

A DESINSTITUCIONALIZAÇÃO DE ADOLESCENTES NO MUNICÍPIO DE URUGUAIANA NO ANO DE 2024: POLÍTICAS PÚBLICAS E DESAFIOS

THE DEINSTITUTIONALIZATION OF ADOLESCENTS IN THE MUNICIPALITY OF URUGUAIANA IN 2024: PUBLIC POLICIES AND CHALLENGES

Recebido em: 15/07/2025

Aceito em: 30/08/2025

Publicado em: 07/10/2025

Nivia Maria Duarte Delgado Brandolt¹ 
Universidade Federal do Pampa

Lisianne Pintos Sabedra Ceolin² 
Universidade Federal do Pampa

Resumo: A desinstitucionalização de adolescentes no Município de Uruguaiana é o tema central desta pesquisa. O objetivo é analisar as políticas públicas direcionadas aos adolescentes em medida de proteção de acolhimento institucional, especialmente aqueles próximos a atingirem a maioridade, quando acaba a medida de proteção. A pesquisa desenvolveu-se, em um primeiro momento, dirigida aos adolescentes acolhidos no serviço de acolhimento institucional de Uruguaiana, no ano de 2024, com idades entre 12 e 17 anos. A análise dos dados foi feita com observação, entrevistas, interpretação e transcrição, com método de análise de conteúdo (com categorias construídas a partir dos objetivos). O segundo momento foi direcionado aos profissionais que atuam na rede de proteção, Judiciário, Ministério Público e Executivo Municipal, análise feita através da interpretação em pesquisa qualitativa. Os resultados mostraram que os adolescentes reconhecem a extinção automática da medida aos 18 anos, mas compartilham ausência de objetivos futuros e sentimento de solidão. A rede de proteção identifica a necessidade de um olhar para os egressos do acolhimento. Foi possível demonstrar que existem desencontros entre as políticas públicas e os jovens que passaram pelo desligamento institucional por maioridade.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Adolescentes; Medida de Proteção; Acolhimento Institucional.

Abstract: The deinstitutionalization of adolescents in the municipality of Uruguaiana is the central theme of this master's dissertation. The objective is to analyze public policies aimed at adolescents under institutional care protection measures, especially those approaching adulthood when their protection measures end. The research initially focused on adolescents between the ages of 12 and 17 in the Uruguaiana institutional care service. Data analysis involved observation, interviews, interpretation, and transcription, using content analysis (with categories constructed based on the objectives). The second phase focused on professionals working in the protection network—the judiciary, the Public Prosecutor's Office, and the mayor—through qualitative research interpretation. The results showed that adolescents recognize the automatic termination of the measure at age 18, but share a lack of future goals and a feeling of loneliness. The protection network identifies the need to focus on those leaving care. It was possible to demonstrate that there are discrepancies between public policies and young people who have experienced institutional dismissal due to adulthood.

Keywords: Public Policies; Adolescents; Protective Measures; Institutional Reception.

¹ Aluna do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa. Brasil, Rio Grande do Sul, São Borja. E-mail: niviamariadb@gmail.com

² Doutorado em Direito pela PUCRS (2011). Estágio pós-doutoral pela PUCRS (2025). Mestrado em Direito pela UCS (2006). Bacharelado em Direito pela PUCRS (2001). Professora Associada da Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA, Campus São Borja, com atuação no Curso de Direito, no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e no Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas. Brasil, Rio Grande do Sul, São Borja. E-mail: lisianneceolin@unipampa.edu.br

INTRODUÇÃO

As questões atinentes à infância e juventude ocupam posição de maior destaque na sociedade brasileira desde o advento da Lei nº 8069/90. O Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA foi a primeira legislação a dar enfoque protetivo às crianças e adolescentes. No entanto, apesar dos mais de trinta anos da legislação protetiva, a realidade ainda apresenta um cenário preocupante, na medida em que os direitos infantojuvenis, formalmente prioritários, por vezes são sistematicamente burlados na vivência de crianças e adolescentes em acolhimento institucional.

No anseio de preencher tal lacuna é que a presente pesquisa pretende desenvolver a temática da medida de proteção de acolhimento institucional no Município de Uruguaiana, sob a ótica da efetivação de políticas públicas eficazes para a concretização dos direitos da criança e do adolescente. Como recorte delimitatório, intenciona-se analisar as iniciativas direcionadas à desinstitucionalização de jovens sob medida de proteção de acolhimento prestes a serem e/ou recém-desinstitucionalizados, após o atingimento da maioridade, com vistas à proposição de estratégias para um eficaz enfrentamento da referida transição.

Assim, aspira-se desenvolver a temática sob a ótica das medidas de proteção previstas no ECA, notadamente a medida de proteção de acolhimento institucional e suas implicações sociais para além do acolhimento (pós institucionalização). Em última análise, esta investigação intenciona avaliar o processo de desinstitucionalização de jovens sob medida de proteção de acolhimento institucional, especificamente aqueles que não voltaram para o convívio familiar, tampouco foram adotados, e necessitam gerenciar sua vida adulta após a vivência do acolhimento.

Como ensina Ishida (2023), embora a maioridade civil inicie aos 18 anos, é notório que a maturidade da pessoa não ocorre, na maioria das vezes, nessa idade. Geralmente, as pessoas não obtiveram a independência econômica ao implementarem 18 anos, sendo fundamental um ordenamento jurídico protetivo ao jovem adulto. Neste contexto, a dissertação volta-se à temática de políticas públicas referentes à medida de proteção de acolhimento institucional no Município de Uruguaiana sob o ponto de vista teórico e prático. Isso porque de nada adianta a simples aplicação das medidas de proteção do ECA (de maneira meramente formal) se essas não tiverem o respaldo de políticas públicas, programas e serviços de atendimento capazes de ressignificar as situações de vulnerabilidade dos sujeitos do ECA.

Deste modo, a preparação para a autonomia do jovem adulto trata-se de suporte que só

poderá ser alcançado com o respaldo de políticas públicas capazes de atender a demanda. A implementação de programas e serviços deve se dar enquanto o protegido estiver institucionalizado. Logo, a transição da institucionalização para a vida independente será menos traumática e possibilitará a plena efetivação de seus direitos e garantias e influenciará positivamente em um projeto de vida.

Essas vivências direcionam o desenvolvimento da pesquisa, buscando responder a seguinte problemática: Quais os desafios e as possibilidades dos adolescentes egressos do serviço de acolhimento institucional que não foram adotados e não retornaram às famílias de origem?

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A análise dos dados é feita com a organização do material, comparação de anotações, utilizando-se técnicas como pesquisa bibliográfica e documental e observação das entrevistas, as quais são analisadas, interpretadas e transcritas em forma de dissertação.

O método utilizado é a análise de conteúdo (com categorias construídas a partir dos objetivos delineados para a pesquisa) a qual, nas palavras de Bardin, pode ser compreendida da seguinte forma:

Um conjunto de técnicas de análises das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a interferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens (Bardin, 2016, p. 46).

Assim, são percorridas as etapas de a) pré-análise, b) exploração do material e c) tratamento dos dados e interpretação. Dentre as formas de análise de conteúdo, a opção deste escrito direciona-se à análise categorial, assim definida:

Apresenta um processo que se estabelece a partir da análise e exploração do material, compondo as categorias temáticas, ou seja, identificando os temas mais recorrentes encontrados nos materiais ou enunciados pelos sujeitos participantes da pesquisa. O uso da técnica de análise categorial possibilita a criação de inferências sobre determinado conteúdo a partir da codificação do conteúdo, ou seja, a partir do agrupamento das semelhanças, dos elementos (códigos) parecidos, que, ao final do processo, se constituem em categorias. Essas categorias permitem compreender, descrever, explicar e evidenciar, a partir de um conjunto de contribuições e aproximações, o fenômeno de investigação. A análise categorial representa um processo de discussão e análise que contempla uma amplitude de informações que precisam ser organizadas de modo reflexivo e coerente, promovendo intersecções claras na busca de respostas para os objetivos propostos. Apesar de parecer simples, trata-se de um processo complexo (Dalla Valle; Ferreira, 2023, p.74).

A pesquisa contempla dois momentos distintos, com dois grupos de participantes, quais sejam, equipe técnica do serviço de acolhimento da rede de proteção e da justiça da infância e juventude, além dos próprios adolescentes institucionalizados, com idades entre 12 e 17 anos.

O primeiro momento é dirigido aos protegidos, aqueles que estão institucionalizados e sensíveis à iminente maioridade. Esses participantes, apesar de suas idiossincrasias, possuem características e vivências em comum (proximidade da maioridade e institucionalização sem reintegração familiar ou adoção). A oitiva dos protegidos, além de espelhar a pesquisa, faz com que se sintam apoiados e como parte de uma efetiva preocupação.

O segundo momento resta destinado à equipe composta por técnicos do serviço de acolhimento, do Judiciário, do Ministério Público, além da rede de proteção à infância e juventude e do então Prefeito de Uruguaiana. Para tanto, o pesquisador se comporta como entrevistador, adquirindo importante papel no desenvolvimento da técnica que, de acordo com Gatti (2014), precisa respeitar a condução da entrevista sem interferências indevidas ou emissão de opiniões. Neste momento, a proposta não é de consenso, mas de criação de condições para exposição de pontos de vista e vivências dos atores das medidas de proteção.

No que concerne aos procedimentos, foi contatado o Juiz titular do Juizado Regional da Infância e Juventude da Comarca de Uruguaiana/RS, que autorizou a realização da pesquisa, as entrevistas e o ingresso da pesquisadora na instituição de acolhimento. Posteriormente, foi contatada a rede de acolhimento do Município de Uruguaiana, setor de desenvolvimento social, para apresentação da pesquisa e solicitação de permissão. Com o aval do Magistrado e do Secretário de Desenvolvimento Social, fez-se contato com a coordenadora do serviço de acolhimento, Cacau II, para averiguar os horários em que os adolescentes estariam disponíveis (horários das aulas, educação física, médicos, além de eventuais outros compromissos do turno inverso à escola). Foi realizada reunião com a coordenadora do serviço de acolhimento institucional, Casa II, com a presença do Juiz, para motivar a receptividade e agendar os dias e horários das visitas à instituição, de modo a não prejudicar a rotina da casa.

Quanto aos instrumentos, optou-se por entrevistas semiestruturadas, além de três dias de observação na casa de acolhimento, que duraram cerca de 3 horas (cada observação). Os instrumentos buscam avaliar os adolescentes em medida de proteção de acolhimento

institucional e sua percepção acerca da proximidade da maioria e o desligamento, bem como seu conhecimento sobre o serviço de república para os jovens egressos do serviço de acolhimento.

Segundo Bardin (2022), quando entrevistamos lidamos com uma fala relativamente espontânea, com um discurso falado que uma pessoa – o entrevistado- orquestra mais ou menos à sua vontade. É uma encenação livre daquilo que a pessoa viveu, sentiu e pensou a propósito de alguma coisa e a subjetividade está muito presente.

Foram 9 os entrevistados acolhidos no Serviço de Acolhimento Institucional do Município de Uruguaiana, os quais estavam sob medida de proteção em setembro de 2024, com idade entre 12 e 17 anos. Tomando por base tal objetivo formaram-se as categorias (também denominadas códigos) para análise de conteúdo. Quanto a tal percurso, vale pontuar a explicação de Graham Gibbs sobre codificação baseada em conceitos:

As categorias ou conceitos que os códigos representam podem vir da literatura de pesquisa, de estudos anteriores, de tópicos no roteiro da entrevista, de percepções sobre o que está acontecendo e assim por diante. [...] recomenda-se que o pesquisador elabore uma lista de ideias temáticas fundamentais, que podem ser retiradas da literatura e de pesquisas prévias, mas também geradas pela leitura de, pelo menos, algumas das transcrições e outros documentos [...] (Gibbs, 2009, p. 67).

Vencidas as etapas de pré-análise e exploração do material, o tratamento dos dados obtidos e a interpretação (etapas da análise de conteúdo propostas por Bardin) permitiram à pesquisadora a construção das conclusões que seguem, divididas por tópicos (categorias).

A experiência dos institucionalizados acerca da medida de proteção e sua visão sobre o porvir após o desligamento em função da maioria;

Sentimentos em relação ao ambiente do acolhimento;

A percepção sobre a maioria, o desligamento e o futuro;

Conhecimento sobre o serviço de república para jovens egressos do acolhimento;

As percepções da rede de proteção acerca da desinstitucionalização.

INSTITUCIONALIZAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA: UMA LEITURA À LUZ DOS REFERENCIAIS DA CIÊNCIA POLÍTICA

Para se coordenar, toda sociedade utiliza um conjunto de mecanismos de controle ou coordenação, que podem ser organizados e classificados de muitas formas. Como ensina Bresser-Pereira (2011, p. 139) a partir de uma perspectiva institucional, três são os

mecanismos de controle fundamentais: o Estado, o mercado e a sociedade civil.

O sistema legal ou jurídico está no Estado através de normas jurídicas e instituições fundamentais da sociedade. É o mecanismo mais geral de controle e praticamente se identifica com o Estado pois estabelece os princípios básicos para que os demais mecanismos possam funcionar. Já o mercado é o sistema econômico quem controla através da competição. Por fim, a sociedade civil é um terceiro mecanismo básico de controle, pois os grupos sociais que a compõem tendem a se organizar para defender interesses (públicos ou particulares), tratando-se de mecanismo essencial de controle.

Para Bresser-Pereira (2011, p. 145), o critério de controle deverá ser antes político do que técnico, não sendo legítimo justificar as políticas públicas somente a partir de competência técnica. Cabe à sociedade, de forma direta ou por seus representantes, definir os objetivos a serem alcançados, fazendo com que o cidadão possa obrigar o governo a cumprir a vontade pública.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome possui um levantamento com o objetivo de coletar informações sobre infraestrutura, recursos humanos, recursos financeiros, aspectos institucionais sobre o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Trata-se do Censo SUAS, criado em 2007, porém, em constante ampliação no universo de agentes e unidades investigadas.

Conforme Jannuzzi (2017, p. 69), o Censo SUAS coleta informações de entidades privadas da rede socioassistencial, centros de referência especializados para pessoas em situação de rua, unidade de acolhimento em seus diversos tipos. No ano de 2023, o Censo SUAS registrou o número de 5.184 unidades de Acolhimento Institucional em todo o território brasileiro, número expressivo diante da complexidade do tema e das implicações que advém de um acolhimento institucional.

A literatura demonstra que a pobreza não é causa isolada do acolhimento de crianças e adolescentes, mas é fator presente em muitos casos de acolhimento institucional. Jannuzzi (2017) ainda afirma que a vivência empírica e a investigação acadêmica são fartas em demonstrar a natureza multidimensional e multifacetada da pobreza, tanto pela complexidade, quanto pela diversidade de públicos e formas pelas quais se manifesta.

O Estatuto da Criança e do Adolescente refere que a pobreza, por si só, não caracteriza situação crucial para o acolhimento institucional de crianças e adolescentes, porém, a privação de meios econômicos e a restrição de acesso a serviços sociais básicos para uma vida digna e cidadã, é capaz de fazer com que os protegidos sejam retirados de suas famílias e inseridos em

serviços de acolhimento, como forma de proteção e suporte.

Ao conceituar políticas públicas, Rua (1997) refere tratar-se de fenômeno complexo, cujas medidas são criadas para garantir direitos, para manter ou modificar uma realidade, para assegurar que pessoas tenham acesso a direitos garantidos. Políticas públicas diminuem desigualdades sociais e também são ferramentas de inclusão social, o que pretende ser demonstrado na presente pesquisa, já que são fluxos de decisões para equilibrar a sociedade ou para introduzir desequilíbrios.

Pereira (2008) refere que política pública é aquela que se trata da ação pública sob a responsabilidade de uma autoridade pública (e controlada pela sociedade) que visa à aplicação de direitos sociais conquistados e incorporados pela lei.

São decisões públicas que visam ações para modificar uma realidade, como a realidade de crianças e adolescentes que vivem em instituições de acolhimento e não voltaram para suas famílias, tampouco foram adotados. Essa resposta do Estado às necessidades do coletivo são o propósito para solucionar o problema dos adolescentes egressos do serviço de acolhimento institucional.

Secchi (2022), apesar de ponderar que várias versões já foram desenvolvidas para a visualização do ciclo de políticas públicas, restringiu seu modelo de análise em sete principais fases: 1) identificação do problema, 2) formação da agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação e 7) extinção.

Na obra de Secchi (2022) está presente o estudo da Tipologia de Lowi, formulada e aprimorada em sucessivos trabalhos baseados no critério de impacto gerado na sociedade.

Segundo este critério, quatro são os tipos de políticas públicas:

a) Políticas regulatórias: são aquelas que estabelecem padrões de comportamento. Elas traduzem-se como ordenamentos, leis, ordens, decretos, portarias, opiniões a fim de regular comportamentos, serviços e/ou produtos de utilidade de atores públicos e privados. Predomina o equilíbrio entre consensos e conflitos, dentro de uma dinâmica pluralista, pois custos e benefícios são distribuídos para a coletividade e também para interesses restritos. Servem como exemplo os códigos de trânsito e de ética, assim como o aborto e a eutanásia (Secchi, 2022).

b) Políticas distributivas: os benefícios são concentrados para alguns grupos de atores. Trata-se de política que se desenvolve em arena menos conflituosa, pois são custeadas pela coletividade. Sua maior dificuldade reside em delimitar quem seriam os beneficiários. Na etapa de formulação destas políticas, predomina a troca de apoios. Servem como exemplos

algumas gratuidades de taxas, benefícios e incentivos fiscais (Secchi, 2022).

c) Políticas redistributivas: são políticas marcadas por conflitos que beneficiam apenas alguns conjuntos de atores, mas são custeadas por outros. Representa um jogo de soma zero, por isso a polarização. Durante a formulação de políticas redistributivas, formam-se elites antagônicas em prol da efetivação ou não das políticas. O maior exemplo deste tipo de política pública são as cotas raciais para universidades (Secchi, 2022).

d) Políticas constitutivas: são também definidas como políticas estruturadoras ou que definem as competências, jurisdições, regras de disputa política. Estão acima das demais, por isso chamadas *meta-polices*. São exemplos as regras do sistema eleitoral (Secchi, 2022).

Secchi (2022) refere que as políticas geralmente agregam características de dois ou mais tipos de política. Assim, pode-se ponderar que as políticas públicas referentes à desinstitucionalização de adolescentes em medida de proteção de acolhimento encontram-se entre as políticas regulatórias e distributivas, além de tratar-se de serviço de alta complexidade.

Ampliando a discussão sobre as tipologias das políticas públicas, analisadas por Secchi (2022), oportuno referir as etapas ou ciclos das políticas públicas, conforme estudo referenciado por Klaus Frey (2000).

O autor propõe distinguir o ciclo das políticas públicas em cinco fases: percepção e definição de problemas, agenda, elaboração de programas, implementação das políticas e avaliação para eventuais correções das políticas.

Na etapa de percepção, Frey (2000) aduz que um fato pode ser percebido como um problema político por grupos sociais isolados, mas também por grupos políticos ou pela administração pública. A mídia, por sua vez, possui elevada importância como ator na construção da relevância do problema em questão. Por outro lado, um problema possui importância quando adquire relevância.

Na etapa da agenda é que uma questão assume, de fato, questão política, com possibilidade de ser adiado ou até mesmo excluído do ciclo, já que cada ator possui seus interesses e luta por eles, ou desiste de alguns outros.

A terceira etapa, a elaboração de programas e de decisões, é o momento em que são escolhidas alternativas para sanar questões políticas ou para determinar possíveis alternativas para sua evolução, avaliação de custos e efeitos, conforme Saraiva (2000).

O quarto momento do ciclo é a aplicação da política pela máquina burocrática do governo, ensina Saraiva (2000), momento em que há organização do aparelho administrativo

e dos recursos humanos, financeiros e materiais necessários à execução. Frey (2000) entende que é nesta etapa que se torna necessário analisar até que ponto foram cumpridas as ações e quais eventuais causas dos 'déficits'.

Na última etapa do ciclo, mas não menos importante, ocorre a avaliação da política e a correção das ações. Nesse momento avaliam-se os resultados, os efeitos e se verifica se as metas almejadas foram atingidas. Saraiva (2006) refere que é a etapa do *policy cycle* que mais se tem destacado nos últimos tempos.

Secchi (2022), por sua vez, entende que sete são os ciclos das políticas públicas, quais sejam: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisões, implementação, avaliação e extinção.

Imagem 01 - Ciclo das Políticas Públicas.



Fonte: Elaborado pela autora (2025) com base em Secchi (2022).

Antes do ECA a institucionalização era a prioridade, sendo vista como a forma mais eficaz de proteger e amparar. Após a promulgação do estatuto protetivo, a institucionalização passou a ser a última possibilidade a ser aventada, esgotadas as outras formas de proteção (orientação, matrícula em escola, apoio, encaminhamentos de saúde e de assistência social).

Após o ano de 2009, quando então o ECA passou a considerar o acolhimento familiar como prioritário, o acolhimento institucional começou a ser visto como ainda menos eficaz, porém, necessário, diante das particularidades de cada criança ou adolescente que necessita do serviço, aliado ao perfil restrito de famílias acolhedoras, que muitas vezes não querem receber adolescentes em seus lares.

O termo desinstitucionalização, surgido em 1960, nos Estados Unidos, fazia referência ao processo de alta e reinserção social de pacientes psiquiátricos, ou seja, termo usado como desospitalização, como conforme Denise Dias Barros (1998). Em 1970, com o desenvolvimento do movimento da reforma psiquiátrica, consolidado na Itália, constituía um processo de reforma e assistência à saúde mental.

Sob o enfoque emocional e afetivo, Elizabeth Piemont Constantino (2000) reflete que o momento de transição pode se apresentar como uma situação de conflito entre estar na instituição e estar na sociedade, o que pode fazê-los sentirem-se perdidos nos “dois mundos”.

Vale considerar que, nos casos em que o protegido sai da instituição de acolhimento e retorna para sua família natural ou extensa, fica condicionado à análise dos avanços familiares e da superação da problemática que ensejou a institucionalização. De igual forma, quando o protegido não retorna para a família natural ou extensa, mas encontra família substituta na modalidade adoção, resta salvaguardado por garantias da efetivação dos seus direitos na nova formação familiar.

Em contrapartida, o protegido sem possibilidade de retorno para a família natural ou extensa, bem como sem pretendentes aptos à adoção para o seu perfil (seja em razão da idade avançada ou de outros fatores determinantes), acaba por vivenciar o acolhimento até atingir a maioridade, restando desamparado legalmente e merecendo, portanto, inserção em políticas públicas efetivas que auxiliem na construção da sua autonomia. É nesse sentido que a presente investigação ganha relevância, por lançar luzes para um aspecto que demanda atenção e se refere às dificuldades na desinstitucionalização de acolhidos sem retorno à família de origem e sem pretendentes à adoção.

Adolescentes com grandes períodos de institucionalização tendem a ter vínculos familiares fragilizados, assim como vínculos comunitários diminutos, o que os coloca em situação de desamparo no período pós institucionalização. Egressos do serviço de acolhimento podem seguir caminhos negativos a partir da visão que muitas vezes a instituição tem deles (e que é reforçada pela sociedade). Refere Furlan (2020, p. 20) que “ainda vigora no imaginário social um discurso de que a ausência de uma família estruturada pode acarretar a criação de um potencial criminoso e delinquente”. A pesquisa de Furlan, realizada em 2013, apontou a persistência de forte estigma sobre pessoas em situação de acolhimento institucional, produzindo uma identidade pública depreciada e vitimizante.

Com base em análises de diversos estudiosos da temática, bem como através da idealização pelo Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, no ano de 2013, o Conselho

Nacional de Justiça (CNJ), por meio da Resolução nº 543, de 10/01/2024, instituiu o Programa Nacional Permanente de Apoio à Desinstitucionalização de Crianças e Adolescentes Acolhidos e a Egressos de Unidades de Acolhimento – Programa Novos Caminhos/CNJ.

O objetivo do Programa Novos Caminhos é garantir um futuro promissor para jovens em situação de acolhimento, com apoio e ferramentas para a construção de sua autonomia.

Conforme mencionado, a idealização pelo TJSC deu-se no ano de 2013, porém, somente no ano de 2023 o CNJ, a partir da Diretriz Estratégica nº 11 da Corregedoria Nacional de Justiça, começou a expansão da iniciativa.

A implementação do Programa Novos Caminhos/CNJ deveria ser iniciada no prazo de até 6 (seis) meses a contar da publicação da Resolução, publicação esta ocorrida em 10/01/2024. Apesar da obrigatoriedade, não houve a implementação no referido prazo.

Assim, percebe-se que o ECA menciona desinstitucionalização gradual, mas ainda não há uma política abrangente e obrigatória, apenas iniciativas que partem de algumas premissas, como as mencionadas no Programa Novos Caminhos, temática sobre a qual pouco se encontra em termos de referenciais teóricos.

Desse modo, importante refletir sobre a deficiência de políticas públicas direcionadas aos desligados do acolhimento pela maioria, que deve ser discutido com base no conceito de desinstitucionalização aqui trazido, atrelado ao desenvolvimento da autonomia e preparação para a sociedade.

A República é uma opção para os jovens egressos do serviço de acolhimento institucional, já que possibilitará uma maior preparação para a vida adulta, de forma gradativa e cautelosa, oferecendo moradia, alimentação e profissionalização. Como se verá na análise dos dados coletados, porém, sequer conhecimento há a respeito desta possibilidade por parte de gestores e poucas referências possuem sobre o tema os entrevistados integrantes da equipe técnica do serviço.

O programa Novos Caminhos, de igual forma, mostra-se uma importante iniciativa na contribuição para a construção de um futuro íntegro e mais justo para os jovens egressos das casas de acolhimento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assentadas as premissas que norteiam a medida de proteção de acolhimento institucional, seu histórico e principais dificuldades no desenvolvimento das políticas públicas

que a integram, é possível ter um panorama sobre a temática e, a partir dele, enfrentar o problema de pesquisa em si, o qual é focado na situação de adolescentes na iminência de serem desinstitucionalizados, tendo por recorte territorial o Município de Uruguaiana.

Como mencionado por ocasião da exposição da metodologia, além de todo o referencial bibliográfico e normativo, a pesquisa tem como fonte os atores envolvidos neste processo, alcançando tanto os próprios institucionalizados quanto a rede de proteção responsável pelo gerenciamento desta política pública. É desta análise que o intuito é colher as percepções e poder construir indicativos de caráter propositivo.

Para uma exposição que seja dotada de cientificidade, faz-se necessário, neste momento, apontar (resgatando o que fora anunciado na metodologia) o modo de condução do processo de observação e coleta de dados junto aos adolescentes institucionalizados, bem como dos demais entrevistados.

Quanto aos sentimentos dos acolhidos em relação ao ambiente do acolhimento, as entrevistas demonstraram sentimentos de restrição de liberdade, espera, apoio, tempo ocioso e a ausência de cursos profissionalizantes.

A percepção dos protegidos sobre a maioridade, o desligamento e o futuro é de que todos os entrevistados conhecem a extinção automática aos 18 anos, mas compartilham do sentimento de ausência de objetivos, desejo de retorno para a família de origem, anseio de ingresso no mercado de trabalho e sentimento de solidão. Há desconhecimento sobre as repúblicas para jovens.

As conclusões dos entrevistados integrantes da rede de proteção acerca da desinstitucionalização mostraram disparidade entre o acompanhamento de egressos, falta de conhecimento sobre repúblicas, reconhecimento da necessidade de um olhar para os egressos, indispensabilidade de se trabalhar da individualidade do acolhido, falta de suporte para o exercício da cidadania e ausência de planejamento estratégico para acolhidos.

O modelo atual da institucionalização é pautado por proteção e garantia de que não terão seus direitos, em tese, violados durante o acolhimento, mas ficam desprovidos de qualquer amparo após a institucionalização. Vimos, no decorrer do trabalho, que as políticas públicas e práticas de acolhimento para crianças e adolescentes sofreram impactantes variações, segundo visões sociais, histórias, normativas e, até mesmo, estruturais (Negrao; Constantino, 2011).

A transformação mais impactante, no Brasil, promovida pela promulgação da Constituição Federal de 1988, não foi capaz de alterar totalmente o paradigma. O ECA

(Brasil, 1990) aduz que acolher crianças e adolescentes é a última hipótese, quando esgotadas as outras medidas de proteção existentes na legislação protetiva.

Mas seria possível acabarmos com as instituições de acolhimento? Conforme mencionado por um dos entrevistados, embora haja preferência pelo acolhimento familiar, o acolhimento institucional pode e deve fornecer vivência comunitária, auxiliar nas questões de rotina, vínculo escolar, noções de saúde e higiene, já que muitas crianças e adolescentes não têm acesso a isso antes do acolhimento.

As casas de acolhimento do Município de Uruguaiana, sob a tutela do poder executivo municipal, detêm a guarda provisória dos protegidos institucionalizados até que sejam reinseridos em seus núcleos familiares, encontrem pretendentes à adoção ou atinjam a maioridade. Para que ocorra a última hipótese, a transição da adolescência para a fase adulta se dá enquanto o protegido está institucionalizado e necessita de atenção especial através de políticas públicas. Essa transição toca sobremaneira os profissionais que atuam com a temática (rede de proteção, instituição de acolhimento, Judiciário e Ministério Público), os quais percebem que a família não tem estrutura para receber o protegido de volta em seu núcleo e também constata que inexistem habilitados no cadastro da adoção para o perfil do acolhido (da adolescência para fase adulta).

A defesa do acompanhamento singular dos adolescentes institucionalizados e prestes a serem desligados, com a contínua intervenção, tanto para quem exerce os cuidados quanto para que os recebe, é desafiador, já que o próprio ECA refere a extinção automática de medida de proteção aos 18 anos, sem indicar outros olhares protetivos.

A necessidade de políticas públicas específicas que possam abarcar a questão do desligamento, entrando, assim, na agenda da governança, com reflexão sobre os recursos, acompanhamento de egressos, é desafio longo.

Os entrevistados mencionaram que pouco sabem sobre as repúblicas para jovens egressos do acolhimento. Manifestaram-se no sentido de que outros Estados as possuem, mas que o Rio Grande do Sul ainda é iniciante na temática. Os profissionais que trabalham no serviço de acolhimento (psicólogo e assistente social) compartilham do pouco conhecimento sobre o assunto, a despeito de concordarem com a implementação, caso esteja na agenda pública.

De igual forma, o Programa Novos Caminhos, instituído pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio da Resolução nº 543, de 10/01/2024, busca apoio à desinstitucionalização de crianças e adolescentes acolhidos e a egressos de unidades de

acolhimento. Não obstante a resolução seja datada de janeiro de 2024, com prazo de implementação em 6 meses após a publicação, percebe-se que, mesmo após um ano da publicação, tão somente 4 Tribunais possuem acordos já finalizados, quais sejam, Amazonas, Pará, Tocantins e o precursor Tribunal de Justiça de Santa Catarina.

É possível assumir que existam desencontros entre as políticas públicas e jovens que passaram pelo desligamento institucional por maioria. Lacuna agravada quando os vínculos estão fragilizados com suas famílias de origem (se é que existem), quando há falta de investimento nas políticas e falta de conhecimento sobre o porvir.

Maior ainda é a lacuna, como mencionado por Magalhães (2020, p. 277), com a escassez de estudos sobre o tema dos egressos do acolhimento. A relação com o trabalho nesse contexto torna-se um desafio, uma vez que se carece de conhecimento teórico-prático para seu embasamento.

Apesar de o ECA privilegiar a colocação em famílias acolhedoras (art. 34, §1º, ECA) em detrimento do acolhimento institucional, a experiência prática da pesquisadora com os processos de acolhimento institucional revelam que a institucionalização está longe de ter fim. O perfil aceito pelas famílias acolhedoras cadastradas é diminuto, assim como o perfil restrito dos casais que se habilitam à adoção, situação que faz com que as instituições de acolhimento sejam as únicas alternativas para, principalmente, aqueles adolescentes prestes a atingirem a maioria.

Assim, percebe-se que a pesquisa não se encerra aqui, tampouco restitui o que já aconteceu. Ela intenciona adentrar nos desafios e possibilidades dos adolescentes egressos do serviço de acolhimento e lançar luzes para que sejam vistos, ouvidos, sentidos como sujeitos de direitos, para além desta pesquisa. As histórias de cada adolescente institucionalizado devem circular pelas políticas públicas, devem reivindicar espaços para a produção de outros modos de desligamento e desinstitucionalização, que não apenas a maioria e o fim da medida de proteção.

Falhas e lacunas como a falta de investimento na demanda de jovens egressos correspondem a uma segunda violação de direitos. Convém indagar as razões dessa omissão imposta (e por vezes escolhida) pelos agentes públicos. Assim, o abandono não pode ser analisado (reduzido) apenas na relação família, criança e adolescente, ou seja, sob a ótica das relações familiares. É necessário que seja analisado em um contexto ao qual se agrega o sistema social, institucional, jurídico, econômico e político do país (Magalhães, 2020, p. 16).

O ciclo do abandono ocasionado pela família precisa ser acabado pelo poder público com políticas públicas como as expostas na presente pesquisa. A temática precisa ser vista à luz da proteção integral, que não deve cessar aos 18 anos. Muito ainda precisa ser feito.

REFERÊNCIAS

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 nov. 2022

BARROS, Denise Dias. **Cidadania versus periculosidade social**: a desinstitucionalização como desconstrução do saber. Psiquiatria social e reforma psiquiátrica. Tradução. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1998. Acesso em: 15 jun. 2025.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Edições 34, 2011.

CONSTANTINO, Elizabeth Piemonte. **Meninos institucionalizados**: a construção de um caminho. São Paulo: Arte e Ciência. 2000.

DALLA VALLE, Paulo Roberto; FERREIRA, Jacques de Lima. **Análise de conteúdo na perspectiva de Bardin**: contribuições e limitações para a pesquisa qualitativa em educação. In *SciELO Preprints*. <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.7697>
Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA. LEI 8069/1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm . Acesso em: 20 nov. 2022.

FURLAN, Vinicius. **Infância institucionalizada**: identidade e acolhimento institucional. 1ª Edição. Curitiba, PR: Appris, 2020.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/ppp/article/view/89>. Acesso em: 08 jul. 2024

GATTI, Bernadete Angelina. **Grupo focal na pesquisa em Ciências Sociais e Humanas**. Brasília: Líber Livro, 2005.

GIBBS, Graham. **Análise de dados qualitativos**. Trad. Roberto Cataldo Costa. Porto Alegre: Artmed, 2009.

ISHIDA, Valter Kenji. **Estatuto da Criança e do Adolescente**: doutrina e jurisprudência. 23ª Edição. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores Sociais no Brasil**: conceitos, fontes de dados e aplicações. 6ª Edição. Campinas, SP: Editora Alínea, 2017.

MAGALHÃES, C.M. *et. al.*, **Aspectos peculiares do acolhimento institucional de crianças e adolescentes**. 1ª Edição: Editora Appris, 2020.

NEGRÃO, A.V.G., CONSTANTINO, E.P. **Acolhimento institucional em tempos de mudança:** uma questão em análise. São Paulo. Cultura Acadêmica, 2011.

NEGRÃO, A.V.G., CONSTANTINO, E.P. ONU. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br>. Acesso em: 02.07.2025.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas:** conceitos básicos. Manuscrito elaborado para el Programa de Apoyo a la Gerencia Social em Brasil. Banco Interamericano de Desarrollo: INDES, 1997. Disponível em: <http://portal.mda.gov.br/o/1635738>. Acesso em 29 out. 2023.

SARAIVA, João Batista Costa. **Direito Penal Juvenil – Adolescente e Ato infracional:** Garantias Processuais e Medidas Socioeducativas, Porto Alegre. Livraria do Advogado: 2002.

SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas:** diagnóstico de problemas, recomendações e soluções. São Paulo: Editora Cengage, 2022.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas:** conceitos, casos práticos, questões de concursos. São Paulo: Editora Cengage, 2022.