O ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL

Roberta Frabetti Campos Lima[*]

Felipe Bizinoto Soares de Pádua[**]

RESUMO: O acolhimento institucional de crianças e adolescentes parte de um problema prévio: a existência de um núcleo familiar frágil. Nesse sentido, o acolhimento institucional envolve um fenômeno histórico e cultural, geralmente por meio da organização de abrigos públicos e privados que têm o objetivo de conferir um lar breve e excepcional a crianças e adolescentes. Este artigo tem a finalidade de expor o histórico do acolhimento institucional, bem como sintetizar as principais causas que o origina. Ao final, serão expostas propostas para o reforço das famílias, de modo que o abrigamento seja medida excepcional.

Palavras-Chave: Acolhimento institucional. Crianças e adolescentes. Família. Convivência familiar.

ABSTRACT: The institutional reception of children and teenagers starts from a previous problem: the existence of a fragile family nucleus. In this sense, institutional care involves a historical and cultural phenomenon, usually through public and private shelters that aim to provide a brief and exceptional home for children and teenagers. This article has the purpose of exposing the historical institutional reception, as well as summarizing the main causes that originate it. At the end, proposals for strengthening families will be exposed, so that shelter is an exceptional measure.

Keywords: Institutional reception. Children and teenagers. Family. Family living.

Abreviaturas:

AED - Análise Econômica do Direito

[*] Graduada em Administração de Empresas pela FEI (2019). Graduanda em Direito pela Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo (2021-). Membra do grupo de estudos Cidadania Plena da Criança e do Adolescente – Estudos sobre a Violência, da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo (2021). Atuou no projeto de ação social pela Faculdade FEI - crianças e adolescentes institucionalizadas: a trajetória do Lar Pequeno Leão (2018–2019). Analista financeira. E-mail: robertacampoos7@gmail.com.

[**] Mestrando em Direito, Justiça e Desenvolvimento pelo Instituto de Direito Público de São Paulo (2021-). Pós-graduando em Direito Empresarial pela Universidade Corporativa Vezzi, Lapolla e Mesquita (2022-). Pós-graduado em Direito Constitucional e Processo Constitucional, em Direito Registral e Notarial, em Direito Ambiental, Processo Ambiental e Sustentabilidade, tudo pelo Instituto de Direito Público de São Paulo/Escola de Direito do Brasil (2019). Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo (2017). É monitor voluntário nas disciplinas Direito Constitucional I, Prática Constitucional e Direito Civil II, ministradas na Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo. Advogado. E-mail: bizinoto.felipe@hotmail.com.

CADH – Convenção Americana de Direitos Humanos ou Pacto de São José da Costa Rica, Decreto n. 678, de 08 de novembro de 1992

CCB/2002 – Código Civil brasileiro, Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002

CIDC - Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, Decreto n. 99.710, de 21 de novembro de 1990

Código dos Menores ou Código Mello Mattos – Decreto n. 17.943-A, de 12 de outubro de 1927

CT – Conselho Tutelar

CRFB - Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988

DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990

FEBEM - Fundação Estadual para o Bem-Estar do Menor

FUNABEM - Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor

PL – Projeto de Lei

PNCFC - Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária

SAICA - Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes

SAI - Serviços de Acolhimento Institucional

SUAS - Sistema Único da Assistência Social, Lei n.12.435, de 6 de julho de 2011

CONSIDERAÇÕES INICIAIS[1].

Em texto relativo a norma-princípio da dignidade da pessoa humana, Luís Roberto Barroso[2] destaca que o traumático período belicoso pelo qual a humanidade passou no século XX acendeu o debate sobre a necessidade da finalidade das próprias instituições político-jurídicas, em especial o Estado, de incluírem como fundamento e fim à pessoa. A dignidade tornou-se, praticamente, enunciado em

[1] O ditado popular a que damos ênfase é que “palavras convencem, exemplos arrastam’’, cabendo dedicar o texto à Professora Doutora Denise Auad, exemplo de pessoa e que muito contribuiu para o desenvolvimento das linhas deste artigo, bem como pela dedicada gestão do núcleo que deu origem à temática tratada, o Grupo de Estudos Cidadania Plena da Criança e do Adolescente – Estudos sobre a Violência, da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo.

[2] Aqui, lá e em todo lugar: a dignidade humana no Direito contemporâneo e no discurso transnacional. *In:* **Revista dos Tribunais**, ano 101, v. 919, São Paulo: RT, mai./2012, pp. 127-196.

diversas Cartas Constitucionais, o que mostra sua presença nos diversos agentes internacionais e nacionais (por isso ‘’Aqui, lá e em todo lugar’’). Diz-se ubiquidade no sentido de estar presente em todo lugar, uma vez que a dignidade humana é uma qualidade inerente ao ser humano, além de ser o mais importante princípio constitucional uma vez que é ela que harmoniza os demais dos princípios.

Por sua vez, essa ideia de ubiquidade jurídica constante nos diversos compromissos político-jurídicos (Constituições, tratados internacionais *lato sensu*, princípios internacionais etc.) não ocorre só com a dignidade, mas com certas categorias subjetivas, ou seja, relacionadas a certos sujeitos de direitos que são dotados de certas características. Tal premissa de caráter amplo importa para o presente artigo no que diz respeito à ubiquidade infantojuvenil.

Constata-se a presença infantojuvenil com mais ou menos detalhes em exemplos de previsões constantes em diplomas jurídicos: no âmbito interno há na Constituição do Brasil (p. ex., arts. 226, § 7º, 227, 228, 229), na Constituição de Portugal (p. ex., arts. 68-, item 4, 69-, 70-), na Constituição da Itália (p. ex., arts. 31, 37), na Constituição da Bolívia (p. ex., arts. 58 a 61), na Constituição da China (p. ex., arts. 46-, 49-); no âmbito externo a DUDH (art. 25º), CADH (art. 18), a CIDC e a Carta Africana dos Direitos e Bem-Estar da Criança (ambas totalmente relacionadas aos direitos da criança).

Em síntese, aqui, lá e em todo lugar: a temática infantojuvenil está nos discursos estatais e internacionais, do ocidente ao oriente. Só que essa estruturação discursiva não se moldou por força do mero pensamento, e sim por conquistas, lutas, reivindicações sociais voltadas à inclusão nas pautas fundamentais.

E por que tais conquistas são consideradas essenciais e, portanto, enunciadas em tantos textos basilares para os diversos agentes sociais? Muitas respostas podem ser desenvolvidas, mas a que apresenta parte de duas perspectivas. A primeira é do senso comum, que estabelece que a infância e a juventude são o futuro da humanidade, isto é, a fundamentalidade está no fato de que as gerações presentes precisam, tal qual o plantio, cultivar aquela que será a geração futura, a fim de que a humanidade possa se prolongar e evoluir com o passar do tempo

A segunda perspectiva parte de uma associação à astronomia e serve de contributo científico à primeira perspectiva, como explicação científica à abordagem

do senso comum. Baseando-se nas lições de Carl Sagan[3] e Marcelo Gleiser[4], o ser humano sempre voltou seus olhos para o céu, a fim de responder as perguntas fundamentais sobre a origem, a razão e os rumos da humanidade. Um dos efeitos dessa visão é a de identificar a finitude humana e sua consequente necessidade de perpetuação. Se estrelas nascem, desenvolvem e morrem, o ser humano, minúsculo em relação aos astros e ao próprio universo, segue esse ritmo natural. Dessa compreensão de que a vida humana tem um termo final é que surge o ensejo de se manter tradições, culturas, ideias, e a própria sociedade.

Ocorre que o fenômeno da ascensão infantojuvenil no plano jurídico brasileiro mostra certa incongruência com o instituto do acolhimento institucional de crianças e adolescentes, uma categoria inter e transdisciplinar que trata de uma resposta social relacionada a um sentido amplíssimo de educação e aos efeitos da vivência nas instituições de acolhimento sobre o indivíduo em formação[5]. Tal incongruência se relaciona não à resposta hodierna em si (= à institucionalização[6]), e sim ao seu prolongamento e ao seu mal exercício, o que resulta no desvio do estado ideal de proteção integral em vigor.

Também como premissa geral está o enfoque da relação institucionalização por meio do abrigo e sua relação com o princípio da proteção integral, tendo como fundamento a teoria ecológica do desenvolvimento humano, de Urie Bronfenbrenner. Tal autor desenvolveu a abordagem ecológica, que reconhece os processos de constituição e evolução humana a partir da atuação de múltiplos fatores, com enfoque

---

[3] **Cosmos**. Tradução de Paul Geiger. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2017, pp. 19 e ss.

[4] **Poeira das estrelas**. São Paulo: Globo, 2006, pp. 20-23.

[5] DAROS, Thuinie Medeiros Vilela; PALUDO, Karina Inês. A institucionalização da infância a partir dos aspectos históricos, políticos e pedagógicos. *In*: **Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação***, n. 35, v. 1*. Rio de Janeiro: ANPED, 2012, pp. 1-15; SIQUEIRA, Aline Cardoso; DELL'AGLIO, Débora Dalbosco. O impacto da institucionalização na infância e na adolescência: uma revisão de literatura. *Psicologia & Sociedade*. São Paulo, n. 1, v. 18, 2006, pp. 71-80. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-71822006000100010&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em 08 mai. 2021; DOMINGOS, Sérgio. A família como garantia fundamental ao pleno desenvolvimento da criança. *In:* **Revista de Direito da Infância e da Juventude**, v. 1. RT: São Paulo, Jan.-Jun./2013, pp. 251-279.

[6] Institucionalização no âmbito infantojuvenil remete a diversas categorias (menores em desconformidade com a lei, o acolhimento etc.). No texto, a menção à institucionalização sem qualquer acompanhamento diz respeito à espécie "acolhimento institucional" infantojuvenil.

principal no que chama de ambientes, que são estruturas que envolvem a presença da relação social, do que chama de “atentar-se ou participar nas atividades alheias”[7].

Os ambientes da teoria ecológica têm níveis ou sistemas. O primeiro é o microssistema, que trata das características físicas e intelectuais do indivíduo e dos objetos do ambiente imediato, isto é, são contextos familiar e outros nos quais existe interação imediata com a consequente influência imediata no indivíduo pelo ambiente social[8]. No âmbito da infância e adolescência, os microssistemas seriam, p. ex., a família, e para aquelas institucionalizadas em abrigos, a própria entidade de acolhimento.

O mesossistema é mais amplo e envolve a interação individual inserida em dois ou mais ambientes, entre dois ou mais microssistemas, mas que influenciam diretamente o indivíduo[9]. O mesossistema infantojuvenil institucionalizado seria, p. ex., a interação ente família e abrigo, este e escola.

O exossistema compreende os ambientes que o indivíduo não interage diretamente, mas que deles recebe influência indireta[10]. Exemplo da figura em comento no tema deste artigo é a gestão dos Conselhos Tutelares, que tomam decisões que refletem na vida das crianças e adolescentes abrigados.

Por último há o macrossistema, que compreende uma visão holística das estruturas anteriores que identifica aspectos ideológicos e valorativos comuns[11]. Aqui há de exemplo a forma como os agentes dos abrigos interagem com quem é abrigado, bem como de que institucionalização infantojuvenil pelos abrigos de acolhimento é vista de forma estigmatizada e depreciativa. Com o advento da Constituição de 1988 – conforme segue -, o perfil ideológico é orientado (não de forma exclusiva) pela proteção integral, pela solidariedade, pela dignidade humana e pelo reforço familiar.

É sobre o acolhimento institucional infantojuvenil que este artigo tratará, sendo que alguns enfoques serão desenvolvidos sobre tal fenômeno: *(i)* o enfoque histórico-terminológico, que tratará como a institucionalização nasceu e se desenvolveu, saindo de um momento institucional no qual a infância era esquecida

---

[7] *The ecology of human development: experiments by nature and design*. Cambridge: Harvard University press, 1979, p. 56.
[8] *Ibidem*, p. 7.
[9] *Ibidem*, p. 209.
[10] *Ibidem*, p. 237.
[11] *Ibidem*, p. 258.

até o marco constitucional da proteção integral; e *(ii)* o enfoque causal-propositivo, que dirá respeito à busca das causas e propostas de melhoria do acolhimento institucional infantojuvenil.

1 DO DESDÉM À PROTEÇÃO INTEGRAL: HISTÓRICO E DEFINIÇÃO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DE ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES.

As concepções em relação às necessidades e os tratamentos para com as crianças e adolescentes foram constituídas ao longo da história, sendo que em cada época houve a instituição de modos de pensamento e comportamento que se desenvolveram de acordo com os contextos sociais. Ao longo dos anos, o papel das organizações responsáveis pela institucionalização de acolhimento de crianças e adolescentes sofreu modificações e, indispensavelmente, transformou também o papel dos profissionais que nelas atuam.

Apesar das variações entre Portugal e Brasil, a doutrina[12] explica a história da institucionalização da infância sob uma acepção de atendimento que muito se liga a uma noção de educação que temporalmente se alarga, bem como desdobra o escorço a partir de três marcos que não se excluem, e sim se agregam no decorrer do tempo: são tais períodos no Brasil denominados caritativo, filantrópico e assistencial. Importante destacar que os períodos citados não excluem uns aos outros, e sim surgem com o intuito de complementar e suprir no que o anterior era omisso ou falho. Até chegar no período da proteção integral, o Brasil passou por diversas fases voltadas a este assunto, porém será abordado uma das fases mais relevantes, caracterizada principalmente por privar as crianças e adolescentes em acolhimento institucional. Esse período era chamado de ‘‘tutelarismo’’ ou ‘‘menorismo’’[13].

---

[12] DAROS, Thuinie Medeiros Vilela; PALUDO, Karina Inês. A institucionalização da infância a partir dos aspectos históricos, políticos e pedagógicos. Cit., pp. 1-15 ; SIQUEIRA, Aline Cardoso; DELL’AGLIO, Débora Dalbosco. *O impacto da institucionalização na infância e na adolescência: uma revisão de literatura*. Cit., pp. 72-76; DOMINGOS, Sérgio. *A família como garantia fundamental ao pleno desenvolvimento da criança*. Cit., pp. 251-255; PAIVA, Wídia Suerlândia Marinho. *Institucionalização e infância: vivências e representações das crianças*. Dissertação (mestrado). Universidade do Minho, Braga, 2012, pp. 5 e ss.

[13] BAPTISTA, Myrian Veras. Um olhar para a história. *In:* BAPTISTA, Myrian Veras (org). **Abrigo**: comunidade de acolhida e sócio educação*,* vol. 1. São Paulo: Instituto Camargo Correa, 2006, p. 24.

De acordo com Myrian Veras Baptista[14], Thuinie Medeiros Vilela Daros e Karine Inês Paludo[15], o início da educação brasileira se deu com a chegada da Companhia de Jesus, os jesuítas, em meados do séc. XVI, com a criação de espaços para a evangelização, catequização e conversão para o cristianismo dos indígenas. Como a Igreja Católica era influente no Estado-Nação português, evidentemente que as raízes educacionais eram constituídas e dirigidas pelos valores do catolicismo, o que reverberou fortemente na institucionalização, mas isso apenas no séc. XVIII[16].

O sistema caritativo se baseava na ideia da Igreja Católica de que o abandono era um ato censurável, mas preferível ao aborto ou à contracepção (até então considerados atos de infanticídio), sendo que a instituição da roda dos expostos nas Santas Casas de Misericórdia foram um advento considerado civilizatório e por meio do qual aquela criança frágil e mística era acolhida e educada. Tanto em Portugal quanto no Brasil (colônia) houve a proliferação da roda dos expostos para simultaneamente acolher os bebês deixados na roda e manter o anonimato de quem os abandonava. Tal qual no Direito, a doutrina[17] destaca que essas estruturas caritativas permaneceram no Brasil pós-1822, o Brasil monárquico.

Como antecipado em linhas gerais, o período caritativo muito se liga a duas instituições sociopolíticas que conferiram as bases existenciais brasileiras, o Estado português e a Igreja Católica. As primeiras iniciativas de atendimento às crianças abandonadas no Brasil se instalaram no período colonial, particularmente por meio da roda dos expostos nas Santas Casas de Misericórdia, que foi extinta tão somente na era republicana brasileira, na década de 1950[18].

É inestimável informar que, nesta primeira fase, as crianças e adolescentes eram indiferentes perante o Estado, ou seja, não era perceptível a distinção entre as

---

[14] *Ibidem*, pp. 21-22.
[15] **A institucionalização da infância a partir dos aspectos históricos, políticos e pedagógicos**. Cit., p. 2.
[16] BAPTISTA, Myrian Veras. **Um olhar para a história**. Cit., p. 22.
[17] DAROS, Thuinie Medeiros Vilela; PALUDO, Karina Inês. **A institucionalização da infância a partir dos aspectos históricos, políticos e pedagógicos**. Cit., p. 2; SIQUEIRA, Aline Cardoso; DELL'AGLIO, Débora Dalbosco. **O impacto da institucionalização na infância e na adolescência**: uma revisão de literatura. Cit., pp. 74-75; DOMINGOS, Sérgio. **A família como garantia fundamental ao pleno desenvolvimento da criança**. Cit., 254-255.
[18] SIQUEIRA, Aline Cardoso; DELL'AGLIO, Débora Dalbosco. O impacto da institucionalização na infância e na adolescência: uma revisão de literatura. Cit., p. 75.

crianças e os adultos, logo muitas crianças trabalhavam, eram artesãs e em muitas situações eram até escravas.

Com a independência brasileira é que se destacam as lições de Laurentino Gomes [19] de que o Brasil tinha a necessidade de romper com as estruturas portuguesas por meio da criação das suas próprias: uma estrutura jurídica, outra política, outra econômica, outra social, outra cultural. Diferencia-se do período caritativo o período filantrópico, que institui um modelo de ruptura com o até então adotado, porquanto a incumbência dos cuidados infanto-adolescentes passa a ser das Províncias brasileiras, que passam a subsidiar as rodas dos expostos, o que mostra não apenas uma maior estatização de tais rodas, mas uma ampliação de custeio das casas das crianças enjeitadas, estas subsidiadas por diversas instituições públicas e privadas[20].

Com a outorga da Constituição de 1824, o Brasil criou, em 1827, a Lei Geral de Educação (lei de 15 de outubro de 1827), que tratou de galgar um novo marco para a educação brasileira, todavia omitiu-se quanto ao atendimento da criança, especialmente – para este artigo – das crianças enjeitadas. Em 1828 sobreveio a Lei dos Municípios (lei de 1º de outubro de 1828), que oficializou as rodas dos expostos sob a proteção estatal e inaugurou o período filantrópico, eis que, como informado, ampliou-se a educação da infância institucionalizada a diversos agentes públicos e privados, bem como, segundo Myrian Veras Baptista[21], houve a criação de espaço complementar pela Igreja Católica, a Casa de Recolhimento dos Expostos, que cuidava de crianças de 3 a 7 anos, as separava por gênero e raça, e as distribuía entre famílias, mas tais infantes não recebiam instrução (educação propriamente dita)

---

[19] **1822**. Como um homem sábio, uma princesa triste e um escocês louco por dinheiro ajudaram D. Pedro a criar o Brasil – um país que tinha tudo para dar errado. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2010, pp. 111 e ss.

[20] DAROS, Thuinie Medeiros Vilela; PALUDO, Karina Inês. A institucionalização da infância a partir dos aspectos históricos, políticos e pedagógicos. Cit., p. 3; SIQUEIRA, Aline Cardoso; DELL'AGLIO, Débora Dalbosco. *O impacto da institucionalização na infância e na adolescência: uma revisão de literatura*. Cit., p. 75; RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma. *A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, São Paulo: Loyola, 2004, p. 22; BAPTISTA, Myrian Veras. **Um olhar para a história**. Cit., pp. 23-24.

[21] BAPTISTA, Myrian Veras. Um olhar para a história. *In:* BAPTISTA, Myrian Veras (org.). **Abrigo**: comunidade de acolhida e sócio educação*: vol. 1*. Cit., p. 23.

até 1829, praticamente viviam sob um modelo conventual e com pouquíssimo contato exterior[22].

No período do reinado de D. Pedro II, os governos direcionaram esforços para a criação de escolas públicas primárias e internatos para formação profissional das crianças e adolescentes das classes populares, os denominados “filhos do povo”. A partir desta época, os meninos eram separados das meninas e os tratamentos eram diferenciados. Os meninos recebiam instrução primária, musical e religiosa, além do aprendizado de ofícios mecânicos e eram encaminhados aos Arsenais de Guerra. Já as meninas contavam com a proteção dos recolhimentos femininos voltados para a proteção e educação preparatória para a vida de casada e do dote. Segundo Irene e Irma Rizzini[23], elas eram consideradas em condição de orfandade independente de não terem ambos os pais ou somente o pai, pois acreditava-se que o pai é quem poderia garantir no futuro o lugar social mais valorizado para a mulher: um bom casamento. Nesta época, ocorria não só divisores sociais, mas também divisores raciais.

A primeira lei brasileira que, de certa forma, tentou proteger a infância, foi a Lei do Ventre Livre, em 1871, trazendo o primeiro dispositivo legal protetivo expresso às crianças. A mãe escrava tinha o direito de criar seu filho até os 7 anos e, após essa idade, tinha que escolher se a criança continuaria com ela e se sujeitaria à escravidão até os 21 anos ou se seria retirada dos cuidados maternais e encaminhada ao orfanato[24].

Em 1889 houve a ruptura com o regime monárquico e a constituição de um regime republicano no Brasil, o que levou a uma reflexão por parte das classes política, jurídica e médica sobre o tratamento filantrópico dirigido à criança institucionalizada, destacando-se as bases filosóficas do Iluminismo europeu que refletiram no estabelecimento de um ideal voltado ao tratamento técnico da infância enjeitada[25].

Até meados de 1927, os chamados de ‘menores irregulares’ estavam sob a competência dos órgãos judiciais das varas criminais. Apenas no ano citado, no Rio

[22] RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma. A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente. Cit., pp. 24-27; BAPTISTA, Myrian Veras. Um olhar para a história. *In:* BAPTISTA, Myrian Veras (org.). **Abrigo: comunidade de acolhida e sócio educação***,* vol. *1*. Cit., p. 23.
[23] A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente. Cit., p. 25.
[24] *Ibidem*, p. 28.
[25] BAPTISTA, Myrian Veras. Um olhar para a história. Cit., p. 24.

de Janeiro, surgiu o primeiro Juízo de Menores do país e foi aprovado o primeiro Código de Menores, o chamado Código Mello Mattos. Foi criada uma Vara Especializada, de forma que os 'menores irregulares' passaram a ser objeto do Direito brasileiro, embora ainda fossem considerados como abandonados ou delinquentes[26].

Em 1946 é dado um passo fundamental pelo Brasil e pelo mundo sob o traumático período belicoso que antecedeu o ato. Trata-se da assinatura da DUDH (Declaração Universal dos Direitos Humanos), cujo art. 25 enuncia aos Estados signatários que ''A maternidade e a infância têm direito a ajuda e a assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozam da mesma proteção social''. Apesar do compromisso internacional, ver-se-á que a visão brasileira sobre o tratamento infantojuvenil foi de paulatina mudança para concretizar o dever assistencial.

Anos depois, o Estado reconhece que a criança não pode ser considerada igual ao adulto e a situação de muitas crianças nas ruas passou a incomodar a sociedade. Desta forma, ocorreu a necessidade de entrar em vigência um novo Código de Menores, instaurado para reafirmar as doutrinas do código anterior. Entretanto, os jovens institucionalizados chamados de 'menores irregulares' passaram a ser chamados de "menores em situação irregular". As antigas instituições ficavam isoladas da comunidade e eram fechadas, pois acreditava-se que havia no seu interior todas as "necessidades" de que os menores precisavam dispor, a fim de se evitar que eles convivessem na sociedade[27].

Este período, também chamado de tulelarismo (ou menorismo), foi marcado pelo surgimento da FEBEM/FUNABEM, caracterizado por ser um "presídio" que institucionalizava menores em situação de vulnerabilidade e em conflitos com a lei. Na época, a instituição fazia propagandas relacionadas ao fato de que o encaminhamento de crianças aos locais das fundações resultaria em preparo para a cidadania de sucesso. Tal discurso demonstrava uma tendência a tirar as crianças em situação irregular da visão da sociedade, negando-lhes a realidade.

---

[26] *Ibidem*, p. 25. No mesmo sentido: RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma. *A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente*. Cit., pp. 29-30; SIQUEIRA, Aline Cardoso; DELL'AGLIO, Débora Dalbosco. O impacto da institucionalização na infância e na adolescência: uma revisão de literatura. Cit., p. 75

[27] BAPTISTA, Myrian Veras. Um olhar para a história. Cit., pp. 24-25.

Apesar das conquistas pré-1988, a ideologia que permeou a época envolveu muito mais o suprimento de necessidades materiais infantojuvenis, deixando de lado o aspecto imaterial de tal grupo, o que levou a debates nas décadas de 1980 e 1990 sobre o dever de todos, Estado, sociedade e família, de proporcionar meios a que crianças e adolescentes, inclusive aqueles institucionalizados, pudessem constituir perfis sociais compatíveis com os valores socialmente nutridos, especialmente com a noção de preparo para o exercício da cidadania e de responsabilidade social entre gerações[28].

Com a erosão do regime ditatorial que perdurava desde abril de 1964, o Brasil retomou em paralelo não apenas o debate por uma nova Constituição, mas também sobre a situação da infância e adolescência. Como destacam Aline Cardoso Siqueira e Débora Dalbosco Dell'Aglio[29], o ano de 1978 foi um passo primoroso para o direcionamento da visão social (Direito, Política, Economia, Educação, Pedagogia etc.) para as crianças e adolescentes, eis que tal ano foi denominado de ''Ano Internacional da Criança'', o que acarretou na (re)articulação estrutural brasileira sobre o tratamento dado à infância e à adolescência, também com destaque à institucionalização e à necessidade de criar mecanismos para a mitigação dos seus efeitos deletérios (a permanência, o isolamento, a precariedade, p. ex.).

A partir da década de 1980, houve dois movimentos paralelos, mas fundamentais para o desenvolvimento infantojuvenil, a saber, o do crescente papel feminino no mercado de trabalho e o da essencialidade da educação na formação da pessoa em seus múltiplos aspectos[30]: como profissional, como cidadã, como membro da sociedade, como familiar etc. Foi com esse viés que em 1987, mais precisamente em 18 de dezembro de 1987, foi promulgada a lei n. 7.644, que dispõe sobre a regulamentação da atividade de mãe social, cujo art. 1º enuncia:

> 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

[28] SIQUEIRA, Aline Cardoso; DELL'AGLIO, Débora Dalbosco. *O impacto da institucionalização na infância e na* adolescência: uma revisão de literatura. Cit., pp. 75-76; DAROS, Thuinie Medeiros Vilela; PALUDO, Karina Inês. A institucionalização da infância a partir dos aspectos históricos, políticos e pedagógicos. Cit., p. 6.
[29] O impacto da institucionalização na infância e na adolescência: uma revisão de literatura. Cit., p. 75.
[30] DAROS, Thuinie Medeiros Vilela; PALUDO, Karina Inês. A institucionalização da infância a partir dos aspectos históricos, políticos e pedagógicos. Cit., pp. 6-7.

> condições familiares ideais ao seu desenvolvimento *e reintegração social* (grifo nosso).

Citado diploma legal, em seu art. 2º, também estabelece o que é uma mãe social, que é aquela que se dedica à assistência à criança ou adolescente abandonado, exercendo o encargo em nível social, dentro do sistema de casas-lares. O objetivo da mãe social é propiciar o surgimento de condições próprias de uma família, a fim de orientar os meninos e meninas; e auxiliar na administração do lar, realizando e organizando as tarefas a ela pertinentes, uma vez que se faz necessário que elas residam juntamente com os menores que forem de sua responsabilidade.

Às mães sociais ficam assegurados os direitos de anotação na carteira de trabalho e previdência social; remuneração igual ou maior que o salário mínimo, sendo deduzido o percentual de alimentação fornecida pelo empregador; repouso semanal remunerado de 24 horas consecutivas; apoio técnico administrativo e financeiro para o desempenho das funções; 30 dias de férias remuneradas semanais; benefícios e serviços previdenciários; décimo terceiro salário e FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço).

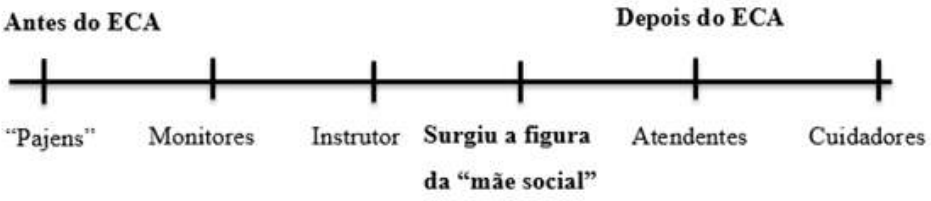
Obviamente, a candidata ao exercício da profissão de mãe social deverá submeter-se a seleção e treinamento específicos a fim de possuir inteligência emocional e poder ser um alicerce para os jovens residentes no local.

Na mesma entoada, o microssistema das casas-lares também foi definido como ‘’a unidade residencial sob responsabilidade de mãe social, que abrigue até 10 (dez) menores’’ (art. 3º, caput lei n. 7.644), sendo que a necessidade de interação social entre diversas casas-lares também foi levada em consideração ao ficar definida a chamada aldeia assistencial ou vila de menores, um agrupamento de casas-lares (art. 3º, § 1º lei n. 7.644).

Em 05 de outubro de 1988, foi promulgada a tão importante Carta Magna, a denominada Constituição Cidadã brasileira, que tanto suscitou um novo olhar à institucionalização quanto também inaugurou seu período de superação à visão assistencial e menorista. Um avanço da Carta da Primavera em relação a todas as ordens constitucionais precedentes foi o fato de que o texto em vigor dedica alguns artigos à proteção integral de crianças e adolescentes (não exclusivos, mas principalmente os arts. 226 a 229).

Com o novo tratamento jurídico, crianças e adolescentes, inclusive e especialmente os institucionalizados, foram vistos historicamente como seres em fase de formação e considerados como sujeitos de direitos. Por isso, estavam protegidos com base no paradigma da proteção integral. Dessa forma, embora a história jurídico-política brasileira tenha sido gradualmente benéfica à classe infantojuvenil, seus interesses jurídicos foram muito deixados de lado, eis que eram considerados no plano prático como anexos dos adultos, muitas vezes um fardo cujas necessidades eram secundarizadas[31].

O debate sobre a necessidade de uma revisão ideológica a respeito da institucionalização infantojuvenil ganhou muita força após o advento da Lei 8.069/90 (ECA). Uma das primeiras mudanças no direito brasileiro feita pelo Estatuto foi de cunho terminológico em relação tanto às crianças e adolescentes quanto em relação aos agentes de proteção, conforme quadro abaixo:



Fonte: autoria própria.

Conforme mostrado na figura acima, a terminologia utilizada para se referir aos trabalhadores que hoje chamamos de educadores, também passou por mudanças ao longo dos anos. Anteriormente à promulgação do ECA, os trabalhadores dessas instituições eram chamados de "pajens" e tinham como função cuidar das rotinas e dos cuidados básicos dos jovens, além de controlar e punir desvios. Em seguida, passaram a ser chamado de monitores. Nesta época, as instituições eram chamadas de orfanatos, embora a maioria das crianças tivessem família e a causa do abrigamento fosse as condições socioeconômicas (pobreza, miséria). A locução "instrutor" também foi utilizada para denominar esses trabalhadores. Logo após o surgimento da figura de uma mãe social, com o surgimento do ECA, foram utilizadas

[31] SIQUEIRA, Aline Cardoso; DELL'AGLIO, Débora Dalbosco. O impacto da institucionalização na infância e na adolescência: uma revisão de literatura. Cit., pp. 75-76; DAROS, Thuinie Medeiros Vilela; PALUDO, Karina Inês. A institucionalização da infância a partir dos aspectos históricos, políticos e pedagógicos. Cit., pp. 4-6; DOMINGOS, Sérgio. A família como garantia fundamental ao pleno desenvolvimento da criança. Cit., pp. 254-260; RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma. A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente. Cit., pp. 68-69.

terminologias como “atendentes” e “cuidadores”, para representar avanços no reconhecimento dos agentes da área.

Os anos de 1990 foram marcados pelo esforço da implementação do ECA, fazendo com que crianças e adolescentes passassem a ser olhados como indivíduos dotados de vontade e personalidade próprias, além de passarem a ser ouvidos de acordo com sua capacidade e grau de desenvolvimento, e concomitante redesenharam-se as regras de acolhimento, passando a ser necessárias orientações na recepção e tratamento dos meninos e meninas institucionalizados.

Com uma óptica panorâmica é que Rosemary Ferreira de Souza Pereira[32] desenvolve o seguinte quadro esquemático comparativo entre os três grandes marcos legislativos brasileiros, sendo os dois primeiros sob o período filantrópico, enquanto o segundo sob o atual período de proteção integral:

Aspecto Considerado	Código de menores (Decreto nº 17943, de 12/10/27)	Código de menores (Lei nº 6697/79) e Lei 4513/64	Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8069/90)
Concepção política-social implícita	Instrumento de proteção e vigilância da infância e adolescência, vítima da omissão e transgressão da família, em seus direitos básicos.	Instrumento de controle social da infância e da adolescência vítima da omissão e transgressão da família, da sociedade e do Estado em seus direitos básicos.	Instrumento de desenvolvimento social, voltado para o conjunto da população infanto-juvenil do país, garantindo proteção especial àquele segmento considerado de risco social e pessoal.
Visão da criança e do adolescente	Menor abandonado ou delinqüente, objeto de vigilância da autoridade pública (juiz).	Menor em situação irregular, objeto de medidas judiciais.	Sujeito de direitos e pessoa em condição peculiar de desenvolvimento.
Mecanismos de participação	Institui o Conselho de Assistência e Proteção aos Menores, como associação de utilidade pública, com personalidade jurídica. As funções dos Conselheiros, nomeados pelo Governo, eram auxiliar o Juízo de Menores, sendo os Conselheiros denominados "Delegados da Assistência e Proteção aos Menores". Era de competência do juiz, auxiliado pelo Conselho de Assistência e Proteção aos Menores.	Não abria espaço à participação de outros atores, limitando os poderes da autoridade policial judiciária e administrativa.	Institui instâncias colegiadas de participação (Conselhos de Direitos, paritários, Estado e Sociedade Civil), nas três instâncias da administração, e cria no nível municipal os Conselhos Tutelares, formado por membros escolhidos pela sociedade local e encarregados de zelar pelos direitos de crianças e adolescentes.
Fiscalização do cumprimento da lei		Era de competência exclusiva do Juiz e de seu corpo de auxiliares.	Cria instâncias de fiscalização na comunidade, podendo estas utilizarem os mecanismos de defesa e proteção dos interesses difusos e coletivos para casos de omissão e transgressões por parte das autoridades públicas.

Através do quadro comparativo, é possível analisar as principais diferenças entre os Códigos de Menores (1929 e 1979) e o ECA. A Lei 8.069/90 enfatizou o papel de sujeito de direitos dos chamados “menores abandonados ou delinquentes”, ou seja, as crianças e adolescentes passaram a ser olhados e respeitados como indivíduos dotados de vontade e personalidade próprias, como seres que devem ser ouvidos de

[32] **Movimento de defesa dos direitos da criança e do adolescente**: do alternativo ao alterativo. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1998.

acordo com sua capacidade e grau de desenvolvimento[33]. Ao contrário do que foi abordado em relação aos Códigos de Menores, o ECA determina que o acolhimento institucional é uma das formas de proteção às crianças e adolescentes, sem inviabilizar as famílias ou os responsáveis com dificuldades de cumprir sua função de cuidado e proteção. Os serviços de acolhimento podem receber temporariamente as crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social até que possam retornar para a família de origem ou ser colocadas em uma família substituta (guarda, tutela ou adoção).

O ECA também inovou por prever importantes funções ao Conselho Tutelar, à Justiça da Infância e da Juventude, ao Ministério Público e à Defensoria Pública no tocante ao procedimento do acolhimento institucional.

Após a promulgação do ECA, o acolhimento das crianças e adolescentes passou a ser visto com outros olhos, uma vez que ao longo dos anos, o serviço de acolhimento foi sendo modificado de acordo com as legislações que foram surgindo como exemplo a lei 12.010 de 03 de agosto de 2009 que dispôs sobre a adoção e alterou algumas informações do ECA e revogou outros dispositivos correlacionados.

O SUAS (Sistema Único da Assistência Social) foi criado em 15 de julho de 2005, por meio de resolução do Conselho Nacional da Assistência Social, sendo fundamental para a reorganização do modelo de institucionalização de crianças e adolescentes, tornando-se um avanço considerável por ter a função de proteger a pessoa das situações de risco e garantir a inclusão de todos os cidadãos que se encontram em estado de vulnerabilidade.

O acolhimento institucional se refere às instituições que abrigam crianças e adolescentes que receberam por medida protetiva. Estes, por sua vez, no máximo a cada seis meses, terão sua situação reavaliada por equipe interprofissional ou multidisciplinar, que através de relatório, informará a autoridade judiciária de sua situação, devendo aquela, de forma fundamentada, decidir pela colocação em família substituta ou reintegração familiar.

[33] SIQUEIRA, Aline Cardoso; DELL'AGLIO, Débora Dalbosco. O impacto da institucionalização na infância e na adolescência: uma revisão de literatura. Cit., pp. 75-76; DAROS, Thuinie Medeiros Vilela; PALUDO, Karina Inês. A institucionalização da infância a partir dos aspectos históricos, políticos e pedagógicos. Cit., pp. 6-7; BAPTISTA, Myrian Veras. Um olhar para a história. Cit., pp. 27-28.

Além disso, houve uma melhora em relação à estrutura dos abrigos, até porque antes se acreditava que todas as necessidades da criança e do adolescente estavam dentro do lar e atualmente os jovens podem ter convívio com a sociedade mesmo em situação de acolhimento. Mesmo assim, o acolhimento institucional ou a adoção ainda são considerados como a medida mais grave e devem ser evitadas ao máximo, pois acabam separando a criança e o adolescente de suas origens.

Com o objetivo principal de fazer valer o direito fundamental de crianças e adolescentes crescerem e serem educados no seio de uma família e de uma comunidade, foi criado o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária[34] que incorpora, na sua plenitude, a doutrina da proteção integral, conforme preceituam os valores da Convenção sobre os Direitos da Criança da ONU, a Constituição Federal Brasileira e o Estatuto da Criança e do Adolescente, o que reafirma que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos.

Neste contexto, o termo jurídico “sujeito” refere-se à concepção da criança e do adolescente como indivíduos dotados de personalidade e vontade próprias que, na sua relação com o adulto, não podem ser tratados como seres passivos ou meros objetos, devendo participar das decisões que lhes dizem respeito, sendo ouvidos e considerados em conformidade com suas capacidades e grau de desenvolvimento.

O fato de terem direitos significa que são beneficiários de obrigações por parte de terceiros: a família, a sociedade e o Estado. Assim, proteger a criança e o adolescente, propiciar-lhes as condições para o seu pleno desenvolvimento, no seio de uma família e de uma comunidade, ou prestar-lhes cuidados alternativos temporários, quando afastados do convívio com a família de origem, são, antes de tudo e na sua essência, para além de meros atos de generosidade, beneficência, caridade ou piedade, significam o cumprimento de deveres constitucionais o exercício da responsabilidade da família, da sociedade e do Estado.

A fim de se ter uma noção maior em relação à necessidade do convívio social, determina o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC), que a criança, a partir da sua entrada na educação infantil ou no ensino fundamental,

[34] BRASIL. **Plano nacional de promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária**. Brasília: CONANDA, 2006.

expande seu núcleo de relacionamentos para além da família. Durante a infância e a adolescência, o desenvolvimento é continuamente influenciado pelo contexto no qual estão inseridos. Desta forma, o jovem passa a ter relação com a comunidade e consequentemente se depara com regras sociais, valores, leis, crenças e outros fatores que auxiliam no desenvolvimento. Nesse sentido, se o afastamento do convívio familiar realmente for necessário, as crianças e adolescentes devem, na medida do possível, permanecer no contexto social que lhes é próximo.

O PNCFC também destaca que algumas estratégias da comunidade contribuem para a proteção da criança e do adolescente, constituindo formas de apoio coletivo entre famílias em situação de vulnerabilidade social, como:

> - Redes espontâneas de solidariedade entre vizinhos: a família recebe apoio em situações de crise como morte, incêndio ou doenças;
> - Práticas informais organizadas: a comunidade compartilha com os pais ou responsáveis a função de cuidado com a criança e com o adolescente, bem como denuncia situações de violação de direitos, dentre outras;
> - Práticas formalmente organizadas: a comunidade organiza projetos e cooperativas para a geração de emprego e renda, por exemplo.

2 Das causas às propostas do acolhimento institucional.

Da leitura doutrinária[35] relativa ao acolhimento institucional infantojuvenil, é possível identificar duas causas. A primeira pode ser definida como causa de existência, enquanto a segunda como causa de permanência. Tais causas baseiam-se em fala de profissional entrevistado no documentário O que o destino me mandar (2006)[36], de Ângela Bastos, cuja constatação foi de que há largas portas de entradas para os abrigos, mas tal largueza não é a mesma quanto às portas de saída. É dizer: ver-se-á que há muito acolhimento "formal", mas os objetivos relacionados à formação da pessoa enquanto cidadã e sujeito de direitos ainda precisam ser aprimorados.

[35] DAROS, Thuinie Medeiros Vilela; PALUDO, Karina Inês. A institucionalização da infância a partir dos aspectos históricos, políticos e pedagógicos. Cit., pp. 7 e ss.; SIQUEIRA, Aline Cardoso; DELL'AGLIO, Débora Dalbosco. O impacto da institucionalização na infância e na adolescência: uma revisão de literatura. Cit., pp. 76 e ss.; DOMINGOS, Sérgio. A família como garantia fundamental ao pleno desenvolvimento da criança. Cit., pp. 254 e ss.

[36] Tal documentário está disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=_2GEsmfBlFs. Acesso em 11 jun. 2021.

De acordo com a CRFB, “A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado’’ (art. 226). É justamente nessa base que coincide a causa de existência: conforme exposto anteriormente, existe um vínculo fragilizado no seio familiar que leva à atuação estatal, por meio das suas instituições de acolhimento.

Segundo pesquisa feita pela Secretaria Nacional de Assistência Social, entre instituições públicas e privadas se estimou que entre setembro/2009 e janeiro/2010 (nos Estados-Membros de SP, SC, RJ, ES e PR) e entre agosto/2010 e novembro/2010 (demais Estados-Membros e DF) se colheu dados que resultaram na identificação de 36.929 crianças e adolescentes sob o Serviço de Acolhimento Institucional (SAI)[37]. Em 2018, o veículo jornalístico Observatório do Terceiro Setor[38] divulgou informações feitas pelo Conselho Nacional de Justiça, cujos resultados publicados no mesmo ano apontaram que, no Brasil, havia 47 mil crianças e adolescentes em situação de rua, o que é um sinal tanto da ausência das instituições de acolhimento – que têm limites jurídicos, políticos e econômicos de atuação -, bem como, mais uma vez, da debilidade das estruturas familiares. No ano de 2020, houve veiculação pelo Senado Federal[39] de que o número de crianças e adolescentes é de aproximados 34 mil, o que, apesar da redução, demonstra a persistência do dificultoso atingimento das finalidades de dar, em breve período, um lar a crianças e adolescentes vulnerabilizados.

E mais: segundo leitura feita por Sérgio Domingos [40] acerca dos dados captados pela Secretaria Nacional de Assistência Social, vê-se a progressividade do acolhimento institucional infantojuvenil, o que mostra uma fragilidade, principalmente do Estado, em relação à preservação do convívio familiar.

Com o objetivo de enfatizar as melhorias obtidas com os avanços das legislações em relação a este tema ao longo dos anos; e pontuar possíveis pontos de

---

[37] **Levantamento nacional das crianças e adolescentes em serviços de acolhimento**. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip_datain/ckfinder/userfiles/files/LIVRO_Levantamento%20Nacional_Final.pdf. Acesso em 04 jun. 2021.

[38] **47 mil crianças e adolescentes vivem em abrigos no Brasil**. São Paulo, 29 jan. 2018. Disponível em: https://observatorio3setor.org.br/carrossel/47-mil-criancas-e-adolescentes-vivem-em-abrigos-no-brasil/. Acesso em 12 jun. 2021.

[39] **Dia da adoção**: Brasil tem 34 mil crianças e adolescentes vivendo em abrigos. Brasília (DF), publicado em 22 mai. 2020. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/05/22/dia-da-adocao-brasil-tem-34-mil-criancas-e-adolescentes-vivendo-em-abrigos. Acesso em 12 jun. 2021.

[40] A família como garantia fundamental ao pleno desenvolvimento da criança. Cit., pp. 255-257.

melhoria em relação à institucionalização de acolhimento, foram desenvolvidas pesquisas pela autora em coautoria[41]que se depreendeu que em um lapso entre os anos 1983-2011 constatou-se o enfraquecimento familiar com a consequente institucionalização infantojuvenil na municipalidade de São Bernardo da Borda do Campo, SP, com particular destaque pós-1990, que mostrou um crescente encaminhamento de crianças e adolescentes para abrigos, sendo a entidade acolhedora estudada o abrigo Lar Pequeno Leão. Esse aumento remete a um inevitável reconhecimento da desestruturação familiar que deixa aos abrigos a incumbência de suprir ou complementar os espaços. As informações referentes a esta instituição de acolhimento específica saem um pouco da tratativa do artigo que é trazer um ponto de vista holístico em relação ao tema, porém o objetivo é exemplificar os impactos devido as mudanças legislativas evidenciadas ao longo dos anos.

As causas de permanência são aquelas ligadas à manutenção do acolhimento institucional infantojuvenil. A fragilização da estrutura da família também ingressa como causa de permanência, porque sua delonga incorre em consequente permanência da criança ou adolescente no abrigo. Nesse sentido, vê-se na pesquisa de campo desenvolvida no Lar Pequeno Leão que entre 1983 e 2011 houve uma gradual fragmentação dos destinos dos abrigados, o que mostra uma gradual debilitação que a família sofre no decorrer do tempo: houve uma preponderância de retorno da criança e adolescente à família, o que fica claro, p. ex., nos anos de 1983, 1984, 1996, 1998, 1999 e 2008, só que, p. ex., o motivo predominante em 2004, 2006 e 2011 foi a adoção[42]. Em suma, da década de 1980 até a primeira década do segundo milênio houve uma fragmentação das destinações dos abrigados para núcleos que não o familiar de origem, com destaque para a adoção, que divide os motivos por ano com, p. ex., falecimento familiar, fuga e o envio para outro abrigo[43].

Uma segunda hipótese que é causa de permanência remete a um problema geral que recebeu os devidos contrastes em obra de Stephen Holmes e Cass Robert

---

[41] LIMA, Roberta Frabetti Campos; ROZARIO, Jéssica Fabiano do. **Levantamento do Abrigo para crianças e adolescentes**: Lar Pequeno Leão/SBC. Projeto de ação social ligado ao Curso de Graduação em Administração pelo Centro Universitário Fundação Educacional Inaciana (FEI) de São Bernardo do Campo, 2018-2019.
[42] *Idem*.
[43] *Idem*.

Sustein[44]: todo interesse jurídico (= poder ou dever jurídico) tem um custo financeiro. A Teoria Geral do Direito se vale da ideia de correlação entre poderes e deveres jurídicos de uma forma dual e metodológica e epistemologicamente jurídica. De uma forma mais ampla, na qual o sistema jurídico interage com o sistema econômico, a correlação é uma tríade: onde há poderes jurídicos também há deveres e, também, custos.

A Secretaria Nacional de Assistência Social elaborou levantamento de dados nos quais foram identificadas as fontes de receitas para a manutenção das unidades de acolhimento, sendo que a maior participação no período 2009-2010 houve identificação de forte predomínio municipal, em 83,9% de receitas governamentais e 66,8% de receitas não governamentais, enquanto o segundo lugar ficou com as doações de verbas não governamentais por pessoas físicas[45]. Ocorre que o retrato transmitido pelas pesquisas (que envolve tanto entidades públicas quanto privadas) mostra a insuficiência ou a precariedade financeira do acolhimento[46]: o retrato de dificuldades estruturais pela insuficiência financeira é narrado no citado documentário *O que o Destino me Mandar*, bem como por Aline Cardoso Siqueira e Débora Dalbosco Dell'Aglio[47], no trabalho que realizaram.

Sugestões que imediatamente minimizam os efeitos negativos citados e mediatamente (como estado ideal buscado) os encerram podem ser divididos a partir do microssistema com o qual imediata, a família: sugestões para a família e extrafamiliares. Essa divisão tem como fundamento a divisão já tratada em sistemas ou ambientes pela teoria ecológica do desenvolvimento humano[48], considerando os campos de atuação e os efeitos das ações estatais e sociais.

A classificação se sustenta no custo dos interesses jurídicos, que são implementados mediante políticas públicas, elaboração de diplomas legais

---

[44] **O custo dos direitos**: por que a liberdade depende dos impostos. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019, pp. 69-78 e pp. 91-94.
[45] Levantamento nacional das crianças e adolescentes em serviços de acolhimento. Cit.
[46] Um obstáculo encontrado à empiria é que os valores constantes nos orçamentos dos níveis da Federação brasileira são citados globalmente, sem facilidade de acesso ao quanto daquele trecho orçado foi destinado à assistência social e, consequentemente, à manutenção ou aprimoração dos abrigos de acolhimento. Nos fundamentos citados também constatam (indiretamente) a mesma problemática de acesso aos detalhes do destino de receitas.
[47] O impacto da institucionalização na infância e na adolescência: uma revisão de literatura. Cit., pp. 72-73 e pp. 76-78.
[48] BRONFENBRENNER, Urie. *The ecology of human development: experiments by nature and design*. Cit., p. 56.

orçamentários e participação das instituições sociais (formais e informais) na busca do implemento de uma "sociedade livre, justa e solidária" (art. 3º, I CRFB). Na essência, trata-se do velho debate sobre a conveniência política, que tem seus contrastes justificados pela institucionalização: *(i)* como a ideia do senso comum afirma que as crianças e adolescentes são o futuro do país, deixar a formação daqueles e daquelas à situação posta nos abrigos e nas famílias incorrerá na educação (*lato sensu*) deficitária do futuro; e *(ii)* na esteira do ditado do senso comum, no ambiente democrático é dever de todos e todas, eleitores e eleitos, a constituição e a execução de políticas públicas que incluam "o futuro" no centro político, econômico e jurídico da sociedade brasileira.

Com a ideia de macrossistema de Urie Bronfenbrenner, baseando-se na dignidade da criança e adolescência em terem uma criação adequada, as políticas públicas devem ter como um de seus orientadores a implementação da perspectiva inclusiva por meio da ruptura da visão estigmatizada e depreciativa que a sociedade carrega sobre a institucionalização de crianças e adolescentes por meio dos abrigos[49]. Deve-se estimular, segundo Wídia Suerlândia Marinho Paiva [50], a desinstitucionalização da infância e da adolescência mediante atuação eficiente, eficaz e efetiva de todos os agentes envolvidos (= Estado, família, comunidade e o próprio abrigo) para que crianças e adolescentes retornem para suas famílias ou sejam inseridos noutro núcleo familiar adequado.

Outro contributo panorâmico está na noção de estímulo, que parte de diversos estudos, mas aqui cabe destacar o papel do Direito visto sob a óptica da ciência econômica, a Análise Econômica do Direito (AED), que é explicada por Rodrigo Fernandes Rebouças[51] como o segmento científico jurídico que aplica o instrumental analítico e empírico da Economia para compreender, explicar e prever as consequências de determinada decisão jurídica. A partir de tal matéria que se concebe a corrente funcionalista do Direito, que, em suma, envolve o estudo inter e transdisciplinar da matéria jurídica para que suas decisões sejam tomadas da melhor forma possível e com o fim de estimular determinado comportamento comissivo ou

[49] SIQUEIRA, Aline Cardoso; DELL'AGLIO, Débora Dalbosco. O impacto da institucionalização na infância e na adolescência: uma revisão de literatura. Cit., pp. 76-79.
[50] Institucionalização e infância: vivências e representações das crianças. Cit., pp. 25-27.
[51] Autonomia privada e Análise Econômica do Contrato. São Paulo: Almedina, 2017, pp. 103-104.

omissivo nos destinatários. Estímulos, então, serão um signo utilizado em relação a comportamentos que Estado e sociedade devem causar em si e entre si.

A doutrina [52] que se debruça sobre a temática da institucionalização infantojuvenil e parte da definição do que ficou aqui denominada sugestão para a família a adoção de medidas pelo Poder Público e pela sociedade voltadas a reestruturar ou reforçar o núcleo familiar. Tais medidas podem ser globais (indiretas) e restritas (diretas): as primeiras voltadas a proporcionar um ambiente adequado ao microssistema familiar, p. ex., a criação de empregos, a acessibilidade ao núcleo fundamental da dignidade humana, o mínimo existencial, uma universalidade de posições jurídicas subjetivas materialmente fundamentais e que compreendem, sob a óptica do contexto cultural-jurídico brasileiro, o acesso à jurisdição estatal, a seguridade social (saúde, previdência e assistência social), a educação básica, o salário mínimo e o meio ambiente saudável[53].

As medidas restritas dizem respeito à atuação em cada microssistema, a atuação complementar ou supletiva do Estado e da sociedade em determinada família, com, p. ex., atribuição de bolsas ou auxílios, bem como outras formas pecuniárias ou não pelas quais cada membro familiar consiga implementar seus projetos legítimos de vida e enxergar na família o sustento e ponto de partida (com o qual nunca se desconecta) de tais projeções individuais nos diversos ambientes da sociedade[54].

As medidas extrafamiliares dizem respeito àquelas adotadas em prol dos abrigos de acolhimento. Pela visão de Wídia Suerlândia Marinho Paiva[55], Thuinie Medeiros Vilela Daros e Karine Inês Paludo[56], existe uma aparente contradição nas medidas extrafamiliares, pois elas simultaneamente vão no sentido de saída e ingresso das estruturas de acolhimento infantojuvenil. É aparente pelo fato de que

---

[52] DAROS, Thuinie Medeiros Vilela; PALUDO, Karina Inês. A institucionalização da infância a partir dos aspectos históricos, políticos e pedagógicos. Cit., pp. 7-13; SIQUEIRA, Aline Cardoso; DELL'AGLIO, Débora Dalbosco. O impacto da institucionalização na infância e na adolescência: uma revisão de literatura. Cit., pp. 76-79; DOMINGOS, Sérgio. A família como garantia fundamental ao pleno desenvolvimento da criança. Cit., pp. 254-279; PAIVA, Wídia Suerlândia Marinho. Institucionalização e infância: vivências e representações das crianças. Cit., pp. 25-27 e pp. 62 e ss.

[53] PÁDUA, Felipe Bizinoto Soares de. O mínimo existencial socioambiental. *In:* **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**, ano 18, n. 108. Belo Horizonte: Ed. Fórum, Nov.-Dez./2019, pp. 20 e ss.

[54] DOMINGOS, Sérgio. A família como garantia fundamental ao pleno desenvolvimento da criança. Cit., pp. 254-279.

[55] Institucionalização e infância: vivências e representações das crianças. Cit., pp. 25-27.

[56] A institucionalização da infância a partir dos aspectos históricos, políticos e pedagógicos. Cit., pp. 7-12.

idealmente não deveria haver institucionalização e o discurso em voga e por um sentido específico de desinstitucionalização, eis que o estado ideal estabelecido pela proteção integral estabelece núcleos familiares adequados para a criação da criança e adolescente, o que destoa da realidade (e remete ao estímulo ao abrigo), sendo necessária a atuação do Poder Público para amparar e promover os protegidos pelo ECA.

Além da visibilidade política do tema, deve-se dar visibilidade aos locais ou microssistemas da institucionalização da criança e adolescente, os abrigos. Por meio dessa promoção de visibilidade é que se leva à divisão da medida extrafamiliar em também globais e restritas, também na lógica das medidas para a família. As medidas políticas globais serviriam para estimular entidades públicas e privadas a que amparem os abrigos. Tal amparo deve ser entendido no sentido amplo e pode tratar, p. ex., de doações aos locais de acolhida infantojuvenil, convênios de contratação de certos acolhidos como jovens aprendizes, convênio de ensino periódico.

Uma medida global que deve ser estimulada se conecta à característica da brevidade dos locais de acolhimento de crianças e adolescentes. Na inviabilidade comprovada de retorno ao núcleo familiar, o estímulo deve ser direcionado às adoções nacionais e internacionais.

Quanto às medidas extrafamiliares restritas, estas dizem respeito à atuação direta no abrigo, mediante também estímulos pecuniários e não pecuniários às entidades de acolhimento da infância e da adolescência cujo eixo familiar está debilitado. A partir de tais estímulos que a atuação do principal agente para (re)inserção infantojuvenil será potencializada e poderá buscar melhores resultados para alcançar sua finalidade de proporcionar microssistemas familiares adequados intermediado por um lar breve e excepcional aos seus abrigados abrigadas.

Um aspecto que chama atenção na pesquisa realizada pela autora em coautoria é que ao verificar os prontuários do Lar do Pequeno Leão entre 1983 e 2011, 45 jovens foram desabrigados entre 16 e 18 anos de idade, exceto um jovem que ficou no lar até os 24 anos, pois não tinha para onde ir, então trabalhava no lar em troca de moradia[57].

[57] Dia da Adoção: Brasil tem 34 mil crianças e adolescentes vivendo em abrigos. Cit.

Chama a atenção o fato de que mesmo que o quadro fáctico-jurídico atual mostre que os jovens em situação de acolhimento podem ter interação com a sociedade, 33% saíram empregados; 11% tinham realizado algum curso extracurricular, como inglês, informática e curso para ser assistente administrativo; e 22% tinham com quem ficar (família, tutores)[58].

Consequentemente, a preocupação fica ao deparar-se com 67% dos jovens entre 16 e 18 anos, saindo do lar desempregados; 89% sem nenhum curso extracurricular além do ensino fundamental e médio; e 78% sem ter para onde ir ou com quem ficar. Esses dados chamam a atenção, pois embora tenha ocorrido algumas melhorias na estrutura dos abrigos ao longo dos anos, fica claro o quão os jovens acima de 16 anos estão sendo desinstitucionalizados sem autonomia[59]. Fica evidente que algo a mais deve ser feito pelos jovens em situação de acolhimento, os quais muitas vezes ficaram a vida inteira ou maior parte dela dentro de um lar. Políticas públicas mais consistentes, palestras, oportunidades de emprego, encaminhamentos para programas de jovem aprendiz, cursos, bate-papo com jovens que estudam e trabalham, dinâmicas contextualizadas com a vida fora do lar, tudo isso ajudaria esses jovens a saírem um pouco mais preparados para a vida que os esperam fora das institucionalizações de acolhimento.

CONCLUSÕES

O artigo em questão explora um assunto extremamente importante e que deve ser tratado como prioridade pelo Estado, pela família e pela comunidade: o acolhimento institucional infantojuvenil, uma vez que está diretamente relacionado com o ser humano em processo de formação física, emocional e intelectual.

Foi possível observar melhorias conquistadas por meio da evolução político-jurídica referente ao tema, com ênfase no período posterior à promulgação da Carta Magna brasileira de 1988, especialmente com o princípio da proteção integral. Dessa forma, crianças e adolescentes passaram (e ainda passam) por períodos difíceis até

[58] LIMA, Roberta Frabetti Campos; *ROZARIO, Jéssica Fabiano do. Levantamento do Abrigo para crianças e adolescentes: Lar Pequeno Leão/SBC*. Cit.
[59] *Idem*.

a conquista jurídica de sua inclusão social e, finalmente, a efetividade dos seus interesses a partir de um ordenamento jurídico mais consistente, realçando a ideia de que são sujeitos de direitos. A evolução jurídica trouxe a crianças e adolescentes em situação de acolhimento meios de ampará-los em razão do distanciamento, total ou parcial, do núcleo familiar.

Diante do contexto, chegou-se à definição do acolhimento institucional infantojuvenil como o fenômeno no qual a criança ou adolescente são acolhidos de forma breve e excepcional por lares públicos ou privados, em regime de desligamento familiar total ou parcial, que, sob o ideal de proporcionar uma vida digna aos acolhidos, busca viabilizar ou o retorno do acolhido ao núcleo familiar ou sua inserção em uma nova família por meio das modalidades juridicamente previstas.

De forma não exauriente, mas com o intuito de constatar as principais origens do fenômeno, é que se dividiu em duas as causas acolhimento institucional. A causa de existência diz respeito à fragilização do vínculo familiar que leva à atuação estatal por meio das suas instituições de acolhimento à criança e à adolescência. Não ter ou ter de forma débil um núcleo familiar é causa de existência da atuação estatal e social pelos seus aparatos de abrigos.

Causas de permanência dizem respeito à permanência do fenômeno acolhimento institucional infantojuvenil e remetem a problemáticas também relacionadas à fragilidade do núcleo familiar (cuja delonga também resulta na permanência da atuação do abrigo) e do custo financeiro, da falta de investimentos estatais e sociais aptos a desinstitucionalizar.

Em razão das causas acima, foram sistematizadas algumas propostas, cuja classificação se sustenta no custo dos interesses jurídicos implementados por políticas públicas, elaboração de diplomas legais orçamentários e participação das instituições sociais (formais e informais) na busca do implemento. Foram denominadas sugestões para a família e extrafamiliares.

As sugestões para a família dividiram-se em globais (indiretas) e restritas (diretas): as primeiras são voltadas a proporcionar um ambiente adequado ao microssistema familiar, aptas a conferir a cada membro da família o mínimo existencial. As segundas voltam-se à atuação em cada microssistema familiar pela atuação complementar ou supletiva do Estado e da sociedade com formas pecuniárias ou não

pelas quais cada membro familiar consiga implementar seus projetos legítimos de vida e enxergar na família o sustento e ponto de partida (com o qual nunca se desconecta) de tais projeções individuais nos diversos ambientes da sociedade.

As medidas políticas globais serviriam para romper com a visão social preconcebida (e negativa), assim como estimular entidades públicas e privadas a que amparem os abrigos, enquanto as medidas extrafamiliares restritas dizem respeito à atuação direta no abrigo com também estímulos pecuniários e não pecuniários às entidades de acolhida da infância e da adolescência cujo eixo familiar está debilitado.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Maurício Maia de. **O Código Mello Mattos e seus reflexos na legislação posterior**. Monografia, Tribunal de Justiça do Estado-Membro do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: http://www.tjrj.jus.br/web/guest/institucional/dir-gerais/dgcon/monografias. Acesso em 10 maio 2021.

BAPTISTA, Myrian Veras. Um olhar para a história. *In:* BAPTISTA, Myrian Veras (org). **Abrigo**: comunidade de acolhida e sócio educação*,* vol. 1. São Paulo: Instituto Camargo Correa, 2006.

BARROSO, Luís Roberto. Aqui, lá e em todo lugar: a dignidade humana no Direito contemporâneo e no discurso transnacional. *In:* **Revista dos Tribunais**, ano 101, v. 919, São Paulo: RT, mai./2012.

BASTOS, Ângela. **O que o destino me mandar.** Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=_2GEsmfBlFs. Acesso em 11 jun. 2021.

BRASIL. **Plano nacional de promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária**. Brasília: CONANDA, 2006.

BRONFENBRENNER, Urie. ***The ecology of human development****: experiments by nature and design*. Cambridge: Harvard University press, 1979.

DAROS, Thuinie Medeiros Vilela; PALUDO, Karina Inês. A institucionalização da infância a partir dos aspectos históricos, políticos e pedagógicos. *In*: **Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação***, n. 35, v. 1*. Rio de Janeiro: ANPED, 2012.

DOMINGOS, Sérgio. A família como garantia fundamental ao pleno desenvolvimento da criança. *In:* **Revista de Direito da Infância e da Juventude**, v. 1. RT: São Paulo, Jan.-Jun./2013.

GLEISER, Marcelo. **Poeira das estrelas**. São Paulo: Globo, 2006.

GOMES, Laurentino. **1822**. Como um homem sábio, uma princesa triste e um escocês louco por dinheiro ajudaram D. Pedro a criar o Brasil – um país que tinha tudo para dar errado. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2010.

HOLMES, Stephen; SUSTEIN, Cass Robert. **O custo dos direitos**: por que a liberdade depende dos impostos. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019.

LIMA, Roberta Frabetti Campos; ROZARIO, Jéssica Fabiano do. **Levantamento do abrigo para crianças e adolescentes**: Lar Pequeno Leão/SBC. Projeto de ação social ligado ao Curso de Graduação em Administração pelo Centro Universitário Fundação Educacional Inaciana (FEI) de São Bernardo do Campo, 2018-2019.

OBSERVATÓRIO DO TERCEIRO SETOR. **47 mil crianças e adolescentes vivem em abrigos no Brasil**. São Paulo, 29 jan. 2018. Disponível em: https://observatorio3setor.org.br/carrossel/47-mil-criancas-e-adolescentes-vivem-em-abrigos-no-brasil/. Acesso em 12 jun. 2021.

PÁDUA, Felipe Bizinoto Soares de. O mínimo existencial socioambiental. *In:* **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**, ano 18, n. 108. Belo Horizonte: Ed. Fórum, Nov.-Dez./2019.

PAIVA, Wídia Suerlândia Marinho. **Institucionalização e infância**: vivências e representações das crianças. Dissertação (mestrado). Universidade do Minho, Braga, 2012.

PEREIRA, Rosemary Ferreira de Souza. **Movimento de defesa dos direitos da criança e do adolescente**: do alternativo ao alterativo. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1998.

REBOUÇAS, Rodrigo Fernandes. **Autonomia privada e Análise Econômica do Contrato**. São Paulo: Almedina, 2017.

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

SAGAN, Carl. **Cosmos**. Tradução de Paul Geiger. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2017.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Proteção social especial**. São Paulo (SP). https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/protecao_social_especial/index.php?p=28980. Acesso em 16 jun. 2021.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes**. São Paulo (SP). Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/rede_socioassistencial/criancas_e_adolescentes/index.php?p=3189. Acesso em 16 jun. 2021.

SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Levantamento nacional das crianças e adolescentes em serviços de acolhimento*. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip_datain/ckfinder/userfiles/files/LIVRO_Levantamento%20Nacional_Final.pdf. Acesso em 04 jun. 2021.

SENADO FEDERAL. **Dia da adoção**: Brasil tem 34 mil crianças e adolescentes vivendo em abrigos. Brasília (DF), publicado em 22 mai. 2020. Disponível em:

https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/05/22/dia-da-adocao-brasil-tem-34-mil-criancas-e-adolescentes-vivendo-em-abrigos. Acesso em 12 jun. 2021.

SIQUEIRA, Aline Cardoso; DELL'AGLIO, Débora Dalbosco. O impacto da institucionalização na infância e na adolescência: uma revisão de literatura. *In:* ***Psicologia & Sociedade***. São Paulo, n. 1, v. 18, 2006. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-71822006000100010&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em 08 maio 2021.