade, consolidada doutrinária e jurisprudencialmente, expressa a centralidade das relações humanas e fundamenta decisões que priorizam vínculos construídos no cotidiano, superando visões biologicistas e reforçando o desenvolvimento emocional como dimensão constitucional da convivência. Já a paternidade responsável, prevista no art. 226, § 7º, impõe deveres concretos de cuidado e convivência e exige políticas que apoiem famílias vulneráveis, reconhecendo que desigualdades sociais podem inviabilizar o exercício pleno da parentalidade (Brasil, 1988; Lima, 2001; Melo, 2008).

O melhor interesse da criança funciona como critério interpretativo que orienta decisões sobre guarda, adoção, acolhimento e reintegração, devendo ser aplicado com base em parâmetros objetivos, como vínculos afetivos, segurança e continuidade das relações, afastando decisões subjetivas ou moralizantes (Vieira, 2014). A prioridade absoluta determina que políticas, recursos e atendimentos voltados à convivência familiar tenham precedência, sendo violada quando há desfinanciamento ou morosidade que prolonga acolhimentos (Brasil, 1988; Dorneles, 2018). A proteção integral, por sua vez, exige respostas preventivas e intersetoriais, deslocando o foco de intervenções punitivas para políticas capazes de evitar a ruptura dos vínculos familiares e comunitários (Custódio; Souza, 2022; Brasil, 2006).

A autonomia progressiva e o direito à participação reforçam que crianças devem ser ouvidas em decisões que afetem sua convivência, exigindo práticas de escuta qualificada e respeito às suas percepções sobre vínculos e pertencimento. O devido processo e a proporcionalidade limitam intervenções estatais arbitrárias, garantindo fundamentação adequada, revisão periódica e rigor no uso de medidas de acolhimento, interpretadas à luz da excepcionalidade e da provisoriedade (Brasil, 1988; Santa Catarina, 2025). A não discriminação evidencia que desigualdades de raça, renda ou deficiência não podem justificar afastamentos indevidos e que políticas devem enfrentar seletividades históricas que recaem sobre grupos socialmente vulnerabilizados (Brasil, 1988; Dorneles, 2018).

Assim, os princípios constitucionais relacionados à convivência familiar e comunitária formam um sistema coerente que exige políticas públicas robustas, atuação intersetorial e respeito às diversidades familiares e territoriais, constituindo base para decisões administrativas e judiciais orientadas pelos direitos humanos da infância no marco do projeto constitucional de 1988.

3.3 Políticas públicas para a garantia do direito à convivência familiar e comunitária

As políticas públicas destinadas à garantia do direito à convivência familiar e comunitária foram profundamente reorientadas após a Constituição de 1988, que estabeleceu no artigo 227 a proteção integral e a prioridade absoluta como fundamentos normativos para reorganizar o atendimento à infância. Esse marco abriu caminho para a construção de um sistema de políticas sociais voltadas à prevenção da ruptura de vínculos, ao fortalecimento das famílias e à reformulação de modelos de acolhimento. Os documentos clássicos sobre a convivência familiar revelam que, antes de 1988, predominava um paradigma assistencialista e moralizador que naturalizava a institucionalização, entendida como resposta padrão aos desafios enfrentados por famílias pobres. A Constituição inaugurou uma nova racionalidade ao reconhecer que a convivência familiar e comunitária constitui direito fundamental, exigindo políticas públicas capazes de enfrentar vulnerabilidades sociais e garantir às crianças e adolescentes condições dignas de desenvolvimento no seio familiar e comunitário (Brasil, 1988; Siqueira, 2012; Brasil, 2006).

A construção das políticas públicas de convivência familiar passou a se estruturar no interior do Sistema Único de Assistência Social, que definiu a convivência como eixo da Proteção Básica e da Proteção Especial. A articulação entre o Centro de Referência em Assistência Social (CRAS), Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) constitui estratégia fundamental para prevenir o afastamento familiar e fortalecer vínculos. Essa articulação, contudo, ainda enfrenta entraves significativos, como a insuficiência de equipes, a fragmentação de informações e a ausência de continuidade no acompanhamento. A literatura demonstra que políticas de prevenção, como visitas domiciliares, grupos de apoio à parentalidade e serviços de convivência, são ferramentas essenciais para mitigar fatores de risco associados à pobreza, violência doméstica e negligência. A ausência de investimentos adequados compromete a efetividade da prevenção e perpetua ciclos de acolhimento que poderiam ser evitados com intervenções sociais qualificadas (Rio Grande do Sul, 2022, p. 89-90).

A Proteção Especial de Média Complexidade, especialmente por meio do Serviço de Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) e dos Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), desempenha papel crucial na defesa da convivência familiar, atuando em situações de violação de direitos que exigem intervenção especializada. O trabalho social com famílias deve priorizar a manutenção da criança em seu núcleo familiar e que medidas de acolhimento só podem ser adotadas quando esgotadas as possibilidades de

proteção no ambiente de origem. Apesar de avanços legislativos, a atuação dos CREAS ainda é marcada por precariedade institucional, insuficiência de equipes e dificuldade de articulação intersetorial. Políticas de proteção especial que não contam com equipes interdisciplinares estáveis e qualificadas perdem força na prevenção da institucionalização e fragilizam o Sistema de Garantias de Direitos (Brasil, 2010; Rio Grande do Sul, 2022). Assim, a efetividade da convivência familiar exige que o PAEFI opere com metodologias contínuas, centradas na escuta, acompanhamento e apoio psicossocial estruturado (Custódio; Souza, 2022).

No campo da proteção especial de alta complexidade, as políticas de acolhimento familiar e institucional representam respostas estatais destinadas a situações extremas de violação de direitos. A literatura contemporânea demonstra consenso de que o acolhimento familiar é a alternativa mais adequada para garantir convivência familiar quando a família de origem não pode temporariamente exercer seus cuidados. Valente (2019) ressalta os impactos negativos do acolhimento institucional prolongado, especialmente para crianças de baixa idade, destacando evidências de neurociência que demonstram efeitos adversos no desenvolvimento emocional, cognitivo e social. Valente (2019, p. 27) enfatiza que “o acolhimento familiar proporciona ambiente afetivo e individualizado, fundamental para o desenvolvimento saudável”. Apesar disso, o acolhimento familiar ainda é subutilizado no Brasil, representando percentual reduzido das medidas de proteção aplicadas nacionalmente (Santa Catarina, 2025; Rio Grande do Sul, 2022).

Um eixo central das políticas públicas de convivência familiar é a reintegração familiar, considerada prioridade normativa pelo ECA e pelos planos nacionais e estaduais. Dorneles demonstra que a reintegração exige acompanhamento técnico contínuo, articulação entre serviços e políticas de proteção social e que a ausência de acompanhamento pós-reintegração é uma das principais causas de novas rupturas familiares, mostrando que a política pública ainda não incorporou integralmente práticas sustentáveis de apoio ao retorno. A reintegração não deve ser compreendida como mera “volta para casa”, mas como processo complexo que envolve fortalecimento de vínculos, apoio psicossocial, garantia de renda, acompanhamento escolar e articulação com serviços de saúde. Dessa forma, a reintegração familiar é política multidimensional que exige continuidade, planejamento e recursos financeiros adequados (Dorneles, 2018; Brasil, 2006).

Outro eixo fundamental das políticas públicas de convivência familiar e comunitária diz respeito às famílias extensas e às redes familiares ampliadas. O ECA reconhece a prioridade da família extensa em relação à família acolhedora ou à adoção, o que demanda políticas que identifiquem, avaliem e fortaleçam vínculos existentes além do núcleo familiar imediato (Brasil, 1990). O trabalho com famílias extensas ainda é incipiente, frequentemente limitado a tentativas superficiais de localização, sem avaliação adequada das potencialidades desses vínculos. Os estudos revelam que políticas focadas apenas na família nuclear não correspondem às realidades familiares brasileiras, marcadas por redes amplas de cuidado. Políticas públicas que não reconhecem a diversidade familiar acabam por reproduzir modelos eurocêntricos e ignoram práticas comunitárias e intergeracionais presentes em contextos populares (Santa Catarina, 2025; Rio Grande do Sul, 2022).

O campo das políticas de adoção é um dos mais transformados após a Constituição de 1988 e a Lei 12.010/2009. Os documentos normativos destacam que a adoção deve ser medida excepcional e que sua finalidade é garantir o direito à convivência familiar e comunitária, e não atender demandas dos adotantes. O Plano Estadual destaca que políticas de adoção precisam ser articuladas com programas de preparação de candidatos, busca ativa de famílias para crianças maiores ou com deficiência, e formação de equipes interdisciplinares. Os textos evidenciam que o sistema ainda enfrenta barreiras culturais e institucionais que resultam em longas esperas para crianças consideradas “de difícil colocação”, o que reforça a necessidade de políticas públicas para ampliar o perfil dos adotantes e qualificar o processo. O Estado não pode se limitar à regulamentação judicial da adoção, devendo atuar também em campanhas públicas e apoio à adoção responsável (Rio Grande do Sul, 2022; Brasil, 2009b).

As políticas públicas destinadas à convivência familiar e comunitária exigem que o Estado desenvolva ações que alcancem as dimensões preventivas, protetivas e restauradoras dos vínculos, e sua eficácia depende da articulação entre assistência social, justiça, saúde, educação e direitos humanos. A incompletude institucional impede qualquer órgão isolado de assegurar a convivência familiar, exigindo fluxos articulados, padronização de procedimentos e comunicação constante entre o CRAS, o CREAS, os conselhos tutelares, as varas da infância e as redes comunitárias (Furtado; Morais; Canini, 2017).

A ausência de integração produz descontinuidade nos atendimentos, perda de informações e sobreposição de ações, comprometendo a proteção integral. Políticas públicas que não integram seus sistemas operam de forma fragmentada, resultando em respostas tardias ou inadequadas e ampliando o risco de rompimento de vínculos familiares em momentos de crise (Furtado; Morais; Canini, 2017; Brasil, 1988; Rio Grande do Sul, 2022).

O campo da saúde exerce papel estratégico na garantia da convivência familiar, especialmente na primeira infância. Pereira; Neris; Melo (2019) mostram que o cuidado na primeira infância é determinante para a formação de vínculos de apego e que políticas de saúde mental, atenção básica, visitas domiciliares e programas de parentalidade positiva são fundamentais para fortalecer as relações entre crianças e cuidadores. Políticas públicas que não incorporam a dimensão da saúde mental e do desenvolvimento infantil permanecem insuficientes para garantir convivência familiar, pois ignoram fatores estruturais e emocionais que influenciam diretamente a estabilidade dos vínculos (Santa Catarina, 2025).

O campo da educação também tem papel relevante na política de convivência familiar, especialmente por meio da identificação de negligência, violência e rupturas de vínculos. Melo demonstra que professores e equipes escolares são frequentemente os primeiros a identificar sinais de vulnerabilidade que podem precipitar o acolhimento institucional e destaca que a escola deve atuar como ponto de apoio, desenvolvendo ações de diálogo com famílias, acompanhamento escolar e articulação com redes socioassistenciais. A falta de formação adequada sobre a proteção integral e o desconhecimento da rede de proteção resultam em encaminhamentos inadequados que sobrecarregam conselhos tutelares e CREAS, muitas vezes sem necessidade de medidas protetivas formais. Assim, políticas públicas para a convivência familiar precisam incluir formações continuadas para equipes escolares e protocolos de articulação com serviços sociais (Melo, 2008; Rio Grande do Sul, 2022).

A política de assistência social constitui o núcleo da garantia da convivência familiar e comunitária, desempenhando a função de identificar vulnerabilidades, fortalecer famílias e prevenir rupturas. A Proteção Básica deve operar como porta de entrada do SUAS, realizando acompanhamento familiar por meio do PAIF, visitas domiciliares e oficinas de convivência. A convivência familiar só se concretiza quando o território é reconhecido como elemento fundamental para compreender as

condições de vida das famílias, exigindo políticas de planejamento local e integração entre proteção básica e especial (Brasil, 2006).

A política de atendimento às crianças e adolescentes exige ainda estratégias específicas para a prevenção da violência doméstica, uma das principais causas de acolhimento institucional. Dorneles apresenta dados sobre a prevalência de acolhimentos decorrentes de violência e demonstra que a ausência de protocolos claros de atendimento integrado impede respostas eficazes e destaca que políticas públicas precisam incluir acompanhamento psicossocial das famílias, articulação com a saúde mental, serviços de responsabilização de agressores e apoio à autonomia econômica das mulheres (Dorneles, 2018). Políticas de convivência familiar não podem dissociar-se das políticas de enfrentamento à violência, pois vínculos fragilizados e padrões de abuso comprometem diretamente o direito à convivência e podem levar a acolhimentos desnecessários ou prolongados (Lima, 2001). Nesse sentido,

as políticas públicas de convivência familiar também envolvem estratégias de apoio à família extensa, reconhecida pelo ECA como alternativa preferencial ao acolhimento. Apesar da previsão legal, a identificação e avaliação da família extensa ainda são feitas de forma superficial, sem análise adequada das potencialidades e dos vínculos existentes. Processos judiciais e administrativos raramente incluem entrevistas aprofundadas, visitas domiciliares qualificadas e apoio psicossocial contínuo para os familiares que assumem o cuidado. O Estado tende a privilegiar soluções rápidas, como o acolhimento institucional, em detrimento do investimento na avaliação e fortalecimento da família extensa, o que contraria o princípio da subsidiariedade e a proteção integral (Acioli; Barreira; Lima, 2018, p. 537-538).

As políticas de multiplicidade familiar estão diretamente relacionadas ao fortalecimento de vínculos e à garantia de relações afetivas estáveis. O reconhecimento jurídico da multiparentalidade amplia o campo da convivência familiar e reforça a necessidade de políticas que incorporem vínculos socioafetivos múltiplos, especialmente em contextos de famílias reconstituídas ou pluriparentais. Enquanto o direito evoluiu para reconhecer múltiplas parentalidades, as políticas públicas permanecem centradas em modelos tradicionais de família nuclear, dificultando o reconhecimento de redes comunitárias e afetivas ampliadas como espaços legítimos de convivência (Carvalho, 2023b).

O campo normativo também orienta políticas públicas de convivência, especialmente por meio da Constituição Federal, do ECA e da Lei da Adoção. A ausência de regulamentação detalhada das etapas do acolhimento produz

insegurança jurídica, permitindo acolhimentos sem fundamentação adequada ou revisões periódicas insuficientes (Machado, 2013). Políticas públicas precisam ser acompanhadas de qualidade normativa, garantindo que fluxos administrativos e judiciais funcionem de maneira integrada, transparente e coerente com os princípios constitucionais (Schweikert; Silva, 2020).

A política pública de adoção ganhou força normativa com a Lei 12.010/2009, que reorganizou prazos, procedimentos e critérios de escuta, tornando a adoção mais transparente e orientada ao melhor interesse da criança (Brasil, 2009b). Políticas de adoção devem estar integradas a serviços de preparação dos adotantes, acompanhamento pós-adoção e ações de busca ativa para crianças mais velhas ou com deficiência. Apesar da previsão legal, políticas públicas para adoção avançam lentamente, especialmente devido à falta de equipes interdisciplinares e de financiamento adequado para programas continuados. Portanto, políticas de adoção precisam ser compreendidas como políticas de convivência familiar e não apenas como medidas judiciais (Siqueira, 2012; Rio Grande do Sul, 2022).

Por fim, políticas de convivência familiar e comunitária exigem mecanismos de monitoramento, avaliação e transparência. Políticas sem indicadores de acompanhamento tornam-se meras declarações de intenção, perdendo força diante da complexidade das violações que afetam crianças e adolescentes. Os Municípios precisam desenvolver sistemas próprios de monitoramento, integrar dados do SUAS e garantir a participação da sociedade civil na avaliação das políticas. Políticas públicas para convivência familiar só se consolidam quando avaliadas continuamente e ajustadas às necessidades territoriais, garantindo efetividade e sustentabilidade ao longo do tempo (Guedes; Piva, 2024).

As políticas públicas de convivência familiar e comunitária só se consolidam quando acompanhadas de formação continuada dos profissionais do Sistema de Garantias. Práticas de acolhimento exigem equipe qualificada, continuamente treinada em temas como desenvolvimento infantil, trabalho social com famílias, gestão de crise e elaboração de planos individuais. “A formação das equipes é elemento essencial para garantir qualidade e segurança no atendimento” (Santa Catarina, 2025, p. 58). A retirada de crianças e adolescentes do núcleo familiar de origem impacta de forma direta e profunda suas trajetórias de vida, razão pela qual demanda atenção diferenciada e especializada, voltada à mitigação de seus efeitos, em consonância com o arcabouço jurídico vigente. Nesse contexto, a formulação de

políticas públicas voltadas à qualificação dos profissionais cuidadores, bem como à implementação de práticas de formação e qualificação profissional dos próprios acolhidos, apresenta-se como medida prévia e indispensável (Silveira; Gorckevski, 2024).

Outro componente essencial das políticas públicas é o financiamento adequado e contínuo. Programas de acolhimento familiar de alta qualidade requerem recursos estáveis para formação, acompanhamento, pagamentos de subsídios, logística e suporte às famílias acolhedoras. A precariedade financeira compromete diretamente a proteção integral, afirmando que “a estabilidade orçamentária é condição para que os serviços alcancem níveis de excelência” (Vieira, 2019, p. 41). O subfinanciamento é um dos principais obstáculos para a expansão do acolhimento familiar no Brasil, perpetuando a predominância de instituições e impedindo a superação do modelo institucionalizante. Portanto, políticas públicas de convivência familiar só são viáveis quando acompanhadas de investimento estatal sólido e planejamento orçamentário vinculado ao princípio da prioridade absoluta (Brasil, 2006).

A participação da sociedade civil também integra o conjunto das políticas públicas para convivência familiar e comunitária. Organizações da sociedade civil, coletivos comunitários, igrejas e movimentos sociais desempenham papel relevante na prevenção da institucionalização ao oferecer serviços de convivência, apoio psicossocial, redes de solidariedade e acompanhamento comunitário. A ausência de cooperação entre Estado e sociedade civil reduz a abrangência das políticas e prejudica a sustentabilidade dos programas (Longhinoti; Souza, 2017). Políticas centradas exclusivamente no aparato estatal tendem a ignorar experiências comunitárias históricas de cuidado, especialmente em territórios periféricos, onde redes informais de apoio desempenham funções protetivas essenciais (Brasil, 2017b; Rio Grande do Sul, 2022).

A política pública de convivência familiar também demanda estratégias de comunicação social e campanhas públicas para desconstruir preconceitos sobre acolhimento familiar, adoção tardia, deficiência e diversidade familiar. O Plano Nacional enfatiza que campanhas de sensibilização são indispensáveis para ampliar o número de famílias acolhedoras e adotantes aptas a construir vínculos afetivos com crianças mais velhas ou grupos de irmãos. As campanhas também têm o papel de combater narrativas moralizantes e desinformações que recaem sobre famílias pobres, racializadas ou não convencionais. Políticas sem campanhas públicas tornam-se invisíveis e não conseguem transformar a cultura institucionalizante que ainda marca o imaginário social brasileiro (Schweikert; Silva, 2020, p. 7-8).

Além disso, políticas públicas de convivência familiar e comunitária devem incorporar práticas restaurativas para reparar vínculos rompidos ou fragilizados. Melo defende que processos restaurativos, quando aplicados adequadamente, fortalecem a escuta, promovem responsabilização e criam espaços de diálogo que facilitam a reconstrução de relações familiares afetadas por conflitos. A autora evidencia que práticas restaurativas reduzem a reincidência de violações e ampliam a confiança entre famílias e profissionais da rede, sem práticas restaurativas, políticas de convivência tornam-se meramente burocráticas, incapazes de lidar com as dimensões emocionais e relacionais do cuidado (Melo, 2008).

Outro componente central envolve as políticas de atendimento à criança na primeira infância: Rupturas precoces de vínculos podem produzir danos irreversíveis. O estudo afirma que “intervenções intensivas na primeira infância têm impacto decisivo no fortalecimento das habilidades socioafetivas” (Chagas; Fuchs, 2017, p. 12). Políticas de convivência familiar precisam priorizar a primeira infância com programas integrados de visitas domiciliares, apoio à parentalidade, aleitamento materno e cuidados comunitários, alinhados ao Marco Legal da Primeira Infância (Lei 13.257/2016) (Cruz; Cavalcante; Costa, 2022; Brasil, 2006).

As políticas públicas de convivência familiar também dependem da produção e análise contínua de dados e indicadores. Destaca-se a necessidade de sistemas de informação integrados que permitam monitorar acolhimentos, reintegrações, adoções, permanências prolongadas e reincidências (Valente, 2019). A ausência de dados confiáveis impede diagnósticos adequados e compromete o planejamento das políticas públicas. Muitos municípios ainda operam com registros fragmentados ou manuais, dificultando a gestão das políticas e a identificação de situações de violação (Rio Grande do Sul, 2022; Custódio; Souza, 2022).

A articulação com programas de transferência de renda é outro elemento fundamental da política de convivência familiar, especialmente diante do impacto da pobreza na ruptura de vínculos. Políticas de transferência de renda reduzem fatores de risco associados à negligência e à vulnerabilidade, fortalecendo a autonomia das famílias. O texto evidencia que programas como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada têm impacto significativo na redução de acolhimentos motivados por pobreza extrema. Políticas de convivência familiar não podem ignorar questões estruturais de renda, habitação, insegurança alimentar e violência urbana, pois esses fatores influenciam diretamente a estabilidade dos vínculos (Fachineto,

2011; Brasil, 1988). Inclusive, o tema esteve na pauta 2017-2020 do Guia de Políticas Públicas do UNICEF, quando sugere Programas e políticas de inclusão social de famílias vulneráveis funcionando no município tendo como ação de validação a realização de busca ativa e cadastramento de famílias socioeconomicamente vulneráveis por meio dos CRAS e dos CREAS (UNICEF, 2024).

Outro aspecto fundamental é o fortalecimento das políticas de moradia, já que o déficit habitacional é um dos principais fatores que levam crianças ao acolhimento. O direito à moradia digna é pré-condição para o exercício do direito à convivência familiar, e que políticas habitacionais devem integrar-se ao SUAS, ao sistema de saúde e às políticas de desenvolvimento urbano (Rio Grande do Sul, 2022; Schweikert; Silva, 2020).

As políticas de convivência familiar também dependem da atuação adequada dos Conselhos Tutelares. Conselheiros frequentemente atuam sem compreensão plena dos princípios da proteção integral e acabam reproduzindo práticas punitivas ou moralizantes, pois precisam receber formação continuada, estrutura adequada e integração efetiva com a rede de proteção para evitar encaminhamentos indevidos que resultem em acolhimentos desnecessários (Siqueira, 2012).

Outro desafio enfrentado pelas políticas públicas é a superlotação e a heterogeneidade das instituições de acolhimento. O cotidiano de instituições demonstra que muitas operam acima de sua capacidade, com déficit de profissionais e ausência de projetos pedagógicos consistentes, a institucionalização prolongada viola diretamente o direito à convivência familiar e comunitária, reforçando a necessidade de reordenamento dos serviços de acolhimento. Políticas públicas que não investem no reordenamento institucional perpetuam violações históricas e violam o princípio da excepcionalidade (Acioli; Barreira; Lima, 2018).

As políticas públicas destinadas à garantia da convivência familiar e comunitária estruturam-se no marco constitucional da proteção integral e da prioridade absoluta, que transformou a intervenção estatal e instituiu a convivência familiar como direito fundamental (Siqueira, 2012). Após 1988, consolidou-se um paradigma de políticas baseadas na prevenção, no fortalecimento de vínculos e na excepcionalidade do afastamento, superando modelos institucionalizantes tradicionais. Os estudos indicam que o SUAS constitui a base organizadora dessas políticas, articulando proteção básica e especial por meio do PAIF, SCFV e PAEFI de

modo a prevenir rupturas, apoiar famílias em crise e assegurar acolhimento apenas quando estritamente necessário. A efetividade dessas políticas depende de equipes qualificadas, diagnósticos territoriais, continuidade do acompanhamento e articulação intersetorial capaz de integrar assistência social, saúde, educação e justiça, evitando decisões fragmentadas que produzem institucionalizações desnecessárias (Schweikert; Silva, 2020).

A política de acolhimento familiar consolidou-se como alternativa prioritária ao acolhimento institucional, conforme diretrizes nacionais e internacionais, sendo reconhecida como medida mais adequada ao desenvolvimento emocional, cognitivo e social das crianças. Os estudos sobre acolhimento familiar revelam resultados significativamente superiores aos das instituições, destacando a importância de vínculos personalizados, estabilidade e participação comunitária (Valente, 2019). A expansão do acolhimento familiar exige financiamento contínuo, formação das equipes, campanhas públicas e regulamentação municipal consistente, uma vez que a subutilização desses programas mantém a dependência histórica de instituições com estruturas frequentemente inadequadas (Santa Catarina, 2025). O reordenamento institucional também constitui eixo fundamental das políticas, impondo adequações estruturais, equipes técnicas permanentes, unidades pequenas e atendimento individualizado, sob pena de violação dos princípios da excepcionalidade e da provisoriedade previstos no ECA (Fermentão; Garcia; Baldasi, 2025).

Em conjunto, políticas de reintegração familiar, fortalecimento da família extensa, adoção responsável e prevenção da violência compõem estratégias centrais para a convivência familiar. A reintegração demanda acompanhamento contínuo, apoio psicossocial, articulação intersetorial e monitoramento pós-retorno, enquanto a família extensa requer avaliação qualificada, apoio material e reconhecimento de redes familiares ampliadas (Carvalho, 2023a).

Assim, percebe-se que as políticas públicas voltadas à garantia do direito à convivência familiar e comunitária constituem instrumento essencial para a efetivação da proteção integral de crianças e adolescentes, conforme assegurado pela Constituição Federal e pelo ECA. A promoção desse direito exige ações preventivas, intersetoriais e contínuas, capazes de fortalecer as famílias, evitar afastamentos desnecessários e assegurar, quando inevitável o acolhimento, sua excepcionalidade e provisoriedade.

3.4 A convivência familiar e comunitária e o serviço de acolhimento institucional

Como já visto, a convivência familiar e comunitária constitui direito fundamental previsto no artigo 227 da Constituição Federal (Brasil, 1988) e estabelece deveres que orientam a atuação estatal diante de crianças em situação de risco. Esse direito, que integra o núcleo essencial da proteção integral, adquire especial relevância quando analisado no contexto do acolhimento institucional, medida de caráter excepcional que deveria operar como última alternativa de proteção.

As políticas públicas construídas após a Constituição de 1988 buscaram reverter esse padrão histórico, conferindo ao acolhimento institucional um lugar restrito e devidamente regulamentado. O ECA, ao estabelecer a convivência familiar como direito e ao prever que a institucionalização deve ser medida excepcional e provisória, inaugurou uma nova compreensão sobre o cuidado de crianças privadas do convívio familiar. A institucionalização não pode ser utilizada como mecanismo de punição da pobreza e que ambientes familiares fortalecidos devem ser priorizados nas políticas públicas. Embora as diretrizes legais estabeleçam parâmetros claros, a discrepância entre norma e prática ainda revela permanência de práticas institucionalizantes, em especial nos municípios com menor capacidade de gestão (Valente, 2019; Valente, 2020).

Entre os instrumentos normativos mais relevantes para compreender o papel do acolhimento institucional está o PNCFC⁸, que estabelece diretrizes para evitar rupturas de vínculos e reordenar os serviços de acolhimento. O Plano define que a institucionalização deve ocorrer apenas quando a permanência na família representar risco concreto e quando todas as alternativas de apoio familiar tiverem sido esgotadas. A convivência comunitária deve ser preservada mesmo no acolhimento institucional, mantendo a criança em seu território, próximo à escola, aos serviços públicos e às relações afetivas significativas. A implementação dessas diretrizes ainda sofre limitações, especialmente devido ao subfinanciamento dos serviços, à ausência de formação continuada das equipes e à manutenção de instituições de grande porte que desrespeitam as recomendações de acolhimento em pequenos grupos. Assim, o acolhimento institucional, para ser compatível com o

⁸ A origem do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária será contextualizado no tópico 4.3.

direito à convivência familiar e comunitária, exige revisão profunda das estruturas físicas, dos fluxos institucionais e do modelo de atendimento (Brasil, 2006; Rio Grande do Sul, 2022).

A convivência comunitária não é acessória, mas parte integrante da proteção integral, pois “a inserção comunitária é critério estruturante da qualidade do acolhimento”, pois a segregação territorial reforça estigmas, dificulta a reintegração e prejudica o desenvolvimento emocional (Lima, 2011, p. 4). Muitos serviços ainda operam à margem do território da criança, afastando-a de vizinhos, escolas e redes familiares ampliadas, o que viola o princípio da continuidade das relações. O acolhimento institucional deve preservar vínculos comunitários e promover o acesso da criança a atividades culturais, esportivas e educativas no território onde construiu sua história. Isso exige políticas públicas que reconheçam o território como dimensão fundamental da convivência e que promovam articulação com escolas, unidades de saúde, CRAS, CREAS e organizações comunitárias (Rio Grande do Sul, 2022; Santa Catarina, 2025; Custódio; Souza, 2022).

A análise dos serviços de acolhimento institucional revela também desafios relacionados à adequação física das unidades, à composição das equipes e ao cumprimento dos parâmetros estabelecidos pelas Orientações Técnicas dos Serviços de Acolhimento (Brasil, 2009c). O estudo realizado por Acioli, Barreira, Lima e Lima (2018) sobre os serviços do Recife identificou instituições superlotadas, com número elevado de crianças por educador e infraestrutura inadequada para garantir privacidade, individualização e convivência familiar. Os autores apontam que a falta de ambientes que estimulem relações afetivas dificulta a construção de vínculos entre educadores e crianças, prejudicando o desenvolvimento socioemocional. Serviços que não seguem as orientações técnicas, como limitação do número de crianças, presença de equipe interdisciplinar e elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA), violam frontalmente o direito à convivência familiar e comunitária e contribuem para a reprodução de práticas institucionais do passado (Acioli; Barreira; Lima; Lima, 2018 Rio Grande do Sul, 2022). Portanto,

parte significativa das crianças que retornam ao acolhimento o faz por falta de condições econômicas, ausência de acompanhamento psicossocial ou inexistência de políticas articuladas com saúde, educação e assistência social. A reinstitucionalização é indicador claro do fracasso das políticas de fortalecimento familiar. O acolhimento institucional não deve ser porta giratória e que políticas públicas precisam incluir acompanhamento contínuo, apoio financeiro emergencial, serviços de convivência, atenção à

saúde mental e práticas restaurativas. Assim, a reinstitucionalização revela não apenas falhas familiares, mas falhas do Estado em assegurar a continuidade da proteção integral (Paiva; Moreira; Lima, 2019, p. 12).

Outro aspecto fundamental para compreender a relação entre convivência familiar e acolhimento institucional diz respeito às múltiplas vulnerabilidades vivenciadas por crianças acolhidas. Rizzini *et al.* (2007) sustentam que as dificuldades enfrentadas por crianças e adolescentes com deficiência tendem a se intensificar, apresentando diferentes níveis de demandas que, em regra, exigem intervenções multissetoriais. Contudo, diante da articulação ainda incipiente entre os diversos atores e instituições na maioria dos municípios analisados, observa-se a recorrente reprodução de violações de direitos, especialmente pela incapacidade de assegurar a convivência familiar e comunitária dessas crianças e adolescentes.

O acolhimento institucional, quando inevitável, deve priorizar práticas de cuidado que se aproximem da vida familiar. O ambiente institucional deve se organizar de forma a promover rotinas previsíveis, momentos de diálogo, relações estáveis e escuta sensível. Nesse sentido, o cotidiano do acolhimento deve possibilitar experiências formativas e afetivas, semelhantes às vivenciadas em ambientes familiares. Muitos serviços ainda operam com rotinas rígidas, ausência de participação infantil e práticas disciplinadoras que se distanciam do espírito da proteção integral. Garantir convivência familiar e comunitária no acolhimento institucional exige que profissionais adotem abordagens não punitivas, centradas em vínculos e respeito à autonomia progressiva (Santa Catarina, 2025, p. 47-48).

Por fim, o acolhimento institucional só é compatível com o direito à convivência familiar quando articulado a políticas de fortalecimento da família de origem e, quando necessário, à construção de alternativas familiares seguras, como família extensa, família acolhedora ou adoção. Em pesquisa de campo, Rizzini *et al.* (2007) permitiram identificar de que modo as iniciativas analisadas buscam priorizar a vida em ambiente familiar, mesmo diante de situações frequentemente delicadas de violação de direitos. O estudo destaca que a família, bem como todas as alternativas capazes de viabilizar essa convivência, deve ser tratada como prioridade, considerando aspectos como custos, apoio profissional, infraestrutura, articulação intersetorial e capacitação, com o objetivo de interromper violações de direitos e assegurar o bem-estar da criança e explica que, “acolher as famílias que necessitam de apoio é uma forma de acolher seus filhos e garantir a convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes” (p. 53).

A convivência familiar e comunitária no acolhimento institucional depende diretamente da elaboração e execução qualificada do PIA, instrumento normativo que orienta todas as intervenções realizadas com cada criança e adolescente. O PIA é mecanismo estratégico para garantir não apenas o acompanhamento psicossocial, mas também a manutenção de vínculos afetivos, comunitários e escolares. Pesquisas mostram que, quando o PIA é elaborado de forma superficial ou não é atualizado de modo contínuo, a institucionalização tende a se prolongar além do necessário, produzindo rupturas que poderiam ser evitadas (Furtado; Moraes; Canini, 2017; Lourenço, 2014).

Outro aspecto central para a convivência familiar e comunitária no acolhimento institucional diz respeito à preservação das relações fraternas. Estudos nacionais demonstram que a separação de irmãos em diferentes instituições ainda ocorre de forma frequente, contrariando diretrizes legais e evidências científicas sobre o papel dos vínculos fraternos no desenvolvimento emocional e na proteção contra efeitos adversos da institucionalização. Irmãos funcionam como referência afetiva estável em contextos de ruptura familiar, e sua separação produz sofrimento emocional significativo. Políticas públicas que não asseguram a manutenção de grupos de irmãos reforçam a fragmentação dos vínculos e violam o princípio da continuidade das relações. Para que o acolhimento institucional seja compatível com a convivência familiar e comunitária, é necessário que serviços disponham de infraestrutura e equipes capazes de acolher grupos familiares, além de fluxos que garantam a não separação sem justificativa técnica robusta (Moreira, 2014; Brasil, 2006).

A convivência familiar e comunitária também é profundamente afetada pela escolarização das crianças acolhidas. A avaliação realizada pelos serviços do Recife mostra que muitas instituições ainda direcionam crianças para escolas distantes do território de origem ou para unidades escolares com pouco diálogo com o serviço de acolhimento. Tal prática rompe vínculos comunitários e impede a continuidade das relações escolares, prejudicando o processo de aprendizagem e de socialização. Políticas públicas precisam garantir que crianças acolhidas permaneçam nas escolas de origem sempre que possível, ou, quando necessário, em escolas próximas ao serviço, garantindo acompanhamento escolar, articulação com equipes pedagógicas e estratégias para evitar estigmatização. Assim, a garantia da convivência comunitária passa necessariamente pela articulação entre acolhimento

institucional e políticas educacionais (Acioli; Barreira; Lima; Lima, 2018; Soares, 2016; Rio Grande do Sul, 2022).

Outro eixo relevante para compreender a convivência familiar e comunitária no acolhimento institucional diz respeito às políticas de saúde. Estudos sobre acolhimento evidenciam que crianças institucionalizadas apresentam maior incidência de problemas de saúde física e mental, exigindo articulação constante entre o serviço de acolhimento e a rede de atenção básica, saúde mental, programas de primeira infância e serviços hospitalares. Intervenções na saúde nos primeiros anos de vida, incluindo acompanhamento psicossocial contínuo, são determinantes para minimizar os impactos da institucionalização. A ausência de articulação com a saúde compromete a reintegração familiar, reduz a capacidade protetiva do acolhimento e impede que crianças recebam apoio adequado para questões emocionais e traumáticas relacionadas à separação familiar. Portanto, políticas de saúde são parte indissociável das políticas de convivência familiar (Chagas; Fuchs, 2017; Santa Catarina, 2025).

A convivência comunitária também depende do acesso das crianças acolhidas a atividades culturais, esportivas e de lazer. A integração comunitária fortalece a identidade, amplia redes de apoio e promove sentido de pertencimento. A literatura especializada demonstra que instituições que restringem atividades externas reforçam isolamento social e dificultam a reintegração familiar ou comunitária. Políticas públicas precisam garantir transporte, parcerias institucionais e planejamento de atividades externas contínuas, evitando práticas institucionais que tratam o acolhimento como ambiente fechado. A participação comunitária contribui para combater estigmas e construir relações significativas que promovem desenvolvimento integral (Acioli; Barreira; Lima; Lima, 2018, p. 539).

A articulação entre acolhimento institucional e políticas de assistência social é fundamental para prevenir rupturas de vínculos e promover reintegrações seguras. Políticas de transferência de renda, como o Bolsa Família, reduzem significativamente o risco de acolhimentos motivados por pobreza extrema, evidenciando a importância das políticas de proteção social para preservar a convivência familiar. Estudos citados demonstram que o acolhimento institucional frequentemente ocorre não por violências graves, mas por condições socioeconômicas que poderiam ser mitigadas com políticas de renda, moradia e segurança alimentar. Políticas públicas precisam integrar acolhimento institucional a programas de proteção social, evitando que a institucionalização funcione como

substituto indevido da assistência social (Fachinetto, 2011; Rio Grande do Sul, 2022).

Por fim, a convivência familiar e comunitária no acolhimento institucional exige monitoramento rigoroso e avaliação periódica da qualidade dos serviços. Instituições que não monitoram indicadores de permanência, reintegração, reincidência e participação familiar operam de forma opaca, dificultando a identificação de violações e falhas estruturais. Políticas públicas precisam incorporar sistemas de informação integrados, formação de equipes para análise de dados e estratégias de transparência que permitam controle social e participação da sociedade civil. Assim, o monitoramento contínuo é condição indispensável para garantir que a convivência familiar e comunitária seja efetivamente respeitada no contexto do acolhimento institucional (Pereira; Neris; Melo, 2019; Valente; 2019; Rio Grande do Sul, 2022).

A convivência familiar e comunitária, reconhecida como direito fundamental no artigo 227 da Constituição Federal, representa o eixo normativo central para compreender o acolhimento institucional como medida de caráter estritamente excepcional e transitório. Embora o marco legal seja robusto, a prática institucional ainda revela resquícios de modelos assistencialistas e uso excessivo da institucionalização em contextos de ausência de políticas sociais básicas (Brasil, 2006).

O PNCFC representou avanço significativo ao estabelecer diretrizes de reordenamento dos serviços de acolhimento, enfatizando a excepcionalidade, a provisoriedade e a preservação dos vínculos territoriais. A institucionalização somente deve ocorrer quando a permanência na família representar risco concreto e quando esgotadas as alternativas de apoio familiar, devendo ainda garantir a continuidade das relações comunitárias e o acesso a políticas públicas no território de origem. A literatura demonstra que o afastamento da criança de seu entorno produz impactos emocionais e sociais que dificultam processos de reintegração familiar, reforçando a necessidade de acolhimento institucional em pequenas unidades, com equipes interdisciplinares e ambientes que favoreçam relações afetivas seguras. A implementação dessas diretrizes é desigual no país, com instituições de grande porte, rotinas rígidas e infraestrutura inadequada que contrariam a proteção integral (Brasil, 2006; Rio Grande do Sul, 2022).

O PIA constitui instrumento essencial para assegurar a convivência familiar e comunitária durante a institucionalização, pois organiza objetivos, prazos,

estratégias de fortalecimento de vínculos e ações intersetoriais. Pesquisas apontam que, quando elaborado superficialmente ou sem participação da criança e da família, o PIA deixa de orientar o trabalho técnico e contribui para acolhimentos prolongados e reinstitucionalizações. Cruz, Cavalcante e Costa (2022) explicam que o PIA deve ser atualizado periodicamente e articulado com a rede socioassistencial, de saúde, educação e justiça, garantindo que todas as decisões protetivas preservem vínculos afetivos e comunitários. A ausência de PIAs consistentes evidencia fragilidade na gestão dos serviços e viola princípios legais de planejamento individualizado.

A preservação de relações fraternas constitui outro elemento essencial da convivência familiar e comunitária no acolhimento institucional. Estudos mostram que irmãos atuam como referência afetiva estável em situações de separação familiar e que sua manutenção conjunta reduz impactos emocionais da institucionalização. Contudo, pesquisas apontam que muitos serviços ainda separam irmãos por limitações estruturais, falta de planejamento ou ausência de equipes adequadas, violando o princípio da continuidade das relações. Para que o acolhimento institucional seja compatível com os direitos previstos no ECA, é necessário que políticas públicas assegurem infraestrutura, equipes e fluxos que priorizem o acolhimento conjunto de grupos fraternos, salvo quando houver fundamentação técnica expressa em sentido contrário (Moreira, 2014; Acioli; Barreira; Lima; Lima, 2018; Brasil, 2006).

As relações estabelecidas entre cuidadores e crianças exercem impacto direto sobre a convivência institucional. A literatura enfatiza que vínculos estáveis reduzem efeitos negativos da institucionalização e promovem desenvolvimento socioemocional saudável. No entanto, estudos identificam alta rotatividade de profissionais, sobrecarga de trabalho, ausência de planos de carreira e formação insuficiente, fatores que impedem a construção de relações de confiança. Políticas de convivência familiar e comunitária exigem condições de trabalho dignas, equipes permanentes e investimentos contínuos em formação, sob pena de reproduzir práticas institucionalizantes que desconsideram a centralidade do vínculo afetivo no cuidado (Soares, 2016; Santa Catarina, 2025; Custódio; Souza, 2022).

A convivência familiar e comunitária no acolhimento institucional também depende da articulação com políticas educacionais. Estudos realizados no Recife mostram que a transferência de crianças para escolas distantes ou a ausência de articulação entre serviços de acolhimento e equipes pedagógicas fragiliza vínculos

comunitários e prejudica o desempenho escolar. A literatura reforça que crianças acolhidas devem permanecer, sempre que possível, em suas escolas de origem ou em instituições próximas ao acolhimento, mantendo continuidade de relações sociais e apoio pedagógico. Políticas educacionais integradas ao acolhimento institucional são indispensáveis para assegurar convivência comunitária e desenvolvimento integral (Acioli; Barreira; Lima; Lima, 2018; Rio Grande do Sul, 2022; Custódio; Souza, 2022).

A articulação com políticas de saúde também é fundamental para garantir convivência familiar e comunitária durante a institucionalização. Pesquisas mostram maior incidência de problemas emocionais, depressão, ansiedade e traumas em crianças acolhidas, exigindo acompanhamento psicossocial contínuo e integração com a rede de atenção básica, saúde mental e programas da primeira infância. A literatura demonstra que a ausência de articulação com a saúde compromete reintegrações familiares, limita oportunidades de cuidado integral e reforça práticas institucionalizantes que invisibilizam necessidades emocionais. Assim, políticas públicas precisam assegurar fluxos entre acolhimento, Centro de Atenção Psicossocial Infantojuvenil, unidades de saúde e programas de desenvolvimento infantil (Chagas; Fuchs, 2017; Santa Catarina, 2025; Brasil, 1988).

Políticas de assistência social desempenham papel estratégico para evitar acolhimentos motivados por pobreza extrema e para fortalecer famílias em processo de reintegração. Estudos mostram que transferência de renda, programas de segurança alimentar, benefícios eventuais e políticas de moradia reduzem significativamente acolhimentos desnecessários e reincidências. A literatura evidencia que crianças são frequentemente institucionalizadas não por violências graves, mas por insuficiência de políticas sociais básicas, o que configura violação ao princípio da excepcionalidade da medida protetiva. Políticas de convivência familiar e comunitária, portanto, não podem ser dissociadas das políticas de proteção social, que constituem base material da preservação dos vínculos (Vieira, 2019; Rio Grande do Sul, 2022; Brasil, 1988).

O processo de reintegração familiar representa etapa central para compatibilizar acolhimento institucional e convivência familiar. Estudos demonstram que reintegrações interrompidas ou fracassadas estão associadas à falta de acompanhamento psicossocial, ausência de intervenções intersetoriais e precariedade socioeconômica. Diagnósticos sobre reinstitucionalização apontam

necessidade de acompanhamento pós-acolhimento, apoio material e monitoramento contínuo, sob pena de reproduzir ciclos de afastamento que violam direitos. Assim, políticas públicas devem assegurar estratégias de acompanhamento intensivo, apoio financeiro emergencial, participação da família extensa e utilização de práticas restaurativas para reconstrução de vínculos fragilizados (Paiva *et al.*, 2018; Brasil, 2006; Brasil, 2017b).

O acolhimento institucional só é compatível com a convivência familiar quando acompanhado de alternativas familiares seguras e permanentes, como família extensa, família acolhedora ou adoção. Estudos indicam que, quando a reintegração não é possível, o Estado deve priorizar alternativas familiares, garantindo preparação dos adotantes, busca ativa e equipes interdisciplinares qualificadas. Morosidades processuais, falta de equipes e ausência de políticas de busca ativa ampliam o tempo de institucionalização e violam a excepcionalidade. Assim, políticas de convivência familiar e comunitária exigem fluxo integrado entre varas da infância, SUAS, equipes de acolhimento e serviços especializados (Siqueira, 2011; Brasil, 2009c; Santa Catarina, 2025).

Por fim, a convivência familiar e comunitária no acolhimento institucional depende de sistemas de monitoramento, avaliação contínua e transparência pública. Pesquisas evidenciam que instituições que não monitoram indicadores de permanência, reintegração, escolarização, reinstitucionalização e participação familiar operam de forma opaca, dificultando identificação de falhas e violações. Políticas públicas devem incorporar sistemas integrados de informação, formação das equipes para uso de indicadores e estratégias de controle social. A convivência familiar e comunitária somente se efetiva quando o acolhimento institucional é visto como medida excepcional, planejada, monitorada e articulada com políticas de fortalecimento familiar, participação infantil e redes comunitárias (Pereira; Neris; Melo, 2019; Valente; 2019; Rio Grande do Sul, 2022; Custódio; Souza, 2022).

Assim, percebe-se que o SAI deve ser compreendido como medida excepcional e provisória, destinada exclusivamente à proteção de crianças e adolescentes quando esgotadas ou inviabilizadas as possibilidades de permanência na família de origem ou extensa. À luz do direito à convivência familiar e comunitária, o acolhimento não pode se converter em espaço de permanência prolongada ou de reprodução de violações, mas deve atuar de forma articulada com políticas públicas de fortalecimento familiar, reintegração e alternativas de cuidado

em ambiente familiar. Assim, reafirma-se a necessidade de uma atuação qualificada, intersetorial e comprometida com a proteção integral, capaz de assegurar que o acolhimento institucional cumpra sua finalidade protetiva sem afastar, indevidamente, crianças e adolescentes do convívio familiar e comunitário.

4 ESTRUTURA FÍSICA E RECURSOS HUMANOS NOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL NO BRASIL

A estrutura física dos serviços de acolhimento institucional é elemento essencial para a efetivação dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes previstos na Constituição Federal de 1988. O espaço deve ser planejado de forma a garantir o bem-estar, a segurança e a convivência saudável entre os acolhidos, proporcionando um ambiente o mais próximo possível do contexto familiar. Isso inclui instalações adequadas, dormitórios organizados de acordo com a faixa etária e gênero, áreas de lazer, espaços de estudo e convivência, além de ambientes que promovam a privacidade e o desenvolvimento individual. A precariedade física, por outro lado, pode reforçar a institucionalização e comprometer o princípio da dignidade da pessoa humana.

O primeiro tópico refere-se às características e dinâmicas internas dos serviços de acolhimento institucional, examinadas à luz da Teoria Bioecológica do Desenvolvimento Humano, de Urie Bronfenbrenner. A perspectiva bioecológica permite compreender o acolhimento como ambiente de desenvolvimento que deve ser estruturado em torno de processos proximais qualificados, capazes de promover segurança, vínculos, estabilidade e oportunidades de participação social. Assim, a rotina, a organização dos espaços, a qualidade das relações entre profissionais e acolhidos, e a oferta de experiências progressivamente desafiadoras tornam-se dimensões centrais para avaliar a aderência desses serviços aos princípios da proteção integral. Ademais, destaca-se a importância da capacitação continuada das equipes, cuja atuação interdisciplinar constitui elemento indispensável para garantir o atendimento individualizado, a preservação de vínculos familiares e a construção do projeto de vida da criança ou adolescente.

O segundo tópico aborda os dados e indicadores sobre os serviços de acolhimento institucional no Brasil. Por meio de sua coleta anual, o Censo SUAS oferece informações detalhadas sobre infraestrutura, equipes, capacidade de atendimento, financiamento e modalidades de acolhimento, permitindo diagnosticar tendências e fragilidades da rede nacional. A leitura desses dados evidencia a predominância persistente do acolhimento institucional em relação ao acolhimento familiar, a insuficiência de equipes técnicas em grande parte dos municípios, e a existência de profundas desigualdades regionais na oferta dos serviços. Os

indicadores também revelam desafios para a implementação plena dos princípios de excepcionalidade e provisoriedade, especialmente diante da morosidade dos processos judiciais, da falta de políticas preventivas e do limitado investimento em programas de apoio às famílias de origem.

O terceiro eixo examina as políticas públicas voltadas ao acolhimento institucional, enfatizando sua intersetorialidade e a necessidade de uma atuação estatal integrada. A proteção integral, conforme delineada pela Constituição de 1988 e pelo ECA, demanda articulação entre assistência social, saúde, educação, justiça e direitos humanos, de modo que o afastamento familiar e a permanência no serviço de acolhimento não se tornem respostas isoladas, mas ações inseridas em uma rede de proteção interligada. Nesse quadro, destacam-se instrumentos como o PNCFC, a PNAS, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais e o Marco Regulatório do SUAS. A intersetorialidade se manifesta tanto nas ações de prevenção do afastamento quanto nos processos de reintegração familiar, colocação em família substituta e acompanhamento pós-acolhimento. No entanto, a efetivação dessa lógica ainda esbarra em dificuldades estruturais: desigualdade na distribuição de recursos, falta de alinhamento entre políticas setoriais, baixa institucionalização de fluxos intersetoriais e fragilidade dos mecanismos de monitoramento.

O quarto e último tópico corresponde à análise da realidade dos serviços de acolhimento de Santa Maria, Sobradinho, Vera Cruz e Vale do Sol, todos no Estado do Rio Grande do Sul. A investigação territorial permite identificar como os parâmetros normativos e diretrizes nacionais se concretizam (ou não) na prática local. Observam-se desafios típicos de municípios de pequeno porte, como restrições orçamentárias, dependência de repasses federais, limitação de equipes técnicas e dificuldade de oferta de modalidades diversificadas de acolhimento, especialmente o acolhimento familiar. A análise evidencia a importância da governança local, da formação continuada dos profissionais, da articulação com o Poder Judiciário e Ministério Público e da existência — ou ausência — de fluxos bem estabelecidos entre CRAS, CREAS, Conselhos Tutelares e serviços de acolhimento. Por outro lado, um dos municípios também revela potencialidades, como a proximidade com a comunidade, o fortalecimento de redes locais e a possibilidade de projetos individualizados mais rápidos quando há articulação eficiente entre os atores do Sistema de Garantia de Direitos.

4.1 Características dos serviços de acolhimento institucional: a Teoria Bioecológica do desenvolvimento humano, funcionamento, dinâmicas internas e capacitação dos profissionais dos serviços de acolhimento

Como já visto no primeiro capítulo, com o ECA, as medidas de acolhimento passaram a ser devidamente regulamentadas e classificadas em acolhimento institucional e acolhimento familiar, cada uma com finalidades e características próprias. O ordenamento jurídico assegura não apenas a proteção dos direitos de crianças e adolescentes, mas também a aplicação de medidas de proteção sempre que esses direitos forem ameaçados ou violados. Nessas situações, quando a reintegração familiar não é possível, cabe ao Estado assumir o cuidado por meio do acolhimento.

Antes de abordar as características físicas do SAI, é importante relacionar sua importância com a teoria bioecológica do desenvolvimento humano, criada por Urie Bronfenbrenner, um psicólogo americano nascido na Rússia que destacou sua trajetória através do estudo do desenvolvimento infantil.

Referida teoria, define o desenvolvimento humano como o resultado da interação contínua entre um indivíduo ativo e os múltiplos ambientes que o cercam, “Essa teoria entende que o desenvolvimento humano é um processo contínuo e temporal, contido em diversos contextos que interagem dentro da sua pluralidade, não se restringindo a um espaço físico” (Tenório; Lima, 2020, p. 255).

Essa interação ocorre ao longo do tempo e é influenciada tanto pelas características pessoais quanto pelas propriedades mutáveis dos contextos sociais, mostrando-se fundamental sua observância quando estamos diante de crianças e adolescentes, em especial àqueles retirados do contexto familiar (Araújo, 2019).

Os sujeitos em desenvolvimento são constituídos por características singulares de percepção e ação social, que adaptam suas funções e papéis, modificando-se de acordo com as interações sociais e vinculações afetivas que vão se estabelecendo em díades, tríades, ou em grupos maiores. (Araújo, 2019, p. 79).

Com a reformulação de sua teoria, Bronfenbrenner propõe um modelo composto por quatro aspectos inter-relacionais fundamentais para a compreensão desse processo: relação dinâmica entre pessoa, processos, contextos e tempo, elementos sintetizados no modelo Processo-Pessoa-Contexto-Tempo (PPCT), “dessa forma, o Modelo Bioecológico passa a ser compreendido como mais

adequado para o entendimento do desenvolvimento humano” (Assis; Moreira; Fornasier, 2021).

No Modelo Bioecológico do Desenvolvimento, o componente *Pessoa* refere-se às características individuais que influenciam diretamente os processos proximais. Destacam-se as *disposições generativas*, que iniciam e sustentam esses processos, como curiosidade, iniciativa, engajamento em atividades, responsividade social e capacidade de adiar gratificações. Em contraste, as *disposições inibidoras* dificultam ou impedem os processos proximais, podendo manifestar-se em dois polos: de um lado, impulsividade, agressividade e dificuldade de autocontrole; de outro, apatia, insegurança, timidez e evitação de atividades. Além disso, a Pessoa possui *recursos*, entendidos como potencialidades e limitações biopsicológicas que condicionam sua capacidade de envolvimento efetivo nos processos proximais, variando conforme o estágio do desenvolvimento. Por fim, as *características de demanda* dizem respeito a atributos pessoais que influenciam as reações do ambiente social, podendo estimular ou desencorajar interações que favoreçam ou obstaculizem o desenvolvimento psicológico (Bronfenbrenner, 1996).

Ainda na perspectiva Bioecológica, reconhece-se que tanto os aspectos objetivos quanto os subjetivos são essenciais para a ocorrência das interações — os chamados processos proximais, que, por sua vez, impulsionam o desenvolvimento humano. Araújo complementa que os aspectos objetivos e subjetivos:

são forças que operam em um campo fenomenológico onde a experiência enfoca os sentimentos e todos os fatores que o circundam: crenças pessoais, esperanças, dúvidas, amor, ódio, dentre outros, que acontecem no decorrer das fases do ciclo da vida e que podem estar relacionados consigo mesmo e com os outros: familiares, amigos, sociedade. Em contrapartida, está o campo experimental, frequentemente associado ao desenvolvimento cognitivo e às mudanças do ambiente percebidas em fases sucessivas do curso da vida, até o envelhecimento (Araújo, 2019, p. 79).

Os *processos proximais* são “formas particulares de interação entre organismos e ambientes” (Narvaz; Koller, 2024 *apud* Tenório; Lima, 2020, p. 256) e, para que esses processos se estabeleçam, é necessário que a pessoa se envolva em uma atividade regular e mantida ao longo de um período prolongado. Tal atividade deve apresentar complexidade crescente, enquanto os objetos e símbolos disponíveis no ambiente precisam estimular a atenção, a exploração, a manipulação e a imaginação da pessoa em desenvolvimento (Tenório; Lima, 2020, p. 255).

Dando sequência à análise dos quatro pilares da teoria, o *contexto de desenvolvimento* é conceituado como o ambiente no qual o sujeito está inserido. É nesse espaço que se estabelecem os processos de interação que promovem o desenvolvimento, o qual não se limita a um único ou imediato ambiente, mas é composto por diferentes estruturas organizadas de forma interdependente — cada uma contida na outra, à semelhança das bonecas russas, metáfora que representa a estrutura da teoria (Narvaz; Koller, 2024 *apud* Tenório; Lima, 2020, p. 256). Segundo o autor, o contexto é estruturado da seguinte forma: microssistema, mesossistema, exossistema e macrossistema. Relacionando com o presente estudo, explico cada um deles.

O *microssistema* seria o local em que acontecem os processos proximais a partir da presença de pessoas próximas, ou seja, seria o local imediato onde as crianças institucionalizadas estão inseridas e estabelecem suas relações mais imediatas. O *mesossistema* constitui-se um conjunto de microssistemas com que o indivíduo convive e as suas inter-relações que foram instituídas por meio da ligação entre dois ou mais microssistemas, como as relações entre as crianças e as suas famílias de origem, as crianças e a comunidade (Narvaz; Koller, 2024 *apud* Tenório; Lima, 2020, p. 256).

Já o *exossistema* compreende os ambientes nos quais a pessoa não participa diretamente, mas que exercem influência indireta sobre o seu desenvolvimento. Nesse nível, inserem-se, por exemplo, os processos que envolvem a pré e pós-institucionalização de crianças em acolhimento, como as ações do Juizado da Infância e Juventude, Conselho Tutelar, delegacias, Ministério Público, além dos meios de comunicação, das condições de trabalho dos pais ou responsáveis e das relações familiares dos educadores, entre outros fatores que impactam, ainda que de forma mediada, o percurso de desenvolvimento da criança (Araújo, 2019).

A última estrutura do contexto de desenvolvimento, é o *macrossistema*, o qual se constitui pelo “conjunto de ideologias, valores e crenças, religiões, formas de governo, dentre outros, que influenciam o desenvolvimento do sujeito” (Tenório; Lima, 2020, p. 257) destacando a importância da observância, inclusive destas questões, no ambiente em que crianças e adolescentes estão inseridos, ainda que de forma provisória.

Retomando os pilares da teoria, o último elemento, denominado *tempo*, refere-se à dimensão que abrange tanto os eventos normativos do ciclo da vida quanto os não normativos, que exercem influência significativa sobre o desenvolvimento do sujeito. Esses últimos, também chamados de eventos inesperados, podem modificar

de forma relevante a dinâmica dos contextos nos quais o indivíduo está inserido. Trazendo para o contexto das crianças em situação de acolhimento institucional, Araújo acrescenta “a transferência para o contexto de abrigamento reflete a mudança do ambiente e a necessidade de adaptação ao novo local, haja vista que os papéis mudam e a rotina é alterada” (Araújo, 2019, p. 85).

Tenório e Lima (2020) destacam que um aspecto importante na teoria se refere às estruturas interpessoais presentes nos contextos de desenvolvimento humano. Essas estruturas manifestam-se nas relações entre as pessoas, configurando um ambiente favorável à formação e ao fortalecimento das díades. As díades, conforme conceitua Assis; Moreira; Fornasier (2021, p. 6), é um:

sistema de duas pessoas que estabelecem uma relação, independentemente do nível de envolvimento entre as partes, seja prestando atenção na atividade uma da outra ou mesmo ambas participando. Esta relação estabelece por si só um contexto crítico para o desenvolvimento e um bloco construtor básico do microssistema. A relação ganha nova nomenclatura à medida que mais pessoas participam da relação – podendo ser chamadas de tríades, tétrades e assim sucessivamente.

O CONANDA, criado pela Lei nº 8.242/1991, tem como um de seus principais objetivos elaborar normas gerais para a Política Nacional de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente, bem como zelar por sua efetiva aplicação, assegurando a promoção, a defesa e a garantia desses direitos em todo o território nacional, além de “acompanhar o reordenamento institucional propondo, sempre que necessário, modificações nas estruturas públicas e privadas destinadas ao atendimento da criança e do adolescente” (Brasil, 1991).

No mesmo sentido, as Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, elaboradas em conjunto pelo CONANDA e pelo CNAS, configuram-se como um marco normativo e orientador para a organização e gestão dos serviços de acolhimento em todo o território brasileiro. Esse documento tem como objetivo estabelecer diretrizes, princípios e parâmetros técnicos que assegurem o respeito integral aos direitos de crianças e adolescentes em situação de afastamento do convívio familiar, promovendo um atendimento qualificado, humanizado e pautado na proteção integral (Brasil, 2009c).

As orientações enfatizam a importância do caráter temporário e excepcional do acolhimento, do planejamento individualizado e da atuação interdisciplinar, visando à reintegração familiar ou, quando não for possível, à colocação em família substituta,

sempre com foco no melhor interesse da criança e do adolescente. Além disso, o documento traz, de forma detalhada, os parâmetros de funcionamento das modalidades de acolhimento institucional e do serviço de acolhimento em família acolhedora, traçando suas principais características e requisitos. Sobre a finalidade do documento, transcrevo parte da introdução:

tem como finalidade regulamentar, no território nacional, a organização e oferta de Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, no âmbito da política de Assistência Social. Sua formulação levou em consideração diversas discussões sobre essa temática, realizadas em diferentes fóruns – regionais, nacionais e internacionais - cabendo destacar as Conferências Estaduais e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente realizadas em 2007, e, em especial, os encontros do Grupo de Trabalho Nacional Pró-Convivência Familiar e Comunitária – GT Nacional (Brasil, 2009).

No presente estudo, serão abordados apenas os dois tipos de acolhimento institucional destinados a esse público, conforme classificação do CNAS: o abrigo institucional, caracterizado pelo atendimento a grupos de crianças e adolescentes em unidades com estrutura física e equipe técnica organizadas, e a casa-lar, modalidade que busca uma convivência mais próxima da dinâmica familiar, com número reduzido de acolhidos e presença constante de um cuidador residente, favorecendo relações afetivas mais estáveis e individualizadas (Brasil, 2009c).

Antes de adentrar nas características de cada modalidade de acolhimento institucional, é importante ressaltar que, dentro do SUAS, o serviço de acolhimento está inserido na Proteção Social Especial de alta complexidade, que tem como seguinte conceito, segundo a cartilha elaborada pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul:

a proteção especial de alta complexidade é dirigida ao acompanhamento das famílias e indivíduos sem referência (em situação de abandono, moradores de rua, entre outros) e/ou em situação de ameaça, que necessitam ser afastados de seu núcleo familiar e comunitário, os quais demandam acolhimento. Os serviços de acolhimento institucional organizam-se de acordo com o público atendido (Rio Grande do Sul, 2022).

Conforme estabelecem as Orientações Técnicas do CNAS (Brasil, 2009c), a principal característica da modalidade *casa-lar*, além da limitação do número de acolhidos a, no máximo, dez crianças ou adolescentes, eles residem na presença de um educador/cuidador, indivíduo ou casal, que compartilha a moradia com os acolhidos e assume a responsabilidade pelos cuidados diários e pela organização da rotina do ambiente doméstico (Silveira; Schmidt, 2023).

Além disso, essa modalidade conta com a atividade 'mãe social', regulamentada pela Lei nº 7.644/1987. A atividade é destinada a instituições sem fins lucrativos ou de utilidade pública que adotam o sistema de casas-lares para o acolhimento de crianças e adolescentes abandonados. A norma define 'mãe social' como a pessoa que, dedicada ao cuidado desses acolhidos, assume a responsabilidade social por eles no ambiente da casa-lar. De acordo com a lei, a casa-lar constitui uma unidade residencial sob a responsabilidade da mãe social e pode abrigar até dez crianças ou adolescentes (Brasil, 1987).

Os dispositivos legais estabelecem que o trabalho da mãe social possui caráter intermitente, sendo realizado pelo tempo necessário ao cumprimento de suas funções (Art. 6º). Determinam também que sua remuneração deve ser reajustada conforme a legislação vigente, com desconto referente à alimentação fornecida pelo empregador (Art. 7º). Para o exercício da função, a candidata deve passar por processo de seleção e por treinamento específico, composto por formação teórica e estágio prático de até 60 dias, sem geração de vínculo empregatício (Art. 8º e §§ 1º e 2º). Durante o estágio, a candidata tem direito a seguro contra acidentes pessoais, alimentação, moradia e auxílio para vestuário e despesas pessoais, além de assistência médica e hospitalar assegurada pelo Ministério da Previdência e Assistência Social (§§ 3º e 4º) (Brasil, 1987).

O artigo 9º da referida lei, indica as condições exigíveis para o cargo, como idade mínima de 25 anos, ter completado o primeiro grau escolar, sanidade física e mental, conduta social ilibada, aprovação no estágio e teste psicológico exigido (Brasil, 1987).

Diferentemente da casa-lar, e também com base nas Orientações Técnicas do CNAS, o *abrigo institucional* caracteriza-se por possuir características similares às de uma residência e estar situado em áreas residenciais, integrando-se à comunidade. É essencial que proporcione um ambiente acolhedor e condições institucionais que assegurem um atendimento digno. O atendimento deve ser personalizado, realizado em pequenos grupos, promovendo o convívio familiar e comunitário das crianças e adolescentes, além de incentivar a utilização dos recursos e serviços disponíveis na comunidade local (Brasil, 2009c).

O público-alvo também são crianças de 0 a 18 anos, porém, devem ser evitadas especificidades ou exclusividade no atendimento, como restrições por idade, sexo ou condição de saúde. Quando necessário, o cuidado especializado

deve ser garantido por meio da rede de serviços, que também pode apoiar na capacitação dos cuidadores (Brasil, 2009c). O Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), assim dispõe:

Abrigo: acolhimento provisório com capacidade máxima para 20 crianças e adolescentes por unidade. 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.

Casa-Lar: acolhimento provisório oferecido em unidades residenciais, com capacidade máxima para 10 crianças e adolescentes por unidade, nas quais pelo menos uma pessoa ou casal trabalha como educador/cuidador residente – em uma casa que não é a sua – prestando cuidados a um grupo de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar (Brasil, 2009c).

Dito isso, percebe-se que a principal diferença entre casa-lar e abrigo institucional está na forma de convivência e organização. A casa-lar oferece um ambiente mais familiar, com poucos acolhidos e a presença de um cuidador residente que favorece vínculos afetivos próximos. Já o abrigo institucional atende um número maior de crianças e adolescentes, com equipe técnica em regime de turnos, resultando em uma convivência mais coletiva e menos individualizada.

Quadro 1 – Comparativo entre duas modalidades de acolhimento institucional.

Aspecto	Casa-Lar	Abrigo Institucional
Definição	Unidade residencial com caráter familiar, com cuidador residente responsável pelas crianças e adolescentes acolhidos.	Unidade institucional com estrutura administrativa, equipe técnica e educadores em regime de plantão.
Público-alvo	Crianças e adolescentes de 0 a 18 anos, com prioridade para grupos de irmãos e casos que demandam acolhimento prolongado.	Crianças e adolescentes de 0 a 18 anos devendo ser evitadas especializações e atendimentos exclusivos.
Capacidade máxima	10 crianças/adolescentes por unidade.	Até 20 crianças/adolescentes por unidade.
Presença do cuidador	Cuidador residente, com permanência contínua no local.	Educadores por escala de trabalho, sem residência no local.
Vínculo com os acolhidos	Estímulo à construção de vínculo afetivo e ambiente familiar.	Atendimento técnico e institucional, com foco na proteção imediata.

Infraestrutura	Similar a uma residência unifamiliar, seguindo o padrão arquitetônico das demais residências da comunidade na qual estiver inserida.	Deverá manter aspecto semelhante ao de uma residência, seguindo o padrão arquitetônico das demais residências da comunidade na qual estiver inserida.
Equipe técnica	Atuação externa e articulada com a rede, sem necessidade de base fixa na residência.	Base fixa na unidade, com profissionais presentes durante o dia.
Organização da rotina	Flexível e adaptada às necessidades dos acolhidos, com foco na convivência familiar.	Rotina mais estruturada, com regras e horários definidos.
Localização	Residências em bairros residenciais, respeitando o padrão socioeconômico da população local.	Estrutura física discreta, também inserida em áreas residenciais.

Fonte: Adaptado de Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes (Brasil, 2009c, p. 68-81).

Conforme previsto no ECA, o tempo máximo do acolhimento institucional é de dezoito meses, por se tratar de medida excepcional e provisória. Deve-se realizar um trabalho de acompanhamento e fortalecimento com a família de origem; contudo, na impossibilidade de reintegração, busca-se a colocação na família extensa. Caso não existam vínculos familiares que possibilitem essa alternativa, a adoção torna-se a medida indicada para garantir o direito à convivência familiar e comunitária da criança ou do adolescente (Souza, 2019). “As casas de acolhida são lugares transitórios, que devem assegurar às crianças e adolescentes que lá se encontram proteção e cuidado” (Souza, 2019, p. 47).

E para isso, a equipe técnica precisa estar capacitada para suprir essas demandas de cuidado essenciais. Os profissionais precisam estar cada vez mais envolvidos com o atendimento dos acolhidos “precisam estar aptos e preparados para os desafios impostos pelo trabalho, sob o risco de não conseguirem acompanhar as constantes mudanças que suas práticas demandam” (Rizzini; Naif; Baptista, 2024, p. 95).

Conforme enfatiza Silveira e Gorcevski (2024), a formação continuada e a capacitação dos profissionais que atuam na promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente foram incorporadas ao ECA como medida de prevenção, por meio da Lei nº 13.010/2014, que incluiu o inciso III ao artigo 70-A.

Ainda sobre as legislações que preveem a capacitação dos profissionais do cuidado, a Lei 13.257/2016 que dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância, prevê em seu artigo 9º que as políticas voltadas à primeira infância devem ser articuladas com as instituições de formação profissional, de modo a adequar os cursos às características e necessidades das crianças e a garantir a formação de profissionais qualificados, possibilitando a ampliação e a melhoria da qualidade dos diversos serviços oferecidos (Brasil, 2016).

Segundo as Orientações Técnicas, o cuidador precisa ter formação mínima de nível médio e ter tido alguma experiência em atendimento a crianças e adolescentes. Além disso, os cuidadores precisam ter ciência de sua importância no desenvolvimento de relações afetivas positivas com as crianças e adolescentes acolhidos “O documento destaca ainda a importância da relação de afetividade e de valorização da individualidade do acolhido” (Souza, 2019, p. 48).

Os educadores, profissionais que atuam nas instituições de acolhimento, são aqueles que se relacionam diretamente com as crianças e adolescentes no cotidiano, sendo responsáveis por atender às suas necessidades e garantir os cuidados indispensáveis ao seu bem-estar, “todavia, são os que recebem menores salários no abrigo” (Furlan, 2020, p. 48).

Por isso, destaca-se a importância da valorização dos profissionais do cuidado, por serem, principalmente, a linha de frente na formação e preparação das crianças e adolescentes acolhidos institucionalmente e os maiores responsáveis por capacitá-los para o futuro na sociedade (Silveira; Gorczewski, 2024, p. 254).

Figueiró (2012, p. 42) aponta que “Os diversos serviços de acolhimento institucional para crianças e adolescentes passam por inúmeras dificuldades, (...) e o despreparo dos profissionais que trabalham nas instituições”. Para que os cuidadores possam compreender seu importante papel na vida dos acolhidos, também precisam ter um espaço de escuta e troca. Nesse sentido, destaca-se que “Os cuidadores/educadores necessitam de orientação continuada e espaços de escuta para dividirem suas angústias sobre o seu fazer, podendo partilhar suas demandas e experiências” (Souza, 2019, p. 49).

No contexto das instituições de acolhimento, o papel dos educadores e cuidadores assume grande relevância, uma vez que são eles que mantêm contato direto e contínuo com as crianças e adolescentes, exercendo funções que envolvem cuidado, afeto e orientação. Diante das múltiplas exigências emocionais e práticas

dessa atuação, torna-se essencial que esses profissionais recebam suporte constante, tanto no aspecto técnico quanto no emocional, a fim de qualificar suas intervenções e preservar sua própria saúde mental.

4.2 Dados e indicadores sobre os serviços de acolhimento institucional no Brasil: Censo SUAS e Portal SNA como ferramenta de análise.

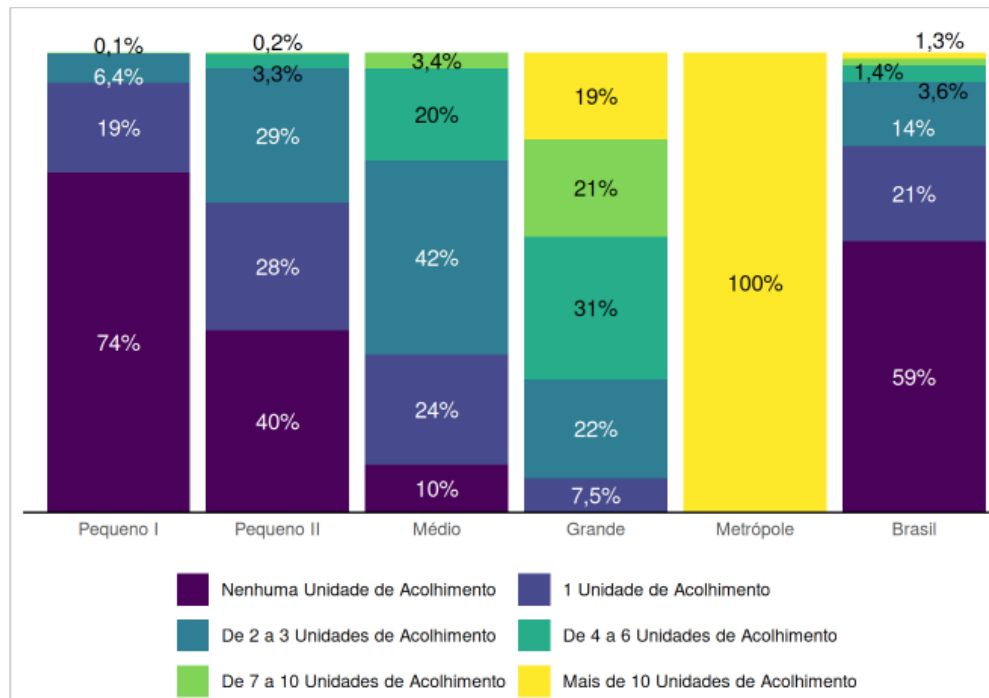
O acolhimento institucional de uma criança ou adolescente constitui uma medida excepcional e temporária, utilizada como fase de transição enquanto se trabalha para a reintegração familiar. Sua aplicação ocorre após cuidadosa análise da situação, sempre com o objetivo de garantir a segurança e a proteção do acolhido, podendo decorrer de diversos motivos que justificam o afastamento do convívio familiar (Gorczevski; Silveira, 2025).

No entanto, é importante destacar que o acolhimento institucional ocorre por medida de proteção aplicada aos pais ou responsáveis, conforme preceitua o art. 101, inciso VII do ECA, não podendo representar privação de liberdade (Brasil, 1990). Esse acolhimento pode ocorrer de forma provisória, enquanto se trabalha para o fortalecimento familiar e a possível reintegração, ou tornar-se definitivo nos casos em que há a destituição do poder familiar. Em ambas as situações, as crianças e adolescentes permanecem em instituições até que uma solução adequada seja definida.

Para compreender de forma mais precisa a atual estrutura do SAI no Brasil, utilizam-se como referência os dados do Censo SUAS, instrumento de monitoramento contínuo do MDS. Trata-se de um levantamento anual que coleta informações, por meio de formulário eletrônico preenchido por Secretarias e Conselhos de Assistência Social dos estados e municípios, acerca dos padrões de serviços, programas e projetos da política de Assistência Social. Publicado pela primeira vez em 2010 e atualizado nos anos subsequentes, o Censo SUAS reúne dados sobre gestão e financiamento, Cadastro Único, infraestrutura, gestão do trabalho e educação permanente, serviços, benefícios e participação social. A gestão dessas informações contribui para a transparência da política, para a análise de sua evolução ao longo do tempo e para o aprimoramento do planejamento, permitindo identificar avanços, corrigir fragilidades e subsidiar gestores, técnicos e pesquisadores envolvidos no SUAS (Brasil, 2024a).

Em relação à estrutura das Unidades de Acolhimento Institucional, será feita uma análise com base nos dados do Censo SUAS referente ao ano de 2022 (figura 1). As Unidades de Acolhimento integram a Proteção Social Especial de Alta Complexidade e têm como finalidade atender pessoas e famílias com vínculos rompidos ou fragilizados, ou em situação de abandono, ameaça ou violação de direitos, assegurando a proteção integral. Observa-se, contudo, que esses serviços se concentram majoritariamente em municípios de maior porte populacional, sendo que todas as metrópoles contam com mais de dez unidades, enquanto cerca de 74% dos municípios de pequeno porte I não dispõem de serviços de alta complexidade. Diante dessa desigualdade, a Resolução CNAS nº 31/2013 estabelece parâmetros para a oferta regionalizada e a expansão qualificada desses serviços, atribuindo ao órgão gestor estadual a responsabilidade por sua organização nos municípios menores (Brasil, 2024a).

Figura 1 – Unidades de Acolhimento e estimativas da população para os municípios, segundo porte populacional.



Fonte: extraída do Portal Censo SUAS (Brasil, 2024a).

Quanto à natureza do acolhimento, observa-se que a maioria das Unidades de Acolhimento é executada por Organizações da Sociedade Civil. Contudo, esse percentual apresentou redução no período entre 2012 e 2022, passando de 66,4%

das unidades sob execução de Organizações da Sociedade Civil em 2012 para 63,4% em 2022 (Brasil, 2024a).

Quanto às condições de acessibilidade, os dados evidenciam avanços ao longo dos anos, especialmente em 2022, embora ainda insuficientes. As adaptações mais frequentes nas Unidades de Acolhimento foram a rota acessível ao banheiro, presente em 50,9% das unidades, enquanto as menos observadas referem-se ao acesso principal adaptado com rampas e rota acessível desde a calçada até o interior, identificadas em cerca de metade das unidades. O banheiro adaptado para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida esteve presente em 47,9% das unidades, e o acesso principal adaptado com rota acessível foi registrado em 45,6%, indicando que a acessibilidade ainda não é plenamente garantida nesses serviços (Brasil, 2024a).

Em síntese, a análise dos dados do Censo SUAS 2022 revela que, apesar da relevância das Unidades de Acolhimento Institucional para a proteção integral, persistem desafios estruturais importantes. Os serviços concentram-se nos municípios de maior porte, deixando lacunas significativas nos municípios pequenos, o que reforça a necessidade de oferta regionalizada. Predomina a execução por Organizações da Sociedade Civil, ainda que em leve redução, e as condições de acessibilidade, embora tenham avançado, permanecem insuficientes, evidenciando a urgência de maior planejamento, investimento e fiscalização para assegurar a efetiva garantia dos direitos das pessoas acolhidas.

Quanto à fiscalização, os dados apresentados decorrem das informações obtidas a partir de inspeções periódicas realizadas por membros do Ministério Público, fundamentadas na Resolução Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) nº 67/2011, que estabelece a uniformização das fiscalizações em unidades destinadas ao cumprimento de medidas socioeducativas de internação e semiliberdade, bem como na Resolução CNMP nº 71/2011, que disciplina a atuação ministerial na defesa do direito fundamental à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes em situação de acolhimento (CNMP, 2022).

Com base nos dados relativos ao ano de 2024, verifica-se que 98,59% das unidades de acolhimento institucional e 96,89% das unidades de acolhimento familiar no Brasil foram devidamente fiscalizadas. Os membros responsáveis informaram ter realizado inspeções presenciais nos locais de acolhimento, das quais resultaram 104 registros de notícias de fato, concentrando-se a maior parte delas no

estado de Goiás (37,04%). Ao final dos procedimentos fiscalizatórios, foram adotadas 1.308 providências pelo órgão responsável pela fiscalização (CNMP, 2024).

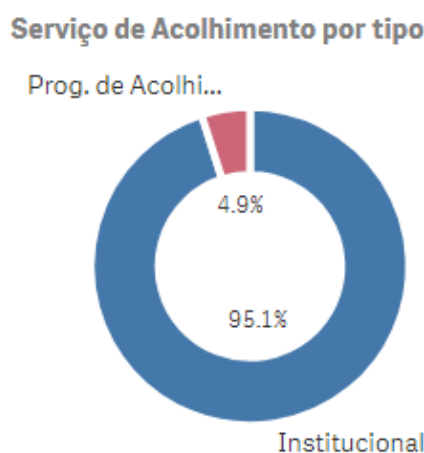
Diante desse panorama, constata-se que a atuação fiscalizatória do Ministério Público apresenta elevado grau de cobertura formal dos serviços de acolhimento no país, evidenciando o cumprimento das diretrizes estabelecidas pelo CNMP e a importância institucional do controle externo na proteção dos direitos de crianças e adolescentes. Contudo, a expressiva quantidade de notícias de fato registradas e de providências adotadas a partir das inspeções revela que a ampla fiscalização não elimina, por si só, a ocorrência de irregularidades, indicando a persistência de fragilidades estruturais e operacionais nos serviços de acolhimento.

Em relação ao tipo de acolhimento ofertado e o perfil dos acolhidos, serão apresentados os dados atualizados extraídos do Sistema Nacional de Adoção de Acolhimento, instituído em 2019 e que resulta da integração do Cadastro Nacional de Adoção com o Cadastro Nacional de Crianças Acolhidas, cuja gestão compete ao Comitê de Apoio ao SNA, criado pela Portaria SEP nº 10, de 17 de junho de 2021, sendo o sistema regulamentado pela Resolução nº 289/2019 do respectivo Conselho (CNJ, 2019).

O SNA passou a reunir informações de milhares de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, adotando uma abordagem integrada e centrada na criança, em consonância com a doutrina da proteção integral prevista na Constituição Federal e no ECA. Seus principais destinatários são as crianças e adolescentes em acolhimento familiar ou institucional que aguardam o retorno à família de origem ou a colocação em família substituta, por meio da adoção (CNJ, 2019).

No diagnóstico atualizado, em 14 de dezembro de 2025, pelo SNA, constatou-se que apenas 4,9% dos casos correspondem à modalidade de acolhimento familiar, totalizando 207 registros, enquanto a expressiva maioria, 95,1%, permanece vinculada ao modelo de acolhimento institucional, equivalente a 3.991 casos (Brasil, 2025), conforme ilustrado na Figura 2 a seguir:

Figura 2 – Gráfico que apresenta os tipos de acolhimento utilizados no Brasil.



Fonte: Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (CNJ, 2025).

A partir desses dados, a Tabela 1 apresentada a seguir evidencia a distribuição regional dos serviços de acolhimento no território nacional, permitindo visualizar as principais regiões do país onde se concentra o acolhimento institucional, bem como aquelas em que ainda não houve a implantação do serviço de acolhimento familiar. Além disso, o quadro comparativo explicita o número de crianças e adolescentes acolhidos em cada região, possibilitando uma análise mais aprofundada das desigualdades territoriais na oferta dos serviços e da efetividade das políticas públicas voltadas à garantia do direito à convivência familiar e comunitária, com base nas informações extraídas do SNA (CNJ, 2025).

Tabela 1 – Quantidade de crianças e adolescentes acolhidos e os tipos de serviços de acolhimento disponíveis em cada região do Brasil.

REGIÃO	Número de serviço de acolhimento por região	Número de crianças e adolescentes acolhidos por região	Municípios com o acolhimento Institucional implementado	Municípios com o serviço de acolhimento familiar implementado
Centro-oeste	559	2.613	323	5
Nordeste	1.123	5.063	665	19
Norte	473	1.768	224	12
Sudeste	3.140	16.596	1.728	59
Sul	3.019	9.257	1.051	112

Fonte: Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento atualizado em 14 de dezembro de 2025 (CNJ, 2025).

Destaca-se que a diferença observada na soma total entre o número de municípios que ofertam o acolhimento institucional e aqueles que dispõem do acolhimento familiar decorre do critério de contabilização adotado pelo SNA, que considera o número de famílias acolhedoras cadastradas nos programas. Conforme esclarece o próprio portal do SNA, o “número informado de acolhimento familiar reflete o total de famílias acolhedoras cadastradas. Cada Serviço de Acolhimento Familiar pode ter mais de uma família cadastrada” (CNJ, 2025). Na Região Sul, por exemplo, há 1.856 famílias acolhedoras cadastradas em 112 municípios que aderiram a essa modalidade de serviço. De modo mais específico, no estado do Rio Grande do Sul, 20 municípios ofertam o acolhimento familiar, reunindo um total de 179 famílias cadastradas.

No mesmo sentido, estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), divulgado em outubro de 2023, evidencia que os Serviços de Acolhimento em Família Acolhedora têm ampliado sua presença ao longo dos últimos 17 anos. Elaborado por Enid Rocha Andrade da Silva, técnica de planejamento e pesquisa da Disoc/IPEA, o relatório aponta, contudo, que essa modalidade ainda necessita de ações de apoio e fortalecimento para sua efetiva consolidação. Embora haja avanços na perspectiva do acolhimento em ambiente familiar, o modelo institucional permanece predominante no país, em descompasso com a diretriz estabelecida pelo ECA, que confere prioridade aos programas de acolhimento em família (IPEA, 2023).

Os dados do CNMP indicam crescimento significativo do acolhimento familiar, em serviços, famílias cadastradas e número de acolhidos, mas ainda insuficiente para alterar o cenário nacional, que continua predominantemente institucional. Apesar disso, a expansão dos Serviços de Acolhimento em Família Acolhedora e a redução dos SAI avançam na direção prevista pelo PNCFC. O próximo desafio é acelerar essa mudança para consolidar o acolhimento familiar como prática prioritária no país (CNMP, 2024).

A implementação do Serviço de Acolhimento Familiar pelos municípios enfrenta obstáculos relevantes, como a escassez de recursos financeiros e humanos, a dificuldade de estruturar e manter equipes técnicas qualificadas, a necessidade de capacitação contínua das famílias acolhedoras e a fragilidade da articulação intersetorial. Soma-se a esses fatores a permanência de uma cultura

institucionalizante, que ainda privilegia o acolhimento institucional, o que limita a expansão dessa modalidade, apesar de seu reconhecimento legal como prioritária.

Na sequência, a Tabela 2 apresenta dados também extraídos do SNA, agora referentes ao número de pretendentes ativos e ao quantitativo de crianças e adolescentes aptos à adoção, distribuídos conforme as regiões do país.

Tabela 2 – Quantidade de pretendentes ativos e de crianças e adolescentes aptos à adoção em cada região do Brasil.

REGIÃO	Pretendentes ativos	Crianças e adolescentes aptos para adoção
Centro-oeste	2.328	460
Nordeste	5.493	954
Norte	1.164	253
Sudeste	15.411	2.389
Sul	7.912	1.607

Fonte: Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento atualizado em 14 de dezembro de 2025.

A tabela acima evidencia que, do total de 35.390 crianças e adolescentes atualmente inseridos em serviços de acolhimento no Brasil, apenas 5.663 encontram-se juridicamente aptos à adoção, isto é, com o poder familiar já destituído. Em contrapartida, há 32.287 pretendentes ativos cadastrados, o que, à primeira vista, sugere um descompasso numérico. Contudo, essa aparente incongruência deve ser analisada à luz do perfil desejado pelos pretendentes (tabela 4) em comparação com o perfil predominante das crianças e adolescentes acolhidos (tabela 3).

Tabela 3 – Perfil dos acolhidos aptos à adoção por faixa etária.

REGIÃO	Entre 0 e 2 anos	Entre 2 e 12 anos	Entre 12 e 17 anos
Centro-oeste	30	207	223
Nordeste	55	408	491
Norte	17	173	134
Sudeste	237	1.103	1.046
Sul	100	679	824

Fonte: Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento atualizado em 14 de dezembro de 2025.

Tabela 4 – Perfil dos pretendentes à adoção por faixa etária.

REGIÃO	Entre 0 e 2 anos	Entre 2 e 12 anos	Entre 12 e 17 anos
Centro-oeste	470	1.830	47
Nordeste	1.471	3.956	66
Norte	1.753	4.807	94
Sudeste	2.282	12.991	138
Sul	1.373	6.486	53

Fonte: Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento atualizado em 14 de dezembro de 2025.

Os dados apresentados evidenciam, de forma consistente, um significativo descompasso entre o perfil etário das crianças e adolescentes aptos à adoção e as preferências manifestadas pelos pretendentes em todas as regiões do país. Observa-se que, enquanto a maior parte dos acolhidos aptos à adoção concentra-se nas faixas etárias mais elevadas, especialmente entre 12 e 17 anos, os pretendentes demonstram clara preferência por crianças de até dois anos de idade, com uma redução expressiva do interesse à medida que a idade avança. Tal discrepância revela que a dificuldade na efetivação das adoções não decorre da ausência de pretendentes, mas, sobretudo, da incompatibilidade entre expectativas e realidade, o que contribui para a permanência prolongada de crianças e adolescentes nos serviços de acolhimento.

4.3 Políticas públicas voltadas para o acolhimento institucional: a importância da intersetorialidade e da ação integrada na efetivação dos direitos fundamentais.

Considerando a negligência previamente vivenciada no âmbito familiar e buscando evitar novos prejuízos ao seu desenvolvimento, é fundamental que crianças e adolescentes em acolhimento institucional sejam beneficiados por políticas públicas específicas voltadas às instituições. A implementação dessas políticas contribui para assegurar condições adequadas de cuidado, educação e proteção, além de minimizar os impactos decorrentes do futuro desacolhimento, promovendo uma transição mais segura e favorável à sua autonomia e inclusão social (Silveira; Gorczewski, 2024).

Aqui, falaremos sobre as políticas voltadas ao SAI e a sua intersetorialidade como pilares para a garantia dos direitos fundamentais garantidos às crianças e aos

adolescentes, com ênfase naqueles acolhidos institucionalmente. “A busca pela articulação com os equipamentos de defesa e operação do direito tem favorecido uma atuação mais integrada, embora permeada de conflitos de interesses” (Rizzini; Naif; Baptista, 2024, p. 113).

A formulação e a execução das políticas públicas para o acolhimento institucional no Brasil inserem-se em um arcabouço jurídico-normativo que articula direitos fundamentais, diretrizes de proteção integral e princípios da gestão pública democrática. O ECA, especialmente nos arts. 4º, 5º e 90 a 94, estabelece que o acolhimento institucional constitui medida protetiva excepcional e temporária, destinada a assegurar a integridade física, emocional e social de crianças e adolescentes quando seus direitos forem ameaçados ou violados. Trata-se de uma política que, embora localizada no campo da Assistência Social, possui natureza intersetorial, visto que sua efetividade depende da articulação entre diversos órgãos e políticas de Estado (Brasil, 1990).

No entanto, o direito da criança e do adolescente não se resume a uma legislação específica, como enfatiza Souza (2016, p. 77), “ele emerge antes e para além da legislação estatutária. Portanto, compreender o Direito da Criança e do Adolescente é dimensioná-lo numa vertente transdisciplinar”.

Como já fomentado no primeiro capítulo, as políticas públicas voltadas à infância e juventude demonstram importante avanço histórico. Os autores Irene Rizzini e Francisco Pilotti (2011, p. 29) afirmam que a primeira instância do atendimento referente às crianças e adolescentes, é feito pelos Conselhos Tutelares, “órgãos permanentes, autônomos e não jurisdicionais, com membros eleitos por cidadãos no plano local, e encarregados de fiscalizar e implementar o cumprimento dos direitos das crianças e dos adolescentes”. E complementam:

o atendimento a crianças e adolescentes é considerado parte integrante das políticas sociais. Deve ser proporcionado no seio da comunidade e em consonância com esta. A formulação de políticas específicas caberá, doravante, aos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, órgãos deliberativos e paritários entre governo e sociedade civil (Rizzini; Pilotti, 2011, p. 29).

Assim, criam-se as Redes de Proteção da Criança e Adolescente, formada pelo CRAS, CREAS, Conselho Tutelar, Ministério Público, Escola, Poder Judiciário, etc, que se unem para assegurar a transitoriedade do serviço, realizando regulamente

estudos de casos e monitorando os avanços da família com a proposta de reinserção do então acolhido (Souza, 2019).

O SUAS organiza a proteção social em dois níveis: proteção social básica e proteção social especial. O acolhimento institucional integra a Alta Complexidade da proteção social especial, destinada a prover proteção integral a indivíduos que se encontram sem referência familiar ou com vínculos fragilizados (Brasil, 2024a). Este serviço é normatizado pela Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº 109/2009), que define padrões de oferta, princípios de intervenção e responsabilidades federativas (Brasil, 2009).

É importante lembrar que a Assistência Social somente passou a ser reconhecida como política pública a partir da Constituição Federal de 1988. Integrando, com a Previdência Social e a Saúde, o tripé da Seguridade Social, ela se consolidou como uma das principais estratégias constitucionais para o enfrentamento da questão social no país. Ademais, a Constituição estabelece que as ações governamentais de assistência social devem ser financiadas com recursos do orçamento da seguridade social, entre outras fontes, e estruturadas segundo as diretrizes da descentralização político-administrativa e da participação popular. (Borges; Souza, 2020).

A política para criança se coloca sempre em dois caminhos: o abrigo e a disciplina; a assistência e a repressão, por isso, Rizzini e Pilotti afirmam que “há emergência de novas obrigações do Estado em cuidar da infância pobre com educação, formação profissional, encaminhamento e pessoal competente” (2011, p. 48).

Além dos problemas históricos relacionados à insuficiência de políticas públicas amplas e setoriais, uma das causas do elevado número de acolhimentos institucionais é a ausência de serviços de acolhimento familiar. Torna-se, portanto, imprescindível a adoção de políticas públicas que efetivamente implementem essa modalidade, ainda pouco assimilada e raramente ofertada na maioria dos municípios brasileiros. Em razão dessa lacuna, crianças e adolescentes continuam sendo encaminhados diretamente para abrigos locais, muitas vezes sem o esgotamento prévio das demais medidas de proteção, especialmente o acolhimento familiar (Souza, 2014).

No entanto, atualmente vivemos uma realidade em que a institucionalização é a principal forma de colocação das crianças e adolescentes vítimas de negligência

familiar e, para melhor desenvolver esse sistema, existem resoluções emitidas pelo CNJ e pelo CNMP, organizações da sociedade civil, propostas de políticas públicas, centros de estudo e pesquisa, entre outros.

Ao relacionar esses elementos ao presente estudo, amplia-se não apenas o conhecimento do pesquisador sobre a temática, mas também a compreensão de que há um percurso estruturado e viável para o aprimoramento das políticas públicas analisadas. Esse caminho, no entanto, exige compromisso institucional, vontade política e a atuação diligente dos órgãos responsáveis. Assim, mais do que identificar alternativas, torna-se necessário que aqueles que detêm a obrigação legal e administrativa de implementá-las assumam, de fato, o protagonismo na condução das mudanças, garantindo que os avanços propostos se convertam em ações concretas e efetivas.

Pois bem, iniciando pelo CONANDA, já referenciado no tópico 4.1 mas que merece destaque neste capítulo, pois em consonância com o princípio da descentralização político-administrativa “muitos conselhos já realizaram diagnósticos da situação da criança e do adolescente em seus municípios e começam a cobrar ações específicas para implementação do ECA” (Rizzini; Pilotti, 2011, p. 83). A descentralização possui o mérito de aproximar a política pública e o próprio direito da realidade social concreta, favorecendo relações democráticas e participativas que frequentemente são consideradas elementos centrais na construção de políticas públicas (Custódio, 2008, p. 35-36).

E, através da Resolução 113/2006 do CONANDA, estabelecem-se os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantias “criado para fins de salvaguarda das políticas públicas na área da infância” (Borges; Souza, 2020, p. 39), com caráter recomendatório aos municípios e estados e vinculante ao governo federal. A resolução estruturou o sistema em três eixos: defesa, promoção e controle (Brasil, 2006, art 5º, p. 3).

O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal.

A concepção do Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente tem origem no artigo 227 da Constituição Federal e é desenvolvida pelo ECA, que

estruturou os direitos fundamentais e estabeleceu um modelo de responsabilização compartilhada entre Estado, família e sociedade. Souza (2016, p. 81) afirma que “o Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente envolve, portanto, o conjunto de pessoas e instituições, públicas e privadas, que tem por objetivo efetivar os direitos de crianças e adolescentes”.

Referida articulação se dá com os demais sistemas nacionais de políticas públicas, como saúde, educação, assistência social, trabalho, segurança pública, planejamento, orçamentária, relações exteriores e promoção da igualdade e valorização da diversidade (Brasil, 2006, p. 3-4). Borges e Souza (2020, p. 46) complementam que “exercendo uma boa base no cuidado para com esta população, não haverá motivos para que as crianças e adolescentes necessitem das políticas de proteção e justiça”.

Na busca de efetivar as políticas de acolhimento previstas no ECA, o CONANDA, após processo de consulta pública, publicou em 2006 o *Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito da Criança e do Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária*. Posteriormente, em 2009, o CNAS divulgou as *Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes* “esses documentos caracterizam-se como marcos normativos e direcionais nas políticas voltados para os serviços de acolhimento institucional” (Furlan, 2020, p. 37).

O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito da Criança e do Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária, resulta de um processo participativo de construção coletiva, que envolveu representantes de todos os poderes e esferas de governo, da sociedade civil organizada e de organismos internacionais. Esses atores integraram a Comissão Intersetorial responsável pela elaboração dos subsídios posteriormente apresentados ao CONANDA e ao CNAS, e tem como objetivo a “formulação e implementação de políticas públicas que assegurem a garantia dos direitos das crianças e adolescentes, de forma integrada e articulada com os demais programas de governo” (Brasil, 2006, p. 13).

Com abertura em 18/10/2024 e encerramento em 18/02/2025, o novo texto do PNCFC sintetiza os principais desafios e prioridades para a próxima década e busca ampliar a participação social, incentivando contribuições de diferentes setores para o aprimoramento das políticas de garantia do direito à convivência familiar e comunitária (Brasil, 2024b). Aqui, destaco o eixo III, denominado “Acesso e

qualidade dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes” com o seguinte objetivo:

este Eixo aborda os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes, com ênfase na modalidade institucional. Embora refira-se mais de forma predominante aos Serviços de Acolhimento Institucional (SAI), alguns conteúdos aqui abordados aplicam-se, no que couber, à modalidade de Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora (SFA), abordada no Eixo 3.

As Orientações Técnicas (Brasil, 2009c) merecem total destaque neste trabalho, porque “visam estabelecer os parâmetros de funcionamento e oferecer orientações metodológicas para que os serviços de acolhimento de crianças e adolescentes possam cumprir sua função protetiva e de restabelecimento de direitos” (Furlan, 2020, p. 37). Esse documento é de total relevância para um bom desempenho do SAI, quando todas suas orientações forem praticadas, estaremos no caminho para melhor proteger os direitos dos acolhidos.

Este documento tem por finalidade regulamentar, em âmbito nacional, a organização e a oferta dos Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes no contexto da política de Assistência Social. Sua elaboração considerou um amplo conjunto de debates realizados em diferentes espaços, regionais, nacionais e internacionais, com destaque para as Conferências Estaduais e a Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente de 2007 e, de modo especial, para os encontros do Grupo de Trabalho Nacional Pró-Convivência Familiar e Comunitária. Constituíram ainda subsídios essenciais para sua construção o PNCFC, bem como o Projeto de Diretrizes das Nações Unidas sobre o Emprego e as Condições Adequadas de Cuidados Alternativos para Crianças (Brasil, 2009c).

Ambos os documentos representam marcos fundamentais na reconfiguração das práticas de acolhimento institucional no Brasil, pois expressam um avanço normativo significativo ao deslocarem o eixo da política de atendimento para a centralidade da convivência familiar e comunitária, estabelecendo parâmetros para práticas menos institucionalizantes e mais alinhadas aos princípios da proteção integral. Apesar desses desafios, é inegável que o PNCFC e as Orientações Técnicas modificaram o paradigma de cuidado: deslocaram o foco da instituição como solução para pensar a criança no centro da política, reafirmando seu direito ao cuidado qualificado, à escuta, ao afeto e à convivência familiar.

Seguindo essa linha, deve-se destacar o *Movimento Nacional Pró-Convivência Familiar e Comunitária* (MNPCFC), que é uma articulação nacional de organizações

da sociedade civil, criado no ano de 2014, que atuam na promoção da convivência familiar e comunitária. Trata-se de uma rede voltada ao fortalecimento das incidências técnica e política no campo dos direitos humanos de crianças e adolescentes, tendo como principal objetivo fomentar a implementação do PNCF e sua articulação com o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes.

O MNPCFC possui caráter abrangente nos níveis municipal, estadual, federal e internacional, além de articular-se “com as Universidades, Associações, Institutos e Redes que desenvolvem ações nos eixos da promoção, proteção, defesa e controle dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes” (MNPCFC, c2023, s. p.). O movimento engloba grupos de trabalho e, além do grupo denominado 'prevenção', que busca influenciar a criação de políticas públicas efetivas, o grupo de trabalho 'acolhimento institucional e outras modalidades' tem como objetivo: Colaborar, nos planos técnico e político, para a implementação e o aprimoramento de políticas, programas e serviços vinculados à medida de acolhimento institucional e às demais modalidades de cuidado, ampliando e fortalecendo a garantia do direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes (MNPCFC, c2023).

Neste campo das políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes, merece destaque o Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância (CIESPI). Trata-se de um centro de estudos e referência vinculado à Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, dedicado ao desenvolvimento de pesquisas e projetos sociais voltados a crianças, adolescentes, jovens e seus vínculos familiares e comunitários. Fundado no ano de 1984, seu objetivo é subsidiar políticas e práticas sociais destinadas a esse público, contribuindo para seu desenvolvimento integral e para a promoção e defesa de seus direitos (CIESPI, c2025).

A política de proteção à criança do CIESPI orienta todas as ações institucionais, pesquisas, produção e disseminação de informações, projetos com participação de crianças, contratação de profissionais e articulação nas políticas públicas, garantindo que, diante de qualquer suspeita ou identificação de violação de direitos, a situação seja encaminhada de forma adequada ao Sistema de Garantia de Direitos. Seu objetivo central é assegurar que todas as crianças e adolescentes envolvidos em seus projetos estejam protegidos de qualquer forma de maltrato ou violação de direitos (CIESPI, c2025).

No âmbito das articulações voltadas à proteção e à garantia dos direitos de crianças e adolescentes, destaca-se também o trabalho desenvolvido pela RNPI, criada em março de 2007, com principal objetivo ser “uma articulação nacional de organizações da sociedade civil, do governo, do setor privado, de outras redes e de organizações multilaterais que atuam, direta ou indiretamente, pela promoção e garantia dos direitos da Primeira Infância” (RNPI, c2026).

Entre suas principais contribuições está a elaboração e o acompanhamento da implementação do Plano Nacional pela Primeira Infância e do Observa – Observatório do Marco Legal da Primeira Infância. Nos últimos anos, a RNPI também tem atuado no sentido de sensibilizar os municípios brasileiros para a elaboração dos seus Planos Municipais pela Primeira Infância. Para isso, oferece aos gestores municipais ferramentas como o Guia para elaboração do Plano Municipal pela Primeira Infância (RNPI, c2026).

Considerando que, como já mencionado, a legislação por si só não assegura plenamente os direitos de crianças e adolescentes, torna-se fundamental investir em alternativas que fortaleçam a produção de conhecimento no campo da infância e juventude. A pesquisa contínua nessa área é indispensável, pois temas relacionados à proteção integral devem permanecer em constante debate e atualização, garantindo que as práticas e políticas públicas evoluam de forma alinhada às necessidades desse grupo.

E, para isso, destaca-se o papel da Associação de Pesquisadores e Formadores da Área da Criança e do Adolescente (NECA), fundado em 19 de fevereiro de 2005 com o principal objetivo de “gerar e difundir conhecimentos e metodologias para o aprimoramento, para a inovação e para a articulação de políticas de intervenção na defesa de direitos da criança, do adolescente (...)” (NECA, c2025).

O NECA é uma organização da sociedade civil que surgiu de um grupo de pesquisadores e oferece formação profissional, os projetos desenvolvidos adotam uma abordagem multidisciplinar e interinstitucional, dialogando com o meio acadêmico, gestores públicos e instituições responsáveis por políticas voltadas à infância e adolescência através de constantes eventos virtuais e presenciais. A formação oferecida articula teoria e prática, valoriza o trabalho em equipe, o intercâmbio de experiências e a atuação em redes. Com equipe multidisciplinar comprometida com a defesa dos direitos de crianças e adolescentes, o NECA

consolidou-se como uma organização de referência, reconhecida por sua atuação, inovação metodológica e articulação social (NECA, c2025).

E, para fins de demonstrar efetiva criação de políticas públicas voltadas às crianças e adolescentes, vale destacar a *Agenda 227*, um conjunto de propostas de políticas públicas formuladas por meio participativo que reúne organização, redes e coalizões da sociedade civil. A agenda 227 constitui um movimento apartidário da sociedade civil brasileira que busca assegurar que crianças e adolescentes ocupem posição central na construção de um país mais justo, inclusivo, próspero e sustentável. Seu propósito é promover a efetivação da prioridade absoluta conferida à população de 0 a 18 anos pelo artigo 227 da Constituição Federal, orientando ações e políticas que garantam seus direitos de forma integral (Agenda 227, c2025).

As propostas 121, 37, 38 e 59 da Agenda 227 apresentam um conjunto coerente e progressivo de ações voltadas ao aprimoramento da política de cuidado e proteção de crianças e adolescentes, especialmente no contexto do afastamento do convívio familiar e do acolhimento institucional. Em conjunto, elas reforçam a centralidade da proteção integral, assegurando a prioridade absoluta prevista no art. 227 da Constituição Federal:

121 – Garantir a representação jurídica específica e a consideração de interesses, vontades e opiniões de crianças e adolescentes em qualquer tipo de procedimento judicial, sobretudo em demandas de afastamento do convívio familiar e/ou acolhimento institucional.

Essa proposta dialoga com o princípio da escuta qualificada e da participação, ambos assegurados pelo ECA e por normativas internacionais como a Convenção sobre os Direitos da Criança. A presença de defensorias especializadas ou equipes técnicas com formação interdisciplinar amplia a possibilidade de decisões mais protetivas e ajustadas à realidade de cada criança. Isso é ainda mais crucial em contextos de afastamento familiar e acolhimento, nos quais decisões equivocadas podem gerar danos irreversíveis. Trata-se de um eixo estruturante para consolidar o paradigma dos sujeitos de direitos, combatendo práticas meramente tuteladoras e reforçando o direito à voz e à autodeterminação progressiva.

37 – Diminuir o número de crianças e adolescentes em acolhimento institucional por meio da ampliação do Serviço Família Acolhedora.

38 – Promover a autonomia, a sustentação social e econômica e o exercício da cidadania plena para adolescentes e jovens egressos do serviço de acolhimento institucional.

59 – Reconhecer legalmente as particularidades e necessidades específicas de crianças e adolescentes em situação de orfandade na garantia do direito à convivência familiar e à proteção integral no âmbito do Sistema de Garantia de Direitos.

Essas propostas convergem para o fortalecimento da convivência familiar e comunitária e para a superação das fragilidades estruturais do acolhimento institucional no Brasil. Ao defender a ampliação do serviço de família acolhedora, a Agenda reafirma a necessidade de reduzir a institucionalização prolongada e oferecer cuidados mais individualizados e afetivos, também destaca a proposta de promover a autonomia e a inclusão social de adolescentes e jovens egressos do acolhimento, reconhecendo que a proteção não pode cessar aos 18 anos, exigindo políticas continuadas de educação, moradia, trabalho e acompanhamento psicossocial. O reconhecimento jurídico das especificidades de crianças e adolescentes em situação de acolhimento busca garantir respostas mais rápidas e adequadas do Sistema de Garantia de Direitos, evitando sua invisibilidade e assegurando suporte emocional, material e jurídico.

A implementação destas propostas, entretanto, depende de forte articulação intersetorial, financiamento adequado e vontade política. Se efetivadas, representam um avanço significativo na garantia da convivência familiar e comunitária como direito humano fundamental.

Neste ponto, é importante relembrar que o ECA prevê a prioridade absoluta aos direitos das crianças e adolescentes garantindo, inclusive, “a mais absoluta prioridade no acesso às políticas sociais” (Rizzini; Pilotti, 2011, p. 81), as quais são consideradas básicas porque englobam áreas essenciais como educação, saúde e assistência social, mas isso não implica que sejam políticas meramente compensatórias. O termo 'básicas' indica que tais políticas são fundamentais e devem ser ofertadas de forma adequada e suficiente para atender às necessidades dos beneficiários, especialmente no que se refere ao desenvolvimento da população aqui analisada, estimulando, inclusive, a formulação de políticas públicas (Borges; Souza, 2021).

Para a plena realização das políticas públicas e garantia do princípio da prioridade absoluta é indispensável que a elaboração do orçamento público seja acompanhada pelos Conselhos de Direitos que podem contribuir na sua definição garantindo assim os recursos necessário para a universalização das políticas de atendimento às crianças e adolescentes (Custódio, 2015, p 11-12).

Percebe-se que as políticas públicas voltadas ao acolhimento institucional só alcançam efetividade quando estruturadas de forma intersetorial e integradas entre os diversos atores do Sistema de Garantia de Direitos. A complexidade das situações que levam crianças e adolescentes ao afastamento familiar exige ações articuladas e contínuas, capazes de superar intervenções fragmentadas e assegurar a proteção integral prevista na Constituição Federal e no ECA. Assim, a cooperação entre assistência social, saúde, educação, justiça e sociedade civil torna-se essencial para qualificar o acolhimento e garantir que seus direitos fundamentais sejam plenamente respeitados.

4.4 Análise da realidade dos serviços de acolhimento como estudo prático e comparativo sobre as dinâmicas internas e a (in) observância dos direitos fundamentais dos acolhidos

Após o estudo até aqui desenvolvido, passa-se à análise dos serviços de acolhimento institucional nos municípios de Santa Maria/RS⁹ e Sobradinho/RS¹⁰, extraídos de notícias publicadas em jornais eletrônicos, apontando casos de negligência estatal e situações internas praticadas por profissionais do cuidado. O capítulo se encerra com um exame comparativo do cotidiano das instituições localizadas na Comarca de Vera Cruz¹¹, que abrange os municípios de Vera Cruz e Vale do Sol, no estado do Rio Grande do Sul, extraído da pesquisa publicada nos anais do XVIII Seminário Nacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea.

A primeira notícia discorre sobre um fato que ocorreu em Santa Maria, no Estado do Rio Grande do Sul e foi noticiado em 26 de setembro de 2019, em que uma Comissão Parlamentar de Inquérito foi instaurada para averiguar negligência em uma instituição de acolhimento, bem como ausência de fiscalização pelo poder público municipal. A notícia refere que a CPI iniciou em 11 de março de 2019, “dias depois de uma criança de 3 anos ter sofrido abuso sexual dentro da Instituição Beneficente Lar de Mirian e Mãe Celita”. O vereador Juliano Soares, relator da CPI, ressalta que, quanto ao suposto abuso que motivou a instauração da CPI, o

⁹ Instituição beneficente Lar de Mirian e Mãe Celita

¹⁰ Casa de Passagem São Nicolau

¹¹ Casa Lar Rosália Freitas Schneider, no município de Vera Cruz/RS, e Casa Lar Resgate da Infância, em Vale do Sol/RS

procedimento adotado no encaminhamento da vítima para atendimento foi conduzido de forma adequada, porém, segundo ele, "ficou evidenciado que houve negligência da Casa de Acolhimento Lar de Mirian e Mãe Celita, como também do município que não exerceu seu papel de fiscalizar e acompanhar o atendimento das crianças acolhidas" (Friedrich, 2019)¹².

O caso em análise evidencia grave afronta ao regime jurídico de proteção integral e ao princípio da prioridade absoluta assegurados às crianças e aos adolescentes, bem como às normas que impõem ao Poder Público o dever de fiscalização efetiva das instituições de acolhimento. A inobservância desse dever legal e constitucional resultou em severa violação dos direitos fundamentais de sujeitos que ocupam o mais elevado patamar de tutela no ordenamento jurídico brasileiro.

Uma das sugestões do relatório final do caso é "Realização de cursos de aperfeiçoamento e orientação à equipe técnica das Casas de Acolhimento - incluindo todas as pessoas que trabalham no local - a cada três meses.". Ocorre que mesmo com certas determinações, a instituição não saiu dos holofotes, pois em 14 de fevereiro de 2020 foi publicada notícia de que a diretora, afastada desde 2019, foi destituída de forma definitiva da instituição (Friedrich, 2020).

Como já exposto, a oferta de cursos de aperfeiçoamento aos profissionais do cuidado deve constituir prática permanente e estruturante dos serviços de acolhimento, e não uma obrigação imposta apenas após a constatação de graves violações de direitos. Tal diretriz aplica-se inclusive às instituições não governamentais, como é o caso de Santa Maria.

Em nota, a ex-diretora da instituição de acolhimento apontou diversos problemas enfrentados pelo serviço e levantou questionamentos relevantes acerca da estrutura da unidade, do perfil dos acolhidos e do monitoramento realizado pelo poder público:

são 10,12 a 15 crianças com todos estes problemas psicossociais aos cuidados de somente dois educadores/cuidadores por turno de 12 horas em regime de 12/36. De que forma que vai se estabelecer vínculos de respeito e reciprocidade entre ambos? Como proteger com integralidade estes que já retirados dos seus lares e para lá são levados? Vale ressaltar que o número reduzido de educadores sociais, não é manobra administrativas das Casas de Acolhimento. É, sim, por culpa da insuficiência de verbas

¹² Fonte: Ddiário, 29/09/2019. Disponível em: <https://diariosm.com.br/noticias/geral/segundo-cpi-instituicao-de-acolhimento-foi-negligente-e-prefeitura-nao-fiscalizou.460714>. Acesso em: 22 jan. 2026.

repassadas pelo Poder Público, este por sua vez o verdadeiro responsável pela prestação deste serviço, porém diante da sua incapacidade, terceiriza sua responsabilidade. Como é que se aplica uma lei em estruturas deficitárias, trabalhando com o mínimo? Será que é possível salvaguardar uma criança convivendo no mesmo ambiente onde há adolescentes com sérios problemas com drogadição, outros oriundos do tráfico, alguns com histórico de tentativas de homicídios e pertencentes a facções criminosas, e que não aceitam o acolhimento como medida de proteção, entre outras dificuldades sociais em um mesmo local de convivência? (Friedrich, 2020).

Já no dia 28 de maio de 2025, foi publicada notícia de que a instituição deixaria de acolher crianças e adolescentes, se tornando apenas sede do projeto Re-criar, “ fortalecimento de vínculo, com oficinas para crianças e jovens em vulnerabilidade social no contraturno escolar”, atividade já existente no local mas que passou a ser a principal atividade (Pinheiro, 2025).

Observa-se que a trajetória da instituição, marcada por negligências tanto internas quanto externas e por penalidades severas impostas aos funcionários, prolongou-se por vários anos, período em que crianças e adolescentes permaneceram inseridos naquele ambiente. A própria diretora relatou a insuficiência de recursos, de estrutura e de pessoal qualificado para garantir o funcionamento da instituição dentro dos padrões legais. Evidencia-se, assim, a presença de múltiplas formas de negligência em um espaço que deveria se dedicar exclusivamente à proteção.

Seguindo, em março de 2023, o Poder Judiciário determinou o afastamento cautelar de sete profissionais, incluindo a gestora, a coordenadora e cinco cuidadora, da Casa de Passagem São Nicolau, um abrigo que atende crianças e adolescentes na Comarca de Sobradinho, no estado do Rio Grande do Sul, após investigações da Polícia Civil e do Ministério Público apontarem suspeitas de violência física e psicológica contra os acolhidos, além de denúncias de maus-tratos no local. As investigadas foram proibidas de manter qualquer contato com as crianças, adolescentes, familiares e testemunhas enquanto o inquérito estava em andamento (G1 RS, 2023)¹³.

A instituição de acolhimento do Município de Sobradinho possui natureza governamental e é denominada “Casa de Passagem”. Todavia, além de inexistir previsão dessa modalidade no âmbito do acolhimento de crianças e adolescentes conforme as Orientações Técnicas vigentes, tal nomenclatura é tradicionalmente

¹³ Fonte: G1, 12/03/2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2023/03/12/justica-determina-afastamento-de-profissionais-em-abrigo-de-criancas-em-sobradinho.ghtml>. Acesso em: 22 jan. 2026.

empregada para o atendimento de adultos e famílias, revelando inadequação conceitual e normativa em sua utilização para o público infantojuvenil. Segundo o MDS, as Casas de Passagem são “Unidades vinculadas aos Centros de Referência Especializados de Assistência Social são voltadas para proteção de pessoas em situação de rua e desabrigo”.

Ou seja, o município de Sobradinho/RS adota nomenclatura totalmente desproporcional ao trabalho efetivamente desenvolvido, demonstrando falha na fiscalização dos órgãos públicos, que deveriam orientar e encaminhar o ajuste do nome atribuído ao serviço prestado.

Além da nomenclatura empregada, a reportagem relata ainda que a polícia investigava suspeita de "comportamento compatível com a prática de maus-tratos, opressão e tortura, além de outros crimes" e que os fatos tiveram origem através de denúncia anônima, confirmando-se após a oitiva de testemunhas e que, após isso, a coordenadora do local teria agendado uma reunião com os funcionários para descobrir quem delatou os supostos abusos (G1 RS, 2023).

Os relatos trazidos apenas reforçam, mais uma vez, a falha na fiscalização, já que se fosse devidamente acompanhada, o ajuste do registro de nomenclatura já teria sido feito, bem como indícios de negligência, observados de alguma forma. Tudo isso em contraponto com os dados relativos à fiscalização trazidos no tópico 4.2, em que demonstra que 98,59% das instituições de acolhimento são regularmente e devidamente fiscalizadas no Brasil.

Na doutrina também encontramos pesquisas de campo que relatam o interior das casas de acolhimento. Neste trecho, Vinícius Furlan (2020) expõe sua opinião, o que entendo pertinente em relação às notícias anteriormente mencionadas, ao destacar o paradoxo vivido por aqueles que, após terem seus direitos violados, buscam proteção justamente em espaços que acabam reproduzindo novas violações.

Temos, assim, uma contradição nesse cenário: as crianças/adolescentes que vão para o abrigo como medida de proteção, para afastá-las de situações de violência e agressão, mas que são inseridas em uma instituição que recorre aos mesmos recursos de violência e agressão física que justificaram o afastamento das crianças e adolescentes de suas famílias, colocando-os, desse modo, nas mesmas situações de violação de direitos (Furlan, 2020, p. 97).

Mesmo as práticas que poderiam ser interpretadas como bem-intencionadas podem configurar violações legais. Um exemplo mencionado pelo acolhido

entrevistado na obra é o fato de que o citado “pai João” (coordenador da casa) levava crianças do abrigo para pernoitar em sua residência. O autor contextualiza esse episódio no período histórico em que ocorreu, sendo os primeiros anos após a promulgação do ECA, evidenciando tratar-se de um momento de transição normativa, em que saídas como pernoites já exigiam autorização judicial (Furlan, 2020). Mas é importante lembrar que, seja no início, no meio ou 35 anos após sua promulgação, o ECA continua sendo sistematicamente violado, como demonstram os casos apresentados ao longo deste estudo.

Por fim, analisam-se as práticas institucionais adotadas nas instituições de acolhimento situadas na Comarca de Vera Cruz, que compreende os municípios de Vera Cruz e Vale do Sol. Referida pesquisa já foi analisada no ano de 2023, em artigo apresentado e publicado nos anais do XVIII Seminário Nacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea da UNISC, no qual a coleta de dados foi realizada por meio de entrevistas com as coordenadoras das instituições. A menção a esse estudo revela-se de especial relevância, na medida em que evidencia duas realidades e práticas institucionais distintas, ainda que inseridas em contextos territoriais próximos, submetidas à fiscalização do mesmo órgão ministerial e integrantes da mesma área jurisdicional. Cumpre destacar que ambas as instituições possuem natureza governamental.

Analisando, em um primeiro momento a denominação adotada, ambas as instituições são classificadas como Casa-Lar, com as seguintes nomenclaturas: Casa Lar Rosália Freitas Schneider, no município de Vera Cruz/RS, e Casa Lar Resgate da Infância, em Vale do Sol/RS. Nessa modalidade, os serviços deveriam destinar-se ao acolhimento de crianças e adolescentes de 0 a 18 anos, devendo evitar especializações restritivas relacionadas à faixa etária, ao sexo ou a condições específicas. Cada unidade deveria acolher, no máximo, dez crianças e adolescentes e contar com a presença de um educador/cuidador residente, pessoa ou casal que habita a casa-lar com os acolhidos, assumindo a responsabilidade pelos cuidados cotidianos e pela organização da rotina do espaço (CNAS, 2009; Silveira; Schmidt, 2023).

Em entrevista, a então coordenadora da Casa-Lar do município de Vera Cruz relatou que “a equipe técnica do local é formada por duas coordenadoras, uma técnica e uma pedagógica, e cinco monitores, sendo dois com qualificação em nível médio e três em nível superior em pedagogia”, no mesmo sentido, a então

coordenadora da Casa-Lar de Vale do Sol “é formada por uma coordenadora e quatro monitoras, selecionadas através de processo seletivo no município, sendo três com qualificação em nível médio e uma em nível técnico” (Silveira; Schmidt, 2023, p. 7-8). Ambas evidenciam que uma das características essenciais da modalidade Casa-Lar — a presença de um monitor ou cuidador residente — não é efetivamente observada (Silveira; Schmidt, 2023).

Quanto à qualificação dos profissionais do cuidado, ambas coordenadoras ressaltaram que “o Poder Público não realiza e nem exige a participação da equipe em cursos preparatórios para assumir o papel de monitor ou coordenador”, sendo realizada apenas formação continuada de primeiros socorros e desenvolvimento infantil (Silveira; Schmidt, 2023, p. 7-8). A coordenadora da instituição acolhedora de Vera Cruz finalizou a entrevista afirmando que “em alguns momentos, os monitores não estão preparados para lidar com determinada situação, julgando importante a qualificação e valorização dos cuidadores da Casa Lar” (Silveira; Schmidt, 2023, p. 8).

Em relação à convivência comunitária dos acolhidos em consonância com o ambiente em que estão inseridos, é verificada uma diferença entre as instituições. No acolhimento de Vale do Sol os acolhidos participam das compras domésticas, acompanhando os monitores ao supermercado em sistema de rodízio, com o objetivo de proporcionar noções sobre quantidades e valores dos produtos. Quando necessário, também são solicitados a auxiliar em atividades administrativas simples, como ir ao correio ou buscar alimentos e produtos que estejam em falta. Além disso, possuem horários previamente definidos para saídas livres nos finais de semana. Mas destacou um ponto importante: os acolhidos ainda enfrentam situações de preconceito no âmbito da comunidade, sendo, muitas vezes, excluídos de convites para aniversários e encontros informais (Silveira; Schmidt, 2023).

Já no acolhimento de Vera Cruz informou que apenas são desenvolvidas atividades extracurriculares no contraturno escolar, em parceria com instituições locais, como aulas de inglês, dança, artesanato, informática, karatê, oficinas de culinária e cursos preparatórios para o ingresso no mercado de trabalho. Em todas essas atividades, as crianças e os adolescentes deslocam-se até os locais acompanhados por um monitor. Destacou, por fim, que “Os acolhidos não participam das compras da casa, que é feita através de processo licitatório, e possuem pouco conhecimento sobre administração financeira”. Em relação a eventual preconceito,

destacou que “em poucos momentos foram relatados alguma atitude de preconceito na escola ou na comunidade, visto que sempre são inseridos nos convites para aniversários e festas” (Silveira; Schmidt, 2023, p. 8).

No que se refere à convivência em um ambiente mais próximo ao familiar, especialmente no que diz respeito aos cuidados cotidianos, à rotina e aos ensinamentos que, em regra, são apreendidos no contexto do núcleo familiar, Vale do Sol referiu que parte deles acaba perdendo a referência do que significa a vivência em família, na medida em que suas necessidades são prontamente supridas e há pouca atribuição de responsabilidades pessoais, já que as demandas cotidianas costumam ser resolvidas integralmente pela equipe. Embora reconheça a relevância de uma abordagem mais humanizada no acolhimento, a coordenadora observa que persiste resistência por parte de alguns profissionais, os quais mantêm a compreensão de que o serviço deve operar sob uma lógica estritamente institucional (Silveira; Schmidt, 2023).

A coordenadora de Vera Cruz entende que o contexto familiar é fundamental para o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes, razão pela qual ressalta a importância da implementação do Serviço de Família Acolhedora e de iniciativas como o projeto Apadrinhar. Ao final, destacou que, em determinadas situações, os monitores não se encontram devidamente preparados para lidar com as demandas apresentadas, evidenciando a necessidade de investimento contínuo na qualificação e na valorização dos cuidadores que atuam nas Casas-Lar (Silveira; Schmidt, 2023).

O estudo analisou as práticas de duas instituições de acolhimento governamentais da Comarca de Vera Cruz. Ambas são classificadas como Casa-Lar, mas não cumprem requisito central da modalidade, qual seja, a presença de cuidador residente, além de apresentarem fragilidades na qualificação dos profissionais, uma vez que inexitem formações preparatórias sistemáticas promovidas ou exigidas pelo Poder Público. Quanto às práticas cotidianas, Vale do Sol adota estratégias que ampliam a convivência comunitária, como a participação dos acolhidos em compras domésticas e atividades externas, embora ainda enfrente situações de preconceito na comunidade e dificuldades na construção de responsabilidades pessoais. Já Vera Cruz prioriza atividades extracurriculares acompanhadas por monitores, mas limita a participação dos acolhidos na gestão da rotina doméstica, o que reduz o aprendizado de autonomia financeira. Em ambas as

instituições, as coordenadoras reconhecem a centralidade do ambiente familiar para o desenvolvimento dos acolhidos (Silveira; Schmidt, 2023).

A análise dos casos concretos e das práticas institucionais examinadas ao longo deste capítulo evidencia um distanciamento significativo entre o modelo normativo de proteção integral preconizado pelo ECA e pelas Orientações Técnicas, e a realidade vivenciada nas instituições de acolhimento estudadas. Os episódios ocorridos em Santa Maria e Sobradinho revelam falhas estruturais reiteradas, caracterizadas pela insuficiência de fiscalização estatal, pela precariedade de recursos humanos e materiais e pela ausência de políticas permanentes de formação e qualificação dos profissionais do cuidado. Tais fragilidades institucionais contribuem para a manutenção de ambientes que não asseguram a proteção integral prometida pelo ordenamento jurídico, permitindo a ocorrência de práticas incompatíveis com a dignidade humana e com a prioridade absoluta conferida às crianças e aos adolescentes. Nesses contextos, o acolhimento institucional deixa de cumprir sua função protetiva e excepcional, passando a reproduzir, ainda que de forma distinta, dinâmicas de violação de direitos que deveriam ser superadas.

Já a análise realizada nos municípios de Vera Cruz e Vale do Sol apresentou outro enfoque, mas, embora não revele episódios de violência extrema como os noticiados nos demais municípios, igualmente evidencia inconformidades relevantes sob o ponto de vista normativo e estrutural. A inobservância de requisitos centrais da modalidade Casa-Lar — especialmente a ausência de cuidador residente — aliada à inexistência de formação preparatória sistemática para os profissionais do cuidado, demonstra que as violações não se restringem a situações excepcionais ou de grande repercussão midiática, manifestando-se também de forma silenciosa e contínua no cotidiano institucional. Ademais, as diferenças observadas nas práticas internas entre instituições submetidas à mesma jurisdição e ao mesmo órgão fiscalizador reforçam a constatação de que a efetividade do acolhimento institucional depende menos da previsão normativa abstrata e mais da forma como as políticas públicas são concretamente implementadas, monitoradas e avaliadas. Esse conjunto de elementos evidencia, mais uma vez, um cenário de insuficiente atuação estatal, no qual a fiscalização fragilizada e a ausência de diretrizes efetivas contribuem para a persistência de violações aos direitos fundamentais de crianças e adolescentes acolhidos.

5 CONCLUSÃO

O estudo desenvolvido no primeiro capítulo evidenciou a relevância de compreender o acolhimento institucional de crianças e adolescentes a partir de uma perspectiva histórica, jurídica e político-social integrada. Ao analisar as causas do acolhimento e sua relação com as práticas de adoção, a consolidação da teoria da proteção integral a partir da Constituição Federal de 1988 e do ECA, os diferentes tipos de acolhimento e seus princípios regulamentadores, bem como a trajetória das políticas públicas de proteção à infância e à adolescência no Brasil, foi possível identificar avanços normativos expressivos no reconhecimento das crianças e dos adolescentes como sujeitos de direitos.

Contudo, a análise também revelou a persistência de entraves estruturais e institucionais que dificultam a efetivação concreta desses direitos, especialmente no que se refere à superação da lógica historicamente assistencialista e à redução do uso indiscriminado da institucionalização como resposta prioritária às situações de vulnerabilidade social. Observou-se que, apesar do robusto arcabouço jurídico existente, ainda subsistem práticas que desconsideram a excepcionalidade e a provisoriedade do acolhimento institucional, em desacordo com os princípios da proteção integral e da prioridade absoluta.

Nesse sentido, o exame conjunto dos aspectos normativos, históricos e políticos permitiu problematizar a insuficiência de políticas públicas preventivas e de apoio às famílias, bem como a fragilidade da articulação intersetorial entre os órgãos que compõem o Sistema de Garantia de Direitos. Tais constatações reforçam a necessidade de ações estatais integradas, contínuas e qualificadas, voltadas não apenas à proteção imediata, mas também à promoção da convivência familiar e comunitária, elemento central para o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes e para a concretização efetiva do paradigma da proteção integral.

A análise desenvolvida no segundo capítulo evidenciou a centralidade do direito à convivência familiar e comunitária no âmbito da proteção integral de crianças e adolescentes, a partir de um percurso que abrangeu sua evolução na história constitucional brasileira, os princípios constitucionais que lhe dão sustentação, as políticas públicas voltadas à sua garantia e sua concretização no contexto dos serviços de acolhimento institucional. O exame do marco normativo demonstrou que tal direito ocupa posição estruturante no sistema de proteção,

sendo reconhecido como condição indispensável para o desenvolvimento integral, afetivo e social de crianças e adolescentes, em consonância com a doutrina da proteção integral e com o princípio da prioridade absoluta.

Não obstante os avanços normativos e a ampliação das políticas públicas direcionadas à preservação e ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, o estudo evidenciou que a efetivação desse direito ainda encontra obstáculos relevantes na prática. Destacam-se, nesse sentido, a insuficiência de políticas preventivas voltadas ao apoio às famílias em situação de vulnerabilidade, a fragilidade da articulação intersetorial entre as áreas da assistência social, saúde, educação e sistema de justiça, bem como a permanência de práticas que naturalizam o acolhimento institucional como resposta prioritária às violações de direitos.

Verificou-se, ainda, que tais entraves comprometem o caráter excepcional e provisório do acolhimento institucional, prolongando indevidamente a permanência de crianças e adolescentes em instituições e enfraquecendo as estratégias de reintegração familiar ou colocação em família substituta. Diante desse cenário, reafirma-se a necessidade de fortalecimento de políticas públicas que priorizem a família como espaço primordial de cuidado e proteção, promovam o acompanhamento e o apoio às famílias de origem e assegurem que o acolhimento institucional seja utilizado apenas quando estritamente necessário, sempre orientado pelos princípios constitucionais e pelo melhor interesse da criança e do adolescente.

O último capítulo apresentou pontos centrais e uma análise integrada dos serviços de acolhimento institucional, ao articular fundamentos teóricos, dados empíricos e a observação da realidade concreta. A partir da Teoria Bioecológica do desenvolvimento humano, evidenciou-se que o funcionamento das instituições, suas dinâmicas internas, as relações estabelecidas no cotidiano e a qualificação dos profissionais do cuidado constituem elementos decisivos para a promoção do desenvolvimento integral de crianças e adolescentes acolhidos. Nesse sentido, o ambiente institucional, quando estruturado de forma inadequada ou marcado por práticas burocratizadas e pouco humanizadas, pode comprometer processos essenciais de desenvolvimento, afetando diretamente a garantia de direitos.

O uso do Censo SUAS como instrumento de análise possibilitou a compreensão do panorama nacional dos serviços de acolhimento, revelando não apenas avanços importantes na ampliação da rede e na normatização dos serviços,

mas também profundas desigualdades regionais e desafios estruturais persistentes, como a insuficiência de equipes técnicas, a precariedade da formação profissional e a fragilidade da fiscalização. Esses dados evidenciam que a efetividade do acolhimento institucional está diretamente relacionada à capacidade do Estado de planejar, financiar, monitorar e avaliar continuamente as políticas públicas voltadas à infância e à adolescência.

Ao mesmo tempo, o estudo destacou a centralidade das políticas públicas intersetoriais e da atuação articulada do Sistema de Garantia de Direitos como condição indispensável para a efetivação dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes. A ausência de integração entre os serviços de assistência social, saúde, educação e sistema de justiça tende a fragmentar o atendimento e a prolongar indevidamente o acolhimento institucional, em prejuízo da convivência familiar e comunitária. Por fim, a análise prática dos serviços de acolhimento em diferentes contextos, como nos municípios de Santa Maria, Sobradinho, Vale do Sol e Vera Cruz, reforça a distância ainda existente entre o robusto marco normativo e a prática institucional cotidiana, evidenciando a necessidade de investimentos contínuos em fiscalização efetiva, qualificação e valorização profissional e no fortalecimento de modelos de cuidado que priorizem, de forma concreta, a proteção integral e a convivência familiar e comunitária.

A pesquisa desenvolvida ofereceu sólido suporte teórico e normativo para reafirmar que os princípios que regem o acolhimento de crianças e adolescentes estão intrinsecamente vinculados à proteção da dignidade da pessoa humana, à preservação dos vínculos afetivos e à promoção do desenvolvimento integral, conforme preconizado pela Constituição Federal de 1988, pelo ECA e pelas Orientações Técnicas dos serviços de acolhimento. O estudo demonstrou que o acolhimento, em qualquer de suas modalidades, deve ser compreendido como medida excepcional e provisória, orientada pelo melhor interesse da criança e do adolescente e pela centralidade da convivência familiar e comunitária como elemento estruturante do processo de proteção.

Contudo, evidenciou-se que a adesão dos municípios ao Serviço de Acolhimento Familiar ainda enfrenta obstáculos relevantes e persistentes. Dentre eles, destacam-se a escassez de recursos financeiros e humanos, as dificuldades na estruturação e manutenção de equipes técnicas qualificadas, a necessidade de capacitação permanente e acompanhamento sistemático das famílias acolhedoras,

bem como a fragilidade das articulações intersetoriais entre assistência social, saúde, educação e sistema de justiça. Tais limitações comprometem a implementação efetiva do serviço e reduzem sua capacidade de se consolidar como alternativa prioritária ao acolhimento institucional.

Soma-se a esse cenário a permanência de uma cultura institucionalizante, que ainda privilegia o acolhimento institucional como resposta predominante às situações de violação de direitos, mesmo diante do reconhecimento normativo do acolhimento familiar como modalidade preferencial. Essa lógica revela não apenas resistências de ordem administrativa e cultural, mas também a insuficiência de apoio técnico, financeiro e político por parte dos entes estaduais e federais. Diante disso, torna-se imprescindível o fortalecimento do pacto federativo na área da proteção à infância e à adolescência, com investimentos contínuos, orientação técnica qualificada e mecanismos eficazes de indução e monitoramento das políticas públicas, de modo a viabilizar a expansão e a efetividade do Serviço de Acolhimento Familiar em consonância com os princípios da proteção integral.

Além disso, o estudo evidenciou que a efetividade das políticas de acolhimento institucional está diretamente condicionada à integração entre uma estrutura física adequada, a disponibilidade de recursos humanos qualificados e a existência de mecanismos de fiscalização eficientes, capazes de prevenir e coibir violações graves como aquelas analisadas no tópico 4.4. A ausência ou fragilidade de qualquer desses elementos compromete a qualidade do atendimento e expõe crianças e adolescentes a novos riscos, revelando que o acolhimento institucional não pode ser compreendido apenas como oferta de abrigo, mas como um serviço complexo que exige planejamento, investimento contínuo e acompanhamento sistemático.

A atuação de equipes interdisciplinares devidamente capacitadas, compostas por profissionais preparados para lidar com as múltiplas demandas apresentadas pelos acolhidos, aliada a ambientes institucionais acolhedores e a práticas orientadas pela humanização do cuidado, mostra-se indispensável para a efetivação da proteção integral e para a observância do princípio do melhor interesse da criança e do adolescente. Nesse contexto, a fiscalização estatal deve ultrapassar o caráter meramente formal ou burocrático, assumindo natureza permanente, qualificada e articulada a ações preventivas e corretivas, capazes de identificar precocemente fragilidades institucionais e promover ajustes antes que ocorram violações de maior gravidade.

Por fim, a pesquisa também evidenciou que a discrepância entre o perfil predominante dos adotantes e o perfil das crianças e adolescentes acolhidos constitui obstáculo relevante à concretização do direito à convivência familiar e comunitária. Tal descompasso reforça a urgência de políticas públicas e estratégias de sensibilização social que ampliem o perfil adotivo, enfrentem preconceitos etários, raciais e relacionados a grupos de irmãos ou a condições específicas de saúde, e promovam, de forma efetiva e contínua, o direito fundamental de crianças e adolescentes à inserção em um ambiente familiar seguro, estável e afetivo.

Após análise desenvolvida ao longo deste estudo, busca-se saber então, quais são os desafios enfrentados pelos serviços de acolhimento institucional no cumprimento das garantias de direitos humanos e fundamentais previstas na Constituição Federal de 1988, à luz da legislação vigente? Ficando demonstrado que parte significativa dos desafios enfrentados pelos serviços de acolhimento institucional decorre de fragilidades na atuação fiscalizatória dos órgãos responsáveis. A insuficiência ou inadequação no repasse de recursos públicos repercute diretamente na precarização das estruturas físicas, na escassez de profissionais qualificados e na ausência de processos contínuos de formação das equipes. Além disso, a fiscalização ineficaz compromete a promoção do direito à convivência familiar e comunitária, a realização de escuta especializada e a oferta de cuidados individualizados aos acolhidos, quando necessários. Embora os dados oficiais indiquem que a maioria das instituições de acolhimento de crianças e adolescentes seja regularmente fiscalizada, as notícias e os estudos analisados revelam a existência de exceções preocupantes, que evidenciam violações aos direitos humanos e fundamentais assegurados pela Constituição Federal de 1988.

Uma forma consistente de minimizar as violações dos direitos de crianças e adolescentes acolhidos consiste na implementação de um modelo preventivo e integrado de gestão do acolhimento, centrado na qualificação contínua, na fiscalização efetiva e na centralidade da convivência familiar e comunitária. Esse modelo pode ser estruturado pela articulação entre prevenção, fiscalização efetiva, qualificação profissional e fortalecimento das políticas familiares, assegurando que o acolhimento institucional cumpra sua função protetiva e não se converta em mais um espaço de reprodução de violências.

REFERÊNCIAS

ACIOLI, Raquel Moura Lins; BARREIRA, Alice Kelly; LIMA, Maria Luiza Carvalho de; LIMA, Maria Luiza Lopes Timóteo de. Avaliação dos serviços de acolhimento institucional de crianças e adolescentes no Recife. **Ciência & Saúde Coletiva**, São Paulo, v. 23, n. 2, p. 529–542, fev. 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-81232018232.01172016>.

AGENDA 227. **Home**. Brasil: Agenda 277, c2025. Disponível em: <https://agenda227.org.br/>. Acesso em: 15 dez. 2025.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Melhoramentos, 2008.

ARAÚJO, Janaina Andrade Tenório. **Crianças em acolhimento institucional** : um estudo sobre as práticas de cuidado à luz da teoria bioecológica do desenvolvimento humano . 2019. 194 f. Tese (Doutorado) - Universidade Católica de Pernambuco. Pró-reitoria Acadêmica. Coordenação Geral de Pós-graduação. Doutorado em Psicologia clínica, 2019. Disponível em: <http://tede2.unicap.br:8080/handle/tede/1158>. Acesso em: 15 dez. 2025.

ARIÈS, Philippe. **História social da criança e da família**. 2. ed. São Paulo: LTC, 2014.

ASSIS, Diana Cavalcante Miranda de; MOREIRA, Lúcia Vaz de campos; FORNASIER, Rafael Cerqueira. Teoria Bioecológica de Bronfenbrenner: a influência dos processos proximais no desenvolvimento social das crianças. **Research, Society and Development**, v. 10, n. 10, p. e582101019263-e582101019263, 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.33448/rsd-v10i10.19263>.

ASSOCIAÇÃO DE PESQUISADORES E FORMADORES DA ÁREA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – NECA. **Quem somos**. Brasil: NECA, c2025. Disponível em: <https://www.neca.org.br/sobre/>. Acesso em: 15 dez. 2025.

AZEVEDO, Jéssica Tardin; RIDOLPHI, Alencar Cordeiro; FERREIRA, Oswaldo Moreira. A família e sua evolução no tempo. **Revista Científica Interdisciplinar Múltiplos Acessos**, v. 4, n. 2, art. 1, p. 1–14, jul./dez. 2019. Disponível em: <http://www.multiplosacessos.com/multaccess/index.php/multaccess/article/view/115>. Acesso em: 15 dez. 2025.

BARBOSA, Paulo Ricardo Moraes; GALAN, Fernanda dos Santos Silva. Adoção no brasil: aspectos históricos, jurídicos e burocráticos. **Revista Ilustração**, v. 5, n. 10, p. 203-217, 2024. DOI: <https://doi.org/10.46550/ilustracao.v5i10.416>.

BARROS, Karyanne Cristina dos Santos Barros *et al*. A negligência e outros motivos para o acolhimento institucional de crianças e adolescentes. *In*: MAGALHÃES, Celina Maria Colino *et al* (org.). **Aspectos peculiares do acolhimento institucional de crianças e adolescentes**. 1 ed. Curitiba: Appris, 2020, p. 41-60.

BOREL, Edna Fátima; SANTOS, Rosilene Bastos dos; COSTA, Dorival da. Evolução da legislação brasileira no tocante à adoção e à devolução de crianças e

adolescentes adotados no Brasil. **Humanidades em Perspectivas**, v. 2, n. 1, 2019.

BORGES, Gláucia; SOUZA, Ismael Francisco de. **Acolhimento Familiar: Na Política de Proteção Social de Crianças e Adolescentes**. 1. ed. Florianópolis: Conceito Atual Editora, 2020.

BRASIL. **Censo SUAS 2022**: análise dos componentes sistêmicos da Política Nacional de Assistência Social. Brasília, DF : Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, 2024a. Disponível em:

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 12.010, de 3 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, 2009a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12010.htm. Acesso em: 15 dez. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional; e altera as Leis nºs 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); 7.560, de 19 de dezembro de 1986, 7.998, de 11 de janeiro de 1990, 5.537, de 21 de novembro de 1968, 8.315, de 23 de dezembro de 1991, 8.706, de 14 de setembro de 1993, os Decretos-Leis nºs 4.048, de 22 de janeiro de 1942, 8.621, de 10 de janeiro de 1946, e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm. Acesso em: 15 dez. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 13.010, de 26 de junho de 2014. Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para estabelecer o direito da criança e do adolescente de serem educados e cuidados sem o uso de castigos físicos ou de tratamento cruel ou degradante, e altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13010.htm. Acesso em: 15 dez. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. *Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016*. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm. Acesso em: 15 dez. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017. Estabelece o

sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 2017b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13431.htm. Acesso em: 15 dez. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. 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, 2017a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13509.htm. Acesso em: 15 dez. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 15 dez. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 4.513, de 1º de dezembro de 1964. Autoriza o Poder Executivo a criar a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, a ela incorporando o patrimônio e as atribuições do Serviço de Assistência a Menores, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1950-1969/L4513.htm. Acesso em: 15 dez. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979. Institui o Código de Menores. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 1979. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6697.htm. Acesso em: 15 dez. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8242.htm. Acesso em: 15 dez. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm. Acesso em: 15 dez. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 2009b. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao_cnas_n109_%202009.pdf. Acesso em: 15 dez. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 dez. 2025.

BRASIL. Lei nº 7.644, de 18 de dezembro de 1987. Dispõe sobre a Regulamentação da Atividade de Mãe Social e dá outras Providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 1987. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7644.htm. Acesso em: 15 dez. 2025.

BRASIL. 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: Presidência da República, 1990.

BRASIL. **Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária**. Brasília, DF : Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/pncfc>. Acesso em: 15 dez. 2025.

BRASIL. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. Brasília, DF: CONANDA; CNAS, 2006. 130 p. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Plano_Defesa_CriancasAdolescentes%20.pdf. Acesso em: 15 dez. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 17.493-A, de 12 de outubro de 1927. Consolida as leis de assistência e proteção a menores. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 1927. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D17943A.htm. Acesso em: 15 dez. 2025.

BRASIL. **Pretendentes ativos X Crianças e adolescentes para adoção**. Sistema nacional de adoção, 2025. Disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=ccd72056-8999-4434-b913-f74b5b5b31a2&sheet=4f1d9435-00b1-4c8c-beb7-8ed9dba4e45a>. Acesso em: 15 dez. 2025.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes**. Brasília: SDH/PR, 2010. Disponível em: <https://bibliotecadigital.gestao.gov.br/handle/123456789/1005>. Acesso em: 15 dez. 2025.

BRASIL. **Serviços de Acolhimento para Crianças, Adolescentes e Jovens**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/suas/unidades-de-atendimento/servicos-de-acolhimento-para-criancas-adolescentes-e-jovens>. Acesso em: 15 dez. 2025.

BRONFENBRENNER, Urie; MORRIS, P. A. **A ecologia do desenvolvimento humano**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1996.

CARVALHO, Ana Lara Cândido Becker de. Multiparentalidade e o direito à convivência familiar e comunitária no Brasil. *In*: MELLO, Roger Goulart (org.). **Variantes do direito**: Trajetórias de pesquisa e atuação. Rio de Janeiro: e-Publicar, 2023b, v. 2, p. 10-18.

CARVALHO, Ana Lara Cândido Becker de. Políticas públicas acerca da adoção no Brasil: o exercício do direito à convivência familiar e comunitária na contemporaneidade. *In*: CUSTÓDIO, André Viana; SOUZA, Ismael Francisco de;

MOREIRA, Rafael Bueno da Rosa (org.). **Violações de direitos de crianças e adolescentes e interseccionalidades II**: propostas estratégicas de ações de políticas públicas. Balneário Camboriú: Belcanto, 2023a, v. 2, p. 113-126.

CASTANHO, Maria Amélia Belomo. A família nas constituições brasileiras. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho, v. 17, n. 17, p. 181–204, 2013. DOI: <https://doi.org/10.35356/argumenta.v17i17.565>.

CENTRO INTERNACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS SOBRE A INFÂNCIA – CIESPI. **Quem somos**. Brasil: CIESPI, c2025. Disponível em: <https://www.ciespi.org.br/ciespi/quem-somos-8>. Acesso em: 15 dez. 2025.

CHAGAS, Mirela Eufrásio das; FUCHS, Andréa Márcia Santiago Lohmeyer. Convivência familiar e comunitária na proteção básica: a articulação entre os serviços na garantia de direitos. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL, TRABALHO E POLÍTICAS SOCIAIS, 2., Florianópolis. **Anais [...]**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 23 a 25 out. 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Motivos do acolhimento de crianças e adolescentes refletem problemas sociais**. Brasília, DF: CNJ, 13 jun. 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/motivos-do-acolhimento-de-criancas-e-adolescentes-refletem-problemas-sociais/>. Acesso em: 15 dez. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Serviços de acolhimento familiar**. Brasília, DF: CNJ, 2025. Disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=ccd72056-8999-4434-b913-f74b5b5b31a2&sheet=2e4a9224-b8fe-4a85-8243-f4ccee6e4f01&lang=pt-BR&opt=ctxmenu,currsel&select=clearall>. Acesso em: 15 dez. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento**. Brasília, DF: CNJ, 17 jun. 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/adocao/>. Acesso em: 15 dez. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO – CNMP. **CNMP atualiza dados dos Panoramas Nacionais Socioeducativo e do Serviço de Acolhimento**. Brasília, DF: CNMP, 2022. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/15422-cnmp-atualiza-dados-dos-panoramas-nacionais-socioeducativo-e-do-servico-de-acolhimento?highlight=WyJzZXJ2aVx1MDBIN28iLCJhY29saGltZW50byIsInNlcnZpXHUwMGU3byBhY29saGltZW50byJd>. Acesso em: 15 dez. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO – CNMP. **Panorama Nacional do Serviço de Acolhimento**. Brasília, DF: CNMP, 2024. Disponível em: <https://public.tableau.com/app/profile/cnmp/viz/PanoramaNacionaldoServiodeAcolhimento/CumprimentoInstitucional>. Acesso em: 15 dez. 2025.

CRUZ, Dalizia Amaral; CAVALCANTE, Lilia Iêda Chaves; COSTA, Elson Ferreira. O direito à convivência comunitária nos Serviços de Acolhimento Institucional: um estudo documental. **Revista Psicologia Política**, v. 22, n. 54, p. 291-311, 2022. Disponível em: <https://submission-pepsic.scielo.br/index.php/rpp/article/view/20858>. Acesso em: 15 dez. 2025.

CUSTÓDIO, André Viana. As atribuições dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente para controle e efetivação de políticas públicas. **Direitos Sociais e Políticas Públicas: Desafios Contemporâneos**, v. 15, p. 1-14, 2015. Disponível em: https://www.unirios.edu.br/revistarios/media/revistas/2020/23/as_atribuicoes_dos_conselhos_municipais_de_direitos_da_crianca_e_do_adolescente_nas_politicas_publicas_de_prevencao_e_erradicacao_do_trabalho_infantil.pdf. Acesso em: 15 dez. 2025.

CUSTODIO, André Viana. Teoria da proteção integral: pressuposto para compreensão do direito da criança e do adolescente. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, n. 29, p. 22-43, 30 jan. 2008. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/657>. Acesso em: 15 dez. 2025.

CUSTÓDIO, André Viana; SOUZA, Ismael Francisco de (org.). **Sistema de garantias de direitos**: proteção fundamental para crianças, adolescentes e jovens. Criciúma, SC: Editora Belcanto, 2022.

DORNELES, Alexia. **Viagem de volta ao passado**: a (des)proteção social na garantia do direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes. 2018. 193 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Escola de Humanidades, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2018. Disponível em: <https://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/11092>. Acesso em: 15 dez. 2025.

FACHINETTO, Neidemar José. O direito à convivência familiar e comunitária no Brasil. **Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 69, p. 197–210, maio/ago. 2011. Disponível em: <https://www.amprs.org.br/revista/revista-do-ministerio-publico-edicao-69>. Acesso em: 15 dez. 2025.

FERMENTÃO, Cleide Aparecida Gomes Rodrigues; GARCIA, Patrícia Martins; BALDASI, Marcos Vinicius Soler Baldasi Soler. Instrumentos para efetivação do direito à convivência familiar e comunitária: política pública de acolhimento familiar visando a dignidade humana. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas** (UNIFAFIBE), v. 9, n. 1, p. 136–170, 2025. DOI: <https://doi.org/10.25245/rdspp.v9i1.577>.

FIGUEIRÓ, Martha Emanuela Soares da Silva. **Acolhimento institucional**: a maioria e o desligamento. Jundiaí: Pacto Editorial, 2012.

FRIEDRICH, Claudine. **Justiça determina destituição de diretora de lar em que ocorreu agressão em Santa Maria**. Santa Maria: D Diário, 14 fev. 2020. Disponível em: https://diariosm.com.br/noticias/geral/justica_determina_destituicao_de_diretora_de_lar_em_que_ocorreu_agressao_em_santa_maria.459452. Acesso em: 15 dez. 2025

FRIEDRICH, Claudine. **Segundo CPI, instituição de acolhimento foi negligente, e prefeitura não fiscalizou**. Santa Maria: D Diário, 26 set. 2019. Disponível em: <https://diariosm.com.br/noticias/geral/segundo-cpi-instituicao-de-acolhimento-foi-negligente-e-prefeitura-nao-fiscalizou.460714>. Acesso em: 15 dez. 2025

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA – UNICEF. **Guia de dicas de Políticas Públicas**, 2017-2020. Brasília, DF: 2024. Disponível em: https://selounicef.org.br/sites/default/files/2024-04/Guia%20Políticas%20Publicas_WEB.pdf. Acesso em: 15 dez. 2025.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA – UNICEF. **Sobre o UNICEF**. Brasília, DF: UNICEF, c2025. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/sobre-o-unicef>. Acesso em: 15 dez. 2025.

FURLAN, Vinícius. **Infância institucionalizada**: identidade e acolhimento institucional. Curitiba, PR: Appris, 2020.

FURTADO, Antônia Gomes; MORAIS, Klênia Souza Barbosa de; CANINI, Raffaella. O direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes: construção histórica no Brasil. **Serviço Social em Revista**, v. 19, n. 1, p. 131–154, 2017. DOI: <https://doi.org/10.5433/1679-4842.2016v19n1p131>.

G1 RS. **Justiça determina afastamento de gestora, coordenadora e cinco cuidadoras de casa de passagem de crianças em Sobradinho**. Porto Alegre, RS: G1 RS, 13 mar. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2023/03/12/justica-determina-afastamento-de-profissionais-em-abrigo-de-criancas-em-sobradinho.ghtml>. Acesso em: 15 dez. 2025

GHIDORSI, Gustavo. **Adoção**: aspectos históricos no mundo e sua evolução no Brasil. Jusbrasil, 20 set. 2018. Disponível em: <https://gustavoamprsi.jusbrasil.com.br/artigos/628050229/adocao-aspectos-historicos-no-mundo-e-sua-evolucao-no-brasil>. Acesso em: 15 dez. 2025.

GORCZEWSKI, Clovis. **Direitos Humanos Educação e Cidadania**. Conhecer, Educar Praticar. 2. ed. Santa Cruz do Sul: Edunisc. 2016.

GORCZEWSKI, Clovis; SILVEIRA, Patrícia Figueiredo Cardona. **Acolhimento institucional de crianças e adolescentes no Brasil**: dados, indicadores e exemplos práticos em perspectiva doutrinária. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 27, n. 153, p. 87-101, set./out. 2025. Disponível em: <https://divulgacao.editoraforum.com.br/revista-ip#rd-text-jsc2coku>

GUEDES, Lucas Arrais; PIVA, Juliana Carvalho. O direito à convivência familiar e comunitária para crianças em situação de acolhimento institucional. **Facit Business and Technology Journal**, v. 1, n. 57, p. 376-398, 2024. Disponível em: <https://revistas.faculdefacit.edu.br/index.php/JNT/article/view/3198/0>. Acesso em: 4 nov. 2025.

HENRIQUES, Isabella. **Primeira infância no sistema de garantia de direitos de crianças e adolescentes**: uma experiência a ser replicada. São Paulo: Instituto Alana, 2019. Disponível em: https://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2019/07/primeira_infancia_no_sistema_de_garantia_de_direitos_de_crianças_adolescentes.pdf. Acesso em: 15 dez. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Estudo mostra avanço de serviços de acolhimento familiar para crianças e adolescentes**. Brasília, DF: IPEA, 2023. Disponível em:

<https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/14096-estudo-mostra-avanco-de-servicos-de-acolhimento-familiar-para-criancas-e-adolescentes>. Acesso em: 15 dez. 2025.

KOZESINSKI, Carla. **A história da adoção no Brasil**. Ninguém cresce sozinho, 2016. Disponível em: <https://ninguemcrescesozinho.com.br/2016/12/12/a-historia-da-adoacao-no-brasil/> . Acesso em: 15 dez. 2025.

LIMA, Miguel M. Alves. **O direito da criança e do adolescente**: fundamentos para uma abordagem principiológica. 2001. 530 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

LIRA, Wladimir Paes de. **Direito da criança e do adolescente à convivência familiar**. 2011. 153 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2011. Disponível em: <https://www.repositorio.ufal.br/handle/riufal/5602>. Acesso em: 15 dez. 2025.

LOBO, Maria Eduarda Lino *et al.* Adoção: conceito histórico e procedimentos no Brasil. **Revista Multidisciplinar do Nordeste Mineiro**, v. 2, n. 1, p. 1-13, 2023. Disponível em: <https://remunom.ojsbr.com/multidisciplinar/article/view/1227>. Acesso em: 15 dez. 2025.

LONGHINOTI, Cristian Bazanella; SOUZA, Juliana Rodrigues de. O Direito Constitucional à convivência familiar e comunitária e as políticas públicas familiares no Brasil. **Revista Direito Sem Fronteiras** - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, v. 1, n. 1, 93-109, 2017. Disponível em: <https://saber.unioeste.br/index.php/direitosemfronteiras/article/view/17271> . Acesso em: 12 nov. 2025.

LOURENÇO, Raquel Fontes Nascimento. **O direito à convivência familiar na Constituição brasileira de 1988**. 2014. 59 f. Monografia (Especialização em Direito Constitucional) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <https://www.sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/29373/1/RAQUEL%20FONTES%20NASCIMENTO%20LOURENÇO.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2025.

LUCAS, Antonia Picornell. **La infancia en desamparo**. Valencia: Nau Llibres, 2006.

MACHADO, Gabriela Soares Linhares. Dos princípios constitucionais e infraconstitucionais aplicáveis ao Direito de Família: repercussão na relação paterno-filial. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 18, n. 3.483, 13 jan. 2013. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/23437>. Acesso em: 10 dez. 2025.

MARCÍLIO, Maria Luiza. A roda dos expostos e a criança abandonada na história do Brasil. 1726-1950. *In*: FREITAS, Marcos Cezar de. (org.). **História social da infância no Brasil**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2016. p. 69-98.

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

MELO, Joana D'Arc Nicolau de. **A assistência social e o direito à convivência familiar e comunitária**: “igualdade” e “universalização” dos direitos sociais no contexto neoliberal brasileiro. 2008. 180 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://www.bdt.d.uerj.br/handle/1/16002>. Acesso em: 15 dez. 2025.

MOREIRA, Maria Ignez Costa. Os impasses entre acolhimento institucional e o direito à convivência familiar. **Psicologia & Sociedade**, São Paulo, v. 26, n. spe2, p. 28–37, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-71822014000600004>.

MOVIMENTO NACIONAL PRÓ CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA – MNPCFC. **Sobre nós**. Brasil: MNPCFC, c2023. Disponível em: <https://www.convivencia.org.br/>. Acesso em: 15 dez. 2025.

NASCIMENTO, Maria Livia do. Abrigo, pobreza e negligência: percursos de judicialização. **Psicologia e Sociedade**, v. 24, p. 39-44, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-71822012000400007>.

PAIVA, Ilana Lemos de; MOREIRA, Tabita Aija Silva; LIMA, Amanda de Medeiros. Acolhimento Institucional: famílias de origem e a reinstitucionalização. **Revista Direito e Práxis**, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 1405–1429, abr. 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2019/40414>.

PEREIRA, Juliana Maria Fernandes; NERIS, Mariana de Sousa Machado; MELO, Ana Angélica Campelo de Albuquerque e. O direito à convivência familiar e comunitária na agenda pública no Brasil. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL ACOLHIMENTO FAMILIAR, 3., 2019. Campinas, SP. **Anais [...]**. Campinas: AcerBrasil, 2019. p. 9-24. Disponível em: http://www.acerbrasil.org.br/arquivos/publicacoes/AssistenciaSocial/avaliações/Anais_dolll2019.pdf. Acesso em: 15 dez. 2025.

PEREIRA, Rodrigo da Cunha. **Princípios constitucionais paterno-filiais**. Belo Horizonte: IBDFAM, [s. d.].

PINHEIRO, Adriana; CAMPELO, Ana Angélica; VALENTE, Jane. (org.). **Guia de acolhimento familiar**: o serviço de acolhimento em família acolhedora. 2. ed. - São Paulo: Paulus, 2024. Disponível em: <https://familiaacolhedora.org.br/formacao/guia-de-acolhimento-familiar/>. Acesso em: 15 dez. 2025

PINHEIRO, Bibiana. **Lar de Mirian deixará de acolher crianças e adolescentes via contrato com prefeitura de Santa Maria**. Santa Maria: D Diário, 28 maio 2025. Disponível em: https://diariosm.com.br/noticias/geral/lar_de_mirian_deixara_de_acolher_crianças_e_adolescentes_via_contrato_com_prefeitura_de_santa_maria_.15429641. Acesso em: 15 dez. 2025

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 11. ed. São Paulo: Saraiva: 2024.

REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA – RNPI. **Plano Nacional pela Primeira Infância**. Brasília, DF: 2020. Disponível em: <https://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2020/10/PNPI.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2026.

REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA – RNPI. **Quem somos**. Recife, PB: c2026. Disponível em: <https://primeirainfancia.org.br>. Acesso em: 15 jan. 2026.

REIS, Suzéte da Silva; CUSTÓDIO, André Viana. Fundamentos históricos e principiológicos do direito da criança e do adolescente: bases conceituais da teoria da proteção integral. **Justiça do Direito**, Passo Fundo, v. 31, n. 3, p. 621-659, 2017. DOI: <https://doi.org/10.5335/rjd.v31i3.7840>.

RIO GRANDE DO SUL. **Compreendendo o Sistema Único de Assistência Social – SUAS**. Rio Grande do Sul, RS: Ministério Público, 2022. Disponível em: https://www.mprs.mp.br/media/areas/dirhum/arquivos/2_cartilha_compreendendo_suas.pdf. Acesso em: 15 dez. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. **Plano Estadual Decenal de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária: 2020-2030**. Porto Alegre, RS: Secretaria de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos, mar. 2020. Disponível em: <https://social.rs.gov.br/upload/arquivos/202211/09160355-plano-crianca-e-adolescente-final-impressao.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2025.

RIZZINI, Irene *et al.* (org.) **Acolhendo crianças e adolescentes**: experiências de promoção do direito à convivência familiar e comunitária no Brasil. 2. ed. São Paulo, SP: Cortez; Brasília: UNICEF; Rio de Janeiro: CIESPI/PUC-Rio, 2007.

RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco. **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. São Paulo, SP: Cortez, 2011.

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

SANTA CATARINA. **Acolhimento familiar**: orientações para aplicação e acompanhamento. Florianópolis: Ministério Público, 2025. Disponível em: https://www.fecam.org.br/wp-content/uploads/2025/04/2025_04_22-Ebook_AcolhimentoFamiliar-v10.pdf. Acesso em: 15 dez. 2025.

SANTOS, Amanda de Fátima Andrade. **Negligência familiar contra crianças e adolescentes**: análise da intervenção do serviço social na área sociojurídica. 2013. 97 f. Monografia (Bacharelado em Serviço Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <https://bdm.unb.br/handle/10483/6070>. Acesso em: 15 dez. 2025.

SANTOS, Fabiano Rabaneda dos. Reflexões sobre o uso inadequado do termo “menor” e sua influência na (des)proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes: uma rápida análise histórica do direito das crianças e dos adolescentes e da necessidade de identificá-los em suas particular. **Instituto Brasileiro de Direito de Família**, 01 jun. 2023. Disponível em:

[https://ibdfam.org.br/artigos/1988/Reflex%C3%B5es+sobre+o+uso+inadequado+do+termo+%E2%80%9Cmenor%E2%80%9D+e+sua+influ%C3%Aancia+na+\(des\)prote%C3%A7%C3%A3o+dos+direitos+das+crian%C3%A7as+e+dos+adolescentes:+um+a+r%C3%A1pida+an%C3%A1lise+hist%C3%B3rica+do+direito+das+crian%C3%A7as+e+dos+adolescentes+e+da+necessidade+de+identific%C3%A1-los+em+suas+particular](https://ibdfam.org.br/artigos/1988/Reflex%C3%B5es+sobre+o+uso+inadequado+do+termo+%E2%80%9Cmenor%E2%80%9D+e+sua+influ%C3%Aancia+na+(des)prote%C3%A7%C3%A3o+dos+direitos+das+crian%C3%A7as+e+dos+adolescentes:+um+a+r%C3%A1pida+an%C3%A1lise+hist%C3%B3rica+do+direito+das+crian%C3%A7as+e+dos+adolescentes+e+da+necessidade+de+identific%C3%A1-los+em+suas+particular). Acesso em: 15 dez. 2025.

SANTOS, Lucineia Rosa dos; LEITE, Rita de Cássia Curvo. A convivência familiar como direito fundamental da criança no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista Internacional Consinter de Direito**, Porto, ano 6, n. 10, p. 81-97, 2020. DOI: <https://doi.org/10.19135/revista.consinter.00010.00>.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, jan. 2019. ISSN 1982-9957. DOI: <https://doi.org/10.17058/rdunisc.v3i56.12688>.

SCHWEIKERT, Peter Gabriel Molinari; SILVA, Bruno César da. O procedimento especial para controle das restrições ao direito à convivência familiar e comunitária: uma omissão inconstitucional. **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 5, n. 26, p. 1–14, 2020. Disponível em: <https://www.pucsp.br/ncaf-sgd/artigos-e-capitulos-de-livros>. Acesso em: 15 dez. 2025.

SILVEIRA, Patrícia Figueiredo Cardona; Gorczewski. A importância da criação de políticas públicas para a garantia dos direitos humanos e fundamentais inerentes às crianças e adolescentes acolhidos institucionalmente. *In: Direito & Políticas Públicas IV*, 1 ed, Porto Alegre: Freepress, 2024, p. 241-260.

SILVEIRA, Patrícia Figueiredo Cardona; SCHMIDT, João Pedro. Infância institucionalizada: a importância da criação de políticas públicas de transformação do modelo de acolhimento institucional em uma experiência familiar. *In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA*, 14., 2023, Santa Cruz do Sul. **Anais [...]**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2023. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/index>. Acesso em: 15 dez. 2025.

SIQUEIRA, Aline Cardoso. A garantia ao direito à convivência familiar e comunitária em foco. **Estudos de Psicologia (Campinas)**, v. 29, n. 3, p. 437–444, jul. 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-166X2012000300013>.

SIQUEIRA, Aline Cardoso; DELL'AGLIO, Débora Dalbosco. Políticas públicas de garantia do direito à convivência familiar e comunitária. **Psicologia & Sociedade**, Belo Horizonte, v. 23, n. 2, p. 262–271, maio 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-71822011000200007>.

SOARES, Thamires Pinto. **Perspectivas de profissionais dos serviços de acolhimento institucional sobre o direito à convivência familiar e comunitária**. 2016. 137 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Programa de Pós Graduação em Psicologia, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2016. Disponível em:

<https://repositorio.ufrn.br/server/api/core/bitstreams/37ce014c-36d0-4379-915b-f87c331586a1/content>. Acesso em: 15 dez. 2025.

SOUZA, Caroline de. **A experiência do cuidado em um serviço de acolhimento institucional**. Curitiba: CRV, 2019.

SOUZA, HP de; CASANOVA, Renata Pauliv de Souza. **Adoção, as crianças e os adolescentes: a ciranda da vida**. Curitiba: Juruá, 2016.

SOUZA, Ismael Francisco. **O reordenamento do programa de erradicação do trabalho infantil (PETI): estratégias para concretização de políticas socioassistenciais para crianças e adolescentes no Brasil**. 2016. 279 f. Tese (Doutorado em direito). Universidade de Santa Cruz do Sul, UNISC, Santa Cruz do Sul, 2016. Disponível em: <https://repositorio.unisc.br/jspui/handle/11624/1304>. Acesso em 15 dez. 2025.

SOUZA, Jadir Cirqueira. **A convivência familiar e comunitária e o acolhimento institucional**. Bela Vista: Pilares Ltda, 2014.

TENÓRIO, Janaína de Andrade; LIMA, Albenise de Oliveira. Caracterização da rotina de atendimento em instituições de acolhimento infantil. *In*: MAGALHÃES, Celina Maria Colino *et al* (org.). **Aspectos peculiares do acolhimento institucional de crianças e adolescentes**. 1 ed. Curitiba: Appris, 2020, p. 255-274.

VALENTE, Jane. **Família acolhedora: as relações de cuidado e de proteção no serviço de acolhimento**. São Paulo: Paulus, 2013.

VALENTE, Jane. O direito de crianças e de adolescentes à convivência familiar e comunitária: 30 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente. **Humanidades em Perspectivas**, v. 2, n. 4, 2020. Disponível em: <https://www.revistasuninter.com/revista-humanidades/index.php/revista-humanidades/article/view/113>. Acesso em: 15 dez. 2025.

VALENTE, Janete Aparecida Giorgetti. O Acolhimento Familiar e a garantia do direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL ACOLHIMENTO FAMILIAR, 3., 2019. Campinas, SP. **Anais [...]**. Campinas: AcerBrasil, 2019. p. 25-38. Disponível em: <http://www.acerbrasil.org.br/arquivos/publicacoes/AssistenciaSocial/avaliacoes/Anaisdoli2019.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2025.

VERONESE, Josiane Rose Petry, RODRIGUES, Walkíria Machado. A figura da criança e do adolescente no contexto social: de vítimas a autores de ato infracional. *In*: VERONESE, Josiane Rose Petry, SOUZA, Marli Palma, MIOTO, Regina Célia Tamaso (org.). **Infância e Adolescência, o conflito com a lei: algumas discussões**. Florianópolis: Funjab, 2001, p. 35.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Direito da Criança e do Adolescente**. Florianópolis: OAB/SC, 2006.

VIEIRA, Joice Melo. Família e parentesco na sociedade brasileira: considerações sobre sangue, nome e solidariedades. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL ACOLHIMENTO FAMILIAR, 3., 2019. Campinas, SP. **Anais [...]**. Campinas:

AcerBrasil, 2019. p. 49-61. Disponível em:
<http://www.acerbrasil.org.br/arquivos/publicacoes/AssistenciaSocial/avaliacoes/AnaisdOII2019.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2025.

VIEIRA, Marcelo de Mello. **Direito de crianças e de adolescentes à convivência familiar**. 2014. 152 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014. Disponível em:
<https://hdl.handle.net/1843/BUBD-9HMH64>. Acesso em: 15 dez. 2025.

ZAPATER, Máira Cardoso. **Direito da criança e do adolescente**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.