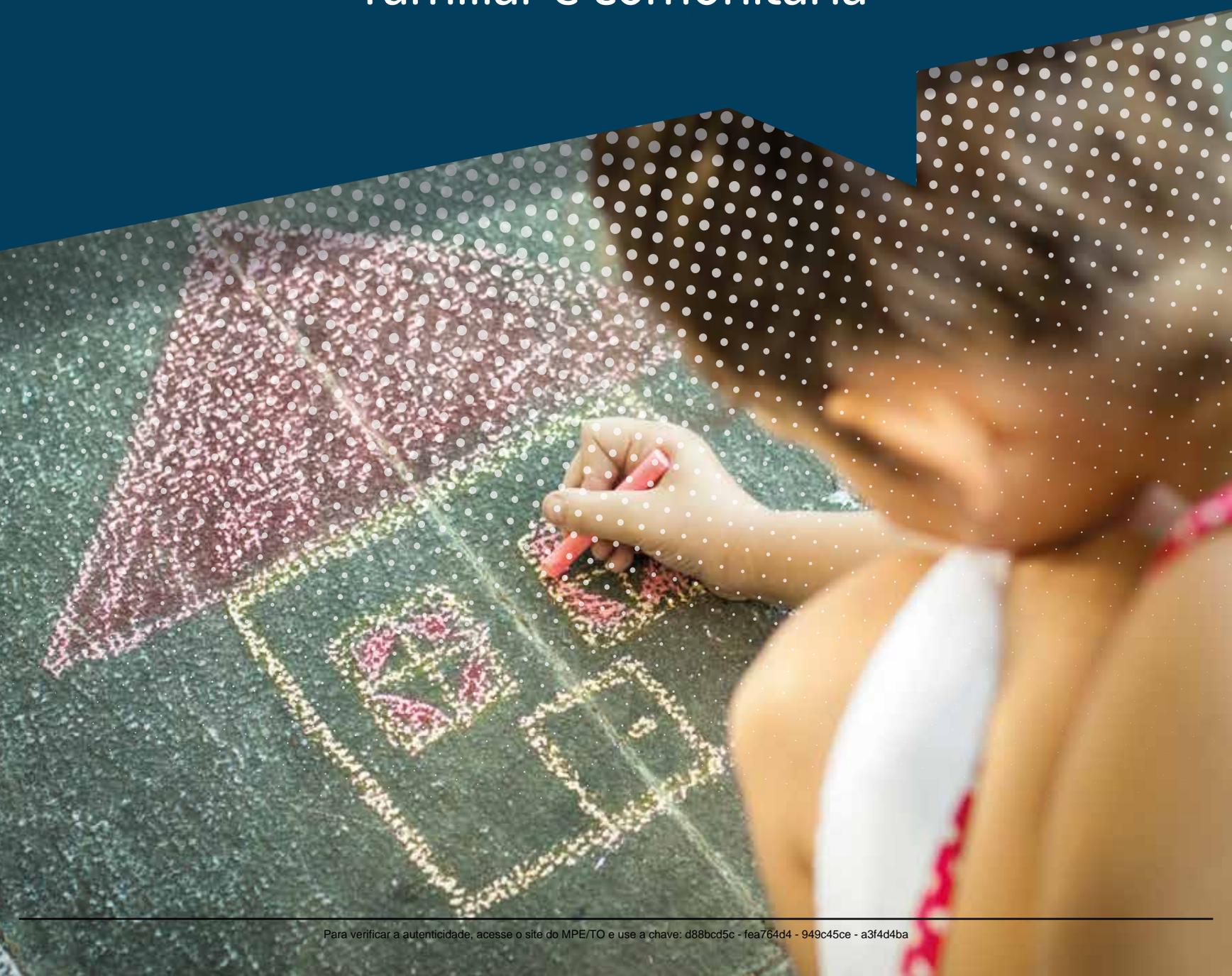




CONSELHO  
NACIONAL DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO

# GUIA DE ATUAÇÃO PARA PROMOTORES DE JUSTIÇA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

## Garantia do direito à convivência familiar e comunitária





CONSELHO  
NACIONAL DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO

# GUIA DE ATUAÇÃO PARA PROMOTORES DE JUSTIÇA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Garantia do direito à convivência  
familiar e comunitária

Brasília, 2017

# EXPEDIENTE

© 2017, Conselho Nacional do Ministério Público  
Permitida a reprodução mediante citação da fonte

## **Composição do CNMP 2015/2017**

Rodrigo Janot Monteiro de Barros (Presidente)  
Walter de Agra Júnior  
Fábio George Cruz da Nóbrega  
Gustavo do Vale Rocha  
Valter Shuenquener de Araújo  
Cláudio Henrique Portela do Rego  
Antônio Pereira Duarte  
Marcelo Ferra de Carvalho  
Esdras Dantas de Souza  
Leonardo Henrique de Cavalcante Carvalho  
Otavio Brito Lopes  
Fábio Bastos Stica  
Orlando Rochadel Moreira  
Sérgio Ricardo de Souza

## **Composição do CNMP 2017/2019**

Raquel Elias Ferreira Dodge (Presidente)  
Orlando Rochadel Moreira (Corregedor Nacional)  
Gustavo do Vale Rocha  
Fábio Bastos Stica  
Luciano Nunes Maia Freire  
Marcelo Weitzel Rabello de Souza  
Sebastião Vieira Caixeta  
Silvio Roberto Oliveira de Amorim Junior  
Dermeval Farias Gomes Filho  
Lauro Machado Nogueira

Leonardo Accioly da Silva  
Erick Venâncio Lima do Nascimento  
Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho

### **Colaboração**

Márcia Luzia Guedes de Lima – Ministério Público do Estado da Bahia  
Sidney Fiori Júnior – Ministério Público do Estado do Tocantins  
Soraya Soares Nóbrega Escorel – Ministério Público do Estado da Paraíba

### **Comissão da Infância e Juventude – Composição 2015/2017**

#### **Presidente**

Walter de Agra Júnior

#### **Membros Auxiliares**

José Augusto de Souza Peres Filho – Promotor de Justiça (MP/RN)  
Darcy Leite Ciraulo – Promotora de Justiça (MP/PB)

#### **Membros Colaboradores**

Renato Barão Varalda – Promotor de Justiça (MPDFT)  
João Pedro de Freitas Xavier – Promotor de Justiça (MP/RS)  
Paula da Silva Camillo Amorim – Promotora de Justiça (MP/PB)  
Herbert Douglas Targino – Procurador de Justiça (MP/PB)

### **Comissão da Infância e Juventude – Composição 2017/2018**

#### **Presidente**

Leonardo Accioly da Silva

#### **Membros Auxiliares**

Darcy Leite Ciraulo – Promotora de Justiça (MP/PB)  
Andrea Teixeira de Souza – Promotora de Justiça (MP/ES)

#### **Membros Colaboradores**

Deijaniro Jonas Filho – Promotor de Justiça (MP/SE)

# AGRADECIMENTOS

Destaca-se neste instrumental a contribuição das integrantes da Equipe de Serviço de Apoio Psicossocial do Ministério Público da Bahia Luciana França Barreto e Eunice Bastos de Oliveira Neta, bem assim elucidações advindas das reuniões realizadas com a participação das representantes do Governo da Bahia Thaíse Viana, Antônia Santos e Gersivânia Chaves, integrantes da equipe da Superintendência de Assistência Social da Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social – SJDHDS, as quais agradecemos pelo comprometimento.

Agradecemos, também, à importante colaboração da Assistente Social Clodine Maria Azevedo de Melo e da Pedagoga Shirley Elziane Severo Abreu, ambas do Ministério Público da Paraíba, bem como da Analista Jurídica Silvia Maria Albuquerque Soares, do Ministério Público do Tocantins.

# LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- CADSUAS** – Cadastro Nacional do Sistema Único de Assistência Social
- CENTRO POP** – Centro de Referência Especializado à População em Situação de Rua
- CIJ** – Coordenação da Infância e Juventude
- CONANDA** – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
- CMAS** – Conselho Municipal de Assistência Social
- CMDCA** – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e da Adolescente
- CNAS** – Conselho Nacional de Assistência Social
- CRAS** – Centro de Referência de Assistência Social
- CREAS** – Centro de Referência Especializado da Assistência Social
- CF** – Constituição Federal
- CNMP** – Conselho Nacional do Ministério Público
- CT** – Conselho tutelar
- ECA** – Estatuto da Criança e do Adolescente
- ILPI** – Instituição de Longa Permanência para Idosos
- LA** – Liberdade Assistida
- LOAS** – Lei Orgânica da Assistência Social
- MDS** – Ministério de Desenvolvimento Social
- MPBA** – Ministério Público do Estado da Bahia
- MP/RJ** – Ministério Público do Rio de Janeiro
- NOB-RH** – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social
- SJDHDS** – Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social do Estado da Bahia
- SAS** – Superintendência de Assistência Social
- SAPS** – Serviço Psicossocial
- SUAS** – Sistema Único de Assistência Social
- SUS** – Sistema Único de Saúde
- SCFV** – Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos

**PAIF** – Proteção e Atendimento Integral à Família

**PIA** – Plano de Atendimento Individual e Familiar

**PBF** – Piso Básico Fixo

**PBV** – Piso Básico Variável

**PMAS** – Política Municipal de Assistência Social

**PNDCFC** – Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito à Convivência Familiar e Comunitária

**PMCFE** – Plano Municipal de Promoção, Proteção e Defesa do Direito à Convivência Familiar e Comunitária

**PNAS** – Política Nacional de Assistência Social

**PSC** – Prestação de Serviços à Comunidade

# SUMÁRIO

1. Introdução .....	9
2. Acolhimento Institucional de Crianças e Adolescentes no Brasil.....	11
3. Organização da Política Pública de Assistência Social .....	13
4. Conhecendo a Rede de Serviços Socioassistenciais .....	15
5. Modalidades de Acolhimento .....	19
6. O Papel dos Promotores de Justiça na Garantia do Direito à Convivência Familiar e Comunitária .....	27
7. Conclusão .....	34
8. Referências .....	38



# 1. INTRODUÇÃO

O presente Guia de Atuação idealizado pela Comissão Permanente da Infância e Juventude – COPEIJ, integrante do Grupo Nacional de Direitos Humanos – GNDH, do Colégio Nacional de Procuradores-Gerais – CNPG, tem **por finalidade definir e apresentar as modalidades (dos serviços) de acolhimento, visando a contribuir, na prática, com as atividades finalísticas dos Promotores de Justiça, voltados à garantia do direito à convivência familiar e comunitária, norteadas pelo Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito à Convivência Familiar e Comunitária de Crianças e Adolescentes**, instituído em 2006, bem como pelas **Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes**, elaboradas pelo Ministério do Desenvolvimento Social – MDS, em junho de 2009.

A compreensão das modalidades de acolhimento de crianças e adolescentes no Brasil ainda suscitam muitas dúvidas. A demanda pela aplicação da medida de proteção de crianças e adolescentes em instituições de acolhimento ainda é uma realidade constante. Essa situação exige de todos os representantes do sistema de garantia de direitos o conhecimento sobre a rede socioassistencial, para que seja promovido o acolhimento somente em caráter excepcional e como última medida de proteção, conforme prevê o art. 101 do Estatuto da Criança e Adolescente (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990).

No trabalho em rede, muitos operadores do Direito ainda confundem as diversas espécies previstas no Sistema Único da Assistência Social – **SUAS** e em legislações correlatas, bem como estão inseridos em realidades municipais complexas que interferem diretamente na garantia do direito a convivência familiar e comunitária.

Nesse sentido, propõe-se, no primeiro momento, conceituar os serviços de acolhimento, destacando suas especificidades, de forma objetiva e sem aprofundamentos, focando nos **Serviços de Proteção Social de Alta Complexidade**, que visam à **oferta do acolhimento** em diferentes tipos de equipamentos, destinados a famílias e/ou indivíduos com **vínculos familiares rompidos ou fragilizados**, a fim de garantir-lhes **proteção integral**. Em seguida, pretende-se nortear as práticas dos Promotores de Justiça, a partir da exposição de possibilidades de intervenção, mesmo nas situações em que estejam inseridos em realidades complexas.

A regulamentação dos Serviços de Acolhimento Institucional no Brasil está prevista no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes e encontra-se materializada no documento **“Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes”** (Brasil/CONANDA/ CNAS), que apresenta organização e oferta de Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes no âmbito da Política de Assistência Social. Este documento reafirma os **artigos 23 e 101** do Estatuto da

Criança e do Adolescente, ao destacar que o encaminhamento para os serviços de acolhimento só pode ser feito quando esgotados todos os recursos para que a criança ou adolescente permaneça em sua família de origem, extensa ou na comunidade, pressupondo que pessoas da comunidade, possuindo vínculo com a criança, possam exercer esse papel de família, bem como que a condição de pobreza não pode ser motivo para encaminhamento de crianças a esse tipo de serviço.

Dessarte, na direção do direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes e cientes da relevante importância do papel dos Promotores de Justiça para a garantia desse direito, esperamos que este documento se constitua em um precioso instrumento de trabalho.



## 2. ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL

A institucionalização de crianças e adolescentes não é um fenômeno novo na história do Brasil. Contudo, nos últimos anos, ocorreram diversos avanços no âmbito nacional para a promoção do direito à convivência familiar e comunitária.

Tais mudanças fizeram com que esse direito passasse a ser tratado no âmbito das políticas públicas, sendo criado o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito à Convivência Familiar e Comunitária de Crianças e Adolescentes no ano de 2006. Desde então, foram elaborados outros documentos que vêm fortalecendo a concepção de que a discussão sobre o direito à convivência familiar e comunitária está pautada no campo das políticas públicas.

O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes surge com a perspectiva de romper com a cultura da institucionalização de crianças e adolescentes e fortalece o paradigma da proteção integral e da preservação dos vínculos familiares e comunitários preconizados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

Para o cumprimento da Lei nº 8.069/90, em específico, ao artigo 86, que preconiza deva a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente ser feita através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos Estados, Distrito Federal e de Municípios, a Política Nacional de Assistência Social, através

do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, impôs mecanismos, a fim de nortear sua implementação nos territórios, pois é através dessa Política Nacional que, aliada às demais políticas setoriais, será possível a garantia do direito à convivência familiar e comunitária<sup>1</sup>.

Logo, o **Promotor de Justiça** deve fomentar, nos municípios em que atua, a implementação e/ou o fortalecimento da política municipal de assistência social, o que exige o conhecimento da rede socioassistencial existente no local.

---

1 Consideradas as desigualdades socioterritoriais, visando ao seu enfrentamento, com vista à garantia dos mínimos sociais para o provimento de condições que atendam à sociedade e à universalização dos direitos sociais. Os destinatários dessa política são os cidadãos e grupos que se encontram em situações de risco. Objetiva-se garantir a estes, sem contribuição prévia, a provisão dessa proteção.



### 3. ORGANIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A Política de Assistência Social está regulamentada pela Lei nº 12.435 de julho de 2011, denominada Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, a qual preconiza em seu artigo primeiro que:

A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. (LOAS, 2011)

A LOAS define como um dos objetivos da assistência social a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, bem como o amparo às crianças e aos adolescentes carentes, o que evidencia o caráter de cuidado e atenção dessa política às demandas de crianças e adolescentes que se encontram em situação de risco e/ou vulnerabilidade social.

Em 2009, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), através da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, aprovou a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, organizando-os, por níveis de complexidade do SUAS, em: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade.

No caso deste Guia, vamos abordar a organização da Proteção Social Básica, mas aprofundando, apenas, a Proteção Especial de Alta complexidade, por tratar-se da situação que remete à demanda do acolhimento.

Importante informar que, somado a esse estatuto normativo, o **Caderno de Orientações Técnicas para o Serviço de Acolhimento de Crianças e Adolescentes** constitui-se um instrumental indispensável, pois regulamenta a oferta dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes.

Pontua-se, ainda, que, recentemente, a Resolução nº 23 de 27 de setembro de 2013 do CNAS, disciplinou os critérios de exigibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal, para a expansão qualificada e o reordenamento dos serviços de acolhimento destinados a crianças, adolescentes e jovens.



## 4. CONHECENDO A REDE DE SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS

Conforme citado anteriormente, neste capítulo será realizada a definição das Proteções Sociais da Política de Assistência Social, a fim de contribuir para a construção de ações e estratégias que promovam a garantia do direito à Convivência Familiar e Comunitária.

De acordo com a Política Nacional de Assistência Social – PNAS:

a proteção social básica tem como objetivos **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 (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento. (PNAS, 2004)

Nesse sentido, são considerados serviços de proteção básica de assistência social aqueles que **potencializam a família como unidade de referência**, fortalecendo seus vínculos internos e externos de solidariedade, através do protagonismo de seus membros e da oferta de um conjunto de serviços locais que visam à convivência, à socialização e ao acolhimento em famílias cujos vínculos familiares e comunitários **não foram rompidos**, bem como a promoção da integração ao mercado de trabalho.

Segundo a Resolução do CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009, os **serviços de Proteção Social Básica** são:

- Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF);
- Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)<sup>2</sup>; e
- Serviço de Proteção Social Básica em domicílio para pessoas com deficiência e idosas.

Referidos serviços são ofertados através do Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, que é uma unidade pública estatal descentralizada da política de assistência social, responsável pela organização e oferta de serviços da proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nas áreas de vulnerabilidade e risco social dos municípios.

Conforme a Resolução, nº 109/2009, mediante o nível de complexidade, a proteção social vai sendo modificada. Dessa forma, se a situação da criança e do adolescente sair da esfera da vulnerabilidade, conseqüentemente a medida a ser tomada será no âmbito da proteção social especial.

A **Proteção Social Especial** é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos **que se encontram em situação de risco pessoal e social**, por ocorrência de abandono, maus-tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, acolhimento institucional, entre outras. Divide-se em Proteção Social Especial de **Média e Alta Complexidade**.

São considerados serviços de **média complexidade** aqueles que oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com **seus direitos violados**, mas cujos vínculos familiares e comunitários **não foram rompidos**. Portanto, requerem maior estruturação técnico-operacional e atenção especializada e mais individualizada e/ou de acompanhamento sistemático e monitorado.

Segundo a Resolução do CNAS, nº 109/2009, os serviços socioassistenciais que compõem a **Proteção Social Especial de Média Complexidade** são:

- Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI);
- Serviço Especializado em Abordagem Social;
- Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC);
- Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; e
- Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

<sup>2</sup> Consultar a Resolução CNAS nº 01 de 21 de fevereiro de 2013, que dispõe sobre o reordenamento do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV, no âmbito do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, pactua os critérios de partilha do cofinanciamento federal, metas de atendimento do público prioritário e dá outras providências.

A maioria dos Serviços de Proteção Social de Média Complexidade são ofertados através dos Centros de Referência Especializados da Assistência Social – CREAS. Porém, alguns deles podem ter como unidade de referência o CREAS ou não, por exemplo:

- o Serviço Especializado em Abordagem Social pode ter como referência o CREAS ou unidade específica referenciada pelo CREAS;
- o Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos e suas Famílias pode ter como unidade além do CREAS, o domicílio do usuário, Centro Dia ou Unidade Referenciada;
- o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua tem como Unidade de Referência os Centros POP<sup>3</sup>.

O CREAS é a unidade pública de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial, (Lei nº 12.435, de 06 de julho de 2011). Essa proteção especial difere-se da proteção básica por se tratar de um atendimento dirigido às situações de violação de direitos.

Quando a situação de violação de direitos exigir a proteção integral da criança e do adolescente, passamos a atuar na Proteção Social de Alta Complexidade.

São considerados Serviços de Proteção Social de **Alta Complexidade** aqueles que visam à **oferta do acolhimento** em diferentes tipos de equipamentos, destinados a famílias e/ou indivíduos com **vínculos familiares rompidos ou fragilizados**, a fim de garantir-lhes **proteção integral**. A organização do serviço deverá garantir privacidade, o respeito aos costumes, às tradições e à diversidade de: ciclos de vida, arranjos familiares, raça/etnia, religião, gênero e orientação sexual.

A Resolução do CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009, prevê seja a **Proteção Social Especial de Alta Complexidade** composta pelos seguintes serviços:

- **Serviços de Acolhimento Institucional para:**
  - ✓ crianças e adolescentes (Abrigo Institucional, Casa Lar);
  - ✓ adultos e famílias (Abrigo Institucional ou Casa de Passagem);
  - ✓ mulheres em situação de violência (Abrigo Institucional);
  - ✓ jovens e adultos com deficiência (Residências Inclusivas);
  - ✓ idosos (Casa-Lar ou ILPI – Instituição de Longa Permanência para Idosos).
- **Serviço de Acolhimento em Repúblicas para:**

<sup>3</sup> Consultar também o Decreto nº 7.053/09, que em seu artigo 7º, item XII, prevê a implementação dos centros de referência especializados para atendimento da população em situação de rua, no âmbito da proteção social especial do Sistema Único de Assistência Social.

- ✓ jovens;
- ✓ adultos em processo de saída das ruas; e
- ✓ idosos.

- **Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora**
- **Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências**

Essa é a proteção social que, se não funcionar bem, leva ao acionamento de muitos Promotores de Justiça, seja pela dificuldade de atuação e articulação da rede de assistência municipal, seja pela cultura da institucionalização ou, de fato, pela gravidade de violação que a criança e /ou adolescente apresenta.

A aplicação da medida de proteção, indicando o acolhimento institucional, requer dos operadores do direito uma vigília constante sobre os desdobramentos do encaminhamento indicado e a defesa de que o acolhimento familiar sejam 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.

Assim sendo, com base na apontada realidade, é que se optou no aprofundamento da compreensão das modalidades desses serviços de acolhimento.



## 5. MODALIDADES DE SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES

À luz da PNAS (2004), o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (MDS, 2006, p.40), destaca que o Acolhimento Institucional para crianças e adolescentes pode ser oferecido em diferentes modalidades, como **Abrigo Institucional** para pequenos grupos, **Casa Lar** e **Casa de Passagem**.

O Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, em seu **artigo 90**, trata das Entidades de Atendimento e dos seus diversos regimes, sendo um deles o acolhimento institucional.

O **artigo 92 do ECA**, versa, especificamente, sobre as entidades que desenvolvam programas de acolhimento familiar ou institucional, definindo os princípios que elas devem adotar. Destaca-se que entre os princípios estabelecidos estão: a preservação dos vínculos familiares e reintegração familiar, bem como integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família natural ou extensa.

O conhecimento dos referidos dispositivos legais é de suma importância, pois deixa explícito que a direção dos operadores do Sistema de Garantia de Direitos deve assegurar ações que promovam a permanência da criança e do adolescente no âmbito familiar e comunitário.

O Caderno de Orientações Técnicas: Serviço de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, documento exposto anteriormente, é resultado de uma ação conjunta entre o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, e trata da organização dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes no país.

O aludido Caderno está organizado em capítulos, os quais abordam o processo histórico de aprimoramento do atendimento a crianças e adolescentes em serviços de acolhimento; orientações metodológicas; orientações para Estudo Diagnóstico; orientações para seleção, capacitação e formação continuada dos profissionais que atuam nesses serviços; **Parâmetros para Funcionamento das diferentes modalidades de serviços de acolhimento** e, por fim, apresenta a **proposta de regionalização do atendimento nos serviços de acolhimento** para assegurar atendimento em municípios de pequeno porte e às crianças e adolescentes ameaçados de morte.

À vista disso, na perspectiva de promover o conhecimento dessas diversas modalidades e tendo como referência os parâmetros de organização dos serviços apresentados pelo Caderno de Orientação Técnica, seguem a definição e as principais características de cada um dos serviços de acolhimento:

## 5.1. Abrigo Institucional<sup>4</sup>

Trata-se de um Serviço de Acolhimento provisório de crianças e adolescentes de zero a dezoito anos de idade, afastados do convívio familiar, por meio de medida protetiva de abrigo, em função de abandono ou cujas famílias ou responsáveis se encontrem temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção, até que seja viabilizado o retorno ao convívio com a família de origem ou, na sua impossibilidade, encaminhamento para família substituta.

Esse serviço deve ter aspecto semelhante ao de uma residência e estar inserido na comunidade, em áreas residenciais, oferecendo ambiente acolhedor e condições institucionais para o atendimento com padrões de dignidade. Deve ofertar atendimento personalizado e em pequenos grupos para no **máximo 20 crianças e adolescentes** e favorecer o convívio familiar e comunitário das crianças e adolescentes atendidos, bem como a utilização dos equipamentos e serviços disponíveis na comunidade local.

Importante ressaltar que devem ser evitadas especializações e atendimentos exclusivos, tais como adotar faixas etárias muito estreitas, direcionar o atendimento apenas a determinado sexo, atender exclusivamente (ou não atender) crianças e adolescentes com deficiência ou portadores de HIV, entre outros.

<sup>4</sup> Previsto no art. 101 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

A atenção especializada, quando necessária, deverá ser proporcionada por meio da articulação com a rede de serviços, a qual poderá contribuir, inclusive, na capacitação específica dos cuidados.

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 (*p.ex: preparar café da manhã, almoço, jantar, dar banho, preparar para a escola, apoiar as tarefas escolares, colocar para dormir, etc.*), sendo desaconselhável esquemas de plantão, caracterizados pela grande alternância na prestação de tais cuidados.

## 5.2. Casa Lar

Trata-se de um Serviço de Acolhimento provisório, oferecido em unidades residenciais, nas quais pelo menos uma pessoa ou casal trabalha como educador/cuidador residente – em uma casa que não é a sua – prestando cuidados a um grupo de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar, por meio de medida protetiva, em função de abandono ou cujas famílias ou responsáveis se encontrem temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção, até que seja viabilizado o retorno ao convívio com a família de origem ou, na sua impossibilidade, encaminhado para família substituta.

O serviço visa a estimular o desenvolvimento de relações mais próximas do ambiente familiar, promover hábitos e atitudes de autonomia e de interação social com as pessoas da comunidade. Com estrutura de uma residência privada, **deve receber supervisão técnica**, localizar-se em áreas residenciais da cidade e seguir o padrão socioeconômico da comunidade onde estiverem inseridas; deve ofertar atendimento personalizado e em pequenos grupos para no **máximo 10 crianças e adolescentes**.

A principal diferença entre este serviço e o Abrigo Institucional, **além do menor número de crianças e adolescentes atendidos** por equipamento, **está na presença do educador/cuidador residente** – pessoa ou casal que reside na Casa Lar juntamente às crianças/adolescentes atendidos, sendo responsável pelos cuidados e pela organização da rotina da casa.

Esse serviço visa a estimular o desenvolvimento de relações mais próximas do ambiente familiar, promover hábitos e atitudes de autonomia e de interação social com as pessoas da comunidade. Com estrutura de uma residência privada, **deve receber supervisão técnica**, localizar-se em áreas residenciais da cidade e seguir o padrão socioeconômico da comunidade onde estiverem inseridas.

Essa modalidade foi definida pela Lei nº 7.644, de 18 de dezembro de 1987, que também regulamenta a atividade de “*mãe social*”.

De acordo com a Lei:

Art. 1º. As instituições sem finalidade lucrativa, ou de utilidade pública de assistência ao menor abandonado, e que funcionem pelo sistema de casas-lares, utilizarão mães sociais visando a propiciar ao menor as condições familiares ideais ao seu desenvolvimento e reintegração social. (Regulamentação da Atividade de Mãe Social, 1987).

Dessa forma, a mãe social possui direitos trabalhistas, sendo então mãe e funcionária da casa. Pilotti (1995, p.86-87)<sup>5</sup> lembra que este tipo de instituição é implementado pela organização, de base internacional, denominada Aldeias S.O.S.

Tal profissional deve participar ativamente das decisões relacionadas à Casa Lar, sendo recomendável que ele tenha autonomia para gerir a rotina “doméstica”, inclusive as despesas da casa. Recomenda-se que também as crianças e adolescentes tomem parte nas decisões acerca da rotina da casa, de modo que reconheçam-se como parte integrante do grupo, com direitos e deveres.

É preciso ter atenção especial à clarificação do papel a ser exercido por esse profissional, de modo que não se pretenda substituir o lugar e a função dos pais ou da família de origem. O educador/cuidador residente não deve ocupar o lugar da mãe ou da família de origem, mas contribuir para o fortalecimento dos vínculos familiares, favorecendo o processo de reintegração familiar ou o encaminhamento para família substituta, quando for o caso.

Assim, recomenda-se a substituição do termo largamente utilizado “**mãe/pai social**” por **educador/cuidador residente**, de modo a evitar ambiguidade de papéis, disputa com a família de origem, ou fortalecimento da ideia de permanência indefinida da criança/adolescente no serviço e o investimento insuficiente na reintegração familiar.

Esse serviço exige muito do educador/cuidador residente, o que torna necessário uma atenção especial na seleção, capacitação e acompanhamento desse profissional. Outro aspecto que tem relevante importância é a existência de equipe técnica especializada, para acompanhamento constante das Casas Lares, o que não significa que esta equipe deva estar sediada na casa.

A presença da equipe técnica é de suma importância para que o educador/cuidador possa exercer bem a sua função, pois garante o apoio e orientação técnica permanente. A disposição de espaço para trocas, onde possa reunir-se com outros educadores para

<sup>5</sup> PILOTTI, Francisco. Crise e Perspectivas da Assistência à Infância na América Latina. In: PILOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene (Org.). *A Arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Niño, Editora Universitária Santa Ursula, Amais Livraria e Editora, 1995.

compartilhar as experiências e desafios decorrentes da atuação, também é um aspecto que deve ser considerado.

### 5.3 Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora

Trata-se de um serviço que organiza o acolhimento, em **residências de famílias acolhedoras cadastradas**, de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar por meio de medida protetiva<sup>6</sup>, em função de abandono ou cujas famílias ou responsáveis se encontrem temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção, até que seja viabilizado o retorno ao convívio com a família de origem ou, na sua impossibilidade, encaminhamento para adoção. Propicia o atendimento em ambiente familiar, garantindo atenção individualizada e convivência comunitária, permitindo a continuidade da socialização da criança/adolescente.

É uma modalidade de **acolhimento diferenciada**, que não se enquadra no conceito de abrigo em entidade, nem no de colocação em família substituta, no sentido estrito, porém podendo ser entendido como regime de colocação familiar preconizado no artigo 90 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Esse 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.

Cada família acolhedora deverá acolher **uma criança/adolescente por vez**, *exceto quando se tratar de grupo de irmãos*, quando esse número poderá ser ampliado. Dentro da sistemática jurídica, esse tipo de acolhimento é feito por meio de um termo de guarda provisória, solicitado pelo serviço de acolhimento e emitido pela autoridade judiciária para a família acolhedora previamente cadastrada.

### 5.4 República<sup>7</sup>

Serviço de acolhimento que dispõe de moradia para jovens em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social; com vínculos familiares rompidos ou extremamente fragilizados; em processo de desligamento de instituições de acolhimento, que não tenham possibilidade de retorno à família de origem ou de colocação em família substituta e que não possuam meios para autossustentação.

<sup>6</sup> Previsto no art. 101 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

<sup>7</sup> MDS. Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. Brasília, junho de 2009. p. 85.

A república oferece atendimento, apoio e moradia subsidiada a grupos de no máximo **6 jovens entre 18 e 21 anos** e possibilita o processo de construção da autonomia pessoal, o desenvolvimento de autogestão, autossustentação e independência. Possui tempo de permanência limitado, podendo ser reavaliado e prorrogado em função do projeto individual formulado em conjunto com o profissional de referência.

As repúblicas devem ser organizadas em unidades separadas pelo gênero (feminino e masculino) e receber atenção a essa óptica no planejamento político-pedagógico do serviço, inclusive no que tange aos direitos sexuais e reprodutivos e à proteção a maternidade.

Deve possuir a estrutura de uma residência privada, receber supervisão técnica e localizar-se em áreas residenciais da cidade, seguindo o padrão socioeconômico da comunidade onde estiverem inseridas, sem se distanciar excessivamente, do ponto de vista socioeconômico, da comunidade de origem dos usuários.

## 5.5 Regionalização do Atendimento nos Serviços de Acolhimento

Em casos excepcionais pode ser necessário regionalizar o atendimento aos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar ou de república para jovens. Essa demanda pode ser observada em caso de município de pequeno porte e no caso do atendimento a criança e adolescente ameaçado de morte.

No caso de municípios de pequeno porte deve-se avaliar as possibilidades de implantar um Serviço de acolhimento em Família Acolhedora ou uma Casa Lar, havendo a viabilidade de ocorrer a redução da carga horária mínima, indicada a jornada de trabalho da equipe técnica e, em casos excepcionais, a redução da equipe técnica.

Não havendo possibilidade de implantação do serviço de acolhimento nem da Casa Lar, pode-se recorrer ao compartilhamento de profissionais (coordenador e equipe técnica), como uma estratégia para assegurar o atendimento às crianças e adolescentes que necessitem dos serviços.

**Os serviços de acolhimento com compartilhamento de equipe técnica podem ser implantados sob gestão estadual ou como consórcios entre municípios,** desde que disponham de coordenação e equipe técnica suficiente para o atendimento a mais de um município.

No caso de crianças e adolescentes ameaçados de morte, deve ser levado em consideração que trata de uma situação que pode representar sério risco à segurança da/o envolvida/o e, por isso, os parâmetros que rotineiramente orientam os serviços de acolhimento em geral não são aconselháveis.

Dessa forma, podem ser **firmados acordos formais entre municípios de diferentes regiões**, a fim de viabilizar a transferência da criança ou adolescente ameaçado para outro município, de modo a possibilitar seu acolhimento em serviços distantes de sua comunidade de origem e, assim, facilitar a sua proteção.

## 5.6 Serviço de guarda subsidiada

O Programa de Guarda Subsidiada, embora não esteja contemplado de forma expressa na tipificação prevista pelo SUAS, encontra sua fundamentação no artigo 227, §3º, VI, da Constituição Federal, bem como no art. 34, *caput*, e 260, §2º, da Lei nº 8.069/90.

Deve ser instituído por meio de Lei própria. Veja:

Art. 34. O poder público estimulará, por meio de assistência jurídica, incentivos fiscais e **subsídios**, o acolhimento, sob a forma de **guarda**, de criança ou adolescente afastado do convívio familiar. (ECA, 1990)

Art. 260. Os contribuintes poderão efetuar doações aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente nacional, distrital, estaduais ou municipais, devidamente comprovadas, sendo essas integralmente deduzidas do imposto de renda, obedecidos os seguintes limites:

(...)

§ 2º Os conselhos nacionais, estaduais e municipais dos direitos da criança e do adolescente fixarão critérios de utilização, por meio de planos de aplicação, das **dotações subsidiadas** e demais receitas, aplicando necessariamente percentual para incentivo ao acolhimento, sob a forma de **guarda**, de crianças e adolescentes e para programas de atenção integral à primeira infância em áreas de maior carência socioeconômica e em situações de calamidade. (ECA, 1990)

Trata-se de uma alternativa às demais modalidades de acolhimento e tem por objetivo a manutenção de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar por meio de medida protetiva<sup>8</sup>, em **sua família extensa e/ou ampliada** (parentes próximos com os quais a criança e/ou o adolescente conviva e mantenha vínculos de afinidade e afetividade), **mediante repasse de recursos para a própria família**, com possibilidades de retorno à família de origem ou adoção, conforme o caso.

O recurso destinado à família extensa/ampliada deve ser revertido aos cuidados da criança e/ou adolescente inseridos e serão entregues, por prazo determinado, apenas nos casos em que a família não dispuser de recursos financeiros suficientes para o provimento de suas necessidades básicas.

<sup>8</sup> Previsto no Art. 101 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

O diferencial dessa modalidade reside no fato de que ela só é cabível quando algum membro da família extensa ou ampliada, da criança e/ou adolescente, demonstre interesse em assumir a guarda desta, ainda que temporariamente, mas alega como impossibilitador a hipossuficiência financeira.

O **Programa de Guarda Subsidiada** deve proporcionar às crianças e adolescentes violados em seus direitos:

- a convivência familiar e comunitária em ambiente protetivo e afetivo;
- preservação dos vínculos familiares e promoção da reintegração familiar;
- prestação de assistência material, moral e educacional;
- acompanhamento pela rede de proteção ao protegido;
- à família guardiã e à família de origem; e
- apoio técnico de superação da situação vivida pelas crianças e adolescentes, os preparando para a reintegração familiar, ou outras formas de colocação em família substituta.



## 6. O PAPEL DOS PROMOTORES DE JUSTIÇA NA GARANTIA DO DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA

Mediante toda discussão anterior, este capítulo trata especificamente da atuação do **Promotor de Justiça** nos diversos municípios do país, pontuando a importância do protagonismo do Ministério Público na garantia de direitos, bem como os desafios que enfrentam para efetivar a política de atendimento à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes.

Atualmente um dos grandes desafios para os Promotores de Justiça que atuam na área da criança e do adolescente é acompanhar e fiscalizar o reordenamento dos serviços de acolhimento institucional. Para isso, urge devam os membros do *Parquet* ter familiaridade com a Resolução CNAS nº 23/2013, que trata da **aprovação de critérios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal para expansão qualificada e do Reordenamento de Serviços de Acolhimento para crianças, adolescentes e jovens de até vinte e um anos, no âmbito dos municípios e Distrito Federal.**

O conhecimento dessa Resolução é imprescindível para alcançar uma atuação qualificada, pois esta contém os conceitos e parâmetros dos Serviços de Acolhimento para Crianças, Adolescentes e Jovens; os critérios de elegibilidade; da implantação e do reordenamento

dos serviços de acolhimento; responsabilidades dos gestores municipais, estaduais e federal; cofinanciamento de acordo com a capacidade de atendimento de cada município, bem como os prazos e procedimentos para realizar as mudanças necessárias previstas nas legislações vigentes.

Além dessa documentação, é preciso ter domínio sobre o que preveem as **Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais e a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB/RH.**

Dessa forma, com o conhecimento do funcionamento da Política Nacional de Assistência Social – PNAS, o Promotor de Justiça conseguirá criar estratégias para garantir o direito à convivência familiar e comunitária, bem como saber enfrentar os desafios das complexas realidades dos municípios brasileiros.

Daí a importância de a execução da Política Pública de Assistência Social ser acompanhada pelo Ministério Público, visando à estruturação e/ou fortalecimento dos serviços socioassistenciais existentes nos municípios que integram suas comarcas.

Percebe-se, no dia a dia, que os desafios enfrentados pelos Promotores de Justiça, inseridos na rede de proteção à infância, estão, em grande parte, intrinsecamente ligados exatamente ao funcionamento da rede socioassistencial.

A par dessa realidade, seguem algumas orientações que podem contribuir para efetivar o funcionamento adequado da rede de proteção municipal:

**1. O Promotor de Justiça vai atuar em determinado município e não conhece a rede socioassistencial. Quais medidas devem ser adotadas?**

Devem ser adotadas, sem prejuízo de outras, as seguintes medidas:

- Solicitar ao Conselho Municipal de Assistência Social o **mapeamento dos serviços socioassistenciais ofertados pelo município**, destinados a crianças e adolescentes, para conhecer como funcionam e promover condições para execução qualificada com ofertas que atendam, equitativamente, o meio urbano e rural e/ou ampliação dos serviços não existentes, solicitando, também, a cópia do Plano Municipal de Assistência Social.
- Instaurar procedimento administrativo e/ou inquérito civil para apurar notícias de irregularidades ou ilegalidades na prestação dos serviços socioassistenciais.
- Estreitar as relações entre o Sistema de Justiça e os Órgãos responsáveis pela implementação das políticas no município.
- Apoiar e fortalecer os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA e os Conselhos Tutelares – CT para que tenham estrutura, equipamentos, recursos humanos e formação continuada para o exercício de suas funções com qualidade.

- Verificar se, no município, já existe Plano Municipal de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária.
- Instaurar procedimento administrativo ou inquérito civil, para o acompanhamento de todos os passos até a publicação desses planos. Cabe ao CMAS a elaboração do PMAS e ao CMDCA a elaboração do PMCFC. Desse modo, tais Conselhos devem ser provocados para o início dos trabalhos, formando a comissão intersetorial que elaborará os aludidos planos, iniciando, desta forma, o processo de reordenamento da rede de serviços socioassistenciais locais.

**2. O Promotor de Justiça vai atuar em determinado município e identifica que não existe o Plano Municipal do Direito à Convivência Familiar e Comunitária. Quais medidas devem ser adotadas?**

Devem ser adotadas, sem prejuízo de outras, as seguintes medidas:

- Instaurar procedimento administrativo ou inquérito civil, para identificar os motivos do CMDCA não ter elaborado o PMCFC.
- Provocar o CMAS e o CMDCA para que iniciem o processo de reordenamento da rede de serviços socioassistenciais locais, através da implantação da comissão intersetorial que elaborará os aludidos planos.
- Acompanhar o passo a passo da elaboração do PMCFC.
- Instaurar procedimento administrativo e/ou inquérito civil para apurar notícias de irregularidades ou ilegalidades na prestação dos serviços socioassistenciais.
- Fortalecer as deliberações do Conselho Tutelar, no tocante às requisições direcionadas às políticas setoriais (art. 136, III, “a” e “b”, do ECA), e o acesso à Justiça (art. 130 do ECA), que visam ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, com objetivo de minimizar a institucionalização das crianças e adolescentes.

**3. O Promotor de Justiça identifica que no município de atuação, embora tenha o PMCFC, não está ocorrendo o reordenamento dos Serviços de Acolhimento. Quais medidas devem ser adotadas?**

Essa situação exige do Promotor o conhecimento da Resolução do CNAS nº 23, de 27 de setembro de 2013, como exposto anteriormente, pois a organização da oferta dos serviços de acolhimento deve estar em consonância com esta resolução. É mister lembrar que reordenar os serviços de acolhimento institucional para crianças e adolescentes significa o ajustamento desses serviços aos parâmetros de funcionamento e às orientações metodológicas presentes nos marcos regulatórios vigentes. Pode-se dizer que um serviço foi reordenado se ele consegue cumprir a sua função protetiva de reestabelecimento de direitos, se favorece – em parceria com outros serviços da rede socioassistencial – o fortalecimento dos vínculos familiares

e comunitários e se desenvolve as potencialidades das crianças, adolescentes e familiares atendidos<sup>9</sup>.

Assim, devem ser adotadas, sem prejuízo de outras, as seguintes medidas:

- Solicitar, ao Gestor municipal, o Plano de Acolhimento e verificar se o município possui o **Termo de Aceite**. Ao assinar este Termo, os municípios assumem diversos compromissos e responsabilidades com o reordenamento dos serviços de acolhimento já existentes, bem como com a implantação de novos serviços de acolhimento, os quais já devem ser implantados de acordo com as normativas vigentes.
- Acompanhar, junto ao CMAS, as ações de expansão qualificada ou o reordenamento dos serviços de acolhimento previstos no Plano de Acolhimento.
- Instaurar procedimento administrativo e/ou inquérito civil para apurar notícias de irregularidades ou ilegalidades frente ao não cumprimento dos compromissos firmados pelo município no Termo de Aceite.

#### **4. O Promotor de Justiça atua em um município que possui instituições de acolhimento públicas e privadas. Como ele deve fiscalizar?**

Referente à fiscalização das entidades de acolhimento, o Estatuto da Criança e do Adolescente prevê, no art. 95, que as entidades governamentais e não governamentais, referidas no art. 90, serão fiscalizadas pelo Judiciário, pelo Ministério Público e pelos Conselhos Tutelares.

Nesse diapasão, as **Resoluções do CNMP, números 71, de 15 de junho de 2011, e 96, de 21 de maio de 2013**, ao disporem sobre a atuação dos membros do Ministério Público na defesa do direito fundamental à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes em acolhimento, atribuem ao membro do Ministério Público, com atribuição na área da criança e do adolescente não infracional, o dever de *inspecionar pessoalmente* os serviços de acolhimento institucional e programas de acolhimento familiar sob sua responsabilidade.

Os referidos instrumentos normativos e norteadores da atuação do *Parquet* também estabelecem a periodicidade das inspeções, que variam de acordo com o porte do município, as instruções para preenchimento do formulário junto ao CNMP, bem como outras questões a serem observadas pelo Promotor de Justiça por ocasião das visitas às entidades. Tendo em vista que o número de habitantes influencia diretamente na periodicidade das inspeções, transcrevemos a seguir o Art. 2º da Resolução nº 96/2013, que trata especificamente dessa definição:

<sup>9</sup> Caderno de Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes (Resolução nº 1 do CNAS/CONANDA, de 18 de junho de 2009), p. 23.

Art. 2º O § 1º do artigo 1º da Resolução nº 71, de 15 de junho de 2011, passa a vigorar com a seguinte redação:

§1º. Ressalvada a necessidade de comparecimento do membro do Ministério Público ao serviço ou programa de acolhimento em período inferior, e considerados os índices populacionais oficiais divulgados pelo IBGE, a periodicidade da inspeção será:

- a) trimestral, para Municípios com população igual ou inferior a 1 milhão de habitantes, adotando-se os meses de março, junho, setembro e dezembro;
- b) quadrimestral para Municípios com população superior a 1 milhão de habitantes e igual ou inferior a 5 milhões de habitantes, adotando-se os meses de março, julho e novembro para as visitas; e
- c) semestral para Municípios com população superior a 5 milhões de habitantes, adotando-se os meses de março e setembro para as visitas”.

Outro dispositivo que requer atenção é o art. 3º da aludida Resolução, pois este define que: **“Em quaisquer casos previstos no parágrafo anterior, a inspeção a ser realizada no mês de março, denominada ‘inspeção anual’ observará critérios de maior extensão na avaliação dos serviços de acolhimento institucional e programas de acolhimento familiar.”**

É importante ressaltar, também, que existe um formulário específico para cada inspeção.

Ainda na perspectiva de fiscalização dos serviços de acolhimento institucional é muito importante saber que esses serviços são de acolhimento que devem estar inseridos no âmbito da **Proteção Social Especial de Alta Complexidade do Sistema Único de Assistência Social**, voltados para prestar acolhimento provisório e excepcional às crianças e adolescentes de ambos os sexos, inclusive as com deficiência, sob medida de proteção e em situação de risco pessoal e social, cujas famílias ou responsáveis encontrem-se temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção, independentes de atuarem no âmbito público ou privado.

Todos os serviços de acolhimento compõem a mesma rede e devem ser organizados em consonância com os princípios e diretrizes que orientam o funcionamento desses serviços. Mesmo os serviços que não recebem recursos governamentais devem alinhar-se à nova lógica de atendimento prevista na política, sendo também fiscalizados em conformidade com a referida.

Além do domínio das questões acima apontadas, o Promotor de Justiça, no intuito de velar pela garantia do direito à convivência familiar e comunitária, deve sempre buscar a melhor alternativa entre o acolhimento institucional e o acolhimento familiar. Na circunstância, antes de qualquer acolhimento, deve examinar se o afastamento do convívio com a família é a

melhor alternativa para a criança/adolescente e se já foram esgotadas todas as possibilidades de sua permanência com os respectivos familiares.

O art. 227 da Constituição Federal dispõe:

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

O acolhimento institucional e o acolhimento familiar são medidas protetivas excepcionais, aplicadas exclusivamente pelo Juízo da Vara da Infância e da Juventude (ECA, art. 101, § 2º), em razão da situação de risco e vulnerabilidade social de crianças e adolescentes, após esgotadas as outras possibilidades que permitiriam colocá-los em segurança. **Não pode o Conselho Tutelar, tampouco o Ministério Público, aplicar tal medida, mas apenas requerê-la. No caso, cabe ao Conselho Tutelar representar ao Ministério Público para que este ajuíze ação de afastamento do convívio familiar, conforme preceitua o art. 101, §2º, da Lei nº 8.069. Apenas excepcionalmente e em caráter de urgência, nos termos do art. 93, caput, pode o Conselho Tutelar aplicar a medida de proteção de acolhimento institucional.**

Se o membro do Ministério Público tomar conhecimento de que uma criança ou adolescente se encontra em situação de risco, conforme descrito no art. 98 da Lei nº 8.069/90, cabe a ele fazer o encaminhamento necessário para a rede de proteção ou, eventualmente, demandar em juízo pela aplicação da medida de proteção de acolhimento.

O **acolhimento institucional** está entre as medidas protetivas previstas no art. 101 do ECA, sendo medida “provisória e excepcional”, utilizada como forma de transição para reintegração familiar, nos termos do § 1º do referido dispositivo legal.

Sabe-se que a realidade da maioria das casas de acolhimento institucional no Brasil está longe do idealizado pelas regras técnicas de acolhimento, com educadores extremamente mal remunerados e com equipes técnicas despreparadas, salvo exceções. E por mais estruturado que seja um “*abrigo*” (instituição de acolhimento), não têm condições de estabelecer vínculos afetivos com as crianças/adolescentes, tão necessários ao desenvolvimento sadio deles.

Já o acolhimento familiar (e a guarda subsidiada) é uma alternativa para minimizar o sofrimento de crianças/adolescentes que, por razões diversas, foram afastados da família de origem ou da família extensa. Neste, a criança ou adolescente tem assegurado um atendimento individualizado no seio de uma família previamente cadastrada, devendo, em razão disso, ser a alternativa preferencial.

A inserção expressa do acolhimento familiar, no ordenamento jurídico brasileiro, como medida protetiva, ocorreu com o advento da Lei nº 12.010/2009, que deu nova redação ao ECA e inseriu novos dispositivos. Está previsto nos arts. 19, 34, 90, 92 e 101, todos do ECA. A preferência pelo acolhimento familiar, inclusive, está expressa no art. 34, § 1º, do ECA: “A inclusão da criança ou adolescente em programa de acolhimento familiar terá preferência a seu acolhimento institucional, observando, em qualquer caso, o caráter temporário e excepcional da medida, nos termos da Lei”.

Portanto, tal primazia deve também ser observada pelo Promotor de Justiça em sua atuação diária. O Programa Famílias Acolhedoras, que já existe em vários municípios brasileiros, acontece em ambiente familiar, residências de famílias previamente selecionadas, cadastradas e formadas por profissionais da área da Infância e Juventude, garantindo a construção de vínculos individualizados e convivência comunitária para crianças ou adolescentes afastados da família biológica por determinação judicial, como medida de proteção excepcional e provisória.

Durante o período excepcional e provisório de afastamento, todos os esforços são empreendidos pela equipe técnica para que os vínculos com a família biológica sejam mantidos, e os familiares devem receber nesse período o devido acompanhamento psicossocial para auxiliar na superação das situações que levaram ao acolhimento. Mas se após todos os esforços o retorno à família biológica não for recomendável, a criança/adolescente é encaminhada para família substituta. Esse serviço de acolhimento familiar deve ser fomentado no âmbito municipal pelo Promotor de Justiça, como uma medida de proteção para crianças e adolescentes que tenham seus direitos violados, vítimas de violência física, psicológica, sexual, abandono, negligência e que necessitam de apoio e proteção, sempre com determinação judicial.

É importante reafirmar que a Guarda Subsidiada e o Acolhimento Familiar são modalidades de acolhimento provisório, previstos no Estatuto da Criança e Adolescente e que deve-se sempre buscar priorizá-los ao acolhimento institucional. O objetivo principal desse tipo de acolhimento é o retorno da criança e adolescente à família biológica ou extensa (*que podem ser os pais, irmãos ou parentes próximos*).

Durante o período de afastamento, todos os esforços são empreendidos para que os vínculos com a família biológica sejam mantidos. Os familiares devem receber do Estado acompanhamento psicossocial para auxílio e superação das situações que levaram ao acolhimento. Quando, mesmo após esses esforços, o retorno à família biológica não se mostra possível, a criança/adolescente é encaminhada para adoção.





## 7. CONCLUSÃO

A institucionalização de Crianças e Adolescentes, infelizmente, continua sendo uma realidade no Brasil. É nítido que esse fato reflete a persistência em manter a cultura da institucionalização e a ausência de uma efetiva política de atendimento à infância e adolescência.

A luta pela desconstrução da cultura da institucionalização de crianças e adolescentes reflete, acima de tudo, a luta por garantia de direitos, por políticas públicas.

Conforme ressalta Rizzini<sup>10</sup> (2006, p.34):

O fato é que a demanda para abrigar crianças persiste. Os abrigos previstos no Estatuto preenchem o vazio deixado pelos grandes estabelecimentos, criando novos problemas. [...] recebem uma demanda contínua de crianças e adolescentes que lá permanecem durante meses e até vários anos. Esta é uma população que chega com uma multiplicidade de dificuldades, agravadas por histórias de violência e pelo elevado uso de drogas que não se registrava no passado. Sabe-se que as crianças e adolescentes que chegam a esses abrigos, em princípio, não deveriam ser separados de suas famílias. Lá estão pela impossibilidade de seus pais de prover até mesmo o essencial para sua sobrevivência. Continuam, pois, a existir as filas de crianças nas portas das instituições por pobreza, fome

<sup>10</sup> RIZZINI, I. *Acolhendo crianças e adolescentes*. São Paulo: Cortez; Unicef, 2006

e negligência. São velhos problemas ligados à falta de condições dignas de vida de um grande número de famílias brasileiras. Problemas que certamente não serão resolvidos com a institucionalização de seus filhos.

Entende-se que o grande desafio da desinstitucionalização esbarra na falta de condições dignas concretas para as famílias. Só o discurso não é capaz de resolver a problemática, que é complexa. Se a institucionalização de crianças e adolescentes das classes populares pelos mesmos velhos problemas não cai em desuso, continua em desuso, em plena doutrina da proteção integral, o enfrentamento das causas que têm contribuído para a institucionalização, através de políticas públicas efetivas que superem a lógica ainda em uso, de atender pobremente a pobreza.

As causas precisam ser enfrentadas com políticas públicas efetivas, capazes de garantir direitos, dignidade humana para crianças e adolescentes e suas famílias. Nesse sentido, o papel de instituições como o Ministério Público, dos movimentos sociais organizados, dos Conselhos de Direitos, Conselhos Tutelares, entre outras, torna-se fundamental.

Ora, se estamos falando de violação de direitos por parte do Estado, não podemos esquecer que, no seio desse mesmo Estado, inclusive como parte dele, existem instituições competentes para lutar pela sua responsabilização. Notadamente, não apenas isso vai resolver, no entanto, sem isso, a luta fica incompleta. Trata-se de um movimento amplo em prol da garantia da dignidade humana.

Não basta proclamar direitos como convivência familiar e comunitária. Apenas a intenção de garantir direitos não resolve. Ações concretas são necessárias nesse sentido. E já estão bem atrasadas. Sem garantia efetiva de direitos restam, novamente, os discursos que se perdem na prática que os nega, reduzindo-os à retórica.

Concordamos com Kramer<sup>11</sup> (2002a, p.118) ao colocar que, “[...] no campo das políticas direcionadas à infância, temos tido historicamente avanços, retrocessos e impasses, ganhando muitas vezes no discurso, perdendo, contudo, nas ações concretas”.

Persiste a negação dos direitos de crianças, dando uma conotação de “doutrina” de desproteção integral aos advindos das classes populares. Entretanto, acreditamos que as mudanças do ECA, em 2009, aumentando as exigências para a institucionalização de crianças e adolescentes, são alentadoras e podem contribuir para mudar esse cenário, principalmente quando exige, por exemplo, o máximo de 2 (dois) anos para permanência de crianças e adolescentes institucionalizados (mesmo sendo este período acrescentado, salvo necessidade, considerando o superior interesse de crianças e adolescentes, fundamentado esta pela autoridade judiciária).

---

11 KRAMER, Sonia. *Autoria e autorização: questões éticas na pesquisa com crianças*. In Cadernos de Pesquisa, nº 116. São Paulo: Editores Associados, 2002a, p.118.

A exigência da elaboração de plano de atendimento individual visando à reinserção familiar e comunitária também é compreendida como grande avanço do Estatuto, pois historicamente os motivos, bem como as ações realizadas frente a situação de cada criança e/ou adolescente institucionalizada, ficavam registrados apenas na memória das guardiãs das instituições.

Cabe esclarecer que não se pretende negar a importância da medida de acolhimento institucional, que exige, legalmente e de forma explícita, um diálogo entre os atores do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGD). Tanto que, para emitir um parecer acerca da renovação de registro das entidades (art. 91, §2º, Lei nº 8.069/90), o Ministério Público, por exemplo, vai considerar, entre outras coisas – além dos direitos que foram negados para que crianças e adolescentes fossem institucionalizadas – como a entidade de acolhimento dialoga com a rede de atendimento que, na prática, operacionaliza o SGD e, essencialmente, a garantia dos direitos das crianças.

A ideia é a de que as medidas de acolhimento institucional e familiar precisam, para além da letra do ECA/1990, serem medidas marcadas pela excepcionalidade e provisoriedade, no sentido de que políticas públicas precisam ser os caminhos prioritários.

Oportuno ressaltar que, segundo a Lei nº 12.010/2009 (art. 90, §3º, III), os Programas de Acolhimento Institucional em execução serão reavaliados pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, no máximo, a cada 2 (dois) anos, constituindo-se critérios para renovação da autorização de funcionamento a qualidade e a eficiência do trabalho desenvolvido, atestadas pelo Conselho Tutelar, pelo Ministério Público e pela Justiça da Infância e da Juventude.

Nesse sentido, o Ministério Público precisa estar atento para o cumprimento do seu papel, não apenas no sentido de fiscalizar as entidades de acolhimento institucional, mas, sobretudo, com vistas a garantir que crianças e adolescentes tenham seus direitos efetivamente garantidos, para que participemos da construção de uma nova cultura dos direitos humanos.

Conforme afirma Carbonari<sup>12</sup> (2007, p.182),

A construção de uma nova cultura dos direitos humanos exige, assim, ocupar-se da promoção e da proteção dos direitos humanos e da reparação de todas as formas de violação. Isto significa trabalhar em vista de realizar no cotidiano as condições para que a dignidade humana seja efetiva. Realizar progressivamente, sem admitir retrocessos e a partir desta base, as conformações e os arranjos pessoais, sociais, políticos, culturais e institucionais que oportunizem a afirmação do humano como sujeito de direitos. (grifo nosso)

12 CARBONARI, P. C. Sujeito de direitos humanos: questões abertas e em construção. In: GODOY SILVEIRA, ROSA M. et al. (Org.). *Educação em Direitos Humanos: fundamentos teórico-metodológicos*. João Pessoa: UFPB, 2007. p. 169-186.

A proteção de crianças e adolescentes passa, fundamentalmente, pela materialização de seus direitos, ou seja, para além da proclamação de direitos; é preciso garanti-los.

Espera-se, com a presente publicação, contribuir não só com a orientação aos membros do Ministério Público, mas sobretudo com a mudança de vida de muitas crianças, adolescentes e familiares, assegurando-lhes o direito à convivência familiar. Essa é a grande tese que se defende neste Guia de Atuação.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federal do Brasil*. Brasília, DF: Senado. Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF

\_\_\_\_\_. *Estatuto da criança e do adolescente (1990). Estatuto da criança e do adolescente: Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990, Lei n. 8.242, de 12 de outubro de 1991.* – 3. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. *Lei Orgânica da Assistência Social*, Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, publicada no DOU de 8 de dezembro de 1993. Brasília, DF.

\_\_\_\_\_. Lei nº 7.644 de 18 de dezembro de 1987. *Regulamentação da atividade mãe social e dá outras providências*, 1987. Brasília, DF.

BRASÍLIA. Política Nacional de Assistência Social – PNAS, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social por intermédio da Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, e publicada no Diário Oficial da União – DOU do dia 28 de outubro de 2004.

\_\_\_\_\_. Resolução CNAS Nº 23, DE 27 DE SETEMBRO DE 2013. *Resolução 23 de 2013*. Brasília, DF.

\_\_\_\_\_. Resolução Nº 109, DE 11 DE NOVEMBRO DE 2009. *Tipificação de serviços de Proteção Social Básica, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*. Brasília, DF.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 1 do CNAS/CONANDA, de 18 de junho de 2009. *Caderno de Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes*. Brasília, DF.

CARBONARI, P. C. Sujeito de direitos humanos: questões abertas e em construção. In: GODOY SILVEIRA, ROSA M. et al. (Org.). *Educação em Direitos Humanos: fundamentos teórico-metodológicos*. João Pessoa: UFPB, 2007. p. 169-186.

KRAMER, Sonia. Autoria e autorização: questões éticas na pesquisa com crianças. *Cadernos de Pesquisa*, nº 116. São Paulo: Editores Associados, 2002a, p.118.

RIZZINI, I. *Acolhendo crianças e adolescentes*. São Paulo: Cortez; Unicef, 2006.



CONSELHO  
NACIONAL DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO