

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
GESTÃO PÚBLICA

ISABELA DE OLIVEIRA HENRIQUES

ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES  
NO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRO:  
O CASO DE MINAS GERAIS

Belo Horizonte

2018

ISABELA DE OLIVEIRA HENRIQUES

ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO  
SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRO:  
O caso de Minas Gerais

Monografia apresentada à Faculdade de  
Filosofia e Ciências Humanas da Universidade  
Federal de Minas Gerais como requisito parcial  
à obtenção do título de graduação.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dra. Geralda Luiza de  
Miranda (UFMG).

Belo Horizonte

2018

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, sobretudo, a Deus por todas as bênçãos, conquistas e amor infinito.

Agradeço aos meus pais, Francisco e Andréia, por serem a razão de tudo, pelos exemplos, ensinamentos, apoio e por toda determinação incondicional; à minha irmã Ana Clara, pelo companheirismo.

Agradeço imensamente aos meus avôs, Sr. Chico, Ester e Maria, por nunca medirem esforços para que eu realizasse meus sonhos e por estarem sempre ao meu lado, comemorando todas as minhas vitórias.

Agradeço ao meu amor Jonatas, por se fazer presente em todos os momentos me dando apoio e nunca me deixar desistir.

Agradeço também à minha professora e orientadora Geralda Luiza, que se dedicou a mim e ao meu trabalho com muita paciência e empenho, e a todos que torceram e contribuíram para meu crescimento pessoal e profissional.

Aos meus amigos, familiares, colegas de trabalho e mestres, minha gratidão por terem compartilhado essa jornada comigo.

## RESUMO

O acolhimento institucional de crianças e adolescentes é um serviço da proteção social que deve ser prestado de forma adequada visando o desenvolvimento integral e sadio da criança e do adolescente. Para que isso aconteça, algumas metodologias devem ser adotadas, como prazo máximo de acolhimento, avaliações periódicas do caso, acompanhamento da família e a garantia do direito à convivência familiar e comunitária. Nesse contexto, o trabalho tem como objetivo analisar se a distribuição do serviço de acolhimento institucional do Suas no Estado de Minas Gerais possibilita a garantia a preservação do direito à convivência familiar e comunitária, partindo do pressuposto que quanto mais bem distribuídas forem as unidades desse serviço, mais fácil será a garantia desse direito, na medida em que a localização mais próxima à comunidade facilita os encontros familiares, assim como o atendimento da família. Para fazer essa análise usamos dados do Censo Suas sobre os serviços de acolhimento de Minas Gerais, nos anos de 2013 a 2016, e fizemos mapas que permitem visualizar a distribuição dessas unidades de acolhimento no território de Minas Gerais. Para desenvolver esse trabalho, fizemos uma revisão teórica do *Welfare State*, também comumente denominado Sistema de Proteção Social, que visa garantir o bem estar dos cidadãos através de programas e serviços; mostramos a evolução das legislações dedicadas à proteção da infância e da adolescência, do Código de Menores de 1927 até a atual legislação, o Estatuto da Criança e Adolescente; e, por fim, tratamos especificamente dos serviços de acolhimento e sua distribuição, entre eles os abrigos institucionais, as casas lares e os serviços em famílias acolhedoras.

**PALAVRAS-CHAVE:** Serviços de Acolhimento, Proteção Social, Convivência Familiar e Comunitária, Estatuto da Criança e Adolescente.

## **ABSTRACT**

The institutional accommodation of children and adolescents is a service of social protection that must be adequately provided for the integral and healthy development of the child and the adolescent. For this to happen, some methodologies should be adopted, like: maximum reception period, periodic evaluations of the case, accompaniment of the family and the guarantee of the right of the child and the adolescent to socialize with the family and the community. In this context, the paper seeks to analyze whether the distribution of reception services in the territory of Minas Gerais allows the right to family and community coexistence to be guaranteed. We used the hypothesis that the better distributed the units of this service, the easier the guarantee of this right, in as much as the location closest to the community, facilitates family meetings, as well as family care. To do this analysis, we use data from the “Censo SUAS” about the reception services of Minas Gerais, from the years 2013, 2014, 2015 and 2016, and we have made maps that show the distribution of these host units in the territory of Minas Gerais. Therefore, to develop this work, we did a theoretical review of the Welfare State and the Brazilian Social Protection System, which aims to guarantee the well-being of citizens through programs and services; we show the evolution of legislation dedicated to the protection of children and adolescents passing through the Minors Code to the current legislation, the Statute of the Child and Adolescent; and finally we deal specifically with reception services and their distribution, including institutional shelters, nursing homes and services in host families.

**KEYWORDS:** Reception, Social Protection, Family and Community Living, Child and Adolescent Statute.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICO 1	Número de unidades de acolhimento por tipo e ano .....	49
GRÁFICO 2	Número de unidades de acolhimento por tipo e ano e municípios com serviços.....	49
FIGURA 1	Distribuição territorial dos abrigos institucionais 2013 e 2016.....	51
FIGURA 2	Distribuição territorial das casas lares 2013 e 2016.....	52
FIGURA 3	Distribuição territorial das famílias acolhedoras 2015 e 2016.	53
FIGURA 4	Distribuição territorial do total de unidades de acolhimento 2013 e 2016.....	54

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNH	Banco Nacional de Habitação
CAPs	Caixas de Aposentadoria e Pensão
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNE	Conselho Nacional de Educação
CRAS	Centros de Referência de Assistência Social
CREAS	Centros de Referência Especializado de Assistência Social
ECA	Estatuto da Criança e Adolescente
FEBEM	Fundação Estadual do Bem-Estar ao Menor
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FLBA	Fundação Legião Brasileira de Assistência
Funrural	Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
IAPM	Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos
IAPs	Instituto de Aposentadoria e Pensão
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PNBEM	Política Nacional de Bem-Estar ao Menor
PSB	Proteção Social Básica
PSE	Proteção Social Especial
SAM	Serviço de Assistência ao Menor

SPSB	Sistema de Proteção Social Brasileiro
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
WS	Welfare States



## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>1</b>	<b>WELFARE STATE E O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRO .....</b>	<b>14</b>
<b>1.1</b>	<b>Teorias sobre a origem e desenvolvimento do Welfare State.....</b>	<b>14</b>
<b>1.2</b>	<b>Os três regimes de Welfare State: liberal, corporativista e social-democrata.....</b>	<b>18</b>
<b>1.3</b>	<b>Evolução histórica do Sistema de Proteção Social Brasileiro.....</b>	<b>20</b>
<i>1.3.1</i>	<i>República liberal oligárquica e a questão social como questão de polícia (1891-1930).....</i>	<i>20</i>
<i>1.3.2</i>	<i>Cidadania regulada em um sistema corporativista (1930 a 1964).....</i>	<i>22</i>
<i>1.3.3</i>	<i>Erosão da cidadania regulada (1964-1985).....</i>	<i>25</i>
<i>1.3.4</i>	<i>Os avanços da Constituição 1988 na área social.....</i>	<i>26</i>
<b>2</b>	<b>A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA DE ATENÇÃO À CRIANÇA E ADOLESCENTE DO BRASIL.....</b>	<b>29</b>
<b>2.1</b>	<b>A proteção á Criança e ao adolescente na Era Vargas e no Regime Militar: os Códigos de Menores de 1927 e de 1979.....</b>	<b>29</b>
<b>2.2</b>	<b>A Proteção das crianças e adolescentes nos dias de hoje.....</b>	<b>34</b>
<i>2.2.1</i>	<i>Os avanços Normativos Estatuto da Criança e do Adolescente.....</i>	<i>34</i>
<i>2.2.2</i>	<i>Os avanços na Estrutura Organizacional do Estatuto da Criança e do Adolescente.....</i>	<i>38</i>
<b>3</b>	<b>O DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR DE CRIANÇAS E ADOLESCENTE EM ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL.....</b>	<b>39</b>
<b>3.1</b>	<b>O serviço de acolhimento de crianças e adolescentes no SUAS.....</b>	<b>39</b>
<b>3.2</b>	<b>As orientações técnicas para o acolhimento de crianças e adolescentes no âmbito do SUAS.....</b>	<b>42</b>
<i>3.2.1</i>	<i>A estrutura organizacional dos serviços de acolhimento.....</i>	<i>42</i>
<i>3.2.2</i>	<i>Orientação Metodológica dos Serviços de Acolhimento.....</i>	<i>44</i>
<b>3.3</b>	<b>A distribuição das unidades de acolhimento institucional em Minas Gerais.....</b>	<b>48</b>

CONCLUSÃO.....	55
REFERÊNCIAS.....	57

## INTRODUÇÃO

A trajetória da política de assistência social brasileira é repleta de desafios. Um deles relaciona-se ao acolhimento de crianças e adolescentes em situações de abandono, violência e rupturas familiares. Um dos motivos disso advém do fato do abrigo em instituições ter sido tratado por muito tempo como a principal forma de solucionar os problemas das crianças e adolescentes que necessitavam de proteção. O fato era que tal prática, ao afastar esse público da convivência familiar e comunitária, criava estigmas e restringia o potencial de desenvolvimento da criança e do adolescente.

Com os avanços jurídico-institucionais das últimas décadas, em particular com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente e a constituição do Sistema Único de Assistência Social, o Suas, a proteção social de crianças e adolescentes passou a visar à defesa de seus direitos, o fortalecimento das suas potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos. Desse modo, tornou-se essencial o desenvolvimento de outros tipos de serviços de acolhimento, como o Abrigo Institucional, a Casa Lar e Família Acolhedora, onde se busca garantir o direito à convivência familiar e comunitária das crianças e adolescentes, integrando-as à sociedade. Entre as maiores preocupações estão a garantia da convivência familiar e comunitária das crianças e adolescentes, visando o seu melhor desenvolvimento, a defesa de seus direitos e o fortalecimento das suas potencialidades e aquisições, e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos.

Antes da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente, a ausência de preocupação em preservar a convivência familiar e comunitária, trouxe muitos problemas para o desenvolvimento das crianças/adolescentes. Houve uma discussão proposta por Rizzini (2004), que veremos mais adiante, que talvez a maior preocupação fosse apenas tirar as crianças/adolescentes de famílias pobres das ruas e periferias, “salvando o Brasil”. Com o surgimento de novos atores, que criticavam estas políticas, e com as mudanças políticas e sociais que ocorreram no final da década de 1980 e início de 1990, tivemos uma quebra dessa visão de “salvar o Brasil” e passou-se a priorizar uma proteção das crianças e adolescentes, onde esses são vistos como sujeitos de direitos.

As últimas décadas são marcadas por discussões sobre os serviços de proteção, entre eles, os de acolhimento institucional de crianças e adolescentes, estruturados de forma a

preservar o direito à convivência familiar e comunitária, levando em conta outros desafios, como a extensão territorial dos estados, as especificidades dos estados e municípios para a implantação do Suas, a necessidade de integração entre os níveis de proteção social, entre outros.

O presente trabalho tem como objetivo analisar se a distribuição do serviço de acolhimento institucional do Suas no Estado de Minas Gerais possibilita a garantia a preservação do direito à convivência familiar e comunitária, partindo do pressuposto que quanto mais bem distribuídas no território do estado são os serviços, maior é a possibilidade de se contemplar o direito à convivência familiar e comunitária da criança e do adolescente, na medida em que a localização mais próxima do seu núcleo familiar facilita os encontros familiares, assim como o atendimento da família pela equipe da unidade de acolhimento institucional.

O trabalho está organizado em três capítulos, além desta Introdução e da Conclusão. O primeiro deles trata de diferentes modelos de bem-estar, por conseguinte, busca inserir o debate sobre a proteção a crianças e adolescentes num referencial mais amplo de organização da proteção social. Na primeira seção, foi realizada uma revisão teórica do debate sobre as principais teorias de origem e desenvolvimento do Estado de Bem-Estar analisadas por Marta Arretche (1995). Na seção seguinte, apresentamos os três tipos de regime do Estado de Bem-estar Social propostos por Esping-Andersen: o regime liberal, o conservador e o social democrata. Por fim, na terceira seção, tratamos da trajetória da evolução do sistema de proteção social brasileiro, utilizando também a classificação proposta por Esping-Andersen (1991).

O objetivo do segundo capítulo é aprofundar a análise da trajetória da proteção social das crianças e adolescentes no Brasil, com foco nos serviços de acolhimento e suas conseqüências. Num primeiro momento, apresentamos o Código de Menores de 1927, que foi a primeira legislação específica para crianças e adolescentes. O objetivo é mostrar como esse público era visto pelo Estado e pela sociedade, como eles eram tratados e quais os avanços e falhas dessa legislação fundamental para entender a história da assistência às crianças e adolescentes. O Código de 1979 também é objeto de discussão, em razão das mudanças que ele trouxe em relação ao código anterior e da necessidade de apontar as suas limitações, que impulsionaram a aprovação de uma nova legislação, o atual Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – Lei 8.069, de 13 de julho de 1990. O ECA é objeto da segunda seção,

onde são analisados os avanços normativos e organizacionais da política de atenção a crianças e adolescentes, dando ênfase na garantia da convivência familiar e comunitária.

Por fim, o terceiro capítulo descreve os serviços de acolhimento e traz uma discussão sobre o direito de convivência familiar de crianças e adolescentes que estão nesse tipo de serviço. Na primeira seção, conceituamos os tipos de serviço de acolhimentos estabelecidos pelo SUAS, quais sejam: o abrigo institucional, a casa lar e a família acolhedora. Na seção seguinte, sintetizamos como esses serviços devem ser oferecidos, de acordo com as orientações técnicas, tratando tanto da estrutura organizacional quanto da metodologia, que devem sempre garantir o convívio familiar e comunitário, além de outros direitos. Por último, analisamos os dados do Censo Suas para mostrar como é a distribuição das unidades de serviços de acolhimento no território de Minas Gerais, relacionando-a com a garantia da preservação de convivência familiar e comunitária, de modo a trabalhar a hipótese mencionada no início da Introdução.

# **1. WELFARE STATE E O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRO.**

Antes de apresentar o sistema de proteção às crianças e adolescentes no Brasil, é importante abordar o que é dito sobre Estados de Bem-Estar social, pois é esse Estado que se preocupa em garantir direitos sociais aos cidadãos, entre eles o direito de proteção aos desamparados. Este fenômeno teve sua institucionalização intensificada na Europa Ocidental do pós-guerra, ganhando grandes dimensões e difundindo-se para outros países, inclusive o Brasil. Isso se deve ao fato de haver diferentes perspectivas sobre a responsabilidade do Estado em garantir o bem-estar dos cidadãos a partir de serviços e benefícios, de modo a estabelecer diferentes maneiras de efetivação de direitos sociais (Marta Arretche,1995).

A configuração e a natureza das políticas que compõem os Estados de Bem-Estar Social variam de forma significativa entre os países e, mesmo em um mesmo país, ao longo do tempo. Este primeiro capítulo tem por objetivo discutir teoricamente essa variação, de modo a apontar alternativas de políticas de atenção a crianças e adolescentes.

## **1.1. Teorias sobre a origem e desenvolvimento do *Welfare State***

No texto “Emergência e Desenvolvimento do *Welfare State*”, Marta Arretche classifica as diferentes teses sobre o surgimento de Estados de Bem-Estar Social em dois grupos: (1) as que se estruturam em condicionantes econômicos: o *Welfare State* seria um desdobramento da industrialização; uma resposta às necessidades de acumulação e legitimação do sistema capitalista; (2) as que se estruturam em condicionantes políticos. Ou seja, o *Welfare State* seria o resultado da ampliação progressiva de direitos; fruto de um acordo entre capital e trabalho organizado; resultado da capacidade de mobilização da classe trabalhadora no interior de diferentes coalizões políticas e do legado de institucionalização do regime.

Começando pelos condicionantes de origem econômica, é dito que a origem e desenvolvimento do *Welfare State* é um desdobramento das mudanças colocadas pela industrialização. Autores como Harold Wilensky, Richard Titmuss e Thomas Humprey Marshall, embora utilizem metodologias diferentes, defendem que a causa fundamental da emergência do *Welfare State* são os resultados demográficos e burocráticos consequentes do

desenvolvimento e do crescimento econômico. O crescimento industrial permite o crescimento de riqueza e gera excedentes para financiar gastos sociais que garantem “padrões mínimos” como renda, nutrição, saúde, habitação e educação. Do outro lado, a industrialização gera mudanças na estrutura da população, na estratificação social, na renda, na distribuição de poder, e em mecanismos que realizam a socialização. Mudanças essas que trazem novos problemas sociais, e como resposta a esses problemas, o governo cria programas e benefícios que visam garantir a integração social e a solução desses problemas. Nessa abordagem, serviços de *Welfare State* são respostas do impacto da industrialização sobre a vida das famílias.

Na teoria que defende que o *Welfare State* é uma resposta às necessidades de acumulação e legitimação do sistema capitalista, os principais autores são James O’ Connor e Clauss Offe. O primeiro trata do fenômeno do pós-guerra em que houve um crescimento relativo do gasto estatal gerando uma crise fiscal. A premissa central é que o Estado capitalista precisa desempenhar duas funções básicas e contraditórias: acumulação e legitimação. Essas duas funções correspondem a diferentes tipos de gasto social: o capital social, que são gastos para garantir a acumulação de capital, como investimento e consumo social; e as despesas sociais, que garantem harmonia social e legitimação. Segundo Arretche (1995), na visão de O’Connor, a expansão do Estado (seja no seu volume de gastos, seja na criação de instituições) e o crescimento do setor monopolista são fenômenos complementares. O setor monopolista gera excedentes de produtos e aumenta a oferta de força de trabalho, de maneira a rebaixar os salários e assim tornar os trabalhadores mais pobres. Com pessoas mais dependentes do Estado, aumentam-se as despesas sociais, seja com a previdência social, que se expande devido ao aumento da população excedente, seja com o setor militar, que cresce devido à expansão do capital excedente que não encontra aplicação internamente.

Ainda em uma abordagem funcionalista, Clauss Offe complementa a teoria de O’ Connor, dizendo que o *Welfare State* é uma tentativa de compensar os problemas criados pelas sociedades capitalistas avançadas, já que estas criam problemas endêmicos e necessidades não atendidas. O desenvolvimento do capitalismo destrói formas anteriores de vida social, pois gera disfuncionalidades que se expressam sob a forma de problemas sociais, como necessidade de moradia para trabalhadores concentrados pelas indústrias, necessidade de qualificação permanente da força de trabalho, desagregação familiar, dentre outros. Dessa forma, é o *Welfare State* que corrige e compensa as disfuncionalidades do desenvolvimento

capitalista. A origem dos programas sociais é explicada como uma resposta funcional à necessidade de constituição da classe operária (condição essencial para o desenvolvimento do capitalismo). Já o desenvolvimento das políticas diz respeito às exigências da classe trabalhadora e à necessidade de acumular capital. Uma estratégia que busca realizar uma integração social, conciliando interesses antagônicos.

Das teses que se estruturam em torno de condicionantes políticos, há uma que explica a origem dos direitos sociais como resultado de uma ampliação progressiva de direitos civis e políticos. Para explicar os condicionantes Jean Alber parte do trabalho de Marshall “Cidadania e Classe Social”, que atribui a noção de cidadania à extensão dos direitos<sup>1</sup>. Voltando à explicação sobre a origem e desenvolvimento do *Welfare State*, T. Marshall diz que o Estado de Bem-Estar é um prolongamento do Estado Protetor Clássico que se constituiu a partir do século XVIII, sob o efeito do movimento democrático e igualitário que reivindica os direitos completos de cidadania. O Estado de Bem-Estar revela uma versão de contrato social entre indivíduos e o Estado, que amplia a representação do indivíduo e substitui a incerteza da proteção religiosa pela certeza da proteção estatal. O direito civil e o princípio da responsabilidade, portanto, são complementados pelo direito social e o princípio da solidariedade. Nessa perspectiva, portanto, o *Welfare State* seria resultado de um movimento natural e lógico, qual seja, a evolução progressiva de direitos e a ampliação da concepção de democracia.

A ideia de que o Estado de Bem-Estar é o resultado de um acordo entre capital e trabalho organizado é uma contribuição de Ian Gough, que entende que o *Welfare State* diz respeito às atividades estatais referente a reprodução da classe trabalhadora. Ele concorda que o processo de acumulação de capital gera necessidades, às quais Estado responde com as políticas sociais, porém discorda que os requerimentos funcionais sejam suficientes para

---

<sup>1</sup>Constituídos no século XVIII, os direitos civis são aqueles necessários à liberdade individual e abrangem os direitos fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade perante a lei. São o direito de ir e vir, o direito de se expressar, de escolher o trabalho, de organizar, entre outros, garantindo a relação civilizada na sociedade. Os direitos políticos, que garantem a participação do cidadão no poder político, têm sua origem no século XIX. Abrangem o direito de votar, de ser votado, de organizar partidos e fazer demonstrações políticas. Esses direitos têm como instituição principal, os partidos políticos e um parlamento livre e representativo, que confere legitimidade à organização política da sociedade. Por último, mas mais importante no Estado de Bem-Estar social, os direitos sociais. Consolidados no século XX, esses direitos garantem a participação na riqueza socialmente produzida. São os direitos à educação, saúde, trabalho com salários justo e aposentadoria. São esses direitos que permitem reduzir a desigualdade produzida pelo capitalismo (Marta Arretche, 1995).



explicar a origem dos programas, como ocorre nas teses de O'Connor e Claus Offe. Em seu entendimento, essas necessidades são apenas o ponto de partida. Gough rejeita a abordagem de que o Estado seja inteiramente submisso à classe dominante.

Ainda de acordo com o entendimento de Gough., outro elemento crucial que deve ser considerado na origem do *Welfare State* é a pressão da classe trabalhadora. O movimento social organizado ameaçou a reprodução da classe capitalista e, dessa forma, as políticas sociais eram do interesse de ambas as classes. Para os trabalhadores, quaisquer mudanças nas regras do mercado eram bem-vindas e, para a burguesia, as políticas reduziam o descontentamento dos trabalhadores e davam um certo controle sobre essa classe. Logo, foi a pressão dos movimentos sociais, através de greves, derrotas eleitorais e movimentos revolucionários, que possibilitou a emergência do *Welfare State*. De forma sintética, ele seria o resultado de um acordo, forjado no pós-guerra, entre capital e trabalho.

Por último, focando nos argumentos de Gosta Esping-Andersen, Marta Arretche (1995) apresenta o pensamento em que o *Welfare State* é resultado da capacidade de mobilização da classe trabalhadora no interior de diferentes coalizões políticas e o legado de institucionalização do regime. Para Esping-Andersen, a defesa de políticas sociais ajuda a constituir a classe trabalhadora, já que essas políticas podem ser instrumentos para fortalecer seus objetivos de emancipação. A pergunta feita por ele é: sob quais condições a mobilização de recurso de poder político da classe trabalhadora afeta as características distributivas do desenvolvimento do *Welfare State*? Sua resposta é que esta relação não é linear. Para compreendê-la, é preciso medir os recursos de poder dessa classe, a partir de indicadores específicos, e contextualizá-los. Os recursos de poder político da classe trabalhadora devem ser avaliados pelo grau de organização sindical e pela força da esquerda no parlamento. Para Esping-Andersen, os recursos de poder se traduzem em disputas pelo controle dos Poderes Executivo e Legislativo, visto que a classe trabalhadora só pode transformar seus interesses em políticas efetivas se seus representantes permanecerem por um tempo significativo no poder. Se a esquerda está no poder e a direita está dividida, conseqüentemente sem possibilidade de grandes mobilizações contra as iniciativas socialistas, a possibilidade da esquerda de obter mudanças nas políticas sociais aumenta. Assim sendo, é preciso contextualizar algumas variáveis, como o grau de unidade política dos partidos de direita e o padrão de construção de alianças dos partidos da classe trabalhadora.

Apresentadas algumas das principais teorias sobre a origem e o desenvolvimento do *Welfare State*, destacamos na próxima seção, os tipos de regime que compõem a tipologia proposta por Esping-Andersen (1991). Este foco é importante, na medida em que essa tipologia se apresenta como instrumento analítico para a compreensão da evolução do Estado de Proteção Social Brasileiro.

## **1.2. Os três regimes de *Welfare State*: liberal, corporativista e social-democrata**

A classificação dos regimes de *Welfare State*, elaborada por Esping-Andersen (1991), constitui-se em importante instrumento analítico que nos permite compreender a evolução do Sistema de Proteção Social Brasileiro e a importância da Constituição de 1988, como será visto a seguir.

Um primeiro ponto a recordar é que as causas do desenvolvimento dos diferentes regimes de *Welfare State* não se resumem a uma só, mas sim a um conjunto delas. Três fatores são considerados importantes: a natureza da mobilização de classes, a natureza das coalizões políticas de classes e o legado histórico da institucionalização do regime.

Um primeiro tipo foi chamado de liberal. Em geral, nos países que desenvolveram esse regime, os movimentos operários foram fracos eleitoralmente, e o impulso burguês foi especialmente forte na constituição da sociedade a partir do reforço de premissas liberais em países que já possuíam uma trajetória de manutenção de privilégios. Como sabido, o pensamento liberal pressupõe que a intervenção do Estado sufoca o processo equalizador do mercado competitivo e cria monopólios, protecionismo e ineficiência. Assim sendo, defende-se a ideia de que o Estado deve subsidiar esquemas privados de previdência e encorajar o mercado passivamente, de maneira a instigar a população a comprar serviços de bem-estar no mercado. Com uma intervenção estatal estreita em relação ao estabelecimento de políticas sociais, as pessoas dependem sobremaneira da sua inserção no mercado de trabalho. Assim, em regimes liberais, a assistência é dada apenas aos comprovadamente pobres, e os benefícios são reduzidos, temporários e associados ao estigma. Os beneficiários são distinguidos pelo mérito e vinculados à contribuição prévia. Portanto, as políticas sociais são desenhadas de modo a maximizar o *status* de mercadoria do trabalhador individual, bem como de modo a incentivar os indivíduos e famílias criarem meios próprios de se protegerem. Em

consequências, conforme Esping-Andersen (1991), minimiza-se os efeitos da desmercadorização e edifica-se uma ordem de estratificação. Estabelece-se um dualismo social de igualdade na pobreza entre os beneficiários da provisão pública e bem-estar diferenciado entre os que podem comprar serviços no mercado.

No regime conservador ou corporativista, em que o contexto também era de privilégios e o absolutismo era forte, a revolução liberal foi fraca ou até mesmo ausente. Os nexos monetários do mercado não eram a melhor garantia de eficiência econômica. O ideal era a perpetuação do patriarcado e do absolutismo como garantia de um capitalismo sem lutas de classes. Assim, procurou-se um modelo marcado pela iniciativa do Estado, de modo a enaltecer o seu intervencionismo, mas sem rupturas com a estratificação social predefinida. A sociedade preserva tanto a hierarquia, quanto as diferenças de *status* relacionadas às classes sociais. Em outras palavras, os direitos são ligados *status de classes*. Dessa forma, seu impacto, em termos de redistribuição é desprezível, o que reproduz ou reforça as desigualdades instituídas pelo mercado. O legado conservador desse regime representou um forte obstáculo para as reformas dos partidos sociais-democratas que assumiram o poder.

Nos regimes sociais democratas, por outro lado, prevaleceu o reformismo parlamentar como estratégia à igualdade<sup>2</sup>. Uma ideia motriz é a de que os trabalhadores precisam de recursos sociais, saúde e educação para participar efetivamente como cidadãos; outra é a de que a política social não é só emancipadora, mas também pré-condição da eficiência econômica. Portanto, pensa-se que a política social resulta na mobilização de poderes, pois, ao erradicar a pobreza, o desemprego e a dependência completa do salário, o *Welfare State* aumenta a capacidade política e reduz as divisões sociais que são as barreiras para a unidade política dos trabalhadores.

O regime socialdemocrata caracteriza-se por um sistema de proteção social abrangente, com cobertura universal e benefícios garantidos como direitos de cidadania. Há redistribuição significativa de renda e são assegurados mínimos vitais, não pelo critério de mérito, mas sim de equalização. Além dos princípios de universalismo, o princípio de desmercadorização visa promover igualdade com qualidade, que vai além das necessidades

---

<sup>2</sup>A mobilização de classe no sistema parlamentar é um meio para a realização dos ideais socialistas de igualdade, justiça, liberdade e solidariedade entre as classes e na nação. Quando os trabalhadores desfrutam dos direitos sociais, o equilíbrio do poder de classe se altera, pois, o salário social reduz a dependência do trabalhador em relação ao mercado e aos empregadores, transformando-os em uma fonte potencial de poder (Esping-Andersen, 1991).

mínimas. Dos mais pobres aos mais ricos, desfrutam dos mesmos direitos e há pouca estratificação. Emancipa-se também a família, pois, antes de sua capacidade de proteção se exaurir, o Estado socializa os custos de sua proteção e fornece um amplo leque de serviços de qualidade. Ele também busca promover políticas ativas de mercado de trabalho (qualificação e requalificação, emprego público etc.) que promovem o pleno emprego, maximizam os rendimentos do trabalho e capacitam a independência individual. Os enormes custos de manutenção desse sistema de bem-estar indicam que é preciso minimizar os problemas sociais e maximizar os rendimentos, e a melhor forma de se conseguir isso é com o maior número de pessoas empregadas e o mínimo de pessoas dependendo de transferências sociais

Por fim, cabe destacar ainda que Esping-Andersen (1991) conclui que nenhum país tem ou teve um modelo puro; elementos dos três modelos se misturam no mundo real. Na próxima seção, veremos que esse é o caso do Brasil, que combina elementos dos três modelos.

### **1.3. Evolução histórica do Sistema de Proteção Social Brasileiro**

No caso do Brasil, os direitos não seguiram a sequência cronológica e lógica defendida por Marshall (1967), onde direitos civis, políticos e sociais emergiram um de cada vez. Os direitos sociais precederam, conforme Carvalho (2002), a todos os outros direitos. Os trabalhadores foram incorporados à sociedade por virtude das leis sociais, não de sua ação sindical e política independente. Nas subseções a seguir, veremos como se foi desenvolvendo o sistema de proteção social brasileiro, utilizando a classificação proposta por Esping-Andersen (1991) para interpretar o regime vigente na Era Vargas, na democracia de 1945 a 1964, no regime militar e, por fim, no período pós-constitucional.

#### *1.3.1. República liberal oligárquica e a questão social como questão de polícia (1891-1930)*

Na Primeira República, os direitos políticos e civis eram restritos, enquanto os direitos sociais inexistiam. Na área social, houve um avanço somente com a criação das Caixas de Aposentadoria e Pensão – as CAPs, as quais foram o avanço mais importante desde a abolição da escravidão em 1888.

Para entender melhor a conjuntura, é importante lembrar que o período colonial (1500 a 1822) deixou um legado negativo relevante, mantido por todo o período imperial: uma população analfabeta, resultado do descaso da educação primária; a escravização de indígenas e africanos, por causa do latifúndio monocultor e exportador de escravos; e a desigualdade social. A maioria da população não possuía direitos. Os direitos civis eram para poucos, os políticos menores ainda, e de direitos sociais nem se falava, pois, conforme Carvalho (2002), a assistência estava a cargo da Igreja e particulares.

A independência do país não trouxe muitas mudanças, visto que a herança colonial foi negativa e os conflitos do processo de independência foram relativamente pacíficos, sem grandes guerras nem líderes populares. Na verdade, houve uma negociação entre a elite nacional, a Coroa portuguesa e a Inglaterra.

No que se refere aos direitos políticos, ainda segundo Carvalho (2002), a única mudança importante, realizada com a Proclamação da República, foi o fim do voto censitário. Mulheres e analfabetos, que eram a maior parte da população, continuavam sem voto, e somente após a revolução de 30 o voto feminino foi introduzido. Pela via dos direitos civis, a herança colonial pesou ainda mais. A escravidão, a grande propriedade rural e um Estado comprometido com o poder privado foram empecilhos resistentes para o exercício da cidadania civil.

Nessa precariedade de direitos civis e políticos era difícil falar de direitos sociais. Em geral, a assistência era feita por associações particulares e funcionava na base contratual, em que os benefícios eram proporcionais a contribuição dos membros. Aliás, até retrocessos foram estabelecidos. Por exemplo, após a Proclamação da República, a responsabilidade do Estado de fornecer educação primária, conforme estabelecido na constituição de 1824, deixou de ser obrigação na Constituição de 1891. Além disso, essa última proibiu o Estado intervir na regulamentação do trabalho. Apenas em 1926, com uma nova reforma, autorizou-se o governo a legislar sobre o trabalho.

Em 1919, com a pressão dos movimentos operários e o ingresso do país na Organização Internacional do Trabalho (OIT), aprovou-se a lei de responsabilidade dos patrões pelos acidentes de trabalho. Em 1923, foi criado um Conselho Nacional do Trabalho, mas ele ficou inativo, e aprovada a lei Eloy Chaves, que criou a Caixa de Aposentadoria e Pensão para os Ferroviários, a primeira lei da previdência social brasileira.

O sistema de caixas garantia pensões e indenizações em caso de acidente, aposentadorias por idade e serviços de saúde. Era financiado por recursos de empregados e de empregadores, e sua administração ficava a cargo de representantes dos mesmos, sem interferência do governo. Esse sistema foi adotado em outras empresas, chegando ao final da primeira república com ao menos 47 Caixas, conforme Carvalho (2002).

Os direitos trabalhistas começaram a ser construídos também na década de 1920. Em 1926, uma lei regulou o direito de férias, mas assim como a lei do tráfico de escravos em 1831, a lei de férias foi uma medida para “inglês ver”. As medidas protetivas criadas no período foram restritas aos trabalhadores do meio urbano, e, no campo, a proteção social ficou limitada à assistência oferecida por coronéis. Em troca da lealdade do trabalhador, o coronel oferecia proteção contra polícia e restringia a assistência aos momentos de necessidade. Dada a falta de assistência pública, os grandes proprietários constituíam um único recurso dos trabalhadores para comprar remédio, chamar um médico ou ser enterrado(CARVALHO,2002).

Como dito, as políticas sociais destinadas ao trabalhador urbano eram bastante residuais. O Estado praticamente não intervinha nas relações de trabalho, e o trabalhador rural dependia completamente dos patrões. De acordo com a tipologia de Esping-Andersen (1991), até o fim da Primeira República, o sistema de proteção social brasileiro era mais precário que o liberal. Apenas com Getúlio Vargas, a partir da década de 1930, as políticas sociais começaram a surgir, porém de cunho mais corporativista.

### *1.3.2. Cidadania regulada em um sistema corporativista (1930 a 1964)*

A Primeira República acabou em três de outubro de 1930, quando o Presidente da República Washington Luís foi deposto por movimento armado dirigido por civis e militares (Revolução de 1930). O período de 1930 a 1945 foi um grande momento de legislação social, já que foi implantando o grosso da legislação trabalhista e previdenciária. Ele foi também a era da organização sindical.

Os positivistas foram um grupo influente que, desde o início da Primeira República, lutou por uma legislação social. Esse objetivo mostrava sua fidelidade aos ensinamentos de Augusto Comte, que argumentava sobre a importância de se incorporar o proletariado à sociedade por meio de medidas de proteção ao trabalhador e à sua família. Em 1930, criou-se

o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, que embora abrangesse a indústria e o comércio, sua energia toda era para a área do trabalho e da legislação social. Esse ministério agiu em três direções – área trabalhista, previdenciária e sindical.

Novos avanços foram estabelecidos nos anos seguintes. Em 1931, constituiu-se o Departamento Nacional do Trabalho e, no ano seguinte, decretou-se a jornada de oito horas no comércio e na indústria, regularizou-se o trabalho das mulheres, proibiu-se o trabalho noturno e estabeleceu-se o salário igual para homens e mulheres e criou-se a carteira de trabalho, o documento de identidade do trabalhador (que era importante nas disputas judiciais com patrão, criando um esboço de justiça do trabalho). Em 1933 e 1934, outro avanço foi o estabelecimento do direito de férias para comerciários, bancários e industriários. A Constituição de 1934 consagrou a competência do Estado para regular as relações de trabalho e criou a Justiça do Trabalho que entrou em funcionamento em 1941. Em 1940, adotou-se um salário mínimo e, em 1943, foram codificadas todas as leis trabalhistas e sindicais, constituindo a CLT (Consolidação das Leis do Trabalho), a qual permanece em vigor até hoje.

Algo importante de ser notado é que toda essa legislação foi introduzida em um ambiente com baixíssima participação política e precária vigência dos direitos civis. Como lembra Carvalho (2002), a antecipação dos direitos sociais, naquele contexto, fazia com que esses direitos fossem vistos como um favor do governo, ao qual os cidadãos, em troca, deveriam prestar lealdade e gratidão. Na previdência, os grandes avanços ocorreram a partir de 1933, quando foi criado o Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos - IAPM, iniciativa reproduzida para bancários, comerciários, industriários, trabalhadores da estiva e servidores públicos.

Os IAPs, inovaram em três sentidos: eles não eram baseados em empresas, mas sim em categorias profissionais; a administração era desenvolvida conjuntamente por governo, empregados e patrões; e, por último, seu financiamento era feito conjuntamente por governo, trabalhador e patrão. Um dos aspectos negativos do esquema, é que cada IAP possuía benefícios específicos, sendo que os IAPs mais ricos forneciam aposentadoria por tempo de trabalho, auxílio médico-hospitalar, auxílio no caso de doença, de morte, e de parto, enquanto os que possuíam menos recursos ofereciam apenas aposentadoria por invalidez e pensão para dependentes. Além disso, o sistema excluía categorias importantes, como autônomos, domésticos e todos os trabalhadores rurais. Deste modo, instituía-se um sistema de proteção

que mantinha privilégios, não direitos sociais abrangentes, já que não beneficiava a todos da mesma maneira.

Ainda sobre a proteção social oferecida na Era Vargas, cabe lembrar que a Constituição de 1934 trouxe alguns avanços, pois reconheceu a existência de direitos sociais e estabeleceu que competia à União preservá-los. Ela também delegou ao Estado a competência de legislar sobre o salário mínimo, indenização ao trabalhador despedido e o exercício das profissões; constitucionalizou os direitos trabalhistas, instituídos no início da década; e criou a contribuição estatal para o financiamento dos IAPs. Na área da educação, a Constituição atribuiu à União a competência para legislar sobre diretrizes da educação nacional (plano nacional de educação); isentou de tributos as instituições privadas; criou uma estrutura organizacional (CNE, conselhos estaduais); formou fundos para educação nos três níveis de governo e vinculou uma porcentagem da renda de cada ente federado para seu financiamento.

Na constituição de 1937, a vinculação do financiamento da educação foi excluída, mas ela estabeleceu a obrigação do Estado em fornecer educação gratuita aos que não tivessem recursos necessários à educação em instituições particulares e tornou educação física, ensino cívico e trabalhos manuais obrigatórios nas escolas primárias, normais e secundárias.

Um conceito que permite compreender a proteção social estabelecida na Era Vargas é o de “cidadania regulada”, formulado por Santos (1979). Conforme o autor, a cidadania estava embutida na profissão e os direitos do cidadão estavam associados aos direitos do lugar que ocupado no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Logo aqueles que não estavam inseridos no mercado de trabalho formal, regulamentado, não tinha seus direitos e, conseqüentemente, não eram cidadãos, o que aumentava o contingente de marginalizados. Nas palavras do autor, cidadania regulada é uma

Cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações *reconhecidas e definidas* em lei (SANTOS, 1979, p.75)

A cidadania regulada permaneceu intocada durante a democracia de 1945 a 1964, na medida em que esse foi um período de poucas inovações nos direitos sociais. Na área da educação, a Constituição de 1946 estabeleceu que o ensino primário era obrigatório, oficial e gratuito para todos, e o ensino secundário gratuito para os que provassem falta ou



insuficiência de recursos. Essa Constituição também estabeleceu que as empresas com mais de 100 empregados eram obrigadas a manter ensino primário gratuito para os seus servidores e os filhos

O principal avanço do período de 1945-1964 foi a aprovação, em 1960, da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), a qual uniformizou os benefícios previdenciários. Porém, os recursos para seu financiamento só foram previstos durante o regime militar. Outras conquistas para os trabalhadores foi, em 1963, a criação do Salário Família, ou seja, um pagamento adicional que o trabalhador recebe para cada filho menor de idade, e a aprovação do Estatuto do Trabalhador Rural, cujas bases de financiamento também foram criadas apenas no regime militar.

Em geral, pode-se afirmar que o regime de proteção social estabelecido no período de 1930 a 1964, no Brasil, possui características conservadoras. Sem dúvidas, os direitos dos cidadãos e a intervenção do Estado estavam relacionados a empregos formais, promovendo a estratificação de classes e a subordinação do cidadão ao Estado.

### *1.3.3. Erosão da cidadania regulada (1964-1985)*

Como em 1937, em 1964, ocorreu a imposição de mais um regime ditatorial. Os direitos civis e políticos foram restringidos por medidas de repressão, e os direitos sociais, inicialmente enfatizados, foram estendidos aos trabalhadores rurais, com a criação do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural), e a trabalhadores informais, o que denota a erosão da cidadania regulada, já que agora todos tinham direitos previdenciários, não só aqueles que estavam inseridos no trabalho formal, regulamentado.

O crescimento econômico, especialmente no Governo Kubistchek, permitiu que o sistema de proteção social fosse expandido, pois a massa salarial aumentou, ao mesmo tempo em que houve um crescimento da população economicamente ativa (embora com salários menores), que naquele momento trabalhava na indústria e comércio. Assim, foi possível elevar o número de contribuintes e beneficiários dos IAPs. Apesar de ainda ser frágil e restrito à população trabalhadora urbana, o sistema de proteção social mostrou-se relevante para o atendimento de uma importante parcela da população.

Uma das primeiras iniciativas dos militares na área social é de 1966. Refere-se à criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que passou o controle total da

gestão previdenciária para a burocracia estatal, com a unificação dos IAPs (com exceção do Ipase, o IAP do funcionalismo público). Com essa iniciativa, foram uniformizados os benefícios, como aposentadoria, pensão e assistência médica. Ainda em 1966, foi criado o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Banco Nacional de Habitação (BNH), que facilitava a compra de casa própria aos trabalhadores de menor renda. O Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural), a primeira iniciativa efetiva de proteção para o trabalhador rural, foi criado em 1971, reunindo recursos de imposto pago pelo produtor rural na comercialização de sua produção e contribuição sobre as folhas de pagamentos de salários das empresas urbanas. Em 1972 e 1973, respectivamente, foram incluídos na previdência as empregadas domésticas e os trabalhadores autônomos e, em 1974, criado o Ministério da Previdência e Assistência Social.

É importante lembrar que não houve uma ruptura drástica com o sistema criado nas décadas anteriores, já que o sistema de proteção social permaneceu sendo financiado majoritariamente pelos trabalhadores e empregadores. Essa característica contribuiu para a permanência de injustiças e desigualdades, e o mecanismo que poderia corrigir essas desigualdades – o aumento da participação do Estado, por meio de políticas não-contributivas - era muito fraco.

A queda do crescimento econômico, no fim dos anos 70, colocou em xeque a gestão financeira da previdência e da assistência médica, pois reduziu os empregos e a massa salarial. Justamente quando as carências sociais se ampliaram, as fontes de financiamentos foram fragilizadas, esgotando o sistema de políticas sociais que estava em vigor. Depois disso, ficou evidente que o modelo meritocrático para fazer frente às necessidades sociais era insuficiente, e que o crescimento econômico das décadas anteriores não foi proporcional ao desenvolvimento social esperado.

De qualquer forma, apesar dos traços corporativistas terem sido reduzidos com a criação da previdência rural, o sistema de proteção social em vigência no período da ditadura militar ainda possuía caráter marcadamente conservador e meritocrático.

#### *1.3.4. Os avanços da Constituição 1988 na área social*

A constituição de 1988 foi considerada um marco para cidadania brasileira, já que proclamou o Brasil como um Estado democrático, reconhecedor e garantidor de direitos

políticos, civis e sociais. Ela estabeleceu um patamar de cidadania comparável, em alguns aspectos, ao que caracteriza regime socialdemocrata.

Além da restauração do Estado Democrático de Direito, os movimentos sociais conseguiram incluir na agenda a reforma da política social vigente no regime militar, que ainda tinha caráter excludente. Dessa forma, avançou-se na construção de um novo sistema de políticas sociais mais amplo em relação ao anterior, que buscava maior igualdade na participação dos cidadãos no desenvolvimento econômico do país.

A Constituição de 1988 consolidou direitos sociais, como educação, saúde, previdência e assistência social para todos os cidadãos. De acordo com Luciana Jacoud (2009), os principais avanços foram:

i) Instituiu a Seguridade Social como sistema básico de proteção social, articulando e integrando as políticas de seguro social, assistência social e saúde;

ii) Reconheceu a obrigação do Estado em prestar de forma universal, pública e gratuita, atendimento na área de saúde em todos os níveis de complexidade. Para tanto, o texto constitucional prevê a instituição do Sistema Único de Saúde (SUS), sob gestão descentralizada e participativa;

iii) Reconheceu a assistência social como política pública, garantindo direito de acesso a serviços por parte de populações necessitadas;

iv) Reconheceu o direito à aposentadoria não integralmente contributiva (ou seja, parcialmente ancorada em uma transferência de solidariedade) dos trabalhadores rurais em regime de economia familiar; e

v) Reconheceu o seguro-desemprego como direito social do trabalhador a uma provisão temporária de renda em situação de perda circunstancial de emprego;

vi) Estabeleceu o salário mínimo para aposentadoria e pensão;

vii) Ordenou o pagamento de um salário mínimo a deficientes físicos e idosos, com renda baixa e sem direito a benefício previdenciário;

viii) Introduziu licença paternidade.

Nos anos seguintes à Constituição de 1988, especialmente na década de 2000, indicadores básicos de qualidade de vida passaram por lenta melhoria. A mortalidade infantil reduziu, a esperança de vida aumentou, o analfabetismo caiu e a escolarização de crianças de 7 a 14 anos subiu.

A Constituição de 1988 incluiu alguns princípios diferenciados, como a universalidade das políticas de previdência, saúde, educação e assistência social, tal como ocorre nos regimes socialdemocratas. Embora ainda falte um longo caminho a percorrer, a universalidade de direitos trouxe mudanças jurídico-institucionais profundas para o desenvolvimento dos direitos sociais.

Em resumo, podemos dizer que partimos de um Estado de natureza liberal-oligárquica na República Velha, que tratava a questão social como uma questão de polícia, depois passamos por um Estado de proteção social corporativista na Era Vargas, ampliado durante o regime militar. Posteriormente, a Constituição de 1988 não eliminou a natureza corporativista desse Estado, mas inovou ao institucionalizar políticas universalistas que nos aproximam, em alguma medida, do regime socialdemocrata.

## **2. A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA DE ATENÇÃO À CRIANÇA E ADOLESCENTE DO BRASIL**

O objetivo desse capítulo é apresentar a evolução da política de atenção à criança e ao adolescente e sua configuração atual, com foco nos serviços de acolhimento institucional, vinculando-a com a evolução do Sistema de Proteção Social Brasileiro –tema desenvolvido no capítulo anterior.

Na primeira seção, iremos apresentar a evolução histórica da política de atenção à criança e ao adolescente, que foi introduzida pelo Código de Menores de 1927 – primeira lei dedicada à proteção da infância e adolescência no Brasil. Depois debateremos o Código de Menores de 1979. Será apresentada ainda a estrutura organizada para a prestação dessa atenção e sua evolução durante o período da Era Vargas e do Regime Militar. Iremos expor os avanços que tivemos nesse âmbito, bem como os objetivos explicitados na criação dessas leis. Na segunda seção, discorreremos sobre os avanços e as principais ações desenvolvidas no âmbito dos serviços de acolhimentos institucional, com base na mais atual lei de proteção à criança e ao adolescente brasileira, o Estatuto da Criança e Adolescente - ECA.

### **2.1. A proteção à Criança e ao adolescente na Era Vargas e no Regime Militar: os Códigos de Menores de 1927 e de 1979**

Em 12 de outubro de 1927, promulgou-se a lei que ficou conhecida como o Código de Menores (Decreto 17.943-A3). Essa primeira legislação específica para criança e adolescente no país consolidou as leis de assistência e proteção a “menores abandonados e delinquentes” existentes e estabeleceu que estes deveriam ser entregues à autoridade competente. Mas não podemos deixar de observar que apesar do código ter o objetivo de oferecer serviços de proteção e assistência aos menores, ele também tinha um teor de controle social, como veremos a seguir, ao tratarmos dos objetivos, benefícios e intenções dessa lei.

Desde o século XVIII, era comum a entrega de crianças ao "sistema de rodas" ou "roda dos expostos", que consistia em uma porta cilíndrica com um compartimento no qual as

---

<sup>3</sup>O Decreto nº 17.943-A consolidou normativas anteriores, especificamente o Decreto nº 16.272, de 1923, e o Decreto nº 5.083, de 1926.

crianças eram abandonadas em algumas instituições de caridade, como as Santas Casas. Aquele sistema era utilizado para evitar o abandono de bebês em locais inadequados e, ao mesmo tempo, manter o anonimato da pessoa que praticava o ato. O Código de 1927 colocou fim a esse sistema, consolidou a possibilidade de convênios entre o Poder Público e instituições privadas, bem como criou instituições estatais para o provimento do serviço de abrigo, denominadas “institutos disciplinares”. Esses institutos eram divididos em “escolas de reforma” e “escolas de preservação”, que podiam abrigar até 300 “menores abandonados e delinquentes”, além de obrigar a mãe a providenciar a certidão de nascimento da criança com o objetivo de preservar o direito à vida e à identidade dos menores abandonados (MIRANDA, 2017).

Outra matéria importante, abordada no código, diz respeito a uma grande discussão que tivemos nos últimos anos, a maioridade penal. Em relação a isso, de acordo com o Jornal do Senado do dia 07 de julho de 2015, antes da lei de 1927, crianças e adolescentes poderiam ir para as instituições prisionais destinadas a adultos e tinham punições exageradas e impróprias. De acordo com o Código Penal de 1890, crianças a partir de nove anos podiam ser levadas aos tribunais da mesma forma que adultos. Em 1922, com uma reforma no Código Penal, houve um aumento da idade da responsabilidade penal para 14 anos sem, no entanto, proibir a prisão de crianças e adolescentes. Somente a partir do Código de 1927 foi estabelecido que os adolescentes infratores, entre 14 e 17, ao invés de serem sentenciados à prisão, deveriam ser encaminhados, a critério do Juizado de Menores, a uma escola de reforma onde teriam educação e aprenderiam algum trabalho em instituições conveniadas. Somente a partir dos 18 anos, o infrator responderia por seus crimes e poderia ser condenado à prisão. Esse foi um dos artigos da legislação de proteção às crianças e adolescentes que resistiu a alterações ao longo do século XX.

Outro avanço significativo do Código de Menores de 1927 foi a questão da exploração do trabalho infantil. Nos últimos anos da República oligárquica, grande parte da população vivia na miséria. Além dos negros, que se viram abandonados após a abolição da escravatura em 1888, sem moradia, emprego e salário para sustentar suas famílias, crescia nas cidades o número de pessoas que emigravam do campo em busca de qualidade de vida melhor. Com a oferta da mão de obra muito maior que a demanda, o desemprego e a criminalidade dispararam. Sem muita opção, crianças e adolescentes pobres ou abandonados, eram

obrigados a trabalhar em serviços pesados e, muitas vezes, perigosos, com jornadas exaustivas e salários irrisórios.

Mello Mattos, um dos grandes defensores da legislação de proteção a crianças e adolescente, tentou impedir o trabalho que pusesse em risco a saúde, física ou moral, de crianças e adolescente. Com a lei de proteção à infância – o Código de Menores, os menores de 12 anos foram proibidos de trabalhar, enquanto os adolescentes entre 12 e 17 anos puderam exercer algumas atividades, desde que uma série de regras fosse obedecida, como a proibição de trabalhar durante a noite, ou de serem admitidos em trabalhos perigosos como minas e pedreiras (JORNAL SENADO, 2015).

Contudo, sem educação pública que pudesse atender a toda a população, cresceu significativamente o número de crianças e adolescentes nas ruas das grandes cidades. Refletindo o quadro social, de acordo com Rizzini (1995), o Código de Menores de 1927 estruturou-se em torno do conceito de “menor abandonado e delinquente” que encobria uma tentativa de regulamentar a educação de crianças pobres, já que os problemas se referiam basicamente às camadas populares.

Mesmo com os avanços cruciais, o código deu origem a um debate em que se questionava se sua preocupação era com a defesa da criança ou com a defesa da sociedade, "salvar a criança" ou "salvar o Brasil" da delinquência infanto-juvenil à época estreitamente associada à pobreza. De acordo Rizzini e Rizzini (2004), a preocupação de "salvar o Brasil" predominou ao se instituir o Código de Menores de 1927. Justamente com essa preocupação, essa lei trouxe alguns problemas que, mais tarde, se transformaram em grandes obstáculos à mudança no curso da política. Para começar, a denominação de “menores abandonados e delinquentes” tratava as crianças e adolescentes de maneira pejorativa, ligando-os à marginalidade e pobreza. O termo criança estava reservado aos filhos da “boa sociedade”, ou seja, com alto nível socioeconômico, com maior acesso à instrução ou forma de organização familiar. Nos próprios artigos do Código de 1927, existia uma conceituação dos menores abandonados, vadios, mendigos e libertinos.

Como antecipado, os institutos que eram destinados à proteção e assistência possuíam dois formatos: escola de preservação, que ofertaria educação física, moral, profissional e literária para meninas; e a escola de reforma para meninos. O abrigo em instituições era a primeira, senão única, alternativa de proteção de crianças e adolescentes pobres, considerados delinquentes. Com esse arcabouço legal, na década de 40, o instituto Sete de

Setembro foi transformado em Serviço de Assistência ao Menor (SAM), que funcionava na prática como um sistema penitenciário para a população menor de idade e possuía natureza repressiva. Oliveira (2014) afirma que a maioria dos internos estava ali simplesmente pelo potencial de vir a ser um delinquente, já que a intenção principal era retirar a criança do seio familiar, pois a falta de recursos financeiros das famílias poderia produzir filhos marginais.

Esses institutos eram autônomos e seus serviços eram autossuficientes, restringindo o contato dos abrigados com o mundo exterior, não existindo sequer um prazo para que saíssem do abrigo e fossem reinseridos no núcleo familiar. Os serviços e as formas de cuidado eram fundamentados em princípios higienistas e moralizadores. Apesar da responsabilidade pelo custeio ser do governo federal, a gestão foi atribuída a entidades privadas da assistência social (MIRANDA, 2017).

Além das escolas de reforma e escolas de preservação estatais, o atendimento à criança e ao adolescente pobre era feito por entidades privadas de assistência social. Naquela época, a prestação dos serviços de assistência social a todos os segmentos sociais estava sob a responsabilidade principal de entidades privadas, especialmente à Legião Brasileira de Assistência (LBA). A essa instituição, o Governo Vargas destinou 0,5% da contribuição destinada aos IAPs e às CAPs. Com esse suporte financeiro, a LBA se espalhou por todo território nacional, tornando-se muito importante nas articulações destinadas ao provimento nos serviços socioassistenciais, fazendo convênios e prestando serviços diretamente (MIRANDA, 2017). Essa estruturação para o serviço de abrigamento de crianças e adolescentes durou até o início da década de 60. Fatores como a crise do próprio serviço e o surgimento de novos atores provocaram algumas mudanças.

Em 1964, foi criada a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem) que substituiu o SAM, cuja reputação estava bastante prejudicada. Fora a má reputação, a emergência de novos atores sociais e políticos que se inspiraram na Declaração dos Direitos da Criança, promulgada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1959, contribuiu para o SAM ser substituído. No final da década de 1950, de acordo com Rizzini (2004), o SAM era conhecido como “famigerado”, “escola do crime”, “sem amor ao menor” e similares.

A Funabem se tornou a nova instância decisória da política de atenção à criança e ao adolescente, que tinha a responsabilidade de formular e implementar a Política Nacional de Bem-Estar ao Menor (PNBEM), além de redefinir as medidas a serem aplicadas aos menores infratores. A PNBEM forneceu subsídios e permitiu alguns importantes avanços como o



estabelecimento do Código de Menores de 1979, que substituiu o termo pejorativo "menor abandonado e delinquente" por "menor em situação irregular", e visou a garantia do direito à convivência familiar e comunitária (MIRANDA, 2017).

Ainda no regime militar, a LBA viu suas prerrogativas reduzidas, especialmente por dois acontecimentos. Um deles revelou-se pela destituição de recursos financeiros atribuídos na década de 1940. Restou a LBA e as demais instituições privadas conveniadas com o Poder Público apenas subvenções, doações e eventuais rendas. O segundo fato foi ter sido transformada em uma fundação (FLBA) com atribuição restrita à prestação de serviços, deixando de ser um órgão consultivo.

A estrutura organizacional para atendimento do “menor em situação irregular” cresceu nos anos seguintes. Em 1967, foi criada a primeira Fundação Estadual do Bem-Estar ao Menor (FEBEM), de âmbito estadual, destinada à internação de menores, que rapidamente se espalhou. Houve uma tentativa de melhoria no serviço de abrigo de crianças e adolescentes, já que a Funabem priorizou programas que visavam integrar o menor à comunidade, conforme o Código de Menores de 1979, e deveria estimular a criação de instituições estatais que tinham características mais próximas da vida familiar. Mas, ainda assim, não se garantiu o direito à convivência familiar e intensificou-se a prática de internação (RIZZINI e RIZZIINI, 2004).

Com a manutenção dos padrões do serviço de acolhimento, no final da década de 70 e início de 80, mobilizações sociais se intensificaram, dando visibilidade a novos atores e questionamentos sobre a eficácia da política dos "menores". Gradativamente, construiu-se uma nova visão da infância e da juventude, o que foi fundamental para que, no processo constituinte de 1986-1988 fosse reconfigurada a atenção pública à criança e ao adolescente.

A partir da Constituição de 1988, cabe à família, ao Estado e à sociedade assegurar os direitos da criança e adolescente com prioridade. Esse é um dos ordenamentos que orientou a elaboração do Estatuto da Criança e Adolescente - ECA, promulgado em 1990. Pode-se dizer que essa legislação, ao contrário do Código de Menores de 1927 e 1979, tem o objetivo principal “salvar” as crianças, priorizando o direito à convivência familiar e comunitária como pilares para garantir o desenvolvimento da infância.

## 2.2 A Proteção das crianças e adolescentes nos dias de hoje

Como visto no capítulo anterior, a Constituição Federal de 1988 representou um grande avanço nas políticas sociais, entre elas, a de proteção à criança e ao adolescente, conforme segue:

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

Em 13 de julho de 1990, o Código de Menores de 1979 foi revogado e substituído pela Lei 8.069, o Estatuto da Criança e do Adolescente. A nova lei busca romper a visão da infância e da juventude estabelecida pelos Códigos de Menores, no qual o foco era o controle social, e estabelece que todas as crianças e adolescentes, sem distinção, são sujeitos de direito, e a atenção a eles destinada devem ser prioridade da família, da sociedade e do Estado. Além de universalizar os direitos e assegurar a proteção integral a qualquer criança e adolescente, uma nova visão faz a pobreza deixar de ser motivo para a perda ou suspensão do poder familiar e enaltece o direito a convivência familiar e comunitária.

Nessa seção iremos expor os avanços que tivemos desde a revogação do Código de Menores aos dias de hoje focando sempre na evolução das normas de acolhimento da criança e do adolescente. Na primeira subseção apresentamos os avanços do Estatuto da Criança e do Adolescente e logo a seguir, na segunda será exposta a organização atual dos serviços de acolhimento de acordo com as orientações técnicas de 2009.

### 2.2.1 Os avanços Normativos Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA

Pode-se dizer que Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece uma política de atendimento inovadora, no qual focava em ações articuladas e integradas, de tal forma a se distanciar dos atendimentos isolados e fragmentados da trajetória das políticas para as criança e adolescente. Os seus avanços distribuem-se em duas dimensões: normativa e organizacional.

São notórios os avanços normativos. Além do ECA, merecem ser destacados algumas leis que constituem um arcabouço legal de proteção ao menor, como a Lei Orgânica da

Assistência Social em 1993 (Brasil, 1993), a Política Nacional da Assistência Social em 2004 (MDS, 2004), o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária em 2006 (Brasil, 2006), as Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes em 2009 (Brasil, 2009b), entre outras (PRINCESWAL, 2013).

Particularmente, o ECA assegura direitos fundamentais, como o desenvolvimento pleno, sadio e harmonioso. No título II, esse estatuto endossa o direito à liberdade, ao respeito e à dignidade; o direito à vida e saúde; à Educação, à Cultura, ao Esporte e ao Lazer; à Proteção no Trabalho; a proibição de qualquer trabalho a menores de quatorze anos de idade, salvo na condição de aprendiz; e, o mais importante para nosso trabalho, o Direito à Convivência Familiar e Comunitária, objetivando modificar a forma criticada de internação das décadas anteriores.

É importante destacar que o estatuto trouxe uma grande mudança atrelada à privação da liberdade das crianças e dos adolescentes, seja crianças e adolescentes em situação de risco ou adolescentes infratores. Isso representou a necessidade de rever o funcionamento de uma série de instituições, como os regimes internatos, as medidas socioeducativas e punitivas.

Em relação aos adolescentes infratores, conforme dito antes, as medidas punitivas acompanhavam o raciocínio da época. Sendo as crianças e adolescentes considerados menores abandonados e delinquentes, existia um sistema penitenciário que era condizente com tal raciocínio, o qual era representado pelo SAM. Como já visto, o SAM foi substituído pelo Funabem e houve ao decorrer dos anos a criação de instituições, como a FEBEM. Nesse sentido, percebemos a tentativa de reinserir a criança e o adolescente na sociedade, porém ainda focado nos serviços de abrigamento. Sendo assim, o Estatuto da criança e Adolescente emerge como uma inovação quando determina medidas socioeducativas enfatizando ações educativas que variavam com o grau do ato infracional. O artigo 112 dispõe que, verificada a prática de ato infracional, a autoridade competente poderá aplicar ao adolescente as seguintes medidas: advertência, obrigação de reparar o dano, prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida, inserção em regime de semiliberdade, internação em estabelecimento educacional e qualquer uma das previstas no art. 101, I a VI.

Observa-se, portanto, que as crianças e adolescentes tornam-se suscetíveis a diversas medidas socioeducativas a variar com o grau da infração cometida. Cabe ressaltar que, apesar do ECA não excluir a internação, ele garante que tal medida só seja aplicada não havendo

outra medida adequada, conforme § 2º, do artigo 122: “*Em nenhuma hipótese será aplicada a internação, havendo outra medida adequada.*”. Como mencionado acima, o Estatuto propunha uma nova visão de atendimento, e por isso era fundamental rever o funcionamento das instituições, como por exemplo o fim dos regimes de internato. Sendo assim, quando necessária a aplicação da medida socioeducativa de internação em estabelecimento educacional, uma série de fatores devem ser observados, que consequentemente demonstra a diferenciação do ECA para com os regimes anteriores. Dentre eles, destacam-se o § 3º em que determina o prazo máximo de três anos para a internação, além da necessidade de reavaliar a manutenção da medida em período máximo de 6 meses. Já o § 1º permite, quando assim avaliado, a realização de atividades externas. O Estatuto da Criança e do Adolescente também prevê os direitos dos adolescentes privado de liberdade, como por exemplo: receber visitas semanalmente, ter acesso a escolarização e profissionalização, realizar atividades culturais, esportivas e de lazer, ter acesso aos meios de comunicação, receber assistência religiosa, além de outros direitos descritos no artigo 124 do ECA. Outro ponto a ser destacado, é a obrigatoriedade das instituições realizarem atividades pedagógicas, e a exigência de haver entidades exclusivas para adolescentes. Ou seja, há uma série de pontos que reforçam a ideia de transformação no tratamento das crianças e adolescentes que cometem infrações, de modo que as medidas socioeducativas são postas no cerne das estratégias de ressocialização de adolescentes à comunidade.

Particularmente sobre crianças e adolescentes em situação de risco, o Estatuto também traz novas determinações para a atenção. Em primeiro lugar, ele determina que o acolhimento em instituições só possa ocorrer quando esgotados todos os recursos que visam à permanência da criança/adolescente na família de origem ou substituta. Tal determinação visou diminuir a medida habitual de afastar as crianças e os adolescentes em situações de pobreza e vulnerabilidade de suas famílias. Como dito, apesar do ECA prever situações de acolhimento institucional, isso deve ocorrer somente em casos excepcionais<sup>4</sup>:

---

<sup>4</sup>Nesse sentido, os artigos 23 e 130 comprovam a busca em garantir que o acolhimento seja realizado apenas em casos extremos. O artigo 23 prevê que a situação de pobreza da família não é motivo suficiente para perda ou suspensão da criança/adolescente do poder familiar. Já o artigo 130 estabelece que em hipótese de maus-tratos, violência e/ou abusos impostos pelos familiares ou responsáveis, a autoridade judiciária pode determinar o afastamento do agressor da moradia. Sendo assim, percebe-se que o ECA busca romper com as práticas de acolhimento que historicamente prevalecia no Brasil.

O acolhimento institucional e o acolhimento familiar são medidas provisórias e excepcionais, utilizáveis como forma de transição para reintegração familiar ou, não sendo esta possível, para colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade (ECA, art. 101, parágrafo único).

O artigo citado acima é bastante claro ao retratar que o acolhimento institucional é uma medida provisória em situações de risco que deve focar na transição para reintegração familiar ou família substituta. Ainda sobre este assunto, no parágrafo primeiro do artigo 19, o Estatuto determina que toda criança e adolescente que estiver inserido em programa de acolhimento familiar ou institucional, deve ter sua situação reavaliada em periodicidade máxima de três meses, de tal forma a possibilitar, com base em relatórios produzidos por uma equipe multidisciplinar e em decisão fundamentada, a reintegração familiar ou colocação em família substituta. Além disso, o prazo máximo para permanência no programa de acolhimento institucional é de 18 meses, salvo em caso de necessidade comprovada e devidamente fundamentada pela autoridade competente. Observamos, portanto, uma importante alteração na orientação de acolher as crianças e adolescentes quando comparado aos regimes anteriores. As ações de atendimento devem buscar a prevenção do afastamento familiar, contudo, quando necessário, é preciso reduzir o tempo o máximo possível e estimular a adoção de crianças que foram afastadas das famílias naturais, ainda que sejam maiores e tenham necessidades especiais, conforme disposto no Artigo 87, parágrafos VI e VII. Sendo assim, eleva-se a importância da inserção do adolescente a sociedade e principalmente com o núcleo familiar.

Outros artigos comprovam a busca em garantir que o acolhimento seja realizado apenas em casos extremos. O artigo 23, por exemplo, prevê que a situação de pobreza da família não é motivo suficiente para perda ou suspensão da criança/adolescente do poder familiar. Já o artigo 130 estabelece que em hipótese de maus-tratos, violência e/ou abusos impostos pelos familiares ou responsáveis, a autoridade judiciária pode determinar o afastamento do agressor da moradia. Sendo assim, percebe-se que o ECA busca romper com as práticas de acolhimento que historicamente prevalecia no Brasil. Em outras palavras,

Não se fala mais de internação de menores abandonados, mas sim de acolhimento — SOMENTE EM ÚLTIMO CASO — de crianças e adolescentes em situação de risco, respeitando-se seu direito à convivência familiar e comunitária (Rizzini & Rizzini, 2004 *apud* PRINCESWAL, 2013).

### *2.2.2 Os avanços na Estrutura Organizacional do Estatuto da Criança e do Adolescente*

No que se refere aos avanços na estrutura organizacional, destacam-se a criação de conselhos tutelares e conselhos de direitos da criança e do adolescente. O artigo 131 dispõe da criação do Conselho Tutelar, sendo: "o Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei" (Lei nº 8.069/90, art. 131).

Conforme expressado acima, o Conselho Tutelar é um órgão autônomo e seus conselheiros exercem suas funções com independência, podendo denunciar ações da própria administração municipal. Dentre as funções do Conselho Tutelar descritas no artigo 136, destacam-se: atender as crianças, adolescentes e os pais; encaminhar ao Ministério Público notícia que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança e adolescente.

Já o Conselho de Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes são órgãos que atuam em âmbito nacional, estadual e municipal. Entre suas atribuições, destacam-se a formulação das diretrizes para a política de promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, fiscalizar o cumprimento das políticas públicas para a infância e à adolescência executadas pelo poder público e por entidades não-governamentais; acompanhar a elaboração e a execução dos orçamentos públicos destinados ao atendimento das crianças e adolescentes. As fiscalizações das entidades de acolhimento dão-se pelo Judiciário, Ministério Público e Conselhos Tutelares.

Assim, podemos concluir que embora tenha tido muitas falhas nas primeiras legislações sobre a proteção da criança e adolescente, progrediu, dentre os vários direitos adquiridos, a preocupação do direito a reintegração na sociedade e por tanto à garantia da convivência familiar e comunitária das crianças e adolescentes acolhidos. Essa ideia foi introduzida no Código de Menores de 1979 e mais tarde adquiriu importância central no ECA, conforme será tratado no terceiro capítulo. A seguir analisamos se a estrutura de provimento do serviço se adequada à garantia desse direito de acordo com os dados relatados pelo Censo Suas.

### **3. O DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR DE CRIANÇAS E ADOLESCENTE EM ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL**

Como visto anteriormente, o ECA inovou ao estabelecer que o acolhimento institucional para crianças e adolescentes seria uma estratégia excepcional, de modo a privilegiar a convivência familiar e comunitária. Porém, com a mudança nas regras, novos desafios surgiram, exigindo novas soluções. Desafios como as diversidades territoriais e as especificidades dos estados e municípios devem ser levados em consideração no momento de criação das novas propostas que visam cumprir com essas estratégias e alcançar toda população. Sendo assim, o objetivo desse capítulo será analisar se a estrutura organizacional do acolhimento institucional do SUAS em Minas Gerais garante a preservação do direito à convivência familiar e comunitária. Para isso partimos do pressuposto de que quanto mais bem distribuídas estiverem as unidades de acolhimento no território de Minas Gerais, melhores são as condições para preservar esse direito.

O capítulo está dividido em três seções. Na primeira, situamos os serviços de acolhimento na assistência social e expomos os tipos de serviços de acolhimento de crianças e adolescentes e sua definição. São eles, o abrigo institucional, a casa lar e a família acolhedora. Na seção seguinte, sintetizamos as orientações técnicas para o atendimento, como a estrutura organizacional que deve ser respeitada e a metodologia dos serviços. Por último, é feita uma análise dos dados do Censo SUAS para ver a evolução da distribuição dos serviços no território de Minas Gerais.

#### **3.1. O serviço de acolhimento de crianças e adolescentes no SUAS**

De acordo com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a proteção social é um objetivo da Assistência que "(...)visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente: a proteção a família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e aos adolescentes carentes;(...)". E ela pode ser dividida em Básica e Especial.

A Proteção Social Básica (PSB) é um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e

comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação ou fragilização de vínculos afetivos. Essa proteção é ofertada pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), que são unidades públicas municipais localizadas em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social.

A Proteção Social Especial (PSE) é um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos, como maus tratos físicos ou psíquicos, abuso sexual, situação de rua, situação trabalho infantil, abandono entre outras. Essa proteção especial pode ser de média ou alta complexidade.

A proteção especial de média complexidade é o atendimento às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas que não tiveram vínculos familiares rompidos. Essa proteção especial é ofertada pelos Centros de Referencias Especializado de Assistência Social (CREAS), que podem ser unidades públicas municipais ou regionais. A proteção de alta complexidade destina-se a atender pessoas que tiveram os seus vínculos rompidos e retirados do seu núcleo familiar ou comunitário em função de abandono, bem como famílias ou responsáveis que se encontrem temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção. O acolhimento, no caso de crianças e adolescente, deve ser feito até que seja viabilizado o retorno ao convívio com a família de origem ou, na sua impossibilidade, encaminhamento para família substituta.

Os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes integram os Serviços de Alta Complexidade do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), sejam eles de natureza público-estatal ou não-estatal. Ambos devem pautar-se pelos pressupostos do Estatuto da Criança e do Adolescente, do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes a Convivência Familiar e Comunitária, da Política Nacional de Assistência Social; da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS, da Norma Operacional Básica do SUAS e no Projeto de Diretrizes das Nações Unidas sobre Emprego e Condições Adequadas de Cuidados Alternativos com Crianças e, por fim, pelas Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, de 2009. Assim sendo, como destacado nas seções anteriores, o afastamento do convívio familiar e comunitário só poderá ser feito de forma provisória e excepcional. Tendo em vista as possíveis repercussões



negativas no desenvolvimento da criança e do adolescente, deverão ser prestados com qualidade, não podendo prolongar-se sem necessidade.

Os serviços de acolhimento institucional deverão garantir proteção integral (moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido) para todos os acolhidos. Eles são ofertados por meio de Abrigos Institucionais e Casas Lares, e os serviços de acolhimento familiar por meio de Famílias Acolhedoras. Para ficar claro, todos os serviços que oferecem acolhimento provisório para crianças e adolescentes afastados do convívio familiar devem ser utilizados após a aplicação da medida protetiva de abrigo (ECA, Art. 101). O Abrigo Institucional e a Casa Lar são serviços de acolhimento institucional provisório, oferecidos em unidades com organização próxima a de residências familiares. No Abrigo Institucional, a atenção é prestada por equipes constituídas de psicólogos e assistentes sociais; na Casa Lar, por pelo menos uma pessoa ou casal que trabalha como educador/cuidador residente – em uma casa que não é a sua – prestando cuidados a um grupo de crianças e adolescentes. Este equipamento é particularmente adequado ao atendimento a grupos de irmãos e a crianças e adolescentes com perspectiva de acolhimento de média ou longa duração.

O acolhimento em Família Acolhedora é prestado em residências de famílias acolhedoras cadastradas, de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar por meio de medida protetiva (ECA, Art. 101). Propicia o atendimento em ambiente familiar, garantindo atenção individualizada e convivência comunitária, permitindo a continuidade da socialização da criança/adolescente. Trata-se também de um serviço de acolhimento provisório, onde se aguarda uma solução de caráter permanente para a criança ou adolescente – reintegração familiar ou, excepcionalmente, adoção. É uma modalidade de acolhimento diferenciada, que não se enquadra no conceito de abrigo em entidade, nem de família substituta. Porém, pode ser entendido como regime de colocação familiar preconizado no artigo 90 do Estatuto da Criança e do Adolescente. Este serviço de acolhimento é particularmente adequado ao atendimento de crianças e adolescentes cuja avaliação da equipe técnica do programa e dos serviços da rede de atendimento indique possibilidade de retorno à família de origem, ampliada ou extensa, salvo casos emergenciais, nos quais inexistam alternativas de acolhimento e proteção. Para as crianças pequenas que vivenciam situações de violação de direitos, o acolhimento familiar tem se mostrado uma forma de atendimento adequada a suas especificidades.

A próxima seção apresenta a estrutura física e a metodologia do atendimento que esses serviços deverão observar de acordo com as Orientações Técnicas de 2009.

### **3.2 As Orientações Técnicas para o acolhimento de crianças e adolescentes no âmbito do SUAS**

Na primeira subseção, são apresentados os parâmetros de funcionamento para a organização dos serviços de acolhimento da criança e do adolescente, visando à adequação do ECA e de outras normas de proteção. Como ressaltado anteriormente, as crianças e adolescentes que precisam ser retirados do núcleo familiar devem ser atendidos por serviços de qualidade que ofereçam condições favoráveis ao desenvolvimento saudável e que visem à reintegração o quanto antes na família de origem. Esses serviços podem ser ofertados em diferentes serviços de acolhimento, como visto na seção anterior. Cada serviço tem sua organização visando atender de forma mais adequada a demanda e o perfil de cada criança e adolescente. Na segunda subseção, é apresentada a metodologia dos serviços, que deverá ser realizada desde a decisão do abrigo até a reintegração familiar.

#### *3.2.1. A estrutura organizacional dos serviços de acolhimento*

O Abrigo Institucional deve ter um número máximo de 20 usuários (crianças e adolescentes) por equipamento. A localização deve ser em áreas residenciais, sem se distanciar excessivamente, do ponto de vista geográfico e socioeconômico, da realidade de origem das crianças e adolescentes acolhidos. A fachada da construção deverá manter aspecto semelhante ao de uma residência, seguindo o padrão arquitetônico das demais residências da comunidade na qual estiver inserida. Não devem ser instaladas placas indicativas da natureza institucional do equipamento, também devendo ser evitadas nomenclaturas que remetam à aspectos negativos, estigmatizando os usuários.

Para que o atendimento em serviços de abrigo institucional possibilite à criança e ao adolescente constância e estabilidade na prestação dos cuidados, vinculação com o educador/cuidador de referência e previsibilidade da organização da rotina diária, os educadores/cuidadores deverão trabalhar, preferencialmente, em turnos fixos diários, de modo que o mesmo educador/cuidador desenvolva sempre determinadas tarefas da rotina diária (preparar café da manhã, almoço, jantar, dar banho, preparar para a escola, apoiar as tarefas

escolares, colocar para dormir, etc.), sendo desaconselháveis esquemas de plantão, caracterizados pela grande alternância na prestação de tais cuidados.

A equipe profissional deve contar com um coordenador, dois profissionais na equipe técnica, um educador/cuidador para até dez usuários por turno e um auxiliar de educador/cuidador para até dez usuários por turno.

A infraestrutura mínima do Abrigo Institucional deve ser composta por quartos (até quatro usuários por quarto), sala de estar (com espaço suficiente para atender os usuários atendidos pelo equipamento, com a metragem sugerida de 1m<sup>2</sup> para cada ocupante, seja criança e adolescente ou profissional), sala de jantar (com espaço suficiente para atender os usuários atendidos pelo equipamento, com a metragem sugerida de 1m<sup>2</sup> para cada ocupante, seja criança e adolescente ou profissional), ambiente de estudo (podendo ser local específico ou ainda, ser organizado em outros ambientes (quarto, copa) por meio de espaço suficiente e mobiliário adequado), banheiros (com um lavatório, um vaso sanitário e um chuveiro para até seis crianças e adolescentes), cozinha, área de serviço, área externa, sala para equipe técnica, sala de coordenação e atividades administrativas e sala para reuniões. Importante notar que a infraestrutura do abrigo institucional deve oferecer acessibilidade para o atendimento de pessoas com deficiências.

A Casa-Lar deve ter um número máximo de dez usuários por equipamento. A localização também deve ser em áreas residenciais, sem distanciar-se excessivamente do ponto de vista geográfico e socioeconômico da realidade de origem das crianças e adolescentes acolhidos. O funcionamento deve ser em edificação residencial inserida no território de forma análoga às demais residências locais, devendo ser evitadas estruturas que agreguem diversas Casas-Lares em um terreno comum, visto que tais estruturas acabam por se tornar ambientes “fechados” que dificultam a integração das crianças/adolescentes ali acolhidos à vizinhança. Como os Abrigos, as Casas-Lares não devem possuir placas indicativas da natureza institucional do equipamento, também devendo ser revistas nomenclaturas do serviço que remetam a aspectos negativos, estigmatizando e deixando de potencializar os usuários. O funcionamento do quadro pessoal é bem parecido com o abrigo, mas a equipe profissional poderá ser composta por um coordenador para até 20 usuários em até três Casas-Lares, dois profissionais para atendimento de até 20 crianças e adolescentes acolhidos em até três Casas-Lares na equipe técnica, um educador/cuidador para até dez usuários e um auxiliar de educador/cuidador residente para até dez usuários por turno. A

infraestrutura também é similar, mas a sala para equipe técnica, sala de coordenação e atividades administrativas e sala para reuniões devem funcionar fora da Casa-Lar, em área específica para atividades técnico-administrativas.

Por último, no Serviço de Família Acolhedora, deve ser acolhida uma criança/adolescente por vez, exceto quando se tratar de grupo de irmãos. Esse serviço deve contemplar algumas atividades fundamentais para a sua operacionalização, como: a) divulgação – o serviço deve contar com ampla divulgação em cada município que compõe as áreas de abrangência, objetivando sensibilizar potenciais famílias acolhedoras; b) seleção – as famílias acolhedoras candidatas devem ser selecionadas a partir de avaliação prévia realizada pela equipe estadual; c) formação – as famílias acolhedoras selecionadas e vinculadas ao serviço devem ser submetidas a um processo de formação continuada; e d) acompanhamento – cada equipe regional deve realizar o acompanhamento de até 15 crianças e adolescentes acolhidos, juntamente com as famílias acolhedoras e as famílias de origem. A localização e a fachada da construção, bem como o funcionamento do quadro pessoal são idênticas à Casa Lar, e as equipes profissionais mínimas devem ser compostas por um coordenador, dois profissionais na equipe técnica para o acompanhamento de até 15 famílias de origem e 15 famílias acolhedoras.

### *3.2.2 Orientação Metodológica dos Serviços de Acolhimento*

Essas orientações visam contribuir para melhoria dos atendimentos prestados. De acordo com o documento Orientações Técnicas, é:

Fundamental ofertar à criança e ao adolescente um ambiente e cuidados facilitadores do desenvolvimento, de modo a favorecer, dentre outros aspectos: seu desenvolvimento integral; a superação de vivências de separação e violência; a apropriação e ressignificação de sua história de vida; e o fortalecimento da cidadania, autonomia e a inserção social (Orientações Técnicas 2009)

Para cumprir esses aspectos, é importante ressaltar alguns princípios que devem ser respeitados, sendo que a maioria deles foi citada anteriormente. São eles: a excepcionalidade do afastamento do convívio familiar; a provisoriedade do afastamento do convívio familiar; a preservação e fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários; a garantia de acesso e respeito à diversidade e não discriminação; a oferta de atendimento personalizado e

individualizado; a garantia de liberdade de crença e religião; e o respeito à autonomia da criança, do adolescente e do jovem. Com base nesses princípios, há uma metodologia que deve ser realizada desde a decisão do abrigamento até a reintegração familiar.

As primeiras ações recomendadas referem-se à elaboração de um estudo diagnóstico e de um plano de atendimento individual e familiar. Antes que a decisão do afastamento da criança e adolescente do convívio familiar seja tomada, deverá ser feito o estudo diagnóstico, uma espécie de recomendação técnica realizado por uma equipe interprofissional com o objetivo de subsidiar essa decisão. Esse instrumento deve avaliar se há ou não necessidade do afastamento, e caso haja necessidade, deve definir o serviço de acolhimento que melhor atenda as peculiaridades daquela criança ou adolescente, levando em consideração a estrutura física, recursos humanos, projeto político-pedagógico e, em todos os casos, a possibilidade de manutenção de vínculos comunitários da criança ou adolescente e a continuidade da frequência à mesma escola e aos equipamentos comunitários aos quais estejam vinculados. Lembrando que a decisão do afastamento deve ser feita de forma excepcional e, em regra, por autoridades competentes, especificamente, a Justiça da Infância e da Juventude. Em casos excepcionais de risco, o Conselho Tutelar pode realizar o abrigamento, requerendo, posteriormente, a autorização judicial.

O diagnóstico deve possibilitar a identificação da composição familiar, história e dinâmica de relacionamento entre seus membros e membros da comunidade, valores e crenças da família, demandas e estratégias desenvolvidas para o enfrentamento de situações adversas, e situações de vulnerabilidade e risco às quais estão expostos os integrantes do grupo familiar. Assim, o estudo deve incluir uma criteriosa avaliação de riscos da criança e/ou adolescente, abrangendo o contexto social, histórico e econômico de vida da família, uma avaliação sobre o apoio, orientação e acesso da família às diversas políticas públicas e uma análise da manutenção do convívio familiar e das condições da família para superação das violações de direitos.

Após o acolhimento da criança e/ou adolescente, a equipe técnica deve elaborar, em parceria com o Conselho Tutelar e em articulação com outros órgãos ou serviços que já acompanham a família, o Plano de Atendimento Individual e Familiar. O objetivo desse plano é orientar o trabalho de intervenção durante o período de acolhimento, tendo em vista a superação das situações que ensejaram a aplicação da medida no menor tempo necessário, e buscar soluções de caráter mais definitivo. Ele deve indicar os objetivos, as estratégias e as

ações a serem desenvolvidos no atendimento, os quais devem visar a superação dos motivos que levaram ao afastamento do convívio e o atendimento das necessidades específicas de cada situação. Para isso, deve ser baseado no estudo diagnóstico e em um levantamento das particularidades, potencialidades e necessidades específicas, como os motivos que levaram ao acolhimento, a configuração familiar, as demandas específicas entre outras.

Também devem ser feitas reuniões periódicas com os profissionais envolvidos para acompanhar a evolução do atendimento de cada caso, verificar o alcance dos objetivos acordados, avaliar a necessidade de revisão do Plano de Atendimento e elaborar de estratégias de ação que possam responder às novas situações surgidas durante o atendimento, encaminhando as conclusões para autoridade judiciária e ao Ministério Público.

Logo, quando a criança ou adolescente é acolhido, também deve ser feito o Acompanhamento da Situação Familiar. Esse acompanhamento auxilia a equipe técnica para que, no menor tempo possível, seja feita uma análise quanto à real necessidade do acolhimento, tomando as providências necessárias caso o acolhimento não seja a opção. Isso busca evitar o prolongamento desnecessário do afastamento da família e, conseqüentemente, o enfraquecimento dos vínculos e referências familiares, que dificultam a reintegração. Além disso, o acompanhamento permite conscientizar as famílias de origem, dando ciência dos motivos que levaram ao afastamento da criança ou adolescente, das conseqüências que poderão surgir e das decisões tomadas pelas autoridades. Esses cuidados facilitam o planejamento das próximas etapas para reintegração.

São utilizadas diversas técnicas para o acompanhamento das famílias, como estudos de casos, entrevistas, grupos familiares e multifamiliares, visitas domiciliares, orientações individuais e grupais, além de encaminhar integrantes da família à rede local, de acordo com demandas identificadas, como tratamentos de saúde, alcoolismo, drogas, inserção na Educação, entre outros. Espera-se que o acompanhamento contribua para a acolhida da família, a compreensão de sua dinâmica de funcionamento, valores e cultura; a conscientização por parte da família de sua importância para a criança e o adolescente e das decisões definitivas que podem vir a ser tomadas por parte da Justiça; a reflexão por parte da família acerca de suas responsabilidades, de sua dinâmica de relacionamento intrafamiliar e de padrões de relacionamentos que violem direitos; o desenvolvimento de novas estratégias para a resolução de conflitos; a redução da insegurança; o fortalecimento das redes sociais de apoio da família; o fortalecimento das alternativas para gerar renda e para garantir a

sobrevivência da família; entre outras estratégias que possibilitam a reintegração ou o preparo adequado da família para o retorno da criança ou do adolescente no menor tempo necessário.

Após a reintegração familiar ou o encaminhamento a famílias substitutas, o período de adaptação mútua entre criança/adolescente e família também deve ser acompanhado por pelo menos seis meses, desenvolvendo estratégias para ajudar na adaptação e, após esse tempo, a equipe deve avaliar se há necessidade de sua continuidade.

Com o objetivo de garantir a oferta de atendimento adequado às crianças e aos adolescentes, os serviços de acolhimento devem elaborar, em conjunto com as crianças, adolescentes e suas famílias, um Projeto Político-Pedagógico. Esse deve orientar a proposta de funcionamento do serviço como um todo, tanto no que se refere ao seu funcionamento interno, quanto seu relacionamento com a rede local, as famílias e a comunidade.

Na elaboração desse projeto, devem ser observados os valores, os objetivos e a organização dos serviços de acolhimento, o organograma e quadro de pessoal (como os recursos humanos, competências e habilidades necessárias para o exercício da função, estratégias para capacitação e supervisão e outros), as atividades psicossociais (com crianças e famílias visando trabalhar questões pedagógicas complementares, autoestima, resiliência e autonomia, visando a preservação e fortalecimento de vínculos e reintegração familiar), o fortalecimento da autonomia da criança, do adolescente e do jovem e a preparação para desligamento do serviço, as regras de convivência (direitos, deveres e sanções) entre outros. Após a elaboração, o Projeto deve ser implantado, sendo avaliado e aprimorado a partir da prática do dia- a dia.

Os serviços de acolhimento devem ser articulados com outros serviços da assistência social, como CRAS, CREAS e Equipe de Supervisão e Apoio aos Serviços de Acolhimento, bem como outras instituições que garantem o direito das crianças e adolescente, como serviços de saúde, educação e o Sistema de Justiça. Espera-se seguir o princípio da “incompletude institucional”, não devendo ofertar em seu interior atividades que sejam da competência de outros serviços, como eram feitos antes do ECA. A proteção integral deve ser viabilizada por meio da utilização de equipamentos comunitários e da rede de serviços locais.

Outro aspecto importante para a qualidade desses serviços é a Gestão do Trabalho e Educação Permanente, que prima que os profissionais que atuam no serviço de acolhimento tenham perfis desejáveis e disponibilidade para assumir as funções. Para isso, reforça-se a importância da educação para o trabalho e o acompanhamento periódico das equipes,

diferenciando de como foi durante toda a trajetória histórica do acolhimento, quando o quadro pessoal era formado por voluntários e religiosos que, na maioria das vezes, eram leigos e não tinham capacitações adequadas.

### **3.3 A distribuição das unidades de acolhimento em Minas Gerais**

Nessa seção, analisamos a evolução da distribuição das unidades de acolhimento no território de Minas Gerais, desde o ano 2013 até o ano de 2016, de acordo com os dados gerais divulgados no Censo Suas. O objetivo é verificar se essa evolução auxilia a garantia de preservação do direito à convivência familiar e comunitária, partindo do pressuposto que quanto mais bem distribuídos forem os serviços no território do estado, maior é a possibilidade de se contemplar o direito à convivência familiar e comunitária da criança e do adolescente, na medida em que a localização mais próxima facilita os encontros familiares, assim como o atendimento da família pela equipe da unidade de acolhimento.

Para fazer a análise, extraímos dados do Censo Suas sobre os Abrigos Institucionais, Casas-Lares e Serviços de Família Acolhedora dos municípios do Estado de Minas Gerais, referente aos anos de 2013 a 2016. Depois de tratar esses dados, usamos o programa Qgis para fazer mapas que permitem uma visualização melhor da distribuição dessas unidades de acolhimento no território de Minas Gerais.

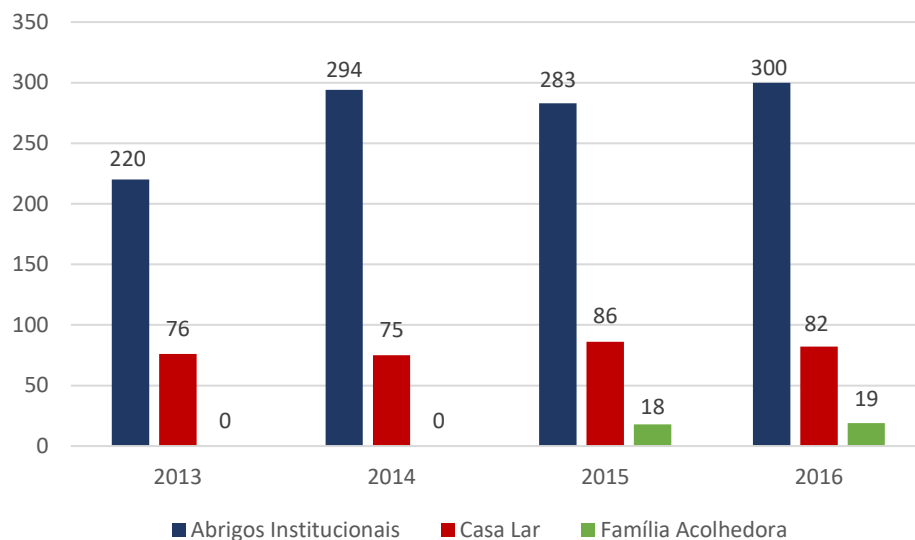
Analisamos a evolução quantitativa das unidades de cada serviço de acolhimento e, em seguida, o número de municípios que possuem o serviço. Se considerarmos que as unidades de acolhimento devem ter sua localização sem se distanciar excessivamente da realidade de origem das crianças e adolescentes acolhidos, entenderemos que quanto mais unidades de acolhimento existirem, e quanto maior for o número de municípios que oferecerem esse serviço, mais bem distribuída é a oferta do serviço e maior a possibilidade de garantir a manutenção dos vínculos familiares e comunitários de crianças e adolescentes acolhidas em cada região. Vejamos, agora, os resultados.

De acordo com os dados do Censo Suas notamos que a quantidade de unidades de Abrigos Institucionais e o número de municípios que possuem esse serviço são sempre maiores que os demais, ficando em segundo lugar as Casas-Lares e, por último, as Famílias Acolhedoras, que são mais recentes. Outro aspecto que percebemos é que, em sua



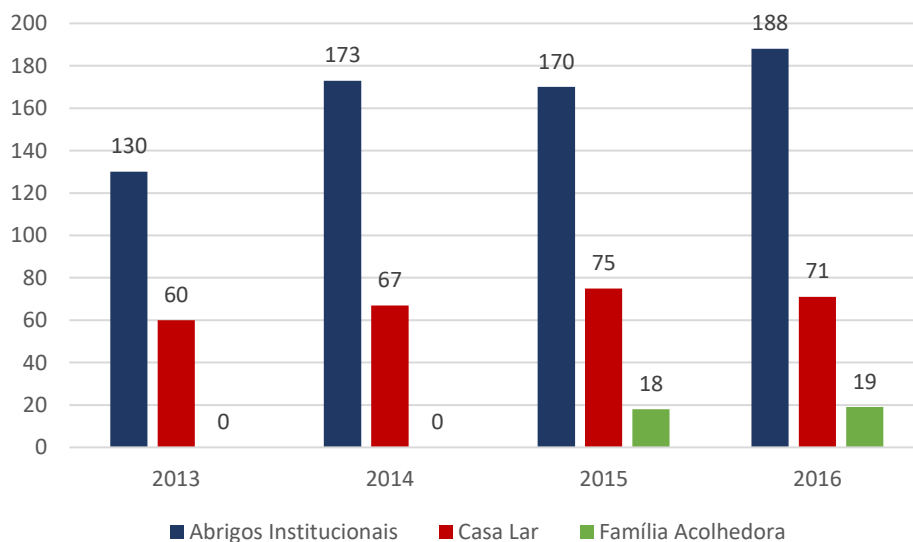
generalidade, o número de unidades teve um pequeno aumento com o decorrer dos anos, assim como o número de municípios, conforme mostram os Gráficos 1 e 2.

**Gráfico 1** – Número de unidades de acolhimento por tipo e ano (2013-2016)



Fonte: Censo Suas 2013,2014,2015,2016

**Gráfico 2** – Número de unidades de acolhimento por tipo, ano e municípios com serviços (2013-2016)

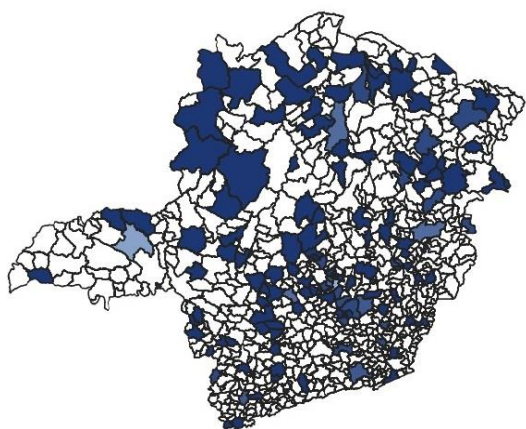


Fonte: Censo Suas 2013,2014,2015,2016

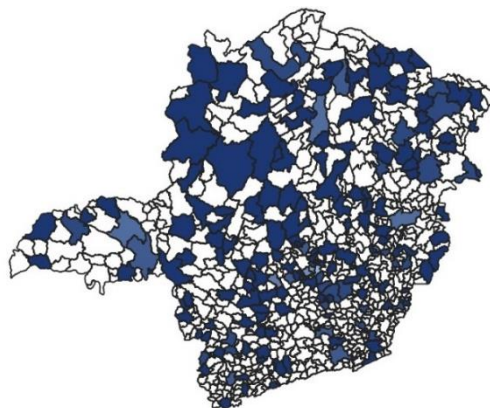
Contudo, observamos que, em 2015, o número de abrigos sofreu uma queda de nove unidades, e três municípios que ofertavam o serviço de Abrigo Institucional deixaram de fazê-los. Porém, em 2016, os números crescem novamente ultrapassando todos os anos anteriores. Já a Casa-Lar tem uma mínima queda em 2014, com a perda de uma unidade, que é recuperada no ano seguinte, mas caindo novamente em seis unidades no ano de 2016, e reduzindo também o número de quatro municípios que ofertam o serviço.

Nos mapas a seguir, vemos a distribuição das unidades por tipo de serviço no território de Minas Gerais em cada ano. Os mapas estão divididos por Abrigos, Casas-Lares e Famílias Acolhedoras, nos mesmos anos analisados anteriormente.

Figura 1: Distribuição territorial dos abrigos institucionais (2013 e 2016)



Fonte: Censo Suas 2013



Fonte: Censo Suas 2016

Legenda:

0 abrigos institucionais	[723]
1 abrigo institucional	[100]
2 abrigos institucionais	[18]
3 abrigos institucionais	[6]
4 abrigos institucionais	[4]
5 abrigos institucionais	[0]
6 abrigos institucionais	[0]
7 abrigos institucionais	[1]
43 abrigos institucionais	[1]

Legenda:

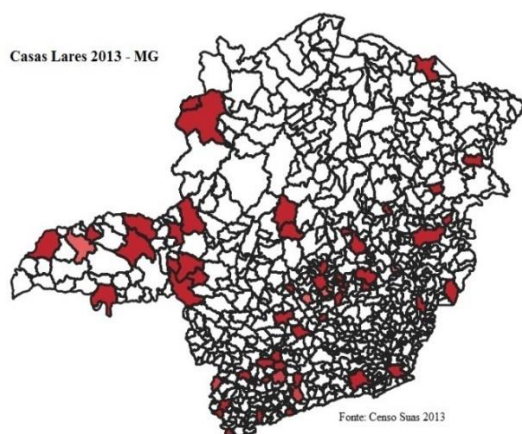
0 unidades de abrigos institucionais	
1 unidade de abrigo institucional	
2 unidades de abrigos institucionais	
3 unidades de abrigos institucionais	
4 unidades de abrigos institucionais	
5 unidades de abrigos institucionais	
6 unidades de abrigos institucionais	
7 unidades de abrigos institucionais	
43 unidades de abrigos institucionais	

Os municípios apresentados na cor branca são municípios que não ofertam nenhuma unidade do serviço, já os municípios que os ofertam estão coloridos de forma gradual, sendo os municípios que possuem mais unidades representados nas cores mais claras, e os que possuem menos, nas cores mais escuras.

Em relação aos abrigos institucionais podemos observar que a maioria dos municípios que ofertam o serviço, cerca de 90% possuem apenas uma ou duas unidades de acolhimento. Somente Belo Horizonte destoa dos outros municípios, pois possui mais de 40 unidades.

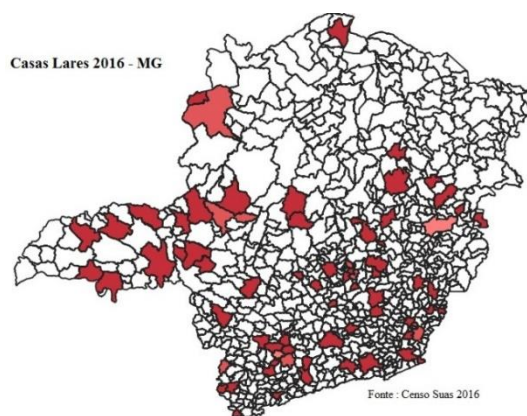
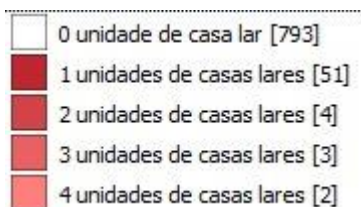
Depois da capital mineira, os municípios que têm mais unidades são Contagem e Uberlândia, com média de 6 e 7 unidades.

Figura 2: Distribuição territorial das Casas Lares (2013 e 2016)



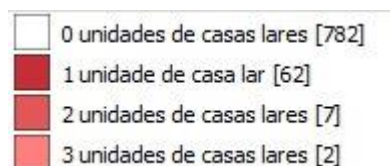
Fonte: Censo Suas 2013

Legenda:



Fonte: Censo Suas 2016

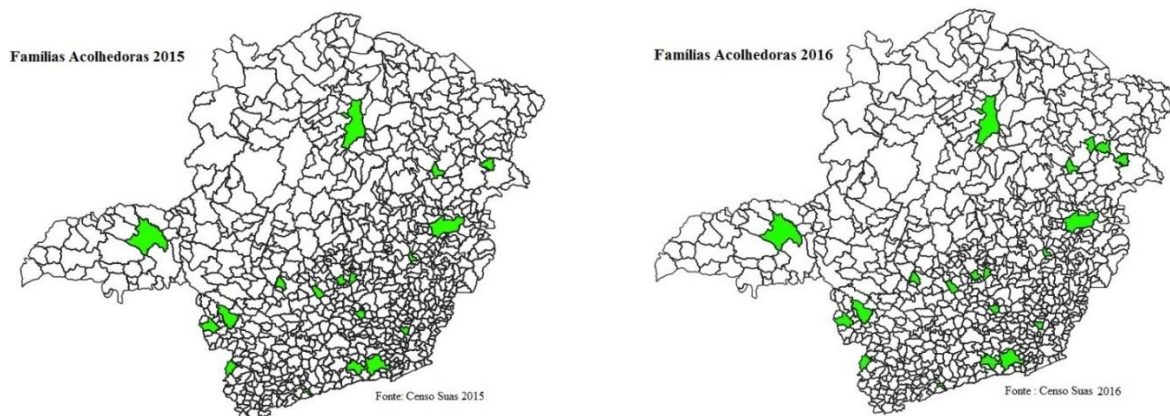
Legenda:



As Casas\_Lares possuem, na maioria dos municípios que ofertam o serviço, apenas uma unidade, sendo o máximo de quatro unidades, em 2013 e 2014, existente no município de Coronel Fabriciano. A presença de três unidades, no ano de 2015 e 2016, foi verificada nas cidades Governador Valadares e Varginha. Diferentemente dos Abrigos, nenhum município destoa dos outros, e a capital Belo Horizonte possui apenas uma Casa-Lar a partir do último ano.

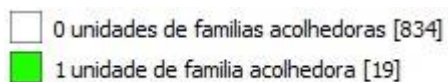
Embora as unidades que existem são distribuídas de forma dispersa pelo território do estado, notamos que grande parte do território não oferta o serviço.

**Figura 3:** Distribuição territorial dos serviços de famílias acolhedoras (2015 e 2016)



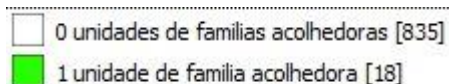
Fonte: Censo Suas 2015

Legenda:



Fonte: Censo Suas 2016

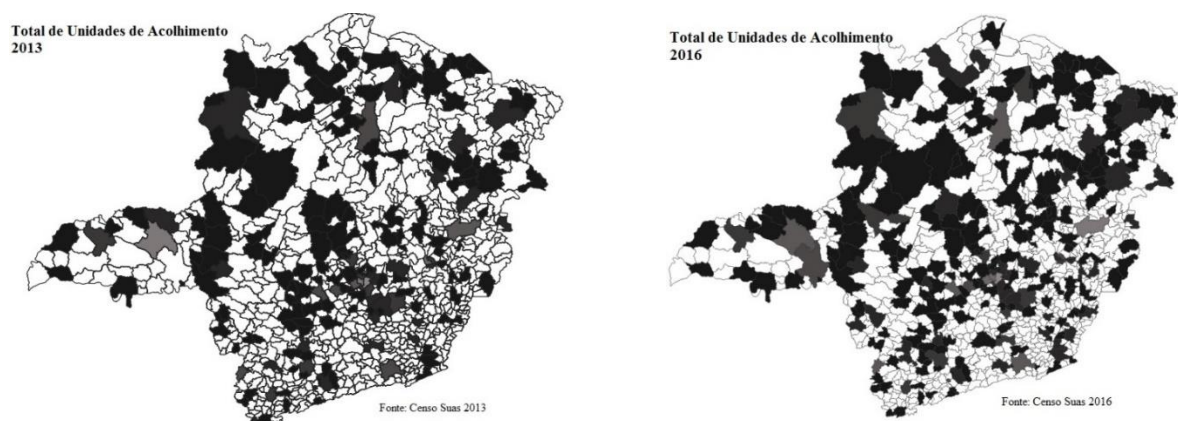
Legenda:



O Serviço de Famílias Acolhedoras foi criado a partir de 2015 e tem o mapa dos dois anos bem similares. Todos os municípios que ofertam o serviço possuem apenas uma unidade de acolhimento, e a única distinção é que, em 2016, o município de Caral ganhou uma unidade do serviço que não existia em 2015.

Quanto à distribuição no território, observamos que embora bem disseminadas, a pouca quantidade de unidades também não permite a cobertura a todo estado.

**Figura 4:** Distribuição territorial do total de unidades de acolhimento (2013 e 2016)



Fonte: Censo Suas 2013

Legenda:

0 unidades de acolhimento	[683]
1 Unidade de acolhimento	[126]
2 unidades de acolhimento	[24]
3 unidades de acolhimento	[9]
4 unidades de acolhimento	[5]
5 unidades de acolhimento	[2]
6 unidades de acolhimento	[1]
8 unidades de acolhimento	[2]
43 unidades de acolhimento	[1]

Fonte: Censo Suas 2016

Legenda:

0 unidades de acolhimento	[609]
1 unidades de acolhimento	[183]
2 unidades de acolhimento	[35]
3 unidades de acolhimento	[13]
4 unidades de acolhimento	[4]
5 unidades de acolhimento	[5]
7 unidades de acolhimento	[2]
8 unidades de acolhimento	[1]
46 unidades de acolhimento	[1]

Pelo exposto, vemos que a distribuição do conjunto de todos os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes são bem disseminados pelo estado de Minas Gerais, mas como analisados nos gráficos anteriores, observamos que as unidades existentes não são suficientes para garantir a preservação do direito à convivência familiar e comunitária de toda a população de Minas Gerais, levando em consideração que o território do estado tem mais de 550 mil km<sup>2</sup> de extensão. Sabemos que a maioria das famílias em situação de risco são famílias de baixa renda que não têm condições, e muitas vezes nem tempo disponível para fazer longas viagens ao menos uma vez por semana e garantir as visitas periódicas às crianças e adolescentes acolhidos.

## CONCLUSÃO

Como explicado ao longo deste trabalho, o serviço de proteção social de crianças e adolescentes estabelecido pelo Suas tem como objetivo a defesa dos direitos, o fortalecimento das suas potencialidades e aquisições e a proteção das famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos. Vimos que para que isso aconteça, o serviço de acolhimento deve ter caráter excepcional, sendo acionado apenas quando esgotadas todas as outras possibilidades de proteção, e, se for necessário, deve ser de forma provisória com monitoramento e avaliações constantes, buscando sempre a reintegração da criança/adolescente na família e na sociedade de forma mais ágil possível.

Para que seja garantida a reintegração na família e na sociedade, as crianças e adolescentes devem ter garantia no seu direito de preservação e fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários enquanto estiverem acolhidos. Além disso, os profissionais devem se aproximar das famílias, acompanhando e monitorando seu desenvolvimento, a fim de estabelecer estratégias que as fortaleçam para garantir os direitos das crianças e adolescentes quando forem reintegradas.

Ao analisar os dados de distribuição das unidades de acolhimento pelo território de Minas Gerais, trabalhamos com o pressuposto de que quanto mais bem distribuídas as unidades de acolhimento estiverem no território do estado, maior é a possibilidade de se contemplar o direito à convivência familiar e comunitária da criança e do adolescente, levando em consideração que a localização mais próxima facilita os encontros familiares, assim como o atendimento da família pela equipe da unidade de acolhimento institucional.

Trabalhamos, então, com a base de dados do Censo Suas, que nos proporcionou informações relativas à localização por município e à quantidade de cada serviço existente em Minas Gerais, nos anos de 2013, 2014, 2015 e 2016. Através dessa análise, pudemos criar gráficos que mostraram a evolução do número das unidades de acolhimento no decorrer dos anos, o número de municípios que ofertam o serviço. Esses dados nos permitiram desenvolver, por último, uma análise mais detalhada com a visualização da distribuição em mapas.

Se analisarmos separadamente cada serviço, notamos que os Serviços de Casa-Lar e Família Acolhedora, embora não estejam concentrados em apenas uma região do estado, são ofertados em pequena quantidade de unidades, não abrangendo todo o território de Minas

Gerais e deixando de englobar a população de muitos municípios. De acordo com a distribuição do conjunto de todas as unidades de acolhimento, notamos que embora os serviços pareçam ser bem distribuídos, não podemos deixar de observar menos que 25% dos municípios ofertam o serviço, e devido à grande extensão de Minas Gerais, mais serviços deveriam ser ofertados para atender todo o território, já que lidamos com um público que em sua maioria é de baixa renda, e por demandar dinheiro e tempo fica inviável fazer de forma frequente longas viagens para garantir o convívio com os acolhidos.

Logo concluímos que a oferta dos serviços deve ser maior, de modo que possa abranger todos os municípios e toda população do estado. Claro que a convivência depende de outras variáveis, mas considerando a evolução da oferta desses serviços no decorrer dos quatro anos analisados, ainda que seja mínima em termos de aumento no número de unidades, mostra uma melhoria na distribuição, criando uma perspectiva de que, no decorrer de mais alguns anos, com mais investimento e atenção à esses serviços, a oferta de acolhimento possa abranger toda a população de Minas Gerais.



#### 4. REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta TS. Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)*, v. 39, p. 3-40, 1995.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE; MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. Brasília, 2009. Disponível em <[file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/ORIENTA%C3%87OES TECNICAS FINAL .pdf](file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/ORIENTA%C3%87OES%20TECNICAS%20FINAL.pdf)> Acesso em maio de 2018.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 1988. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988\\_05.10.1988/CON1988.pdf](http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.pdf)> Acesso em março de 2018.

BRASIL. *Decreto nº 17.943*, de 12 de outubro de 1927. Consolida as leis de assistência e proteção a menores. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1910-1929/d17943a.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d17943a.htm)> Acesso em janeiro de 2018.

BRASIL. *Lei nº 8.069*, de 13 de julho 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do adolescente e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8069.htm#art267](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm#art267)> Acesso em março de 2018.

BRASIL. *Lei nº 6.697*. Institui código de Menores. Brasília, 10 de outubro de 1979. Disponível em : <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/L6697.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6697.htm)> Acesso em fevereiro 2018.

BRASIL. MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). Política Nacional de Assistência Social – PNAS; Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB-Suas. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/arquivo/Politica%20Nacional%20de%20Assistencia%20Social%202013%20PNAS%202004%20e%202013%20NOBSUAS-sem%20marca.pdf/view>> Acesso em abril 2017.

BRASIL. SENADO FEDERAL. *Jornal Senado*, 2015 <<https://www12.senado.leg.br/institucional/arquivo/arquivos-pdf/ate-lei-de-1927-criancas-iam-para-a-cadeia>> Acesso em janeiro de 2018.

CARDOSO Jr, J.C.; JACCOUD, L. Políticas Sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, L. (Org.). *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005, p. 181-260.

MINAS GERAIS. Cartilha de Regionalização PSE\_MG. Disponível em <[http://social.mg.gov.br/images/documentos/regionalizacao/Cartilha\\_Regionalizacao\\_PSE\\_MG.pdf](http://social.mg.gov.br/images/documentos/regionalizacao/Cartilha_Regionalizacao_PSE_MG.pdf)> Acesso em fevereiro de 2017.

CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2001.

COLIN, D.; JACCOUD, L. Assistência social e construção do SUAS – balanços e perspectivas: o percurso da Assistência Social como política de direitos e a trajetória necessária. In: COLIN, D. et al. (Org.). *20 anos da Lei Orgânica da Assistência Social*. Brasília: MDS, 2013. p. 42-65.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 24, p. 85-116, 1991.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Anexo estatístico. Pobreza. Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise. 20 anos da Constituição Federal. Brasília, n. 17, nov. 2009b.

MIRANDA, Geralda Luiza de. Acolhimento institucional para crianças e adolescentes no Suas: configuração e desafios. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, UFMG, Belo Horizonte, 2017.

MIRANDA, Geralda Luiza de. Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes: feedback effects, inflexões e desafios atuais. *Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 2, p. 201-218, 2017.

MIRANDA, Geralda Luiza; DE OLIVEIRA, Valéria Cristina. Capacidade estatal e eficácia na política de atenção a crianças e adolescentes. *Revista do Serviço Público*, v. 69, n. 1, p. 145-178, 2018. nov. 2009b.

SANTOS, Wanderley G. *Cidadania e Justiça: A Política Social na Ordem Brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979. Cap. 4 e 5