



**UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL  
ÁREA DO CONHECIMENTO DE HUMANIDADES  
CURSO DE SERVIÇO SOCIAL**

**O EXCESSO DE ACOLHIMENTOS EM INSTITUIÇÕES DE ACOLHIMENTO DE  
CRIANÇAS E ADOLESCENTES NA PANDEMIA DA COVID-19 E OS IMPACTOS  
NO TRABALHO DO/A ASSISTENTE SOCIAL**

**TASSIANE DA SILVA OLIVEIRA STEVENS**

**CAXIAS DO SUL**

**2022**

**TASSIANE DA SILVA OLIVEIRA STEVENS**

**O EXCESSO DE ACOLHIMENTOS EM INSTITUIÇÕES DE ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NA PANDEMIA DA COVID-19 E OS IMPACTOS NO TRABALHO DO/A ASSISTENTE SOCIAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Serviço Social da Universidade de Caxias do Sul como pré-requisito para a obtenção do título de bacharela em Serviço Social.

Orientadora: Profa. Ma. Rosane Fontana Lorenzini

**CAXIAS DO SUL**

**2022**

*Mesmo quando tudo pede um pouco mais de calma  
Até quando o corpo pede um pouco mais de alma  
A vida não para  
Enquanto o tempo acelera e pede pressa  
Eu me recuso faço hora vou na valsa  
A vida é tão rara  
Enquanto todo mundo espera a cura do mal  
E a loucura finge que isso tudo é normal  
Eu finjo ter paciência  
E o mundo vai girando cada vez mais veloz  
A gente espera do mundo e o mundo espera de nós  
Um pouco mais de paciência  
Será que é o tempo que lhe falta pra perceber  
Será que temos esse tempo pra perder  
E quem quer saber  
A vida é tão rara, tão rara  
Mesmo quando tudo pede um pouco mais de calma  
Até quando o corpo pede um pouco mais de alma  
Eu sei, a vida não para  
A vida não para não  
A vida não para não*

***Paciência***

***Canção de Lenine***

Dedico esse trabalho a Deus, ao meu filho ***Francisco Stevens***, a todas as crianças e adolescentes, aos atores da sociedade civil e demais profissionais que lutam pela materialização dos direitos destes pequeninos e jovens que ainda sonham com dias melhores.

## **ATA DE ARGUIÇÃO DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

Aos 13 dias do mês de dezembro de 2022, na sala virtual <https://meet.google.com/mrv-rqax-yhk?authuser=1> reuniu-se a Comissão Examinadora, indicada pelo Núcleo Estruturante do Curso de Serviço Social desta Universidade, integrada pelos seguintes membros: Prof.<sup>a</sup> Dra Ana Maria Paim Camardelo, Prof.<sup>a</sup> Ms. Joana de Hamburgo e Prof.<sup>a</sup> Ms. Rosane Inês Fontana Lorenzini para realizar a arguição do Trabalho de Conclusão de Curso da aluna Tassiane da Silva Oliveira Stevens, intitulado “**O EXCESSO DE ACOLHIMENTOS EM INSTITUIÇÕES DE ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NA PANDEMIA DA COVID-19 E OS IMPACTOS NO TRABALHO DO/A ASSISTENTE SOCIAL**”, tendo por palavras-chave: “Acolhimento Institucional, Serviço Social, Pandemia COVID-19”, contabilizando um total de 128 páginas. Este trabalho foi orientado pela Prof.<sup>a</sup> Ms. Rosane Inês Fontana Lorenzini, tendo sido previamente entregue à Comissão Examinadora e avaliado de acordo com os critérios de avaliação do Trabalho de Conclusão de Curso estabelecidos pelo Curso de Serviço Social, recebendo as seguintes notas: (a) Nota do Desempenho do aluno no processo de orientação e construção do TCC (peso de 20 pontos): **20 pontos**.

(b) Nota do Trabalho Escrito (peso de 60 pontos): **60 pontos**.

(c) Nota da Apresentação Oral e Arguição (peso de 20 pontos): **20 pontos**.

**Nota Final (a) + (b) + (c) = 100 pontos**. Transformada no código 4 (**Quatro**) conforme Regimento Interno da UCS.

**Comissão Examinadora:**

Acadêmica

Prof.<sup>a</sup> Dra Ana Maria Paim Camardelo

Tassiane da Silva Oliveira Stevens

Prof.<sup>a</sup> Ms. Joana de Hamburgo

Prof.<sup>a</sup> Ms. Rosane Inês Fontana Lorenzini

(Orientadora)

## AGRADECIMENTOS

Findar esse rico e tão querido processo é um momento de gratidão imensa. Muitas pessoas fizeram parte dessa trajetória, e a fé me conduziu até a última palavra escrita e refletida aqui. Agradeço imensamente a Deus, pela fé, pela experiência da força e da persistência.

Agradeço a minha família, primeiramente ao meu filho amado, que em muitos momentos quis minha atenção e eu precisei dividir-me para dar conta do processo. Tudo é por você meu filho!

Agradeço ao meu querido pai, que sempre me incentiva e também cobra para que eu siga em frente, firme e forte. Agradeço ao meu marido pela compreensão dos momentos de ausência; a minha mãe pela ajuda quando precisei de sua atenção para mim ou para os meus.

Agradecimento as professoras e professores que fizeram parte deste processo, e em especial a professora, supervisora acadêmica e orientadora de TCC Rosane, que me mostrou um olhar que acolhe e luta constantemente, uma pessoa admirável. Com você aprendi tanto que não posso mensurar, mas quero imensamente agradecer a tua dedicação e dizer que és um exemplo de profissional e de professora para mim!

Aos colegas de trabalho, pelo apoio e subsídios para que esse estudo se materializasse. Em especial a Josi, minha supervisora de campo, que me ensinou a ser uma assistente social comprometida, envolvida e humana, e a sua “dupla” Carina, uma pessoa extremamente profissional e comprometida com o que faz.

Agradeço a minha colega de trabalho, de curso, e amiga para a vida, Pati, pelas imensas trocas e aprendizados, juntas, não soltamos a mão uma da outra e conseguimos chegar ao fim!

Agradeço imensamente as crianças e adolescentes do abrigo, que me ensinaram e ensinam tantas coisas, mas especialmente que a vida continua, que podemos ser alegres, que podemos permanecer a aprender, a viver, a amar e principalmente a ter esperança em dias melhores.

Esse trabalho é para vocês crianças e adolescentes da minha vida, em especial, para meu filho!

## RESUMO

O presente estudo representa o processo de aprendizagem reflexivo crítico para a conclusão do Curso de Serviço Social da Universidade de Caxias do Sul. Este estudo é fruto de uma pesquisa que ascende em um momento pandêmico em que ocorreu o Estágio Supervisionado em Serviço Social I, II e III, no período do ano de 2021 ao primeiro semestre de 2022. Tem como problema de pesquisa o seguinte questionamento: Como os Serviços de Acolhimento Institucional para crianças e adolescentes lidaram com o excesso de acolhimentos ocorridos durante a pandemia da COVID-19 e quais os impactos no trabalho técnico do/a assistente social? Para contemplar de forma organizada e satisfatória, o problema proposto, foram elencadas as seguintes questões norteadoras: 1 – O que é e como se organiza um serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes no Brasil? 2 – Como a Política da Assistência Social se organiza no Brasil? Quais são as suas diretrizes? 3 – Como a Política da Assistência Social se organizou para atender a demanda imposta pela pandemia da COVID-19 no país? 4 – Houve mudanças em relação aos fatores que motivaram os acolhimentos na pandemia em relação aos anteriores? 5 – Como se dá o trabalho do Serviço Social em uma instituição de acolhimento para crianças e adolescentes? Quais as mudanças que ocorreram no trabalho do/a assistente social com a pandemia da COVID-19? 6 – O que se buscou realizar para qualificar o trabalho do Serviço Social no espaço institucional para responder a demanda de trabalho? O objetivo principal deste estudo foi identificar, descrever e discutir, mediante análise documental, bibliográfica e de levantamento, o trabalho do/a assistentes sociais nos Serviços de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes no contexto da pandemia da COVID-19 no Brasil. Para a compreensão da realidade social foi utilizado o método materialista dialético crítico, valorizando as categorias: historicidade, totalidade, contradição, mediação, trabalho e cotidianidade. Com relação a abordagem, utilizou-se o enfoque quali-quantitativo ou misto, dentro dos parâmetros investigativos que são próprios de uma pesquisa conduzida no campo social. A coleta de dados se deu por meio de pesquisa bibliográfica, documental e de levantamento, com o intuito de realizar análises comparativas entre os resultados já consolidados por órgãos oficiais de pesquisa aplicada. Como importância deste estudo, destacou-se a agudização das expressões da questão social que a pandemia enfatizou, acarretando alterações importantes no trabalho profissional dos trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, e também quanto ao compromisso ético dos/as assistentes sociais em ofertar um serviço qualificado aos usuários desta política. Como resultados, evidenciou-se a precarização que a Política Pública de Assistência Social vem sofrendo e o impacto no trabalho do/a assistente social diante do excesso de acolhimentos de crianças e adolescentes durante a pandemia, o que impactou diretamente no atendimento qualificado aos usuários, reforçando práticas assistencialistas, historicamente conhecidas. Ainda, destacou-se a necessidade de investimento em pesquisas para analisar os impactos no trabalho dos profissionais, buscando, por meio de órgãos como a ABEPSS e o CFESS, apreender de forma aprofundada os impactos deste período no trabalho dos/as Assistentes Sociais.

**Palavras-chave:** Acolhimento Institucional. Serviço Social. Pandemia da COVID- 19.

## ABSTRACT

The present study represents the critical reflective learning process for the completion of the Social Service Course at the University of Caxias do Sul. This study is the result of research that takes place in a pandemic moment in which the Supervised Internship in Social Work I, II and III took place, from 2021 to the first half of 2022. Its research problem is the following question: How Did the Institutional Shelter Services for children and adolescents deal with the excess of shelters that occurred during the COVID-19 pandemic and what were the impacts on the technical work of the social worker? In order to contemplate the proposed problem in an organized and satisfactory manner, the following guiding questions were listed: 1 – What is and how is an institutional reception service for children and adolescents organized in Brazil? 2 – How is the Social Assistance Policy organized in Brazil? What are your guidelines? 3 – How was the Social Assistance Policy organized to meet the demand imposed by the COVID-19 pandemic in the country? 4 – Have there been changes in relation to the factors that motivated the receptions in the pandemic in relation to the previous ones? 5 – How does Social Service work in a shelter institution for children and adolescents? What changes have occurred in the work of the social worker with the COVID-19 pandemic? 6 – What was sought to be done to qualify the work of Social Work in the institutional space to respond to the demand for work? The main objective of this study was to identify, describe and discuss, through documental, bibliographical and survey analysis, the work of social workers in Institutional Sheltering Services for Children and Adolescents in the context of the COVID-19 pandemic in Brazil. To understand the social reality, the critical dialectical materialist method was used, valuing the categories: historicity, totality, contradiction, mediation, work and everyday life. Regarding the approach, a quali-quantitative or mixed approach was used, within the investigative parameters that are typical of research conducted in the social field. Data collection was carried out through bibliographical, documentary and survey research, with the aim of carrying out comparative analyzes between the results already consolidated by official bodies of applied research. As the importance of this study, the sharpening of the expressions of the social issue that the pandemic emphasized was highlighted, leading to important changes in the professional work of workers in the Unified Social Assistance System - SUAS, and also in terms of the ethical commitment of social workers to offer a qualified service to users of this policy. As a result, the precariousness that the Public Social Assistance Policy has been suffering and the impact on the work of the Social Worker in the face of the excessive reception of children and adolescents during the pandemic, which directly impacted on the qualified service to users, reinforcing practices welfarists, historically known. Also, the need for investment in research was highlighted to analyze the impacts on the work of professionals, seeking, through bodies such as ABEPSS and CFESS, to apprehend in depth the impacts of this period on the work of Social Workers.

Keywords: Institutional Reception. Social Work. COVID-19 Pandem

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Exemplo de material informativo disponibilizado pela FAS sobre o uso de máscaras nas repartições públicas. ....	57
Tabela 2: Plano de prevenção e combate à pandemia de coronavírus baseado no Plano de contingência da FAS - julho 2020. ....	58
Tabela 3: Grupos da BNR e implicações da COVID-19 à realização de seu trabalho.....	61
Tabela 4: Unidades de acolhimento institucional com crianças de 0 a 5 anos entre o público por frequência de visitas familiares permitidas. ....	75
Tabela 5: Capacidade das unidades de acolhimento institucional e familiar e média de ocupação no primeiro semestre de 2021 no município de Caxias do Sul/RS. ....	82

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Casos de Infecção por COVID-19. ....	50
Gráfico 2: Mortes por COVID-19 .....	51
Gráfico 3: Recuperados da COVID-19 .....	51
Gráfico 4: Novos casos de contaminação por COVID-19 .....	52
Gráfico 5: Comparativo dos números da Pandemia da COVID-19 .....	52
Gráfico 6: População brasileira, de acordo com as divisões do mercado de trabalho, 2º trimestre 2022 .....	53
Gráfico 7: Medidas preventivas de cuidados e de higiene adotadas pelos respondentes da pesquisa nas instituições de acolhimento. ....	68
Gráfico 8: Sobre o reordenamento dos espaços nos serviços de acolhimento institucional...68	
Gráfico 9: Desdobramentos dos casos de COVID nos Serviços de Acolhimento segundo os respondentes da pesquisa entre os meses de maio, junho e julho de 2020.....	69
Gráfico 10: Novos Acolhimentos no município de Caxias do Sul, 2019.....	70
Gráfico 11: Novos Acolhimentos no município de Caxias do Sul, 2020.....	70
Gráfico 12: Novos acolhimentos no município de Caxias do Sul, 2021.....	71
Gráfico 13: Novos Acolhimentos no município de Caxias do Sul, 2022.....	71
Gráfico 14: Total de novos acolhimentos por ano, de jan. de 2019 a set. de 2022. ....	73
Gráfico 15: Mudanças no regime de trabalho em unidades de acolhimento institucional com crianças de 0 a 5 anos entre seu público em 2020 .....	76
Gráfico 16: Unidades de acolhimento institucional com crianças entre 0 e 5 anos entre seu público que adotaram medidas recomendadas para prevenir e isolar casos suspeitos ou confirmados de COVID-19 .....	76
Gráfico 17: Série histórica do total de crianças em acolhimento por mês e ano em que esteve acolhida - Brasil (2009-2021).....	77
Gráfico 18: Equalização dos novos acolhimentos entre janeiro de 2019 a setembro de 2022 em unidades de acolhimento institucional no município de Caxias do Sul/RS. ....	78
Gráfico 19: Fatores de novos acolhimentos em instituições de acolhimento de janeiro de 2019 a setembro de 2020 em Caxias do Sul/RS .....	80
Gráfico 20: Proteção Social Especial de Alta Complexidade - Total de acolhimentos mensal município de Caxias do Sul/RS, 2019 .....	97
Gráfico 21: Proteção Social Especial de Alta Complexidade - Total de acolhimentos mensal município de Caxias do Sul/RS, 2020 .....	98
Gráfico 22: Proteção Social Especial de Alta Complexidade - Total de acolhimentos mensal município de Caxias do Sul/RS, 2021 .....	98
Gráfico 23: Proteção Social Especial de Alta Complexidade - Total de acolhimentos mensal município de Caxias do Sul/RS, 2022 .....	99

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Linha do tempo dos direitos da criança e do adolescente. ....	37
Quadro 2: Linha do tempo - declarações, recomendações e orientações internacionais e nacionais quanto à pandemia da COVID-19 e os serviços de acolhimento em 2020 .....	66

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>2 CRIANÇAS E ADOLESCENTES NA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA .....</b>	<b>24</b>
2.1 PRIMÓRDIOS DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL .....	24
2.2 NOVOS SUJEITOS DE DIREITOS E O ECA: O GRITO DE LIBERDADE .....	31
2.3 PROTEÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO NACIONAL E MUNICIPAL: OS NOVOS RUMOS DO ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL NO BRASIL .....	39
<b>3 CONTEXTUALIZAÇÃO DA PANDEMIA DA COVID-19 NO PAÍS E NOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES.....</b>	<b>47</b>
3.1 A PANDEMIA DA COVID-19 NO CONTEXTO MUNDIAL, NACIONAL E MUNICIPAL.....	47
3.2 A (DES) ORGANIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DIANTE DA PANDEMIA DA COVID-19 .....	54
3.3 SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO NA PANDEMIA DA COVID-19 .....	63
<b>3.3.1 O Reordenamento das Instituições de Acolhimento para Crianças e Adolescentes durante a pandemia da COVID-19 e os Novos Acolhimentos.....</b>	<b>74</b>
<b>4. SERVIÇO SOCIAL NOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES.....</b>	<b>84</b>
4.1 O PROJETO ÉTICO-POLÍTICO DO SERVIÇO SOCIAL E SEUS DESDOBRAMENTOS NOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: ALGUMAS REFLEXÕES .....	84
4.2 O TRABALHO TÉCNICO DO SERVIÇO SOCIAL EM INSTITUIÇÕES DE ACOLHIMENTO PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES: REFLEXÕES DO TRABALHO NA PANDEMIA E O EXCESSO DE ACOLHIMENTOS .....	92
4.3 DESAFIOS DE QUALIFICAR O SERVIÇO SOCIAL NO CENÁRIO DA PANDEMIA .....	101
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>109</b>

<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>117</b>
--------------------------	------------

## 1 INTRODUÇÃO

*“Está errada a educação que não reconhece a justa raiva, na raiva que protesta contra as injustiças, contra a deslealdade, contra o desamor, contra a exploração e a violência um papel altamente formador.”*

Paulo Freire

O presente estudo representa o processo de aprendizagem reflexivo crítico para a conclusão do curso de Serviço Social, por meio da elaboração do Trabalho de Conclusão do Curso de Serviço Social (TCC<sup>1</sup>), da Universidade de Caxias do Sul. Este estudo é fruto de uma pesquisa que ascende em um momento pandêmico em que ocorreu o Estágio Supervisionado em Serviço Social I, II e III, no período do ano de 2021 ao primeiro semestre de 2022.

Segundo Abramides (2003, p.16 apud ABEPSS, 2010, p.4):

A partir da concepção definida pelas diretrizes curriculares aprovadas nos fóruns da ABEPSS, a temática do estágio na formação profissional deve constituir-se em aprofundamento permanente no interior do debate acadêmico, como elemento constituinte e constitutivo da formação profissional, e de competência das unidades de ensino no processo formativo. Nessa direção o tratamento dado ao estágio deve ser pauta constante dos fóruns da ABEPSS, no sentido de antecipar-se de forma articulada e organizada, na defesa do projeto ético-político da profissão, do ensino da formação de qualidade; pressupostos das diretrizes.

Iamamoto (2020) destaca que a pesquisa tem um papel fundamental na formação do profissional de Serviço Social pois é a partir do conhecimento teórico e da aproximação da práxis que o acadêmico compreenderá de forma processual a indissociabilidade entre a teoria e a prática, solidificando o conhecimento baseado nas três dimensões teórico-metodológica, técnico-operativa e ético-política. Ainda menciona que a partir disso que o estudante poderá compreender a dimensão investigativa e interventiva da profissão.

A pesquisa docente e discente, na graduação e pós-graduação, é um recurso indispensável para a compreensão das múltiplas formas de desigualdades sociais e dos processos de exclusão delas decorrentes – econômicos, políticos e culturais -, sua vivência e enfrentamento pelos sujeitos sociais na diversidade de sua condição de classe, gênero, raça e etnia. Ora, é este o terreno de onde emanam as demandas profissionais por parte do Estado, o empresariado, de outros segmentos da sociedade civil que atuam no amplo campo da pobreza e da exclusão. É também o “chão” para a construção das respostas do Serviço Social, consubstanciadas em propostas de trabalho nos marcos das políticas sociais públicas e privadas e das lutas dos vários segmentos sociais pela preservação de suas condições de vida e trabalho, dos direitos sociais e humanos (IAMAMOTO, 2020, p. 299).

---

<sup>1</sup> O Trabalho de Conclusão de Curso é uma monografia científica, exigência curricular para obtenção de diploma de graduação em Serviço Social. É o trabalho no qual o aluno sistematiza o seu conhecimento, como resultado de um processo investigativo, a partir de uma indagação teórica, preferencialmente provocada pela prática de estágio. Ou seja, trata-se da problematização, teoricamente fundamentada, de um tema colhido na experiência de estágio ou de pesquisa (IAMAMOTO, 2020, p. 311-312).

No decurso do estudo, teve-se como delimitação de tema, os impactos no trabalho do/a assistente social diante do excesso de acolhimentos de crianças e adolescentes, durante a pandemia da COVID-19, nos Serviços de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes no Brasil e no município de Caxias do Sul/RS. Isso se deu, devido aos estágios curriculares supervisionados que ocorrerem em uma instituição de acolhimento para crianças e adolescentes do município de Caxias do Sul/RS, durante o momento da pandemia no período do ano de 2021 e primeiro semestre de 2022.

O objeto da intervenção profissional é o segmento da realidade que lhe é posto como desafio, é o aspecto determinado de uma realidade total sobre o qual irá formular um conjunto de reflexões e de proposições para intervenção. Sua construção e reconstrução permanente ocorrem a partir da localização da questão central a ser trabalhada e das ideias básicas que nortearão o processo (BAPTISTA, 2007, p. 31).

O problema que se vislumbrou foi em interpretar de que forma os Serviços de Acolhimento Institucional de Crianças e Adolescentes trabalharam diante do excesso de acolhimentos durante o período da COVID-19 e quais foram os impactos que se teve no trabalho técnico dos/as Assistentes Sociais diante deste desafio imposto. Para contemplar de forma organizada e satisfatória, o problema proposto, foram elencadas as seguintes questões norteadoras: 1 – O que é e como se organiza um serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes no Brasil? 2 – Como a Política da Assistência Social se organiza no Brasil? Quais são as suas diretrizes? 3 – Como a Política da Assistência Social se organizou para atender a demanda imposta pela pandemia da COVID-19 no país? 4 – Houve mudanças em relação aos fatores que motivaram os acolhimentos na pandemia em relação aos anteriores? 5 – Como se dá o trabalho do Serviço Social em uma instituição de acolhimento para crianças e adolescentes? Quais as mudanças que ocorreram no trabalho do/a assistente social com a pandemia da COVID-19? 6 – O que se buscou realizar para qualificar o trabalho do Serviço Social no espaço institucional para responder a demanda de trabalho?

Essas inquietudes se deram durante o período do estágio supervisionado em Serviço Social, em uma instituição de acolhimento para crianças e adolescentes, em que se percebeu que devido as recomendações dos órgãos de saúde, era necessário reinventar o trabalho interventivo e investigativo de assistentes sociais. Um trabalho antes realizado baseado na proximidade com o usuário e nos vínculos formados para a construção da transformação da realidade, agora era muitas vezes realizada por meio do distanciamento e o isolamento social, como meio de garantir a proteção de todos e todas.

A justificativa para a realização deste estudo se dá principalmente pelo fato de que o Código de Ética dos/as Assistentes Sociais, Resolução CFESS 273/93, em seu artigo terceiro,

alínea d) afirma que a categoria deve “ *participar de programas de socorro a população em situação de calamidade pública<sup>2</sup>, no atendimento e defesa de seus interesses e necessidades*”, então nesse sentido compreende-se a importância que o/a assistente social teve no atendimento da população no período da pandemia, e na urgência em que seu trabalho fosse realizado de forma presencial ou o mais próximo possível e necessário dos usuários e das políticas públicas, em especial, da Política Pública de Assistência Social, objeto desse estudo. Outro elemento que justifica esse estudo, também se dá pelo Código de Ética da categoria, em seu princípio X, que infere que o “*Compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população e com o aprimoramento intelectual, na perspectiva da competência profissional*”, que instiga ao questionamento, de que forma se qualificou o trabalho de assistentes sociais no período da pandemia da COVID-19 diante das limitações e desafios impostos?

Refletir acerca da questão que a pandemia trouxe para o modo de trabalhar, nutre o dilema da qualificação do trabalho que se oferta aos usuários. A precarização na oferta das políticas públicas, nos serviços, na limitação do fazer profissional, no excesso de demandas de trabalho, trazem à tona questões que precisam ser elaboradas, buscando respostas para antigos problemas que se evidenciaram e agravaram no período da pandemia. Diante disso, a importância deste estudo está na possibilidade de compreender e dar visibilidade ao trabalho dos/as assistentes sociais inseridos na proteção social de alta complexidade da Política de Assistência Social, buscando por este meio, elaborar reflexões e sugestões quanto a urgência e imediatividade que esses profissionais estão imersos diariamente.

O objetivo principal deste trabalho é identificar, descrever e discutir, mediante análise documental, bibliográfica e de levantamento, o trabalho do/a assistente social nos Serviços de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes no contexto da pandemia da COVID-19 no Brasil, buscando responder os seguintes objetivos específicos; 1- Descrever o que é e como se organiza um serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes no Brasil e no município de Caxias do Sul/RS; 2 – Identificar como a Política da Assistência Social se organiza no Brasil; 3 – Identificar e analisar como a Política da Assistência Social se organizou para atender a demanda imposta pela pandemia da COVID-19 no país e em Caxias do Sul/RS; 4 – Identificar e analisar quais os fatores que levaram aos acolhimentos durante a

---

<sup>2</sup> Decreto Legislativo nº 6 de março de 2020, em que reconhece o estado de calamidade pública no Brasil em decorrência da pandemia da COVID-19. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/portaria/DLG6-2020.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm). Decreto 55.128 de março de 2020, em que declara situação de calamidade pública em todo Rio Grande do Sul, disponível em: <https://saude.rs.gov.br/upload/arquivos/202003/19125910-decreto-55-128-20.pdf>. Decreto 55.548 de outubro de 2020, em que reitera a declaração de estado de calamidade pública na cidade de Caxias do Sul/RS, disponível em: <https://gcpstorage.caxias.rs.gov.br/documents/2020/10/03093682-2ed4-4cb3-b61e-224c552190ce.pdf>.

pandemia e se houveram mudanças em relação a períodos anteriores em que não havia pandemia; 5 – Determinar como se deu o trabalho do Serviço Social nas instituições de acolhimento e quais as mudanças que ocorreram no trabalho dos/as assistentes sociais com a pandemia da COVID-19; e 6 - Analisar como se qualificou o trabalho do Serviço Social no espaço institucional para responder a demanda de trabalho, se foi suficiente e quais os impactos e desafios que ocorreram para os profissionais de Serviço Social.

Diante dos questionamentos, inicialmente, buscou-se compreender o processo histórico em que surgem as instituições de acolhimento para crianças e adolescentes, analisando também, as inúmeras violações de direitos que ocorreram nesse percurso para que a sociedade pudesse perceber, questionar e buscar mudanças para este segmento.

É dentro do contexto dessas inquietações que nos encontramos. É a partir do reconhecimento da existência do caráter multiforme do conhecimento no Serviço Social que optamos pela percepção que apreende o conhecimento como produto de um processo metodologicamente construído, ou seja, pelo conhecimento produzido a partir da pesquisa no Serviço Social. Em síntese, se é que podemos apresentá-la, o conhecimento é para nós uma elaboração intelectual resultante do processo que ultrapassa o plano meramente sensível, pela mediação do raciocínio lógico, dialético e da consciência sobre a realidade do objeto observado. Na sua formulação teórico-metodológica, não pode o conhecimento ser deslocado da empiria para que assim possa dar conta do objeto na sua concretude e se apresentar no ponto de finalização como um produto histórico, conseqüentemente válido para uma realidade determinada; pois ainda que a empiria não represente todo o real, ela é importante e necessária ao trabalho teórico, por fornecer os dados no seu contexto histórico, na sua dinamicidade, na experiência sensível (SETUBAL, 2013, p. 34).

Para compreender o processo histórico da realidade e fazer a mediação com o tempo presente, se faz necessário o aprofundamento nas matrizes metodológicas por meio do método crítico dialético, de Karl Marx<sup>3</sup>.

O método traz a elucidação necessária para a compreensão da realidade social em sua estrutura, observando a forma em que se dá as relações sociais, suas estruturas e desdobramentos.

Pereira e Francioli (2011, p. 96) inferem que:

(...) o materialismo dialético busca compreender as mudanças do mundo a partir da realidade material, utilizando os critérios da análise da dialética para assim alcançar o conhecimento mais abrangente e detalhado da evolução. A dialética em uma concepção materialista não se limita em analisar e compreender as transformações e mudanças, mas sim busca compreendê-las a partir da realidade em que aconteceram.

---

<sup>3</sup> Teoria Marxista – “Marxismo é uma teoria social e uma doutrina política que se constitui por suas ideias fundamentais: uma periodização da história, concebida como um movimento progressivo através dos modos de produção antigo, asiático, feudal e capitalista moderno, e uma concepção do papel das classes sociais na constituição e transformação das estruturas sociais” (BOTTOMORE et al., 1999, p.445 apud TURCK, 2012, p. 15).

O materialismo dialético, de base materialista, procura, por meio de um método dialético, compreender as transformações sociais que ocorreram na sociedade, sendo este inseparável do materialismo histórico. A partir do momento que ocorre uma transformação ou mudança também se transforma e muda a história por meio da ação do homem sobre a natureza. Sendo assim, o materialismo histórico e dialético é um método de análise do desenvolvimento humano, levando em consideração que o homem se desenvolve à medida que age e transforma a natureza e neste processo também se modifica.

A compreensão da realidade em que esse estudo se debruçou, utilizou-se das categorias: historicidade, totalidade, mediação, contradição, cotidianidade e trabalho. Tais categorias foram fundamentais para a compreensão de forma a imergir na realidade social e compreender suas estruturas, podendo assim, vislumbrar possibilidades de transformações diante de desafios e possibilidades que as contradições colocaram.

Na categoria totalidade, conforme Konder (2008), compreende-se que um objeto de estudo é parte de um todo, e que a visão de um todo, passa a ser analisada sob a ótica da visão das partes, unidas e em constante mutação. Além disso, o autor defende que a totalidade está aquém da “soma das partes” pois é constituída também por visões diferentes que se complementam entre si. “Na maneira de se articularem e de constituírem uma totalidade, os elementos individuais assumem características que não teriam, caso permanecessem fora do conjunto” (KONDER, 2008, p. 37).

Pela categoria totalidade é possível analisar a realidade concreta que permeia a construção do processo histórico diante da evolução dos direitos das crianças e adolescentes. Foi possível vislumbrar os processos culturais que não permitem que os ciclos se rompam, e acabam por perpetuar-se entre as gerações, mesmo diante de afastamentos provisórios, observando a estruturação da divisão de classes que se sobrepõem aos direitos individuais e muitas vezes dos coletivos.

Na categoria mediação, compreende-se como o trabalho do/a assistente social quando este/a, em seu fazer profissional, acaba por estabelecer relações com os/as usuários/as e suas famílias e com a rede intersetorial de serviços, a fim de propor a execução de um plano de ação traçado para que possa realizar com a participação destes, a viabilização e a conscientização dos seus direitos. Conforme Konder (2008) a mediação é o intermédio entre cada face que precisa ser alcançada para chegar a um determinado fim. Ainda a mediação pode ser considerada dentro da intervenção dos assistentes sociais, no que tange o atendimento aos acolhidos e suas famílias, onde o profissional identifica necessidades singulares e particulares em cada história e propõe ações interventivas e propositivas para a garantia de direitos. Nesta categoria, foi observado os procedimentos e instrumentos de trabalho do/a assistente social,

como forma de transpor as desigualdades do modo de produção vigente, sendo que, muito do trabalho desenvolvido pela categoria, se dá de forma latente.

Na categoria contradição, pode-se compreender quais as possibilidades e potencialidades a serem trabalhadas a partir de um determinado ponto de vista. A contradição mostra que sempre haverá algo a ser feito, pois negamos uma parte da realidade objetivando outras possibilidades. Diante desta compreensão, observa-se a contradição existente nas instituições de acolhimento, permeando a questão da morosidade nos processos jurídicos, a reintegração familiar sendo o principal fator a ser trabalhado enquanto a criança ou adolescente aguarda na instituição a organização da família, e ainda a superlotação destas instituições, destacando ainda, os casos que são omissos as demais políticas públicas e ficam para atendimento na Política de Assistência Social, como de drogadição, doenças mentais e abuso sexual a outrem<sup>4</sup>, que colocam os demais usuários em risco. Fundindo-se com essa categoria, tem-se também ligada a esse traço da superlotação a alienação<sup>5</sup> que segundo Turk (2012, p. 13)

(...) é a ação ou estado pela qual ou no qual um indivíduo, grupo, instituição ou sociedade se tornam alheios, estranhos (...) em relação àquilo que constroem ou produzem em relação a si próprios e às relações que estabelecem nessa construção. Em síntese, alienar-se é não reconhecer-se com os produtos de seu trabalho, porque estranhos a seu produtor (...) Os níveis de alienação, para Marx, se constituem (...) a separação entre o homem e seu semelhante (...).

A categoria historicidade é o movimento que perpetua a construção de um determinado sujeito. Faz parte do contexto, a sociedade, o modo de produção capitalista, suas histórias de vida e cultura. Nesse importante aspecto, se constrói uma história, permeada de vivências e experiências que fazem parte da construção ontológica do ser e que por muitas vezes trazem as reproduções das relações sociais que permeiam as famílias usuárias do serviço. Ainda, destacou-se de que forma se dão os acolhimentos institucionais de crianças e adolescentes dentro do modo de produção capitalista.

Também foi importante a utilização para o desenvolvimento deste trabalho, da categoria cotidianidade, a qual, (FREDERICO, 2000 *apud* ALMEIDA 2017, p. 153-154):

O reflexo próprio da vida cotidiana pressupõe um materialismo espontâneo: os homens intuitivamente percebem que o mundo exterior existe de modo independente de sua consciência. Mas o conhecimento das coisas fica bloqueado por uma outra característica da cotidianidade: a vinculação imediata entre teoria e prática, que

---

<sup>4</sup> Por serem menores de idade e não haver programas que atendam a essa demanda de usuários, acabam por ser acolhidos em instituições para todos e todas. Há que se considerar que as instituições têm a política do não segregamento, o que deixa para a política pública de Assistência Social, todas as demandas que as outras políticas não atendem.

<sup>5</sup> Alienação nesse contexto está ligada ao fato da institucionalização dos trabalhadores e usuários ao próprio sistema de funcionamento, quando não há mais crítica.

conduz a uma imediatez do comportamento restrito à aparência manipulável das coisas, e desconhecedor da essência constitutiva dos fenômenos.

Essa categoria refere-se aos acontecimentos na vida das pessoas, aos quais se tornam uma reprodução social que não são conscientes e acabam por gerar ações espontâneas ou naturais. Cai-se no âmbito da naturalização das coisas, não refletindo sobre as tais.

Segundo Netto e Carvalho (2012, p. 29):

A vida cotidiana, portanto, se insere na história, se modifica e modifica as relações sociais. Mas a direção destas modificações depende estritamente da consciência que os homens portam de sua “essência” e dos valores presentes ou não ao seu desenvolvimento.

Ainda, soma-se a metodologia, a categoria trabalho, a qual Konder (2008, p.28) defende que o “trabalho é a mola que impulsiona o desenvolvimento humano”. Nessa categoria, compreende-se a categoria trabalho em toda a sua essência, no que se refere ao desenvolvimento humano e no lado negativo, que aliena e debilita os trabalhadores.

Nessa categoria é possível identificar a utilidade do ser social enquanto se torna útil na sociedade, e, no entanto, se aliena diante das características do capitalismo estrutural. Ambas as faces trazem para o fazer do/a assistente social um importante impacto se não observadas, pois o/a profissional precisa ter um olhar crítico, reflexivo e interventivo em sua práxis.

Com relação a abordagem, utilizou-se o enfoque quali-quantitativo ou misto<sup>6</sup> que segundo Prates (2012, p. 123),

Os chamados estudos quanti-qualitativos, mistos ou multimetodológicos se constituem na articulação de ambos os tipos de dados, que partem de fundamentos e características distintas. Embora os teóricos, especialmente os preocupados em produzir sobre pesquisa qualitativa, admitam a sua complementaridade ao interconectá-los, não admitem a flexibilização de características que possibilitem a constituição efetiva de uma unidade.

Entendemos que a caracterização de uma pesquisa como quanti-qualitativa ou mista difere dos estudos classificados como quantitativos ou qualitativos, e não só pode, como deve, valer-se de características de ambos, mesmo que enfatize um ou outro, confrontando-se com outro tipo de estudo, com particularidades que emanam de ambos. Exatamente por enfatizar a articulação de dados dos dois tipos, são mais coerentes com o método marxiano de investigação, que ressalta essa relação como necessária.

Em relação a natureza deste estudo, este se relaciona na perspectiva básica no que tange ao conhecimento sobre o impacto no trabalho de assistentes sociais diante da pandemia

---

<sup>6</sup> Os breves aportes realizados acerca do método marxiano e do enfoque misto mostraram particularidades comuns entre ambos, entre as quais destacamos: a perspectiva transformadora, emancipatória; os procedimentos dedutivo e indutivo; o uso articulado de dados quantitativos e qualitativos, atribuindo igual relevância a ambos, a expressão da voz dos sujeitos e a valorização não só de resultados, mas também do processo ou do caráter pedagógico da investigação; e por fim, a clareza de finalidade, orientada para a superação das desigualdades (PRATES, 2012, p. 127).

da COVID-19; como também tem relação com a perspectiva aplicada, quando este a partir do que foi observado, pode trazer novas reflexões ao modo de realizar o trabalho em instituições de acolhimento de crianças e adolescentes (GERHARDT; SILVEIRA, 2009).

Quanto aos objetivos, trata-se de uma investigação exploratória<sup>7</sup> no sentido em que busca conhecer o objeto deste estudo e então afirmar ou negar as hipóteses levantadas preliminarmente; descritiva<sup>8</sup>, quando observados os dados da realidade, descreve estes dados para evidenciar os dados existentes; explicativa<sup>9</sup>, quando procura nos dados da realidade a fonte para testar e comprovar se as hipóteses que foram confirmadas na pesquisa exploratória são possíveis ou não (GIL, 1989).

Em relação aos procedimentos, este estudo trata-se de uma pesquisa bibliográfica, documental e de levantamento, uma vez que se utilizou a legislação vigente para a construção dos marcos legais, dados disponibilizados por órgãos oficiais do governo e demais materiais já publicados como livros, artigos, dissertações ou teses publicadas na construção do conhecimento (GERHARDT; SILVEIRA, 2009). Também, destaca-se a utilização de materiais disponibilizados por órgãos oficiais do Serviço Social, tais como ABEPSS e CFESS.

O presente trabalho de conclusão de curso, está dividido em: introdução, mais três capítulos e considerações finais. Iniciando por esta introdução que busca sintetizar de forma breve o conteúdo que o leitor encontrará ao longo deste estudo, indicando o objeto deste estudo, o problema, as questões norteadoras, objetivos propostos, métodos de pesquisa, procedimentos adotados e a sua estruturação. No primeiro capítulo o leitor encontrará “*Crianças e Adolescentes em Acolhimento Institucional e a Proteção Social Brasileira*”, que aborda o aparato histórico do acolhimento institucional, bem como, se construiu a proteção social no país. Além disso, trará o processo de implementação dos direitos das crianças e adolescentes no país com vistas a evolução paralela internacional.

O segundo capítulo intitulado de “*Contextualização da Pandemia da COVID-19 no país e nos serviços de acolhimento institucional para crianças e adolescentes*”, explana de que forma a pandemia da COVID-19 se instaurou no mundo, no país e no município de Caxias do Sul-RS, bem como, nas instituições de acolhimento, exigindo urgência na transformação do trabalho e nos impactos na vida dos usuários e trabalhadores.

---

<sup>7</sup> As pesquisas exploratórias têm como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, com vistas na formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores (GIL, 1989, p. 44).

<sup>8</sup> (...) tem como objetivo principal a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis (GIL, 1989, p. 45).

<sup>9</sup> São aquelas pesquisas que têm como preocupação central identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos (GIL, 1989, p.46).

No capítulo três, nomeado pelo título “*Serviço Social nos Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes*”, faz considerações quanto ao trabalho do/a assistente social nessas instituições, iniciando pela materialização do Projeto Ético-Político, os impactos que a pandemia trouxe para a práxis profissional e os desafios impostos.

Nas considerações finais, destacou-se a respeito da reflexão crítica quanto aos achados neste estudo, bem como a proposição de possíveis ações buscando qualificar o Serviço Social nessas instituições, levando em consideração a relativa autonomia do/a assistente social devido aos limitantes das Instituições e das Políticas Públicas, gestadas no ideário neoliberal.

Evidenciou-se as expressões da questão social, as quais já existiam, mas com a pandemia, ficaram latentes. Como resultado, as demandas para a Política Pública da Assistência Social aumentaram consideravelmente, o que o governo federal não levou em consideração, quando precarizou a forma do acesso dos usuários da política, com o lançamento do acesso de um aplicativo de smartphones que determinaria de forma totalmente equivocada quem acessaria os benefícios para a contenção do desemprego agravados com o isolamento social.

Outras análises relevantes foram em relação a saúde mental dos profissionais de Serviço Social que se mantiveram trabalhando na linha de frente durante o período da pandemia, a precarização do trabalho ao qual já estavam inseridos e que agudizou no período em questão, na urgência e na imediaticidade de respostas que precisavam de maior aprofundamento. Evidenciou-se a necessidade de pesquisas fomentadas por órgãos competentes como CFESS e ABEPSS para o conhecimento da realidade e proposições efetivas, além de pressionar órgãos para que isso seja realizado de forma organizada visando a qualificação do trabalho do/a assistente social.

Em relação aos aspectos institucionais, destacou-se as mudanças ou aumento dos motivos que culminaram em acolhimentos durante o período da pandemia e no aumento na devolução de adoções e a evidente precarização da Política da Assistência Social, que sofria com os imensos cortes de orçamento e precisou se manter em pleno funcionamento para atender o aumento da demanda que se apresentou. Ainda se destaca que essas ações de cortes de orçamento e precarização da política pública reforçaram o que buscava-se romper, o assistencialismo. Outro ponto a ser observado é a falta de análise nas especificidades dos programas e dos usuários, e que existe uma lacuna importante a ser atendida e que impacta diretamente na forma como é realizado o atendimento.

Evidenciou-se a necessidade de investir em pesquisas que possam investigar os planos de contingência e sua efetividade, buscando proposições para momentos semelhantes no futuro.

Ainda se confirmou a fragmentação do trabalho em rede, e que isso deve ser trabalhado buscando a superação para que a população seja atendida em sua integralidade de ações.

Em relação a aspectos legais, destaca-se que há muito para a materialização da lei, entre elas, um dos fatores essenciais é considerar também que a morosidade judiciária impacta diretamente na vida dos usuários. A exigência no esgotamento da reintegração familiar é outro aspecto que causa demora extrema nos processos. Por fim, destacou-se a importância do investimento nos programas que atendem crianças e adolescentes e também na garantia de seus direitos.

## 2 CRIANÇAS E ADOLESCENTES NA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA

*“A humanidade é constituída por grupos onde os indivíduos têm em comum ritos, tradições, uma linguagem que lhes permite colaborar entre si, tendo em vista dominar o mundo exterior, mas, em primeiro lugar, precisam se apoiar uns aos outros, a fim de se auxiliarem mutuamente para sobreviver.”*

Henri Wallon

Neste capítulo foi elaborado estudos concernentes a constituição das instituições de acolhimento no Brasil, visto que este se deu no período da colonização e foi baseado no modelo europeu. Também é importante destacar que se encontram descritos o processo de construção dos direitos das crianças e adolescentes no país, quando estes deixam de ser vistos como menores infratores (por serem pobres) e passam a ser vistos como sujeitos em desenvolvimento com plena garantia de direitos.

Também é abordado quanto a forma em que se constitui no país o sistema de Proteção Social, e como são as diretrizes atualmente para as instituições de acolhimento institucional para crianças e adolescentes.

### 2.1 PRIMÓRDIOS DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL

*“Por isso quero ensinar as crianças. Elas ainda têm olhos encantados. Seus olhos são dotados daquela qualidade que, para os gregos, era o início do pensamento: a capacidade de se assombrar diante do banal.”*

Rubem Alves

O acolhimento institucional é uma medida de proteção, constituída pelo Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (Lei 8069/90) como uma medida excepcional de afastamento da família. No entanto, para se chegar a esse processo protetivo do ECA para as crianças e adolescentes, o percurso foi arduamente sofrido por estes que deveriam ser os protegidos ao longo da história do acolhimento institucional no país.

Nomeados como “enjeitados” as crianças e adolescentes que eram abandonados por suas famílias, ou ainda quando o Estado ou a Igreja acreditavam que seriam mais efetivos no seu cuidado, eram retirados de seus lares, diante da pobreza, cor da pele, violência ou quaisquer expressões da questão social que estes vivenciavam nos períodos entre os séculos XVIII e XIX, e como resultado dessas ações os responsáveis por tal, responsabilizavam e culpabilizavam as

famílias pelas desigualdades sociais que vivenciavam. Observa-se, no entanto, que as desigualdades sociais surgem no Brasil, diante do panorama da colonização, em que se inicia um processo de aculturação, impondo a cultura europeia sobre os locais, e ainda, indicando a superioridade da etnia branca sob quaisquer outras, momento em que inicia o processo de desigualdades sociais baseados na cor da pele no país.

Desde a chegada dos portugueses no Brasil em meados de 1500, nasceu neste país (que ainda é atualmente riquíssimo em recursos naturais), segundo o relatório do Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF (2011 apud Souza 2016), é estabelecer circunstâncias de vida pré-determinadas pela cor de pele, pelo gênero e pela etnia. Quando se menciona, “circunstâncias de vida”, estabelece-se aqui, sobreviver as desigualdades, vulnerabilidades, negligências e todo o tipo de expressões da questão social<sup>10</sup> as quais se estará submetido. Em se tratando de ser criança ou adolescente, ainda há um longo percurso a ser refletido.

A história do acolhimento institucional sempre foi marcada pela pobreza, pela opressão e pelas desigualdades sociais. São fatores que sempre caminharam juntos e que trazem a luz inúmeras lições a serem apreendidas, especialmente quanto aos prejuízos trazidos a muitos brasileiros, entre elas, os danos quanto ao fator da institucionalização total de crianças e adolescentes, que aconteceram em meados da década de 1970. No entanto, anterior a esse fato, já se sobrepujavam os direitos das crianças e adolescentes. Para compreender de forma mais abrangente os danos causados aos meninos e meninas dessa década, as instituições totais eram a opção de cuidado que o Estado propunha aquele tempo, (que entende-se que são espaços que ofereciam atendimento integral as crianças e adolescentes no formato de internato), no entanto, estes locais na verdade impediam que as crianças e adolescentes inseridos lá, pudessem conviver com familiares, amigos ou em sociedade. Estes, acessavam serviços de educação e saúde dentro dos muros da instituição. Não havia espaço para brincar ou questionar, tão próprio da idade.

Para compreender como se deu o processo de institucionalização no Brasil, Perez e Passone (2010), discorrem que já no período de colonização, a aculturação jesuíta imposta as crianças indígenas que habitavam no país, marcavam o que seria a imposição às crianças e adolescentes sobre as vontades das políticas dominantes do período. As ações eram fortemente voltadas para o caráter assistencialista, o que caracteriza marcas deixadas até os dias atuais.

---

<sup>10</sup> (...) Questão social apreendida como o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade (...) (IAMAMOTO, 2020, p. 34).

Predicados culturais que marcaram época e que estão impregnados na forma de fazer com que a garantia de direitos seja efetivada pelas mãos de determinados grupos e organizações da sociedade civil.

Bays (2019, p. 21) determina o cerco histórico da formação do processo das instituições de acolhimento após esse período, mencionando que:

Nosso país possui um longo histórico de institucionalização, que perpassa o desenvolvimento do propósito assistencial brasileiro em fases que são definidas por Silva (1997, p. 34-36) como filantrópica (1500-1874), cuja centralização eram as Santas Casas de Misericórdia e a roda dos expostos; a filantrópico-higienista (1874-1922), na qual os médicos, em uma visão da sociedade científica, sobressaiam-se no tratamento referente às crianças frente aos juristas, buscando organizar espaços públicos e coletivos; a assistencial (1924-1964), surgindo o Código de Menores e todo o aparato judicial montado para auxiliar o Estado na responsabilidade legal pela tutela das crianças órfãs e abandonadas e, com isso, esforços são destinados na oportunidade do trabalho; institucional pós-64 (1964-1990), em que tem o início a FUNABEM (Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor) e a FEBEM (Fundação Estadual para o Bem-Estar do Menor), em conformidades com a Doutrina da Segurança Nacional, editando-se o Código de Menores, promulgado em 1979 e objetivando a inserção dos “menores” no serviço militar; por fim, a desinstitucionalização (1990 – dias atuais), que advém da Constituição Federal de 1988 e a conseqüente chegada do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990, sendo a responsabilidade pelas crianças e adolescentes compartilhada entre a família, a sociedade e o Estado.

O aspecto histórico mencionado pela autora, assenta-se pelo evento marcado pela Roda dos Expostos. O primeiro registro no país data de aproximadamente 1726 e a sua extinção aconteceu por meados da década de 1950. Ainda, destaca a autora, que havia o registro de 13 (treze) rodas dos expostos espalhadas pelo país. Apontamentos históricos dão conta de que se tratava de um “sistema importado de Portugal, que consistia numa porta giratória com uma gaveta acoplada, onde as crianças enjeitadas eram depositadas em sigilo, mantendo-se o anonimato das mães que os abandonavam, pois a gravidez de uma donzela era inaceitável (...)” (Instituto de Estudos Especiais, PUC, 1993, p. 15).

A Roda dos Expostos ou dos “enjeitados”, foi por um longo período o único formato de assistência direcionado as crianças, que além de filhos de mulheres que não podiam assumir a condição de mães solteiras devido as condições culturais da época, também eram os “filhos da pobreza”, os quais ou eram abandonados ou eram retirados de suas famílias. No entanto, devido as péssimas condições de higiene e saúde das amas de leite nestes espaços, foram criados os orfanatos, patronatos e seminários para que fosse possível se dar conta da demanda, devido à crescente quantidade de crianças que estavam sendo inseridas à roda dos expostos.

Com o despertar da industrialização no país, e com o movimento higienista<sup>11</sup> e positivista crescente, em meados do século XIX, segundo Perez e Passone (2010) houve um forte impulso para a mudança no formato do que estava sendo feito até então para as crianças como forma de proteção e cuidado. Os autores mencionam que houve um “novo sentido social” no período, e “a criança deixa de ser objeto de interesse, preocupação e ação no âmbito privado da família e da Igreja para tornar-se uma questão de cunho social, de competência administrativa do Estado” (RIZZINI, 1997, p.24-25 apud PEREZ E PASSONE, 2010, p. 654).

Com a Proclamação da República as crianças e adolescentes passaram a ser assunto de Estado, e são classificados como “menores” (PEREZ E PASSONE, 2010) e conforme uma escala de moralidade,

O Estado incorporou o debate sobre a “salvação da criança” e sobre a “regeneração social”, alçando a criança a alvo das ações públicas e responsabilizando e punindo as famílias em relação aos cuidados à infância. A prevenção social e a elaboração de uma legislação específica, que permitisse a tutela do Estado e controle da sociedade, provocaram forte aliança jurídico-médico-assistencial organizada em torno do sistema de proteção do “menor” (PEREZ E PASSONE, 2010, p. 655).

Partindo de tais ações, em 1927 é aprovado o Código de Menores, que incorporou a visão higienista e moralista em relação aos “menores” pois culpabilizava e marginalizava a pobreza. Ao mesmo tempo que indicava cuidados de saúde, também trazia o conteúdo repressivo e opressor como forma de controle. No entanto, destaca-se que tal código, trouxe a regulamentação do trabalho infanto-juvenil, trazendo a proibição do trabalho para menores de 12 anos de idade.

Na Era Vargas, segundo Rizzini (1995, p. 136 apud PEREZ E PASSONE, 2010, p. 656) houve um importante avanço, no entanto ainda com cunho repressivo e impositivo e destaca que o propósito do governo populista era que “a infância e juventude devem ser objeto de cuidados e garantias especiais por parte do Estado”; cabe a ele assegurar-lhes medidas “destinadas ao desenvolvimento de suas faculdades”. Nesse período os autores destacam que a prática de internação de crianças e adolescentes era como uma proposta de contenção e como garantia de direitos as famílias pobres eram a principal ferramenta do governo considerado como “pai dos pobres” com ações clientelistas. Com tal ação, criou-se o Departamento Nacional da Criança – DNCr -, o Serviço de Assistência ao Menor – SAM- e a Legião Brasileira de Assistência – LBA – programas que marcaram época no atendimento assistencial as famílias.

---

<sup>11</sup> Na transição do século XIX para o XX, a retórica higienista foi amplamente recepcionada e difundida pelos agentes de poder brasileiros, que procuravam passar à sociedade a noção de que, através de práticas eugênicas, **seria garantido o melhoramento da raça e o branqueamento da população, tido como necessário para o desenvolvimento e progresso do país.** (RODRIGUES, 2021, p.649, grifos meus)

Também a União criou o Conselho Nacional de Serviço Social- CNSS, com o intuito de atender a população em condições de pobreza e vulnerabilidade social.

Ainda segundo os autores, destaca-se que em 1941, o SAM era vinculado diretamente ao Juizado de Menores o que dava total condições desses órgãos de julgar os casos de menores com maior agilidade, e no período, deu as crianças e adolescentes nomenclaturas tais como “desvalidos” e “delinquentes”. Em 1944 o SAM tem suas competências reorganizadas e com isso teria condições de diagnosticar e indicar casos de internação e ajustamento social de crianças e adolescentes como forma de correção social (FALEIROS, 1995, apud PEREZ E PASSONE, 2010).

Durante o período da ditadura militar no país, o SAM foi extinto no governo de Castello Branco. Segundo Perez e Passone (2010), em 1959, foi assinada a Declaração Universal dos Direitos da Criança, e em 1968, o Fundo das Nações Unidas, firmou com o Brasil um acordo em que se constituiu em um novo código de menores menos repressivo. Durante esse período, também estabelece-se a Política de Bem-Estar do Menor – PNBEM, pela Escola Superior de Guerra-ESG, por meio da Doutrina de Segurança Nacional, que em 1970 criou a Fundação do Bem-Estar do Menor – FUNABEM.

Segundo o Instituto de Estudos Especiais da PUC/SP (1993, p.17),

Os primeiros anos da FUNABEM resultaram na expansão das estruturas burocráticas para implementação do sistema nos Estados, abortando-se qualquer iniciativa mais ousada ou dissonante de organização. Mesmo com novos princípios e novo discurso, a internação continuou sendo a medida mais usada para enfrentar o então chamado “problema do menor”. O termo “internato” era utilizado para designar todas as instituições de acolhimento, provisório ou permanente, voltadas ao atendimento de órfãos, carentes ou delinquentes juvenis. Os internatos vinculados direta ou indiretamente à FUNABEM continuaram mantendo, entretanto, a mesma concepção, estrutura e funcionamento dos modelos que pretendiam substituir, permitindo o isolamento dos internos, justificado pela oferta dos serviços necessários intra-muros. O ingresso de profissionais das ciências humanas, que se somaram aos assistentes sociais que já atuavam na área, contribuiu para a introdução de programas de atendimento que buscavam elevar o padrão técnico do trabalho, mas pouco se alcançou em termos de mudanças concretas na vida dos assistidos.

Registros dão conta de que os internatos eram denominados pelos críticos como prisões, em que as crianças e adolescentes não tinham espaço para se desenvolver, não eram vistos como sujeitos em desenvolvimento, além de não conviver em sociedade, apenas entre os muros do internato, trazendo inúmeros prejuízos para a sua concepção e formação. A repressão e opressão que vivenciavam favoreciam a alienação, “a massificação e a despersonalização, resultando na baixa autoestima, dificultando a sociabilidade e a compreensão de coisas simples da vida cotidiana” (Instituto de Estudos Especiais, PUC/SP, 1993, p. 17).

Destaca-se, que mesmo com o discurso de que acordos formais voltados para o bem estar da criança e do adolescente estariam sendo observados com as novas instituições, a história traz que se manteve o mesmo regime opressor e o formato de internato da Era Vargas.

Souza (2016, p. 64) afirma que:

(...) assinalamos que é oportuno lembrar que ainda na década de 1970, no contexto da opressão capitalista assegurada pelas forças e controle da ditadura, emerge significativamente uma insatisfação face às condições de desigualdade social no interior do Estado, o que favorece o fomento dos movimentos sociais e das lutas pela redemocratização. Sob essa esfera, eclodem mudanças no enfoque dado ao “menor infrator” que, de ameaça social, passa a ser visto como criança “carente e abandonada” (NICOLAU, 1997 apud SOUZA, 2016, p. 64). É possível entender que a figura do “menor” ganha relevo, sendo retomado, o debate acerca do aparato legal.

Em 1979, aprovou-se o novo Código de Menores, em que se reconhece, ao menos em lei, que as crianças e adolescentes eram também sujeitos de direitos, mas ainda se mantinham as instituições de internação e entendiam que alguns casos eram considerados como “patologia social” e que estas seriam tratadas pela força da lei.

Bays (2019, p. 25), destaca que:

No livro “O Problema do Menor Abandonado”, Wurth (1969), baseado em pesquisa realizada em meados do século XX e, em seus estudos de pedagogia social, fala sobre uma crise social e em consequência de uma infância inadaptada/desajustada, classificando isso como uma patologia. Obviamente existem pontos que se conectam apenas com a época da escrita, porém ao ser realizada uma descrição sobre os antigos “lares de menores” e “lares da juventude”, é possível identificar que muitos dos obstáculos enfrentados naquela época ainda estão internalizados nos ambientes de acolhimento, em que pese a alteração nas orientações legais e técnicas. Demandas em acúmulo, superlotação, desgaste de profissionais, entre tantos outros problemas fazem com que as necessidades individuais de quem está em medida de acolhimento e a troca de afeto sejam geralmente substituídas pelas tentativas de “aquietar a criança e enquadrá-la no ideal disciplinas” (WEBWE; KOSSOBUDZKI, 1996, p. 35, apud BAYS, 2019, p. 25).

Souza (2016, p. 64) afirma em seus estudos que mesmo com a aprovação do novo Código de Menores, o mesmo se baseou em “estratégias e os mecanismos ideológicos de legitimação do regime, visando conter a criminalidade e a violência urbana que se ampliam”. Destaca a autora ainda, que esse posicionamento ideológico era voltado para aqueles que não tinham condições de subsistência, mantendo a culpabilização e responsabilização da família e dos que deveriam ser protegidos, crianças e adolescentes.

Segundo os registros do Instituto de Estudos Especiais PUC/SP (1993), houve diversos relatos de mortes, exploração e abuso sexual nas instituições consideradas totais. E com isso, mesmo com algumas tendências conservadoras que iam contra as mudanças que precisavam ser colocadas no formato institucional, muitas mudanças foram colocadas por agentes que sensibilizaram a sociedade.

Inicialmente se trabalhou com os programas de semi-internato, para crianças carentes das comunidades em que as crianças e adolescentes frequentavam em horários contrários a escola. Além disso, esse formato era importante devido as famílias que necessitavam trabalhar em período integral e as crianças ficariam desassistidas.

Também há registros de que alguns internatos se integraram com as comunidades gradativamente, possibilitando aos internos o acesso aos serviços de saúde, escolas, ginásios esportivos e possibilidade de passar os finais de semana com familiares e padrinhos. Também houve projetos pilotos em Minas Gerais e São Paulo nomeadas de “Comunidades Terapêuticas” e “Comunidades Educativas”, as quais eram embasadas no fortalecimento da relação dos vínculos entre educadores e educados respeitando a história e construindo o projeto de vida das crianças e adolescentes. E embora tivesse êxito, como não houve fortalecimento nos projetos, aos poucos foram enfraquecidos e não houve a superação do modelo tradicional.

Bays (2019) ainda destaca, que após inúmeras críticas aos internatos e diversos movimentos da sociedade, em 1985 surge o Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua – MNMMR – o qual trouxe um importante instrumento democrático, embalado por atores sociais da sociedade civil, em que mobilizaram-se trazendo à tona a voz das crianças e adolescentes. Esse movimento foi de extrema importância pois dele se orientou o artigo 227 da Constituição Federal, o qual determina que:

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

Os Serviços de Acolhimento, os quais, após as mudanças de legislação impulsionadas pelos movimentos sociais, reordenaram ao longo dos anos seu formato de funcionando, abandonaram aos poucos, o formato de opressão e repressão permeados ao longo do seu processo histórico. No entanto, ainda há relatos e estudos que discorrem sobre situações que vão de encontro ao que o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA – de 1990, estabelece que as crianças e os adolescentes são reconhecidos como sujeitos de direitos e em pleno desenvolvimento.

Souza (2016, p. 63) infere que:

Nessa tendência, imbricada nas contraditórias necessidades do capital e do trabalho que geraram demandas para o assistente social na questão do acolhimento, extraímos o entendimento de que os serviços de acolhimento institucional expressaram diversas formas de requisição profissional, envolvendo atitudes, mecanismos, instrumentos e rituais compatíveis com os interesses dominantes, em que se sobressaem a

discriminação da pobreza como condição social, a naturalização da violência e o desrespeito às necessidades humanas dessa população, via práticas assistenciais que visam resultados e mudança imediata.

Diante de tal perspectiva, compreende-se que o histórico de acolhimentos institucionais aconteceu ao longo de seu processo histórico como uma forma de higienizar e manter o controle social das camadas sociais menos abastadas. O que era incômodo e não queria ser visto, era imediatamente enviado para o internato para ser “corrigido” para ser reestabelecido e ser devolvido para a sociedade apenas quando este soubesse se comportar da forma esperada, conservadora e correta.

No entanto, essa situação tornava-se algo insustentável no país, e alguns movimentos começavam a trazer novas nuances para os direitos das crianças e adolescentes<sup>12</sup>. No próximo subcapítulo será tratado quanto aos grandes movimentos que intuíram modificações importantes e permanentes na doutrina da proteção integral das crianças e adolescentes, passando então a serem consideradas como sujeitos de direitos e em desenvolvimento.

## 2.2 NOVOS SUJEITOS DE DIREITOS E O ECA: O GRITO DE LIBERDADE

*“A superação da contradição opressor-oprimido só é possível, conforme Freire, pela práxis, isto é, pela reflexão, e ação dos homens sobre o mundo para transformá-lo e pela criticidade, porque a superação exige a inserção crítica dos oprimidos na realidade opressora, com que objetivando-a, simultaneamente atuam sobre ela.”*

Ivanilde Apoluceno de Oliveira

O Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA<sup>13</sup>, determinou o reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos em desenvolvimento e garantiu uma série de direitos importantes para estes no Brasil. Esses fatores, não apenas mudaram o que era feito até então, como determinaram o que é reconhecido como uma mudança significativa na forma como se trata de forma jurídica os assuntos legais que versam sobre os temas quanto as crianças e adolescentes. O Estatuto da Criança e do Adolescente é regulamentado pela Lei 8069/90, que entrou em vigor, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, baseado no art. 227 que alude:

---

<sup>12</sup> Ainda existem as instituições denominadas como instituições totais por alguns estudiosos, tendo por exemplo, o Centro de Atendimento Socioeducativo – CASE – os quais são vistos como centros de reabilitação de adolescentes e jovens que cometem atos infracionais ou crimes previstos na Lei 8069/90 (ECA).

<sup>13</sup> O Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, principal instrumento normativo sobre os direitos da criança e do adolescente, completa 26 anos em 13 de julho de 2016. Trata-se de uma legislação precursora nas normativas de direitos humanos, em um cenário mundial de compromisso com a Convenção sobre os Direitos da Criança (ONU, 1989) e em um processo de redemocratização do País, com a Constituição Federal (BRASIL, 2016).

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

Até então, as crianças e adolescentes, como já observado anteriormente, foram estigmatizados e tratados em sua maioria como menores, irregulares e sua situação era em grande parte vista como caso de polícia que necessitavam de correção e disciplina para a adequação para a reinserção na sociedade. No entanto, o movimento de mudança no reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, inicia pelo processo democrático do MNMMR<sup>14</sup>, onde buscou-se subsídios também em outros importantes aspectos que aconteciam mundialmente para a construção de novos paradigmas para esse público que se fortaleceu.

Após a derrocada do período militar, os movimentos sociais entraram em efervescência e diante das inúmeras possibilidades de poder falar e ser ouvido, o MNMMR – Movimento Nacional de Meninas e Meninas de Rua, contou com o engajamento de “educadores, trabalhadores sociais, intelectuais, agentes da pastoral e líderes comunitários na luta pela defesa e promoção dos direitos de cidadania dessa população, com destaque para o grupo de crianças e adolescentes que faziam da rua seu principal espaço de convivência” (JESUS, s.a., p.1).

Diante do fortalecimento do movimento no cenário nacional, este foi então ganhando forma e se desenhando para a conquista de direitos no processo histórico que estava se constituindo.

No fim dos anos 1970, surge um movimento social com uma nova visão sobre crianças e adolescentes que evidenciava, entre outras questões, a perversidade e a ineficácia da prática de confinamento de crianças e adolescentes em instituições. Dessa forma, a década de 1980 foi de questionamento da doutrina da situação irregular, que mantinha internados enorme número de crianças e adolescentes considerados “irregulares” de acordo com o Código de Menores de 1979. Da ampla discussão e participação dos movimentos sociais que priorizavam as bandeiras “Criança-Constituinte” (1986) e “Criança-Prioridade Absoluta” (1987) resultaram inúmeros avanços. Entre eles, podem ser destacados, sobretudo, a elevação da criança e do adolescente à condição de sujeitos de direitos, com prioridade absoluta prevista na Constituição Brasileira de 1988, e a substituição do Código de Menores pelo Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990 (Brasil, 2016, p. 6).

---

<sup>14</sup> MNMMR – Movimento Nacional de meninos e meninas de rua, foi um movimento em que os meninos e meninas de rua, e atores da sociedade civil, uniram-se para dar força a um importante processo de construção de escuta de crianças e adolescentes no país. Culminou em importantes processos para a elaboração das normativas que existem atualmente para garantir o direito de crianças e adolescentes em todo o território nacional.

Após as inúmeras denúncias sobre a forma de funcionamento dos internatos, a sociedade pode então ter conhecimento do que as crianças e adolescentes estariam sofrendo nas instituições totais<sup>15</sup>, diante dos inúmeros abusos contra os seus direitos, e apontando que em muitas vezes o motivo dos acolhimentos eram a pobreza e as expressões da questão social<sup>16</sup> que as famílias vivenciavam, evidenciado por um governo autoritário e ditatorial. Ser uma pessoa vulnerável, significava não ser possível ter sua voz ouvida, apenas calada. Ter conhecimento desses fatores, fez com que os atores da sociedade que lutavam pela garantia de direitos, pudessem expor que tais situações não traziam dignidade e tão pouco garantiriam o futuro da nação. Pode-se compreender que a pobreza não poderia ser um fator de abandono e exclusão social e sim algo para ser trabalhado em conjunto como sociedade e Estado.

(...) a questão dos menores tornou-se mais visível aos olhos da população brasileira e internacional. Tal fato relaciona-se às consequências do aumento dos níveis de desigualdades nas regiões metropolitanas, cujo crescimento corria em paralelo com a expansão da pobreza, o que contribuiu para que a marginalização de crianças e adolescentes passasse a ser vista como um problema de massas. Ao final da década de 1970 – em meio a crises e transformações políticas e econômicas no cenário nacional, agravadas por altos índices inflacionários e recessões – as críticas ao autoritarismo se deram em várias frentes, entre elas o tratamento conferido aos menores nas instituições do Estado (RODRIGUES, 2021, p. 652).

Com o fato das negativas em relação a institucionalização, e inúmeras críticas a esse formato de resolução aos que estariam vulneráveis, um contingente enorme de crianças e adolescentes começa a se formar nas ruas, e esse fenômeno social, deu origem a um novo chamado de mudança para toda a sociedade. Tais fatos mobilizam a sociedade a buscar respostas e transformações no formato assistencialista<sup>17</sup> que o Estado vinha impondo as famílias pobres, e dessa forma, “assiste-se uma potencialização mais ampla, mais explícita, e já inicialmente orgânica dos grupos sociais em torno da problemática da infância pobre, que é posta cada vez mais no centro da vida social<sup>18</sup>”.

<sup>15</sup> Instituições totais foram os grandes internatos instituídos no período em que o objetivo era “cuidar” das crianças e adolescentes que moravam nas ruas e não se enquadravam nos padrões da época. “Justificava-se pelos benefícios da reclusão, pois acreditava-se que o isolamento social era necessário para que pudessem vir a ser reintegrados à sociedade, devidamente reparadas e adaptadas” (PUC, 1993, p. 16). Ainda destaca-se que o objetivo também era a higienização das ruas, pois assim a sociedade não precisaria conviver com o “incômodo”.

<sup>16</sup> (...) a questão social expressa a subversão do humano própria da sociedade capitalista contemporânea, que se materializa na naturalização das desigualdades sociais e na submissão das necessidades humanas ao poder das coisas sociais – do capital dinheiro e de seu fetiche. Conduz à indiferença ante os destinos de enormes contingentes de homens e mulheres trabalhadores – resultados de uma pobreza produzida historicamente (e, não, naturalmente produzida) – universalmente subjugados, abandonados e desprezados, porquanto sobranes para as necessidades médias do capital (IAMAMOTO, 2015, p. 125-126).

<sup>17</sup> Práticas que não conferem a garantia de direitos e a dignidade das pessoas por meio de políticas públicas com a responsabilização do Estado. Em geral, se passa a responsabilidade para pessoas físicas ou jurídicas com alto poder aquisitivo que doam o seu excedente para quem necessita, quando estes julgam que a pessoa necessitada possa ser merecedora ou eles queiram inflar o seu ego.

<sup>18</sup> JESUS, s.a., p.4.

(...) coincidindo com o fim da ditadura e o início do período da abertura política e de redemocratização, a questão do menor passou a ser mais um paradigma a ser quebrado pela nova cúpula administrativa. Com a presença de um poder constituinte originário, foi promulgada a Constituição Federal de 1988, considerada uma das melhores do mundo em matéria de direitos e garantias fundamentais. No contexto internacional, havia pressão para que o Brasil adequasse sua legislação juvenil à nova Constituição e à normativa internacional sobre o tema, com destaque para a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989) (RODRIGUES, 2021, p. 652).

A sociedade estava em um momento histórico, embalados pelos discursos humanistas, inspirados também pela Pedagogia do Oprimido<sup>19</sup> em que o movimento é oposto a práticas repressivas e autoritárias. Nasce então, um movimento de escuta e atenção, em que dá-se as crianças e adolescentes um espaço de pertencimento na sociedade, convidando também a sua família para junto com o Estado a garantir que seus direitos sejam observados, os seus desejos ouvidos e não mais esmagados por adultos no poder que impõem sua condição de vida para aqueles que eram apenas abraçados pela pobreza e abandono.

Perez e Passone (2010) afirmam que com as consequentes mudanças relacionadas aos movimentos sociais direcionados pela luta por uma constituição que fosse um espaço legítimo para a garantia de direitos, houve assim uma sensibilização da assembleia constituinte para os assuntos da criança e do adolescente, e foi criada assim a Comissão Nacional Criança Constituinte (1987) e a Frente Parlamentar Suprapartidária pelos Direitos das Crianças. A Constituição Federal 1988 redefiniu os artigos 227, 228 e 229 em que reconhece as crianças “como sujeitos de direitos e objeto de proteção integral” (PEREZ E PASSONE, 2010, p. 666).

A Constituição introduz assim, a Doutrina da Proteção Integral, consagrando direitos que devem ser universalmente reconhecidos. Essa concepção baseia-se essencialmente na proteção integral, endereçada a todas as crianças e adolescentes. É importante sinalizar, algumas características próprias dessa nova concepção para a compreensão de sua natureza e de seus princípios: a) a doutrina compreende a criança, sujeito de direitos em peculiar processo de desenvolvimento; b) a universalidade: “a condição de pessoa é o requisito único e exclusivo para a titularidade de direitos, sendo a dignidade humana o fundamento dos direitos humanos” (Piovesan, 2010, p. 04); c) a indivisibilidade: “ineditamente o catálogo dos direitos civis e políticos é conjugado ao catálogo dos direitos econômicos, sociais e culturais” (Piovesan, 2010, p. 04). “Os direitos sociais são direitos fundamentais, sendo, pois, inconcebível separar os valores de liberdade (direitos civis e políticos) e igualdade (direitos sociais, econômicos e culturais)” (JESUS, s.d., p. 11)

Partindo da perspectiva da construção dos artigos da Constituição Federal de 1988 que garantiam às crianças e adolescentes um movimento real para a garantia de seus direitos, ainda era necessária a regulamentação desses artigos por meio de força de lei. No entanto, para que

---

<sup>19</sup> De Paulo Freire, em que compunha uma educação popular, vista como uma educação libertadora, reflexiva e crítica, que também dá um olhar e um lugar para as crianças e adolescentes.

isso acontecesse, necessitou de um amplo debate da sociedade, incluindo a participação das crianças e adolescentes. Na época houve questionamentos sobre como seria a participação dos seus atores e:

Nestas cinco versões o processo de participação na feitura do estatuto foi muito bonito também, primeiro porque as próprias crianças participaram da elaboração do ECA, sobretudo as crianças que estavam envolvidas com as organizações que estavam presentes nos grupos, no Movimento Pró-constituente. Como elas participavam? Dizendo o que elas queriam e o que elas não queriam. Como é que você quer que seja a escola? Como é que você quer que seja a família, como é que você quer que seja o espaço da rua? E a partir daquela discussão, a gente trazia e ia transformando aquilo em proposta de lei. Nós que éramos adultos, não tínhamos experiência nenhuma de participar de produção de lei, mas nós decidimos que seria importante participar. Muito da nossa primeira ação era dizer o que a gente não queria, mas a gente sabia expressar isso na forma de lei. Foi um aprendizado muito bonito. As crianças participaram, as versões iam e vinham, e a gente fazia versões mais populares, o que hoje a gente chama de versão amigável (Benedito, 1998, p.6 apud, Jesus, s.a., p.12).

Esse protagonismo social, foi fundamental para a construção de uma nova democracia e destaca-se que mesmo sendo meninos e meninas de rua, pobres, vulneráveis e que talvez nunca tivessem acessado escolas, ao serem fortalecidos politicamente por todos aqueles atores da sociedade que perceberam que havia a necessidade de lutar por dignidade, essa situação foi modificada. Diante disso, apresentaram plenas condições de expressar suas convicções de forma a se deixar compreender por estas autoridades e então foi possível compreender que crianças e adolescentes conseguem expressas ideias de forma democrática para acessar seus direitos e podem ser vistos sim como alguém que está em desenvolvimento e conseguem perceber o mundo ao seu redor, podendo indicar o que necessita ser modificado e/ou melhorado.

O ECA, pode então normatizar como as instituições de acolhimento<sup>20</sup> para as crianças e adolescentes, por meio do art. 101<sup>21</sup>, e estas passam a ter o seu funcionamento regulamentado e fiscalizado por órgãos de proteção à criança e ao adolescente. Neste artigo, destaca-se que o acolhimento ocorrerá apenas em medida excepcional e provisória, dando ênfase total para a reintegração familiar e se esta não for possível, após esgotada todas as possibilidades, então a criança e ou adolescente poderá ser colocado em família substituta.

---

<sup>20</sup> Concebe-se aqui uma mudança de paradigma no que tange a forma como ocorreriam os acolhimentos institucionais, não mais sendo vistos como uma questão de irregularidade do menor e sim como medida protetiva para as crianças e adolescentes que estivessem em risco social. Além disso, o Eca modifica também o funcionamento dessas instituições, tornando-as gradativamente em residências familiares e não mais em internatos. Outro fator importante é a excepcionalidade em que este deve ocorrer, devendo-se sempre trabalhar para a reintegração familiar.

<sup>21</sup> ECA – Art. 101 – “Verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 98 (As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta lei forem ameaçados ou violados: I – por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; II – por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; III – em razão de sua conduta.), a autoridade competente poderá determinar dentre outras, as seguintes medidas: (...) VII: acolhimento institucional.

Ainda destaca-se que no art. 19 da referida lei, prevê a convivência familiar e comunitária, o qual, rompe com a lógica das instituições totais, garantindo as crianças e aos adolescentes que possam ter convívio para além da instituição de acolhimento. Esse fator é fundamental para o seu pleno desenvolvimento social. Outro ponto importante é o fortalecimento da participação e do controle social, em que prevê os conselhos de fiscalização para a promoção e garantia da implementação da lei, bem como as mais diversas políticas em constante implementação para o seu público, buscando ainda e constantemente a efetividade da referida lei colocando a criança e o adolescente como absoluta prioridade na agenda das políticas públicas.

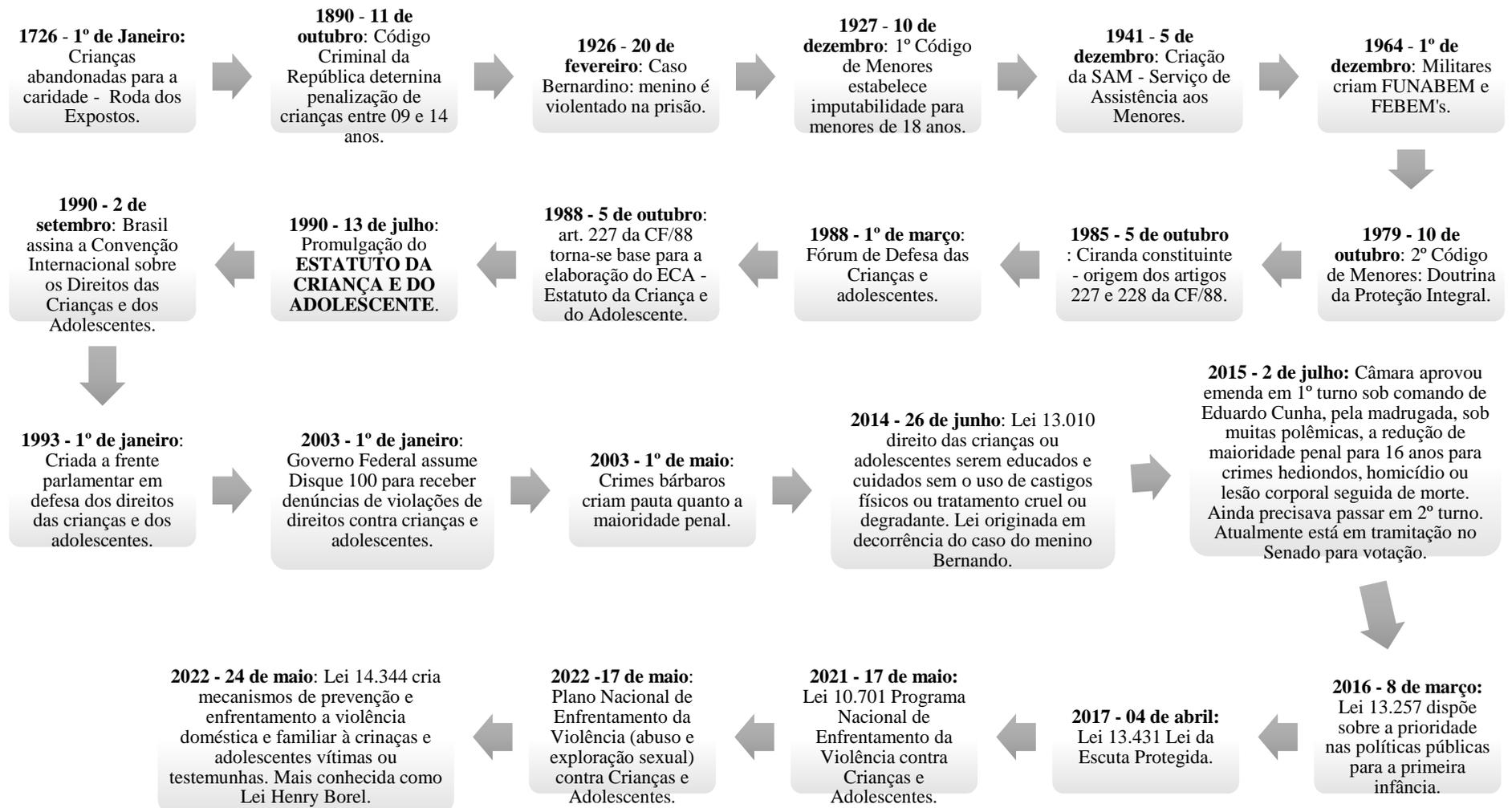
Segundo Pereira (2011, p. 79):

A proteção à Infância apoia-se no reconhecimento da importância de uma infância segura para o desenvolvimento da autonomia e da personalidade do indivíduo. Todos reconhecem essa importância, apesar das variações culturais na forma de criar e educar crianças. Baseados num estudo da Organização Mundial de Saúde (OMS), Doyal e Gough indicam quatro necessidades psicossociais da fase infantil, presentes em todas as culturas: a) necessidade de carinho e segurança, requer relações estáveis, contínuas e seguras com os pais ou responsáveis, a partir do nascimento; b) necessidade de novas experiências, que fomentem o desenvolvimento cognitivo, social e emocional. “O jogo é um meio fundamental [dizem eles] através do qual as crianças exercem esta espécie de primeira exploração e conhecimento” (1991:206); c) “necessidade de reconhecimento e apreciação e de uma atenção positiva dentro do marco de normas claras e justas” [1991:206]; d) necessidade de estender, paulatinamente, responsabilidades, começando com rotinas pessoais até alcançar tarefas mais complexas.

Diante da assertiva, compreende-se que o atendimento integral a crianças e adolescentes, rompeu com diversas barreiras históricas de longa data ao ser instituído o ECA, no entanto, buscou-se por meio de força de lei, garantir que necessidades básicas fossem plenamente atendidas para que as crianças e adolescentes, as quais sofreram abusos ao longo dos séculos por serem vulneráveis, por meio da garantia plena de seus direitos, pudessem crescer e se desenvolver, tornando-se adultos constituídos em seus direitos e deveres conforme preconiza a Constituição Federal de 1988.

A seguir, baseado em dados do site do Ministério Público do Paraná (2015), a linha do tempo dos direitos da criança e do adolescente em sua historicidade.

Quadro 1: Linha do Tempo dos Direitos da Criança e do Adolescente.



Fonte: Elaborado pela acadêmica (2022), baseado nos dados do Ministério Público do Paraná (2015), e site do Planalto (2022).

No que concerne aos avanços desde a promulgação do ECA, segundo Brasil (2016) no que se relaciona a saúde houve uma expressiva redução na taxa de mortalidade infantil<sup>22</sup>, que segundo o Ministério da Saúde citado no documento, refere que entre os anos de 1990 e 2012, houve uma redução de 68,4% nas taxas de óbito de crianças menores de 1 ano. Informa também que a Organização Mundial de Saúde recomendava até então, que o marco ideal era de 10 mortes a cada 1000 nascidos vivos, e que o Brasil em 2012 havia atingido a marca de 14,9 mortes a cada 1000 nascidos vivos. Atualmente, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS, recomenda 8 mortes a cada 1000 nascidos vivos, e segundo o Cenário da Infância e da Adolescência (2021), o Brasil atinge a marca de 12,4 mortes a cada 1000 nascidos vivos. A menor taxa é do Rio Grande do Sul, chegando a 10,2 mortes a cada 1000 nascidos vivos.

Em relação a educação, o ECA universalizou o acesso obrigatório na educação fundamental. Segundo Brasil (2016) em 2014, 97,5% das crianças e adolescentes entre 6 e 14 anos estavam matriculados no ensino fundamental, sendo que no ano de 1992 a taxa de matrícula era de 81,4%. Segundo os dados informados pela Fundação Abrinq (2021), com o avanço da pandemia da COVID-19<sup>23</sup> e o isolamento social imposto, as condições de acesso à educação foram modificadas, sendo que muitos receberam as atividades para ser realizadas em casa e outros fizeram as atividades de forma online. No entanto, em 2020 97,3% das crianças e adolescentes entre 6 e 14 anos estavam matriculados na educação fundamental, 92,6% dos adolescentes entre 15 e 17 anos no ensino médio e 90,7% os menores de 6 anos na educação infantil (dados do IBGE e PNAD COVID 2020). Com o acesso aos estudos de forma online, outro dado importante, é que as famílias com até ¼ de salário-mínimo de renda per capita, 63,9% em 2019, tinham acesso à internet e 36,1% não tinham acesso à internet.

Outro avanço importante após a promulgação do ECA foi a redução da extrema pobreza, sendo que em 2003 havia caído para 8% e em 2014 para 2,8%. Segundo o IPEA (2022), a taxa de pobreza está na marca de 4,1% no primeiro semestre de 2022, apontada ainda como uma redução devido ao programa de governo de renda após a pandemia da COVID-19 (março de 2020) que segundo o Banco Mundial apontado pelo IPEA traz o número de 115 milhões de novos pobres no mundo. Percebe-se um aumento na taxa de extrema pobreza, justificado pela perda dos postos de trabalho e demais fatores que o isolamento social causou com o avanço da pandemia. A correlação feita com a queda da extrema pobreza após a

---

<sup>22</sup> A mortalidade infantil é um importante indicador de saúde e condições de vida de uma população. Com o cálculo da sua taxa, estima-se o risco de um nascido vivo morrer antes de chegar a um ano de vida. Valores elevados refletem precárias condições de vida e saúde e baixo nível de desenvolvimento social e econômico (BRASIL, 2021).

<sup>23</sup> Assunto a ser elaborado no próximo capítulo.

instituição do ECA, foi com o aumento na oferta de programas relacionados a família, para a redução das vulnerabilidades, buscando assim, garantir que crianças e adolescentes ao invés de serem inseridos em trabalho infantil para a sobrevivência do núcleo familiar, entre outras vulnerabilidades que estariam expostos, tivessem condições mínimas de educação e saúde, garantindo que no futuro, pudessem acessar empregos em postos formais de trabalho com maior possibilidade de renda.

Como desafios a serem superados, após a promulgação do ECA, Brasil (2016) infere que há discrepâncias na distorção da idade e série que crianças e adolescentes estão inseridos. Ainda há muitos analfabetos funcionais, ou aqueles jovens que estão apenas inseridos no mercado informal de trabalho e não conseguem concluir os estudos, alcançando postos de trabalho com renda inferiores e reduzindo sua qualidade de vida. No mesmo documento, aponta um dado importante em que a maioria dos adolescentes que não concluem os estudos, são em sua maioria pretos. Outro dado importante que é um desafio a ser superado, é a quantidade de jovens que estão inseridos em atividades ilícitas para obter ganhos, e o indicador de que a mortalidade por armas de fogo configura em sua maioria como sendo de jovens pretos, moradores da periferia.

É importante destacar também que a ausência ou a precariedade de intersectorialidade entre as políticas públicas, impede a materialização do ECA em sua integralidade, o que prejudica que as crianças e adolescentes tenham seus direitos garantidos em sua plenitude. E também coloca-se que os constantes cortes no financiamento de políticas públicas, traz como consequência o retorno ou o fortalecimento de práticas assistencialistas, em que a iniciativa privada busca atender a demanda que o Estado não supre, extinguindo assim o processo histórico na garantia de direitos e na busca pela dignidade na sociedade.

A seguir, será abordado quanto ao processo de construção da proteção social no país e no município de Caxias do Sul/RS. Também será elaborado como são tipificados os serviços dentro da Política Pública de Assistência Social, de forma breve.

### 2.3 PROTEÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO NACIONAL E MUNICIPAL: OS NOVOS RUMOS DO ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL NO BRASIL

*“E o que foi feito é preciso  
Conhecer para melhor prosseguir  
Falo assim sem tristeza,  
Falo por acreditar  
Que é cobrando o que fomos  
Que nós iremos crescer*

*Nós iremos crescer,  
Outros outubros virão  
Outras manhãs, plenas de sol e de luz.”*

Milton Nascimento e Fernando Brant

Historicamente, nas mais diversas sociedades, em resposta às demandas sociais, foram criados mecanismos de proteção, sejam por meio da solidariedade de instituições, como no caso, da filantropia praticada pela Igreja, ou de ações estatais. Essas últimas são fruto das mudanças no contexto social mundial (final do século XIX), que agravaram as condições socioeconômicas e pressionaram as ações do Estado. Atualmente, as políticas sociais são o principal instrumento utilizado para executar a proteção.

Para Giovanni, proteção social consiste em:

[...] formas, às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas, que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como, a velhice, a doença, o infortúnio e as privações (GIOVANNI, 1998, p. 10).

Para Sposati, proteção diz respeito:

A ideia de proteção contém um caráter preservacionista, não da precariedade, mas da vida, supõe apoio, guarda, socorro, amparo. Esse sentido do preservacionista é que exige tanto a noção de segurança social, como a de direitos sociais (SPOSATI, 2009, p.21).

Para Castel (2005, p.92), a proteção social é condição para construir uma “sociedade de semelhantes: um tipo de formação social no meio do qual ninguém é excluído”. Para o autor, ser protegido, do ponto de vista social é dispor do direito das condições sociais mínimas para ter independência. Essa concepção imbuída da noção de direito se opõe às ações filantrópicas e repressivas constituídas nas sociedades prevalecentes no Brasil de forma hegemônica até a década de 1930.

Sendo assim, a proteção social no Brasil se constitui de forma oficial com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que se estabelece pelo tripé da Seguridade Social, que é composto pela Saúde (de acesso universal, não contributiva), Previdência Social (de acesso seletivo, contributivo) e a Assistência Social (de acesso a quem dela necessitar, não contributiva). Essa base tem sua inspiração na noção do Estado de Bem-estar Social<sup>24</sup>.

Diante disso, a proteção social busca reduzir as desigualdades sociais existentes no país, e com isso, desenvolve políticas setorializadas e focalizadas para que tanto o Estado no setor

---

<sup>24</sup> O qual busca atender a população desligando-se do caráter caritativo e da benesse, e busca voltar-se pela instituição do direito, baseando-se na garantia a dignidade humana.

público, quanto o privado na sociedade civil, possam atender as demandas da população, o que acaba por não romper definitivamente com o viés caritativo, uma vez que muitas das instituições que atendem pela sociedade civil são balizadas por este cunho.

Os sistemas de proteção social, ao promoverem a inclusão a um sistema de direitos, têm, dessa forma, um papel crucial para a formação de sentimentos de pertencimento e de interdependência social – e de inclusão social, política e simbólica – necessários para a efetiva institucionalização do universalismo na esfera pública (VAITESMAN; ANDRADE E FARIAS, 2009, p. 733).

Buscando regularizar e organizar o sistema de proteção social para a sociedade, é aprovada em 1993, a LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social – Lei nº 8742/93. Por meio da LOAS, a proteção social é então regulamentada e, Cruz e Guareschi (2009, p. 28) inferem que “(...) a proteção social se coloca como um mecanismo contra as formas de exclusão social, tais como a velhice, a doença, a adversidade, as privações.” Ainda em seu art. 2º, a referida lei afirma que os objetivos da Assistência Social são:

A proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:

- a. a proteção a família, a maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- b. o amparo às crianças e aos adolescentes carentes;
- c. [...]

Dessa feita, Cruz e Guareschi (2009, p.28) afirmam que:

A assistência social configura-se como possibilidade de reconhecimento público de legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo. (...)

Importante ressaltar que a LOAS considera como objetivo a proteção à família, determinando-a como um dos focos de atenção da política de assistência social.

A Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, no que concerne à organização da proteção social da Assistência Social, em seu art. 6º, infere que:

I – Proteção social básica: conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários;

II – Proteção social especial: conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos.

Dentro da proteção social básica e especial, existem os equipamentos CRAS (Centro de Referência de Assistência Social) e o CREAS (Centro de Referência Especializado de Assistência Social). Ambos são entidades públicas responsáveis pela oferta de serviços

socioassistenciais que atendem a população que se encontra inserida na baixa e média complexidade, conforme a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

Na proteção social especial, conforme a mencionada resolução supracitada, está subdividida em média e alta complexidade. Nos serviços de alta complexidade, a referida tipificação, prevê:

1. Serviço de Acolhimento Institucional;
2. Serviço de Acolhimento em República;
3. Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora;
4. Serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências (BRASIL, 2009).

Para este estudo, o objeto será o item 1, o acolhimento institucional, voltado para crianças e adolescentes, as modificações do reordenamento e sua configuração atual.

Segundo a mesma resolução, o acolhimento institucional, é um equipamento destinado a famílias e/ou indivíduos com vínculos rompidos, que necessitem de atendimento integral. Ainda estabelece que o atendimento deve ser realizado para pequenos grupos, a fim de poder ser organizado de forma personalizada e o mais individualizado possível. Determina também que as regras de convivência devem ser realizadas de forma coletiva e participativa, para que desta forma seja construída a autonomia dos usuários. Outro ponto determinante, é que o estabelecimento deve garantir a convivência familiar e comunitária, rompendo com a institucionalização, e que a estrutura do equipamento deve ser localizada em área residenciais, tendo este, características e aspectos do local, para que não haja estigma com os usuários e também para que seja o mais aproximado possível de um lar para os usuários do serviço.

A tipificação dos serviços normatiza que o acolhimento institucional de crianças e adolescentes, seja para grupos de até 20 crianças e/ou adolescentes que tiveram seus vínculos familiares rompidos, e que seus familiares estejam impossibilitados de realizar os cuidados temporariamente ou permanentemente. Institui ainda que não haja determinação por idade, sexo, etnia, ou deficiência, e que estejam sob medida protetiva judicial, conforme o Estatuto da Criança e do Adolescente determina.

Entretanto, essas modificações somente ocorreram, após a regulamentação da referida tipificação e do documento do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, “Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes”. Anterior a essas orientações, Bays (2019) afirma que no município de Caxias do Sul, existem registros de três serviços de acolhimento institucional que eram subdivididos por idade e sexo das crianças e adolescentes. Esse formato de acolhimento era normatizado e em funcionamento

em todo o país, no entanto, devido a prejuízos com a separação dos grupos de irmãos, entre outros, o reordenamento dos serviços foi proposto e ainda está em adequação.

Nas páginas iniciais do documento, este introduz o reordenamento da seguinte forma:

O presente documento tem como finalidade regulamentar, no território nacional, a organização e oferta de Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, no âmbito da política de Assistência Social. Sua formulação levou em consideração diversas discussões sobre essa temática, realizadas em diferentes fóruns – regionais, nacionais e internacionais – cabendo destacar as Conferências Estaduais e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente realizadas em 2007, e, em especial, os encontros do Grupo de Trabalho Nacional Pró-Convivência Familiar e Comunitária – GT Nacional. Além disso, construíram importantes subsídios para a elaboração desde documento o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito da Criança e do Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária e o Projeto de Diretrizes das Nações Unidas Sobre Emprego e Condições Adequadas de Cuidados Alternativos com Crianças (BRASIL, 2014, p. 17).

Importante destacar, que o acolhimento institucional está previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), em seu art. 101, e ainda o mesmo Estatuto, prevê que o mesmo somente ocorra de forma excepcional, não configurando o isolamento da criança ou adolescente por estarem em acolhimento. Ainda em seu art. 19, o mesmo determina a convivência familiar e comunitária, o que garante as crianças e adolescentes o direito a conviver com a comunidade, frequentar outros espaços e especialmente com as pessoas de sua família. Contudo, não se enquadra nesse quesito, no caso de abusadores, os quais, quando o protegido vem para acolhimento devido ao mesmo ter sofrido uma violência por parte do seu protetor, o qual, o judiciário regulamentará a medida de afastamento, garantindo a segurança da criança e do adolescente e impedindo que este faça visitas aos infantes.

O reconhecimento, na legislação vigente, do direito à convivência familiar e comunitária, da excepcionalidade e provisoriedade do afastamento do convívio familiar e dos princípios que qualificam o atendimento nos serviços de acolhimento está fundamentado, dentre outros aspectos, no próprio desenvolvimento científico e nas diversas investigações que mostram que um ambiente familiar saudável é o melhor lugar para o desenvolvimento da criança e do adolescente. Diversas pesquisas concluíram que o afastamento do convívio familiar pode ter repercussões negativas sobre o processo de desenvolvimento da criança e do adolescente quando o atendimento prestado no serviço de acolhimento não for de qualidade e prolongar-se desnecessariamente. Desse modo, quando o afastamento for necessário, tanto o acolhimento quanto a retomada do convívio familiar – reintegração à família de origem ou, excepcionalmente, colocação em família substituta – devem ser realizados segundo parâmetros que assegurem condições favoráveis ao desenvolvimento da criança e do adolescente (BRASIL, 2014, p. 18).

Para garantir que os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes se estruturarem de forma adequada, Brasil (2014, p. 23) tem os seguintes princípios:

1. **Excepcionalidade do Afastamento do Convívio Familiar:** todos os esforços devem ser empreendidos no sentido de manter o convívio com a família (nuclear

ou extensa, em seus diversos arranjos), a fim de garantir que o afastamento da criança ou do adolescente do contexto familiar seja uma medida excepcional, aplicada apenas nas situações de grave risco à integridade física e /ou psíquica. Para que este princípio possa ser aplicado, é importante que se promova o fortalecimento, a emancipação e a inclusão social das famílias, por meio do acesso às políticas públicas e às ações comunitárias. Dessa forma, antes de se considerar a hipótese que possam potencializar as condições de oferecer à criança ou ao adolescente um ambiente seguro de convivência.

2. **Provisoriedade do Afastamento do Convívio Familiar:** quando o afastamento do convívio familiar for medida mais adequada para se garantir a proteção da criança e do adolescente em determinado momento, esforços devem ser empreendidos para viabilizar, no menor tempo possível, o retorno seguro ao convívio familiar, prioritariamente na família de origem e, excepcionalmente, em família substituta (adoção, guarda ou tutela) (...).
3. **Preservação e Fortalecimento dos Vínculos Familiares e Comunitários:** Todos os esforços devem ser empreendidos para preservar e fortalecer vínculos familiares e comunitários das crianças e adolescentes atendidos em serviços de acolhimento. Esses vínculos são fundamentais, nessa etapa do desenvolvimento humano, para oferecer-lhes condições para um desenvolvimento saudável, que favoreça a formação de sua identidade e sua constituição como sujeito e cidadão.
4. **Garantia do Acesso e Respeito à Diversidade e Não-discriminação:** A organização dos serviços deverá garantir proteção e defesa a toda criança e adolescente que precise de acolhimento. Devem ser combatidas quaisquer formas de discriminação às crianças e aos adolescentes atendidos em serviços de acolhimento e às famílias de origem, baseadas em condição socioeconômica, arranjo familiar, etnia, religião, gênero, orientação sexual, ou, ainda, por serem pessoas com necessidades especiais em decorrência de deficiência física ou mental, que vivem com HIV/AIDS ou outras necessidades específicas de saúde.
5. **Oferta de Atendimento Personalizado Individualizado:** Toda criança e adolescente tem direito a viver num ambiente que favoreça seu processo de desenvolvimento, que lhe ofereça segurança, apoio, proteção e cuidado.
6. **Garantia de Liberdade de Crença e Religião:** Visando a garantia do direito à liberdade de crença e culto religioso, assegurado no art. 106 do ECA, os serviços de acolhimento devem propiciar, ainda, que a criança e o adolescente possam satisfazer suas necessidades de vida religiosa e espiritual.
7. **Respeito a autonomia da Criança, do Adolescente e do Jovem:** as decisões acerca de crianças e adolescentes atendidos em serviços de acolhimento devem garantir o direito de ter sua opinião considerada.

Ainda o documento orienta quanto ao formato das informações que devem ser enviadas ao judiciário, o formato de coletar os dados a respeito das famílias e dos protegidos, e como deve ser elaborado o plano de ação para a superação das vulnerabilidades que culminaram ao acolhimento. Quanto ao plano de ação, é destaque que ele deve ser elaborado em conjunto com a família e com os protegidos, visando sempre o bem melhor para as crianças e adolescentes que se encontram em medida protetiva. Também neste estudo, há a recomendação da relação intersetorial, uma vez, que as famílias para terem seus direitos garantidos, devem ter o acesso a todas as políticas.

Em 2014, o município de Caxias do Sul, desenvolveu o Plano Municipal dos Serviços de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes, onde informa que é um “instrumento de planejamento dos serviços ofertados na modalidade Abrigo Institucional e

Casa Lar para crianças e adolescentes do município de Caxias do Sul” (CAXIAS DO SUL, 2014, p.4).

Este plano tem como objetivo planejar, direcionar e regular a execução dos Serviços de Acolhimento Institucional de Crianças e Adolescentes no município de Caxias do Sul com vistas a atender os princípios, as diretrizes e normativas das políticas nacionais fortalecendo a gestão, a articulação e a organização da rede de proteção social e defesa de direitos (CAXIAS DO SUL, 2014, p. 4).

No município também houve uma reorganização no formato dos serviços de acolhimento, priorizando a convivência entre os irmãos e não mais separando-os por gênero ou idade. Diante da mudança, se manteve os três abrigos públicos, com 20 vagas cada, e também se investiu na modalidade Casa Lar, em que na ocasião havia a oferta de 96 vagas distribuídas no município.

A partir do advento do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, o município de Caxias do Sul, do COMDICA e Conselho Tutelar inicia o processo de reordenamento da COMAI. Em 1996 é criada em Lei, a Fundação de Assistência Social e em 1997 extingue-se a COMAI (CAXIAS DO SUL, 2014, p. 10).

Contextualizando o processo histórico do município, a COMAI (Comissão Municipal de Amparo a Infância) foi o primeiro serviço a ofertar o acolhimento institucional para crianças e adolescentes no município em 1962. Em 1992, a COMAI se uniu a FEBEM (Fundação Estadual do Bem-estar do Menor) para atendimento das meninas adolescentes em situação de rua (Caxias do Sul, 2014). Posterior a esse fato, se deu início ao processo supracitado de reordenamento dos serviços de acolhimento institucional devido a promulgação do ECA e demais marcos históricos legais, que garantiram os direitos das crianças e adolescentes.

Diante disso, compreende-se que a proteção social, mesmo no que tange aos aspectos de acessos e retrocessos, busca garantir os direitos das crianças e adolescentes mesmo que isso corresponda a uma contradição, uma vez que responde ao processo capitalista de produção, pois devido tratar-se de uma reprodução social.

A proteção social busca responder a exclusão social, de acordo com o que é possível com o orçamento disponível<sup>25</sup>, que por muitas vezes é observado como um gasto social, e por isso de tantos retrocessos em seu processo de construção. A assistência social, busca garantir a justiça social as pessoas que sofrem com as desigualdades sociais, que também está envolta nos

---

<sup>25</sup> A política de corte nos gastos sociais foi acompanhada por uma significativa retração das políticas sociais, quando não, por processo de desresponsabilização estatal. Isso se desdobrou em várias formas, dentre as quais destacamos o processo de *mercantilização*, o qual nos oferece elementos para analisar as novas tendências da seguridade social no Brasil, que incluem: a expansão da assistência social, a privatização da previdência social e da saúde pública (MOTA, 2010, p.151).

mais diversos cortes em todos os níveis de governo. No entanto, ainda assim sobrevive com suas migalhas, as distribuindo da forma mais equitativa possível, e repassando para a sociedade civil algumas das responsabilidades do Estado, retomando o viés caritativo por muitas vezes, para buscar atender a população que necessita dela.

O terceiro setor não é um terreno neutro, como alguns tentam mostrar. O conceito foi criado pela sociedade norte-americana, cunhado para designar o contexto de associativo e voluntariado, que fazem parte de uma cultura política e cívica assentada no individualismo liberal. Liberalismo este assentado na ideia de que quando o indivíduo busca a satisfação de seus interesses ele possibilita a satisfação dos interesses coletivos. E o lugar da satisfação das necessidades, tanto para o liberalismo clássico como para o neoliberalismo, é o mercado (MOTA, 2010, p. 165).

Em contrapartida, o SUAS – Sistema Único da Assistência Social – busca regulamentar, após a LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social, de forma qualificada a forma como a Assistência Social acontece no país, trazendo transparência para que se possa romper com a estrutura caritativa que faz parte do processo histórico da assistência social e da proteção social.

Contudo, na construção da Assistência Social enquanto política, foi necessário, segundo Pereira (2011, p. 10), “a sua reconceituação, uma mudança de paradigma, que desconstrói a herança de seu passado, para que possa ser compreendida enquanto uma política que visa a garantia de direitos sociais.”

No próximo capítulo será contextualizado quanto a reinvenção da Assistência Social diante da pandemia da COVID-19 no país e no município, seus agravantes, impactos e formas como a Política Pública de Assistência Social e órgãos de proteção à criança e ao adolescente se organizaram para adequar-se a esse novo panorama de realidade que se impôs à sociedade.

### 3 CONTEXTUALIZAÇÃO DA PANDEMIA DA COVID-19 NO PAÍS E NOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES

*“Na medida em que os homens, simultaneamente refletindo sobre si e sobre o mundo, vão aumentando o campo de sua percepção, vão também dirigindo sua mirada a percebidos que, até então, ainda que presentes ao que Hussel chama de visões de fundo, não se destacavam, não estavam postos por si.”*

Paulo Freire

Refletir sobre o contexto da pandemia e analisar os indícios do que se pode ser feito para solucionar o caos que se instaurou na vida e no trabalho de toda a sociedade. Este capítulo visa descrever de forma breve como ocorreu a pandemia no contexto de mundo, país e município, analisando seus impactos e a (des)organização dos governos para conter o avanço da pandemia da COVID-19.

Ainda, há a organização da Política de Assistência Social e como essa se reinventou em suas mais amplas esferas para atender uma demanda que aumentava diariamente, com o também aumento do desemprego.

Diante dos fatos, buscou-se também elucidar como as instituições de acolhimento para crianças e adolescentes seguiram as recomendações e se organizaram para atender questões práticas do cotidiano, mantendo o serviço em funcionamento, viabilizando os direitos daqueles que já haviam sido negados em outros momentos de suas vidas.

#### 3.1 A PANDEMIA DA COVID-19 NO CONTEXTO MUNDIAL, NACIONAL E MUNICIPAL

*“Tampouco desejo que seja reputada presunção o fato de um homem, de reles e humilde condição, ousar discutir e estabelecer regras para os governos de príncipes, porque, assim como os que desenham paisagens se posicionam num baixo plano para contemplar a natureza das montanhas e das altitudes, e se posicionam em lugares altos para contemplar as baixas planícies, assim também se faz necessário ser príncipe para conhecer bem a natureza dos povos; e para conhecer bem a natureza dos príncipes, faz-se necessário pertencer ao povo.”*

Nicolau Maquiavel

Segundo o Ministério da Saúde (2020), a COVID-19 é uma infecção respiratória causada pelo vírus SARS-COV-2. O primeiro caso foi detectado em Wuhan na China em dezembro de 2019. No Brasil, o primeiro caso foi diagnosticado em meados de março de 2020.

Inicialmente, o vírus causou milhares de mortes por insuficiência respiratória o que originou inúmeras incertezas a toda a população que não estava preparada para combater a pandemia. Governantes de todo o mundo estabeleceram medidas que julgaram necessárias para a contenção e disseminação do vírus, mas não houve consenso na forma de como administrar tais medidas entre os líderes. Também não se sabia exatamente o que estaria por vir e quanto tempo a crise sanitária levaria, e o que estaria impactando diretamente em todas as áreas.

Segundo Mattei e Heinen (2020) o Brasil já se encontrava em uma crise política e econômica agravada anterior à crise sanitária. O número de desempregados no país chegou à marca de 11,6% em fevereiro de 2020, o que também se agravou devido ao isolamento social imposto como uma das medidas de contenção do vírus. As primeiras medidas que foram tomadas para a redução do número de pessoas nas ruas, foi a redução nas jornadas de trabalho (com a redução dos salários) e para as áreas que foi possível, a aplicação dos trabalhos em home-office. Na área da administração pública, a preocupação maior era com as políticas da saúde e da assistência social, pois não haveria as perdas de emprego como em outras áreas devido a estabilidade que o setor infere, no entanto, a inquietação girou em torno de quais condições os trabalhadores estariam exercendo suas atividades laborais e como se atenderia a demanda que estava prestes a aumentar significativamente.

O governo brasileiro tomou inúmeras medidas que desacreditaram a população quanto a forma de sua condução quão intensamente a seriedade do assunto. Parecia não haver uma preocupação real com o bem-estar da população, uma vez que muitos perdiam seus familiares, amigos, trabalho ou suas vidas.

(...) O governo federal brasileiro, para nossa tristeza e indignação, nunca reconheceu a imensidão do problema, renegou seus efeitos sobre a classe trabalhadora mais exposta à contaminação, estimulou em parte o uso de medicamentos sem eficácia comprovada. Dois de seus ministros não resistiram, não aceitando rasgar seus diplomas de medicina frente às atitudes emanadas do Planalto. É evidente que as medidas adotadas favoreceram enormemente o capital – inclusive os dutos público-privados ilícitos, dos quais há inúmeros exemplos, sendo o mais ostensivo o Rio de Janeiro -, em detrimento do socorro às necessidades sociais da maioria da população (BOSCHETTI; BEHRING, 2021, p. 67).

A pandemia da COVID-19, assolou o mundo, e impôs medidas para a contenção e disseminação do vírus, tais como lavar as mãos com frequência, uso de álcool gel, uso de papel toalha, máscaras de proteção, evitar ambientes com aglomerações entre outros. Obviamente que para a economia, o isolamento social<sup>26</sup>, não foi uma medida aceitável, e para tanto, o isolamento

---

<sup>26</sup> Trata-se da separação de pessoas contagiadas, por alguma doença transmissível, de pessoas não contagiadas. (PUNTEL et.al., 2021, p. 98)

só foi possível para aqueles que estariam colocadas nas altas camadas sociais. Para as baixas camadas sociais, a única medida proposta, era a possibilidade de manter o emprego para obter renda e garantir o sustento.

O que agudizou a situação da pandemia no país foi a precariedade em que o país já estava instaurado. As possibilidades de renda diante do desemprego, eram a Previdência Social<sup>27</sup> e a Assistência Social<sup>28</sup>, a qual sofria com os inúmeros retrocessos diante dos cortes de financiamento pela emenda constitucional 95/2016<sup>29</sup>.

Sendo assim, a consequência do sofrimento com a pandemia, além das inúmeras mortes, foi a agudização das desigualdades sociais já eminentes na sociedade capitalista madura.

A maior parte da população urbana encontra grandes dificuldades e literalmente não apresenta condições adequadas de isolamento social, pois mora em casebres em que os espaços de moradia são apenas para o descanso corporal após uma longa e extenuante jornada de trabalho, na maioria dos casos na economia informal. Tal situação é diferente da observada na classe privilegiada, que pode escolher como trabalhar, quando trabalhar e em quais condições praticar o isolamento social para enfrentar a pandemia. Muitos privilégios podem até ir para sua casa de campo e deixar o caldeirão ferver nas grandes metrópoles, mas alertamos que a saúde do indivíduo e da sociedade em contextos de pandemias com transmissão comunitária não proporciona imunidade para ninguém (LARA, 2020, p. 57).

A medida tomada pelo governo federal, segundo Mattei e Heinen (2020) foram reduzir jornadas de trabalho, reduzir postos de trabalho, flexibilizar contratos de trabalho dando maior insegurança para o trabalhador. Ainda, dispôs o auxílio emergencial no valor inicial de R\$ 600,00 aos trabalhadores por um tempo limitado e que em um breve período seria reduzido a R\$ 200,00 ou simplesmente retirado, como uma forma de fomentar a economia, mas não se pode inferir que isto possa ter sido para reduzir as desigualdades econômicas que já estavam impostas.

Entre as diversas classes de renda, de fato a perda de rendimentos será proporcionalmente menor quanto menor forem os salários. Todavia, isso não alivia muito a situação dos trabalhadores de baixa renda, uma vez que um trabalhador cujo salário-base ficasse qualquer valor acima do salário-mínimo (R\$ 1054) já passará a ter algum grau de perda salarial (Idem, p. 659).

Segundo a FAS – Fundação de Assistência Social de Caxias do Sul (2020) a declaração de emergência em saúde pública pela OMS – Organização Mundial da Saúde – ocorreu em 30

---

<sup>27</sup> Contributiva. Trabalhadores recebem mediante o pagamento por um período.

<sup>28</sup> Não contributiva, no entanto, as pessoas precisam comprovar a necessidade para poder receber os benefícios assistenciais. Ainda há uma parcela que não se encaixa nos benefícios assistenciais e previdenciários.

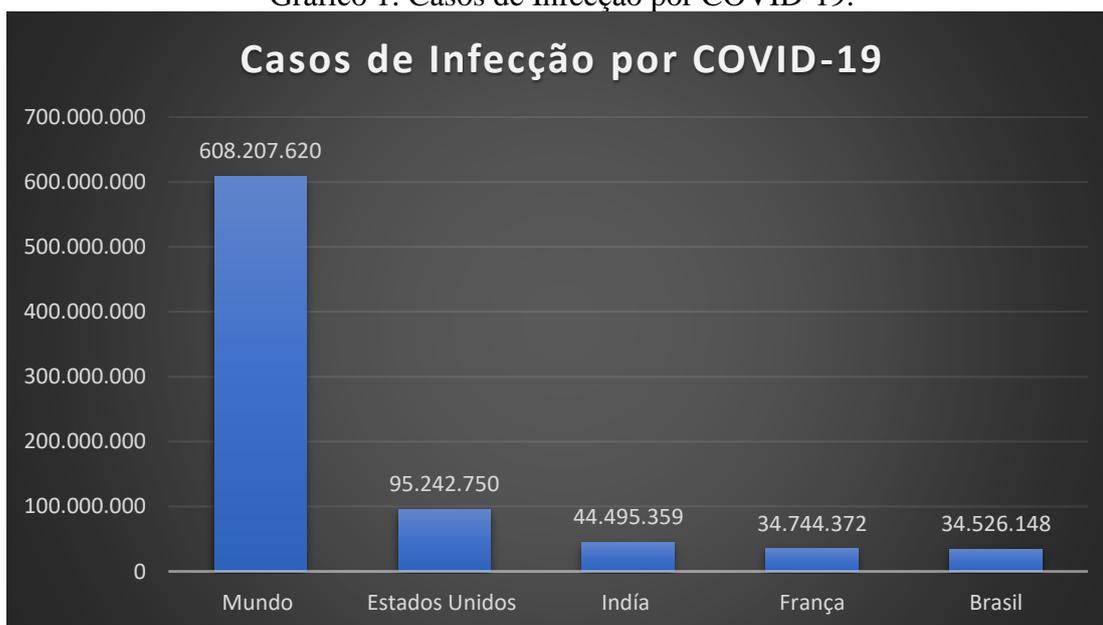
<sup>29</sup> Institui o teto de gastos fiscais do Governo Federal. Discorre sobre o corte em gastos sociais. Limita os gastos sociais de forma rasa pelo prazo de 20 anos, impedindo correções de inflações, ampliação na cobertura, entre outros problemas na área social.

de janeiro de 2020 e em 20 de março de 2020 a OMS declarou a situação como pandemia. O estado do Rio Grande do Sul, decretou estado de calamidade pública por meio da aprovação do decreto nº 55.240 de 10 de maio de 2020 e instituiu o Sistema de Distanciamento Controlado.

Na cidade de Caxias do Sul, o decreto nº 20.820 de 16 de março de 2020, dispôs sobre as medidas de prevenção ao contágio do Coronavírus. Em 12 de maio de 2020 o decreto nº 20.952 reiterou a situação de emergência e calamidade pública no município.

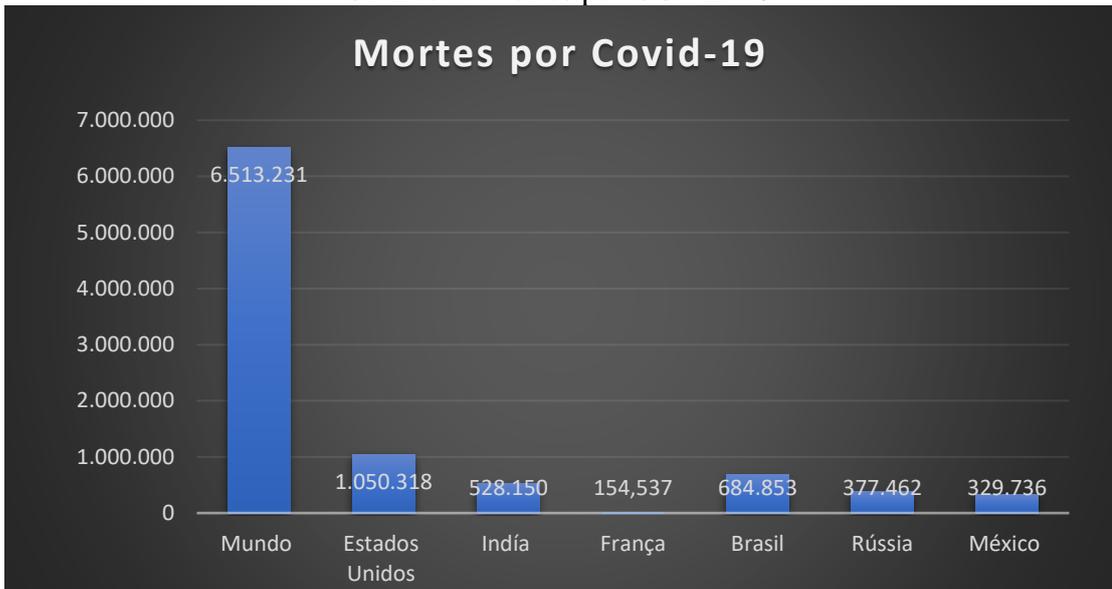
Atualmente, segundo o Boletim Epidemiológico nº 130 do Ministério da Saúde de setembro de 2022, o número de casos infectados pela COVID-19 atinge o total de 608.207.620 no mundo. O primeiro país com maiores casos é os Estados Unidos com 95.242.750 e o Brasil ocupa o quarto lugar com 34.526.148. Já em relação ao número de mortes, o mundo atingiu o marco de 6.513.231 e o Brasil ocupa o segundo lugar no mundo, com 684.853. Seguem gráficos para ilustrar.

Gráfico 1: Casos de Infecção por COVID-19.



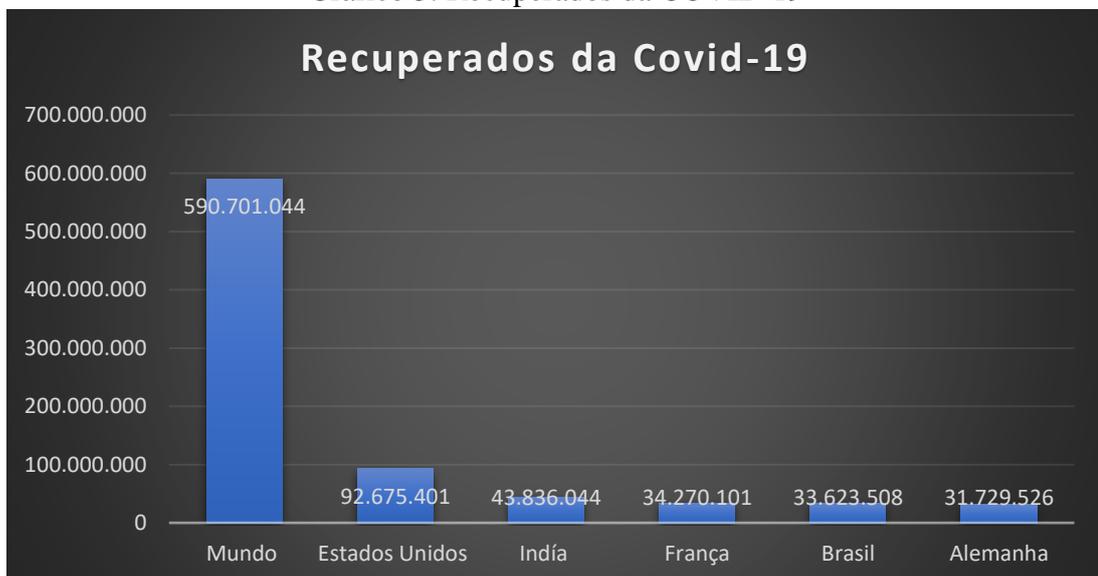
Fonte: Elaborado pela acadêmica (2022), baseado nos dados do Ministério da Saúde, set. 2022

Gráfico 2: Mortes por COVID-19



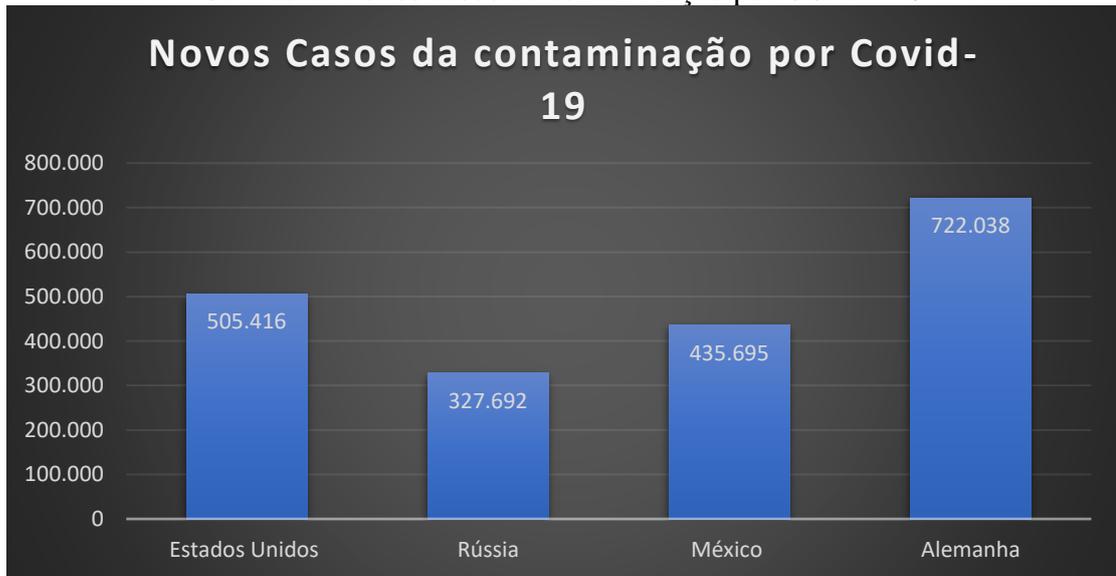
Fonte: Elaborado pela acadêmica (2022), baseado nos dados do Ministério da Saúde, set. 2022

Gráfico 3: Recuperados da COVID-19



Fonte: Elaborado pela acadêmica (2022), baseado nos dados do Ministério da Saúde, set. 2022

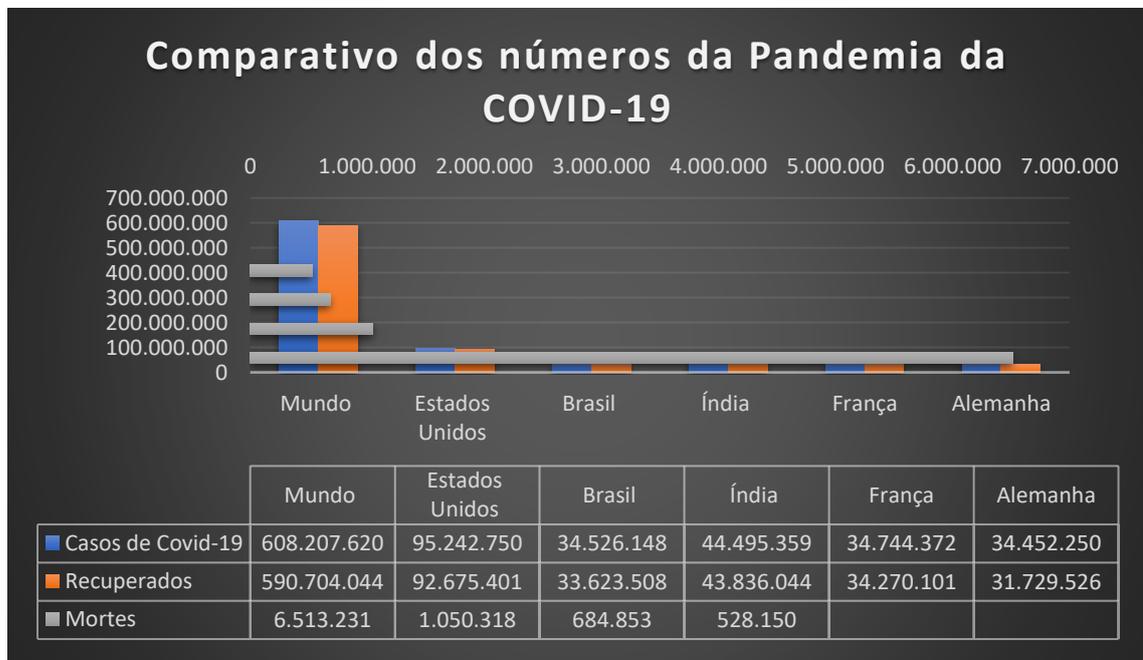
Gráfico 4: Novos casos de contaminação por COVID-19



Fonte: Elaborado pela acadêmica (2022), baseado nos dados do Ministério da Saúde, set. 2022

Os números demonstrados alertam para o fato de que apesar do país estar em um momento com medidas mais amenas devido estabilização da pandemia com a vacinação em massa, a mesma ainda existe no mundo e ainda exige atenção dos governantes.

Gráfico 5: Comparativo dos números da Pandemia da COVID-19

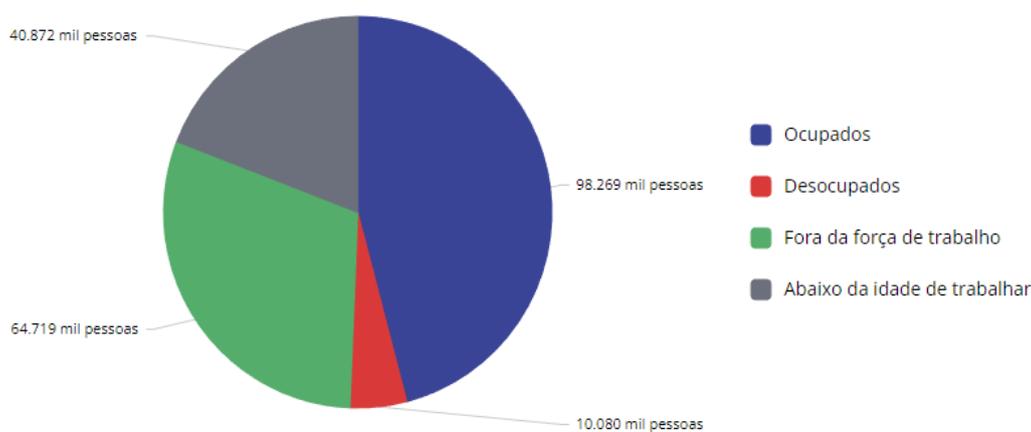


Fonte: Elaborado pela acadêmica (2022), baseado nos dados do Ministério da Saúde, set. 2022

No entanto, mesmo com a redução nos números de mortes, infecções com a pandemia da COVID-19 e o alargamento das medidas restritivas de combate, o IBGE registra em

setembro (2022) o número de desempregados<sup>30</sup> de 10,1 milhões de pessoas, e uma taxa de 9,3%. O número de desalentados<sup>31</sup> indica 4,3 milhões e a taxa de subutilização<sup>32</sup> é de 21,2%. Percebe-se que houve uma divisão na forma como se lê os números e os que se passam para a população, talvez buscando uma redução na alta taxa de desemprego, que com o agravamento da pandemia, teve seus índices aumentados.

Gráfico 6: População brasileira, de acordo com as divisões do mercado de trabalho, 2º trimestre 2022



Fonte: IBGE, 2022.

Importante também destacar, que segundo Costa (2020), uma das consequências que a população das baixas camadas sociais vivencia, é com o aumento do desemprego, ou com as baixas possibilidades do subemprego, uma vez que uma das medidas impostas pelo atual governo é o desmonte das políticas que garantem a proteção da classe trabalhadora, por meio de reformas administrativas, previdenciárias e fiscais.

Ainda a autora defende que o impacto na renda é muito maior nos trabalhadores informais, uma vez que por serem mais vulneráveis estão inseridos no mercado informal de trabalho, ou seja, não terão meios para garantir a renda em caso de não conseguirem meios para subsistir e não conseguirão acessar a previdência social por não serem contribuintes. Ainda,

<sup>30</sup> O desemprego, de forma simplificada, se refere às pessoas com idade para trabalhar (acima de 14 anos) que não estão trabalhando, mas estão disponíveis e tentam encontrar trabalho. Assim, para alguém ser considerado desempregado, não basta não possuir um emprego (IBGE, 2022).

<sup>31</sup> Os desalentados são pessoas que gostariam de trabalhar e estariam disponíveis, porém não procuraram trabalho por acharem que não encontrariam. Vários são os motivos que levam as pessoas a desistirem de procurar trabalho, entre eles: não encontrar trabalho na localidade, não conseguir trabalho adequado, não conseguir trabalho por ser considerado muito jovem ou idoso, ou não ter experiência profissional ou qualificação (IBGE, 2022).

<sup>32</sup> A taxa de subutilização da força de trabalho é a porcentagem que esta subutilização representa dentro da força de trabalho ampliada (pessoas na força de trabalho somadas à força de trabalho potencial).

questiona-se como seria realizado o isolamento social ou imposto as medidas de contenção do vírus, se nos locais periféricos existem um grande conglomerado de pessoas, o valor para a aquisição do álcool gel não poderia ser utilizado uma vez que estaria acima do seu poder aquisitivo, ou ainda, nem mesmo haveria saneamento básico em seus territórios? Percebe-se que as formas de conter a pandemia, escolheu a condição econômica das pessoas, para decidir quem viveria e quem morreria.

Diante dos números, observa-se que a pandemia trouxe um impacto significativo a uma crise econômica e política já existente no país. As incertezas e inseguranças diante de decisões tomadas pelo governo federal, agudizaram as expressões da questão social, tornando a desigualdade e a exclusão social como um fator em potencial. Destaca-se também, os inúmeros cortes feitos nos orçamentos do fundo público na área social que impactam diretamente na vida das pessoas, em que o atual governo considera como desocupadas, alarmando a situação meritocrática neoliberal, e responsabilizando a população pela sua falta de emprego e renda, tirando de si a culpa por sua incapacidade de gerir a crise econômica que é própria do capital e potencializa as injustiças sociais.

A seguir, será discorrido quanto a forma que a Política Pública da Assistência Social se organizou para atender a demanda diante da pandemia da COVID-19.

### 3.2 A (DES) ORGANIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DIANTE DA PANDEMIA DA COVID-19

*“A expressão máxima da soberania reside, em grande medida, no poder e na capacidade de ditar quem pode viver e quem pode morrer.”*

Achille Mbembe

Após a declaração de emergência em Saúde Pública emitida pela Organização Mundial de Saúde - OMS em 30 de janeiro de 2020, e com o reconhecimento de Calamidade Pública pelo Decreto Legislativo nº 6 de 18 de março de 2020, a Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS em conjunto com as demais secretarias realiza uma série de recomendações para o funcionamento dos serviços do Sistema Único de Assistência Social - SUAS e dos seus trabalhadores, reconhecidos como essenciais<sup>33</sup> pelo Decreto nº 10.282 de 20 de março de 2020.

---

<sup>33</sup> Aqueles indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, assim considerando aqueles que, se não atendidos, colocam em perigo a sobrevivência a saúde ou a segurança da população (BRASIL, 2020b).

Conforme Brasil (2020b e 2020c) os serviços da Assistência Social deveriam manter o atendimento da população mais vulnerável e em risco social garantindo a segurança dos usuários e dos trabalhadores do SUAS<sup>34</sup>. Ainda a portaria enfatiza que o SUAS e o SUS<sup>35</sup> deveriam trabalhar de forma conjunta para que se garantisse a proteção integral das pessoas e suas famílias. Destacou também a organização da forma como o trabalho aconteceria, prevendo o trabalho remoto<sup>36</sup> quando houvesse possibilidade, dando aos gestores a autonomia para viabilizar as atividades.

Desse modo, o atendimento à população deveria ser mantido na rede socioassistencial, observada a necessidade de reorganização do trabalho em consonância com as normas sanitárias, tendo em vista a necessidade de evitar a concentração e proximidade de pessoas e reduzir o risco de transmissão do vírus. Assim, dentre os aspectos citados nas portarias destacam-se a adoção de medidas que garantam a manutenção de atendimento individualizado nas unidades; suspensão das atividades em grupo, para reduzir o risco de contágio; proteção aos trabalhadores do SUAS, com instituição do trabalho home office para aqueles pertencentes ao grupo de risco; disponibilização de Equipamentos de Proteção Individual (EPIs) aos trabalhadores em atividade presencial e usuários (máscaras, álcool em gel, dentre outros); fixação de orientações nas unidades sobre a COVID-19 e medidas preventivas; manutenção dos serviços de acolhimento institucional, suspensão de visitas domiciliares; agendamento de atividades presenciais; trabalho por turno de revezamento; indicação de atendimentos individuais em ambientes arejados e amplos que garantam o sigilo, dentre outros aspectos (CARNEIRO, CARVALHO E ARAÚJO, 2021, p.183).

O município de Caxias do Sul, localizado no sul do país, no estado do Rio Grande do Sul, seguiu as normativas de cunho federal, estadual e municipal no atendimento da população dentro da Política de Assistência Social e elaborou o Plano de Contingência<sup>37</sup>, em sua primeira etapa, em junho de 2020. O plano é subdividido em 3 dimensões que são respectivamente: a segurança dos (as) trabalhadores (as) e da população atendida, a segunda relacionada a continuidade na oferta dos serviços estabelecidos durante a pandemia da COVID-19 elaborando estratégias para a reorganização do atendimento das famílias e indivíduos que necessitavam do acesso e a terceira dimensão refletindo sobre a forma de reduzir os danos diante de tantas

---

<sup>34</sup> Sistema Único de Assistência Social.

<sup>35</sup> Sistema Único de Saúde.

<sup>36</sup> Prestação de serviços preponderantemente fora das dependências do empregador, com a utilização de tecnologia de informação e de comunicação que, por sua natureza, não se constituam como trabalho externo (FAS, 2020, p. 13).

<sup>37</sup> Documento que registra o planejamento elaborado a partir da percepção do risco de determinado tipo de desastre e estabelece os procedimentos e responsabilidades (FAS, 2020, p. 12).

incertezas advindas da crise sanitária. A Fundação de Assistência Social – FAS<sup>38</sup> (FAS, 2020), já previa que a demanda de atendimentos estaria por aumentar, uma vez que muitas das famílias que não necessitavam da assistência, passariam a acessá-la.

A organização para a elaboração do plano, foi por meio de questionários e reuniões online com os trabalhadores buscando subsídios para compreender de que forma os serviços poderiam ser reorganizados para que pudessem atender a população.

Foram organizados materiais informativos pela FAS, bem como distribuição de EPIs<sup>39</sup> e orientações ao longo do período sobre formas de prevenção e contágio da COVID-19.

---

<sup>38</sup> A Fundação de Assistência Social (FAS) foi criada por meio da lei municipal nº 4.419 de 04 de janeiro de 1996, na qualidade de instituição de caráter fundacional, integrante da administração indireta do Poder Executivo Municipal, com personalidade jurídica de direito público interno, com finalidade de: “[...] planejar, coordenar e executar as políticas e programas municipais de assistência social proteção à infância e juventude”. A criação da FAS foi uma mudança de perspectiva e de realinhamento do município de Caxias do Sul às novas diretrizes para a política de assistência social, uma política de proteção social não contributiva nascida com o advento da CF/1988 e da LOAS em 1993 (FAS, 2020, p. 16-17)

<sup>39</sup> Equipamentos de proteção individual para uso durante a pandemia, tais como máscaras faciais e álcool gel.

Tabela 1: Exemplo de material informativo disponibilizado pela FAS sobre o uso de máscaras nas repartições públicas.

ONDE USAR		
Guichês de atendimento SEM anteparo de vidro	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Máscara descartável</li> <li>✓ Óculos de segurança (se for usuário de óculos de grau, pode dispensar os óculos de segurança)</li> </ul>	
Guichês de atendimento COM anteparo de vidro	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Máscara descartável</li> </ul>	
Atendimento ao público externo em mesas de trabalho	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Máscara descartável</li> <li>✓ Óculos de segurança</li> </ul>	
Reuniões	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Máscara descartável</li> </ul>	
Demais atividades administrativas sem atendimento ao público	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Máscara descartável</li> </ul>	

Em caso de dúvidas consulte o **SESMT (3218-6051)**.



Fonte: Fundação de Assistência Social de Caxias do Sul, 2020.

Tabela 2: Plano de prevenção e combate à pandemia de coronavírus baseado no Plano de contingência da FAS - julho 2020.

MEDIDA	AÇÕES
<p><b>Observação dos Protocolos de Segurança já Estabelecidos</b></p> <p><b>Intensificação dos Procedimentos de Limpeza</b></p>	<p>Utilização de máscara; Higienização frequente das mãos e utilização de álcool gel; Manter o distanciamento adequado; Reforçar os cuidados individuais com a higienização da mesa ou estação de trabalho; Adoção de tapetes sanitizantes; Reforço dos procedimentos de limpeza: será adicionado o ácido paracético na limpeza diária, incluindo maçanetas, corrimãos e móveis.</p>
<p><b>Restrição do Uso de Elevadores</b></p>	<p>Evitar a utilização dos elevadores, restringindo o uso para servidores (as) e contribuintes com locomoção reduzida; Limpeza dos elevadores com álcool 70% a cada 1 hora.</p>
<p><b>Intensificação das Medidas de Segurança na Utilização dos Veículos Oficiais</b></p>	<p>Utilização obrigatória de máscara; Utilização de álcool gel, pelo condutor e passageiros, antes de entrar e após sair do veículo. Desinfecção dos veículos oficiais – semanalmente.</p>
<p><b>Propiciar a Ventilação Natural</b></p>	<p>Deixar os locais de trabalho com portas e janelas abertas, quando possível propiciando a circulação de ar; Deixar quando possível, as portas dos banheiros abertas.</p>
<p><b>Aferição da Temperatura Corporal</b></p>	<p>Aferir a temperatura corporal de servidores e usuários na entrada dos locais de trabalho; Em caso de alteração da temperatura, acima de 37,4°C, o servidor ou usuário será orientado sobre os procedimentos a serem adotados.</p>
<p><b>Afastar Servidores com Sintomas de Síndromes Gripais</b></p>	<p>O (a) servidor (a) com sintomas gripais deve se afastar, procurando atendimento médico (UBS de referência ou plano de saúde) e encaminhar atestado médico para a biometria para a validação do atestado. (...)</p>

Fonte: Fundação de Assistência Social de Caxias do Sul, baseado no Plano de Prevenção e combate à pandemia de Coronavírus (2020, p. 45-46).

No memorando nº 75 de 28 de setembro de 2020 e o Plano de Contingência Etapa 2, a FAS regulamentou o funcionamento das Organizações da Sociedade Civil - OSCs e a rede socioassistencial parceira organizando o seu funcionamento conforme as diretrizes e normativas que seguiam o marco legal para os entes públicos. Nesse segundo momento, há uma avaliação do que foi elaborado no primeiro, com alguns ajustes e também a menção do “Plano de retomada”.

Ainda conforme A Fundação Getúlio Vargas - FGV (2020), em sua nota técnica, mais de 80% dos servidores da Assistência Social, que responderam à pesquisa não se sentiam preparados para atuar na pandemia da COVID-19. E 90,66% afirmaram sentir medo de contrair a doença. A pesquisa, também informa que 61,50% dos trabalhadores do SUAS<sup>40</sup> ainda não haviam recebido os EPI's até o momento que a pesquisa foi realizada (junho de 2020). A nota técnica traz diversas inferências quanto a situações de despreparo a nível nacional em todas as regiões pela percepção dos trabalhadores, uma vez que por serem considerados essenciais, mantiveram o atendimento para a população vulnerável.

É importante destacar que para além da preparação da estrutura para o atendimento da população usuária que estava prestes a aumentar consideravelmente, uma vez que inúmeros trabalhadores perderiam seus empregos e necessitariam da Política de Assistência Social para sobreviver, Boschetti e Behring (2021) alertavam que os programas de transferência de renda, estavam na verdade desalocando recursos dos Fundos de Assistência Social para o pagamento dos benefícios para a população, o que significa afirmar que ao invés de organizar e garantir que a população pudesse ter condições de sobrevivência diante de uma situação inusitada de calamidade pública, estaria na verdade, criando um problema futuro, quando estaria retirando recursos que já estariam organizados para outros gastos com a população vulnerável.

Do ponto de vista do orçamento público, podemos vislumbrar um aumento significativo de recursos da Assistência Social, que saltou de R\$ 95,2 bilhões, em 2019, para R\$ 298,7 bilhões (referente aos valores pagos até agosto de 2020 e que ainda crescerá até o final de 2020), devido à “transferência de renda”, com corte de recursos de outras políticas e rubricas centrais como educação e saúde. Fica evidente que os recursos do auxílio emergencial drenam recursos do Fundo Nacional de Assistência Social, especialmente dos investimentos nos serviços socioassistenciais, que tiveram agressiva redução de 38,6% entre 2012 e 2018, com a participação no FNAS caindo de 5,6%, em 2012, para 2,8%, em 2019, o que se agravará em 2020. Também vem ocorrendo perda gigantesca de recursos dos programas, projetos e ações da gestão do SUAS, com redução de 15,5% entre 2012 e 2018 e diminuição de sua participação no FNAS de 0,8%, em 2013, para 0,4%, em 2018 (BOSCHETTI E BEHRING, 2021, p. 80-81).

---

<sup>40</sup> Sistema Único de Assistência Social.

Percebe-se que a contramão do que se propunha é de que o atendimento da população pela Assistência Social, iniciava um imediato processo de assistencialismo<sup>41</sup> uma vez que alocava recursos para o atendimento imediato das necessidades da população e não houve tempo para organizar de que forma se atenderia a longo prazo, pois também não existiam prazos prevendo o fim da pandemia da COVID-19.

Segundo a FGV (2020b), uma das dificuldades que não estava prevista, foi a falta de acesso à tecnologia ou a internet para que a população pudesse realizar o cadastro para receber o Auxílio Emergencial<sup>42</sup>, e desta forma, os profissionais da linha de frente dos CRAS, precisaram realizar esse atendimento para a população.

(...) o Auxílio Emergencial, concedido pelo Governo Federal, está sendo administrado pela Caixa Econômica Federal, um banco público nacional, por meio de uma plataforma online, e não pelos municípios e seus trabalhadores da linha de frente, que poderiam se mobilizar e alcançar mais facilmente a população em situação de pobreza. (FGV, 2020b, p.1463)

Entre os inúmeros desacertos governamentais, a Política de Assistência Social, buscou se reinventar diante das incertezas do orçamento público e de como atenderia a demanda que aumentava exponencialmente nos atendimentos da população. Entre as características assistencialistas de concessões do Auxílio Emergencial e cestas básicas, atendimentos de famílias de forma remotas, entre outras medidas paliativas para a resolução de problemas maiores na Proteção Social Básica, na Proteção Especial, buscava-se atender a população com maior violação de direitos de forma presencial e de forma integral.

O fato de atender nas demais proteções, de forma presencial, trouxe as profissionais da linha de frente, inseguranças e medo do contágio da doença da COVID-19, além do medo de contaminar seus familiares.

Segundo uma pesquisa realizada pela FGV (2020b), houve um aumento significativo nos atendimentos e 74,5% dos entrevistados, responderam que houve uma mudança importante no formato de como realizavam o trabalho antes da pandemia, referindo que uma das alterações foi o aumento de trabalho e também a utilização de EPIs<sup>43</sup>. Outro elemento de mudança destacado foi a relação com os cidadãos, ou a população usuária, em que representou o aumento de percepção de 13,7% identificados como a alteração dos vínculos, tão importantes no trabalho na Política de Assistência Social.

---

<sup>41</sup> Prática de assistência voltada a organização de uma ação que busca que os mais abastados deem provisões aos menos abastados, ao invés da construção de políticas públicas e econômicas que garantam a população condições de superar as desigualdades sociais.

<sup>42</sup> Valor que o Governo Federal dispunha em parcelas aos cidadãos por um período.

<sup>43</sup> Equipamentos de Proteção Individual.

Lotta et al. (2021) afirmam que os profissionais da linha de frente e a população não foram ouvidas na formulação de soluções para o combate da pandemia, o que gerou uma menor capacidade de resposta frente aos inúmeros desafios que surgiram durante o período que ainda não findou.

Por meio das pesquisas realizadas pela FGV (2020a e 2020b), compreende-se que a nível nacional, a Política de Assistência Social, se subdividiu em três níveis de atendimento para a população, sendo uma delas o atendimento na linha de frente, o atendimento remoto e o atendimento presencial e, no entanto, não atendiam a população diretamente. Percebeu-se ao longo das pesquisas documentais que houve muitas ambiguidades e diferenças no entendimento e na forma em como ocorreriam os atendimentos o que trouxe muitas incertezas para os trabalhadores. Ainda destaca-se, que a demora nas decisões políticas de enfrentamento e as diferentes linhas de pensamentos entre governo federal, estadual e municipal no entendimento por exemplo no isolamento, uso de máscaras, compra de vacinas, uso de medicamentos não aprovados para o combate da doença entre outros, fez com que o atraso no atendimento efetivo para a resolução das demandas impostas pela pandemia, se agravassem.

Segue, tabela 3, ilustrativa sobre os grupos de trabalho e as implicações com a COVID-19.

Tabela 3: Grupos da BNR e implicações da COVID-19 à realização de seu trabalho.

(continua...)

<b>Grupos da BNR<sup>44</sup></b>	<b>Centralização dos processos decisórios</b>	<b>Maior ambiguidade</b>	<b>Maior conflito político</b>
<b>Aspectos comuns aos grupos de BNR</b>	- Produção de gargalos operacionais, com desconsideração de especificidades locais; - Conhecimento parcial da BNR sobre normativas;	- Menor direcionamento das ações da BNR e maior espaço para sua atuação discricionária (sem adequação de orientação).	- Dificultam a concretização das ações e a interação com a população; - BNR pode propagar conflitos que incidem direta ou indiretamente nas ações de combate a pandemia.
<b>1 – BNR que atuam na linha de</b>	Menor capacidade de	- Falta de protocolos	- BNR, ao enfrentar a pandemia, lida com

<sup>44</sup> Burocratas de nível de rua: profissionais da linha de frente, no contato cotidiano com a população que executam os serviços públicos. São envolvidos na implementação de políticas que interagem diretamente com os cidadãos para entregar os serviços públicos (FGV, 2020b).

<b>combate a COVID-19 (ex.: saúde, assistência social, segurança pública)</b>	resposta à pandemia, pois ações específicas para determinadas localidades e comunidades são desconsideradas.	claros, que orientem BNR na resposta à crise; - Diminuição da capacidade da BNR em agir no enfrentamento à crise.	indivíduos com diferentes posicionamentos políticos.
<b>2 – BNR que trabalham preferencialmente, mas não enfrentam a crise diretamente (ex.: transporte público, limpeza urbana)</b>	- Situações imprevistas expõem BNR e população ao contágio.	- Falta de regulamentação para o trabalho presencial e existência de gargalos operacionais.	- BNR entregam seus serviços para cidadãos que se posicionam de forma diferente em relação à pandemia (Ex.: obrigatoriedade de uso de máscara em espaços públicos).
<b>3 – BNR que passaram a trabalhar de forma remota (ex.: educação, defensoria pública, setores de prefeituras).</b>	- Maior sensação de despreparo da BNR para realização de suas novas atividades de forma remota.	- Falta de treinamento e de transição adequada para o trabalho remoto; - Dificuldade no atendimento de públicos mais vulneráveis.	- BNR sofre pressão para retomar a entrega presencial dos serviços ou para mantê-los remotos.

Fonte: LOTTA et.al., 2020, p. 25

Ainda, destaca-se que os trabalhadores da linha de frente, diante da quase ausência do reconhecimento da urgência no enfrentamento quanto a pandemia, fez com que houvesse uma demora expressiva inclusive no recebimento dos EPIs, segundo a FGV (2020b).

Todo esse processo deixa um legado de que é preciso aprender com a história. De que é preciso rever nosso contexto social como um todo, e jamais subestimar algo desconhecido, pois quem mais sofre é a população vulnerável, que tem apenas um governo para que a defesa de algo que não pode lutar contra.

No próximo capítulo será visto como os serviços de acolhimento se organizaram no período da pandemia da COVID-19.

### 3.3 SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO<sup>45</sup> NA PANDEMIA DA COVID-19

*“E o povo, possuído pela sua beleza esquecida, se transformará em guerreiro e se dedicará à única tarefa que vale a pena, que é a de transformar os sonhos em realidade.”*

Rubem Alves

Durante a pandemia da COVID-19 muitos serviços da Política Pública de Assistência Social precisaram se reorganizar para atender as demandas impostas pelo novo normal, inserindo em seu cotidiano a elaboração das rotinas prevendo o isolamento social, o uso de máscaras respiratórias de proteção e utilização de álcool gel.

Ainda, as ações das autoridades governamentais, em sua maioria lentas ou desorientadas, colocaram os trabalhadores da Assistência Social<sup>46</sup> diante de um cenário de incertezas, inseguranças e medo, conforme afirma o documento de Bernardi (2020, p. 5):

O cenário de instabilidade mostrou que a falta de uma orientação das autoridades centrais levou a iniciativas das agências públicas locais e dos serviços de proteção social com avanços e recuos, com atendimentos remotos, plantões emergenciais ou com substituição de profissionais que trouxeram riscos de comprometimento à efetividade do cuidado, em especial dos serviços de Acolhimento Institucional.

Diante desse panorama, era necessário agir com perspicácia, pois o público usuário deste serviço, encontra-se em desenvolvimento, e também, está inserido neste serviço devido a uma medida protetiva pois teve seus direitos violados e se encontrava em risco social. Então as equipes precisaram trabalhar buscando um mínimo de impacto possível para os acolhidos (as).

Em um primeiro momento o CONANDA (2020) – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – expediu uma normativa com recomendações importantes para que se mantivessem a proteção das crianças e adolescentes em acolhimento. Dentre elas destacam-se o pedido de que se dessem atenção especial as famílias com histórico de violência doméstica contra crianças e adolescentes e em que seus responsáveis ou cuidadores fizessem uso de álcool ou substâncias psicoativas ilícitas. Ainda destaca-se que havia uma recomendação para aumentar o número de vagas em serviços de acolhimento, priorizando o acolhimento familiar

---

<sup>45</sup>Durante a pandemia da COVID-19, o acolhimento é entendido como postura: em todo lugar em que ocorrer esse encontro entre usuário e trabalhador das políticas públicas, operam-se processos tecnológicos que visam à produção de relações de escutas e responsabilizações, as quais se articulam com a constituição de vínculos e dos compromissos em projetos de intervenção (FERNANDES E HELLMANN, 2016, p. 15).

<sup>46</sup> Os trabalhadores da Assistência Social, na atualidade, estão para além de executores de uma política pública e assumem uma identidade militante, comprometida com a defesa da assistência social como política de Seguridade Social. Com conhecimento técnico e compromisso ético, buscam a promoção da proteção social concebida como uma seguridade social ampliada, a qual inclui todos os direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição Federal: educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência e assistência social, promovendo mudanças efetivas nas perversas condições de vida da classe trabalhadora (FERNANDES E HELLMANN, 2016, p. 281).

pelo Programa Família Acolhedora<sup>47</sup> em detrimento ao institucional e que as famílias não estivessem no cadastro nacional de adoção. No art. 15, o CONANDA (2020) trouxe orientações importantes para os serviços de acolhimento institucional, tais como:

Adaptação das rotinas institucionais, em todo o território nacional, visando manter o atendimento às crianças e adolescentes em regime de acolhimento institucional, mas que as mesmas possam preferencialmente ter garantidas as possibilidades de convivência familiar por meio de:

Reintegração às famílias de origem (natural ou extensa);

Mudança para o regime de acolhimento familiar (famílias acolhedoras);

Permanência temporária com padrinhos afetivos previamente selecionados e orientados;

Inserção em família adotiva, obedecendo os trâmites processuais em vigor.

Redefinição das rotinas de cuidado e proteção dos serviços de acolhimento institucional, de modo a:

- i. Informar os riscos de transmissão;
- ii. Instalar e supervisionar hábitos de higiene condizentes com as recomendações vigentes;
- iii. Promover alimentação equilibrada e novas formas de participação para cardápios variados e coletivizados;
- iv. Rever a disposição de mobiliários quanto a distância de dois metros ou mais entre camas, mesas, cadeiras e lugares de permanência;
- v. Planejar e desenvolver atividades pedagógicas, culturais e de lazer que mantenham as crianças e adolescentes ocupados e protegidos;
- vi. Rever o regime de visitas de familiares, voluntários e outros, de modo a evitar a transmissão do vírus, promovendo outras atividades de contato à distância (telefonemas, cartas, meios eletrônicos);
- vii. Redistribuir quartos de modo a manter alguma reserva para eventuais casos de quarentena quando da suspeita de infecção; de saídas não autorizadas e/ou de novos acolhimentos;
- viii. Manter a equipe de educadores/cuidadores informados e desenvolver estratégias de supervisão e suporte informacional e emocional aos mesmos, de modo a evitar adoecimento, contágio e situações de estresse frente a sobrecarga de trabalho.
- ix. Rever as regras e normas de convivência do serviço, considerando a participação das crianças e adolescentes acolhidos e a situação de quarentena obrigatória;
- x. Rever e adaptar as regras para as situações de saídas não autorizadas, reservando autonomia para o equipamento tomar decisões compatíveis à situação de risco coletivo, com clara e imediata comunicação aos canais competentes (órgão gestor, Sistema de Justiça e Conselhos Tutelares);

(...) (CONANDA, 2020)

Frente a tais orientações, as instituições de acolhimento deveriam se reorganizar para se adequar diante da sua natureza coletiva, imediata e de urgência. Naturalmente a coletividade demonstra que o afastamento de crianças e adolescentes dentro da instituição mesmo que de seus cuidadores (as) e/ou educadores (as) seria um momento desafiador. A urgência nos acolhimentos devido a violação de direitos, permitiria em algum momento realizar testes antes

<sup>47</sup> Modalidade de acolhimento em que uma família já constituída (selecionada pela equipe técnica responsável pelo programa) acolhe uma criança ou adolescente. Não se trata da família extensa dos acolhidos, mas sim de uma família que se dispõe a realizar os cuidados da criança ou adolescente, mediante um valor que é direcionado para o custeio de necessidades básicas dos usuários da política de assistência social.

da entrada destes ao equipamento? E em caso positivo, haveria um local adequado para o isolamento? E ainda, como isolar crianças pequenas em um momento crucial como o acolhimento institucional, em que precisam de afeto e segurança?

As orientações iniciais eram de que os acolhimentos em abrigos institucionais deveriam ser reduzidos, como uma iniciativa de proteção e cuidado. Diante dos acolhimentos, a família extensa ou acolhedora deveria ser acionada em primeiro momento.

De acordo com Bernardi (2020), no período de maio a julho de 2020, foi realizado o Levantamento Nacional sobre os Serviços de Acolhimento Institucional de Crianças e Adolescentes no País, e a autora infere que os acolhimentos que ocorreram no período considerado mais crítico da pandemia, deveriam ter sido os casos considerados mais urgentes e que necessitavam de intervenção imediata, conforme a orientação do CONANDA (2020). Ainda destacou que a suspensão das visitas presenciais dos familiares aos acolhidos, foi uma medida de proteção para que se impedisse a contaminação de todos os moradores e também trabalhadores do equipamento. Além disso, as crianças e adolescentes que se mantiveram em acolhimento, durante esse período, não frequentaram escolas, parques, ou quaisquer outros espaços comunitários, tendo apenas o convívio destes que estavam no serviço que era o seu espaço de proteção.

No quadro 2, segue a linha do tempo das recomendações dos órgãos de proteção.

Quadro 2: Linha do Tempo - Declarações, recomendações e orientações internacionais e nacionais quanto à pandemia da COVID-19 e os serviços de acolhimento em 2020.

30 de Janeiro	04 de Fevereiro	11 de Março	16 de Março	20 de Março	25 de Março	22 de Abril
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Declaração de Emergência em Saúde Pública Internacional</li> <li>• <b>Organização Mundial da Saúde</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Declaração de Situação de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN), declarada pela Portaria n° 188.</li> <li>• <b>Ministério da Saúde.</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Declaração pública de situação de pandemia em relação ao novo Coronavírus (COVID-19).</li> <li>• <b>Organização Mundial da Saúde - OMS</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recomendação para a Proteção Integral à Crianças e Adolescentes durante a pandemia por COVID-19.</li> <li>• Item 15 <ul style="list-style-type: none"> <li>• a. Adaptação das rotinas institucionais e preferencia pelas possibilidades de convivência familiar;</li> <li>• b. Redefinição das rotinas de cuidado e proteção;</li> <li>• c. Aumento de repasses e flexibilização orçamentária pelo gestor público para os serviços de acolhimento institucional (públicos ou conveniados) e, para famílias acolhedoras visando a necessidade de aquisição imediata de produtos e serviços indispensáveis.</li> </ul> </li> <li>• <b>CONANDA</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nota Pública Conjunta, sobre as medidas de prevenção ao novo Coronavírus (COVID-19) nas Unidades de Acolhimento Institucional.</li> <li>• <b>Ministério da Cidadania e Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recomendação conjunta que dispõe sobre cuidados a crianças e adolescentes com medida protetiva de acolhimento, no contexto de transmissão comunitária do novo Coronavírus (COVID-19) e dá outras providências.</li> <li>• <b>Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), MC e MMFDH n° 1/2020:</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprova orientações e recomendações gerais aos gestores e trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social - SUAS dos estados, municípios e Distrito Federal quanto ao atendimento nos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes no contexto de emergência em saúde pública decorrente do novo Coronavírus, COVID-19.</li> <li>• <b>SUAS-PORTARIA N° 59</b></li> </ul>

Fonte: Elaborado pela acadêmica (2022), baseado em Bernardi, 2020, p. 99 apud NECA/MNPCFC/FICE BRASIL, 2020.

Entre as medidas destacadas, houve alguns serviços que permitiram que os educadores levassem as crianças para as suas residências, buscando reduzir os fluxos de entradas e saídas, permitindo assim que aquelas crianças ou adolescentes que não tinham a previsibilidade de reintegração familiar, pudessem ter um convívio direto com um ambiente seguro e protetivo<sup>48</sup>.

A consequência dessas alterações era a redução do número de crianças e adolescentes do espaço de acolhimento, buscando assim evitar a aglomeração de pessoas que é tão característico do ambiente institucional. Além disso, devido ao afastamento dos trabalhadores de risco e dos adoecimentos, momento em que trazia o impedimento da reposição de quadro de pessoal devido aos cortes de financiamento e orçamento para tal medida, era necessário mais uma vez que o serviço se adequasse ao que era possível ser realizado, garantindo o espaço de proteção para todos e todas.

Araújo e Queiroz (2021, p. 31) inferem que:

Toda rotina institucional se altera diante da pandemia, diante dos cuidados que deverão ser tomados dentro e fora da instituição. Muitas das vezes, a criança acostumada a ir à escola, se socializar com os amigos nos espaços de convivência na comunidade, diante da necessidade do isolamento social, esses sujeitos devem abandonar estas práticas, por um tempo, para que não possa contrair e propagar o vírus a outros acolhidos e aos funcionários da unidade. Entretanto, sabe-se que isto traduz em uma difícil tarefa, ter que fazê-los atender a uma rotina estranha ao cotidiano, portanto, há de explicá-los que esta é uma medida necessária, que se traduz em cuidado a eles, aos seus familiares e a todos os que frequentam a instituição. Sendo assim, as medidas de proteção devem ser tomadas e compartilhadas com eles de maneira com que entendam que as decisões não têm o intuito de “aprisioná-los” por questão do isolamento social, mas de cuidá-los, enquanto uma questão de saúde.

Angella (2021) discorre sobre o fato de que muitas das ações propostas para o controle da COVID-19 impactam diretamente no desenvolvimento de crianças e adolescentes, e, no entanto, não se avaliou qual seria o impacto das ações de isolamento na saúde mental destes. Ainda destacou a autora que os usuários destes serviços são os que mais sofrem por não ter acesso a inúmeras políticas e desorganização social e em especial neste momento.

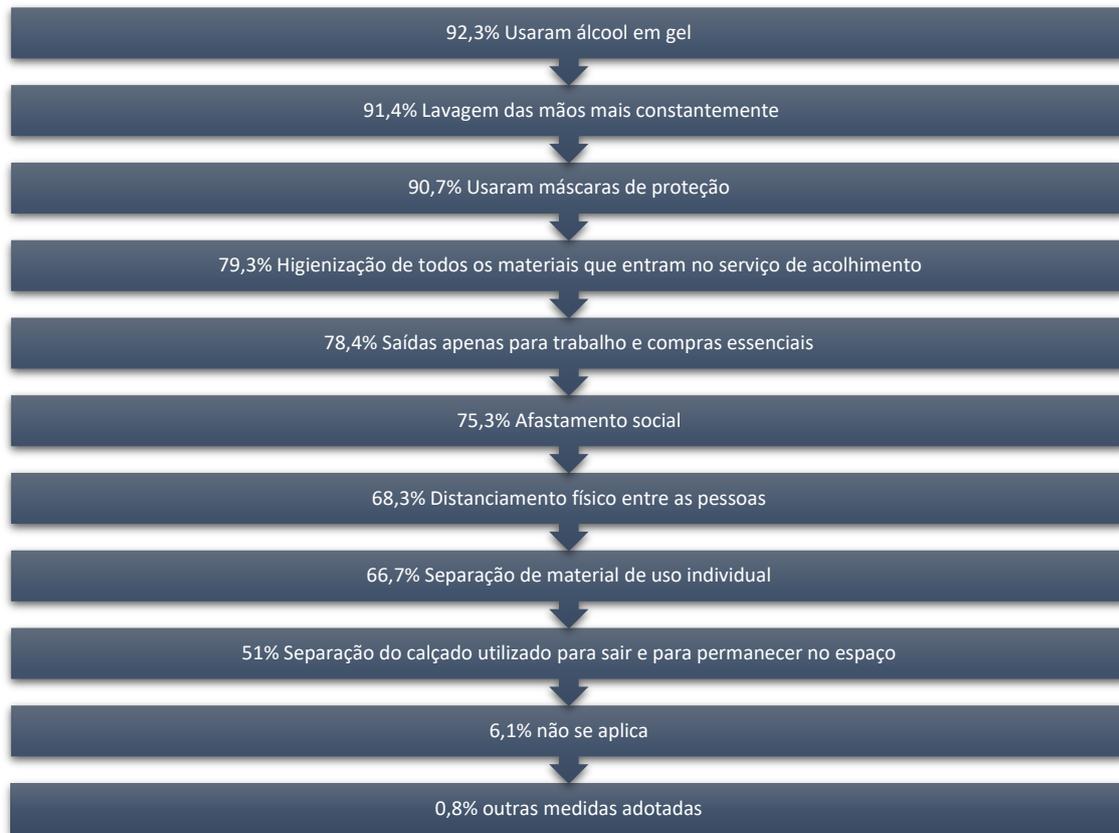
Em relação as medidas preventivas de cuidados nos espaços institucionais e em analogia ao reordenamento indicado pelos órgãos de saúde, Bernardi (2020) destaca dois quadros, que ilustram por meio da pesquisa<sup>49</sup> como ocorreram nacionalmente.

---

<sup>48</sup> Atendimento excepcional na residência dos educadores/cuidadores que aderiram voluntariamente e tinham afinidade com a criança/adolescente. Eles deveriam ser acompanhados pela equipe técnica do serviço, mesmo que de modo remoto; precisa de aprovação pelo Juiz da Infância.

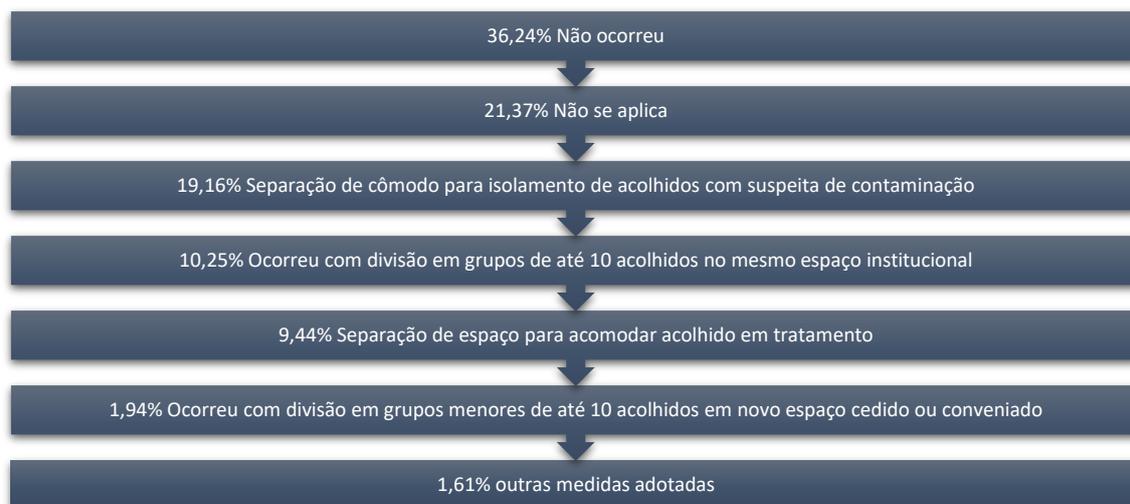
<sup>49</sup> Pesquisas realizadas pelo NECA/MNPCFC/FICE BRASIL 2020.

Gráfico 7: Medidas preventivas de cuidados e de higiene adotadas pelos respondentes da pesquisa nas instituições de acolhimento.



Fonte: Elaborado pela acadêmica (2022), baseado em Bernardi, 2020, p. 77 apud NECA/MNPCFC/FICE BRASIL, 2020.

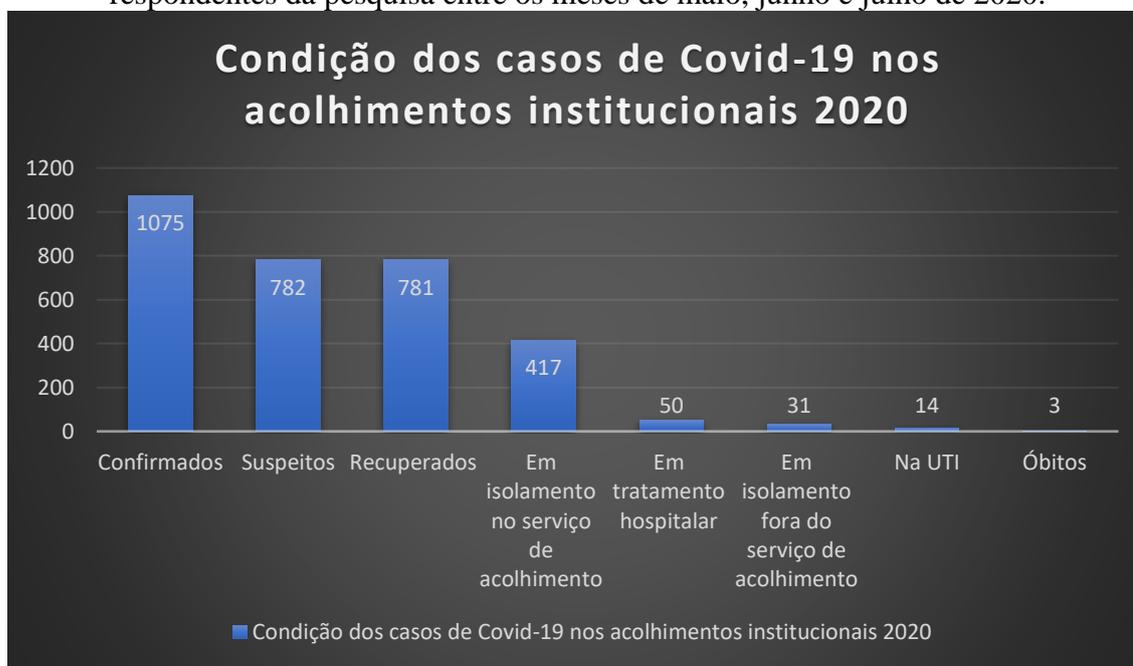
Gráfico 8: Sobre o reordenamento dos espaços nos serviços de acolhimento institucional.



Fonte: Elaborado pela acadêmica (2022), baseado em Bernardi, 2020, p. 78 apud NECA/MNPCFC/FICE BRASIL, 2020.

Outro dado importante que a pesquisa<sup>50</sup> trouxe, foram os casos de COVID-19 e os desdobramentos.

Gráfico 9: Desdobramentos dos casos de COVID nos Serviços de Acolhimento segundo os respondentes da pesquisa entre os meses de maio, junho e julho de 2020.



Fonte: Elaborado pela acadêmica (2022), baseado em Bernardi 2020, p. 82, apud NECA/MNPCFC/FICE BRASIL, 2020.

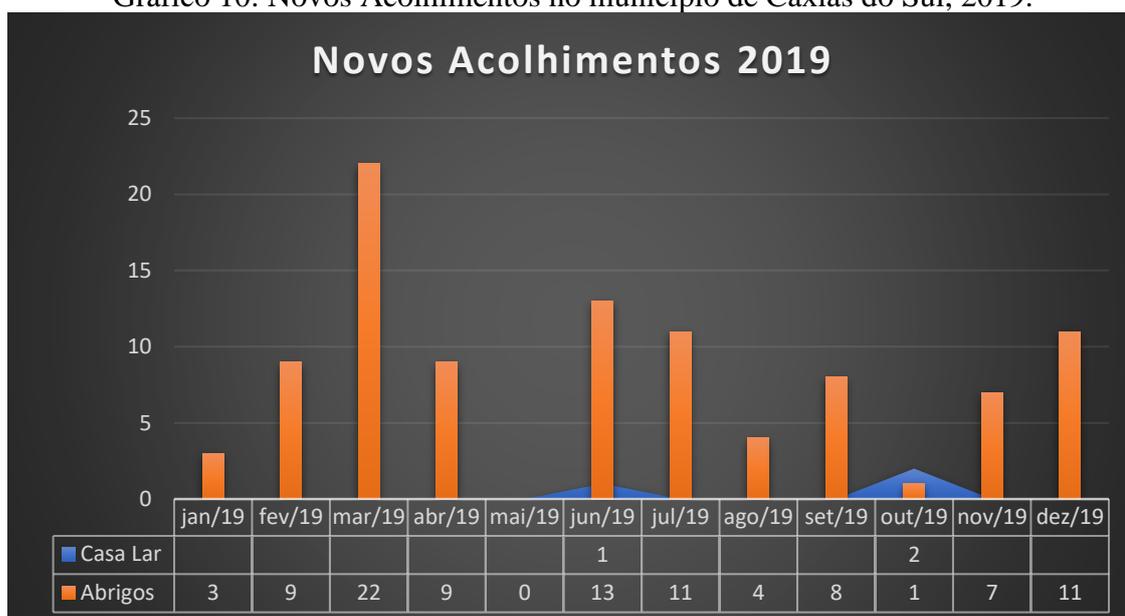
Segundo os serviços de acolhimentos que responderam à pesquisa, ocorreram 819 novos acolhimentos durante o período de maio a julho de 2020 a nível nacional. E destaca-se que segundo Bernardi (2020) 26,1% dos casos de acolhimentos ocorridos, não eram situações de emergenciais, sendo o fluxo habitual que estava sendo mantido pelos órgãos de proteção.

Dos respondentes, 6,7% dos serviços afirmam ter havido aumento nos acolhimentos. 0,4% afirmam que reduziu e 20,5% não informou quanto aos fatores dos novos acolhimentos.

No município de Caxias do Sul, foi observado que houve aumentos importantes de acolhimentos em alguns períodos, segundo os gráficos a seguir.

<sup>50</sup> Elaborada pelo NECA/MNPCFC/FICE BRASIL 2020 em Bernardi (2020, p. 77 – 82).

Gráfico 10: Novos Acolhimentos no município de Caxias do Sul, 2019.



Fonte: Elaborado pela acadêmica (2022), baseado em dados da Fundação de Assistência Social de Caxias do Sul/RS, 2022<sup>51</sup>.

Gráfico 11: Novos Acolhimentos no município de Caxias do Sul, 2020.



Fonte: Elaborado pela acadêmica (2022), baseado em dados da Fundação de Assistência Social de Caxias do Sul/RS, 2022 (idem nota 51).

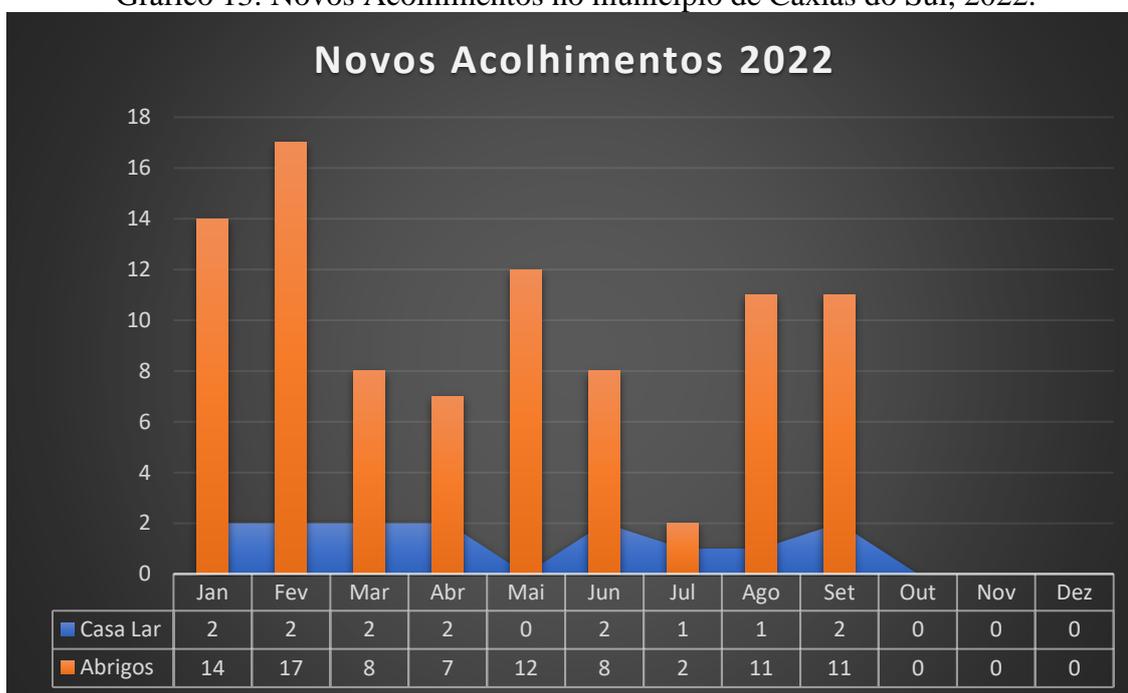
<sup>51</sup> Fonte de dados concedida pela Diretoria de Gestão do SUAS – DGSUAS, e pelo Núcleo de Atendimento Institucional da Fundação de Assistência Social (FAS) (2022).

Gráfico 12: Novos acolhimentos no município de Caxias do Sul, 2021.



Fonte: Elaborado pela acadêmica (2022), baseado em dados da Fundação de Assistência Social de Caxias do Sul/RS, 2022 (idem nota 51).

Gráfico 13: Novos Acolhimentos no município de Caxias do Sul, 2022.



Fonte: Elaborado pela acadêmica (2022), baseado em dados da Fundação de Assistência Social de Caxias do Sul/RS, 2022 (idem nota 51).

Em relação aos novos acolhimentos no município de Caxias do Sul, percebe-se que se manteve uma média e em alguns meses há registros de aumento de novos acolhimentos no

período da pandemia. Destaca-se o mês de dezembro de 2021 em que este obteve 25 novos acolhimentos. Recorda-se que em novembro de 2021 obtiveram-se as medidas de abrandamento das medidas restritivas que vinham acontecendo durante a pandemia, e que as aulas retomaram em novembro de 2021<sup>52</sup> de forma presencial.

Em comparação, percebe-se que os acolhimentos se mantiveram em números muito aproximados nos anos de 2019, 2020, 2021 e 2022, não havendo assim como na pesquisa nacional, uma redução importante do número de acolhimentos devido as medidas de cuidado que a pandemia impôs. Seja por não haver outra medida que pudesse ser colocada para a proteção da criança, seja por ter sido mantido a forma de trabalho e fluxo sem alteração. No entanto percebe-se que em 2020 houve uma pequena redução como poderá ser observada no gráfico 14.

Percebe-se também que mesmo diante das inúmeras incertezas e dificuldades que a pandemia atribuiu a Política de Assistência Social, incluindo a crescente demanda, a política vem se reinventando mesmo com cortes no orçamento<sup>53</sup>.

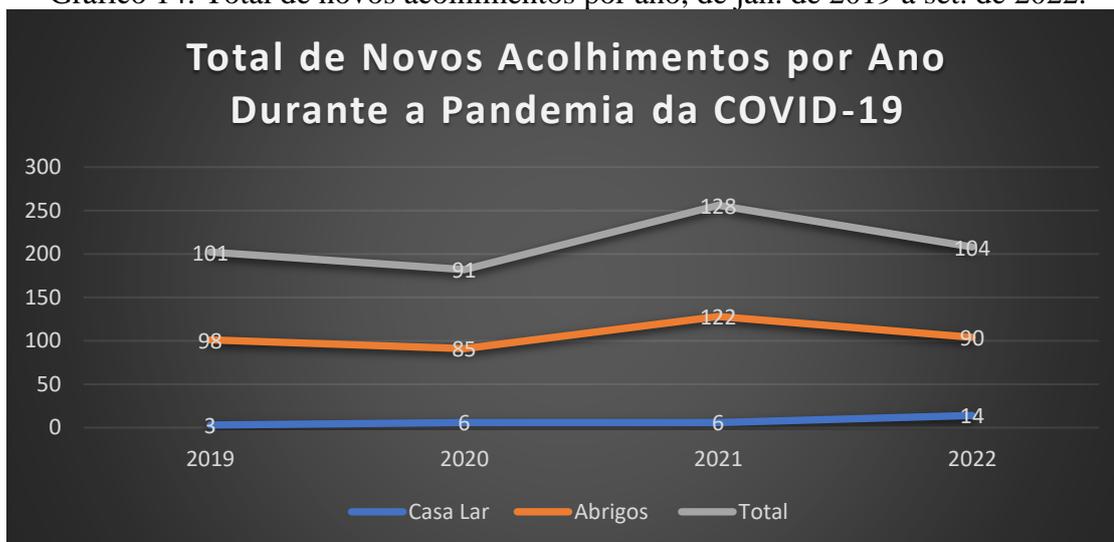
No gráfico 14, segue o comparativo do total de acolhimentos por ano no município de Caxias do Sul.

---

<sup>52</sup> Decreto 56.171 de 29 de outubro de 2021, no Rio Grande do Sul, que instituiu a volta as aulas presenciais ou de forma híbrida (presencial e remota simultaneamente).

<sup>53</sup> Um instrumento central da política de reequilíbrio fiscal do Governo Federal é a Emenda Constitucional nº 95/2016, que estabeleceu um limite para os gastos federais, equivalente à despesa de 2016, corrigida, em cada ano, pela inflação (disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-contenudos/publicacoes/analises-e-estudos/arquivos/2018/teto-de-gastos-o-gradual-ajuste-para-o-crescimento-do-pais.pdf/>). Ainda há que se mencionar que atualmente a proposta do atual governo é que em 2023 haja mais um corte que afeta novamente a Política de Assistência Social, com a proposta ainda não aprovada, mas que está em tramitação de um corte de 95%, o que poderá comprometer a organização da política e trazer o fechamento de alguns equipamentos fundamentais para o atendimento da população na concessão de benefícios.

Gráfico 14: Total de novos acolhimentos por ano, de jan. de 2019 a set. de 2022.



Fonte: Elaborado pela acadêmica (2022), baseado nos dados da Fundação de Assistência Social de Caxias do Sul/RS, 2022 (idem nota 51).

Neste gráfico pode-se perceber nitidamente que em comparativo com o ano de 2019 em que não havia a pandemia e o ano de 2021 em que estava-se em pandemia, o número de acolhimentos foi muito acima da média anual dos anos que estão em análise. Ainda percebe-se que houve sim uma contenção nos acolhimentos no ano de 2020, ano em que haviam mais medidas de isolamento social. No entanto, pode-se analisar, que o que pareceu acontecer foi um adiamento dos casos, ou ainda, fica um questionamento, de que o isolamento das famílias possa ter resultado em um agravamento no cenário e acarretou em um maior número de acolhimentos?

Ainda destaca-se que uma das medidas tomadas pela Fundação de Assistência Social de Caxias do Sul, de acordo com os gráficos, foi de aumentar os novos acolhimentos na modalidade Casa Lar, como pode ser observado.

Em 2022, ainda em setembro, já se supera o número de acolhimentos de 2019, o que certamente nos coloca diante de um ano que possivelmente fechará com um número acima da média novamente<sup>54</sup>.

Diante desse cenário, parte-se para o próximo item que busca compreender o que mudou e avaliar alguns impactos que possam ter ocorrido durante a pandemia diante deste panorama de incertezas.

<sup>54</sup> No entanto, destaca-se que no site Fundação de Assistência Social de Caxias do Sul/RS, há uma notícia que para esse ano, foram investidos 1.3 milhões na compra de 26 novas vagas na modalidade Casa Lar, buscando qualificar o atendimento para as crianças e adolescentes no município e evitando a superlotação. Notícia disponível em <https://fas.caxias.rs.gov.br/?p=3072> Acesso em 23 out 2022.

### 3.3.1 O Reordenamento das Instituições de Acolhimento para Crianças e Adolescentes durante a pandemia da COVID-19 e os Novos Acolhimentos

*“(...) o povo não acredita que o poder esteja a serviço dos seus sonhos. E, de tanto ver os seus sonhos abortados, achou melhor deixar de sonhar.”*

Rubem Alves

Em outubro de 2022, o Conselho Nacional de Justiça – CNJ – informava o número de 30.844 crianças e adolescentes inseridos em serviços de acolhimento institucional no país. Neste momento, a pandemia permanece, e no entanto com medidas mais amenas para a contenção do vírus, uma vez que a população segue com o plano nacional de vacinação<sup>55</sup> atingindo um total de 91,5% da população brasileira vacinada com pelo menos uma aplicação da vacina para a COVID-19, segundo o Ministério da Saúde (2022).

Até então, muitas medidas foram necessárias para que se pudesse combater a disseminação do vírus, e em especial, nos espaços coletivos e naturalmente com alta circulação de pessoas como são os espaços institucionais de acolhimento para crianças e adolescentes. Conforme a resolução do CONANDA (2020) vista anteriormente, existiram orientações e fluxos para os serviços, e algumas pesquisas a nível nacional surgiram, buscando avaliar o que estava sendo realizado e seus resultados.

Com isso, houve muitas mudanças no cotidiano das crianças e adolescentes. Principalmente pelo fato de seu direito de ir e vir ter sido tolhido, obviamente por um motivo de força maior, e se fazendo de forma necessária para a prevenção de sua saúde, no entanto, é importante mencionar que crianças e adolescentes que estão em acolhimento já estão nesses serviços por terem seus direitos negados, por aqueles que seriam seus responsáveis, cuidadores ou genitores. Ao ser inseridos nestes equipamentos, chegam apenas com a expectativa do medo, em um ambiente alheio, com pessoas estranhas, e nem sequer imaginam o que esperar destes espaços.

Para aqueles que reingressaram prematuramente para as suas famílias, para aqueles que foram inseridos nas casas de padrinhos ou educadores sociais de referência para eles, colocados em famílias substitutas e para aqueles que permaneceram nos espaços de acolhimento, a pandemia deixou as suas marcas em suas histórias de vida. Indiferente da modalidade, as visitas familiares e a convivência comunitária, passava do presencial para ao

---

<sup>55</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-svs/coronavirus/plano-nacional-de-operacionalizacao-da-vacinacao-contra-a-covid-19-pno-2a-edicao-com-isbn>.

virtual. Segundo o Conselho Nacional de Justiça – CNJ, houve algumas alterações em um comparativo entre os anos de 2019 e 2020 no que se refere a frequência de visitas de familiares permitidas nas unidades de acolhimento. Segue tabela para ilustrar como ocorreram as visitas nos equipamentos.

Tabela 4: Unidades de acolhimento institucional com crianças de 0 a 5 anos entre o público por frequência de visitas familiares permitidas.

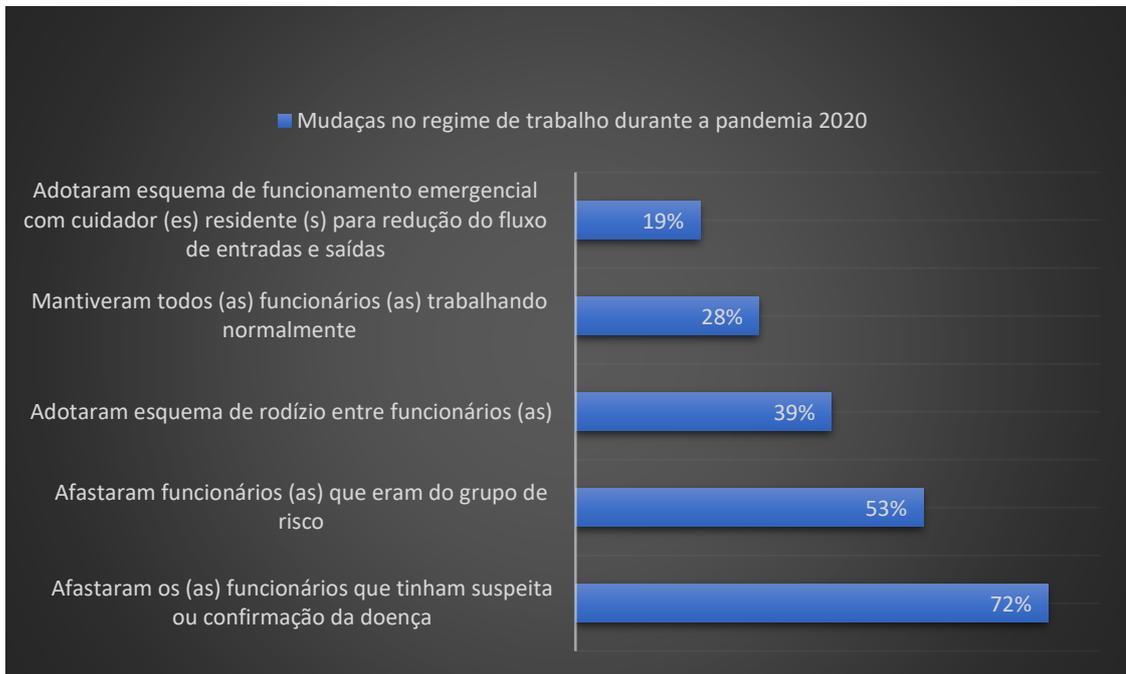
Frequência	2019		2020	
	Unidades	%	Unidades	%
<b>Diariamente</b>	410	22,2	279	15,8
<b>De 1 a 2 dias na semana</b>	976	52,8	864	48,8
<b>De 3 a 6 dias na semana</b>	294	15,9	460	26,0
<b>Quinzenalmente</b>	91	4,9	99	5,6
<b>Mensalmente</b>	16	0,9	16	0,9
<b>Apenas em algumas datas específicas do ano</b>	14	0,7	17	1,0
<b>Não é permitido receber visitas na unidade</b>	48	2,6	34	1,9
<b>Total</b>	<b>1.849</b>	<b>100</b>	<b>1.769</b>	<b>100</b>

Fonte: Conselho Nacional de Justiça com dados do Ministério da Cidadania, Censo SUAS, 2019 e 2020.

Percebe-se pela tabela 4 que em comparativo entre os anos de 2019 e 2020, houve uma pequena redução das visitas semanais e um aumento para visitas quinzenais. Outro dado que chama a atenção, é que em algumas unidades, houve um aumento na frequência de visitas entre 3 e 6 dias por semana comparando os anos de 2019 e 2020.

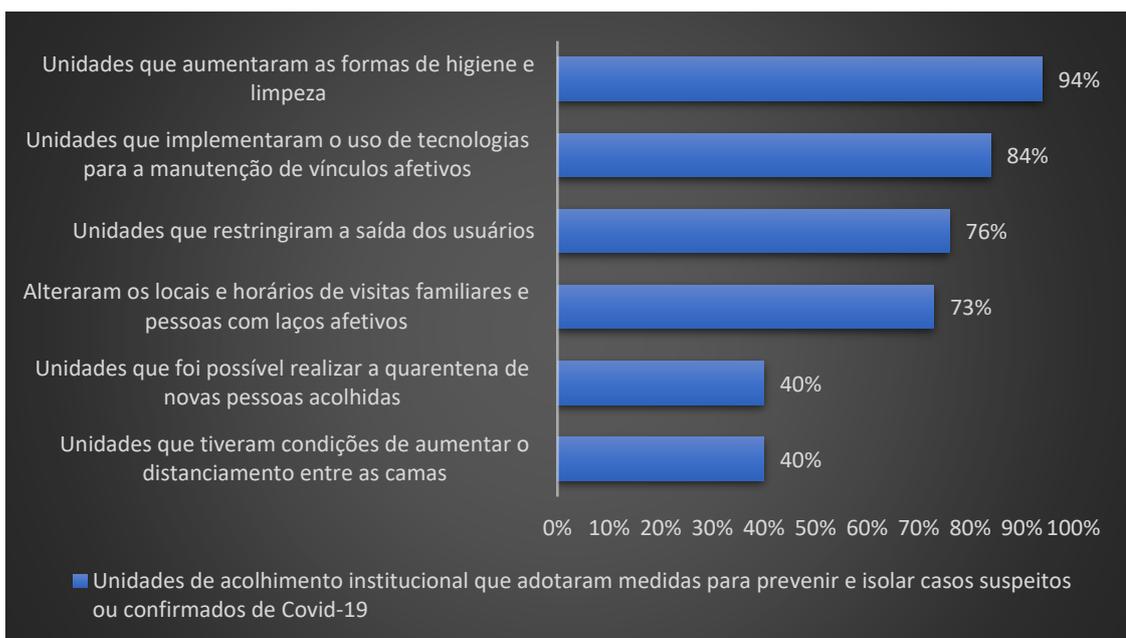
Outro dado do CNJ (2022), é que em 2019 havia 70,3% de encaminhamentos para os serviços de saúde em unidades de acolhimento que tinham entre seu público, crianças entre 0 e 5 anos, e em 2020 houve um decréscimo, chegando a 42,6% de encaminhamentos de saúde no período.

Gráfico 15: Mudanças no regime de trabalho em unidades de acolhimento institucional com crianças de 0 a 5 anos entre seu público em 2020



Fonte: Elaborado pela acadêmica (2022), baseado nos dados do Conselho Nacional de Justiça, 2022.

Gráfico 16: Unidades de acolhimento institucional com crianças entre 0 e 5 anos entre seu público que adotaram medidas recomendadas para prevenir e isolar casos suspeitos ou confirmados de COVID-19



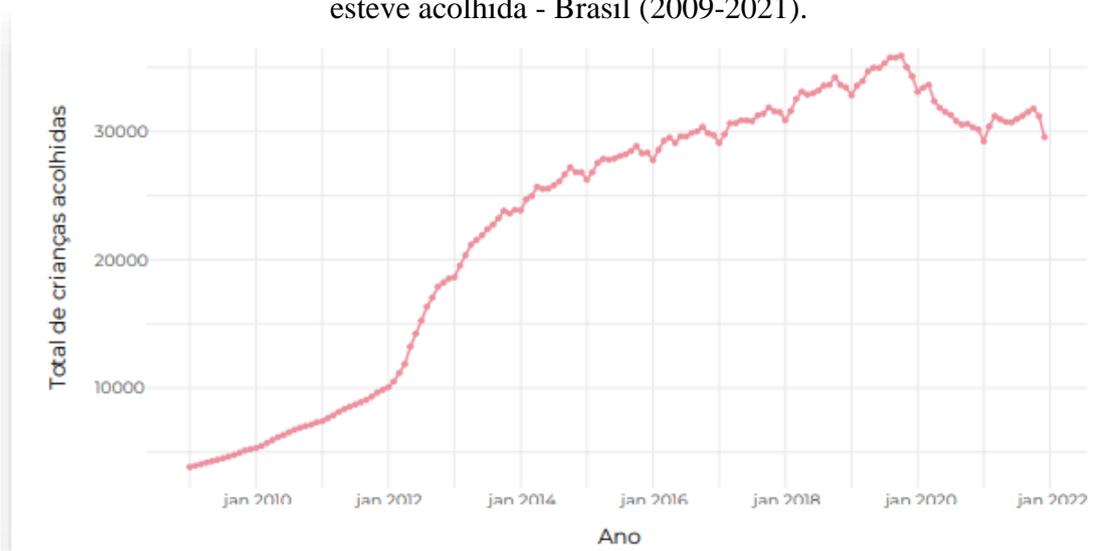
Fonte: Elaborado pela acadêmica (2022), baseado em dados do Conselho Nacional de Justiça 2022.

Percebe-se que a maioria das medidas recomendadas pelo CONANDA (2020), e demais órgãos responsáveis, foram adotadas pelas unidades de acolhimento, o que conferiu de fato uma alteração na rotina dos usuários e também na forma de trabalhar dos funcionários.

Outro dado que o CNJ (2022) informa, é que os trabalhadores (as) e usuários (as) de unidades de acolhimento tinham um risco aumentado em 3 vezes em relação a população brasileira de contrair a COVID-19. Ainda destacou que comparando unidades de acolhimento institucional e acolhimento familiar, as unidades de acolhimento institucional instituíram mais ações de prevenção e isolamento de casos suspeitos e confirmados de COVID-19, devido ao maior número de pessoas que circulam nesses espaços.

Em relação ao quantitativo de acolhimentos que ocorreram no período, abaixo segue gráficos comparativos entre os anos de 2019 e 2022, buscando analisar se houve a redução de acolhimentos no período da pandemia, conforme as recomendações dos órgãos de proteção de crianças e adolescentes.

Gráfico 17: Série histórica do total de crianças em acolhimento por mês e ano em que esteve acolhida - Brasil (2009-2021).



Fonte: Conselho Nacional de Justiça (2022, p. 20)

Percebe-se uma crescente nos acolhimentos ao longo dos anos no país. Em especial no período de 2019 houve um pico de acolhimentos seguido de uma leve queda nos inícios dos anos de 2021 e 2022 ficando próximos ao total do ano de 2018.

Em comparativo com o município de Caxias do Sul/RS, objeto dessa análise, segue o gráfico para ilustrar.

Gráfico 18: Equalização dos novos acolhimentos entre janeiro de 2019 a setembro de 2022 em unidades de acolhimento institucional no município de Caxias do Sul/RS.



Fonte: Elaborado pela acadêmica (2022), baseada em dados da Fundação de Assistência Social, 2022<sup>56</sup>.

Em relação aos acolhimentos ocorridos no município de Caxias do Sul/RS em instituições de acolhimento, percebe-se um relativo aumento em março de 2019 e novembro de 2021. Em alguns períodos manteve-se com ligeira queda, os quais não se aprofundou o estudo para concluir quais os fatores que desencadearam esses processos. Destaca-se que o gráfico 18 trata apenas dos novos acolhimentos, e não da lotação total das instituições.

Também, é importante ressaltar que uma das medidas tomadas pela Fundação de Assistência Social – FAS, conforme demonstra os gráficos, foi que os novos acolhimentos fossem realizados diretamente em Casas Lar, pois são equipamentos com menor número de usuários e possuem um educador residente, o que reduz a circulação de pessoas e torna-se uma das medidas de prevenção para a contaminação de COVID-19, além de outros benefícios para a rotinas das crianças e adolescentes que iniciarão com longa permanência no sistema.

Destaca-se que em novembro de 2021, houve uma alteração nos decretos<sup>57</sup> que mudaram as aulas de forma remota para presenciais ou híbridas. Desta forma, intui-se que a escola que também se constitui como um espaço de proteção e cuidado para as crianças e adolescentes passa a perceber inúmeras violações de direitos o que possa ter culminado em

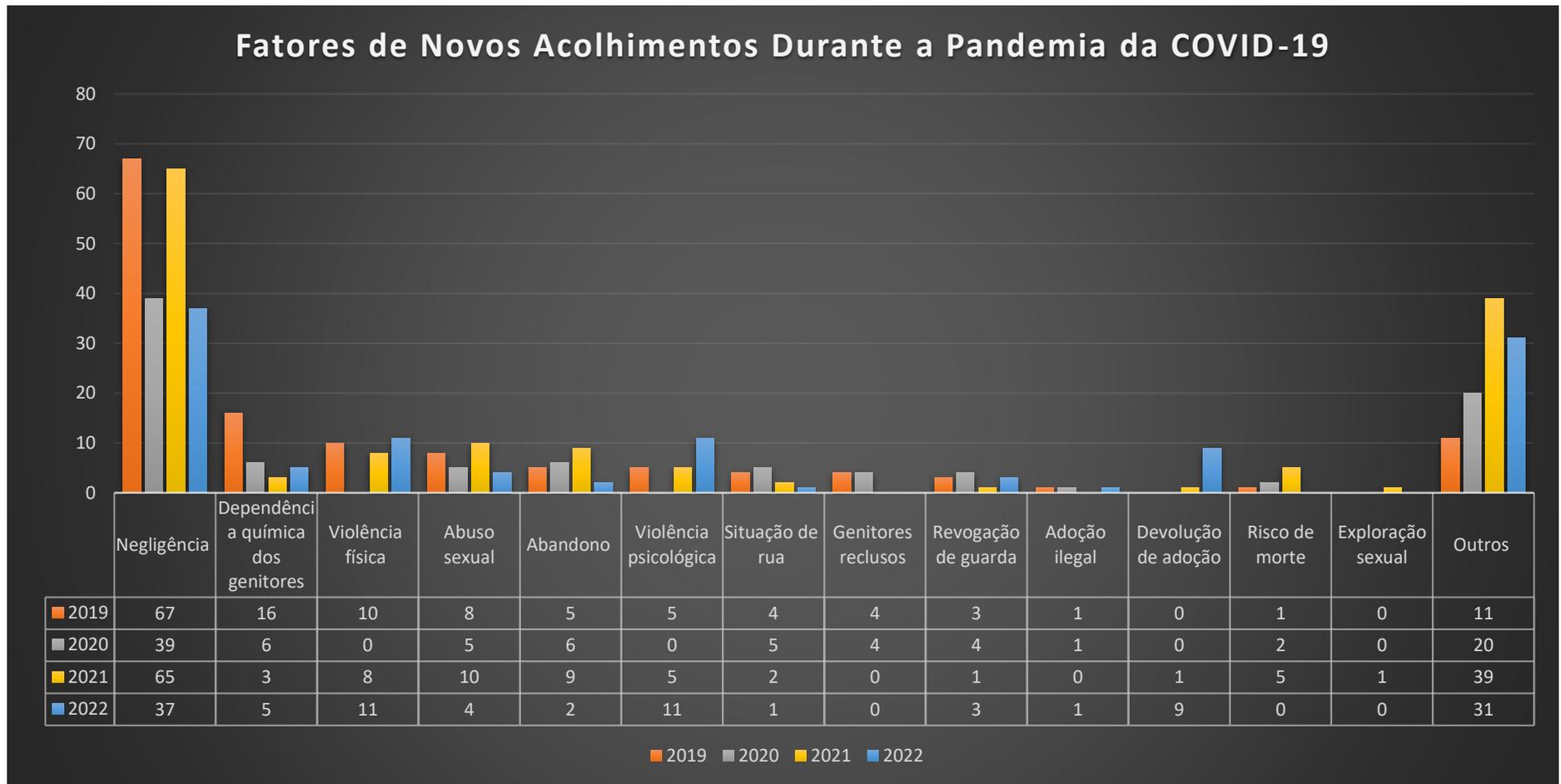
<sup>56</sup> Fonte de dados concedida pela Diretoria de Gestão do SUAS – DGSUAS, disponibilizada pelo Núcleo de Atendimento Institucional da Fundação de Assistência Social (2022).

<sup>57</sup> Decreto 56.171 de 29 de outubro de 2021, no Rio Grande do Sul, que instituiu a volta as aulas presenciais ou de forma híbrida (presencial e remota simultaneamente).

maior número de acolhimentos no período. Se for realizado um comparativo anual, quanto aos números de acolhimentos total, percebe-se que o ano de 2021 teve um aumento relativo em relação aos demais anos, conforme pode ser observado no gráfico 14.

Em relação aos motivos que levaram aos acolhimentos, seguem os dados do gráfico 19 para serem analisados.

Gráfico 19: Fatores de novos acolhimentos em instituições de acolhimento de janeiro de 2019 a setembro de 2020 em Caxias do Sul/RS



Fonte: Elaborado pela acadêmica (2022), baseado em dados da Fundação de Assistência Social de Caxias do Sul, 2022 (idem nota 56).

Por meio da análise do gráfico 19<sup>58</sup> foi possível perceber que entre os anos de 2019 e 2021 os casos de acolhimento por negligência<sup>59</sup> foram alarmantes. Ainda destaca-se que em 2021, ano em que se obteve o maior número de acolhimentos com o retorno das aulas presenciais, obteve-se o maior número de casos de abuso sexual como motivo de acolhimento, alertando para um fator muito importante do isolamento social nas famílias e a ausência ou precário acompanhamento realizado durante a pandemia devido ao risco de contaminação por COVID-19. Outros fatores que se destacaram no período, foram o abandono e o risco de morte. Já em 2022, o fator que chama a atenção é a violência psicológica e a violência física, em que se destacam juntamente com a negligência<sup>60</sup>. A violência psicológica teve seu maior registro desde 2019, demonstrando um dado que traz como o resultado da pandemia nas famílias.

Outro motivo de acolhimento institucional que é muito delicado, são os retornos de adoção, chegando a apontar o total de 9 acolhimentos em 2022. Esse impacto é tão importante e doloroso para as crianças e adolescentes que já sofreram inúmeras violações de direitos e abandonos e ao serem inseridos em famílias substitutas, novamente sofrem com outro abandono, fica um questionamento se é resultado das imposições da pandemia da COVID-19 ou se esse fator é algo a ser aprofundado em seu cerne para ser compreendido.

No entanto, também se deve fazer uma inferência positiva em relação aos motivos de acolhimento. Observa-se que em 2021 o número de acolhimentos por uso de álcool e substâncias psicoativas ilícitas por parte dos genitores ou responsáveis foi reduzido consideravelmente em relação a 2019, quando ainda não havia a pandemia. Em 2022, teve-se apenas 2 casos acima do número de 2021 com esse mesmo fator de acolhimento. Percebe-se que a pandemia não agravou ou aumentou o uso de substâncias nas famílias, no que se relacione ao acolhimento de crianças e adolescentes.

---

<sup>58</sup> Os dados do gráfico contabilizado como “outros” não foram explicitados pela Fundação de Assistência Social de Caxias do Sul/RS como o que seriam os motivos de acolhimento institucional, não podendo ser abordado neste estudo.

<sup>59</sup> Consiste na omissão injustificada por parte do responsável em supervisionar ou prover as necessidades básicas de criança, adolescente ou pessoa com deficiência, os quais, face ao estágio do desenvolvimento no qual se encontram e de suas condições físicas e psicológicas, dependem de cuidados prestados por familiares ou responsáveis. Este desatendimento injustificado pode representar risco à segurança e ao desenvolvimento do indivíduo, podendo incluir situações diversas como a privação de cuidados necessários à saúde e higiene; o descumprimento do dever de encaminhar a criança ou adolescente à escola; o fato de deixar a pessoa sozinha em situação que represente risco à sua segurança etc. O abandono, deixando a criança, o adolescente ou a pessoa com deficiência em situação de extrema vulnerabilidade e risco consiste na forma mais grave de negligência. (BRASIL, 2012, p. 110)

<sup>60</sup> Importante destacar que para um usuário pode haver mais que um fator/motivo de acolhimento.

Tabela 5: Capacidade das unidades de acolhimento institucional e familiar e média de ocupação no primeiro semestre de 2021 no município de Caxias do Sul/RS.

Nome do Serviço	Modalidade	Vinculação	Fonte de financiamento	Vagas	Média de ocupação
SAI Estrela Guia	Abrigo institucional	Estatal	FAS	20	27,7
SAI Sol Nascente	Abrigo institucional	Estatal	FAS	20	24,7
SAI Recanto Amigo	Abrigo institucional	Parceria OSC	FAS	20	20,0
SAI Santa Alegria 1, 2 e 3	Casa-lar	Parceria OSC	FAS	24	22,7
SAI Lar de Anjos I	Casa-lar	Parceria OSC	FAS	24	24,0
SAI Lar de Anjos II	Casa-lar	Parceria OSC	FAS	24	24,0
SAI Jesus Senhor 1, 2 e 3	Casa-lar	Parceria OSC	FAS	24	21,8
SAI Anjos da Guarda 13, 14 e 15	Casa-lar	Parceria OSC	FAS	24	23,8
Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora (SAF)	SAF	Estatal	FAS	15	02
<b>Capacidade instalada e média de ocupação</b>				<b>195</b>	<b>190,7</b>

Fonte: Fundação de Assistência Social, 2021, p. 86.

Segundo a Fundação de Assistência Social-FAS (2022), existe um total de 60 vagas nas unidades de acolhimento institucional<sup>61</sup>, 120 vagas em casas lar, e 15 vagas em famílias acolhedoras, no entanto, existiam apenas 2 famílias cadastradas segundo esses documentos. Denotando que há um total de 180 vagas para instituições de acolhimento. Ainda a FAS (2022) menciona no documento que no primeiro semestre de 2021, havia um total de 190,7 vagas preenchidas nessas unidades de acolhimento institucional, demonstrando assim, um excesso ou lotação excedente nos equipamentos, uma vez que as famílias acolhedoras não estavam habilitadas ao número máximo da capacidade de vagas mencionadas no documento. Ainda percebe-se que as casas lar estão abaixo da média de ocupação e que um dos serviços de acolhimento, ficou com a capacidade de ocupação dentro do limite permitido. Os abrigos estaduais, mesmo que com a média do semestre<sup>62</sup>, apresentaram um número acima da capacidade permitida de ocupação<sup>63</sup>.

<sup>61</sup> Contabilizados como 3 serviços, sendo 2 estaduais e um em sistema de convênio público/privado.

<sup>62</sup> Segundo o Gráfico número 3, em maio de 2021 houve uma queda expressiva no número de novos acolhimentos, o que pode levar a um número menos expressivo quando se contabiliza o total do semestre.

<sup>63</sup> Destaca-se que estes dados referem-se apenas a novos acolhimentos, não há um número de ocupação nos serviços de acolhimento institucional que possam ser vistos mensalmente, visto que há casos de crianças e adolescentes que podem permanecer por até 180 dias segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente. Esses dados poderiam representar um número de excesso de ocupação nos abrigos estaduais ainda maior no município de Caxias do Sul-RS.

Dessa forma, finaliza-se esse capítulo observando que o período da pandemia trouxe inúmeras mudanças não apenas na rotina dos usuários e trabalhadores das unidades de acolhimento institucional, como também se observou de forma breve alguns dos impactos que a pandemia teve nos fatores dos novos acolhimentos dos/as usuários/as.

No próximo capítulo será abordado quanto ao trabalho dos/as assistentes sociais nos espaços dos acolhimentos institucionais e será analisado se a pandemia trouxe impactos no seu fazer profissional, observando ainda o Código de Ética do/a Assistente Social e como os/as profissionais buscaram qualificar seu trabalho para atender as demandas mesmo diante dos desafios impostos pela pandemia da COVID-19.

## 4 SERVIÇO SOCIAL NOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES

*“Em verdade, finalmente, não há realidade opressora que não seja necessariamente antidialógica, como não há antidialogicidade em que o polo dos opressores não se empenhe, incansavelmente, na permanente conquista dos oprimidos.”*

Paulo Freire

O Projeto Ético-Político traduz o conceito e a diretriz de como os/as assistentes sociais assumem um compromisso diante da sociedade. O Projeto Ético-Político quando traduzido para as instituições de acolhimento, demonstra o compromisso firmado com a classe trabalhadora e com a qualidade dos serviços prestados.

Diante dessa diretriz que ilumina o fazer profissional de assistentes sociais, esse capítulo traz elementos que investigam como é o trabalho técnico desse profissional nas instituições de acolhimento, e como ele ocorreu no período da pandemia, fazendo um comparativo nos desafios pré-existentes, mas que, no entanto, se agudizaram nesse momento.

### 4.1 O PROJETO ÉTICO-POLÍTICO DO SERVIÇO SOCIAL E SEUS DESDOBRAMENTOS NOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: ALGUMAS REFLEXÕES

*“Não haveria criatividade sem a curiosidade que nos move e que nos põe pacientemente impactantes diante do mundo que não fizemos, acrescentando a ele algo que fazemos.”*

Paulo Freire

O Projeto Ético-Político do Serviço Social, surge de uma necessidade histórica de romper com o conservadorismo, o individualismo e a culpabilização dos sujeitos. Ele elenca em sua narrativa a indignação de que os profissionais buscassem respostas no coletivo para romper com uma estrutura vigente que imperava. Romper com o que não era uma solução para a coletividade, com o assistencialismo, era então a proposta que a ética profissional buscou com o Código de Ética que inicia o seu processo de ruptura<sup>64</sup> em 1986 e se concretiza em 1993.

---

<sup>64</sup> (...) pode-se concluir que a busca de ruptura com o conservadorismo profissional é produto histórico de uma prática social coletiva construída historicamente a partir de inúmeras determinações que não se esgotam no CE; que essas percorrem um processo desencadeado desde os anos 1950, impulsionado pela erosão das bases do tradicionalismo profissional e pela renovação da profissão nos marcos da crise do capitalismo pós-guerra, pela eclosão de movimentos revolucionários e contestatórios, em nível mundial e latino-americano, e no Brasil, no âmbito da autocracia burguesa, na década de 1960 (BARROCO e TERRA, 2012, p. 40).

Esse processo favoreceu o surgimento de um pluralismo profissional, no interior do qual surgiu a possibilidade de questionamentos em relação ao Serviço Social tradicional. Para isso, foi fundamental a politização de setores profissionais, seja por sua vinculação com os movimentos populares seja sua participação cívica e política no período que antecede o golpe militar no Brasil, em 1964, na resistência à ditadura e no contexto de redemocratização da sociedade, nos anos 1980. Também contribuiu, para o acúmulo teórico, a permanência de setores profissionais na universidade durante a ditadura, em projetos de pesquisa de caráter crítico, a exemplo da experiência realizada em Belo Horizonte, no Estado de Minas Gerais, conhecida como Método BH (BARROCO e TERRA, 2012, p.41).

É importante mencionar que Netto (2017, p.4) destaca que os projetos profissionais “apresentam a autoimagem da profissão, elegem os valores que a legitimam socialmente, delimitam e priorizam seus objetivos e funções, formulam os requisitos (teóricos, práticos e institucionais) para o seu exercício (...)”. Ainda, o referido autor menciona que para além, para que os projetos profissionais ganhem respeito diante das demais categorias profissionais, é necessário que também contenham a relação que os profissionais terão com seus usuários, demais profissões e instituições, e o compromisso que esses estabelecem entre si.

Barroco (2010) menciona que romper com o conservadorismo, implica em uma mudança no exercício profissional, em que os profissionais questionam de que formas responderiam e compreenderiam à questão social. Desta forma, aliam-se ao método de Marx<sup>65</sup>, a Teoria Social Crítica<sup>66</sup> para a leitura da realidade e unem-se a classe trabalhadora e buscam a compreensão da estrutura social da sociedade brasileira. Assim funda-se a nova ética, pautada em valores coletivos, críticos, reflexivos e vinculadas aos interesses de uma classe à qual os Assistentes Sociais não apenas se veem vinculados, mas pertencentes.

Para dar materialidade ao Código de Ética do/a Assistente Social, é necessário um profissional com compromisso ético central, crítico, propositivo, engajado com a luta da classe

---

<sup>65</sup> A metodologia da prática dialética vem para dar condições para que os assistentes sociais possam implementar seus processos de trabalho produzindo diferentes movimentos em que o Método esteja presente. É uma articulação que vai determinar a compreensão dos fenômenos sociais e como estes se apresentam a partir da Questão Social, buscando as múltiplas expressões que possam estar nas manifestações das necessidades desse sujeito, isto é, na sua subjetividade, explicitada pela identidade social, nos processos particulares, ao se reproduzirem no contexto de sua rede primária, e nos processos sociais, que fazem parte de um modo de produção cujas superestrutura e infraestrutura se organizam para dar-lhe autossustentação, mas, e, ao mesmo tempo, permitem, também, a produção de espaços de resistência (TURCK, 2012, p.48).

<sup>66</sup> Como é amplamente conhecido, Marx e Engels desenvolveram a teoria do materialismo histórico e dialético, empregando um materialismo que unisse dialeticamente a realidade objetiva, os sujeitos e suas modificações. (...) a dialética é o estudo das mudanças que ocorrem na natureza, no homem e na sociedade no decorrer da história. Esta não vê o mundo como um objeto fixo, mas sim tem uma visão de que tudo está em constante movimento e transformação (PEREIRA E FRANCIOLI, 2011, p. 96).

trabalhadora e que busque mesmo diante da cotidianidade<sup>67</sup>, responder as expressões da questão social de forma a buscar a emancipação dos sujeitos.

Ainda, há que se destacar que o profissional de Serviço Social, precisa ter uma postura em que a ética balize suas ações, pois estará diante de situações em que será necessário respeitar as escolhas dos usuários. Essa postura não implica em neutralidade, mas sim, compreender que as suas escolhas possam ser resultado de uma sociedade marcada pelas desigualdades sociais impostas pelo modo de produção vigente: o capitalismo. Dessa forma, implica ao/a assistente social, conseguir realizar um atendimento pautado nas três dimensões do Serviço Social que são: ético-política, técnico-operativa e teórico-metodológico, as quais são indissociáveis também da prática profissional.

Em que pese a materialização do Código de Ética Profissional do/a Assistente Social – CEP trazendo-o para a efetivação em instituições de acolhimento, destacam-se alguns dos princípios fundamentais no exercício profissional nestes espaços:

- II. Defesa intransigente dos direitos humanos e recusa do arbítrio e do autoritarismo;
- III. Ampliação e consolidação da cidadania, considerada tarefa primordial de toda sociedade, com vistas à garantia dos direitos civis sociais e políticos das classes trabalhadoras;
- IV. Defesa do aprofundamento da democracia, enquanto socialização da participação política e da riqueza socialmente produzida;
- V. Posicionamento em favor da equidade e justiça social, que assegure universalidade de acesso aos bens e serviços relativos aos programas e políticas sociais, bem como sua gestão democrática;
- VI. Empenho na eliminação de todas as formas de preconceito, incentivando o respeito à diversidade, à participação de grupos socialmente discriminados e à discussão das diferenças;
- X. Compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população e com o aprimoramento intelectual, na perspectiva da competência profissional;
- XI. Exercício do Serviço Social sem ser discriminado/a nem discriminar, por questões de inserção de classe social, gênero, etnia, religião, nacionalidade, orientação sexual, identidade de gênero, idade e condição física.

Cabe ressaltar que estes princípios destacados, estão em consonância com a Constituição Federal de 1988, bem como o Estatuto da Criança e do Adolescente, os quais reconhecem a criança e ao adolescente como sujeitos de direitos, em desenvolvimento e com absoluta prioridade na efetivação das políticas públicas. Reitera-se então o compromisso ético do/a assistente social com a classe trabalhadora, além de também indicar que o público usuário do serviço de acolhimento institucional, além de ser um público prioritário, tratam-se de usuários que vem de situações de vivências com risco social, o que exige que o/a profissional

---

<sup>67</sup> Na vida cotidiana o indivíduo se socializa, incorpora hábitos, valores e costumes, adquire certo grau de consciência e de discernimento ético-moral que passa a orientar o seu comportamento social (BARROCO e TERRA, 2012, p.72).

de Serviço Social, tenha um posicionamento crítico, bem como um grande aparato teórico-metodológico para compreender a realidade social que permeia aquele seio familiar e sua estrutura social, buscando como resultado de sua intervenção a transformação social, e ainda, romper com os ciclos de vivências que levaram a situação definida como algo a ser resolvido.

Importante mencionar também, que quanto ao princípio IV do CEP/93, mesmo em um espaço de crianças e adolescentes é possível inseri-los em um processo de construção de cidadania e democracia. À medida que o/a assistente social promove o conhecimento quanto aos direitos das crianças e adolescentes, estes passam a compreender as violações de direitos que vivenciaram, o que os leva a dar respostas democráticas em seus espaços de convivência social, como escolas e serviços de convivência e fortalecimento de vínculos. Ainda, em uma instituição de acolhimento, por se tratar de ambiente coletivo e de alta rotatividade de pessoas, o exercício profissional se coloca diante do processo democrático do estabelecimento quanto ao formato de convivência que estes devem exercer, escutando os usuários e suas famílias e dando voz aos seus desejos, fortalecendo a coletividade.

O profissional de Serviço Social tem o compromisso ético de viabilizar os direitos da população usuária, bem como tem em suas competências, no art. 4º da Lei 8662/93 “elaborar, implementar, executar e avaliar políticas sociais junto a órgãos da administração pública, direta ou indireta, empresas, entidades e organizações populares”. Diante da assertiva, percebe-se que o/a assistente social é um profissional voltado para a participação e representação da população usuária nos espaços de deliberação e construção de políticas públicas que venham a intervir na vida da sociedade. Assim, este assume um compromisso em não apenas dar consciência educativa para os usuários como também, buscar nos espaços coletivos, realizar reflexões potenciais para a efetivação da garantia de direitos.

Buscar aproximações com os profissionais que trabalham na área da criança e da adolescência para levar a discussão do Estatuto, articulando-o com o Código de Ética e com a LOAS. (...) Viabilizar o debate conceitual e político do Estatuto com a categoria, no sentido de contextualizar e perceber a demanda política da lei, da sociedade e da profissão. (...) Fortalecimento da discussão e participação da categoria na defesa dos direitos da criança e do adolescente articulando-se com os Fóruns e Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente” (Relatório do XXIV Encontro Nacional CFESS/CRESS: RJ, 1995 apud Silveira, 2008, p.110).

O texto acima, é parte de um relatório de um encontro, em que os/as assistentes sociais afirmam seu compromisso com a viabilização dos direitos das crianças e dos adolescentes. Nos encontros além do referido, os profissionais também buscam o aprimoramento e a qualificação do fazer profissional, que também se trata do art. 2º, alínea f, do referido Código de Ética da categoria.

Viabilizar o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, no cotidiano profissional da categoria é um processo de construção constante, pois além da permanente mutação da conjuntura que permeia as famílias, é necessário realizar a leitura da realidade para a assertividade em suas proposições e o/a profissional de Serviço Social precisa fortalecer os seus usuários buscando respostas para que estes possam de fato ser o futuro da nação exercendo a democracia e a cidadania.

É imprescindível ainda, que o/a assistente social saiba utilizar sua instrumentalidade para fazer a mediação entre o conhecimento teórico e o conhecimento da realidade social na qual a família está inserida, a fim de analisar e escolher entre alternativas concretas, a melhor solução para todos os indivíduos envolvidos na situação a qual está sendo estudada (GUERRA, 2017). Embora exista a lei e as requisições profissionais, também deve-se salientar que o profissional possui autonomia relativa para escolher a direção social de sua atuação, assim como há também o respaldo do Código de Ética de 1993 (Resolução CFESS 273/93) que afirma que o/a assistente social deve ir além das requisições institucionais e buscar sempre fortalecer a classe trabalhadora.

Nesse sentido, não há a indispensabilidade de agir apenas no fortalecimento de vínculos, uma vez que diversos instrumentos profissionais (devidamente escolhidos, como as entrevistas, por exemplo) auxiliam no conhecimento de cada caso (suas particularidades, singularidades e universalidades) e o profissional – juntamente com os usuários – pode escolher a melhor alternativa para a resolução da situação em questão. Por exemplo, se os pais não desejam mais ter a guarda da criança e/ou adolescente ou ainda não conseguem mais ser protetivos – que, dependendo de seu grau de desenvolvimento também devem estar de acordo – o profissional pode optar pela busca de família extensa ou acolhimento institucional que irão melhor responder às demandas e viabilizarão o direito dos usuários. Entretanto, deve-se salientar que o estudo de cada caso deve sempre ser feito por completo, para que não ocorram medidas pragmáticas, com respostas imediatas e sem análise das possíveis saídas, opções, encaminhamentos, atividades, escolhas e soluções concretas (GUERRA, 2017).

Compreender as novas relações que permeiam as famílias e sua estrutura, é um condicionante para que se possa ter efetividade na execução e viabilização dos direitos, para tanto, destacam Mioto, Campos e Carloto (2015, p. 129);

A noção de família tem se transformado substancialmente. Além de haver casais de classe média que vivem em casas separadas (devido a compromissos de trabalho ou por opção), a própria noção de parentesco, intimamente ligada à de família, tem sofrido modificações. O parentesco, principalmente para famílias pobres, supera os laços de sangue e transforma vizinhos, ou amigos próximos, em parentes. Eles

possibilitarão trocas de dinheiro, de apoio e de afeto. Sarti (2007, p.68), por exemplo, assinala que a sobrevivência de grupos familiares chefiados por mulheres “é possibilitada pela mobilização cotidiana de uma rede familiar que ultrapassa os limites das casas”. A ideia de família para a população desfavorecida remete a “[...] uma rede local – não um lar, nem uma vizinhança [...] é uma unidade que permite a sobrevivência e que organiza o mundo das pessoas”.

Ainda destaca-se que o CEP defende o pluralismo em um de seus princípios. O que abrange para além das ciências também a diversidade humana, que corresponde aos novos arranjos familiares que rompem com a ideia conservadora de família ser apenas as que possuem laços consanguíneos, e reafirmam a proteção entre seus pares, considerando a família, uma instituição de proteção e cuidado para além do sangue.

Partindo para a ideia de romper com a cotidianidade e não naturalizar as desigualdades sociais, tem-se que este é um dos elementos principais e fundamentais do trabalho profissional do/a assistente social, uma vez que as expressões da questão social, são resultados do modo de produção capitalista e com isso trazem como fator preponderante a alienação do sujeito.

A cotidianidade é o campo privilegiado da reprodução da alienação, tendo em vista sua repetição acrítica dos valores, sua assimilação rígida dos preceitos e modos de comportamento, seu pensamento repetitivo e ultrageneralizador. No campo da moral, a alienação da vida cotidiana se expressa, especialmente, pelo moralismo, movido por preconceitos (BARROCO, 2010, p. 46).

Para tal, adentra-se no art. 5º do CEP, em que menciona que o/a assistente social deve construir juntamente com o usuário um projeto/plano de superação da condição de violação de direitos, entretanto, o profissional deve respeitar a escolha do usuário, e jamais balizar-se em suas crenças e/ou fazer juízos de moral quanto a este.

Trata-se de um processo de constante articulação e conhecimento por parte do trabalhador de Serviço Social, exigindo conhecimento da realidade posta e ainda articulação com a rede intersetorial<sup>68</sup> que atende o usuário, a fim de propor um plano não apenas assertivo, mas transdisciplinar<sup>69</sup> para que atenda de fato a demanda que se coloca.

Em relação ao sigilo profissional, o Código de Ética prevê a proteção dos usuários e assistentes sociais. Apenas em casos que ofereçam risco de vida a si próprio ou terceiros, ou ainda situações de violações de direitos, o sigilo poderá ser rompido. Barroco e Terra (2012)

<sup>68</sup> A intersetorialidade é a articulação entre sujeitos de setores diversos, com diferentes saberes e poderes com vistas a enfrentar problemas complexos. Disponível em: <https://scielosp.org/article/sausoc/2014.v23n1/191-203/#:~:text=A%20intersetorialidade%20%C3%A9%20a%20articula%C3%A7%C3%A3o,vistas%20a%20enfermar%20problemas%20complexos>. Acesso em: 16/10/2022.

<sup>69</sup> Transdisciplinaridade é um conceito da educação que compreende o conhecimento de uma forma plural. É uma corrente de pensamento mais aberta e que busca dar uma resposta ao método tradicional de divisão de disciplinas. As disciplinas são uma divisão artificial feita pelo homem para facilitar as práticas de ensino. Disponível em: <https://www.significados.com.br/transdisciplinaridade/#:~:text=Transdisciplinaridade%20%C3%A9%20um%20conceito%20da,facilitar%20as%20pr%C3%A1ticas%20de%20ensino>. Acesso em: 16/10/2022.

referem que ainda há muitas situações que o código não prevê, pois no trabalho interdisciplinar e intersetorial, há a necessidade da troca de informações entre os profissionais para que seja construída a historicidade do usuário. Por tratar-se de crianças e adolescentes em situação de extrema vulnerabilidade social ou violações de direitos, a linha entre romper o sigilo para a proteção destes, é muito tênue. No entanto, para tantos casos, a categoria poderá discutir em fóruns e encontros profissionais de que forma abranger os pontos principais, buscando a proteção e a garantia dos direitos desse público.

Outro ponto a ser observado pelo CEP é que o/a assistente social deve ter um local apropriado e condições ideais de trabalho, que ofereçam um ambiente seguro também ao usuário.

No atendimento ao usuário, em qualquer âmbito da atividade profissional, e a partir de qualquer atribuição desenvolvida, o usuário estabelece relação de absoluta confiança com o profissional. O assistente social passa a ser o depositário dos dilemas, dificuldades, problemas de toda ordem, que são transmitidos pelo usuário em situações vividas por ele. Por não raras vezes o usuário relata situações da sua vida privada que podem comprometer sua honra e imagem diante do conhecimento e da opinião de terceiros. Compartilha, assim, com o assistente social, relatos, que são objeto de registro escrito pelo assistente social, que somente naquele contexto é que são revelados (BARROCO e TERRA, 2012, p. 144).

Também se destaca a autonomia para exercer a profissão.

A autonomia do exercício profissional é condição que emerge da necessidade de independência técnica no fazer profissional. É condição que permite que o profissional possa fazer escolhas em conformidade com os princípios e normas do Código de Ética Profissional, realizando um trabalho com qualidade, competência ética e teórica (BARROCO e TERRA, 2012, p. 153).

Tendo autonomia, o profissional poderá escolher seus meios de trabalho, a forma e quando os fará. As técnicas instrumentais que aplicará buscando os subsídios para a construção de seu plano interventivo. No entanto, destaca-se que haverá limites institucionais, que poderão ser nomeados como burocracias para a realização de determinadas ações, que poderão interferir diretamente no projeto de ação do/a assistente social.

O dilema condensado na inter-relação entre projeto profissional e estatuto assalariado significa, por um lado, a afirmação da relativa autonomia do assistente social na condução de suas ações profissionais, socialmente legitimada pela formação acadêmica de nível universitário e pelo aparato legal e organizativo que regulam o exercício de uma “profissão liberal” na sociedade (expresso na legislação pertinente e nos Conselhos Profissionais). Aquela autonomia é condicionada pelas lutas hegemônicas presentes na sociedade que alargam ou retraem as bases sociais que sustentam a direção social projetada pelo assistente social ao seu exercício, permeada por interesses de classes e grupos sociais, que incidem nas condições que circunscrevem o trabalho voltado ao atendimento de necessidades de segmentos majoritários das classes trabalhadoras (IAMAMOTO, 2015, p. 415)

Sendo assim, compreende-se que o/a assistente social precisa trabalhar com as contradições que estão contrapostas em seu fazer profissional. Em que mesmo que esteja inserido/a em instituições que estão a serviço do capital, seu compromisso é com a classe trabalhadora e com a viabilização dos seus direitos, buscando a ampliação dos direitos sociais e a redução das desigualdades.

Enquanto desafios para a materialização do CEP em um ambiente institucionalizado, destacam-se principalmente as normas burocráticas, em que impactam diretamente no fazer profissional. Outro ponto a ser observado, é que;

Ao buscar se aprofundar nesta temática, é possível assimilar que as/os profissionais se esbarram com algumas determinações, que trazem impactos diretos tanto no exercício profissional, quanto ao trato com as/os usuários dos serviços, onde é importante destacar, a escassez de recursos para execução das políticas, que abrangem a carência de insumos, de veículos para visitas domiciliares e institucionais, ausência de profissionais, sendo necessário um profissional realizar seu exercício em várias instituições, tornando-se um profissional polivalente, além da insuficiência de investimentos em capacitações, o que também traz impactos ao exercício profissional e consequentemente aos que necessitam de seu atendimento (SILVA E FERREIRA, s.a., p. 2)

Percebe-se que a materialização do CEP é possível, entretanto atravessa barreiras institucionais como na alta complexidade do SUAS. Mesmo em se tratando a nível nacional, a burocracia, a precarização do trabalho e o desmonte das políticas públicas são facetas que levam a desqualificar o trabalho do/a assistente social, e ainda, interferem diretamente na característica do serviço prestado ao usuário da política. Compreende-se que o processo para a efetivação do Código de Ética, se passa por um processo contínuo que exige do/a assistente social, não apenas o conhecimento metodológico, mas crítica e criatividade para que possa realizar a intervenção na realidade dos sujeitos de forma propositiva.

Entender as dimensões e articulá-las consiste em conhecer o significado profissional, a relação entre teoria e prática, e assim as mediações necessárias para se chegar a uma finalidade. Visto que a dimensão ético-política, compreende a projeção das ações, seus valores, finalidades, avaliação das consequências das ações, as condições objetivas para a realização do trabalho, as condições subjetivas dos agentes profissionais, que irão realizar este trabalho, a dimensão técnico-operativa, abrange os meios necessários para alcançar os objetivos da ação, e todo esse processo é permeado pela dimensão teórico-metodológico, que abrange a análise do real, investiga as novas demandas, nos proporciona um embasamento teórico, em acordo com a realidade, e com as transformações desta realidade, para realizar a ação (Idem, p.8-9).

Destaca-se que o papel do/a assistente social é de suma importância nas instituições de acolhimento de crianças e adolescentes, uma vez que é esse/a profissional que viabiliza os direitos violados ou negados, que se atenta para o desenvolvimento da autonomia e da cidadania do sujeito e que luta pela equidade e justiça social. Em que pese, ainda que tenham sido

destacados alguns pontos que sugerem os desafios da materialização do Código de Ética Profissional do/a Assistente Social em um ambiente institucionalizado e permeado de burocracias, não apenas no âmbito das políticas sociais mas também no campo do judiciário. Ainda, este/a profissional tem oportunidades, mesmo que com dificuldades, de efetivar o CEP continuamente.

Netto (2017) traz uma reflexão, inferindo que diante do avanço do neoliberalismo é necessário além do otimismo, organização política para a implementação do Projeto Ético-Político. Coloca em xeque também a qualidade da formação que os assistentes sociais vêm tendo ao longo dos anos com o avanço do capitalismo nas unidades de ensino de graduação. Esses elementos são fundantes em que pese uma resposta de profissionais preparados para o compromisso ético que assumem com a profissão e de antemão com a classe trabalhadora.

Iamamoto (2014) conclui que o/a assistente social, profissional intelectual e atuante em um papel político, deve refletir frente aos questionamentos buscando responder a quem serve, a quais interesses reproduz e quais são suas possibilidades quando se coloca diante da classe trabalhadora.

Para finalizar, fica o questionamento, de que formas o/a assistente social poderá continuamente materializar o Projeto Ético-Político?

A seguir, no próximo subcapítulo será abordado quanto ao trabalho técnico do/a assistente social nos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes e seus desdobramentos na pandemia da COVID-19.

#### 4.2 O TRABALHO TÉCNICO DO SERVIÇO SOCIAL EM INSTITUIÇÕES DE ACOLHIMENTO PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES: REFLEXÕES DO TRABALHO NA PANDEMIA E O EXCESSO DE ACOLHIMENTOS

*“Quanto mais pomos em prática de forma metódica a nossa capacidade de indagar, de comparar, de duvidar, de aferir, tanto mais eficazmente curiosos nos podemos tornar e mais crítico se pode fazer o nosso bom-senso.”*

Paulo Freire

Segundo Souza (2016) os/as assistentes sociais inseridos em instituições de acolhimento para crianças e adolescentes ocupam cerca de 17,2% do total de 30.766 (trinta mil setecentos e sessenta e seis) profissionais, segundo os dados apontados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS (2011).

Conforme o CFESS (2011, p. 4),

A expansão da política de assistência social vem demandando cada vez mais a inserção de assistentes sociais comprometidos/as com a consolidação do Estado democrático de direitos, a universalização da seguridade social e das políticas públicas e o fortalecimento dos espaços de controle social democrático. Isso requer o fortalecimento de uma intervenção profissional crítica, autônoma, ética e politicamente comprometida com a classe trabalhadora e com as organizações populares de defesa de direitos.

Destaca-se que o trabalho do/a profissional de Serviço Social em uma instituição de acolhimento para crianças e adolescentes, para além da garantia de direitos, se baseia também no trabalho com as famílias destes, na produção de documentos para o judiciário e também na articulação em rede<sup>70</sup>.

Ainda Cardoso (2017, p. 92) infere que:

O Estatuto da Criança e do Adolescente ainda estabelece que todas as entidades que desenvolvem programa de acolhimento necessitam proporcionar plena assistência à criança e ao adolescente, de maneira a oferecer acolhida, cuidado e espaço para socialização e desenvolvimento, bem como estabelece o trabalho dos profissionais que atuam com as demandas advindas às unidades de acolhimento institucional, dentre eles cita-se o profissional de Serviço Social (BRASIL, 1990). O assistente social possui um papel fundamental no atendimento das demandas e tem, entre outras atribuições, a de planejar, executar e avaliar o serviço, usar os recursos institucionais e os oferecidos pela rede socioassistencial e de outras políticas sociais para garantir a reintegração familiar desse segmento abrigado, sendo isso prioridade do acolhimento.

Segundo Brasil (2012) o papel fundamental do/a assistente social, é o trabalho com a família, o qual desde o momento inicial do acolhimento da criança ou adolescente é conhecer a sua historicidade e preservar seus vínculos familiares e comunitários.

De acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, Lei 8069/90, o art. 101 §4º, determina que

Imediatamente após o acolhimento da criança ou do adolescente, a entidade responsável pelo programa de acolhimento institucional ou familiar elaborará um plano individual de atendimento, visando à reintegração familiar, ressalvada a existência de ordem escrita e fundamentada em contrário de autoridade judiciária competente, caso em que também deverá contemplar sua colocação em família substituta, observadas as regras e princípios desta Lei.

---

<sup>70</sup> (...) para fortalecer a complementaridade das ações e evitar sobreposições, é importante que esta articulação proporcione o planejamento e o desenvolvimento conjunto de estratégias de intervenção, sendo definido o papel de cada instância que compõe a rede de serviços local e o Sistema de Garantia de Direitos, na busca de um objetivo comum (Brasil, 2012, 43).

§ 5º O plano individual<sup>71</sup> será elaborado sob a responsabilidade da equipe técnica<sup>72</sup> do respectivo programa de atendimento e levará em consideração a opinião da criança ou do adolescente e a oitiva dos pais ou responsável.

§ 6º Constarão do plano individual, dentre outros:

- I. Os resultados da avaliação interdisciplinar;
- II. Os compromissos assumidos pelos pais ou responsável; e
- III. A previsão das atividades a serem desenvolvidas com a criança ou com o adolescente acolhido e seus pais ou responsável e, como parte do processo de reintegração familiar ou, caso seja esta vedada por expressa e fundamentada determinação judicial, as providências a serem tomadas para sua colocação em família substituta, sob direta supervisão da autoridade judiciária.

A equipe técnica, reconhecida pela NOB-RH/SUAS (2011, p. 25) “é constituída por servidores efetivos responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial (...)”. Destaca-se que conforme determina, a equipe é formada por um/a assistente social e um/a psicólogo/a, de nível superior, para atendimento de até 20 usuários acolhidos em equipamentos de alta complexidade.

Conforme Brasil (2012, p. 70) a equipe técnica de um serviço de acolhimento, será responsável por desenvolver as seguintes atividades:

- Elaboração, em conjunto com o/a coordenador (a) e demais colaboradores, do Projeto Político Pedagógico<sup>73</sup> do serviço;
- Acompanhamento psicossocial dos usuários e suas respectivas famílias, com vistas à reintegração familiar;
- Apoio na seleção dos cuidadores/educadores e demais funcionários;

<sup>71</sup> O Plano de Atendimento tem como objetivo orientar o trabalho de intervenção durante o período de acolhimento, visando à superação das situações que ensejaram a aplicação da medida. Deve basear-se em um levantamento das particularidades, potencialidades e necessidades específicas de cada caso e delinear estratégias para o seu atendimento. Tal levantamento se constitui um estudo da situação que deve contemplar, dentre outros aspectos: motivos que levaram ao acolhimento e se já esteve acolhido neste ou em outro serviço anteriormente, dentre outros; configuração e dinâmica familiar, relacionamentos afetivos na família nuclear e extensa, período do ciclo de vida familiar, dificuldades e potencialidades da família no exercício de seu papel; condições socioeconômicas, acesso a recursos, informações e serviços das diversas políticas públicas; demandas específicas da criança, do adolescente e de sua família que requeiram encaminhamentos imediatos para a rede (sofrimento psíquico, abuso ou dependência de álcool e outras drogas, etc.), bem como potencialidades que possam ser estimuladas e desenvolvidas; rede de relacionamentos sociais e vínculos institucionais da criança, do adolescente e da família, composta por pessoas significativas na comunidade, colegas, grupos de pertencimento, atividades coletivas que frequentam na comunidade, escola, instituições religiosas, etc.; violência e outras formas de violação de direitos na família, seus significados e possível transgeracionalidade; significado do afastamento do convívio e do serviço de acolhimento para a criança, adolescente e a família (BRASIL, 2012, p. 33).

<sup>72</sup> De acordo com Brasil (2012) a equipe técnica de um serviço de acolhimento deve ser composta por um (a) psicólogo (a) e um (a) assistente social, com experiência no atendimento a crianças e adolescentes e famílias em situação de risco.

<sup>73</sup> Para garantir a oferta de atendimento adequado às crianças e aos adolescentes, os serviços de acolhimento deverão elaborar um Projeto Político Pedagógico (PPP), que deve orientar a proposta de funcionamento do serviço como um todo, tanto no que se refere ao seu funcionamento interno, quanto seu relacionamento com a rede local, as famílias e a comunidade. Sua elaboração é uma tarefa que deve ser realizada coletivamente, de modo a envolver toda a equipe do serviço, as crianças, adolescentes e suas famílias (BRASIL, 2012, p.49).

- Capacitação e acompanhamento dos cuidadores/educadores e demais funcionários;
- Apoio e acompanhamento do trabalho desenvolvido pelos educadores/cuidadores (as);
- Encaminhamento, discussão e planejamento conjunto com outros atores da rede de serviços e do Sistema de Garantia de Direitos das Crianças e Adolescentes das intervenções necessárias ao acompanhamento das crianças e adolescentes e suas famílias;
- Organização das informações das crianças e adolescentes e respectivas famílias, na forma de prontuário individual;
- Elaboração, encaminhamento e discussão com a autoridade judiciária e Ministério Público de relatórios semestrais<sup>74</sup> sobre a situação de cada criança e adolescente apontando: i. possibilidades de reintegração familiar; ii. Necessidades de aplicação de novas medidas; ou, iii. Quando esgotados os recursos de manutenção na família de origem, a necessidade de encaminhamento para adoção;
- Preparação da criança/adolescente para o desligamento (em parceria com o (a) cuidador (a)/educador(a) de referência);
- Mediação, em parceria com o educador/cuidador de referência do processo de aproximação e fortalecimento ou construção do vínculo com a família de origem ou adotiva, quando for o caso.

Compreende-se que o trabalho do/a assistente social em um serviço de acolhimento, além de complexo em um nível que exige urgência e imediaticidade, devido a se tratar de sujeitos em desenvolvimento e com prioridade absoluta, conforme determina o ECA, ainda esbarra no aparelho Estatal, em que versa sobre as mais diversas burocracias que exigem do/a profissional para além do conhecimento teórico-metodológico, criatividade e determinação para a superação destas barreiras.

Conforme Souza (2016) essas ações acabam por dificultar a reflexão do/a profissional de Serviço Social sobre seu fazer profissional, uma vez que as ações que este realiza não se trata de atribuições exclusivas deste profissional. Muitos dos encaminhamentos realizados, são na realidade demandas impostas por órgãos de competência do Sistema de Garantia de Direitos

---

<sup>74</sup> De acordo com o ECA, esse prazo sofreu alteração, passando a ser trimestrais.

das Crianças e Adolescentes. Ao realizar o trabalho em uma instituição de acolhimento, a matéria do trabalho do/a assistente social, trata-se de mediar as expressões da questão social, impostas pelo sistema capitalista de produção.

Destaca-se que dentro da instrumentalidade, o/a assistente social possui autonomia para determinar quais instrumentos utilizará para realizar o atendimento aos usuários ou famílias nos serviços de acolhimento institucional. Para tanto, pode-se mencionar a entrevista<sup>75</sup>, a visita domiciliar<sup>76</sup>, estudo de caso<sup>77</sup>, reuniões, encaminhamentos, escuta qualificada, estudo social<sup>78</sup>, parecer social<sup>79</sup>, relatórios, elaboração de documentos para o judiciário, entre outros.

De acordo com Guerra (2014, p.39)

(...) Uma instrumentalidade enriquecida significa ter clareza do projeto, de onde se quer chegar, ter uma racionalidade que nos permita lançar luzes, sempre renovadas, sobre os objetivos e que os clarifique, nos permitindo explicitar o horizonte a ser alcançado e a direção a ser adotada. Em segundo lugar, significa o domínio de uma teoria que nos permita construir os caminhos e as estratégias táticas, instrumentos e técnicas.

Cardoso (2017) infere que as principais finalidades do trabalho do/a assistente social em uma instituição de acolhimento, trata-se de garantir os direitos das crianças e adolescentes, construir a reintegração familiar, no entanto, destaca que o exercício profissional de acordo com o Projeto Ético-Político está além, pois o trabalho é mediar os direitos, a democratização e a defesa das políticas sociais e universais. Ainda a autora destaca que para a efetividade da reintegração familiar, deve ser desenvolvido um trabalho de construção com as redes que a família terá de apoio, buscando o envolvimento destes para o fortalecimento da autonomia.

Refletindo no contexto do que foi mencionado até então, durante o período da Pandemia da COVID-19, momento em que se exigiu como medida de proteção e cuidado o isolamento social, percebe-se uma série de complexos desafios para a materialização do trabalho do/a assistente social.

Observa-se, inicialmente que de acordo com Brasil (2012), o espaço do acolhimento institucional, é adequado tanto fisicamente como para a equipe de trabalho, para 20 usuários.

---

<sup>75</sup> Procedimento técnico que serve para acolher, conhecer, coletar dados, orientar, acompanhar, avaliar e indicar os elementos para trabalhar a família e/ou usuário do serviço em seu processo de formação cidadã (BRASIL, 2012).

<sup>76</sup> Atividade técnica que envolve a ida da equipe até o local de moradia das famílias e/ou indivíduos, que objetiva fornecer subsídios para compor o acompanhamento, fortalecer vínculos, compreender a realidade, demandas e necessidades, recursos e vulnerabilidades, fazer convites para atividades. Esta atividade também é importante para contatar outros membros do grupo familiar (BRASIL, 2012).

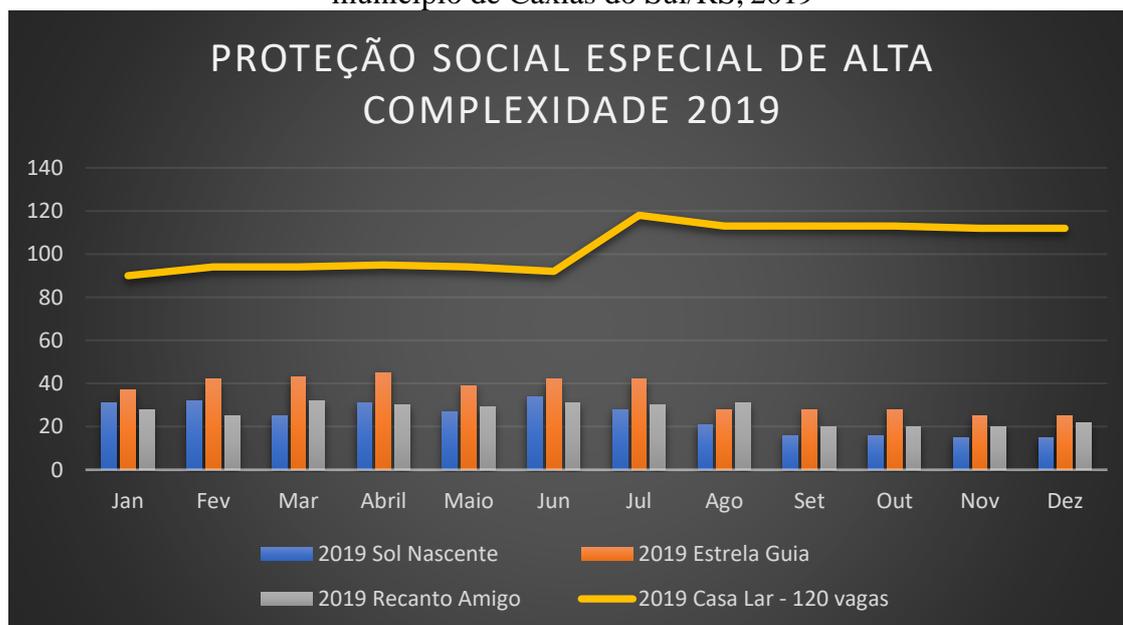
<sup>77</sup> Atividade técnica utilizada durante o processo de acompanhamento, para elaboração de diagnóstico, visando a realização de intervenções (BRASIL, 2012).

<sup>78</sup> Estudo da realidade socioeconômica e social de determinada situação de forma aprofundada e crítica.

<sup>79</sup> Contém avaliação teórica e técnica do/a assistente social dos dados coletados.

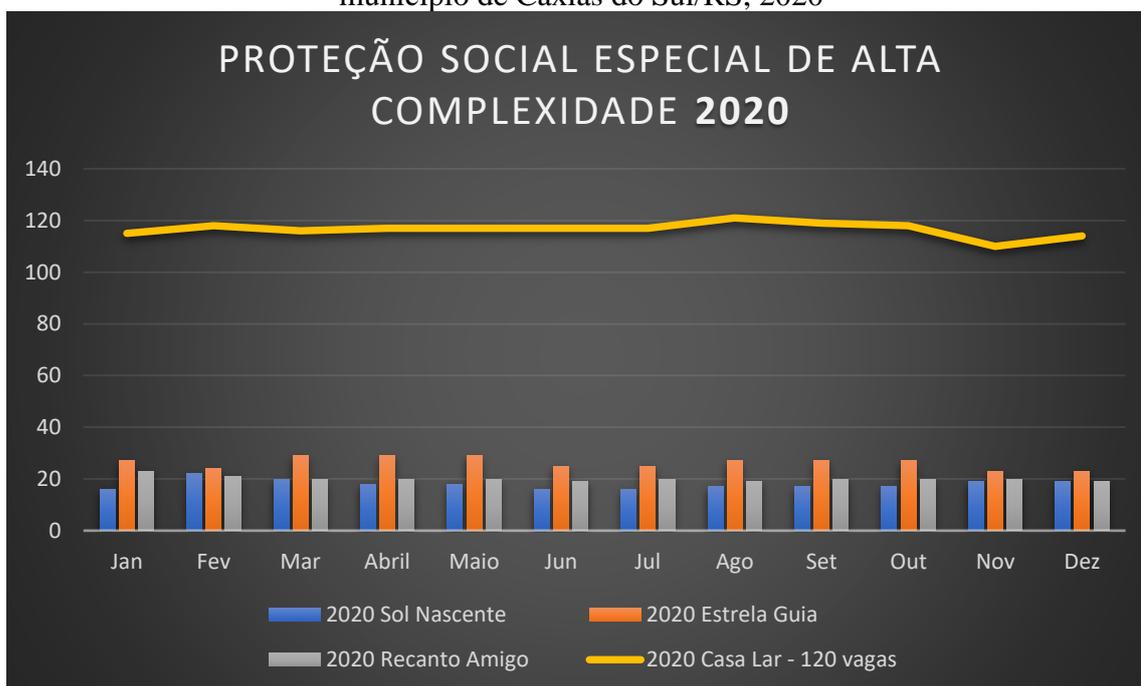
Utilizando-se apenas como objeto de estudo o município de Caxias do Sul/RS, tentando compreender a qualificação do trabalho do/a assistente social, durante o período da pandemia, houve momentos em que ocorreram uma superação no número máximo de acolhimentos, de acordo com os gráficos abaixo.

Gráfico 20: Proteção Social Especial de Alta Complexidade - Total de acolhimentos mensal município de Caxias do Sul/RS, 2019



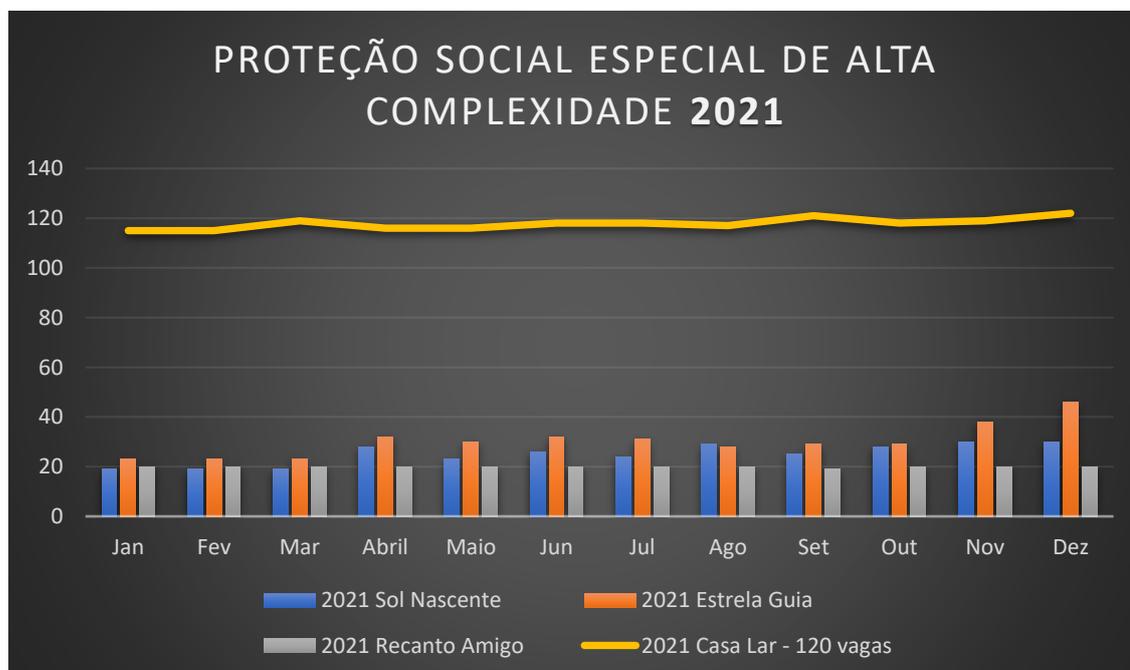
Fonte: Elaborado pela acadêmica (2022), baseado em dados da Fundação de Assistência Social de Caxias do Sul/RS, 2019 (idem nota 56).

Gráfico 21: Proteção Social Especial de Alta Complexidade - Total de acolhimentos mensal município de Caxias do Sul/RS, 2020



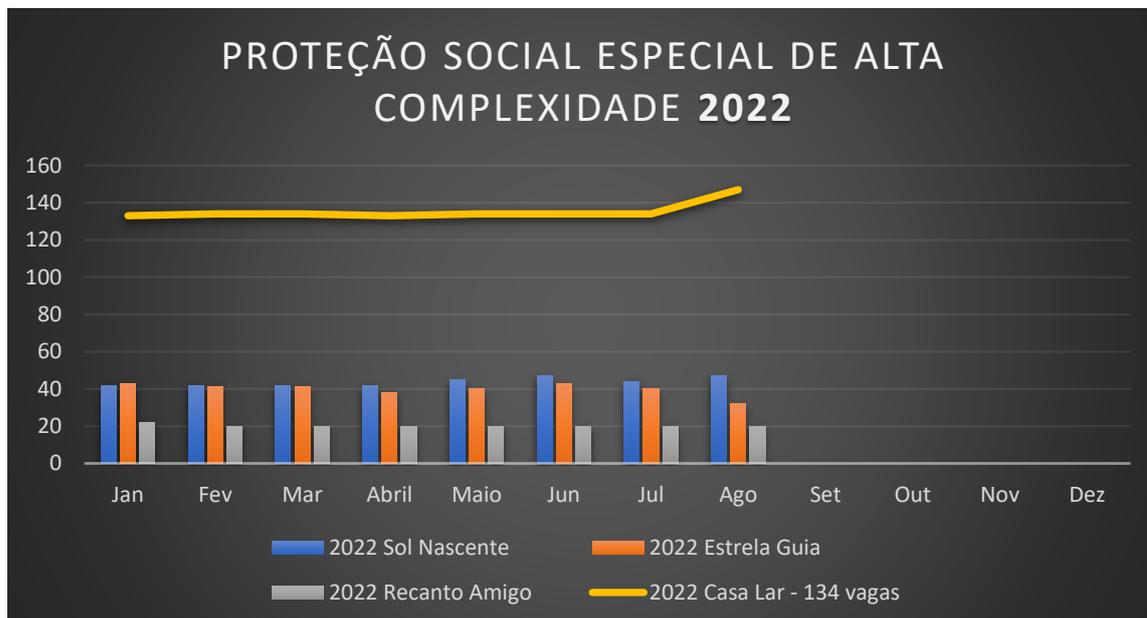
Fonte: Elaborado pela acadêmica (2022), baseado em dados da Fundação de Assistência Social de Caxias do Sul/RS, 2020 (idem nota 56).

Gráfico 22: Proteção Social Especial de Alta Complexidade - Total de acolhimentos mensal município de Caxias do Sul/RS, 2021



Fonte: Elaborado pela acadêmica (2022), baseado em dados da Fundação de Assistência Social de Caxias do Sul/RS, 2021 (idem nota 56).

Gráfico 23: Proteção Social Especial de Alta Complexidade - Total de acolhimentos mensal município de Caxias do Sul/RS, 2022



Fonte: Elaborado pela acadêmica (2022), baseado em dados da Fundação de Assistência Social de Caxias do Sul/RS, 2022 (idem nota 56).

Observa-se que no ano de 2019, ainda não havia sido decretado pelos órgãos de saúde, situação de calamidade pública devido a pandemia da COVID-19 e os números de acolhimentos estavam elevados. No entanto, para realizar o trabalho do/a assistente social, refletindo acerca de técnicas-operativas e funcionalidades, não havia impedimentos, apenas o excesso de trabalho.

No entanto nos anos de 2020, 2021 e 2022, ocorreram acolhimentos em excesso<sup>80</sup>, e diante das determinações pelos órgãos de saúde para a contenção e disseminação do vírus da COVID-19, foi necessário implementar o trabalho home office como forma de manter o atendimento para a população de acordo com os Planos de Contingência estabelecidos no município de Caxias do Sul, diante de inúmeras incertezas que o período acompanhava o momento. O posicionamento do CFESS (2020) diante dos inúmeros questionamentos, é de que não poderia se sobrepor aos órgãos de saúde, no entanto, trouxe para a reflexão de que os/as Assistentes Sociais deveriam trabalhar em prol da população brasileira, uma vez que de acordo com o Código de Ética, deve atender em meio a catástrofes ou calamidades públicas.

Entretanto, como realizar uma visita domiciliar de forma remota? Os profissionais precisaram se reinventar, e introduzir em seu cotidiano chamadas de vídeo com familiares e

<sup>80</sup> Destaca-se que acolhimentos ocorrem por meio judicial ou via Conselho Tutelar de forma excepcional. Dessa forma, todos acolhimentos ocorrem por medidas necessárias e em se tratando do equipamento, há que se garantir o direito das crianças e adolescentes de serem colocados em um ambiente seguro.

ampliar o trabalho com a rede e a comunidade para que o processo investigativo permanecesse coerente e seguro para a efetividade em suas proposições.

Outro ponto foi a inclusão de equipamentos de proteção individual e constantes limpezas e higienizações. Ainda as instituições precisaram se reorganizar para efetivar os direitos das crianças e adolescentes e suas famílias.

Com relação as visitas dos familiares que não tem o vínculo familiar rompido com o acolhido, a orientação não é a de proibir consubstancialmente as visitas, mas sim de controlar o número de visitantes por dia, para que não haja aglomerações. Além disso, no decorrer das visitas, medidas sanitárias deverão ser tomadas, assim como: manutenção do distanciamento social; uso de máscara; evitar contatos físicos; e utilização do álcool gel – que deverá ser disposto nos espaços de acolhimento pela própria instituição (ARAUJO E QUEIROZ, 2021, p. 33)

De acordo com Carneiro, Carvalho e Araújo (2021) há que se considerar que as medidas de prevenção e combate a COVID-19 não podiam ser efetivadas em sua totalidade nas instituições, devido as particularidades que cada uma poderia apresentar. Destacam também que os trabalhadores e trabalhadoras do SUAS precisaram manter os atendimentos diante do aumento da demanda devido aos problemas que a pandemia trouxe, como a perda dos empregos e ao maior acesso aos benefícios eventuais para a sobrevivência da população. Diante do cenário, os profissionais ficaram expostos ao contexto da pandemia. Em uma pesquisa da Fundação Getúlio Vargas - FGV (2020)<sup>81</sup> com trabalhadores da Política da Assistência Social, as autoras afirmam que 90,66% dos/as profissionais entrevistados afirmaram ter medo de contrair a doença e cerca de 87% dos/as trabalhadores não se sentiam preparados para trabalhar diante do contexto da pandemia.

Em relação aos impactos da crise, cerca de 74,26% afirmaram que a pandemia afetou o trabalho e sua forma de realizar o trabalho, destacando que as principais mudanças aconteceram na implementação do atendimento a distância, trabalho em escala, redução ou suspensão dos atendimentos, mudança na relação com os usuários e aumento da carga de trabalho.

---

<sup>81</sup> Os dados coletados pela aplicação do questionário foram complementados por informações obtidas em um debate virtual realizado no dia 16 de abril de 2020, com profissionais da área da assistência social da cidade de São Paulo e em consultas a representantes de prefeituras e regulamentações governamentais. A análise destes materiais visou compreender as condições de trabalho desses burocratas, como a pandemia os afetou e como essas novas condições mudaram a forma como os profissionais prestam os serviços e interagem com os cidadãos. Os resultados da pesquisa indicam que a pandemia exacerbou problemas pré-existentis enfrentados pelos burocratas de nível de rua, como recursos escassos, incertezas, falta de informação e de coordenação de políticas, ao mesmo tempo em que alterou a forma como alguns dos serviços são prestados, devido à necessidade de distanciamento social, impactando negativamente na implementação da política e na sua eficácia. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/dxtKszM95g7BSNWxFF4PDgK/?lang=pt&format=pdf> (FGV, 2020, p. 1460).

É necessário considerar que, a crise do Coronavírus desvela fragilidades carregadas pela Assistência Social, nos últimos anos. Nessa perspectiva, Silva (2020) sustenta que “[...] políticas protetivas não se estruturam do dia para a noite e que paliativos não resolvem as fragilidades que o SUAS vem carregando”. Assim, constata-se que a pandemia acirra o desmonte da PAS, empreendido pelo atual governo, ao evidenciar problemas preexistentes que atingem fortemente as/os trabalhadoras /es e impactam o exercício profissional de assistentes sociais que atuam no SUAS tais como: rigidez para aplicação de recursos, equipes de referência incompletas, sobrecarga de trabalho, ausência de concurso público, alta rotatividade em decorrência de contratações precarizada e temporárias, descontinuidade das ações realizadas junto aos usuários, escassez de material, inadequação das unidades, dentre outros (Silva, 2019). Ademais, este tempo histórico, a interpelar as/os assistentes sociais, apresenta desafios para o exercício profissional em Serviço Social, referenciando o Projeto Ético-Político do Serviço Social e nos princípios configurados no Código de Ética Profissional (2012) (CARNEIRO, CARVALHO E ARAÚJO, 2021, p185).

Percebe-se que as autoras trazem a reflexão o desmonte das Políticas Públicas, em especial a de Assistência Social, que pouco a pouco sofre imensos cortes, e mesmo diante da sua conferida necessidade diante de uma pandemia que se instaurou no país, não foi suficiente para impedir que o atual governo propusesse um corte no orçamento de 2023, de 95%<sup>82</sup> no orçamento da Política de Assistência Social. Ainda, destaca-se também a precarização do trabalho, em que as políticas não atenderam de forma suficiente aos usuários ou se quer subsidiaram condições de trabalho aos Assistentes Sociais.

Em se tratando de instituições de acolhimento para crianças e adolescentes, sendo estes, sujeitos em desenvolvimento, com seus direitos negados ou violados, e de acordo com o ECA, com absoluta prioridade, ainda assim, sofreram os impactos dos cortes no orçamento<sup>83</sup> e a precarização do trabalho diante das inúmeras incertezas do governo federal.

Para o próximo subcapítulo, serão abordados quanto aos desafios e reflexões no cenário pandêmico nas instituições de acolhimento institucional para crianças e adolescentes.

#### 4.3 DESAFIOS DE QUALIFICAR O SERVIÇO SOCIAL NO CENÁRIO DA PANDEMIA

*“O senhor... Mire, veja: o mais importante e bonito, do mundo é isto: que as pessoas não estão sempre iguais, ainda não foram terminadas – mas que elas vão sempre mudando. Afinam ou desafinam. Verdade maior. É o que a vida me ensinou. Isso me alegra, montão.”*

Guimarães Rosa

Diante de um cenário tão imprevisto como uma pandemia, em um momento em que a humanidade se compreendia tão avançada, a mesma se encontra em uma situação inesperada,

<sup>82</sup> Dado ainda não efetivado, mas atualmente em tramitação.

<sup>83</sup> PEC 95 – Congelamento do teto dos gastos com investimento da Política de Assistência Social.

parecia não saber o que fazer para conter o avanço da COVID-19. Inicialmente, o objetivo era como resolver o “problema” da calamidade pública que se instaurou no país. No decorrer das ações, o próximo passo para a Política de Assistência Social, era elaborar de que forma se poderia qualificar os atendimentos à população e aos usuários, uma vez que esses estavam se reinventando diante de um contexto de isolamento social, e o principal planejamento de um atendimento, é estar próximo, escutar e compreender o outro em suas demandas para poder intervir em sua realidade.

Também pode-se sugerir que ainda não se tem como mensurar a longo prazo os impactos sociais que o legado da pandemia deixará no mundo, no entanto, a curto prazo, já se sabe serem devastadores. Entre a alta taxa de desemprego, baixo acesso à educação, a alimentação, inúmeras mortes, entre outros problemas que ficaram para serem organizados no período que ainda não se pode chamar de pós-pandêmico.

Novas demandas emergiram, famílias que, até a pandemia, não conheciam a política de assistência social passaram a ter a necessidade de acioná-la. Então, se antes tivemos a redução vergonhosa do orçamento destinado às políticas setoriais, conforme a Ementa Constitucional 95<sup>84</sup>, como vamos atender e ampliar os serviços da proteção social básica a essa população? Essa é uma pergunta que nos inquietou desde o início do anúncio do novo Coronavírus e da pandemia que atingiu o Brasil (SGORLON e MACHADO, 2021, p. 154).

De acordo com o CFESS (2011) os/assistentes sociais têm lutado em muitas concepções para que o Projeto Ético-Político se concretize em suas ações diárias, e assim se possa dar garantia de equidade e justiça social para a população que necessita de seus serviços e intervenções. No entanto, quando se adentra nos processos de trabalho de Assistentes Sociais em instituições de acolhimento para Crianças e Adolescentes, compreende-se que os desafios podem ser compreendidos somatizados a outros.

Refletindo acerca dos instrumentos utilizados pelos profissionais de Serviço Social, conclui-se que em sua maioria são realizados de forma presencial e contínua, em que o/a profissional busca subsídios para a construção e aprofundamento da historicidade da criança ou adolescente que foi inserido no serviço de acolhimento. Ainda, pode-se sugerir que o trabalho seja voltado também para família dos acolhidos, visando esgotar as possibilidades de reintegração familiar. O território é outro elemento importante no trabalho, em que pese ser necessário conhecer para compreender a quais potencialidades ou fragilidades o núcleo familiar

---

<sup>84</sup> Emenda Constitucional nº95, também conhecida como a Emenda Constitucional do Teto dos Gastos Públicos, alterou a Constituição Brasileira de 1988 para instituir o Novo Regime Fiscal. Trata-se duma limitação ao crescimento das despesas do governo brasileiro durante 20 anos, alcançando os três poderes, além do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União (SGORLON e MACHADO, 2021, p. 153).

está inserido. O local onde a família reside também se faz imperioso que o/a assistente social busque conhecer para que compreenda quais necessidades a família tem e que precisam ser sanadas de forma imediata, e ainda se esses foram os fatores que acarretaram quaisquer violações de direitos.

Compreender esses fatores se fazem imprescindíveis para abarcar a realidade social em toda a estrutura social que está composta, para abranger a historicidade dos usuários e suas famílias. Quando se pensa essa composição somada a um cenário de pandemia, isso se torna em um primeiro momento praticamente inviável, inicialmente pelo fator do isolamento social e do afastamento entre as pessoas, o que impossibilita a presencialidade, a aproximação, a criação de vínculos e ainda, não se deve olvidar que a realidade para a pessoa que é profissional de Serviço Social e que zela pelo seu Código de Ética, mas também é um ser humano e que carregou o medo e a insegurança para realizar o seu trabalho diante do alto contágio que a COVID-19 apresentou.

(...) o trabalho do assistente social será direcionado para materializar ações mediadas pelos instrumentos e técnicas, estratégias de atuação, que colaborem para a superação dos motivos que levaram ao acolhimento. Para tanto, a fim de garantir a reintegração familiar, o objetivo maior do acolhimento, requer um trabalho sistemático com a família de origem, com ações focadas no fortalecimento das funções protetivas da família, orientação geral da política de Assistência Social e no trabalho com as famílias em qualquer tipo de proteção social (básica ou especializada); potencializar os recursos da família ou da família ampliada, da rede primária, da comunidade e da rede local, de modo que possibilite o desenvolvimento de um trabalho que possa acarretar em soluções de caráter mais permanente, tal como a reinserção familiar, assim como a colocação desses sujeitos sob os cuidados de uma pessoa confiável de seu vínculo, ou quando essa se mostrar a alternativa que melhor atenda ao interesse da criança e do adolescente, o encaminhamento para a adoção (BRASIL, 2009 apud CARDOSO, 2017, p. 96-97).

Souza (2016) infere que os desafios que o profissional encontraria em sua rotina diária fora de um contexto de pandemia seria a seletividade dos programas de acesso para o atendimento dos usuários e suas famílias em que muitas vezes não são atendidos diante dos critérios estabelecidos. Encontram-se em um espaço atemporal em que não apresentam tamanha necessidade e nem tem a resolutividade necessária para não depender da política de Assistência Social, e por isso ficam no caminho do meio. Trazendo esse cenário para o momento da pandemia, diante dos inúmeros problemas já mencionados anteriormente, percebe-se o sofrimento agravado da população, em não ter o atendimento que necessitava e tão pouco conseguir ter a autonomia para se autogerir e garantir o seu sustento.

Iamamoto (2020, p. 100) refere que a sociedade atual exige

O estímulo à figura do trabalhador polivalente, capaz de realizar múltiplas atividades ao mesmo tempo e pelo mesmo salário, rompe as rígidas barreiras das especialidades

profissionais, especialmente nas funções de menor qualificação. Expressa a indiferença do trabalhador assalariado em relação ao tipo ou qualidade do trabalho que desenvolve, o que viabiliza inclusive a elevada rotatividade do trabalho constatada no país. Mostra, em outros termos, *o estranhamento do trabalhador em relação à sua própria atividade realizada sob controle alheio*, em que o trabalho remunerado é mero meio de obtenção do equivalente de seus meios de vida, pois o que produz para si é o salário ou equivalente monetário dos meios de sobrevivência (grifos da autora).

Ajuizando acerca do trabalho profissional do/a assistente social, baseando-se na reflexão da autora, compreende-se que estes necessitaram reinventar-se diante do seu compromisso ético com a classe trabalhadora, buscando respostas nas políticas disponíveis (focalizadas, privatistas), para o atendimento das necessidades da população neste período que exigiu para além dos/as profissionais proposições criativas, mas humanas e reais.

Esse novo tempo possibilitou, por meio de discussões, debates e produções no interior da categoria e da academia no diálogo com o marxismo, a apreensão da “questão social” como base sócio-histórica e matriz explicativa da sociedade e da profissão; o Serviço Social como parte e expressão da história; o entendimento do Serviço Social partícipe dos processos de reprodução das relações sociais e seu caráter contraditório; a atividade de assistentes sociais como trabalhador assalariado, que vende sua força de trabalho, em grande parte ao Estado. *Nessa direção, assistentes sociais como trabalhadores/as estão expostos aos tensionamentos que atravessam a sociedade de classes; aos dilemas da alienação; e à restrição da autonomia profissional, sujeitos à exploração e aos mesmos constrangimentos e humilhações da classe que vive do trabalho* (IAMAMOTO E CARVALHO, 2011).

Sgorlon e Machado (2021, p. 156) afirmam que para além das questões do trabalho estiveram presentes no cotidiano do/a assistente social demandas maiores:

Os grandes desafios talvez sejam promover a proteção social, estabelecer as relações com o território e as pessoas, e realizar o acolhimento humanizado, no momento em que o distanciamento e o isolamento sociais são as maiores medidas de proteção. Muitos são os fatores, que associados ao momento atual, fragilizam ainda mais os serviços, tais como: inconstância dos fluxos, tampouco protocolos bem definidos, o que dá margem a várias dúvidas, seja pela comunidade, como pela rede de serviços prestados, por desconhecimento dos objetivos propostos.

Ainda as autoras referem que segundo dados da Ouvidora Nacional de Direitos Humanos (ONDH), em abril de 2020, houve um aumento de 47% nas denúncias de abuso sexual contra crianças e adolescentes no período da pandemia da COVID-19. Esse dado é um exemplo da alta demanda que os/as assistentes sociais precisaram atender durante o período da pandemia. As autoras também destacam que os territórios periféricos em via de regra não possuem água encanada, ventilação, saneamento básico, calçamento, fatores que agravaram a situação da doença no país e a intervenção do/a assistente social, uma vez que para uma intervenção efetiva, necessitariam de políticas públicas mais efetivas por parte do Estado que

compreendessem essa demanda real que impossibilitava o isolamento social e a higienização completa para a contenção e disseminação do vírus.

Souza (2016) destaca além disso que a morosidade nos processos judiciais<sup>85</sup> são um fator que interfere no desacolhimento<sup>86</sup> de crianças e adolescentes nas instituições. Esse, segundo a autora, é um desafio para a categoria profissional no que tange a efetivação dos direitos dos usuários do Sistema de Garantias das Crianças e Adolescentes pois se faz necessários que os/as Assistentes Sociais realizem uma série de aprofundamentos para que o judiciário compreenda outros caminhos possíveis para além da permanência na instituição enquanto aguardam uma decisão judicial, destacando também que o prazo de 6 meses para um bebê, é um prazo imenso que influencia diretamente no seu pleno desenvolvimento.

Mesmo a reintegração familiar apresentou-se durante a pandemia como um desafio aos profissionais. A recomendação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e dos Adolescentes - CONANDA (2020) em um primeiro momento era de que se houvesse possibilidades de reintegração familiar, deveria ser realizada imediatamente. No entanto, destaca-se que naquela ocasião o acompanhamento da família por parte da equipe técnica das instituições não foi realizado da mesma maneira que teria sido realizada em momentos em que não ocorria a disseminação da COVID-19, pois a imposição do isolamento e distanciamento social, impediam a presencialidade e demais acompanhamentos que se fazem necessários. Os acompanhamentos foram realizados de forma remota, e em muitos casos, a pressa na resolução, antecipou reintegrações familiares que ainda precisavam ser mais bem elaboradas, trazendo alguns prejuízos para as crianças e adolescentes, como o retorno as instituições, tempos mais tarde.

Outro desafio imposto nesse crítico período, foi em relação ao excesso de acolhimentos mencionado no subcapítulo 4.2, uma vez que conforme Brasil (2012) a Equipe Técnica deve ser composta por 2 profissionais de nível superior em Psicologia e Serviço Social, para atendimento de até 20 crianças e a carga horária desses deve ser de no mínimo 30 horas semanais<sup>87</sup>. No entanto, em se tratando do número de crianças acolhidas, percebe-se que as equipes, diante do aumento de acolhimentos evidenciados anteriormente, tiveram além dos desafios mencionados, altas demandas de trabalho, necessitando se reinventar para que pudessem qualificar o trabalho diante de tantas imposições.

---

<sup>85</sup> Durante a pandemia as audiências aconteceram de forma online. Destaca-se que muitas famílias possuíam dificuldades com os equipamentos eletrônicos.

<sup>86</sup> Momento em que a criança ou adolescente é desligado do Serviço de Acolhimento Institucional.

<sup>87</sup> Não há estudos macros para determinar a carga horária das equipes técnicas em nível nacional durante o período da pandemia para referenciar neste estudo.

Silva e Filho (2020) destacam que o sofrimento psíquico dos/as trabalhadores/as e usuários com medo de contrair a doença que era até o momento potencialmente fatal e contagiosa, deixou muitas pessoas depressivas e ansiosas. Em se tratando dos serviços de acolhimento, onde naturalmente é um espaço de aglomeração e alta rotatividade de pessoas, o estresse é um fator potencialmente relevante para todos que estavam nesse espaço. Destaca-se ainda, que as crianças e adolescentes que permaneceram em acolhimento institucional, foram privados da convivência familiar e comunitária devido ao isolamento social, realizando com a sua família chamadas de vídeo semanais para a manutenção dos vínculos, conforme as recomendações do CONANDA (2020).

Boschetti e Behring (2020) destacam que a pandemia acentuou o assistencialismo, o clientelismo, o voluntariado e a filantropia. Fatores esses que a Assistência Social busca romper juntamente com os/as profissionais de Serviço Social desde que a Constituição Federal de 1988 instaurou a seguridade social e reconhece a Política da Assistência Social como política pública. Esse fator, desqualifica o direito que a família tem na construção de sua autonomia diante do Estado, que deve propor e atender essas demandas. No entanto, durante o período da pandemia, esse também foi um fator que ficou potencialmente elevado, pois era necessário atender as necessidades de subsistência das famílias, pois como se trabalharia com as famílias sua autonomia, colocação no mercado de trabalho diante da alta taxa de desemprego.

Sgorlon e Machado (2021) reiteram que a redução constante de recursos de orçamentos de políticas públicas, a precarização do trabalho e a marginalização dos mais pobres, são elementos cotidianos no dia a dia dos Assistentes Sociais. A pandemia elevou esses índices que estavam acobertados por outras demandas, uma vez que passou a afetar da mesma forma um número maior da população com o aumento do desemprego. Diante disso, as autoras acreditam que uma possibilidade para solucionar a viabilização dos direitos das pessoas, seja o aumento do protagonismo e da participação popular<sup>88</sup>.

O nosso grande desafio na assistência social é trazer à esfera pública a pobreza e a invisibilidade, transformando o que é garantido constitucionalmente em campo de exercício participativo, sobretudo dos segmentos subalternizados e excluídos. Mas isso seria ir na contramão da história, entendendo haver prevalência da esfera econômica sobre o social e características históricas da assistência social a trazer ainda, de maneira muito forte, o assistencialismo, os estereótipos e a benesse. Isso só

---

<sup>88</sup> No âmbito da relação entre expressões do trabalho no SUAS, não há como não destacar o quanto as condições de trabalho das assistentes sociais são permeadas pela precarização. Fatores que impactam não apenas a concepção crítica da formação do assistente social, mas também a própria concepção de assistência social como política de proteção social que precisa dar visibilidade às demandas da população (SGORLON e MACHADO, 2021, p.119-120).

reforça a necessidade de olharmos permanentemente para os fatores que dialeticamente atravessam a atuação profissional.

De modo a refletir criticamente os movimentos contraditórios da política de assistência social, é preciso destacar o papel da formação profissional e das expressões do trabalho na política de assistência social em tempos de redução do papel do Estado e adoção de teto de gastos, que precarizam as políticas sociais, a educação superior e o mundo do trabalho (SGORLON e MACHADO, 2021, p.119-120).

Rizzini, Rizzini, Naiff e Baptista (2006) afirmam que outro fator que acarreta a precarização do trabalho de assistentes sociais é a descontinuação das políticas públicas e de ações em desenvolvimento. Impasses como trocas de governos, crises e a pandemia, resultam em mudanças que não podem mais ser buscadas ao longo do processo e acabam por ser esquecidas e perdidas. As autoras apontam que em uma pesquisa que realizaram para a elaboração de um livro sobre acolhimento institucional, profissionais compartilharam que espaços para a discussão de casos e trocas de experiências seria um importante avanço para aprofundar o planejamento de ações e poder realizar ações de forma mais eficiente e qualificada.

Nessa perspectiva, a formação profissional tem de se atualizar continuamente garantindo uma sólida base teórica ancorada na perspectiva crítica, e uma pesquisa inquieta e ininterrupta sobre as demandas da população, que se transformam em expressões da “questão social” – passando pelo acolhimento institucional dessas demandas, agora transformadas em requisições para as quais se deve construir respostas, para as quais também é imperativo desenvolver capacidade de antecipar-se às demandas, percebendo as novas expressões que se anunciam (RAICHELIS, VICENTE e ALBUQUERQUE, 2018, p.283).

A pandemia trouxe inúmeros desafios para todos e todas. Trabalhar de forma remota, atender famílias, usuários, ver milhares chorando pelos seus mortos, pelo desemprego, pelo sofrimento, trouxeram danos para a saúde mental de toda a população. Agora, para dar continuidade a um resgate possível, do que pode ser realizado, diante do que pode ser feito, é para além da rotina do cotidiano, romper com as barreiras que a pandemia deixou como legado. Uma das possibilidades que antes eram impensáveis, são as inúmeras reuniões de rede a nível nacional realizada por profissionais para buscar ações de forma virtual, esse avanço para a troca de experiência poderá ser uma melhoria possível.

Qualificar o conhecimento do/a profissional de Serviço Social permanece sendo um compromisso ético com a categoria, para que se possa combater os impactos que esse desgaste da pandemia deixou como herança para a população brasileira marcada historicamente pelo sofrimento como seu legado de vida.

Ao finalizar esse capítulo, é imprescindível que seja dedicado a todas e todos os profissionais de Serviço Social que nunca desistiram de buscar respostas diante de tantos desafios que se colocaram diariamente nesses últimos três anos.

Mesmo com tantas dificuldades, segue-se trilhando caminhos que apontam para a participação em espaços coletivos de atuação e articulação com sujeitos que realizem defesas na mesma direção ética e política emancipatória. Não há outro caminho senão o do movimento e da coletivização.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desse processo de aprendizagem crítica, foi possível, de forma breve, analisar alguns dos impactos do fenômeno da pandemia da COVID-19 na Política de Assistência Social, especificamente nos espaços das instituições de acolhimento para crianças e adolescentes. É importante destacar que a pandemia, ainda não se findou na presente data deste estudo<sup>89</sup> e ainda dá indícios de sua continuidade.

Mesmo que ao longo do processo, a sociedade de forma geral, buscou formas para responder aos impactos, muitas foram as perdas durante esse período, e de forma bem específica, quando se relaciona ao trabalho de assistentes sociais, chama atenção o fato de que é necessário estar próximo da população usuária para poder construir ações interventivas.

O assistente social é o profissional que trabalha com políticas sociais, de corte público ou privado e não resta dúvida ser essa uma determinação fundamental na constituição da profissão, impensável mais além da interferência do Estado nesse campo. Entretanto as políticas sociais públicas são uma das respostas privilegiadas à questão social, ao lado de outras formas, acionadas para o seu enfrentamento por distintos segmentos da sociedade civil, que têm programas de atenção à pobreza, como as corporações empresariais, as organizações não governamentais, além de outras formas de organização das próprias classes subalternas para fazer frente aos níveis crescentes da exclusão social a que se encontram submetidas (Iamamoto, 2020, p.68-69).

Diante do aumento do desemprego, perda de familiares, e o avanço do contágio da doença, o isolamento e o distanciamento social, a população se percebeu sem condições de dar continuidade a atividades diárias que antes garantiam minimamente as condições de subsistência. Com tal fatores, muitos necessitaram recorrer a Política de Assistência Social, famílias que talvez antes nunca tivessem utilizado tal política.

Com esse “novo normal”, assistentes sociais, na busca constante para a materialização do Código de Ética Profissional, se veem convocados a responder as expressões da questão social que se agravaram nesse período em que foi decretada por órgãos do governo, o estado de calamidade pública no país. E, então, inúmeras dificuldades se apresentaram diante da impossibilidade de realizar os instrumentos técnicos de trabalho que até então eram desempenhados no cotidiano do/a profissional de Serviço Social.

Questões como realizar um trabalho qualificado com os usuários diante da impossibilidade de realizar uma escuta, uma entrevista, ou uma visita domiciliar baseada em

---

<sup>89</sup> No dia 11/11/2022 o Comitê Científico de Apoio ao Enfrentamento a Pandemia da COVID-19 emitiu um novo alerta sobre uma nova variante – BQ.1 – reforçando o uso de máscaras em espaços com aglomeração de pessoas e ampliação da cobertura de vacinação, disponível em: <https://saude.rs.gov.br/comite-cientifico-emite-alerta-e-recomendacoes-devido-a-subvariante-bq-1-e-aumento-dos-diagnosticos-de-covid-19>.

vínculos e proximidade? Como evitar a proximidade em um serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes, que chegam aos serviços quando seus vínculos estão rompidos e são vítimas de inúmeras negligências?

Diante desses questionamentos, vislumbrou-se a possibilidade de realizar esse estudo, buscando na limitada bibliografia, entre artigos e sites governamentais, respostas possíveis para esse problema que abrangeu o país. Foi plausível, por meio de documentos de alguns estados brasileiros e recomendações de órgãos de saúde, compreender as formas que foram resolvidas as questões práticas da rotina, mas que não abrandavam assuntos ligados aos temas emocionais que já estavam imbricados pelas histórias de vida e se agravavam com o isolamento social.

Para compreender as mudanças no período, era também necessário compreender como era realizado o trabalho do/a assistente social até então nos espaços de acolhimento. Como essa política se organizava para atender a demanda da população usuária. Com o estudo, reverberou o problema principal das políticas públicas, as quais dependem de um orçamento, que é previsto constitucionalmente, no art. 195 da CF/88

A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:  
\*do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma de lei, incidentes sobre:

- a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;
- b) a receita ou faturamento;
- c) o lucro;

\*do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incluindo contribuição sobre a aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

\*sobre a receita de concursos de prognósticos;

\*do importador de bens e serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

Ainda é importante pontuar que no §4º da CF/88, é destacado que a lei poderá instituir outras fontes para a garantia da manutenção ou ampliação da seguridade social. No entanto, diante do Neoliberalismo, que defende um Estado mínimo, a seguridade social se vê sobrevivendo, ante inúmeros cortes no orçamento, como a EC 95/2016 que tem em seu conteúdo o teto dos gastos por vinte anos não permitindo aumento no orçamento e recentemente a proposta do atual governo federal de corte no orçamento do Assistência Social de 95%.

A Assistência Social, como evidenciado nesse estudo, aumentou a demanda de atendimento à população durante a pandemia. Os/as assistentes sociais, permaneceram trabalhando, de acordo com as recomendações do CFESS e demais órgãos de saúde, e suas instituições empregadoras. E de acordo com as pesquisas da Fundação Getúlio Vargas - FGV

(2020) e Bernardi (2020), destacaram que a saúde mental dos profissionais que estiveram na linha de frente para atendimentos para a população, sofreu um impacto significativo, trazendo o aumento no sofrimento psíquico resultando em quadros de depressão, ansiedade, etc.

Ainda os estudos revelaram que os acolhimentos nas instituições aumentaram, e um destaque maior foi dado aos fatores de acolhimento, tais como o aumento na violência psicológica, física, abuso sexual e devoluções de adoções. Não se pode aprofundar com esse estudo, quais foram os motivos que fizeram com que esses fatores em específico tivessem esse aumento considerável que culminaram no acolhimento de crianças e adolescentes. Supõe-se que o isolamento social, a ausência de escolas em funcionamento, de equipamentos de saúde e demais equipamentos que compõem as políticas públicas de uma cidade ou nação, possam ter contribuído para que não se tivesse um acompanhamento efetivo para as famílias. Mas destaca-se a importância de aprofundar estes estudos para pensar em soluções a longo prazo, uma vez que esses dados trazem impactos em diversas políticas públicas.

Os desafios para os/as Assistentes Sociais ao qualificar o trabalho em instituições de acolhimento, são imensos, diante da institucionalização/alienação, imediatividade<sup>90</sup>, urgência nas respostas que por muitas vezes não permitem um aprofundamento de questões extremamente relevantes na construção de elementos para uma proposição efetiva. Então o questionamento também se relaciona em até que ponto é possível qualificar o trabalho, e dar respostas eficientes, diante de cortes de orçamento, precarização do trabalho, Estado mínimo e na urgência em respostas?

Cavalcante e Couto (2019) apud Belino, Tavares e Gallo (2021, p. 65) afirmam que:

(...) o papel do assistente social nas instituições de acolhimento é de suma importância, por garantir a proteção e o acesso a direitos sociais ora violados, prezando sempre pelo vínculo familiar, pois o intuito desse serviço não é tirar a criança ou o adolescente de sua família-base, mas, acompanhá-la quando em situação de vulnerabilidade, de modo que o afastamento ocorra somente em caso de risco à integridade física ou psicológica do menor.

No entanto, destaca-se que com este estudo, pode-se observar que os profissionais buscaram respostas alternativas para o seu fazer profissional, reiterando o seu compromisso com a classe trabalhadora e materializando o Projeto Ético-Político. Destacam-se as

---

<sup>90</sup> Importante ressaltar que é no cotidiano que a dimensão técnico-operativo se materializa, nesse sentido, o cotidiano é caracterizado pela heterogeneidade, praticidade, espontaneidade, imediatividade e superficialidade. Salienta-se a importância da dimensão técnico operativa ser articulada a dimensão investigativa, pois é através dela que se pode fazer a crítica ontológica do cotidiano, sendo necessário a utilização de instrumentos e procedimentos que possibilitem ao profissional a apreensão da realidade para além da imediatividade do cotidiano, sendo assim, a intervenção do serviço social deve estar comprometida com a materialização do projeto ético-político da profissão (GUERRA, 2013 apud AMORIM et. al, 2020, p. 76).

dificuldades, a precarização de políticas públicas para dar a continuidade suficiente e necessária na viabilização dos direitos da população, e que o profissional de Serviço Social, em suas atribuições e competências, poderá também interpelar nessa matéria, exigindo do Estado, respostas e responsabilização quanto a população a que dele necessita.

Segundo Bernardi (2020) no período da pandemia, evidenciou-se que as alternativas de tomadas de decisões baseadas na urgência e imediaticidade, em se tratando de crianças e adolescentes em acolhimento, não são a melhor alternativa. A autora destaca que a inserção em família substituta ou a reintegração familiar como medida para conter a aglomeração dos serviços de acolhimento, resultou em sua maioria, em devoluções nos acolhimentos emergenciais. Destaca ainda a importância em que o profissional de Serviço Social possa fazer esse trabalho de forma aprofundada e mantenha o acompanhamento das famílias pelo tempo que julgar necessário para que se tenham êxito nas inserções ou reinserções familiares.

Evidenciou-se nesse estudo que apesar dos imensos esforços dos atores envolvidos, a plena efetivação do Estatuto da Criança e do Adolescente ainda é um imenso desafio, e a pandemia demonstrou de forma explícita o que já existia. Diante de constantes ameaças de cortes de orçamentos ou mesmo da redução da maioria penal, aumento de mortes de crianças pequenas de forma lamentável por seus responsáveis, acende o alerta de que enquanto sociedade, tem-se um compromisso para a viabilização e materialização desses direitos. Tem-se um compromisso ético e moral enquanto profissional de Serviço Social, lutar constantemente para que os serviços de acolhimento ofereçam um atendimento acolhedor e humanizado, rompendo por completo (ou ao máximo) com os estigmas do passado que rondam o assistencialismo e a institucionalização baseada nas instituições totais, onde veem as crianças e adolescentes (pobres) com um olhar higienista e de marginalização.

Em relação aos desafios para a efetivação deste estudo, destaca-se a limitada bibliografia, diante de ser um assunto ainda pouco explorado. Sugere-se que sejam realizados estudos e pesquisas mais amplos que aprofundem as questões do trabalho do/a assistente social, analisando conjuntamente com o fator do fazer profissional, a saúde mental desses profissionais diante dos agravos da pandemia, aliados aos órgãos como CFESS, ABEPSS e CRESS. A importância de analisar esses impactos a nível nacional, poderá contribuir para que sejam pressionados os espaços sócio-ocupacionais por condições de trabalho mais adequadas, uma vez que é disso que depende a qualificação do trabalho dos/as assistentes sociais.

Enquanto na realização desse processo de aprendizagem para a construção do presente trabalho, compreendeu-se que em muitos casos, apesar da formação profissional do/a assistente social ser voltada para a teoria crítica, a qual propõe uma reflexão crítica quanto aos problemas

que a sociedade apresenta, este profissional não tem muitos espaços para a escuta e reflexão. Há que se ocupar os espaços, tais como os fóruns, encontros etc., para ampliar a discussão da precarização do trabalho e a urgência de respostas imediatas que não permitem que o profissional possa se aprofundar nas expressões da questão social. O trabalho dos/as assistentes sociais, apesar de estar vinculado ao caos social, não significa em nenhum aspecto que este não deva imergir no caos e não refletir sobre tal situação para então buscar respostas que satisfaçam seu compromisso Ético com a classe trabalhadora.

É imprescindível, que os profissionais de Serviço Social, se mantenham em contínua qualificação profissional, buscando subsídios teórico-metodológicos para compreender a realidade que muda constantemente, e se faz necessário ampliar o conceito de leitura da realidade.

É importante também, que enquanto assistentes sociais da Política Pública de Assistência Social, esses/as se mantenham firmes na luta constante para a manutenção e ampliação dessa política pública, que é atacada pelos governos neoliberais.

Percebeu-se ainda, que em meio a pandemia da COVID-19, além do enfraquecimento da Política de Assistência Social, o governo federal buscou desqualificar o trabalho realizado na política e desconhece ou desconsidera as condições de vida de milhares de brasileiros, quando propõe que os usuários baixassem um aplicativo pelo *smartphone* para receber o auxílio emergencial, ignorando completamente as condições socioeconômicas destes<sup>91</sup> bem como o trabalho que a política realiza. Uma vez este tivesse utilizado os Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, ou ainda tivesse utilizado o banco de dados já existente no Cadastro Único para a seleção das pessoas que deveriam receber o auxílio. Além de desqualificar o trabalho da política, gerou preocupações para a população, que já se encontrava preocupada com a situação da pandemia da COVID-19 e um retrabalho desnecessário dentro da política. Destaca-se também o retorno de práticas de assistencialismo e meritocráticas as quais tanto se repudia para a superação de estigmas do passado e garantir a autonomia do usuário.

Outra questão refletida no decorrer deste estudo, é em relação a mensuração do que foi proposto, seus resultados e possíveis alternativas para a superação dos problemas. Sugere-se que sejam realizadas pesquisas que analisem de forma aprofundada para além dos Planos de Contingência, mas sua efetividade nos Serviços de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes e demais serviços, buscando compreender o que poderá ser realizado de formas diferentes do já proposto, uma vez que algumas ou muitas alternativas, por terem sido realizadas

---

<sup>91</sup> Tais como ter um smartphone ou acesso à internet.

sem tempo hábil para uma análise, não foram suficientes para o atendimento qualificado da população. Mas esses fatores precisam ser investigados por meio de pesquisas de órgãos nacionais que possam ter abrangência para propor modificações para as ações governamentais.

Outro ponto importante para a plena garantia de direitos de crianças e adolescentes, é fomentar a discussão em rede. A intersetorialidade e a multidisciplinaridade precisam ser trabalhadas de forma a garantir que cada política atue no seu segmento, no entanto, compreendam que as crianças e adolescentes são responsabilidade da sociedade como um todo, e não apenas da Política de Assistência Social. As ações devem ser somadas umas as outras para a garantia de direitos. Ações fragmentadas burocratizam e retardam os acessos aos serviços.

Ainda refletindo acerca das contradições presentes de forma geral em um serviço de acolhimento institucional, desde o reordenamento proposto em que a principal ideia era a não separação de grupos de irmãos, há que se destacar que há muitos problemas intrínsecos na não segregação. Por um lado, o discurso de que todos e todas devem conviver, por outro lado, na prática, os riscos postos no cotidiano. Percebe-se que para além do contexto da pandemia, o ambiente de uma instituição de acolhimento é coletivo, ou seja, neste ambiente estão todos e todas a quem dele necessitar, crianças e adolescentes de 0 a 18 anos, independente dos motivos que os levaram a acolhimento. Seguindo as orientações técnicas, nota-se que não há um olhar crítico para as especificidades destes que estão sendo inseridos nestes espaços e quais os impactos que isso traria para os demais inseridos em um mesmo ambiente.

Este fator leva ao questionamento de que quando uma criança é retirada do seu por uso abusivo de substâncias psicoativas ilícitas, e passa então a residir com um adolescente que tem histórico de uso de drogas ilícitas, e que ainda o faz, uma vez que a Assistência Social não é serviço de saúde para resolver a questão de saúde, como garantir o direito do primeiro, e de ambos? Ou ainda, quando chega a casa um adolescente com histórico de abusos sexuais, como garantir o direito dos demais, quando esses são afastados de suas casas, escolas, ou demais entes familiares quando há o risco ou evidência de tal fato em seu meio?

Essas inquietudes também são contradições do serviço de acolhimento, que quando se reflete no direito de uns, fere o direito de outros e vice-versa, mas como resolver a situação e garantir que ambos sejam acolhidos e tenham seus direitos atendidos? São assuntos que precisam ser discutidos pela categoria e pelos entes de proteção à criança e ao adolescente, para que somente assim se possa construir outras possibilidades mais resolutivas e efetivas, para além do acolhimento institucional, que atende integralmente, mas somente em questões básicas,

pois ainda necessita da atuação de uma rede fortalecida e em conjunto para viabilizar ações efetivas de atendimento.

Em relação a morosidade do judiciário, quando se trata de crianças e adolescentes, a prioridade, ainda de acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente/1990, ainda é a reintegração familiar. O Estado já cometeu erros no passado ao querer se sobrepor a família, e usou da história para responsabilizar a família, quase que integralmente, como nos primórdios da Assistência Social. No entanto, esse também é um assunto que precisa ser discutido nos espaços da categoria, pois apenas levando em consideração todos os fatores, especialmente o desenvolvimento de crianças e adolescentes, que se compreenderá que seis meses é muito tempo para eles, e pouco para a justiça.

A reintegração familiar é o princípio mais trabalhado dentro do serviço de acolhimento, mas há outras possibilidades, que não fosse a instituição da força de lei, seria mais brando para resolver a morosidade dos processos, no entanto, a participação da população, e em especial compreender a historicidade e a totalidade das vidas dos usuários da Política de Assistência Social, poderia trazer inúmeras discussões e novas possibilidades. Uma sugestão é trazer esse ponto para a reflexão e discussão, de forma necessária e urgente.

Cardoso (2017, spp.) infere que:

(...) observou-se que as mudanças e os avanços na legislação referentes à infância e à adolescência vêm sendo efetivadas de forma gradativa, porém ainda não integral, pelas práticas de atendimento e pelo trabalho em rede, posto que o contexto de restrição de gasto social e divisão de responsabilidades com a sociedade civil e com a própria família deixam as políticas da área em estado de precariedade e insuficiência para atender às demandas e que se expressam pela falta de recursos financeiros, humanos e materiais para tal efetivação.

Retomando em relação a pandemia da COVID-19, a qual agudizou as mazelas que já existiam, Sgorlon e Machado (2021) destacam o desafio do/a assistente social inserido na Política de Assistência Social, o qual precisa dar visibilidade ao que ninguém quer ver. Profissional esse que precisa levar para a esfera pública, com a força da participação popular, os assuntos que precisam ser discutidos na agenda pública para buscar soluções para o enfrentamento das desigualdades sociais. O Estado mínimo do neoliberalismo empurra a população para o abismo da meritocracia e do voluntariado, se desresponsabilizando de sua parte que é a de gerar emprego, renda, saúde, educação, lazer, transporte público, os direitos sociais garantidos por uma Constituição Federal (1988) construída coletivamente, e que alguns insistem em desconstruir e desqualificar.

Destaca-se a importância de garantir enquanto assistentes sociais o atendimento humanizado para a população. Garantir que os usuários das políticas públicas possam ocupar

os espaços coletivos de discussão para dar visibilidade para os problemas que existem e ninguém (ou quase ninguém) quer ver. Constitucionalmente é garantido a eles a participação popular e o controle social, e é preciso materializar para que dessa forma, se construa uma sociedade com mais justiça e equidade, pois não basta dar apenas a igualdade, mas que seja ofertado o que é necessário e justo a cada um e cada uma, por meio de ações governamentais o qual deve organizar a sociedade se responsabilizando pelas pessoas que compõem a população brasileira.

Por fim, reitera-se aqui, o compromisso ético dos/as assistentes sociais com a classe trabalhadora, com um olhar especial para os direitos das crianças e adolescentes. Todos e todas as crianças e adolescentes são sujeitos de direitos e em desenvolvimento e são o futuro da nação. Se não houver investimentos na população, na sociedade, como prever que o futuro será promissor?

## REFERÊNCIAS

- ANGELLA, Marília Golfieri. A invisibilidade “tá on”: Uma breve análise sobre a realidade dos serviços de acolhimento institucional na pandemia da COVID-19. **Migalhas Infância e Juventude**, 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-infancia-e-juventude/342570/a-realidade-dos-servicos-de-acolhimento-institucional-na-pandemia> Acesso em: 04/06/2022.
- ARAÚJO, Caroline de Souza; QUEIROZ, Ana Carolina de Sa. COVID-19 e o acolhimento institucional para crianças e adolescente: uma breve análise. **Revista Serviço Social em Debate**, v. 3, n. 1, 2021, p. 21-40. Disponível em: <https://revista.uemg.br/index.php/serv-soc-debate/article/view/4914> Acesso em: 18/09/2022
- ABEPSS – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL. **Política Nacional de Estágio da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social** – ABEPSS, maio 2010. Disponível em: [http://www.cfess.org.br/arquivos/pneabepss\\_maio2010\\_corrigida.pdf](http://www.cfess.org.br/arquivos/pneabepss_maio2010_corrigida.pdf) Acesso em: 06/11/2022.
- ALMEIDA, Argus Vasconcelos de. **Fundamentos Ontológico-Marxista da Vida Cotidiana**. Ano VI, volume I, número 10. Jan-Jul, 2017. Disponível em: <http://www.journals.ufrpe.br/index.php/cadernosdecienciassociais/article/view/1182> Acesso em: 06/11/2022
- AMORIM, Camila Gabriel Meireles; MOTA, Yasmin Gleica Franca; AGUIAR, Patrick Sailon Souza; CUNHA, Raquel Luiza; LIMA, Vanessa Bárbara de Souza. O processo de trabalho do assistente social em instituições de acolhimento institucional para crianças e adolescentes: desafios profissionais. **Revista Projeção, Direito e Sociedade**. V 11, n 1. Ano 2020, p. 60-86. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/222383> Acesso em: 12/11/2022.
- BARROCO, Maria Lucia Silva. **Ética e serviço social: fundamentos ontológicos**. – 8. ed. – São Paulo, Cortez, 2010.
- BARROCO, Maria Lucia Silva; TERRA, Sylvia Helena. **Código de Ética do/a Assistente Social comentado**. Conselho Federal de Serviço Social – CFESS, (organizador). – São Paulo: Cortez, 2012.
- BAYS, Ingrid. **A educação social e a autonomia de adolescentes em medida protetiva: uma concepção freiriana no acolhimento institucional**. – 2019. 150f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Caxias do Sul, Programa de Pós-graduação em Educação.
- BAPTISTA, Myriam Veras. **Planejamento Social: intencionalidade e instrumentação**. -São Paulo: Veras Editora; Lisboa: CPIHTS, 2007.
- BERNARDI, Dayse Cesar Franco. **Levantamento nacional sobre os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes em tempos de COVID-19: [livro eletrônico]: apresentação dos resultados: volume 1 / Dayse Cesar Franco Bernardi**. – 1. ed. – São Paulo: NECA: Movimento Nacional Pró-Convivência Familiar e Comunitária e Fice Brasil, 2020. PDF

BELINO, Brenda de Lima Lopes; TAVARES, Bruna Pires Mariano; GALLO, Kelly Olinda. Atuação do assistente social em instituições de serviço de acolhimento de criança e adolescente. **Caderno Humanidades em Perspectivas**, Curitiba, v.5, n.13, p.59-68, 2021.

Disponível em:

<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:VgxicKzl1OYJ:https://www.cadernosuninter.com/index.php/humanidades/article/view/1512/1647&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 12/11/2022.

BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine Rossetti. Assistência Social na pandemia da COVID-19: proteção para quem? **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 140, p. 66-83, jan./abr. 2021.

Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/Wbf86mT4vwX6HvnSyRy3kkD/> Acesso em: 18/09/2022.

BRASIL. **Decreto nº 10.282 de 20 de março de 2020**. Regulamenta a Lei nº 13.979 de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. Brasília (DF), 2020a.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Pesquisa avalia impactos da expansão do Auxílio Brasil**. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/12889-pesquisa-avalia-impactos-da-expansao-do-auxilio-brasil?highlight=WyJleHRyZW1hIiwicG9icmV6YSIsInBvYnJlemEnIiwZlXh0cmVtYSBwb2JyZXphIl0=> Acesso em: 07/09/2022

BRASIL. **Lei 8069 de 13 de julho de 1990**. Estatuto da Criança e do Adolescente. Dispõe sobre o estatuto da criança e do adolescente e das outras providências. Brasília - DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm) Acesso em: 28/08/2022.

BRASIL. **Lei 8662 de 07 de junho de 1993**. Dispõe sobre a profissão de assistente social e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18662.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18662.htm) Acesso em: 28/08/2022

BRASIL. **Lei 8742 de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm) Acesso em: 28/08/2022.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Portaria nº 2.362/2019**. Dispõe sobre o acompanhamento do cofinanciamento do SUAS. Brasília (DF), 2019.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Portaria nº 337, de 24 de março de 2020**. Dispõe acerca de medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus, COVID-19, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social. Brasília (DF), 2020c.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Portaria nº 54, de 1º de abril de 2020**. Dispõe sobre recomendações gerais aos gestores e trabalhadores do SUAS dos Estados, Municípios e do Distrito Federal com o objetivo de garantir a continuidade da oferta de serviços e atividades essenciais da Assistência Social. Brasília (DF), 2020b.

BRASIL. **Ministério da Saúde**. BOLETIM EPIDEMIOLÓGICO ESPECIAL: COVID-19 | Secretaria de Vigilância em Saúde | Ministério da Saúde Semana Epidemiológica 36 • 4/9/2022 a 10/9/2022. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/epidemiologicos/covid-19/2022/boletim-epidemiologico-no-130-boletim-coe-coronavirus/view> Acesso em: 18/09/2022

BRASIL. Ministério da Saúde. **O que é a COVID-19?** Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/o-que-e-o-coronavirus> Acesso em: 18/09/2022

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Plano Nacional de Operacionalização da vacina contra a COVID-19**. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/vacinas/plano-nacional-de-operacionalizacao-da-vacina-contra-a-covid-19> Acesso em: 02/10/2022

BRASIL. **Ministério da Saúde**. Secretária de Vigilância em Saúde. Boletim Epidemiológico nº 37: Mortalidade Infantil no Brasil. Nº 37. Vol. 52. Out/2021 Disponível em: [https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/epidemiologicos/edicoes/2021/boletim\\_epidemiologico\\_svs\\_37\\_v2.pdf](https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/epidemiologicos/edicoes/2021/boletim_epidemiologico_svs_37_v2.pdf) Acesso em: 18/09/2022

BRASIL. **Ministério Público Federal do Paraná**. ECA – Linha do tempo sobre os direitos das crianças e adolescentes. Disponível em: <https://crianca.mppr.mp.br/pagina-2174.html> Acesso em: 07/09/2022

BRASIL. **Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes**. Ministério do Desenvolvimento e Combate a Fome. 3º ed. 2012. Brasília, DF. Reimpressão. 2014.

BRASIL. **Resolução nº 109 de 11 de novembro de 2009**. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao\\_CNAS\\_N109\\_%202009.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao_CNAS_N109_%202009.pdf) acesso em: 28/08/2022

BRASIL. Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Relatório avaliativo ECA 25 anos**. Brasília/DF 1ª tiragem 1.700 exemplares Brasília, 2016. Disponível em: [https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/eca/relatorio\\_avaliativo\\_eca\\_25anos.pdf](https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/eca/relatorio_avaliativo_eca_25anos.pdf) Acesso em: 07/09/2022

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Coordenação de Edições Técnicas, 2018.

CARDOSO, Ana Valéria Matias. **Serviço de Acolhimento Institucional Infanto-Juvenil e o trabalho do assistente social**. Universidade Federal do Maranhão. 2017. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2017/pdfs/eixo14/servicodeacolhimentoinstitucionalinfantojuveniletrabalhodoassistentesocial.pdf> Acesso em: 21/11/2022

CARDOSO, Ana Valéria Matias. **O Processo de trabalho do Serviço Social nas instituições de acolhimento para crianças e adolescentes em situação de risco social em Teresina (PI)**. 2017. 221 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas). Programa de Pós Graduação

em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí. 2017. Disponível em: [https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=5073573](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=5073573) Acesso em: 16/10/2022.

CARNEIRO, Annova Míriam Ferreira; CARVALHO, Alba Maria Pinho de; ARAÚJO, Maria do Socorro Sousa de. Dupla Pandemia, Política de Assistência Social e Exercício Profissional em Serviço Social. **Temporalis**, Brasília (DF), ano 21, n. 41, p. 173-189, jan./jun. 2021. ISSN 2238-1856 Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/34520/23577> Acesso em: 19/09/2022

CASTEL. Robert. **A insegurança social: o que é ser protegido?** São Paulo, Vozes, 2005.

CFESS. CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. CFESS Manifesta: **Os impactos do Coronavírus no trabalho do/a assistente social**. Brasília (DF), 23 de março de 2020. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/2020CfessManifestaEdEspecialCoronavirus.pdf> Acesso em: 23/10/2022.

CFESS. CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Código de Ética do/a Assistente Social e Lei 8662/93 de regulamentação da profissão**. – 10<sup>a</sup>. ed. rev. e atual. – [Brasília]: Conselho Federal de Serviço Social, 2012.

CFESS. CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Parâmetros para Atuação de Assistentes Sociais na Política de Assistência Social**. Brasília (DF) – 2011. Disponível em: [http://www.cfess.org.br/arquivos/Cartilha\\_CFESS\\_Final\\_Grafica.pdf](http://www.cfess.org.br/arquivos/Cartilha_CFESS_Final_Grafica.pdf) Acesso em: 16/10/2022.

CFESS. CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Resolução nº 273** de 13 de março de 1993. Institui o Código de Ética dos Assistentes Sociais e dá outras providências. Disponível em: [http://www.cfess.org.br/arquivos/resolucao\\_273-93.pdf](http://www.cfess.org.br/arquivos/resolucao_273-93.pdf) Acesso em: 17/12/2022

CONANDA. **Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Recomendações do CONANDA para a proteção integral a crianças e adolescentes durante a pandemia do COVID-19. Disponível em: [https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/legis/covid19/recomendacoes\\_conanda\\_covid19\\_25\\_032020.pdf](https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/legis/covid19/recomendacoes_conanda_covid19_25_032020.pdf) acesso em: 04/06/2022.

CNJ. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento**. Disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=ccd72056-8999-4434-b913-f74b5b5b31a2&sheet=2e4a9224-b8fe-4a85-8243-f4ccee6e4f01&lang=pt-BR&opt=ctxmenu,currsel&select=clearall> Acesso em: 02/10/2022

CNJ. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Unidades de acolhimento e famílias acolhedoras**: sumário executivo / Conselho Nacional de Justiça. – Brasília: CNJ, 2022

COSTA, Simone da Silva. Pandemia e desemprego no Brasil. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro. 54 (4): 969-978, jul.-ago. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/SGWCFyFzjzrDwgDJYKcdhNt/> Acesso em: 25/09/2022.

CRUZ, Lilian Rodrigues; GUARESCHI, Neuza (org). **Políticas Públicas e Assistência Social: diálogo com as práticas psicológicas**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009. (Coleção Psicologia Social)

FERNANDES, Rosa M. Castilhos (org.); HELLMANN, Aline (org.). **Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil** [recurso eletrônico] – Dados eletrônicos. – Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2016.  
324 p.: pdf. Disponível em: [https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub\\_70.pdf](https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_70.pdf) Acesso em: 01/10/2022.

FUNDAÇÃO ABRINQ. **Cenário da Infância e da Adolescência no Brasil em 2021**. RWC Gráfica. 1ª edição. 1000 exemplares. 2021. Disponível em: <https://www.fadc.org.br/sites/default/files/2021-04/cenario-da-infancia-e-da-adolescencia-2021.pdf> Acesso em: 07/09/2022

FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **A FAS em números: informativo da Diretoria de Gestão do SUAS – DGSUAS**. Caxias do Sul. DEZ/2021. Disponível em: <https://fas.caxias.rs.gov.br/wp-content/uploads/2022/03/FAS-em-Numeros.pdf> Acesso em: 05/09/2022

FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **MEMORANDO Nº75 28 de setembro de 2020**. Caxias do Sul/RS. SET/2020. Disponível em <file:///C:/Users/Usuario/Desktop/Servi%C3%A7o%20Social%20UCS/7%20SEMESTRE/Est%C3%A1gio%20III/Memorando%20COVID-19%20n%C2%BA%2075.pdf> Acesso em: 19/09/2022

FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Plano de Contingência do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) de Caxias do Sul (RS) para enfrentamento da pandemia de COVID-19** – Etapa 1: rede socioassistencial estatal. Caxias do Sul (RS), Julho 2020a. Acesso em: 04/06/2022 Disponível em: <https://faz.caxias.rs.gov.br/wp-content/uploads/2021/12/Plano-de-contingencia-Suas-estatal-2020.pdf>

FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Plano de Contingência do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) de Caxias do Sul (RS) para enfrentamento da pandemia de COVID-19** – Etapa 2: rede socioassistencial parceira. Caxias do Sul (RS), Novembro 2020b.

FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Plano Municipal dos Serviços de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes**. Caxias do Sul/RS. 2014.

FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Diretoria de Gestão do SUAS. **Dados de Acolhimento Institucional**. Caxias do Sul/RS. 2022.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Fórum Perspectivas Práticas: Seção Especial COVID-19. O nível de rua na pandemia: a percepção de profissionais da linha de frente da assistência social sobre a implementação de políticas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 54 (5): 1458-1471, set. - out. 2020b. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rap/a/dxtKszM95g7BSNWxFF4PDgK/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 25/09/2022.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Núcleo de Estudos da Burocracia. **A pandemia de COVID-19 e os profissionais da assistência social no Brasil**. 2ª fase. Brasília (DF), 2020a. (Nota Técnica). Disponível em <https://neurocracia.files.wordpress.com/2020/06/rel03-social-covid-19-depoimentos.pdf> Acesso em: 19/09/2022.

GERHARDT, Tatiana Engel; Silveira, Denise Tolfo (orgs). **Métodos de Pesquisa**. Coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e pelo curso de graduação Tecnológica - Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=dRuzRyEIzmkC&oi=fnd&pg=PA9&dq=gerhardt+t.+e.+silveira+d.+t.+m%C3%A9todos+de+pesquisa&ots=93Ud-0jrLJ&sig=cNcx6bZezjFrEjsksQvEQjNe1cY#v=onepage&q&f=false> Acesso em: 06/11/2022

GIL, Carlos A. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 2ª edição. São Paulo, Atlas, 1989.

GIOVANNI, Geraldo Di. **Sistemas de Proteção Social: uma introdução conceitual**. In: Reforma do Estado. Políticas de Emprego no Brasil. Campinas, UNICAMP, IE, 1998.

GUERRA, Yolanda. Nas pegadas dos 80 anos de história do Serviço Social: o debate da instrumentalidade como marco. **In Serviço Social no Brasil: história de resistências e de ruptura com o conservadorismo** – Maria Liduína de Oliveira e Silva (org.) – Cortez Editora: São Paulo, 2017.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 41ª. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Serviço Social em tempo de Capital Fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 9ª. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. – 27. ed. – São Paulo: Cortez, 2020.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Desemprego**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php> Acesso em: 19/09/2022

Instituto de Estudos Especiais. **Trabalhando abrigos: Série Programas e Serviços de Assistência Social**. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. PUC-SP. São Paulo/SP, 1993 - 52 páginas.

JESUS, Neusa Francisca de. O movimento nacional de meninos e meninas de rua (MNMMR). **NÚCLEO DE ESTUDOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (NECA)**. s.a. Disponível em: <https://www.neca.org.br/wp-content/uploads/2021/05/TEXT0-MOVIMENTO-NACIONAL-MENINOS-E-MENINAS-DE-RUA-Neusa-Francisca.pdf> Acesso em: 21/08/2022

KONDER, Leandro. **O que é dialética?** São Paulo: Brasiliense, 2008.

LARA, Ricardo. Pandemia e capital: as repercussões da COVID-19 na reprodução social. **Revista Libertas**, Juiz de Fora, v.20, n.1, p. 53-69, jan. / jun. 2020 ISSN 1980-8518.

Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/libertas/article/view/30657/20731> Acesso em: 18/09/2022

LOTTA, Gabriela Spanghero (et. al). O impacto da pandemia de COVID-19 na atuação da burocracia de rua no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 35. E243776, 2021 pp 1-38. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/KrdfpSLymvsqWZkJhC6MPXp/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 25/09/2022.

MATTEI, Lauro; HEINEN, Vicente Loeblein. Impactos da crise da COVID-19 no mercado de trabalho brasileiro. **Revista de Economia Política**, vol. 40, nº 4. 647-668, outubro-dezembro/2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/8snSbBwVqmYgd5pZVQ5Vhkn/#:~:text=Em%20uma%20linha%20intermedi%C3%A1ria%20a,pelo%20menos%20tanto%20quanto%20a> Acesso em: 19/09/2022

MIOTO, Regina Célia Tamasso; CAMPOS, Marta Silva; CARLOTO, Cássia Maria; (orgs). **Familismo, Direitos e Cidadania: consolidação da política social**. – São Paulo: Cortez, 2015.

MOTA, Ana Elizabete (org). **O Mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. – 4.ed. – São Paulo: Cortez, 2010.

NETTO, José Paulo. A Construção do Projeto Ético-Político do Serviço Social. **Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional**. 2017. Disponível em: [https://www.ssrede.pro.br/wp-content/uploads/2017/07/projeto\\_etico\\_politico-j-p-netto\\_.pdf](https://www.ssrede.pro.br/wp-content/uploads/2017/07/projeto_etico_politico-j-p-netto_.pdf) Acesso em: 16/10/2022

NETTO, José Paulo; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **Cotidiano: conhecimento e crítica**. – 10. ed. – São Paulo: Cortez, 2012.

NETTO, José Paulo. **Ensaio de um marxista sem repouso**. – São Paulo: Cortez, 2017.

PEREIRA, João Junior Bonfim Joia; FRANCIOLI, Fatima Aparecida de Souza. Materialismo Histórico-Dialético: Construções para a Teoria Histórico-Cultural e a Pedagogia Histórico-Crítica. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, Londrina, v. 3, n.2, p. 93-101, dez. 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/revistagerminal/article/view/9456> Acesso em: 16/10/2022.

PEREIRA, Potyara A.P. . **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. – 6 e.d. – São Paulo: Cortez, 2011.

PEREIRA, Potyara. A. P. **Política Social: Temas & Questões**. 3ed. São Paulo: Cortez Editora, 2011.

PEREZ, J. R. R.; PASSONE, E. F. Políticas sociais de atendimento às crianças e aos adolescentes no Brasil. **Cad. Pesquisa**, São Paulo, v. 40, n. 140, p. 649-673, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/cp/v40n140/a1740140.pdf> Acesso em: 16 ago. 2022.

PUNTEL, Clairton; ANTUNES, Carolina; BARBOSA, Marcus Levi Lopes; SCHREIBER, Fabiana Bussmann. O impacto da pandemia em trabalhadores de um acolhimento

institucional. **Conhecimento & Diversidade**, Niterói, v.13, n.31, p.95-108, set./dez. 2021. Disponível em: [https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/conhecimento\\_diversidade/article/view/7892](https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/conhecimento_diversidade/article/view/7892) Acesso em: 18/09/2022.

PRATES, Jane Cruz. O método marxiano de investigação e o enfoque misto na pesquisa social: uma relação necessária. **Textos & Contextos** (Porto Alegre), v.11, n.1, p.116-128, jan-jul. 2012. Disponível em: [https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/7985/2/O\\_metodo\\_marxiano\\_de\\_investigacao\\_e\\_o\\_enfoque\\_misto\\_na\\_pesquisa\\_social\\_uma\\_relacao\\_necessaria.pdf](https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/7985/2/O_metodo_marxiano_de_investigacao_e_o_enfoque_misto_na_pesquisa_social_uma_relacao_necessaria.pdf) Acesso em: 06/11/2022.

RAICHELIS, Raquel; VICENTE, Damares; ALBUQUERQUE, Valéria (orgs). **A nova morfologia do trabalho no Serviço Social**. – São Paulo: Cortez, 2018.

RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma; NAIFF, Luciene, BAPTISTA, Rachel (coord.). **Acolhendo Crianças e Adolescentes: experiências de promoção do direito à convivência familiar e comunitária no Brasil**. – São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNICEF; CIESPI; Rio de Janeiro, RJ: PUR-RIO, 2006.

RODRIGUES, Ellen. Os 30 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente e os horizontes possíveis a partir da Justiça Restaurativa: influxos abolicionistas em tempos de expansão punitiva a partir da extensão acadêmica. **Rev. Direito e Práx.**, Rio de Janeiro, Vol. 12, N. 01, 2021, p. 642-686. Jan/2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/dChxkh37DDfMr6yWP8K6ySs/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 18/09/2022

SETUBAL, Aglair Alencar. **Pesquisa em serviço social: utopia e realidade**. – 5. ed. – São Paulo: Cortez, 2013.

SILVA, Iris Rodrigues da; FERREIRA, Juscelia dos Anjos. **Os desafios da atuação profissional de assistentes sociais na alta complexidade do SUAS: uma análise sobre o acolhimento institucional para crianças e adolescentes**. Disponível em: [http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2021/images/trabalhos/trabalho\\_submissaoId\\_868\\_868612829c8b3989.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2021/images/trabalhos/trabalho_submissaoId_868_868612829c8b3989.pdf) Acesso em: 16/10/2022.

SILVA, Isis Lima da; FILHO, Everaldo Lauritzen Lucena. Saúde Mental e Assistência Social: Desafios durante a COVID-19. **Revista Psicologia & Saberes**. V.9, n.19, 2020. Disponível em: <https://revistas.cesmac.edu.br/psicologia/article/view/1263> Acesso em: 30/10/2022.

SILVEIRA, Darlene de Moraes. **A Interface entre o Projeto Ético-Político do Serviço Social e a Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente**. 2008. 193f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – São Paulo, 2008.

SOUZA, Tábita Pollyana Alves de. **O exercício profissional do assistente social nos espaços de acolhimento institucional à criança e adolescente: demandas contemporâneas e respostas socioprofissionais**. – Natal, RN, 2016. 198f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-graduação em Serviço Social. Disponível em:

[https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/24577/1/TabitaPollyanaAlvesDeSouza\\_DISSERT.pdf](https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/24577/1/TabitaPollyanaAlvesDeSouza_DISSERT.pdf) Acesso em: 16/08/2022

SGORLON, Claudiana Tavares da Silva; MACHADO, Vanessa Rombola (Orgs). **Debates da Quarentena: Elementos para Reflexões no Serviço Social**. São Carlos: Pedro & João Editores, 2021. 175p.

SPOSATI, Aldaíza. **Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes**. In: concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília, 2009.

TURCK, Maria da Graça Maurer Gomes. **Serviço Social – Metodologia da Prática Dialética**. – Porto Alegre: Graturck, 2012.

UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL. **Sistema de Bibliotecas Guia para elaboração de trabalhos acadêmicos** [recursos eletrônicos] / SIBUCS; organização Carolina Machado Quadros... [et.al.] ; ilustrações Kauê Guidolin Luchetta. – 7. ed., atual. e ampl. – 2021.

VAITESMAN Jeni; ANDRADE, Gabriela Rieveres Borges de; FARIAS, Luis Otávio. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. **Ciência & Saúde Coletiva**, 14 (3):731-741, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/kv7MJrxjLCWw7xkK5Z4nh5M/abstract/?lang=pt> Acesso em: 28/08/2022.