



**FACULDADE BAIANA DE DIREITO**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**PAULA MARIA DA CUNHA LYRIO**

**A POLÍTICA PÚBLICA DE REPÚBLICA PARA JOVENS  
EGRESSOS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL PARA  
CRIANÇAS E ADOLESCENTES: A SITUAÇÃO NOS  
MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

Salvador  
2019

**PAULA MARIA DA CUNHA LYRIO**

**A POLÍTICA PÚBLICA DE REPÚBLICA PARA JOVENS  
EGRESSOS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL PARA  
CRIANÇAS E ADOLESCENTES: A SITUAÇÃO NOS  
MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

Monografia apresentada ao curso de graduação em Direito, Faculdade Baiana de Direito, como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Roberto de Almeida Borges Gomes

Salvador  
2019

## TERMO DE APROVAÇÃO

**PAULA MARIA DA CUNHA LYRIO**

### **A POLÍTICA PÚBLICA DE REPÚBLICA PARA JOVENS EGRESSOS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES: A SITUAÇÃO NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em  
Direito, Faculdade Baiana de Direito, pela seguinte banca examinadora:

Nome: \_\_\_\_\_

Titulação e instituição: \_\_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_

Titulação e instituição: \_\_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_

Titulação e instituição: \_\_\_\_\_

Salvador, \_\_\_/\_\_\_/2019

Aos meus avós Almir Pinto e Benedita Terezinha,  
por fomentarem em mim o melhor.

## AGRADECIMENTOS

A produção acadêmica é, sem dúvidas, uma fonte valiosa de amadurecimento profissional e pessoal. Aprende-se que melhor do que as glórias do trabalho solitário, é a glória do trabalho em conjunto. Vivenciar o saber e entender que ele sempre será muito pouco perto do tanto a se aprender e, por isso, compartilhar para somar, é uma grande experiência. Portanto, tenho muito a agradecer a tantas somas.

A Deus, agradeço pela graça de viver e poder tornar os meus sonhos realidade. Sem ele, não tenho dúvidas de que nada seria possível.

Aos meus avós Dita e Almir, por serem minha referência de, mais que seres humanos, profissionais. Eu espero chegar próximo da dedicação e competência de vocês. Vocês têm o meu amor mais sincero.

Aos meus pais, por me auxiliarem nos momentos de sofrimento, das pedras difíceis no caminho. Sem o auxílio de vocês, os espinhos do caminho, com certeza, teriam machucado muito mais.

À minha irmã Rafaella, pelo apoio e por me ter como referência. É árdua a tarefa de saber que somos a referência de alguém.

Ao meu orientador, por ser esse presente. Ser orientanda de Roberto de Almeida Borges Gomes é ter a oportunidade de aprender sobre competência, conhecimento, justiça e humanidade. Sou eternamente grata por tudo e deixo o registro do quanto me senti honrada nessa experiência.

Aos amigos que tornaram esta caminhada menos pesados, em especial, à Rafa e Belle por, mesmo em outra realidade, serem tão presentes.

Às meninas do Tivoli, por todo carinho e escuta nos momentos de cansaço e dificuldades. Vocês reafirmam que há amor em todos os cantos, basta estarmos de coração aberto.

Aos colaboradores da faculdade, por todas as conversas nos corredores, pelas trocas e pelo apoio. Aprendi com vocês coisas que a sala de aula não ensina e é tão essencial quanto o que é ensinado.

Enfim, gratidão é o meu nome e sobrenome. Se cheguei até aqui, é porque nunca estive sozinha.

“Pecar pelo silêncio, quando se deveria protestar, transforma homens em covardes”.

Abraham Lincoln

## RESUMO

O presente trabalho tem como problema central a suficiência de repúblicas para jovens egressos de acolhimento institucional para crianças e adolescentes diante da quantidade de jovens que têm frustrada a tentativa de reinserção em suas famílias de origem e a tentativa de colocação em família substitua, somado ao fato de não ter a sua autonomia preparada de maneira satisfatória para o enfrentamento da vida após o acolhimento. Diante disso, esse jovem se configura como público alvo da república. Portanto, de maneira inicial, é abordado pela pesquisa o público alvo prioritário do serviço de acolhimento de república, a saber, o jovem egresso de acolhimento institucional, com a explanação dos motivos que levaram o a figurar a demanda do serviço de acolhimento ora tratado. Objetiva-se apontar que o tratamento tardio da temática dos direitos do jovem pela Constituição Federal, além da maneira como é desenvolvido o processo de acolhimento, são fatores de extrema influência na formação desses sujeitos como destinatários prioritários da política pública social. Além disso, a república enquanto política pública social, é parte da assistência social, que por sua vez integra o tripé da seguridade social. Todavia, busca-se demonstrar que diferentemente da saúde e previdência social que são os outros dois pilares da seguridade, a assistência é disposta pela Carta Magna de modo que é conferida à legislação específica a responsabilidade de normatizar políticas públicas que efetivem o que determina o texto constitucional. Logo, a república é um dever constitucional e legal que deve ser observado pelo ente federativo responsável pela sua implementação, ou seja, deve ser observado pelos municípios brasileiros. Dessa maneira, evidencia-se que os municípios brasileiros incorrem em omissão jurídica passível de controle judicial em virtude do descumprimento do dever abordado. A partir disso, verifica-se a insuficiência de repúblicas nos municípios brasileiros, a tímida judicialização da questão e os impactos dessa situação.

**Palavras-chave:** acolhimento institucional; república; jovens egressos de acolhimento institucional; política pública; omissão jurídica.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CBMM	Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONJUVE	Conselho Nacional de Juventude
DF	Distrito Federal
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
GO	Goiás
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LA	Liberdade Assistida
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
NOB	Norma Operacional Básica
PAIF	Proteção e Atendimento Integral à Família
PAEFI	Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PIA	Plano Individual de Atendimento
PNAD	Pesquisa Anual por Amostra de Domicílios Contínua
PNAS	Plano Nacional de Assistência Social
PNJ	Política Nacional de Juventude
PROJOVEM	Programa Nacional de Inclusão de Jovens
PSC	Prestação de Serviços à Comunidade
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SGD	Sistema de Garantias e Direitos
SINAJUVE	Sistema Nacional de Juventude



SIPIA	Sistema de Informações para a Infância e a Adolescência
SNJ	Secretaria Nacional de Juventude
SP	São Paulo
STF	Supremo Tribunal Federal
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
UNESCO a Cultura	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>2 DO SUJEITO TITULAR PRIORITÁRIO DO DIREITO À POLÍTICA ASSISTENCIALISTA DA REPÚBLICA</b> .....	14
2.1 O JOVEM À LUZ DO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.....	14
2.2 A VULNERABILIDADE SOCIAL DO JOVEM.....	18
2.3 O JOVEM PÚBLICO ALVO DA REPÚBLICA E A SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL AGRAVADA.....	21
2.4 A INFÂNCIA E A ADOLESCÊNCIA EM ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL COMO PRIORIDADE À POLÍTICA ASSISTENCIALISTA DA REPÚBLICA.....	23
<b>2.4.1 O tratamento histórico, jurídico e social destinado à criança e ao adolescente no Brasil</b> .....	24
<b>2.4.2 Acolhimento institucional</b> .....	30
<i>2.4.2.1 A reintegração familiar e a adoção como caminhos do acolhimento institucional</i> .....	32
<i>2.4.2.2 O desligamento institucional em decorrência da maioridade e a demanda pela república</i> .....	36
<b>3 DA POLÍTICA ASSISTENCIALISTA DA REPÚBLICA</b> .....	41
3.1 A ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO UM DOS PILARES DA SEGURIDADE SOCIAL.....	42
3.2 A RESOLUÇÃO CNAS Nº 145/2004, RESOLUÇÃO CNAS Nº 109/2009 E RESOLUÇÃO CNAS/CONANDA Nº 01/2009 COMO MECANISMO DE EFETIVAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	45
3.3 O PODER PÚBLICO E A POLÍTICA ASSISTENCIALISTA DA REPÚBLICA.....	52
<b>3.3.1 O município como ente federativo responsável pela implementação da república</b> .....	56
<b>3.3.2 A omissão municipal e o controle judicial</b> .....	59
<b>4 A SITUAÇÃO DAS REPÚBLICAS NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS</b> .....	67
4.1 UM PANORAMA DA SITUAÇÃO DAS REPÚBLICAS NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS.....	68

4.2 A JUDICIALIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E A DEMANDA DE REPÚBLICAS.....	75
4.3 A INSUFICIÊNCIA DE REPÚBLICAS NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS.....	83
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>88</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>91</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A temática que envolve o direito da criança e do adolescente é considerada recente, visto que somente a partir da Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 este direito caminhou rumo à mudança de muitos anos de coisificação e negativa de direitos. Os direitos do jovem possuem cenário ainda pior nessa comparação, pois somente foram inseridos no texto constitucional em 2010, a partir da Emenda Constitucional nº 65.

Assim, de maneira extremamente tardia, o jovem passou a ser considerado, pela Carta Magna no artigo 227, sujeito de direitos fundamentais em absoluta prioridade. Tal prioridade, para além da Lei Maior, também se revela na política pública de república. Isto porque, é disposto pela legislação da assistência social que é destinatário do serviço de acolhimento em república, dentre outros públicos, de maneira prioritária, o jovem egresso de acolhimento institucional.

Nesse sentido, o segundo capítulo do presente trabalho busca delinear quem é este jovem enquanto sujeito titular prioritário do serviço social ora tratado e porque ele foi ele como prioridade. Dedicar-se pontuar que se trata de um público vulnerável pela sua própria condição, afinal, refere-se a um momento de transição para a vida adulta e pela inclusão tardia do jovem como destinatário de proteção especial. Além disso, a vulnerabilidade social é agravada pelo acolhimento institucional e todas as questões que o envolvem.

Dessa maneira, a república se configura como uma política pública social destinada prioritariamente ao jovem egresso de acolhimento institucional. Trata-se de política pública pois o serviço é parte da assistência social que figura como um dos pilares da seguridade social. Nessa vertente, o constituinte originário elegeu como objetivos prioritários para ofertar segurança social, a saúde, a assistência social e a previdência social. A assistência social, apesar de ser prevista na Constituição de 1988, é efetivada através de políticas públicas com legislação específica, como é o caso da república.

Desse modo, o terceiro capítulo visa explicar que a república é uma política pública socioassistencialista, parte da assistência social e, por conseguinte, do sistema de seguridade social. Como política dotada de legislação específica, o serviço de

acolhimento é baseado na Resolução CNAS nº 145/2004, Resolução CNAS nº 109/2009 e Resolução CNAS/CONANDA nº 01/2009. Portanto, a república é baseada no texto constitucional a partir da disposição acerca da assistência social e na legislação infraconstitucional acerca da matéria. Neste diapasão, quando o ente federativo responsável pela implementação da política é omissivo, incorre em omissão judicial por descumprimento de dever constitucional e legal, passível de controle judicial.

À vista disso, o quarto capítulo se dedica a demonstrar a situação das repúblicas nos municípios brasileiros, em análise da suficiência da oferta em comparação aos dados de adolescentes em acolhimento institucional com 17 anos disponíveis para adoção, portanto, em proximidade ao desligamento. Nesta vertente, busca-se salientar que a adoção tardia é um problema social pois de modo geral a sociedade brasileira ainda resiste à adoção de adolescentes em idade avançada. Ademais, a promoção do desenvolvimento da autonomia do acolhido é insatisfatória, na maioria dos casos, para que o adolescente consiga andar sem o amparo do Estado após o seu desligamento institucional.

Estes pontos serão abordados no presente trabalho com vistas a elucidar uma questão importante e delicada que na maioria das vezes é relegada pela sociedade e, ao mesmo tempo, constitui parte da sociedade futura.

## 2 DO SUJEITO TITULAR PRIORITÁRIO DO DIREITO À POLÍTICA ASSISTENCIALISTA DA REPÚBLICA

O estudo do sujeito titular prioritário do direito à política assistencialista da república se faz de extrema importância para a análise da situação dessa política no município de Salvador, estado da Bahia, como propõe este trabalho. Evidencia-se a necessidade de exame da proteção normativa conferida a este sujeito, a saber, o jovem egresso de acolhimento institucional, bem como do status de vulnerável social que lhe é confirmado pelo legislador constituinte originário na Carta Magna de 1988, em decorrência de sua condição enquanto grupo social vulnerável.

Nesse sentido, esse jovem terá sua infância e adolescência revisitada no processo de acolhimento institucional para que seja possível entender o caminho que o levou a se tornar o público alvo da política pública ora tratada. Em consequência, o presente capítulo observará a evolução do tratamento conferido ao jovem à luz do ordenamento jurídico brasileiro, bem como a vulnerabilidade social que lhe é característica e os fatores do processo de acolhimento institucional que colaboram com a demanda pelas repúblicas.

### 2.1 O JOVEM À LUZ DO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

O jovem é o sujeito da condição social da juventude. No Brasil, ser jovem é determinado pela faixa-etária, com idade compreendida entre os 15 e os 29 anos<sup>1</sup>. Nesse sentido, a Política Nacional de Juventude subdivide a faixa etária mencionada em 3 grupos: jovens da faixa etária de 15 a 17 anos, denominados jovens-adolescentes; jovens de 18 a 24 anos, considerados jovens-jovens; e jovens da faixa dos 25 a 29 anos, definidos como jovens-adultos<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup>NOVAES, Regina Célia Reyes; CARA, Daniel Tojeira; SILVA, Danilo Moreira da; PAPA, Fernanda de Carvalho (Orgs.). **Política Nacional de Juventude** - Diretrizes e perspectivas. São Paulo: Conselho Nacional de Juventude, Fundação Friedrich Ebert, 2006, p. 05. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/05611.pdf>. Acesso em: 05 set. 2019.

<sup>2</sup>SILVA, Roselani Sodrê da; SILVA, Vini Rabassa da. Política Nacional de Juventude: trajetória e desafios. **Caderno CRH**, Salvador, vol. 24, núm. 63, 2011, Universidade Federal da Bahia - UFBA, p. 664. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/3476/347632185013.pdf>. Acesso em: 05 set. 2019.

O primeiro grupo de jovens, possui como diploma normativo principal de proteção, previsto no artigo 2º, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)<sup>3</sup>. Inclusive, o Estatuto da Juventude faz menção, em seu artigo 1º, parágrafo 2º, que somente será aplicado aos adolescentes entre 15 e 18 anos de idade, de forma excepcional, prevalecendo de forma principal o ECA. Já os demais grupos, possuem vinculação legal principal ao Estatuto da Juventude, conforme artigo 1º, parágrafo 1º, do referido Estatuto<sup>4</sup>.

Dessa maneira, essa diferença de alcance dos diplomas legais, aponta para um desenvolvimento tardio de proteção específica e criação de políticas públicas para os grupos abarcados pelo Estatuto da Juventude. Isto porque o Estatuto da Criança e do Adolescente foi sancionado em 1990 enquanto os primeiros marcos de construção de um sistema voltado aos jovens a partir dos 18 anos só ocorreu na década de 2000<sup>5</sup>.

A partir do ano 2000, alguns organizações e institutos a nível nacional e internacional, por exemplo UNESCO e IPEA, passaram a desenvolver estudos e pesquisas sobre a juventude brasileira. Em 2003, foi enviado ao governo federal, uma série de propostas acerca da criação de políticas para jovens-adolescentes, encaminhada pelo Grupo Técnico “Cidadania dos Adolescentes”<sup>6</sup>.

Nessa vertente, provocada pelas discussões no âmbito da adolescência, surgiu o Projeto Juventude, como consequência da percepção de necessidade de construção de um diálogo acerca do segmento juventude e desenvolvimento de políticas públicas que atendessem aos jovens de faixa-etária a partir dos 18 anos. O projeto foi promovido pelo Instituto Cidadania com apoio financeiro da CBMM, Vale do Rio Doce, Telemar e Usiminas, e suas conclusões foram entregues ao então Presidente da

---

<sup>3</sup>BRASIL. **Lei nº 8.069**, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF, 13 jul. 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm). Acesso em: 05 set. 2019.

<sup>4</sup>BRASIL. **Lei nº 12.852**, de 5 de agosto de 2013. Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude - SINAJUVE. Brasília, DF, 5 ago. 2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm). Acesso em: 05 set. 2019.

<sup>5</sup>SILVA, Roselani Sodr  da; SILVA, Vini Rabassa da. Política Nacional de Juventude: trajetória e desafios. **Caderno CRH**, Salvador, vol. 24, n m. 63, 2011, Universidade Federal da Bahia - UFBA, p. 667. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/3476/347632185013.pdf>. Acesso em: 05 set. 2019.

<sup>6</sup>SILVA, Roselani Sodr  da; SILVA, Vini Rabassa da. Política Nacional de Juventude: trajetória e desafios. **Caderno CRH**, Salvador, vol. 24, n m. 63, 2011, Universidade Federal da Bahia - UFBA, p. 667. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/3476/347632185013.pdf>. Acesso em: 05 set. 2019.

República, Luiz Inácio Lula da Silva, como primeiro passo para a inserção da temática da juventude na esfera nacional<sup>7</sup>.

A iniciativa promovida pelo Projeto Juventude se mostrou de relevante importância para a emergência dos jovens com idade acima de 18 anos ao cenário nacional. Isto porque a temática da infância e adolescência já se encontrava em um patamar nacional consolidado, em virtude da conquista provocada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente que, em regra, abrange até a idade máxima de 18 anos<sup>8</sup>.

Desse modo, em decorrência do surgimento de tais movimentos sobre os jovens brasileiros, foi Proposta de Emenda Constitucional nº 138/2003 - PEC nº 138/2003, de autoria do Deputado Federal Sandes Júnior, que dispunha sobre a proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais da juventude, a fim de conferir aos jovens a proteção especial que já era garantida constitucionalmente à família, às crianças, aos adolescentes e idosos<sup>9</sup>.

À vista disso, em continuidade ao processo de debates e produções legislativas acerca da juventude brasileira, foi criada a Comissão Especial de Juventude, com vistas a acompanhar e analisar as propostas de políticas públicas para a juventude elaboradas pelo Poder Legislativo<sup>10</sup>.

Por conseguinte, no ano de 2004, dois projetos de lei merecem destaque no segmento da juventude no ordenamento jurídico brasileiro: o Projeto de Lei nº 4.529, que dispunha sobre o Estatuto da Juventude<sup>11</sup>, e o Projeto de Lei nº 4.530, que objetiva a aprovação do Plano Nacional de Juventude, já aprovado o parecer pela Comissão

---

<sup>7</sup>INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Juventude**. São Paulo, 2004, p. 07. Disponível em: <https://registrojuventude.files.wordpress.com/2011/02/dicas-projeto-juventude-final-1.pdf>. Acesso em: 05 set. 2019.

<sup>8</sup>INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Juventude**. São Paulo, 2004, p. 83. Disponível em: <https://registrojuventude.files.wordpress.com/2011/02/dicas-projeto-juventude-final-1.pdf>. Acesso em: 05 set. 2019.

<sup>9</sup>CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Proposta de Emenda Constitucional nº 138, de 2003**. Dispõe sobre a proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais da juventude.. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=129219>. Acesso em: 05 set. 2019.

<sup>10</sup>CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Comissão Especial destinada a acompanhar e estudar propostas de políticas públicas para a juventude da Câmara dos Deputados**. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=B9B7D52BABCFDA83832499625B3B3DD1.proposicoesWebExterno1?codteor=132722&filename=REQ+2/2003+CEJUVENT](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=B9B7D52BABCFDA83832499625B3B3DD1.proposicoesWebExterno1?codteor=132722&filename=REQ+2/2003+CEJUVENT). Acesso em: 05 set. 2019.

<sup>11</sup>CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº 4.529, de 2004**. Dispõe sobre o Estatuto da Juventude e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=271219>. Acesso em: 05 set. 2019.



Especial de Juventude da Câmara dos Deputados e que aguarda votação em plenário desde o ano de 2009<sup>12</sup>.

Em sequência, no ano de 2005, foi implementada a Política Nacional de Juventude (PNJ) que estabeleceu as subdivisões etárias de classificação dos jovens, já mencionadas neste tópico. Antes da PNJ, conforme o Estatuto da Criança e do Adolescente, que já era vigente, as políticas públicas específicas eram voltadas aos brasileiros com idade até 18 anos. Os jovens acima dessa idade passavam a fazer parte do grupo de adultos, com direitos universais assegurados porém sem qualquer direito específico<sup>13</sup>.

Ainda sob a perspectiva de evolução no tratamento conferido aos jovens no Brasil, foi criada a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), o Conselho Nacional de Juventude (CONJUVE) e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem), que surgem com o objetivo de reforçar os direitos específicos da juventude brasileira, a partir de estudos e elaboração de políticas públicas específicas<sup>14</sup>.

Posteriormente, em 2010, a PEC oriunda da Câmara dos Deputados sob o nº 138/2003 e que no Senado Federal passou ao nº 42/2008, apelidada de PEC da Juventude, foi transformada na Emenda Constitucional nº 65/2010. A referida emenda inseriu o jovem no Capítulo VII, do Título VIII, da Constituição Federal e modificou o artigo 227, da Carta Magna, para conferir ao jovem, com absoluta prioridade, os direitos fundamentais e salvaguardá-lo de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão<sup>15</sup>.

Neste diapasão, é possível perceber que a inserção do jovem como sujeito de direito que possui demandas específicas, no ordenamento jurídico brasileiro, é algo extremamente recente.

---

<sup>12</sup>CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº 4.530, de 2004.** Aprova o Plano Nacional de Juventude e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=271233>. Acesso em: 05 set. 2019.

<sup>13</sup>SECRETARIA DE GOVERNO. **Política Nacional de Juventude.** Disponível em: <http://www.secretariadegoverno.gov.br/iniciativas/juventude/politica-nacional>. Acesso em: 05 set. 2019.

<sup>14</sup>SECRETARIA DE GOVERNO. **Histórico.** Disponível em: <http://www.secretariadegoverno.gov.br/iniciativas/juventude/secretaria-nacional-de-juventude/historico>. Acesso em: 05 set. 2019.

<sup>15</sup>BRASIL. **Emenda Constitucional nº 65**, de 13 de julho de 2010. Altera a denominação do Capítulo VII do Título VIII da Constituição Federal e modifica o seu art. 227, para cuidar dos interesses da juventude. Brasília, DF, 13 ago. 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc65.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc65.htm). Acesso em: 05 set. 2019.

Destarte, o jovem é compreendido por dois lados de uma mesma moeda: a aventura, a dádiva do eterno descobrir, a energia e o brio. Porém, no âmbito profissional, no aspecto de participação com poder decisório, há um sufocamento dessa faixa-etária, pelo incômodo do estado de devir - o jovem ainda não é mas pode ser ou quer ser<sup>16</sup>.

Portanto, o reconhecimento dos direitos desse público parte da indubitável necessidade de quebra de paradigmas, expondo à opinião pública a complexidade do cenário a partir da pluralidade identitária<sup>17</sup> que é agravada pela desigualdade social que permeia o país.

A estrutura legislativa que abarca o jovem no país é baseada no grupo juventude, pois assim como negros, mulheres, homossexuais, crianças, adolescentes e idosos, os jovens fazem parte da legislação enquanto grupo social. É o que se chama de terceira geração de direitos - direitos difusos<sup>18</sup>, em que o grupo social impera em detrimento do indivíduo pela condição especial que apresenta, com o reconhecimento do estado de vulnerabilidade social que será objeto de estudo no tópico a seguir.

## 2.2 A VULNERABILIDADE SOCIAL DO JOVEM

Entender o jovem enquanto ser vulnerável perpassa por uma análise do grupo social juventude. Os parâmetros multifacetários apresentados pelo jovem como parte desse grupo são pertinentes até mesmo pela condição humana de sociabilidade. Não é possível perceber as características de um grupo social se não são analisadas suas interações com o meio social.

À vista disso, a compreensão da vulnerabilidade do jovem está relacionada ao grupo juventude e a situação que este grupo apresenta. Portanto, em virtude da concepção

---

<sup>16</sup> NOVAES, Regina Célia Reyes; CARA, Daniel Tojeira; SILVA, Danilo Moreira da; PAPA, Fernanda de Carvalho (Orgs.). **Política Nacional de Juventude** - Diretrizes e perspectivas. São Paulo: Conselho Nacional de Juventude, Fundação Friedrich Ebert, 2006, p. 05. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/05611.pdf>. Acesso em: 05 set. 2019.

<sup>17</sup> NOVAES, Regina Célia Reyes; CARA, Daniel Tojeira; SILVA, Danilo Moreira da; PAPA, Fernanda de Carvalho (Orgs.). **Política Nacional de Juventude** - Diretrizes e perspectivas. São Paulo: Conselho Nacional de Juventude, Fundação Friedrich Ebert, 2006, p. 05. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/05611.pdf>. Acesso em: 05 set. 2019.

<sup>18</sup>NOVAES, Regina Célia Reyes; CARA, Daniel Tojeira; SILVA, Danilo Moreira da; PAPA, Fernanda de Carvalho (Orgs.). **Política Nacional de Juventude** - Diretrizes e perspectivas. São Paulo: Conselho Nacional de Juventude, Fundação Friedrich Ebert, 2006, p. 05. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/05611.pdf>. Acesso em: 05 set. 2019.

da matéria partir do exame de um grupo social, examinando-se este estado desse grupo populacional em várias escalas, trata-se de uma vulnerabilidade social<sup>19</sup>.

Nesse sentido, muitas são as pesquisas na tentativa de definir esse termo. O economista Roberto Pizarro, em um estudo estatístico feito por consultoria e publicado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - também conhecida como CEPAL, criada pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas -, aponta que muitas vezes há confusão com pobreza e que a definição do termo não é precisa<sup>20</sup>.

Dessa maneira, o conceito de vulnerabilidade social possui dois componentes: as situações de desamparo e insegurança pelas quais passam comunidades, famílias e indivíduos em decorrência do impacto causado por um evento econômico e social traumático em suas condições de vida e os recursos e estratégias que os sujeitos impactados utilizam para lidar com o impacto<sup>21</sup>.

Assim, a vulnerabilidade está relacionada com a inter-relação entre as instituições sociais e econômicas e os impactos que elas produzem na sociedade em diferentes dimensões da vida social. Logo, a pobreza não faz parte deste conceito mas é uma qualificação de parte da sociedade impactada<sup>22</sup>.

Isto posto, é possível perceber através de dados de pesquisa em âmbito nacional, que a inter-relação entre as instituições sociais e econômicas e a juventude, tem produzido impactos, de um modo geral, negativos. Além disso, o grupo social juventude tem mostrado a carência de amparo estatal, principalmente na forma de políticas públicas, para uma reação efetiva ao impacto.

Entre os anos de 2016 e 2018, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, realizou uma Pesquisa Anual por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD-Contínua), que entre alguns objetivos, buscou conhecer a interação entre estudo e trabalho ou a qualificação para o trabalho, dos jovens entre 15 anos e 29 anos.

---

<sup>19</sup> VIGNOLI, Jorge Rodríguez. *Vulnerabilidad y grupos vulnerables: un marco de referencia conceptual mirando a los jóvenes*. Santiago do Chile: CEPAL, 2001, p. 08. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7150/S018659\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7150/S018659_es.pdf). Acesso em: 06 set. 2019.

<sup>20</sup> PIZARRO, Roberto. *La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina*. Santiago do Chile: CEPAL, 2001, p. 11. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4762/S0102116\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4762/S0102116_es.pdf). Acesso em: 08 set. 2019.

<sup>21</sup> PIZARRO, Roberto. *La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina*. Santiago do Chile: CEPAL, 2001, p. 11. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4762/S0102116\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4762/S0102116_es.pdf). Acesso em: 08 set. 2019.

<sup>22</sup> PIZARRO, Roberto. *La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina*. Santiago do Chile: CEPAL, 2001, p. 12. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4762/S0102116\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4762/S0102116_es.pdf). Acesso em: 08 set. 2019.

No ano de 2018, no Brasil, os jovens entre 15 anos e 29 anos eram 47,3 milhões de pessoas, sendo que 24,3 milhões de pessoas que não frequentavam a escola nem um curso profissionalizante ou pré-vestibular. Ademais, estas pessoas não finalizaram a educação básica obrigatória e, os que finalizaram, não alcançaram o grau superior completo<sup>23</sup>.

Em termos percentuais, os dados revelam que o principal motivo para a não continuidade do estudo ou qualificação foi: o trabalho ou a procura dele para os homens (47,7%) e a necessidade de realizar afazeres domésticos (23,3%) ou o trabalho (27,9%), para as mulheres. Outras motivações de destaque foram a falta de recursos para o custeio da educação e o desinteresse no estudo ou qualificação. Em termos gerais, 23% do número de jovens do país, não trabalhavam nem estudavam<sup>24</sup>. Assim sendo, as dificuldades apresentadas pelo governo da América Latina em reestruturar o sistema educacional a fim de alcançar as mudanças da sociedade e os novos anseios de aptidão retroalimenta o mercado de trabalho incapaz de absorver os jovens como se apresentam: pouco qualificados e com pouca experiência<sup>25</sup>.

Desta forma, os dados demonstram claramente o diálogo entre as instituições sociais e econômicas e os jovens, afinal, não se pode negar o latente déficit que a pesquisa estatística conota no que tange à materialização dos direitos sociais fundamentais, em especial, de educação e trabalho. Assim, quando a Emenda Constitucional nº 65, de 2010<sup>26</sup>, introduz o jovem ao patamar constitucional destinatário de absoluta prioridade dos direitos fundamentais sociais, afirma-se essa condição de vulnerabilidade social e as estatísticas reiteram o cenário.

---

<sup>23</sup> IBGE. **PNAD Contínua 2018**: educação avança no país, mas desigualdades raciais e por região persistem. Estatísticas Sociais, 2019. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/24857-pnad-continua-2018-educacao-avanca-no-pais-mas-desigualdades-raciais-e-por-regiao-persistem>. Acesso em: 08 set. 2019.

<sup>24</sup> IBGE. **PNAD Contínua 2018**: educação avança no país, mas desigualdades raciais e por região persistem. Estatísticas Sociais, 2019. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/24857-pnad-continua-2018-educacao-avanca-no-pais-mas-desigualdades-raciais-e-por-regiao-persistem>. Acesso em: 08 set. 2019.

<sup>25</sup> ABRAMOVAY, Miriam (Coord.). **Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina**: desafios para políticas públicas. Brasília: UNESCO, BID, 2002, p. 34. Disponível em: [https://unesdoc.unesco.org/in/documentViewer.xhtml?v=2.1.196&id=p::usmarcdef\\_0000127138&file=/in/rest/annotationSVC/DownloadWatermarkedAttachment/attach\\_import\\_69ef5b2d-84a9-49d5-8855-f0a702c38736%3F\\_%3D127138por.pdf&locale=en&multi=true&ark=/ark:/48223/pf0000127138/PDF/127138por.pdf#%5B%7B%22num%22%3A138%2C%22gen%22%3A0%7D%2C%7B%22name%22%3A%22XYZ%22%7D%2C-230%2C798%2C0%5D](https://unesdoc.unesco.org/in/documentViewer.xhtml?v=2.1.196&id=p::usmarcdef_0000127138&file=/in/rest/annotationSVC/DownloadWatermarkedAttachment/attach_import_69ef5b2d-84a9-49d5-8855-f0a702c38736%3F_%3D127138por.pdf&locale=en&multi=true&ark=/ark:/48223/pf0000127138/PDF/127138por.pdf#%5B%7B%22num%22%3A138%2C%22gen%22%3A0%7D%2C%7B%22name%22%3A%22XYZ%22%7D%2C-230%2C798%2C0%5D). Acesso em: 08 set. 2019.

<sup>26</sup> BRASIL. **Emenda Constitucional nº 65**, de 13 de julho de 2010. Altera a denominação do Capítulo VII do Título VIII da Constituição Federal e modifica o seu art. 227, para cuidar dos interesses da juventude. Brasília, DF, 13 ago. 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc65.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc65.htm). Acesso em: 08 set. 2019.

### 2.3 O JOVEM PÚBLICO ALVO DA REPÚBLICA E A SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL AGRAVADA

A república é um serviço de acolhimento que oferece proteção, apoio e moradia, vinculado à política socioassistencial promovida pelo Estado<sup>27</sup>, que está incluso na Política Nacional de Assistência Social, aprovada pela Resolução CNAS nº 145/2004. A sua tipificação como serviço socioassistencial é prevista na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, aprovada pela Resolução CNAS nº 109/2009. Assim sendo, o serviço é estruturado de acordo com os princípios, diretrizes e orientações encontradas no documento “Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes”, aprovado pela Resolução Conjunta CNAS/CONANDA nº 01/2009.

O serviço é destinado, de acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, aprovada pela Resolução CNAS nº 109/2009, “a grupos de pessoas maiores de 18 anos em estado de abandono, situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social, com vínculos familiares rompidos ou extremamente fragilizados e sem condições de moradia e autossustentação”<sup>28</sup>.

Dessa maneira, no que se refere aos grupos com as condições específicas ora apresentadas, o serviço deve ser baseado na demanda local, conforme as necessidades específicas apresentadas: com prioridade, para jovens entre 18 anos e 21 anos egressos do serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes ou em outra situação que apresente a demanda; para adultos em processo de saída das ruas, ou seja, em processo de reestabelecimento de vínculos sociais e construção de autonomia e para idosos que apresentem condições de desenvolvimento sem dependência para a realização das atividades do cotidiano<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Resolução CNAS nº 109, de 2009**. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília, 2009, p. 36. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia\\_social/resolucoes/2009/Resolucao%20CNAS%20no%20109-%20de%2011%20de%20novembro%20de%202009.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/resolucoes/2009/Resolucao%20CNAS%20no%20109-%20de%2011%20de%20novembro%20de%202009.pdf). Acesso em: 06 set. 2019.

<sup>28</sup> CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Resolução CNAS nº 109, de 2009**. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília, 2009, p. 36. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia\\_social/resolucoes/2009/Resolucao%20CNAS%20no%20109-%20de%2011%20de%20novembro%20de%202009.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/resolucoes/2009/Resolucao%20CNAS%20no%20109-%20de%2011%20de%20novembro%20de%202009.pdf). Acesso em: 06 set. 2019.

<sup>29</sup> CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Resolução CNAS nº 109, de 2009**. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília, 2009, p. 36-37. Disponível em:

De modo consequente, depreende-se da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, que os jovens com idade entre 18 anos e 21 anos egressos do serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes constituem prioridade do serviço de acolhimento de república<sup>30</sup>. Veja-se que, apesar de mencionar a possibilidade de oferta do serviço ao jovem em outra condição, a condição de jovem oriundo do acolhimento institucional infanto-juvenil é expressamente previsto como prioridade.

Nesse sentido, o documento Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, aprovado pela Resolução Conjunta CNAS/CONANDA nº 01/2009, que tem como objetivo detalhar os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes no formato de orientações técnicas, reitera a característica prioritária do jovem-adolescente em processo de desligamento do serviço de acolhimento institucional, que estabelece os jovens entre 18 anos e 21 anos em situação de vulnerabilidade social como público alvo, com a seguinte ressalva:

Tal serviço é particularmente indicado para o acolhimento de jovens em processo de desligamento de serviços de acolhimento para crianças e adolescentes por terem completado a maioridade, porém que ainda não tenham conquistado a autonomia, podendo também destinar-se a outros jovens que necessitem do serviço.

Destarte, é latente o patamar prioritário conferido pelas resoluções normativas ao jovem proveniente do processo de desligamento do acolhimento institucional. Isto ocorre em virtude da vulnerabilidade social extremada que apresenta este jovem. O acolhimento institucional, que será melhor abordado no tópico seguinte, faz parte do programa de proteção à criança e ao adolescente, tratando-se de medida provisória e excepcional, como forma transitória de reintegração do infante ao seio familiar ou, não sendo possível a reintegração, a colocação em família substituta, conforme o artigo 101, parágrafo 1º, do Estatuto da Criança e do Adolescente<sup>31</sup>.

Como medida de proteção prevista pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, que

---

[http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia\\_social/resolucoes/2009/Resolucao%20CNAS%20no%20109-%20de%2011%20de%20novembro%20de%202009.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/resolucoes/2009/Resolucao%20CNAS%20no%20109-%20de%2011%20de%20novembro%20de%202009.pdf). Acesso em: 06 set. 2019.

<sup>30</sup> CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Resolução CNAS nº 109, de 2009**. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília, 2009, p. 36. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia\\_social/resolucoes/2009/Resolucao%20CNAS%20no%20109-%20de%2011%20de%20novembro%20de%202009.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/resolucoes/2009/Resolucao%20CNAS%20no%20109-%20de%2011%20de%20novembro%20de%202009.pdf). Acesso em: 06 set. 2019.

<sup>31</sup> BRASIL. **Lei nº 8.069**, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF, 13 jul. 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm). Acesso em: 06 set. 2019.

em regra abarca crianças e adolescentes entre 0 a 18 anos, de acordo com o artigo 2º, do referido estatuto, o desligamento institucional, que será melhor abordado no tópico seguinte, ocorre obrigatoriamente com a maioridade. Logo, há uma presunção mínima de que aquele adolescente que sofreu desligamento, passou sua infância e adolescência ou parte da adolescência institucionalizado<sup>32</sup>.

Então, nesse caso, uma medida de proteção integral que deve ser, conforme o Estatuto da Criança e do Adolescente, provisória e excepcional, figura como contrariedade à etapa transitória<sup>33</sup>. Em vista disso, confere-se ao jovem que foi desligado do acolhimento em decorrência da maioridade, uma vulnerabilidade social ainda maior do que a apresentada por ele no momento de admissão do acolhimento.

Desta forma, além do descumprimento da transitoriedade, o convívio familiar e comunitário, assegurado constitucionalmente no artigo 227, da Constituição Federal de 1988 foi cerceado, o que impacta diretamente na construção da autonomia pessoal e profissional desse jovem. Consequentemente, o sistema que deveria ofertar proteção acaba por violar ainda mais os direitos deste e contribui para a demanda das repúblicas. Ou seja, nesses moldes, uma política socioassistencialista acaba por fomentar outra.

#### 2.4 A INFÂNCIA E A ADOLESCÊNCIA EM ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL COMO PRIORIDADE À POLÍTICA ASSISTENCIALISTA DA REPÚBLICA

Conforme já visto em tópico anterior sobre o sujeito prioritário da política pública da república, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais assevera que o serviço assistencial de república poderá ser ofertado a outros sujeitos previstos na tipificação mas constitui prioridade de acolhimento, os jovens com faixa-etária entre

---

<sup>32</sup> SILVA, Martha Emanuela Soares da. **Acolhimento institucional**: a maioridade e o desligamento. 2010. Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Psicologia - Mestrado, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, Natal, p. 54. Orientador: Prof. Dr. Herculano Ricardo Campos. Disponível em: [https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/17469/1/MarthaESS\\_DISSERT.pdf](https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/17469/1/MarthaESS_DISSERT.pdf). Acesso em: 06 set. 2019.

<sup>33</sup> SANTOS, Ana Cláudia Ribeiro dos. **O Acolhimento Institucional de Crianças e Adolescentes**: protege ou viola? 2011. Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social - Mestrado, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS, Porto Alegre, p. 90. Orientador: Profa. Dra. Idília Fernandes. Disponível em: <http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/5144/1/000436231-Texto%2BCompleto-0.pdf>. Acesso em: 06 set. 2019.

18 anos e 21 anos egressos do serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes.

Nesse sentido, o documento *Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes*, reforça a prioridade do jovem-adolescente em processo de desligamento do serviço de acolhimento institucional e estabelece os jovens entre 18 anos e 21 anos em situação de vulnerabilidade social como público alvo da política pública ora tratada<sup>34</sup>.

Isto ocorre pois o jovem que sofreu o processo de desligamento institucional pelo motivo de maioridade, é a contraposição do que prevê o Estatuto da Criança e do Adolescente. A medida de proteção de acolhimento institucional tem o seu caráter de transitoriedade e exceção previsto expressamente no artigo 101, parágrafo 1º, do referido estatuto e o longo período de institucionalização que pressupõe o desligamento em decorrência da maioridade é o oposto da previsão.

#### **2.4.1 O tratamento histórico, jurídico e social destinado à criança e ao adolescente no Brasil**

Até o ano de 1988 - com esparsas modificações oriundas de documentos internacionais -, a criança e o adolescente não eram entendidos como sujeitos de Direito, na medida em que a responsabilidade por todas as decisões que envolvessem o que seria direito ou dever do infante seria relegada à esfera privada e/ou religiosa<sup>35</sup>.

Apesar disso, ocorreram inúmeras transformações acerca do direito da criança e do adolescente nos últimos anos. O ordenamento jurídico brasileiro, acobertado pelo princípio da Dignidade da Pessoa Humana, deixou para trás, ainda que em tese, a

---

<sup>34</sup> CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL; CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes**. Brasília, 2009, p. 85. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/orientacoes\\_tecnicas\\_final.pdf](http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/orientacoes_tecnicas_final.pdf). Acesso em: 08 set. 2019.

<sup>35</sup> PEREZ, José Roberto Rus; PASSONE, Eric Ferdinando. Políticas sociais de atendimento às crianças e aos adolescentes no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 40, n. 140, 2010, Universidade Estadual de Campinas - Unicamp, p. 651. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-15742010000200017](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742010000200017). Acesso em: 06 set. 2019.



visão da criança e do adolescente como “objetos”, para passar a entendê-los como sujeitos de Direito<sup>36</sup>.

Nesse sentido, a Carta Magna de 1988, com os valores atinentes aos direitos fundamentais e a expressiva carta principiológica, com especial atenção ao princípio da Dignidade da Pessoa Humana, tornou o Código de Menores<sup>37</sup> - legislação de proteção à criança e ao adolescente vigente até o ano de 1990 -, incompatível com os anseios surgidos após a inserção da democracia no país<sup>38</sup>.

Dessa maneira, oriunda dessa nova roupagem trazida pela Constituição Federal de 1988, em seu art. 227<sup>39</sup>, surgiu a Doutrina da Proteção Integral, em substituição à Doutrina da Situação Irregular vigente no Código de Menores, que perfilha o Estatuto da Criança e do Adolescente. Portanto, houve uma alteração do modelo em que a criança e o adolescente antes vistos como “coisa”, passaram a ter assegurados direitos fundamentais<sup>40</sup>.

Nessa vertente, é possível perceber o status de pessoa naturalmente vulnerabilizada da criança e do adolescente - mais tarde, também incluso o jovem nesse patamar de vulnerabilidade por força da Emenda Constitucional nº 65, 2010 -, que foi reconhecido pelo poder constituinte originário, vez que o Capítulo VII, da Magna Carta de 1988, destina-se a tratar da proteção especial para aqueles considerados vulneráveis pela sua própria condição humana e social<sup>41</sup>.

Ocorre que, em que pese tenha sido concretizada a mudança do paradigma da valoração da criança e do adolescente enquanto sujeitos de direitos, o pensamento

---

<sup>36</sup> RESEDÁ, Salomão. A Doutrina da Proteção Integral e os Direitos Fundamentais da Criança e do Adolescente. In: PAMPLONA FILHO, Rodolfo; RESEDÁ, Salomão (Orgs.). **Direitos Fundamentais e Reflexos nas Relações Sociais**. Salvador: Paginae, 2010, p.357.

<sup>37</sup> BRASIL. **Lei n. 6.697**, de 10 de outubro de 1979. Institui o Código de Menores. Brasília, DF, 10 out. 1979. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/L6697.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6697.htm). Acesso em: 06 set. 2019.

<sup>38</sup> RESEDÁ, Salomão. A Doutrina da Proteção Integral e os Direitos Fundamentais da Criança e do Adolescente. In: PAMPLONA FILHO, Rodolfo; RESEDÁ, Salomão (Orgs.). **Direitos Fundamentais e Reflexos nas Relações Sociais**. Salvador: Paginae, 2010, p.366.

<sup>39</sup> Art. 227. 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. (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010).

<sup>40</sup> ISHIDA, Valter Kenji. **Estatuto da Criança e do Adolescente: Doutrina e Jurisprudência**. 16.ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 2.

<sup>41</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [www.planalto.gov.br/cf1988](http://www.planalto.gov.br/cf1988). Acesso em: 06 set. 2019.

que se volta ao ordenamento jurídico brasileiro parece ainda estar voltado, em sua efetivação, ao passado. Muito deste cenário se deve ao fator tempo, afinal, a Doutrina da Proteção Integral pode ser considerada recente se comparada ao tempo de vigência da Doutrina da Situação Irregular.

Desse modo, a situação irregular tem sua semente junto ao período imperial. Dentre muitas negligências à própria condição humana durante o período imperial brasileiro, chama a atenção o que à época era denominado “roda dos expostos”. A roda proporcionou aos genitores de filhos indesejados uma solução de descarte, afinal, a ideia era de objetificação do infante<sup>42</sup>.

A roda dos expostos era uma engenharia geralmente fixada no muro de uma igreja ou convento, destinada ao depósito de crianças. Sua estrutura consistia em um cilindro aberto em um dos lados e preso por uma haste central que lhe garantia girar em seu próprio eixo<sup>43</sup>. Oriunda da Itália durante a era medieval, a engenhoca foi amplamente usada na Europa<sup>44</sup>.

Nesse sentido, a engenharia foi importada pela Coroa ao Brasil e a primeira roda brasileira foi instalada no município de Salvador, estado da Bahia, aberta em 1726, ao pé da portaria do recolhimento das meninas<sup>45</sup>.

Na época, não havia possibilidade de se falar em direitos existenciais e garantias desses direitos para as crianças e adolescentes pois sua própria existência como ser humano era negada, visto que era da família o poder de decisão acerca de sua existência. O Estado, portanto, era omissivo, pois sob esse aspecto, a responsabilidade recaía sobre as famílias brasileiras.

À vista disso, como suposta forma de garantir que os infantes não fossem abandonados nas ruas, sob à ótica de uma mínima intervenção estatal, visto que a

---

<sup>42</sup> RESEDÁ, Salomão. A Doutrina da Proteção Integral e os Direitos Fundamentais da Criança e do Adolescente. In: PAMPLONA FILHO, Rodolfo; RESEDÁ, Salomão (Orgs.). **Direitos Fundamentais e Reflexos nas Relações Sociais**. Salvador: Paginae, 2010, p.360.

<sup>43</sup> A criança era colocada dentro da roda, o depositante girava o sistema e tocava um sino existente, a fim de avisar que o infante estava sendo depositado. As freiras ou os monges acolhiam a criança abandonada por ser uma tarefa designada por Deus.

<sup>44</sup> RESEDÁ, Salomão. A Doutrina da Proteção Integral e os Direitos Fundamentais da Criança e do Adolescente. In: PAMPLONA FILHO, Rodolfo; RESEDÁ, Salomão (Orgs.). **Direitos Fundamentais e Reflexos nas Relações Sociais**. Salvador: Paginae, 2010, p.360.

<sup>45</sup> VIANNA, Guaraci de Campos. **Teoria e Crítica do Direito da Infância e da Juventude**. Rio de Janeiro: UniverCidade, 2004, p. 27.

responsabilidade era delegada exclusivamente à família, a roda dos expostos foi considerada pelos governantes como uma forma de garantia da ordem social<sup>46</sup>.

Neste diapasão, não deve cair no esquecimento o fato de que a escravidão era uma realidade do período imperial brasileiro, portanto, os filhos havidos de conjunção carnal entre os senhores e as escravas, na maioria das vezes, possuíam como único destino serem entregues à caridade<sup>47</sup>.

Apenas no século XIX, a roda dos expostos passou a sofrer intensas críticas visando o seu banimento. A partir do avanço da sociedade científica e da valorização da medicina higienista, a visão do tratamento conferido às crianças e adolescentes mudou, levando o próprio Estado a entender este cenário como interesse contrário ao seu próprio<sup>48</sup>.

As crianças abandonadas receberam a atenção dos juristas e pensadores da época que elaboraram leis para a garantia de sua proteção. Também era o objetivo com a edição das leis diminuir o comportamento infracional reiterado dos adolescentes que aumentava exponencialmente<sup>49</sup>.

Neste ponto, é importante chamar atenção ao fato de que o surgimento das novas leis e a mudança de comportamento do Estado para com os infantes está intimamente ligada ao incômodo social que passa a ocorrer a partir do aumento do cometimento de atos infracionais. A mudança ocorrida perpassa pela ideia de contenção, demonstrando-se que não foi percebido pela sociedade que este aumento era resultado do tratamento conferido até então à essa parcela da população.

Diante da gradual transformação no ordenamento jurídico brasileiro do modo de se entender a criança e o adolescente, o Estatuto da Criança e do Adolescente<sup>50</sup> surgiu a fim de efetivar o comando constitucional de absoluta prioridade aos direitos sociais

---

<sup>46</sup> VIANNA, Guaraci de Campos. **Teoria e Crítica do Direito da Infância e da Juventude**. Rio de Janeiro: UniverCidade, 2004, p. 29.

<sup>47</sup> ARAGÃO, Selma Regina; VARGAS, Ângelo Luis de Sousa. **O Estatuto da Criança e do Adolescente em face do Novo Código Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p.5.

<sup>48</sup> RESEDÁ, Salomão. A Doutrina da Proteção Integral e os Direitos Fundamentais da Criança e do Adolescente. In: PAMPLONA FILHO, Rodolfo; RESEDÁ, Salomão (Orgs.). **Direitos Fundamentais e Reflexos nas Relações Sociais**. Salvador: Paginae, 2010, p.362.

<sup>49</sup> RESEDÁ, Salomão. A Doutrina da Proteção Integral e os Direitos Fundamentais da Criança e do Adolescente. In: PAMPLONA FILHO, Rodolfo; RESEDÁ, Salomão (Orgs.). **Direitos Fundamentais e Reflexos nas Relações Sociais**. Salvador: Paginae, 2010, p.362.

<sup>50</sup> BRASIL. **Lei nº 8.069**, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF, 13 jul. 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm). Acesso em: 06 set. 2019.

fundamentais das crianças e adolescentes, de forma a compreender medidas de proteção e socioeducativas no objetivo da plena assistência, conforme a doutrina constitucional adotada, a saber, a Doutrina da Proteção Integral.

Assim, o diploma normativo do Estatuto da Criança e do Adolescente é desenhado a fim de atender às demandas do seu público alvo, já considerados pela Constituição Federal como de especial atenção em virtude da sua vulnerabilidade pela sua própria condição. Todavia, as demandas apresentadas por uma criança não são as mesmas apresentadas por um adolescente e por isso há a diferenciação etária como norte para o desenho ora mencionado<sup>51</sup>.

Nessa mesma linha da proteção especial aos considerados vulneráveis, a Emenda Constitucional nº 65, de 13 de julho de 2010 acrescentou a figura do jovem como destinatário de direitos sociais fundamentais em absoluta prioridade, por entender que essa prioridade se faz necessária pela sua própria condição humana e social<sup>52</sup>.

Além disso, a fim de reforçar o amparo do jovem, foi instituído o Estatuto da Juventude, Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013. O diploma legal buscou tutelar os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude – SINAJUVE, entendendo como jovens as pessoas com entre 15 e 29 anos de idade. Sendo que, os jovens entre 15 e 18 anos têm como base o Estatuto da Criança e do Adolescente e como legislação subsidiária, o Estatuto da Juventude<sup>53</sup>.

Essa divisão etária e a criação de lei específica que assegure os direitos desses jovens está intimamente ligada ao fato de que a maioridade civil não é sinônimo de

---

<sup>51</sup> Art. 2º Considera-se criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade.

Parágrafo único. Nos casos expressos em lei, aplica-se excepcionalmente este Estatuto às pessoas entre dezoito e vinte e um anos de idade.

<sup>52</sup> Art. 227. 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. (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010).

<sup>53</sup> Art. 1º Esta Lei institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude - SINAJUVE.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, são consideradas jovens as pessoas com idade entre 15 (quinze) e 29 (vinte e nove) anos de idade.

§ 2º Aos adolescentes com idade entre 15 (quinze) e 18 (dezoito) anos aplica-se a Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, e, excepcionalmente, este Estatuto, quando não conflitar com as normas de proteção integral do adolescente.

alcance da condição de não vulnerabilidade com plena autonomia pessoal e profissional.

Ao atingir a maioridade, milhões de brasileiros ainda não se casaram nem obtiveram a independência econômica. Normalmente, a independência econômica bem como matrimônio e demais atos de autonomia da “vida adulta” só ocorre a partir dos 30 anos<sup>54</sup>. Ou seja, existe uma clara e inequívoca necessidade de tutela de direitos de pessoas que apesar de, em tese, estarem aptas para a vida adulta, na prática há uma discrepância em relação à teoria.

Por conseguinte, em que pese já ocorra uma natural ausência de preparo dos jovens brasileiros para a “vida adulta”, visto que esse suposto preparo somente se materializa aos 30 anos de idade, a situação se agrava quando os jovens, durante sua infância e adolescência, foram alvos de maiores vulnerabilidades do que as já esperadas.

Nessa linha, os adolescentes que completam a maioridade em acolhimento institucional, são um exemplo dessa maior vulnerabilidade. Isto porque, o acolhimento institucional é medida excepcional que deve ser aplicada quando necessário o afastamento da criança ou adolescente de sua família, em razão de conflitos com os representantes legais ou como forma de proteção à integridade física e psíquica do infante<sup>55</sup>.

Se determinado o acolhimento institucional por autoridade judiciária<sup>56</sup> conforme determina o Estatuto da Criança e do Adolescente, deverá ser objetivada com a maior brevidade possível a reinserção familiar da criança ou adolescente institucionalizado. Não ocorrendo a reinserção e havendo o prolongamento do acolhimento institucional, a medida a ser adotada é a colocação em família substituta<sup>57</sup>.

Todavia, muitas vezes, devido aos próprios trâmites legais de tentativas de reinserção familiar que restam infrutíferas e ocasionam a idade avançada do infante no acolhimento ou até mesmo pelo fato de o próprio infante já ter sido colocado em

---

<sup>54</sup> ISHIDA, Valter Kenji. **Estatuto da Criança e do Adolescente**: Doutrina e Jurisprudência. 16.ed. São Paulo: Atlas, 2015, p.10.

<sup>55</sup> PARANÁ. Ministério Público do Estado do Paraná. **Acolhimento Institucional x Processo Contencioso**. Disponível em: <http://www.crianca.mppr.mp.br/pagina-1086.html>. Publicado em: 18 jun. 2010. Acesso em: 17 maio 2019.

<sup>56</sup> Art. 101. Verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 98, a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas:  
VII - acolhimento institucional;

<sup>57</sup> ISHIDA, Valter Kenji. **Estatuto da Criança e do Adolescente**: Doutrina e Jurisprudência. 16.ed. São Paulo: Atlas, 2015, p.244.

acolhimento institucional com idade avançada, a colocação em família substituta torna-se quase inalcançável pois os casais que se propõem a adotar, em sua grande maioria, preferem crianças com meses de vida para que acompanhem todo seu crescimento e desenvolvimento pessoal.

Por conta disso, muitos adolescentes completam maioridade em acolhimento institucional e são desligados da instituição por determinação legal<sup>58</sup>. O grande problema está no fato de que no longo período da história de institucionalização de crianças e adolescentes, a preparação efetiva para o momento da saída dos infantes do acolhimento é uma problemática que se manteve constante<sup>59</sup>. A legislação é omissa quanto às especificidades do desligamento e junto ao fato do adolescente ter crescido em situação deficitárias, só colabora para o agravamento dessa situação.

#### 2.4.2 Acolhimento institucional

O acolhimento institucional é medida de proteção aos direitos da criança e do adolescente, excepcional e provisória, consoante artigo 101, parágrafo 1º, do Estatuto da Criança e do Adolescente. É motivação adequada para a justificativa de aplicação da medida, o rol de hipóteses previstas no artigo 98, do Estatuto da Criança e do Adolescente: em razão da ação ou omissão da sociedade ou do Estado; por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; em razão da conduta do próprio infante<sup>60</sup>.

Neste diapasão, a aplicação da medida de acolhimento enquanto medida de exceção e transitória, somente pode ser alcançada se outras medidas de proteção forem realizadas anteriormente, na tentativa de sanar o problema. Isto ocorre pois à criança e ao adolescente é garantido constitucionalmente, na forma do artigo 227, da Constituição Federal, enquanto previsão de direito difuso<sup>61</sup>, e no Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu artigo 19, o direito ao convívio familiar e comunitário.

---

<sup>58</sup> CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE; CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Orientações técnicas para os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes**. Brasília, 2009, p. 63. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/cnas/noticias/orientacoes\\_tecnicas\\_final.pdf](https://www.mds.gov.br/cnas/noticias/orientacoes_tecnicas_final.pdf). Acesso em: 17 maio 2019.

<sup>59</sup> BERNAL, Elaine Marina Bueno. **Arquivos do abandono**: experiências de crianças e adolescentes internados em instituições do Serviço Social de Menores de São Paulo. São Paulo: Cortez, 2004.

<sup>60</sup> BRASIL. **Lei nº 8.069**, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF, 13 jul. 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm). Acesso em: 07 set. 2019.

<sup>61</sup> NOVAES, Regina Célia Reyes; CARA, Daniel Tojeira; SILVA, Danilo Moreira da; PAPA, Fernanda de Carvalho (Orgs.). **Política Nacional de Juventude** - Diretrizes e perspectivas. São Paulo: Conselho

Dessa maneira, sob o caráter de atendimento inicial, de maneira integrada e emergencial, a fim de impedir a ameaça aos direitos da criança ou adolescente ou dirimir a violação efetiva desses direitos, o acolhimento se configura como um serviço de proteção de Direitos Humanos, segundo o Sistema de Garantias e Direitos (SGD), regulamentado pela Resolução CONANDA nº 113/2006<sup>62</sup>.

No Brasil, segundo dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a partir do Cadastro Nacional de Crianças Acolhidas<sup>63</sup>, possui atualmente, 47.435 mil crianças e adolescentes em acolhimento institucional para um total de 4.585 mil entidades de acolhimento no país, sendo que da faixa-etária entre 0 e 18 anos, soma-se 42.436 mil acolhidos e 342 sem data de nascimento cadastrada. Do número total de acolhidos, 23.169 mil crianças e adolescentes são do sexo feminino e 24.268 mil são do sexo masculino.

Levando-se em consideração o documento “Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes”, aprovado pela Resolução Conjunta CNAS/CONANDA nº 01/2009, que produz orientação técnica a partir de diretrizes e princípios para o adequado funcionamento dos serviços de acolhimento, cada abrigo institucional deve conter um máximo de 20 usuários por equipamento<sup>64</sup>. Guardadas as proporções apresentadas pelos dados do CNJ, a diretriz parece ser cumprida.

Desse modo, a criança ou adolescente acolhido em abrigo institucional será parte do sucesso da medida protetiva se a contribuição for no sentido de formação de sua identidade e desenvolvimento, além da construção de sua autonomia para o enfrentamento da vida social e pessoal<sup>65</sup> e o alcance da reinserção em âmbito familiar

---

Nacional de Juventude, Fundação Friedrich Ebert, 2006, p. 05. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/05611.pdf>. Acesso em: 07 set. 2019.

<sup>62</sup> SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS HUMANOS; CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Resolução CONANDA nº 113, de 2006**. Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Disponível em: <https://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/113-resolucao-113-de-19-de-abril-de-2006/view>. Acesso em: 07 set. 2019.

<sup>63</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Cadastro Nacional de Crianças Acolhidas**. 2019. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/cnca/publico/>. Acesso em: 07 set. 2019.

<sup>64</sup> CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL; CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes**. Brasília, 2009, p. 64. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/orientacoes\\_tecnicas\\_final.pdf](http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/orientacoes_tecnicas_final.pdf). Acesso em: 07 set. 2019.

<sup>65</sup> RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma. **A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2004. Disponível em: [https://books.google.com.br/books?id=e8rcCaolkY4C&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.br/books?id=e8rcCaolkY4C&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false). Acesso em: 07 set. 2019.

ou, restadas infrutíferas as tentativas, a colocação da criança ou adolescente em família substituta.

#### *2.4.2.1 A reintegração familiar e a adoção como caminhos do acolhimento institucional*

Conforme preleciona o artigo 101, parágrafo 1º, do Estatuto da Criança e do Adolescente, o acolhimento institucional é medida provisória e excepcional que deve objetivar a reinserção familiar da criança ou adolescente ou, não sendo possível a reinserção, a colocação em família substituta<sup>66</sup> - popularmente conhecida como adoção.

Nesse sentido, a família representa a base da problemática em torno do acolhimento. Afinal, é a partir do rompimento do vínculo familiar ou de sua fragilização que a criança ou o adolescente inicia no processo de abrigo institucional. À vista disso, fruto das inspeções anuais realizadas pelos Promotores de Justiça da Infância e Juventude em todo o país, regulamentadas e uniformizadas pela Resolução nº 71/2011 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), foi elaborado um relatório realizado entre os anos de 2012 e 2013.

Na elaboração do relatório ora mencionado, levou-se em consideração 2.370 mil unidades de acolhimento institucional e familiar, com mais de 30 mil crianças e adolescentes. O relatório traçou o perfil e a situação social dos acolhidos em abrigos, casas-lares e serviços de famílias acolhedoras<sup>67</sup>, sendo estes dois últimos, outras modalidades de serviço de acolhimento incluído na tipificação nacional de serviços socioassistenciais<sup>68</sup>.

Desse modo, no que tange à motivação acerca do acolhimento, três vertentes

---

<sup>66</sup> BRASIL. **Lei nº 8.069**, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF, 13 jul. 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm). Acesso em: 07 set. 2019.

<sup>67</sup> CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Relatório da Infância e Juventude – Resolução nº 71/2011: Um olhar mais atento aos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes no país.** Brasília, 2013. Disponível em: [http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Noticias/2013/Arquivos/Relat%C3%B3rio\\_Acolhimento.PDF](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Noticias/2013/Arquivos/Relat%C3%B3rio_Acolhimento.PDF). Acesso em: 07 set. 2019.

<sup>68</sup> CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Resolução CNAS nº 109, de 2009.** Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília, 2009, p. 36. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia\\_social/resolucoes/2009/Resolucao%20CNAS%20no%20109-%20de%2011%20de%20novembro%20de%202009.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/resolucoes/2009/Resolucao%20CNAS%20no%20109-%20de%2011%20de%20novembro%20de%202009.pdf). Acesso em: 06 set. 2019.



ganharam destaque: negligência, violência e abandono. De acordo com os dados de motivação para o acolhimento institucional, apontou a pesquisa realizada pelo Conselho Nacional do Ministério Público que:

A maior parte entidades de acolhimento institucional (81%) reportou acolhidos em razão de negligência dos pais ou responsáveis. A segunda maior causa de acolhimento é a dependência por drogas ou álcool dos pais ou responsáveis (81%), seguida pelo abandono (78%), pela violência doméstica (57%) e pelo abuso sexual (44%). Em muitos casos, há mais de uma motivação registrada.

Além disso, de acordo com dados do Sistema de Informações para a Infância e a Adolescência (SIPIA), obtidos a partir dos conselhos tutelares, também são apontados como principais agentes violadores dos direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes os seus próprios familiares. Acerca dessas famílias, a realidade mostra uma vinculação entre famílias de baixa renda e a violação aos direitos das crianças e adolescentes<sup>69</sup>.

Todavia, não faz parte da razoabilidade, o entendimento de que toda negligência, violência ou abandono à criança e ao adolescente decorra das famílias entendidas como pobres. Afinal, famílias estratificadas em posição superior, em referencial de renda, não estão blindadas da violação dos direitos aqui tratados<sup>70</sup>.

Porém, apesar do entendimento de que não há relação direta entre a ameaça ou violação de direitos pela família e a criança ou adolescente pois outros fatores influem nessa relação, deve ser levado em consideração que para as famílias de estratos sociais inferiores, há uma ampliação dos fatores desemprego, maior demandas de políticas socioassistenciais e redução na efetividade dos direitos sociais, ou seja, há um aumento da vulnerabilidade social capaz de funcionar como catalisador dos episódios de abandono, negligência e violência<sup>71</sup>.

---

<sup>69</sup> SILVA, Enid Rocha Andrade da (Coord.) **O direito à convivência familiar e comunitária**: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil. Brasília: IPEA/CONANDA, 2004, p. 44. Disponível em: [http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/ipea/direito\\_a\\_conviv\\_familiar\\_ipea\\_2004.pdf](http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/ipea/direito_a_conviv_familiar_ipea_2004.pdf). Acesso em: 07 set. 2019.

<sup>70</sup> SILVA, Enid Rocha Andrade da (Coord.) **O direito à convivência familiar e comunitária**: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil. Brasília: IPEA/CONANDA, 2004, p. 44. Disponível em: [http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/ipea/direito\\_a\\_conviv\\_familiar\\_ipea\\_2004.pdf](http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/ipea/direito_a_conviv_familiar_ipea_2004.pdf). Acesso em: 07 set. 2019.

<sup>71</sup> SILVA, Enid Rocha Andrade da (Coord.) **O direito à convivência familiar e comunitária**: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil. Brasília: IPEA/CONANDA, 2004, p. 46. Disponível em: [http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/ipea/direito\\_a\\_conviv\\_familiar\\_ipea\\_2004.pdf](http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/ipea/direito_a_conviv_familiar_ipea_2004.pdf). Acesso em: 07 set. 2019.

Isto posto, insta salientar que o Estatuto da Criança e do Adolescente, sob os artigos 92 e 93, institui os princípios que devem nortear o processo de acolhimento, observada a preservação do vínculo familiar e os esforços prioritários para a reinserção familiar<sup>72</sup>.

Contudo, diante da pluralidade de questões que ensejam a medida de proteção, inclusive sob à ótica dos motivos que levaram à desagregação familiar, faz-se necessário um trabalho intersetorial como é proposto pela Resolução CNAS nº 145/2004, que aprovou a Política Nacional de Assistência Social, Resolução CNAS nº 109/2009 que aprovou a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais e a Resolução Conjunta CNAS/CONANDA nº 01/2009 que aprovou o documento Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes.

Nessa continuidade, a medida protetiva de acolhimento institucional deve ser aplicada como provisória e excepcional, utilizada visando a reintegração familiar a partir do fortalecimento dos vínculos familiares fragilizados ou a reformulação destes em caso de rompimentos<sup>73</sup>.

Não sendo possível a reinserção familiar, o Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu artigo 92, II, aponta para a colocação em família substituta desde que esgotados os recursos de manutenção da criança ou adolescente na família natural ou extensa. À vista disso, pode-se inferir que os esforços do sistema de proteção no processo de acolhimento devem estar voltados à manutenção do acolhido em sua família de origem.

Nessa vertente, o próprio Estatuto da Criança e do Adolescente define família natural e família extensa. Aduz o artigo 25 que a família natural é compreendida pelos pais e seus descendentes. Já a família extensa, também chamada de ampliada, é formada por parentes próximos que a criança ou adolescente convive e possui afinidade.

Ou seja, de acordo com o diploma legal, a colocação em família substituta deve ser

---

<sup>72</sup> BRASIL. **Lei nº 8.069**, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF, 13 jul. 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm). Acesso em: 07 set. 2019.

<sup>73</sup> HUEB, Martha Franco Diniz. Acolhimento institucional e adoção: uma interlocução necessária. **Revista da Sociedade de Psicoterapias Analíticas Grupais do Estado de São Paulo**, Ribeirão Preto, v. 17, n. 1, p. 28-38, 2016. Disponível em [http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S167729702016000100004&lng=en&nrm=iso](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S167729702016000100004&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 07 set. 2019.

considerada quando não há possibilidade de que o acolhido seja reintegrado à sua família, seja na família extensa ou natural.

Desse modo, a adoção é medida excepcional e irrevogável que só deve ser alcançada esgotadas as possibilidades de reinserção familiar. Ocorre que, em muitos casos, o processo de tentativa de reinserção é moroso e a criança passa por um período maior do que deveria no acolhimento, sendo incluída no Cadastro Nacional de Adoção<sup>74</sup> de maneira tardia<sup>75</sup>.

Por conta disso, muitas crianças que fazem parte do Cadastro Nacional de Adoção são maiores de dois anos, configurando-se as “adoções tardias”. Em que pese o ordenamento jurídico brasileiro não faça distinções entre tipos de adoção, algumas apresentam um grau de dificuldade maior, como é a adoção de uma criança com idade mais avançada<sup>76</sup>.

Conforme relatórios estatísticos elaborados pelo Conselho Nacional de Justiça com base nos dados do Cadastro Nacional de Adoção, existem 9.606 crianças e adolescentes cadastradas para adoção<sup>77</sup> e 46.159 pretendentes à adoção<sup>78</sup>. Todavia, a partir da análise dos relatórios resta evidente que o número de crianças e adolescentes disponíveis aumenta com o aumento de idade enquanto o número de pretendentes disponíveis para adoção de pessoas em idade mais avançada diminui.

À vista disso, muitas crianças e adolescentes passam a vida no abrigo institucional pois quando se torna possível a sua colocação em disponibilidade para adoção, o seu perfil etário já não possui uma demanda de pretendentes elevada, colaborando para

---

<sup>74</sup> O Cadastro Nacional de Adoção é gerenciado pelo Conselho Nacional de Justiça e funciona como auxílio aos juizes das Varas da Infância e Juventude no processo de adoção pois compatibiliza as crianças e adolescentes disponíveis para adoção e os pretendentes.

<sup>75</sup> SAMPAIO, Débora da Silva; MAGALHAES, Andrea Seixas; FERES-CARNEIRO, Terezinha. Pedras no caminho da adoção tardia: desafios para o vínculo parento-filial na percepção dos pais. **Temas em psicologia**, Ribeirão Preto, v. 26, n. 1, mar. 2018, p. 311-324. Disponível em [http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413389X2018000100012&lng=pt&nrm=iso](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413389X2018000100012&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 08 set. 2019.

<sup>76</sup> SAMPAIO, Débora da Silva; MAGALHAES, Andrea Seixas; FERES-CARNEIRO, Terezinha. Pedras no caminho da adoção tardia: desafios para o vínculo parento-filial na percepção dos pais. **Temas em psicologia**, Ribeirão Preto, v. 26, n. 1, mar. 2018, p. 311-324. Disponível em [http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413389X2018000100012&lng=pt&nrm=iso](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413389X2018000100012&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 08 set. 2019.

<sup>77</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório de crianças cadastradas**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/cnanovo/pages/publico/index.jsf>. Acesso em: 08 set. 2019.

<sup>78</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório de pretendentes cadastrados (nacional)**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/cnanovo/pages/publico/index.jsf>. Acesso em: 08 set. 2019.

uma dificuldade maior de êxito na inserção em família substituta, ou seja, o adolescente passa um longo período institucionalizado que somado a essas dificuldades, apontam para grandes chances de desligamento institucional em decorrência da maioridade.

#### *2.4.2.2 O desligamento institucional em decorrência da maioridade e a demanda pela república*

O acolhimento institucional é medida de proteção previsto pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, que compreende crianças e adolescentes entre 0 e 18 anos. Dessa maneira, ao atingir a maioridade, o adolescente torna-se jovem e sofre o desligamento institucional<sup>79</sup>.

Evidentemente, isso acontece em virtude de não ter ocorrido o fortalecimento ou reconstrução dos vínculos familiares e, na impossibilidade disso, de não ter aparecido interessados no perfil do indivíduo para possível colocação em família substituta, ou seja, adoção<sup>80</sup>.

Desse modo, o que se espera, em teoria, como resultado do processo de acolhimento com o desligamento institucional, é que o adolescente esteja com sua autonomia pessoal e profissional desenvolvida, a fim de que tenha condições de encarar sua nova realidade de vida. Todavia, na prática, muitas vezes não é o que ocorre.

Ao serem desligados da instituição de acolhimento, os jovens, por vezes, se sentem parte de “dois mundos” e de nenhum deles, ao mesmo tempo<sup>81</sup>. Além disso, normalmente, esses jovens passaram quase que a vida inteira, senão toda a vida, em

---

<sup>79</sup> SILVA, Martha Emanuela Soares da. **Acolhimento institucional**: a maioridade e o desligamento. 2010. Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Psicologia - Mestrado, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, Natal, p. 54. Orientador: Prof. Dr. Herculano Ricardo Campos. Disponível em: [https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/17469/1/MarthaESS\\_DISSERT.pdf](https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/17469/1/MarthaESS_DISSERT.pdf). Acesso em: 06 set. 2019.

<sup>80</sup> SILVA, Martha Emanuela Soares da. **Acolhimento institucional**: a maioridade e o desligamento. 2010. Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Psicologia - Mestrado, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, Natal, p. 54. Orientador: Prof. Dr. Herculano Ricardo Campos. Disponível em: [https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/17469/1/MarthaESS\\_DISSERT.pdf](https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/17469/1/MarthaESS_DISSERT.pdf). Acesso em: 06 set. 2019.

<sup>81</sup> CONSTANTINO, Elizabeth Piemonte. **Meninos institucionalizados**: a construção de um caminho. São Paulo: Arte & Ciência, 2000.

acolhimento institucional, ainda que em tese, de acordo com a lei, isso não fosse possível.

Neste seguimento, as instituições costumam apresentar uma alta rotatividade de crianças e adolescentes, devido ao próprio caráter provisório e excepcional da medida. Por se tratar de um longo período, até os funcionários que compõem o quadro de colaboradores do abrigo pode oscilar durante esse tempo<sup>82</sup>.

Ademais, em que pese não seja esse o objetivo, em virtude da municipalização do atendimento previsto no artigo 88, I, do Estatuto da Criança e do Adolescente<sup>83</sup>, muitos municípios não possuem abrigos, o que acaba por distanciar de sua origem, as crianças e adolescentes que apresentam a necessidade dessa medida protetiva provisória e excepcional e são direcionadas para uma unidade em uma localidade distante.

À vista disso, todos estes fatores, somados a muitos outros, acabam por tornar o processo de acolhimento um problema para o desenvolvimento emocional e afetivo do futuro jovem. Isto implica diretamente na interferência de sua sociabilidade, o que justamente não poderia ser afetada se o objetivo é tornar o indivíduo apto a formar vínculos, desenvolver-se profissionalmente e lidar com as questões da vida adulta.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, entre os anos de 2002 e 2012, houve um aumento em percentual de 20,5% para 24,5% de jovens entre 25 e 34 anos morando com os pais. De acordo com a coordenação da pesquisa, esse dado indica que essa opção feita pelos jovens pode estar ligada à uma dedicação maior nos estudos<sup>84</sup>.

Após a análise desses dados, em uma breve comparação com a disposição normativa imposta ao adolescente que está em abrigo e ao completar 18 anos é obrigado a

---

<sup>82</sup> SILVA, Martha Emanuela Soares da. **Acolhimento institucional**: a maioria e o desligamento. 2010. Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Psicologia - Mestrado, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, Natal, p. 54. Orientador: Prof. Dr. Herculano Ricardo Campos. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/17469/1/MarthaESS DISSERT.pdf>. Acesso em: 06 set. 2019.

<sup>83</sup> Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:

I - municipalização do atendimento;

<sup>84</sup> ANDRADE, Hanrikson de. **IBGE**: na "geração canguru", mais jovens de até 34 anos moram com os pais. UOL, Rio de Janeiro, 29 de nov. de 2013. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2013/11/29/ibge-na-geracao-canguru-mais-jovens-de-ate-34-anos-moram-com-os-pais.htm>. Acesso em: 17 maio 2019.

deixá-lo, é latente o desequilíbrio entre os jovens da pesquisa e os jovens egressos de acolhimento institucional.

Portanto, é evidente que ordenamento jurídico brasileiro, ao impor tal medida ao adolescente em acolhimento, não observou o fato de que o mesmo adolescente, se não estivesse nessa situação, provavelmente lhe seria oportunizado um tempo maior em seu lar, até o alcance efetivo de seu desenvolvimento pessoal que lhe tornaria apto para a vivência adulta sem o apoio direto de sua família.

Não bastasse isso, as oportunidades que são conferidas aos jovens objeto da pesquisa do IBGE e os que passaram por acolhimento institucional não são as mesmas. Neste diapasão, toda criança e jovem que é direcionada a um abrigo, terá o seu Plano Individual de Atendimento (PIA).

O PIA foi introduzido ao Estatuto da Criança e do Adolescente pela Lei nº 12.010/2009<sup>85</sup>, visando reafirmar o caráter excepcional e provisória da medida de acolhimento. Em linhas gerais, o objetivo central do plano é realizar a orientação do trabalho desenvolvido junto à criança ou adolescente que foi institucionalizado, a fim de superar da maneira mais célere possível, as situações que levaram à aplicação da medida.

Conforme já visto neste capítulo, busca-se primeiramente a reintegração familiar e na impossibilidade desta, a adoção. Todavia, nos casos em que até mesmo a adoção se torna uma perspectiva remota e o futuro desligamento institucional é uma realidade inevitável, o plano passa a ter como objetivo o desenvolvimento de um trabalho pela rede de proteção, com vistas a preparar o adolescente para a construção de um projeto de vida, incluindo a autonomia pessoal e profissional<sup>86</sup>.

Nesse sentido, o Estado tem papel fundamental nesse momento de transição da vida do adolescente e para a avaliação de como desenvolver o trabalho pertinente, para

---

<sup>85</sup> Art. 101. [...]

§ 4º 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>86</sup> GOIÁS. Ministério Público do Estado de Goiás. **Cartilha Acolhimento Institucional de Criança e Adolescente**. Goiás, 2015, p. 13. Disponível em: [http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2015/06/12/17\\_19\\_54\\_180\\_Cartilha\\_Acolhimento\\_Institucional\\_de\\_Crian%C3%A7a\\_e\\_Adolescente\\_MPGO.pdf](http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2015/06/12/17_19_54_180_Cartilha_Acolhimento_Institucional_de_Crian%C3%A7a_e_Adolescente_MPGO.pdf). Acesso em: 17 maio 2019.

além do que foi construído durante a execução do plano individual de atendimento, é necessário conhecer as orientações do projeto político-pedagógico<sup>87</sup>.

De acordo com as orientações técnicas para o serviço de acolhimento institucional, elaboradas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA e pelo Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, o projeto político-pedagógico, com o foco voltado ao desligamento, deve ser constituído pelas seguintes ações: preservação e fortalecimento da convivência comunitária; fortalecimento da autonomia da criança, do adolescente e do jovem; desligamento gradativo da instituição<sup>88</sup>.

Com relação ao fortalecimento da autonomia, as orientações supracitadas estabelecem que as decisões tomadas a respeito da criança e do adolescente deve levar em consideração a opinião dos próprios indivíduos, assegurado o direito à escuta. Ademais, as crianças e adolescentes devem participar da elaboração de projetos sobre sua trajetória futura e devem ter acesso às informações sobre sua história de vida e as ações desenvolvidas devem visar o fortalecimento de habilidades, aptidões, capacidades e competências das crianças e adolescentes<sup>89</sup>.

No que tange ao desligamento gradativo, assevera o texto elaborado pelo CONANDA/CNAS:

É importante que as crianças/adolescentes sejam informados sobre sua real situação, sendo-lhes explicada a possibilidade de adoção e oportunizando-lhes espaço para expressarem o que pensam e sentem a respeito dessa possibilidade. Além disso, nos casos de encaminhamento para adoção é preciso assegurar tempo suficiente para as crianças e adolescentes se desligarem e se despedirem gradualmente das pessoas com as quais construíram vinculações afetivas ao longo do período de acolhimento. O desligamento não deve ser visto como um momento apenas, mas como resultado de um processo contínuo de desenvolvimento da autonomia e como resultado de um investimento no acompanhamento da situação de cada criança e adolescente. Particularmente no que diz respeito aos adolescentes,

---

<sup>87</sup> SILVA, Martha Emanuela Soares da. **Acolhimento institucional**: a maioria e o desligamento. 2010. Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Psicologia - Mestrado, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, Natal, p. 58. Orientador: Prof. Dr. Herculano Ricardo Campos. Disponível em: [https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/17469/1/MarthaESS\\_DISSERT.pdf](https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/17469/1/MarthaESS_DISSERT.pdf). Acesso em: 06 set. 2019.

<sup>88</sup> CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL; CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Orientações Técnicas**: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. Brasília: 2009, p. 50-54. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/orientacoes\\_tecnicas\\_final.pdf](http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/orientacoes_tecnicas_final.pdf). Acesso em: 14 out 2019.

<sup>89</sup> CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL; CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Orientações Técnicas**: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. Brasília: 2009, p. 50-54. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/orientacoes\\_tecnicas\\_final.pdf](http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/orientacoes_tecnicas_final.pdf). Acesso em: 14 out 2019.

a preparação para o desligamento deve incluir o acesso a programas de qualificação profissional e inserção no mercado de trabalho, como aprendiz ou trabalhador – observadas as devidas limitações e determinações da Lei nesse sentido, visando sua preparação para uma vida autônoma. Sempre que possível, ainda, o serviço manterá parceria com Repúblicas, utilizáveis como uma forma de transição entre o abrigo e a aquisição de autonomia e independência<sup>90</sup>.

Destarte, para que o processo de desligamento institucional tenha um resultado positivo, é de extrema importância que o Plano Individual de Acolhimento e o Projeto Político-Pedagógico tenham sido cumpridos de maneira efetiva a fim de que a transição abrigo/sociedade seja da melhor maneira possível.

Dessa maneira, a política pública da construção de repúblicas, delinea-se como um importante instrumento balizador dessa transição do jovem para a vida adulta. Assim, é oportunizado ao jovem recém egresso do acolhimento, um lar para essa transição, capaz de lhe conferir um maior lapso temporal para o seu desenvolvimento pessoal e fortalecimento de vínculos e de sua sociabilidade<sup>91</sup>.

---

<sup>90</sup> CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL; CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Orientações Técnicas**: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. Brasília: 2009, p. 55. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/orientacoes\\_tecnicas\\_final.pdf](http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/orientacoes_tecnicas_final.pdf). Acesso em: 14 out 2019.

<sup>91</sup> RIFIOTIS, Fernanda Cruz. Egressos de serviços de acolhimento institucional e políticas públicas: a reversão figura-fundo. **Revista de Antropologia - USP**, São Paulo, v. 59, n. 3, 2016, p. 214-238. Disponível em <http://www.revistas.usp.br/ra/article/view/124818/121517>. Acesso em: 17 maio 2019.



### **3 DA POLÍTICA PÚBLICA SOCIAL DA REPÚBLICA**

O presente capítulo abordará a república como política pública social vinculada ao pilar da assistência social, parte do sistema de seguridade social do ordenamento jurídico brasileiro. Como parte deste pilar da assistência social, de acordo com a designação do texto constitucional, a república é regulada por lei própria da assistência social.

Nesse sentido, a política pública social ora tratada, é regulada pela Resolução CNAS nº 145/2004, pela Resolução CNAS nº 109/2009 e pela Resolução CNAS/CONANDA nº 01/2009. Dessa maneira, tal conjunto legislativo dispõe, entre outras questões, uma das formas de efetivação de um dos objetivos da assistência social, a saber, o objetivo de afiançar a segurança de acolhida dos indivíduos que por toda a sua vida ou por um período dela, não consigam alcançar autonomia para as provisões básicas da vida.

Nessa vertente, a Constituição Federal de 1988 inclui, baseada no princípio da solidariedade, a responsabilidade estatal na promoção da assistência social que antes era delegada à família e à sociedade. O poder público passa a ser responsável pelas políticas públicas sociais, tal como a república, a fim de que seja garantido o amparo e a proteção daqueles cidadãos que necessitam da assistência social.

Neste diapasão, enquanto política assistencial de responsabilidade estatal, a república possui em seus moldes legislativos, como principal foco, o atendimento ao jovem egresso de acolhimento institucional com ausência de autonomia para provimento das suas necessidades básicas, o que pressupõe a continuidade de um sistema municipalizado, visto que a política assistencial de acolhimento institucional é uma política municipal.

Além disso, a própria legislação específica orienta a municipalização da política. De maneira que, também será analisado neste capítulo o ente federativo município como responsável pela implementação da política e, em caso de omissão, as suas consequências jurídicas.

### 3.1 A ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO UM DOS PILARES DA SEGURIDADE SOCIAL

A política pública social denominada república, é uma ação do Poder Público constituindo um dos meios de assegurar um dos objetivos da assistência social. Dessa maneira, a república como política da assistência social, faz parte do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, que por sua vez é o sistema nacional de gestão e gerenciamento das ações da assistência social<sup>92</sup>.

Nesse sentido, a assistência social é um segmento de proteção social eleito pelo constituinte originário de maneira prioritária, conforme se depreende do artigo 194, caput, da Constituição Federal. Logo, a assistência social faz parte da seguridade social, conforme se pode observar da definição do texto constitucional<sup>93</sup>.

A Constituição Federal de 1988 é inovadora no que se refere ao plano da assistência social. A assistência social, a partir da Magna Carta, passa a fazer parte do campo dos direitos, visando a universalização do acesso e inserindo a responsabilidade estatal no rol de responsáveis pelo sistema de garantias sociais<sup>94</sup> que até então se reservava à família e à sociedade enquanto instituição promotora da caridade.

Nessa vertente, a inovação do sistema de seguridade social eleito como proteção social prioritária do ordenamento jurídico brasileiro pelo constituinte originário, está na inclusão da assistência social na seguridade social. A assistência que antes não fazia parte de uma responsabilidade estatal, passa a figurar como tal<sup>95</sup>. Além disso, a ação da família e da sociedade que antecedia a do Estado, com a caracterização de uma subsidiariedade, cede espaço para uma ação conjunta, pautada no princípio da solidariedade.

---

<sup>92</sup> MINISTÉRIO DA CIDADANIA; SECRETARIA ESPECIAL DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Carta de serviços ao usuário**. Disponível em: <http://mds.gov.br/aceso-a-informacao/mds-para-voce/carta-de-servicos/gestor/assistencia-social/suas>. Acesso em: 10 out 2019.

<sup>93</sup> Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. [...]

<sup>94</sup> MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME; SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: 2004, p. 31. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf). Acesso em: 10 out 2019.

<sup>95</sup> SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS/Unesco, 2009, p. 14.

Por conseguinte, esse conjunto de segurança social formado pela saúde, assistência social e previdência social deve ser observado em consonância com o artigo 3º, I, da Constituição Federal<sup>96</sup>, que aponta para o princípio da solidariedade como norteador desse sistema social enquanto objetivo fundamental da República Federativa brasileira.

Todavia, a Constituição Federal, ao fazer previsão do tripé da seguridade social, no que se refere à saúde, faz previsão do modelo de gestão apesar de não prever o rol de direitos abarcados pela saúde. Acerca da previdência, não ocorre a previsão do modelo de gestão mas dos direitos abarcados como previdenciários. Já a assistência social, possui na Carta Magna apenas seu campo de trabalho e diretrizes organizativas. Logo, a regulação da assistência social cabe à legislação própria, a partir do direcionamento dado pelo texto constitucional<sup>97</sup>.

Nessa vertente, a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, dispõe sobre a organização da assistência social, regulamentando-a enquanto política social pública, inserida no sistema do bem-estar social brasileiro<sup>98</sup>. A LOAS traça os princípios, diretrizes e objetivos da assistência social no âmbito nacional, além de prever o caráter não contributivo da assistência social, que se revela de extrema pertinência para o alcance dos seus objetivos<sup>99</sup>.

Diferentemente do que ocorre com a previdência social, a assistência social, no mesmo seguimento do direito à saúde, segue um modelo de proteção social não contributivo, ou seja, não há exigência de contribuição específica para o acesso do cidadão que necessita, a determinado serviço ofertado. Este acesso é custeado pelo financiamento público, que engloba arrecadação a partir de taxas e impostos<sup>100</sup>.

---

<sup>96</sup> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; [...]

<sup>97</sup> SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS/Unesco, 2009, p. 39.

<sup>98</sup> MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME; SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: 2004, p. 31. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf). Acesso em: 10 out 2019.

<sup>99</sup> BRASIL. **Lei nº 8.742**, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF, 7 dez. 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm). Acesso em: 10 out 2019.

<sup>100</sup> SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS/Unesco, 2009, p. 22.

Neste diapasão, a assistência social, parte da seguridade social, nos termos do artigo 195, caput, da Constituição Federal, é financiada de maneira direta e indireta por toda a sociedade, a partir dos recursos provenientes dos entes federativos e das contribuições sociais elencadas no referido artigo nos incisos I a IV.

Isto significa que as ações governamentais que visem efetivar os objetivos da assistência social possuem orçamento próprio, com destinação recursal específica, de maneira que não cabe a argumentação usual de ausência de recursos para a concretização das políticas sociais diante da crise econômica que permeia o país.

Ademais, a partir da delegação à legislação infraconstitucional feita pela Constituição Federal no que se refere à regulamentação da assistência social, há legitimação dupla acerca das ações previstas em lei própria. Primeiro porque o artigo 59 da Carta de 1998, aponta as principais formas de lei que regulam a assistência como parte do processo legislativo: leis ordinárias e resoluções<sup>101</sup>. Ou seja, é indiscutível a força legal dos seus termos.

Em segundo ponto sob à ótica da legitimação, a próprio constituinte originário, quando faz tal previsão, aponta para a necessidade de observância da lei própria da assistência social não como um parâmetro a ser alcançado em um futuro utópico mas como impositividade na busca de concretização de um sistema que funcione nos moldes da realidade atual, deixando ao passado o mero amparo e o caráter discricionário no âmbito da prestação de serviço público social<sup>102</sup>.

Nesse sentido, no que se refere ao panorama da assistência social relegada à associação com a caridade, é importante destacar que a história do Estado social brasileiro se confunde com o amparo aos pobres, necessitados sociais, frágeis e carentes. Trata-se de concepção hegemônica, ou seja, o olhar em supremacia de uma classe social para aqueles estigmatizados pela sua condição, apartados do conceito de cidadania e aproximados do status permanente de miseráveis<sup>103</sup>.

---

<sup>101</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 11 out 2019.

<sup>102</sup> SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS/Unesco, 2009, p. 19-20.

<sup>103</sup> SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS/Unesco, 2009, p. 14-15.

Desse modo, a Constituição Federal de 1988, rompe com essa concepção hegemônica ao traçar um panorama de assistência social que engloba amparo e proteção. A noção de amparo é voltada ao estaque de uma condição de deterioração, enquanto a proteção, de maneira mais abrangente, volta-se a impedir que ocorra uma destruição<sup>104</sup>. Tais noções se fazem importantes para a compreensão de que a proteção social almejada pelo texto constitucional supera a de mera bengala da população destinatária estigmatizada.

Para que seja possível compreender a república como uma política pública de reparação e não de apenas amparo, é mister o entendimento do que propõe a Magna Carta e as leis próprias acerca da assistência social. A Política Nacional de Assistência Social de 2004, aprovada pela Resolução CNAS nº 145/2004, destaca três funções do modelo de proteção social brasileiro: a própria proteção social, a vigilância social – ou seja, a preservação do fator risco apresentado pela vulnerabilidade, e a defesa de direitos socioassistenciais<sup>105</sup>.

Tais funções são desdobradas pelas leis próprias da assistência social, especificamente em relação à república, o estudo dessas leis se revelam de extrema importância para a real consciência da gravidade da responsabilidade estatal quando omissa.

### 3.2 A RESOLUÇÃO CNAS Nº 145/2004, RESOLUÇÃO CNAS Nº 109/2009 E RESOLUÇÃO CNAS/CONANDA Nº 01/2009 COMO MECANISMO DE EFETIVAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

A Política Nacional de Assistência Social, instituída em 2004, aprovada pela Resolução CNAS nº 145/2004, uniformiza a política de assistência social no âmbito nacional. A PNAS/2004 prevê os princípios, diretrizes e objetivos da assistência social a nível nacional, além de estabelecer os usuários dos serviços e diferenciar as políticas socioassistenciais em níveis de complexidade. Ademais, a base de

---

<sup>104</sup> SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS/Unesco, 2009, p. 21.

<sup>105</sup> MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME; SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: 2004, p. 39-40. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf). Acesso em: 10 out 2019.

organização do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, também é determinada<sup>106</sup>.

Assim sendo, deve ser objetivo da proteção social, a garantia de segurança da: sobrevivência (de rendimento e de autonomia), de acolhida e de convívio ou vivência familiar. A segurança da sobrevivência consiste na garantia pecuniária de sobrevivência humana que independe das limitações laborais do indivíduo<sup>107</sup>.

Ademais, a segurança da acolhida abrange a falta da autonomia do indivíduo na provisão das suas necessidades básicas, envolvendo muitas vezes a necessidade de afastamento do indivíduo do convívio familiar quando este convívio faz óbice à tais necessidades. Por fim, a segurança de vivência familiar pauta-se no direito ao convívio, de maneira que a política de assistência social visa garantir a preservação dos vínculos familiares ou o seu restabelecimento<sup>108</sup>.

Além disso, a assistência social é destinada a todo cidadão que dela necessitar, ou seja, é usuário do serviço o cidadão ou grupo em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social<sup>109</sup>. Afinal, não perfaz situação para o alcance do serviço social quem não apresenta a necessidade de efetivo amparo e proteção social. E isto não desnatura o caráter universal e democrático do serviço pois todo aquele que necessitar, apresentadas tais condições, será usuário do serviço.

No que se refere aos níveis de proteção social, as políticas públicas socioassistenciais são divididas em proteção social básica e proteção social especial (proteção social especial de média complexidade e proteção social de alta complexidade). A proteção social básica visa prevenir situações de risco a partir da promoção ao desenvolvimento

---

<sup>106</sup> MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME; SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: 2004, p. 07. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf). Acesso em: 10 out 2019.

<sup>107</sup> MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME; SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: 2004, p. 31. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf). Acesso em: 10 out 2019.

<sup>108</sup> MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME; SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: 2004, p. 32. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf). Acesso em: 10 out 2019.

<sup>109</sup> MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME; SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: 2004, p. 33. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf). Acesso em: 10 out 2019.

pessoal nas potencialidades do indivíduo, além do objetivo de fortalecimento de vínculos familiares e comunitários<sup>110</sup>.

Em sequência, a proteção social especial prioriza aqueles que não contam mais com a proteção familiar, apresentando-se a demanda do serviço de acolhimento. Todavia, o fato de não mais contar com a proteção familiar, não pressupõe o rompimento dos vínculos familiares. Dessa maneira, a proteção social especial de média complexidade envolve os serviços de assistência aos indivíduos vítimas de violação de direitos mas com vínculos familiares fragilizados enquanto a proteção social especial de alta complexidade abarca os indivíduos com os vínculos rompidos<sup>111</sup>.

Desse modo, a república, política pública de proteção social com enfoque principal em jovens egressos de acolhimento institucional com ausência de autonomia para prover suas necessidades básicas, faz parte dos objetivos da assistência social de promoção e inclusão social. Trata-se de política de proteção social de alta complexidade pois os seus usuários estão fora do núcleo familiar e apresentam os vínculos familiares rompidos.

De mais a mais, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, aprovada pela Resolução CNAS nº 109/2009, como o nome prenuncia, realiza a tipificação em âmbito nacional dos serviços socioassistenciais. Os serviços de proteção social básica, descritos de maneira geral no Plano Nacional de Assistência Social, são tipificados em: serviço de proteção e atendimento integral à família (PAIF), serviço de convivência e fortalecimento de vínculos e serviço de proteção social básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas<sup>112</sup>.

---

<sup>110</sup> MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME; SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: 2004, p. 33-36. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf). Acesso em: 10 out 2019.

<sup>111</sup> MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME; SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: 2004, p. 36-38. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf). Acesso em: 10 out 2019.

<sup>112</sup> SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL; CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília: 2009, p. 05. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/tipificacao.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf). Acesso em: 10 out 2019.

De mais a mais, o serviço de proteção social de média complexidade, é tipificado pelos serviços: serviço de proteção e atendimento especializado a famílias e indivíduos (PAEFI), serviço especializado em abordagem social, serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de liberdade assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC), serviço de proteção social especial para pessoas com deficiência, idosas e suas famílias e serviço especializado para pessoas em situação de rua<sup>113</sup>.

Além do mais, o serviço de proteção social de alta complexidade, possui em sua tipificação: serviço de acolhimento institucional (nas modalidades abrigo institucional, casa-lar, casa de passagem e residência inclusiva), serviço de acolhimento em república, serviço de acolhimento em família acolhedora e serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências<sup>114</sup>.

Assim, como é possível inferir, a república é o serviço de proteção social de alta complexidade tipificado como serviço de acolhimento em república. A tipificação realiza a descrição do serviço, os objetivos, usuários e toda estrutura da política de maneira específica. Assevera o documento da tipificação, como descrição do serviço:

Serviço que oferece proteção, apoio e moradia subsidiada a grupos de pessoas maiores de 18 anos em estado de abandono, situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social, com vínculos familiares rompidos ou extremamente fragilizados e sem condições de moradia e autossustentação. O atendimento deve apoiar a construção e o fortalecimento de vínculos comunitários, a integração e participação social e o desenvolvimento da autonomia das pessoas atendidas. O serviço deve ser desenvolvido em sistema de autogestão ou cogestão, possibilitando gradual autonomia e independência de seus moradores. Deve contar com equipe técnica de referência para contribuir com a gestão coletiva da moradia (administração financeira e funcionamento) e para acompanhamento psicossocial dos usuários e encaminhamento para outros serviços, programas e benefícios da rede socioassistencial e das demais políticas públicas<sup>115</sup>.

Nessa acepção, a república objetiva atender os indivíduos que apresentam vulnerabilidade social e pessoal voltada à ausência de autonomia para provimento das

---

<sup>113</sup> SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL; CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília: 2009, p. 05-06. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/tipificacao.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf). Acesso em: 10 out 2019.

<sup>114</sup> SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL; CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília: 2009, p. 06. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/tipificacao.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf). Acesso em: 10 out 2019.

<sup>115</sup> SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL; CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília: 2009, p. 51. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/tipificacao.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf). Acesso em: 10 out 2019.



necessidades básicas. Apesar de ser descrita como serviço para maiores de 18 anos, o documento de tipificação do serviço dispõe como destinação prioritária da república, os jovens entre 18 e 21 anos egressos de acolhimento institucional. Isto pelo motivo de serem usuários da política pública, não só os jovens mas os adultos em processo de saída das ruas e idosos que apresentem capacidade de se desenvolver de forma independente<sup>116</sup>.

A república deve ser um ambiente de acolhimento, onde aqueles que normalmente não têm voz deverão ser escutados. É necessária a construção de um plano de atendimento, para que a partir dele, seja promovido o desenvolvimento do convívio familiar e social, com estímulo de organização da vida cotidiana, capacitação e preparação para o mercado de trabalho e mobilização para o exercício da cidadania<sup>117</sup>.

Nessa vertente, caberá à política socioassistencial de república o afiançamento das seguranças de acolhida, a partir das condições dignas de acolhimento e preservação da identidade do usuário do serviço, de convívio familiar e comunitário e de desenvolvimento de autonomia individual, familiar e social, com estímulo à construção de projetos de vida, regularização da documentação civil, disponibilidade de acessos às informações e direitos pertinentes ao usuário e oferta de condições para o desenvolvimento da autonomia pessoal e profissional<sup>118</sup>.

Nesse seguimento, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, também prevê ao tipificar o serviço socioassistencial de acolhimento em república, entre outras questões, a abrangência do serviço como municipal ou regional<sup>119</sup>.

---

<sup>116</sup> SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL; CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília: 2009, p. 51. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/tipificacao.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf). Acesso em: 10 out 2019.

<sup>117</sup> SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL; CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília: 2009, p. 52. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/tipificacao.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf). Acesso em: 10 out 2019.

<sup>118</sup> SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL; CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília: 2009, p. 53. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/tipificacao.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf). Acesso em: 10 out 2019.

<sup>119</sup> SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL; CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília: 2009, p. 53. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/tipificacao.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf). Acesso em: 10 out 2019.

Nessa continuação, as Orientações Técnicas dos Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, com aprovação pela Resolução CNAS/CONANDA nº 01/2009, aprofunda a previsão legal acerca das medidas socioassistenciais de acolhimento. As orientações fazem previsão dos princípios que norteiam os serviços de acolhimento, orienta metodologicamente o plano de atendimento no acolhimento, a articulação com a rede dos serviços de assistência social, o projeto político-pedagógico e a gestão do trabalho<sup>120</sup>.

Além disso, dispõe sobre os parâmetros de funcionamento das medidas socioassistenciais de acolhimento, reafirmando o conteúdo já previsto na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais no que se refere aos serviços de acolhimento institucional e aprofundando esse conteúdo. Portanto, as orientações fazem previsão dos parâmetros com base na definição do serviço de acolhimento, público alvo, aspectos gerais, recursos humanos e infraestrutura<sup>121</sup>.

Nessa perspectiva, o serviço de acolhimento em república possui sua definição reafirmada pelo documento das orientações técnicas, indicada pela oferta de apoio e moradia subsidiada a grupos de jovens com situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social, agravada pelo rompimento dos vínculos familiares ou pela extrema fragilidade desses vínculos<sup>122</sup>.

Dessa maneira, chama-se atenção ao fato de que as Orientações Técnicas dos Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, ao reafirmar a definição de república já disposta no PNAS/2004, direciona o serviço de maneira específica aos jovens. Na previsão do público alvo deste serviço de acolhimento, reitera-se a prioridade com ressalva ainda mais específica de que o público alvo compreende os jovens entre 18 e 21 anos com as características de vulnerabilidades supracitadas, e com particular prioridade aos jovens egressos de acolhimento institucional para

---

<sup>120</sup> CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL; CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Orientações Técnicas:** Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. Brasília: 2009, p. 10. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/orientacoes\\_tecnicas\\_final.pdf](http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/orientacoes_tecnicas_final.pdf). Acesso em: 14 out 2019.

<sup>121</sup> CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL; CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Orientações Técnicas:** Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. Brasília: 2009, p. 10. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/orientacoes\\_tecnicas\\_final.pdf](http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/orientacoes_tecnicas_final.pdf). Acesso em: 14 out 2019.

<sup>122</sup> CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL; CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Orientações Técnicas:** Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. Brasília: 2009, p. 85. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/orientacoes\\_tecnicas\\_final.pdf](http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/orientacoes_tecnicas_final.pdf). Acesso em: 14 out 2019.

crianças e adolescentes, em virtude de terem completado a maioridade e que não alcançaram a autonomia necessária ao provimento de suas necessidades básicas<sup>123</sup>.

Ademais, o serviço de acolhimento em república deverá conter o máximo de 6 jovens por unidade, separadas em unidades femininas e masculinas. A rede de assistência social deverá conter número satisfatório de unidades. É importante analisar que os custos de locação do imóvel, no caso de imóvel alugado, podem ser subsidiados e assumidos pelos jovens em processo gradativo, a fim de caracterizar uma das formas de estímulo ao desenvolvimento da autonomia<sup>124</sup>.

À vista disso, em regra, as unidades de repúblicas devem ser implementadas na rede municipal socioassistencial, ou seja, é de responsabilidade dos municípios a sua implementação. Em caráter excepcional, o serviço poderá ser regionalizado, desde que presente alguma das condições: municípios de pequeno porte que a demanda e condições de gestão dificultem a implementação do serviço ou jovem ameaçado de morte<sup>125</sup>.

Portanto, o serviço de acolhimento institucional em república, a partir dos documentos legais aprovados pelas Resolução CNAS nº 145/2004, Resolução CNAS nº 109/2009 e Resolução CNAS/CONANDA nº 01/2009, configura-se como unidades de acolhimento destinadas prioritariamente a jovens egressos de acolhimento institucional para crianças e adolescentes, que não conseguiram desenvolver durante o tempo de acolhimento, de maneira satisfatória, a sua autonomia pessoal e profissional.

Nesta senda, é notório o intuito legislativo de, diante da gravidade que apresenta o jovem que continua dependente do amparo estatal e já não se enquadra no amparo da assistência para crianças e adolescentes, ofertar mais um mecanismo de proteção e amparo para que seja alcançado o fim que deveria ter sido alcançado pelo

---

<sup>123</sup> CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL; CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Orientações Técnicas:** Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. Brasília: 2009, p. 85. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/orientacoes\\_tecnicas\\_final.pdf](http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/orientacoes_tecnicas_final.pdf). Acesso em: 14 out 2019.

<sup>124</sup> CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL; CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Orientações Técnicas:** Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. Brasília: 2009, p. 86. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/orientacoes\\_tecnicas\\_final.pdf](http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/orientacoes_tecnicas_final.pdf). Acesso em: 14 out 2019.

<sup>125</sup> CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL; CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Orientações Técnicas:** Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. Brasília: 2009, p. 90. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/orientacoes\\_tecnicas\\_final.pdf](http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/orientacoes_tecnicas_final.pdf). Acesso em: 14 out 2019.

acolhimento institucional para crianças e adolescentes e não foi. Nessa oportunidade de república, em regra, sob a tutela do município, assim como no acolhimento de crianças e adolescentes.

### 3.3 O PODER PÚBLICO E A POLÍTICA ASSISTENCIALISTA DA REPÚBLICA

De acordo com o artigo 194, da Constituição Federal, a assistência social, parte integrante da seguridade social, é um conjunto integrado de ações do Poder Público e da sociedade com vistas a garantir a proteção social<sup>126</sup>. Nesta vertente, no que se refere às ações do Poder Público, a Lei Orgânica da Assistência Social, em seu artigo 11, prevê que estas ações devem ocorrer de maneira articulada entre as três esferas de governo no âmbito da assistência social – esfera federal, estadual e municipal<sup>127</sup>.

Desse modo, a esfera federal é responsável pela coordenação e normas gerais da política nacional de assistência social enquanto as demais esferas possuem a responsabilidade de coordenar e executar os programas socioassistenciais<sup>128</sup>. Tais programas, de maneira imprescindível, possuem a obrigatoriedade de compor o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, em respeito à articulação dos entes no âmbito da assistência social previsto constitucionalmente<sup>129</sup>.

Assim sendo, a Lei nº 12.435/2001, alterou a Lei nº 8.742/1993 (LOAS), atribuindo em seu artigo 6º que a gestão pública das ações na assistência social se organiza sob o SUAS, que obedecendo os parâmetros constitucionais, configura-se um sistema descentralizado e participativo que abarca as políticas socioassistenciais dos entes federativos<sup>130</sup>.

---

<sup>126</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 14 out 2019.

<sup>127</sup> BRASIL. **Lei nº 8.742**, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF, 7 dez. 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm). Acesso em: 14 out 2019.

<sup>128</sup> BRASIL. **Lei nº 8.742**, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF, 7 dez. 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm). Acesso em: 14 out 2019.

<sup>129</sup> MINISTÉRIO DA CIDADANIA; SECRETARIA ESPECIAL DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Carta de serviços ao usuário**. Disponível em: <http://mds.gov.br/aceso-a-informacao/mds-pra-voce/carta-de-servicos/gestor/assistencia-social/suas>. Acesso em: 14 out 2019.

<sup>130</sup> BRASIL. **Lei nº 12.435**, de 6 de julho 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília, DF, 6 jul. 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm). Acesso em: 14 out 2019.

A organização político-administrativa do Brasil é composta pelos entes federativos União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos autônomos, conforme artigo 18, da Carta Magna de 1988. O artigo 25 da Constituição Federal preleciona que os estados se organizam de acordo com as Constituições e leis que adotarem enquanto o artigo 29 do texto constitucional aponta a organização dos municípios por lei orgânica, ambos em consonância com as regras e princípios constitucionais<sup>131</sup>.

À vista disso, os entes federativos que compreendem o Poder Público devem organizar a assistência social por meio do SUAS, observadas as distintas competências estabelecidas pela Constituição Federal, pela Lei Orgânica da Assistência Social e as normas estabelecidas pela União, a fim de possibilitar a concretização e execução do sistema socioassistencial nos diferentes níveis federativos<sup>132</sup>.

Além disso, é importante destacar que o SUAS é organizado pela Norma Operacional Básica - NOB, aprovada pela Resolução CNAS nº 33/2012. É disposto na NOB-SUAS, em seu artigo 23, o Pacto de Aprimoramento do Sistema Único de Assistência Social. Este pacto possui periodicidade quadrienal e é firmado entre os entes federativos visando materializar os objetivos e prioridades nacionais do sistema de assistência social, induzindo os entes ao aprimoramento dos seus sistemas socioassistenciais<sup>133</sup>.

Assim sendo, o Pacto de Aprimoramento da Gestão do SUAS figura-se como um compromisso entre o atual Ministério da Cidadania e os órgãos gestores dos entes federativos, que visa fortalecer tais órgãos e efetivar os compromissos assumidos, uniformizando em panorama nacional a adequação dos sistemas dos órgãos ao Sistema Único de Assistência Social<sup>134</sup>.

---

<sup>131</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 14 out 2019.

<sup>132</sup> MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME; DEPARTAMENTO DE GESTÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Orientação aos Municípios sobre Regulamentação da Política Municipal de Assistência Social**. Brasília: 2015, p. 11. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/cartilhas/cartilha\\_orientacao\\_aos\\_Municipios.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/cartilhas/cartilha_orientacao_aos_Municipios.pdf). Acesso em: 14 out 2019.

<sup>133</sup> CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Resolução CNAS nº 33, de 2012**. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS. Disponível em: [file:///C:/Users/Downloads/CNAS%202012%20-%2020033%20-%202012.12.2012%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Downloads/CNAS%202012%20-%2020033%20-%202012.12.2012%20(1).pdf). Acesso em: 14 out 2019.

<sup>134</sup> MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Pacto de Aprimoramento do Suas**. Publicado em: 22 jun 2015. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/gestao-do-suas/pacto-de-aprimoramento-do-suas>. Acesso em: 14 out 2019.

Dessa maneira, compete aos entes federativos dos Estados, Distrito Federal e Municípios, a partir do que dispõe a Constituição Federal, a Lei Orgânica de Assistência Social, a Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social e as normas gerais estabelecidas pela União, observadas as competências dispostas constitucionalmente para cada ente, adequar a gestão socioassistencial aos padrões estabelecidos, com vistas a concretizar os princípios, diretrizes, objetivos e programas socioassistenciais<sup>135</sup>.

Nesse sentido, o Pacto de Aprimoramento do Sistema Único de Assistência Social possui como força motriz o fomento à concretização do sistema socioassistencial pois estabelece, a partir de um compromisso firmado entre os entes, metas que visam na concretização a adequação dos sistemas dos entes federativos ao SUAS<sup>136</sup>. Nesta acepção, o pacto previsto na NOB-SUAS, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, possui força cogente pois de acordo com o artigo 18, II, da LOAS, é de competência do CNAS a normatização e regulação das ações de natureza pública e privada da assistência social<sup>137</sup>.

Do mesmo modo, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, aprovada pela Resolução CNAS nº 109/2009 e as Orientações Técnicas dos Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, aprovada pela Resolução CNAS/CONANDA nº 01/2009, que realizam a previsão, dentre outras questões, da política pública de acolhimento em república, possuem força cogente em virtude das razões supracitadas acerca do artigo 18, II, da LOAS<sup>138</sup>.

Ademais, no que se refere especificamente ao Plano Nacional de Assistência Social, aprovado pela Resolução CNAS nº 145/2004, a observância obrigatória pelos

---

<sup>135</sup> MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME; DEPARTAMENTO DE GESTÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Orientação aos Municípios sobre Regulamentação da Política Municipal de Assistência Social**. Brasília: 2015, p. 09-12. Disponível em:

[https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/cartilhas/cartilha\\_orientacao\\_aos\\_Municipios.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/cartilhas/cartilha_orientacao_aos_Municipios.pdf). Acesso em: 14 out 2019.

<sup>136</sup> MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Pacto de Aprimoramento do Suas**. Publicado em: 22 jun 2015. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/gestao-do-suas/pacto-de-aprimoramento-do-suas>. Acesso em: 14 out 2019.

<sup>137</sup> BRASIL. **Lei nº 8.742**, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF, 7 dez. 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm). Acesso em: 14 out 2019.

<sup>138</sup> BRASIL. **Lei nº 8.742**, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF, 7 dez. 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm). Acesso em: 14 out 2019.

Estados, Distrito Federal e Municípios é justificada pelo artigo 18, I, da Lei Orgânica da Assistência Social pois em seu texto é expresso que compete ao Conselho Nacional de Assistência Social aprovar o Plano Nacional de Assistência Social<sup>139</sup>.

Em sequência, é necessário destacar que a Magna Carta de 1988, em seu artigo 204, incisos I e II, aponta para a assistência social como política social pública de caráter descentralizado e participativo, que a administração político-administrativa possui o condão na esfera federal de coordenação e elaboração das normas gerais da assistência social e cabe aos estados e municípios as execuções dos programas socioassistenciais<sup>140</sup>.

À vista disso, a observância obrigatória das leis específicas da assistência social, em especial do conjunto normativo que faz previsão, dentre outras questões, da política social de acolhimento em república, respalda-se no comando constitucional de delegação à regulação específica acerca da assistência social e na Lei Orgânica da Assistência Social com base no artigo 18 supracitado.

Nesse contexto, a república se constitui como política social pública parte do programa de assistência social, como responsabilidade de execução, conforme visto neste tópico, pelos estados e municípios. Todavia, diante do que determina a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, aprovada pela Resolução CNAS nº 109/2009 e as Orientações Técnicas dos Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, aprovada pela Resolução CNAS/CONANDA nº 01/2009, sua execução deve ser, em regra, de responsabilidade municipal.

Diante disso, o Poder Público, a partir da Lei Maior de 1988, é responsável pelas políticas sociais da assistência social que passam a figurar como políticas públicas de caráter prioritário<sup>141</sup>. A norma geral das políticas sociais cabe à União, e aos Estados,

---

<sup>139</sup> BRASIL. **Lei nº 8.742**, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF, 7 dez. 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm). Acesso em: 15 out 2019.

<sup>140</sup> Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

[...]

<sup>141</sup> MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME; DEPARTAMENTO DE GESTÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Orientação aos Municípios sobre**

Distrito Federal e Municípios, cabe sua execução. Assim, a política de acolhimento institucional em república, em regra, é de responsabilidade municipal, com observância obrigatória para implementação e não meramente discricionária.

### **3.3.1 O município como ente federativo responsável pela implementação da república**

Conforme já visto, apesar de a execução dos programas, benefícios e serviços socioassistenciais serem de responsabilidade de implementação dos Estados, Distrito Federal e Municípios, a república, possui como ente federativo responsável pela sua implementação, em regra, os municípios, de acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, aprovada pela Resolução CNAS nº 109/2009 e as Orientações Técnicas dos Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, aprovada pela Resolução CNAS/CONANDA nº 01/2009.

Em caráter excepcional, o serviço poderá ser regionalizado, desde que presente alguma das condições: municípios de pequeno porte que a demanda e condições de gestão dificultem a implementação do serviço ou jovem ameaçado de morte. Assim, sobre os municípios de pequeno porte, estabelece-se três alternativas em escala de subsidiariedade: a implementação de serviço local de modalidade de acolhimento de maior abrangência, não sendo possível, a implementação de serviço com compartilhamento de equipe entre os serviços de acolhimento e, não sendo possível, a implementação de casa-lar regionalizada<sup>142</sup>.

Logo, no caso de município de pequeno porte cuja demanda e condições de gestão obstem a constituição do serviço de acolhimento, no caso tratado, do serviço de república, a primeira alternativa a ser observada é a de implementação de serviço local de acolhimento em modalidade de maior abrangência, ou seja, acolhimento em família acolhedora ou casa-lar. Sendo possível, ainda, a redução da carga horária

---

**Regulamentação da Política Municipal de Assistência Social.** Brasília: 2015, p. 09. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/cartilhas/cartilha\\_orientacao\\_aos\\_Municipios.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/cartilhas/cartilha_orientacao_aos_Municipios.pdf). Acesso em: 15 out 2019.

<sup>142</sup> CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL; CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Orientações Técnicas:** Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. Brasília: 2009, p. 90-92. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/orientacoes\\_tecnicas\\_final.pdf](http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/orientacoes_tecnicas_final.pdf). Acesso em: 15 out 2019.



mínima da equipe de trabalho do serviço e a redução da quantidade de profissionais desde que amparados pela rede local de assistência<sup>143</sup>.

Se a tentativa de constituir o serviço em modalidade de acolhimento de maior abrangência restar infrutífera, é possível uma segunda alternativa, que é a implementação de serviço com compartilhamento de equipe entre os serviços de acolhimento. Essa possibilidade se refere a um compartilhamento de equipe entre municípios e, acerca da república, a equipe compartilhada entre os municípios deve atender às atribuições de ambos serviços que colaboram, de maneira que as atribuições específicas dos serviços não podem ser negligenciadas diante do compartilhamento<sup>144</sup>.

Em último caso, com a impossibilidade de adoção das duas possibilidades acima relatadas, é possível uma última alternativa, a saber, a implementação de casa-lar regionalizada. De maneira excepcional, será possível implementar esse serviço de acolhimento que normalmente é voltado para crianças e adolescentes de 0 a 18 anos, com abrangência regional. É imprescindível a observância dos critérios que assegurem o menor impacto possível de um serviço que deveria ser municipal e excepcionalmente, tornou-se regional<sup>145</sup>.

Porém, no caso do jovem ameaçado de morte, em analogia ao que aduz as orientações técnicas sobre o acolhimento de crianças e adolescentes, é possível o encaminhamento do jovem para serviço de acolhimento de república em localidade distinta da sua residência<sup>146</sup>. Isto porque o direito à vida não pode ser menosprezado em detrimento da responsabilidade estatal sobre determinada política pública social.

---

<sup>143</sup> CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL; CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Orientações Técnicas:** Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. Brasília: 2009, p. 90. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/orientacoes\\_tecnicas\\_final.pdf](http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/orientacoes_tecnicas_final.pdf). Acesso em: 15 out 2019.

<sup>144</sup> CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL; CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Orientações Técnicas:** Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. Brasília: 2009, p. 92. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/orientacoes\\_tecnicas\\_final.pdf](http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/orientacoes_tecnicas_final.pdf). Acesso em: 15 out 2019.

<sup>145</sup> CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL; CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Orientações Técnicas:** Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. Brasília: 2009, p. 92-93. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/orientacoes\\_tecnicas\\_final.pdf](http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/orientacoes_tecnicas_final.pdf). Acesso em: 15 out 2019.

<sup>146</sup> CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL; CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Orientações Técnicas:** Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. Brasília: 2009, p. 93. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/orientacoes\\_tecnicas\\_final.pdf](http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/orientacoes_tecnicas_final.pdf). Acesso em: 15 out 2019.

Além disso, como forma de impulsionar os municípios na elaboração de lei própria da assistência social e na execução dos programas, benefícios e serviços da assistência social na esfera municipal, o Pacto de Aprimoramento da Gestão do SUAS em sua dimensão municipal, firmado entre o Ministério da Cidadania e os órgãos gestores dos municípios, configura-se importante ferramenta de observância obrigatória neste sentido<sup>147</sup>.

Nessa vertente, a primeira pactuação municipal de gestão do SUAS, conforme determinação legal, ocorreu em 2013, com a aprovação pela Resolução CNAS nº 18/2013, compreendendo o quadriênio 2014-2017<sup>148</sup>. A república, serviço de acolhimento de proteção social especial de alta complexidade, não aparece como prioridade na relação de metas da proteção social constante do pacto ora tratado, o que conduz à reflexão deste fato com a precariedade de implementação do serviço que ainda é realidade nos municípios do país<sup>149</sup>.

Diante dessa precariedade, é possível aferir uma omissão jurídica estatal, que deveria executar a política de república e não a faz ou faz de maneira não satisfatória. Quando existe um dever legal de agir – no caso da república previsto pela Constituição Federal como política pública social parte da assistência social; pelo Plano Nacional de Assistência Social; pela Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais; pelas Orientações Técnicas dos Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes –, e há omissão, esta omissão é considerada juridicamente ofensiva ao ordenamento jurídico brasileiro<sup>150</sup>.

Dessa maneira, resta evidente que o município é o ente federativo responsável, em regra, pela implementação do serviço de acolhimento institucional em república, apesar de pouco ainda ser ofertado pelos municípios brasileiros. Nesse sentido, a

---

<sup>147</sup> MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Pacto de Aprimoramento do Suas**. Publicado em: 22 jun 2015. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/gestao-do-suas/pacto-de-aprimoramento-do-suas>. Acesso em: 15 out 2019.

<sup>148</sup> CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Resolução CNAS nº 18, de 2013**. Dispõe acerca das prioridades e metas específicas para a gestão municipal do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2013/resolucoes-cnas-2013/>. Acesso em: 15 out 2019.

<sup>149</sup> ROSSETTO, Luciana. **República é alternativa para jovem que faz 18 anos sem conseguir adoção**. São Paulo: 2010. Disponível em: <http://g1.globo.com/brasil/noticia/2010/05/república-e-alternativa-para-jovem-que-faz-18-anos-sem-conseguir-adoacao.html>. Acesso em: 15 out 2019.

<sup>150</sup> SILVA, Alessandra Obara Soares da. Inexistência ou ineficiência das políticas públicas e controle judicial. **Revista Eletrônica da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP**, São Paulo, p. 17. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/red/article/viewFile/730/512>. Acesso em: 15 out 2019.

partir do dever legal existente, quando o ente não executa o comando legal, trata-se de omissão do poder público que poderá ser passível de controle judicial em virtude da desobediência.

### 3.3.2 A omissão municipal e o controle judicial

A república é uma política pública social parte da assistência social. Portanto, o seu embasamento legal perpassa pela Constituição Federal e por leis infraconstitucionais específicas. A Carta Magna, no artigo 194, caput, dispõe que a assistência social é parte da seguridade social, eleita pelo constituinte como política pública de responsabilidade estatal e da sociedade. Além disso, especificamente em relação ao jovem, o artigo 227, caput, do texto constitucional, confere ao jovem, dentre outros sujeitos, absoluta prioridade na garantia dos direitos fundamentais, que devem ser afiançados pelo Estado, sociedade e família<sup>151</sup>.

Assim, sob à ótica da Lei Maior, há dois comandos constitucionais que não podem ser negligenciados pela sociedade e pelo Estado: o de assegurar a efetivação da assistência social através de seus programas, benefícios e serviços, e que esta efetivação, envolvendo direitos fundamentais sociais, seja encarada com absoluta prioridade, dentre outros sujeitos, ao jovem. Em sequência, as leis infraconstitucionais específicas da assistência social regulam a determinação constitucional da assistência social<sup>152</sup>.

Nesta vertente, tem-se a Lei Orgânica da Assistência Social que organiza a assistência social a partir de normas gerais e, no que se refere especificamente à república, o arcabouço normativo que a legitima está no Plano Nacional de Assistência Social, aprovado pela Resolução CNAS nº 145/2004, na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, aprovada pela Resolução CNAS nº 109/2009 e nas Orientações Técnicas dos Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes aprovada pela Resolução CNAS/CONANDA nº 01/2009.

---

<sup>151</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 16 out 2019.

<sup>152</sup> SPOŠATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS/Unesco, 2009, p. 39.

Conforme já visto no tópico anterior, a responsabilidade pela execução dos serviços socioassistenciais, como a república, é de responsabilidade dos estados, Distrito Federal e municípios<sup>153</sup>. E, especialmente no que tange à república, a responsabilidade de implementação é dos municípios brasileiros<sup>154</sup>.

À vista disso, os municípios devem obediência ao texto constitucional que determina a efetivação da assistência social como política pública social e confere prioridade ao jovem, sujeito prioritário do serviço de acolhimento em república, na garantia dos seus direitos fundamentais. E, devem obediência à legislação infraconstitucional que direcionam a competência para instituição do serviço de acolhimento ora tratado.

Desse modo, quando a Constituição de 1988, prevê, por exemplo, o quanto previsto no artigo 211, §2º e 212, caput, referente à política nacional de educação, estabelecendo que os Municípios deverão atuar de maneira prioritária no ensino fundamental e na educação infantil com aplicação de percentual mínimo para manutenção e desenvolvimento do ensino, tal conteúdo normativo não é dotado de vagueza ou indeterminação e não são discricionários. Além disso, não se trata de normas programáticas que podem ou não ser implementadas a partir da contingência momentânea. O mesmo se aplica para as políticas públicas da assistência social<sup>155</sup>.

Todavia, a natureza do comando constitucional que faz a previsão das políticas públicas é motivo de divergência para alguns doutrinadores que apresentam a diferença da natureza jurídica como um fator determinante que pode ou não conferir legitimidade à atuação jurisdicional em matéria de política pública.

---

<sup>153</sup> MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME; DEPARTAMENTO DE GESTÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Orientação aos Municípios sobre Regulamentação da Política Municipal de Assistência Social**. Brasília: 2015, p. 09-12. Disponível em:

[https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/cartilhas/cartilha\\_orientacao\\_aos\\_Municipios.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/cartilhas/cartilha_orientacao_aos_Municipios.pdf). Acesso em: 16 out 2019.

<sup>154</sup> CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Resolução CNAS nº 109, de 2009**. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2009/cnas-2009-109-11-11-2009.pdf/view>. Acesso em: 16 out 2019.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Resolução CNAS CONANDA nº 01, de 2009**. Aprova o documento Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia\\_social/resolucoes/2009/Resolucao%20CNAS%20no%2001-%20de%2018%20de%20junho%20de%202009.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/resolucoes/2009/Resolucao%20CNAS%20no%2001-%20de%2018%20de%20junho%20de%202009.pdf). Acesso em: 16 out 2019.

<sup>155</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. A ação civil pública como instrumento de controle judicial das chamadas políticas públicas. In: MILARÉ, Édís (Coord.). **Ação Civil Pública: Lei 7.347/1985 – 15 anos**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, p. 725.

Bráulio Lisboa Lopes, por exemplo, assevera a existência de três categorias de comandos constitucionais: a primeira categoria diz respeito ao comando que institui determinada política pública e foi efetivamente atendido pelo legislador e houve execução pela administração pública de maneira plena; a segunda categoria concerne ao comando que foi cumprido pelo legislador mas a administração pública apenas atendeu parcialmente; a terceira categoria importa no comando que não foi atendido pelo legislador tampouco pelo administrador público e no comando que foi formalmente atendido por ambos mas materialmente é incompatível com o texto da Constituição<sup>156</sup>.

Neste diapasão, a terceira categoria merece atenção em relação à natureza da norma constitucional, averiguando-se a norma como de eficácia plena ou de eficácia limitada. A norma de eficácia plena não depende de lei infraconstitucional para aplicação enquanto a de eficácia limitada exige a edição de lei infraconstitucional. A partir dessa diferenciação, entende-se que a existência de omissão na implementação da norma de eficácia plena é passível de atuação judicial enquanto a de eficácia limitada somente será passível de controle jurisdicional em hipótese de mínimo existencial<sup>157</sup>.

Assim sendo, quem defende este posicionamento, a exemplo de Bráulio Lisboa Lopes, justifica que as normas constitucionais de eficácia limitada trazem em seu conteúdo um desenho geral de competências, atribuições e poderes direcionados à legislação infraconstitucional. Logo, a eficácia estaria atrelada à discricionariedade administrativa e à reserva do possível, não sendo possível a atuação judicial em casos que não envolvam a garantia ao mínimo existencial<sup>158</sup>.

Porém, em acertada contraposição, preleciona Fábio Konder Comparato:

As finalidades próprias da atividade de assistência social, por sua vez, vêm declaradas no art. 203. Escusa lembrar que tais objetivos são juridicamente vinculantes para todos os órgãos do Estado e também para todos os detentores de poder econômico ou social, fora do Estado. A juridicidade das

---

<sup>156</sup> LOPES, Bráulio Lisboa. A atuação do poder judiciário na implementação de políticas públicas: análise de sua legitimidade. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. De Jure – **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Ministério Público do Estado de Minas Gerais, 2014, vol. 13, n. 23, p. 339-340.

<sup>157</sup> LOPES, Bráulio Lisboa. A atuação do poder judiciário na implementação de políticas públicas: análise de sua legitimidade. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. De Jure – **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Ministério Público do Estado de Minas Gerais, 2014, vol. 13, n. 23, p. 340-342.

<sup>158</sup> LOPES, Bráulio Lisboa. A atuação do poder judiciário na implementação de políticas públicas: análise de sua legitimidade. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. De Jure – **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Ministério Público do Estado de Minas Gerais, 2014, vol. 13, n. 23, p. 340-342.

normas que simplesmente declaram tais fins (as Zielnormen dos alemães), ou que impõem a realização de determinado programa de atividades – as normas propriamente programáticas –, já não pode ser posta em dúvida, nesta altura da evolução jurídica<sup>159</sup>.

Nesse sentido, é possível o controle judicial em caso de omissão do poder público, a partir da ação civil pública que é ação coletiva, que visa ofertar atividade judicial ampla no controle para a implementação das políticas públicas imprescindíveis à efetivação, principalmente, dos direitos fundamentais sociais. No que diz respeito à legitimidade, o Ministério Público tem a responsabilidade de propor ao Poder Judiciário um efetivo controle do poder público na implementação de políticas públicas vinculadas pela Lei Maior de 1988 nas áreas sociais como a assistência social<sup>160</sup>.

Conforme o artigo 129, III, da Constituição Federal, é função institucional do Ministério Público promover a ação civil pública para proteger o patrimônio público e social, o meio ambiente e outros interesses difusos e coletivos<sup>161</sup>. Além disso, a Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), aponta em seu artigo 1º para o rol de hipóteses de violação que cabe a ação civil pública, compreendendo além das questões mencionadas no referido artigo constitucional, outras questões como danos causados aos grupos raciais, étnicos e religiosos em sua honra e dignidade<sup>162</sup>.

Logo, a ação civil pública ou ação coletiva visa defender interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos. Esta ferramenta processual proporcionada a possibilidade de se exigir condutas corretas por parte de entidades privadas e a atenção ao bem-estar social, além de ser meio para que o Estado conceda direitos sociais, no respeito a princípios como da dignidade da pessoa humana e da cidadania<sup>163</sup>.

---

<sup>159</sup> COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 35, n. 138, 1998, p. 45. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/364/r138-04.pdf?sequence=4>. Acesso em: 17 out 2019.

<sup>160</sup> CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Controle Judicial das Omissões do Poder Público**. São Paulo: Saraiva, 2008, 2 ed, p. 470.

<sup>161</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 17 out 2019.

<sup>162</sup> BRASIL. **Lei nº 7.347**, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Brasília, DF, 24 jul. 1985. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm). Acesso em: 17 out 2019.

<sup>163</sup> AUGUSTO, Marcela Vaz; ANDRÉA, Gianfranco Faggin Mastro. Ações coletivas como instrumento de concretização de políticas públicas: o caso do ativismo judicial dialógico no TJSP. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, vol. 97, 2016, p. 10-11. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_bol\\_2006/RDConsInter\\_n.97.10\\_1.PDF](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RDConsInter_n.97.10_1.PDF). Acesso em: 17 out 2019.

Dessa maneira, em que pese existam argumentos no sentido de que existe uma escolha discricionária do administrador público que deve observar o caráter universal e seletivo das políticas públicas e que o resultado da escolha partiria de uma seleção racional do administrador com base no interesse público, sendo uma escolha de prioridades<sup>164</sup>, não é possível admitir tal argumentação vez que a sua justificativa pautada no juízo de conveniência e oportunidade do poder público, não compactua com a omissão apresentada por ele no cumprimento de um dever constitucional<sup>165</sup>.

Além do mais, princípios como da indisponibilidade do interesse público, obrigatoriedade do desempenho da atividade administrativa, justiça social, entre outros, que são princípios constitucionais basilares na atuação do poder público, delimitam e reduzem a discricionariedade administrativa pública<sup>166</sup>.

Desse modo, a discricionariedade ora tratada se refere à maneira como o poder público realiza o comando constitucional e não à escolha se ele realizaria ou não o comando. Se a Constituição de 1988 determina a prestação de serviço ou benefício social, não cabe discricionariedade pública na averiguação de prestação ou não do que é determinado. Somente é possível se prever certa liberdade se o direito conferir em relação à forma como será ofertada a prestação. Vale ressaltar, ainda, que essa forma deve visar a ideal, com o pleno alcance do que prevê a disposição constitucional, a fim de satisfazer plenamente o interesse da coletividade<sup>167</sup>.

Portanto, o argumento que correlaciona as políticas públicas e os atos exclusivamente políticos ou discricionários não se sustenta por falta de fundamentação jurídica e técnica. Apesar de toda a discussão doutrina que envolve os atos exclusivamente políticos e os atos discricionários do poder público, há uma redução à uma falsa problemática pois se um ato é puramente político, como por exemplo a adesão a tratado de cooperação internacional, ou se um ato é puramente discricionário, a exemplo de incentivo governamental para fomento de certo setor da economia, não

---

<sup>164</sup> LOPES, Bráulio Lisboa. A atuação do poder judiciário na implementação de políticas públicas: análise de sua legitimidade. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. De Jure – **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Ministério Público do Estado de Minas Gerais, 2014, vol. 13, n. 23, p. 332.

<sup>165</sup> CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Controle Judicial das Omissões do Poder Público**. São Paulo: Saraiva, 2008, 2 ed, p. 470.

<sup>166</sup> CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Controle Judicial das Omissões do Poder Público**. São Paulo: Saraiva, 2008, 2 ed, p. 470.

<sup>167</sup> CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Controle Judicial das Omissões do Poder Público**. São Paulo: Saraiva, 2008, 2 ed, p. 471.

haveria um histórico de lesão temida ou sofrida capaz de ensejar no interesse de agir do Poder Judiciário<sup>168</sup>.

Logo, infere-se que a administração pública não possui total liberdade para executar as políticas públicas. Os princípios acima mencionados, dentre outros, compõem um parâmetro principiológico fixado pelo constituinte originário no artigo 3º da Carta Magna que precisa ser observado, pois são objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil<sup>169</sup>.

Ademais, outra questão a ser pontuada é a da não aplicação pelo Poder Executivo dos recursos vinculados aos serviços públicos dispostos em lei orçamentária. Alega-se escassez de recursos mas há municípios brasileiros que se gasta mais dinheiro em divertimentos populares como o carnaval ou a manutenção da Câmara Municipal, do que na saúde pública. O Estado pode e deve deslocar recursos de outros setores com recursos não vinculados a fim de alcançar a situação descrita. Os direitos fundamentais sociais não são efetivados sem o respectivo dever do poder público<sup>170</sup>.

Assim sendo, quando há desobediência constitucional por omissão de políticas públicas, ou seja, quando o poder público se absteve em prestação que lhe era devida, como, por exemplo, na assistência aos carentes, é possível a sindicalização incidentalmente por meio de ação civil pública. Portanto, defende-se o controle feito pelo Judiciário da constitucionalidade das omissões relacionadas à implementação das políticas públicas, em que a ação civil pública se revela muito pertinente<sup>171</sup>.

Nesta sequência, resta pacificada a falsa objeção à judicialização das políticas públicas. O controle de constitucionalidade passível neste cenário tem a finalidade de concretizar as políticas públicas e assegurar os meios a serem empregados para o alcance da finalidade<sup>172</sup>.

---

<sup>168</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. A ação civil pública como instrumento de controle judicial das chamadas políticas públicas. In: MILARÉ, Édis (Coord.). **Ação Civil Pública: Lei 7.347/1985 – 15 anos**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, p. 728.

<sup>169</sup> CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Controle Judicial das Omissões do Poder Público**. São Paulo: Saraiva, 2008, 2 ed, p. 472.

<sup>170</sup> SANTOS, Fernando. A efetividade dos direitos fundamentais sociais e o controle das políticas públicas à luz da teoria dos princípios. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 44, n. 175, 2007, p. 223-224. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/44/175/ril\\_v44\\_n175\\_p219.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/44/175/ril_v44_n175_p219.pdf). Acesso em: 17 out 2019.

<sup>171</sup> CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Controle Judicial das Omissões do Poder Público**. São Paulo: Saraiva, 2008, 2 ed, p. 473.

<sup>172</sup> COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 35, n. 138, 1998, p. 46. Disponível em:



Seguidamente, possibilita-se o embate das políticas públicas com os objetivos constitucionais de força vinculante acerca das atividades governamentais a partir do controle de constitucionalidade feito pela via judicial. Nessa vertente, a ação civil pública é um meio extremamente eficaz para alcançar esse embate<sup>173</sup>.

A doutrina e jurisprudência conduz o pensamento da política pública como conduta decorrente de ação ou de omissão do administrador público, para a execução do conteúdo disposto em norma constitucional ou infraconstitucional. Nesse sentido, sujeita-se ao controle feito pelo Poder Judiciário de maneira ampla, com especial atenção à eficiência da maneira de execução e dos resultados atingidos<sup>174</sup>.

Assim, a judicialização da questão por meio da ação civil pública, revela-se como o rumo para a tutela dos direitos sociais, de maneira que haja a efetivação das políticas públicas com a aplicação dos princípios constitucionais<sup>175</sup>. Os direitos fundamentais sociais reclamam a intervenção estatal através da ação social, concretizada a partir de políticas públicas. Então os direitos fundamentais sociais e as políticas públicas figuram dois lados de uma mesma face. O juízo de oportunidade e conveniência não impedem e nem podem o controle judicial. Em vista disso, o Poder Judiciário tem o condão de analisar a jurisdição e constitucionalidade das políticas públicas já instituídas e determinar a execução das políticas alvo de omissão do poder público<sup>176</sup>.

Sendo assim, quando o poder público municipal não implementa a política pública social intitulada acolhimento institucional em república, descumprindo dever constitucional e legal, incorre em omissão passível de controle judicial, que deve ser feito a fim de assegurar os direitos fundamentais sociais, especialmente, em relação ao jovem que é destinatário prioritário da república, na situação de egresso de

---

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/364/r138-04.pdf?sequence=4>. Acesso em: 17 out 2019.

<sup>173</sup> CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Controle Judicial das Omissões do Poder Público**. São Paulo: Saraiva, 2008, 2 ed, p. 473.

<sup>174</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. A ação civil pública como instrumento de controle judicial das chamadas políticas públicas. In: MILARÉ, Édís (Coord.). **Ação Civil Pública: Lei 7.347/1985 – 15 anos**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, p. 730-731.

<sup>175</sup> AUGUSTO, Marcela Vaz; ANDRÉA, Gianfranco Faggin Mastro. Ações coletivas como instrumento de concretização de políticas públicas: o caso do ativismo judicial dialógico no TJSP. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, vol. 97, 2016, p. 11. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_boletim\\_2006/RDConsInter\\_n.97.10\\_1.PDF](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_boletim_2006/RDConsInter_n.97.10_1.PDF). Acesso em: 17 out 2019.

<sup>176</sup> SANTOS, Fernando. A efetividade dos direitos fundamentais sociais e o controle das políticas públicas à luz da teoria dos princípios. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 44, n. 175, 2007, p. 227. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/44/175/ril\\_v44\\_n175\\_p219.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/44/175/ril_v44_n175_p219.pdf). Acesso em: 18 out 2019.

acolhimento institucional e possui prioridade absoluta constitucionalmente assegurada acerca da garantia dos direitos fundamentais.

Destarte, posto que a omissão enseja na necessidade de tutela de um interesse coletivo, o meio adequado para a realização do controle é respaldado pela ação civil pública, legitimada a partir da defesa, entre outras questões, de interesses difusos e coletivos, a partir da ação do Ministério Público que é o legitimado ativo para sua propositura conforme o texto constitucional.

#### **4 A SITUAÇÃO DAS REPÚBLICAS NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

O presente capítulo objetiva realizar um panorama da situação das repúblicas nos municípios brasileiros. Conforme já visto nos capítulos anteriores, a política pública de acolhimento em república é destinada prioritariamente ao jovem egresso de acolhimento institucional. Nesse sentido, a análise feita perpassa pela situação dos municípios brasileiros, afinal, são os responsáveis pela implementação do serviço de proteção social de alta complexidade.

Assim, a partir dos comandos dispostos nos artigos 223 e 227 da Constituição de 1988, atrelados às normas infraconstitucionais como a Lei Orgânica da Assistência Social, o Estatuto da Juventude e as Resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social já mencionadas exaustivamente ao longo deste trabalho, tem-se um dever constitucional e legal conferido aos municípios, que em caso de descumprimento por omissão, configura omissão jurídica passível de controle judicial.

Nesse sentido, comparando-se o número de adolescentes com 17 anos de idade cadastrados para adoção, portanto, desconexos de qualquer vínculo familiar, e o número de abrigos para jovens egressos de acolhimento institucional em repúblicas, percebe-se uma clara discrepância.

Isto porque, infelizmente, a probabilidade de adoção para um adolescente prestes a completar a maioridade em abrigo é extremamente baixa e, aliado ao fato de que na maioria das vezes esse adolescente passou muito tempo institucionalizado e não teve sua autonomia preparada de maneira satisfatória para prover suas necessidades básicas sem o amparo do Estado, é inevitável a associação de que esse adolescente será, provavelmente, usuário do serviço social de república.

Desse modo, não resta alternativa para efetivação do comando constitucional e legal senão a judicialização da questão por meio de ação civil pública. Apesar de ainda pequena a movimentação para a cobrança judicial, municípios como Fortaleza e Rio de Janeiro já foram obrigados judicialmente a cumprir o comando supracitado.

Neste diapasão, o principal impacto é humano. Direitos fundamentais são negados a quem é destinatário prioritário. A insuficiência de repúblicas impacta a fase de transição da adolescência para a vida adulta, ou seja, nega o desenvolvimento pessoal de jovens, não garantindo seus direitos fundamentais.

#### 4.1 UM PANORAMA DA SITUAÇÃO DAS REPÚBLICAS NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

No que se refere aos dados estatísticos sobre as políticas públicas sociais de acolhimento institucional no Brasil, atualmente, pouco é sistematizado no sentido de possibilitar um panorama nacional da situação desses serviços a partir da análise da execução das políticas pelos entes federativos responsáveis.

Nessa sequência, o Sistema Único de Assistência Social – SUAS possui um sistema nacional de informação a fim de ofertar um canal de comunicação da assistência social e o acesso a dados sobre a execução da Política Nacional de Assistência Social – PNAS. A proposta do SUAS é oferecer informações sobre o repasse de recursos, programas, serviços e benefícios socioassistenciais, convênios entre os entes e entidades não governamentais, e informações de gestão<sup>177</sup>.

Todavia, é possível perceber com o acesso à plataforma digital do SUAS que a proposta de acesso à informação não é bem concretizada na prática. Apesar disso, tem-se o Censo SUAS que é um meio de reunião de informações prestadas pelos gestores das esferas municipal e estadual com o objetivo de delinear o escopo de gestão e de oferta dos serviços socioassistenciais. São aplicados questionários aos órgãos gestores para mapear informações que subsidiem a melhoria do sistema como um todo<sup>178</sup>.

Dessa maneira, o Censo SUAS é elaborado através de questionários eletrônicos que possuem aplicação anual, com um prazo mínimo para preenchimento de 30 dias. Os questionários ficam disponíveis no portal da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI, e são respondidos apenas pelos órgãos de gestão estaduais e municipais e pelos conselhos estaduais e municipais de assistência social. Os questionários são submetidos a um processo de análise para compilação das informações necessárias e a organização dos dados em uma estrutura final com a

---

<sup>177</sup> MINISTÉRIO DA CIDADANIA; SECRETARIA ESPECIAL DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Carta de serviços ao usuário**. Disponível em: <http://mds.gov.br/aceso-a-informacao/mds-pra-voce/carta-de-servicos/gestor/assistencia-social/suas>. Acesso em: 20 out 2019.

<sup>178</sup> MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL; SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DE INFORMAÇÃO; SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Censo SUAS 2017: análise dos componentes sistêmicos da política nacional de assistência social**. Brasília: 2016, p. 22. Disponível em: [https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Censo%20SUAS%202017%20\(1\).pdf](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Censo%20SUAS%202017%20(1).pdf). Acesso em: 20 out 2019.

documentação das bases resultantes dos questionários<sup>179</sup>.

À vista disso, com base no acesso à plataforma digital do portal do Censo SUAS, até o mês de outubro de 2019, somente foi publicado em versão final para impressão, o Censo SUAS 2017<sup>180</sup>. A partir da análise do referido censo, é possível perceber que pouco se consegue extrair sobre dados efetivos de quantidade de unidades de acolhimento nos municípios brasileiros e do perfil de público alvo que apresenta demanda não satisfeita.

Neste diapasão, o Censo SUAS 2018 ainda não foi transformado até o período supracitado em documento final mas apresenta em forma de reunião em estado bruto dos questionários, maiores indícios dos dados mencionados, apesar de também não alcançarem o suficiente. Desse modo, acerca especificamente dos serviços de acolhimento, 5.679 unidades de acolhimento municipais responderam aos questionários apresentados pelo censo. Desse número total, a maior concentração está nas regiões sul e sudeste, com percentual em 21,3% e 53,7% das unidades, respectivamente<sup>181</sup>.

Assim, estados como São Paulo apresentam dentre o número total de unidades, 28,7% de unidades enquanto estados como o Piauí apresentam apenas 0,2% de unidades<sup>182</sup>. Em que pese o contingente populacional não seja uniforme em todos os estados da federação, percebe-se a partir da análise dos dados do Censo SUAS 2018 que há uma pungente discrepância na distribuição de unidades de acolhimento pelo país.

Ademais, referente ao público atendido pelas unidades municipais que responderam ao questionário do SUAS, com foco voltado ao público que abrange o objeto dessa

---

<sup>179</sup> MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL; SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DE INFORMAÇÃO; SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Censo SUAS 2017**: análise dos componentes sistêmicos da política nacional de assistência social. Brasília: 2016, p. 24-25. Disponível em: [https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmeps/ferramentas/docs/Censo%20SUAS%202017%20\(1\).pdf](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmeps/ferramentas/docs/Censo%20SUAS%202017%20(1).pdf). Acesso em: 20 out 2019.

<sup>180</sup> MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Portal Censo SUAS**. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmeps/portal-censo/>. Acesso em: 20 out 2019.

<sup>181</sup> MINISTÉRIO DA CIDADANIA; SECRETARIA ESPECIAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL; SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL; DEPARTAMENTO DE GESTÃO DO SUAS. **Censo SUAS 2018 – Resultados Nacionais, Unidades de Acolhimento**. Brasília: 2019, p. 10. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmeps/portal-censo/>. Acesso em: 22 out 2019.

<sup>182</sup> MINISTÉRIO DA CIDADANIA; SECRETARIA ESPECIAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL; SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL; DEPARTAMENTO DE GESTÃO DO SUAS. **Censo SUAS 2018 – Resultados Nacionais, Unidades de Acolhimento**. Brasília: 2019, p. 11. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmeps/portal-censo/>. Acesso em: 22 out 2019.

pesquisa, do total de 5.679 unidades de acolhimento municipais, 49,6% são destinadas ao público de criança e adolescente, e apenas 0,6% (32 unidades) para jovens egressos de serviço de acolhimento para criança e adolescente. Além disso, apesar de 32 unidades municipais atenderem ao público de jovens referido, somente 30 delas são de fato repúblicas para jovens<sup>183</sup>, o que leva à conclusão de que 2 unidades acolhem, em desobediência ao quanto determinado pela legislação específica, além dos jovens, outros tipos de público.

Ainda, é importante a observação de que a partir dos dados destas unidades municipais, no que se refere à crianças e adolescentes que retornaram às suas famílias de origem: 9,5% das unidades tiveram de 1 a 2 crianças e adolescentes que retornaram às suas famílias; 11,1% das unidades tiveram de 3 a 5 crianças e adolescentes que retornaram; 11,2% das unidades tiveram de 6 a 10 crianças e adolescentes com retorno; 6,8% das unidades tiveram de 11 a 20 crianças e adolescentes; 2,2% das unidades tiveram de 21 a 40 crianças e adolescentes; 0,4% das unidades tiveram de 41 a 60 crianças e adolescentes; 0,3% das unidades tiveram mais de 60 crianças e adolescentes<sup>184</sup>.

Já 8,3% das unidades não tiveram crianças e adolescentes que retornaram às suas famílias de origem e 50,3% das unidades municipais não apresentaram esses dados<sup>185</sup>. Com base nestes percentuais, 8,3% de unidades com retorno infrutífero de crianças e adolescentes a seus lares, revela um número expressivo. E, o fato de 50,3% das unidades municipais não apresentarem os dados de retorno desse público a seus lares, expõe a gravidade da ausência de informações que são de extrema importância, afinal, o que está em pauta é um dos principais objetivos do acolhimento institucional, a saber, o retorno do seu público alvo às famílias de origem<sup>186</sup>.

---

<sup>183</sup> MINISTÉRIO DA CIDADANIA; SECRETARIA ESPECIAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL; SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL; DEPARTAMENTO DE GESTÃO DO SUAS. **Censo SUAS 2018** – Resultados Nacionais, Unidades de Acolhimento. Brasília: 2019, p. 12. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/portal-censo/>. Acesso em: 22 out 2019.

<sup>184</sup> MINISTÉRIO DA CIDADANIA; SECRETARIA ESPECIAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL; SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL; DEPARTAMENTO DE GESTÃO DO SUAS. **Censo SUAS 2018** – Resultados Nacionais, Unidades de Acolhimento. Brasília: 2019, p. 17. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/portal-censo/>. Acesso em: 22 out 2019.

<sup>185</sup> MINISTÉRIO DA CIDADANIA; SECRETARIA ESPECIAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL; SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL; DEPARTAMENTO DE GESTÃO DO SUAS. **Censo SUAS 2018** – Resultados Nacionais, Unidades de Acolhimento. Brasília: 2019, p. 17. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/portal-censo/>. Acesso em: 22 out 2019.

<sup>186</sup> MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME; SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: 2004, p. 37. Disponível

Outrossim, acerca do encaminhamento de crianças e adolescentes à família substituta, 12,6% das unidades municipais encaminharam de 1 a 2 crianças e adolescentes à família substituta, 8,8% das unidades encaminharam de 3 a 5 crianças e adolescentes, 4,4% das unidades encaminharam de 6 a 10 crianças e adolescentes, 1,5% das unidades encaminharam de 11 a 20 crianças e adolescentes, 0,2% das unidades encaminharam de 21 a 40 crianças e adolescentes. Ademais, 22,1% das unidades realizaram nenhum encaminhamento e 50,4% não informaram<sup>187</sup>.

Mais uma vez, revela-se alarmante o número de unidades de acolhimento municipais especificamente voltadas às crianças e adolescentes que não ofertaram informações de extrema importância para o sistema da assistência social. O acolhimento institucional de crianças e adolescentes possui caráter excepcional, com objetivo de resguardar seus direitos fundamentais e reinserir, da maneira mais breve possível, esse público para sua família de origem<sup>188</sup> ou na impossibilidade, a colocação em família substituta<sup>189</sup>.

Além disso, 22,1% de unidades municipais de acolhimento de crianças e adolescentes não alcançaram o encaminhamento à família substituta. Isto significa dizer que um número expressivo de unidades não concretizou o objetivo de ser o acolhimento para este público alvo excepcional, tanto pela reinserção na família de origem quanto pela colocação em família substituta.

Logo, sobre as unidades municipais de acolhimento para crianças e adolescentes, é possível inferir a partir dos dados uma enorme negligência na sistematização de informações que revelam os principais objetivos deste tipo de acolhimento: a reinserção familiar ou a colocação em família substituta. Não bastasse isso, são expressivos os números que apontam para a tentativa infrutífera de alcance desses

---

em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf). Acesso em: 22 out 2019.

<sup>187</sup> MINISTÉRIO DA CIDADANIA; SECRETARIA ESPECIAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL; SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL; DEPARTAMENTO DE GESTÃO DO SUAS. **Censo SUAS 2018 – Resultados Nacionais, Unidades de Acolhimento**. Brasília: 2019, p. 18. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/portal-censo/>. Acesso em: 22 out 2019.

<sup>188</sup> MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME; SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: 2004, p. 37. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf). Acesso em: 22 out 2019.

<sup>189</sup> SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL; CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília: 2009, p. 44. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/tipificacao.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf). Acesso em: 22 out 2019.

objetivos.

Nesse seguimento, tal cenário contribui para a construção da demanda de repúblicas para jovens egressos de acolhimento institucional para crianças e adolescentes pois além de os dados no que tange à não reinserção familiar e não colocação em família substituta revelarem com expressividade um percentual de crianças e adolescentes que ultrapassam o caráter transitório do acolhimento, a desinformação em percentual elevado acerca desses dados obsta um dos objetivos do sistema de informação nacional do SUAS que é o de utilizar os dados apresentados para averiguar as deficiências do sistema e promover a sua melhoria a fim de alcançar com efetividade a proposta da assistência social<sup>190</sup>.

Nesse sentido, a demanda de repúblicas nasce principalmente a partir do longo período de institucionalização da criança ou adolescente<sup>191</sup>. A não transitoriedade de política pública que deveria ser transitória, impacta diretamente a vida desses indivíduos. Assim, os dados revelam que somada a média das regiões norte, nordeste, sudeste, sul e centro oeste sobre período de acolhimento nas unidades municipais, cerca de 10 unidades em média no país possuem um número médio de pessoas acolhidas com menos de 1 mês de acolhimento para 20 unidades com período de acolhimento em mais de 6 anos<sup>192</sup>.

Neste diapasão, o fator de longo processo de institucionalização produz impacto principalmente pois o adolescente que se encontra em idade avançada em acolhimento institucional para crianças e adolescente e restadas infrutíferas as tentativas de reinserção à família de origem, dificilmente conseguirá ser adotado. Isto porque, de acordo com o Cadastro Nacional de Adoção, a proporção de adolescentes a partir de 15 anos disponíveis para adoção e o percentual de casais interessados

---

<sup>190</sup> MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL; SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DE INFORMAÇÃO; SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Censo SUAS 2017**: análise dos componentes sistêmicos da política nacional de assistência social. Brasília: 2016, p. 24-25. Disponível em: [https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/ferramentas/docs/Censo%20SUAS%202017%20\(1\).pdf](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/ferramentas/docs/Censo%20SUAS%202017%20(1).pdf). Acesso em: 22 out 2019.

<sup>191</sup> MORAES MARTINEZ, Ana Laura; SOARES-SILVA, Ana Paula. O momento da saída do abrigo por causa da maioridade: a voz dos adolescentes. **Psicologia em Revista**, Belo Horizonte, v. 14, n. 2, 2008, p. 116. Disponível em: [http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1677-11682008000200008&lng=pt&nrm=iso](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1677-11682008000200008&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 22 out. 2019.

<sup>192</sup> MINISTÉRIO DA CIDADANIA; SECRETARIA ESPECIAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL; SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL; DEPARTAMENTO DE GESTÃO DO SUAS. **Censo SUAS 2018** – Resultados Nacionais, Unidades de Acolhimento. Brasília: 2019, p. 23. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/portal-censo/>. Acesso em: 22 out 2019.



nessa faixa-etária está longe do equilíbrio.

Com base nos dados até o mês de outubro de 2019, apresentados pelo Cadastro Nacional de Adoção, são os números de pretendentes: 101 pretendentes que aceitam adolescentes com até 15 anos de idade, 73 pretendentes que aceitam adolescentes com até 16 anos de idade, 72 pretendentes que aceitam adolescentes com até 17 anos de idade e 219 pretendentes que aceitam adolescentes com até 17 anos de idade e 11 meses. Dessa maneira, há um total de 465 pretendentes para adoção de adolescentes entre 15 e 17 anos para um total de 2.120 adolescentes disponíveis para adoção<sup>193</sup>.

Nessa vertente, mister-se faz destacar que este adolescente incluído no cadastro supracitado não possui possibilidade de reinserção junto à família de origem e por isso é tentada a sua colocação em família substituta, conforme aduz o artigo 39, §1º, do Estatuto da Criança e do Adolescente<sup>194</sup>, a partir da inclusão no Cadastro Nacional de Adoção. Logo, a alta desproporcionalidade entre pretendentes interessados na chamada adoção tardia e os adolescentes disponíveis para esta adoção, revelam uma consequência inevitável: o desligamento do acolhimento institucional sem o alcance da reinserção familiar ou colocação em família substituta.

Não bastasse isso, é muito provável que este adolescente que completa a maioria em acolhimento institucional para crianças e adolescentes sem o êxito de retorno para seu lar tampouco a adoção como outro caminho, chega a este ponto sem o preparo suficiente da sua autonomia para prover as suas necessidades básicas sem o apoio direto da assistência social.

Nesse sentido, está disposto no Censo SUAS 2018 sobre as unidades de acolhimento dos municípios brasileiros que 9,2% das unidades não possuem Projeto Político-Pedagógico, 40,9% possuem e 50% não informaram. No que se refere ao Plano Individual de Acolhimento – PIA, de cada pessoa acolhida, 84,1% das unidades realizam o plano enquanto 15,9% não realizam<sup>195</sup>.

---

<sup>193</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Cadastro Nacional de Adoção** – Relatórios estatísticos. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnanovo/pages/publico/index.jsf>. Acesso em 23 out 2019.

<sup>194</sup> Art. 39. A adoção de criança e de adolescente rege-se-á segundo o disposto nesta Lei.

§ 1º A adoção é medida excepcional e irrevogável, à qual se deve recorrer apenas quando esgotados os recursos de manutenção da criança ou adolescente na família natural ou extensa, na forma do parágrafo único do art. 25 desta Lei. [...]

<sup>195</sup> MINISTÉRIO DA CIDADANIA; SECRETARIA ESPECIAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL; SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL; DEPARTAMENTO DE GESTÃO DO SUAS.

Nesta sequência, o Projeto Político-Pedagógico busca direcionar o serviço de acolhimento no seu funcionamento como um todo. A partir dele é regulado o funcionamento interno da unidade, a articulação entre a unidade e a rede local para a efetivação integrada dos objetivos do serviço bem como o relacionamento da unidade com as famílias e à comunidade<sup>196</sup>. Portanto, 50% das unidades municipais de acolhimento não prestaram a informação sobre a execução de projeto próprio e 9,2% das unidades não possuem um.

Ademais, o Plano Individual de Acolhimento – PIA, visa constar em um documento os objetivos, estratégias e ações a serem desenvolvidas pelo serviço de acolhimento a fim de superar as questões que ensejaram na demanda individual pelo serviço<sup>197</sup>. Conforme os dados ora tratados, 15,9% das unidades de acolhimento não realizam esse plano.

Além disso, 87% das unidades municipais que responderam ao questionamento acerca da articulação entre a unidade e unidades educacionais – creches, escolas e universidades, declararam não possuir tal articulação e 13% declararam que o serviço ou a instituição educacional não é existente no município<sup>198</sup>.

Somente com base nos dados apresentados, é possível inferir que dos 2.120 adolescentes disponíveis para adoção com idade entre 15 e 17 anos, a grande maioria não será colocada em família substituta e chegará ao fim da institucionalização deficitário em seu preparo para o enfrentamento da vida na fase de transição que compreende a adolescência e a vida adulta. Portanto, se comparado esse cenário com as 32 unidades de acolhimento existentes nos municípios brasileiros para jovens egressos de acolhimento institucional, levando-se em consideração que cada unidade

---

**Censo SUAS 2018** – Resultados Nacionais, Unidades de Acolhimento. Brasília: 2019, p. 26-27. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/portal-censo/>. Acesso em: 23 out 2019.

<sup>196</sup> CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL; CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Orientações Técnicas:** Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. Brasília: 2009, p. 43-44. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/orientacoes\\_tecnicas\\_final.pdf](http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/orientacoes_tecnicas_final.pdf). Acesso em: 23 out 2019.

<sup>197</sup> CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL; CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Orientações Técnicas:** Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. Brasília: 2009, p. 26. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/orientacoes\\_tecnicas\\_final.pdf](http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/orientacoes_tecnicas_final.pdf). Acesso em: 23 out 2019.

<sup>198</sup> MINISTÉRIO DA CIDADANIA; SECRETARIA ESPECIAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL; SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL; DEPARTAMENTO DE GESTÃO DO SUAS. **Censo SUAS 2018** – Resultados Nacionais, Unidades de Acolhimento. Brasília: 2019, p. 38. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/portal-censo/>. Acesso em: 23 out 2019.

de república deverá conter no máximo de 6 jovens<sup>199</sup>, chega-se a um total de 192 vagas disponíveis para um contingente que não será expressivamente menor que 2.120 jovens.

À vista disso, a situação das repúblicas nos municípios brasileiros, em um panorama geral, até mesmo com base em dados mais abrangentes como os aqui tratados, denota que este serviço de proteção social de alta complexidade está longe de ser o adequado em sua oferta para aqueles que apresentam a necessidade do serviço.

#### 4.2 A JUDICIALIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E A DEMANDA DE REPÚBLICAS

Diante da oferta insuficiente de repúblicas pelos municípios brasileiros, não resta outra alternativa para sanar tal condição que a judicialização da questão. Se as políticas públicas que visam ofertar a garantia de direitos fundamentais a crianças e adolescentes já são consideradas tardias pois posteriores ao Estatuto da Criança e do Adolescente, mais sensível é a questão relacionada aos jovens, visto que somente a partir da Emenda Constitucional nº 65, de 2010, passou-se a eleger esse público no texto constitucional como necessário de um olhar mais atento do Estado na garantia de direitos fundamentais<sup>200</sup> que durante muito tempo lhes foram negados.

Nessa vertente, as políticas públicas sociais, entendidas como ações afirmativas, são de extrema importância para concretizar o que objetiva o texto da Lei Maior e afiançar os direitos fundamentais. Não é outro o entendimento de Joaquim Barbosa:

As ações afirmativas podem ser definidas como um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate à discriminação racial, de gênero, por deficiência física e de origem nacional, bem como para corrigir ou mitigar os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e o emprego<sup>201</sup>.

---

<sup>199</sup> CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL; CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Orientações Técnicas**: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. Brasília: 2009, p. 86. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/orientacoes\\_tecnicas\\_final.pdf](http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/orientacoes_tecnicas_final.pdf). Acesso em: 23 out 2019.

<sup>200</sup> BRASIL. **Emenda Constitucional nº 65, de 2010**. Altera a denominação do Capítulo VII do Título VIII da Constituição Federal e modifica o seu art. 227, para cuidar dos interesses da juventude. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc65.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc65.htm). Acesso em: 24 out. 2010.

<sup>201</sup> GOMES, Joaquim Benedito Barbosa. A recepção do instituto da ação afirmativa pelo Direito Constitucional brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 38, n. 151, 2001, p. 135.

Nesse sentido, quando a ação afirmativa de caráter compulsório como a república – com a compulsoriedade atrelada ao fato de ser parte de objetivo da atividade da assistência social que vincula os órgãos do Poder Público<sup>202</sup> –, não possui pelo município o cumprimento adequado acerca do seu dever legal, incorre-se em omissão administrativa em virtude do não atendimento à demanda. Há, portanto, um interesse coletivo pois se trata de direito transindividual de titularidade de um grupo<sup>203</sup>, a saber, o grupo de jovens egressos de acolhimento institucional.

Neste diapasão, a judicialização das demandas se faz através da propositura de ação civil pública que se traduz no meio adequado à busca de proteção, dentre outras questões, de interesses coletivos, conforme artigo 129, III, da Constituição Federal<sup>204</sup>. Assim sendo, a questão de judicialização da demanda de repúblicas envolve questões como a legitimidade jurídica para a propositura da referida ação, a invocação por parte dos municípios do princípio da separação dos poderes a fim de afastar a interferência do Poder Judiciário na questão e assentar que se trata de política pública discricionária, além da argumentação também por parte do ente federativo da reserva do possível.

À exemplo disto, o município do Rio de Janeiro foi alvo de ação civil pública em decorrência da omissão administrativa na execução da república de jovens. Assim, a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro propôs a referida ação contra o município requerendo a condenação do réu para criar, executar e manter de maneira permanente as repúblicas conforme orientação da legislação específica – Resolução CNAS/CONANDA nº 01/2009, Resolução CNAS nº 145/2004 e Resolução CNAS nº 109/2009<sup>205</sup>.

---

Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/705/r151-08.pdf>. Acesso em: 24 out 2019.

<sup>202</sup> COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 35, n. 138, 1998, p. 45. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/364/r138-04.pdf?sequence=4>. Acesso em: 24 out. 2019.

<sup>203</sup> JÚNIOR, Hermes Zaneti. **Direitos coletivos lato sensu**: a definição conceitual dos direitos difusos, dos direitos coletivos stricto sensu e dos direitos individuais homogêneos. Academia Brasileira de Direito Processual Civil. Disponível em: [http://www.abdpc.org.br/abdpc/artigos/Hermes%20Zaneti%20Jr\(2\)%20-%20formatado.pdf](http://www.abdpc.org.br/abdpc/artigos/Hermes%20Zaneti%20Jr(2)%20-%20formatado.pdf). Acesso em: 24 out. 2019.

<sup>204</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 25 out. 2019.

<sup>205</sup> RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Apelação Cível nº 0251900-16.2012.8.19.0001**. Décima Sexta Câmara Cível. Relator: Des. Mauro Dickstein. Julgado em 12 jul. 2016. Disponível em:

A Defensoria baseou seu pedido, além da legislação específica sobre o tema, no artigo 227, da Constituição Federal que a partir da Emenda Constitucional nº 65/2010 incluiu os jovens no princípio de absoluta prioridade na promoção dos direitos fundamentais, sendo a república, um tipo dessa promoção. Também foi arguido que a Lei Orgânica da Assistência Social aponta para a necessidade dos municípios em estruturar sua rede de atendimentos para garantir a tutela específica dos direitos dos jovens, nesse caso, os egressos de acolhimento institucional<sup>206</sup>.

Em contrapartida, o município do Rio de Janeiro alegou no mérito que a ação objetivava a intervenção do Poder Judiciário no Poder Executivo Municipal e que isso ofenderia o princípio da separação dos poderes. Aduziu ainda que as normas utilizadas pela Defensoria Pública como embasamento jurídico, tratavam-se de recomendações e não imposições, portanto, de caráter discricionário. Alegou ainda que não havia omissão pois o município ofertava aos jovens atenção cabível<sup>207</sup>.

Nessa sequência, em recurso de apelação interposto pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro contra sentença que declarou a improcedência do pedido, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, em decisão consonante à jurisprudência sobre o tema de políticas públicas constitucionalmente asseguradas e a omissão do Poder Público, deferiu, acertadamente, o pedido do órgão público apelante que apontou a possibilidade de controle judicial de políticas públicas para assegurar aos jovens público alvo do serviço de repúblicas, os direitos fundamentais garantidos constitucionalmente, como se infere a seguir:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CRIAÇÃO, EXECUÇÃO E MANUTENÇÃO PERMANENTE DAS REPÚBLICAS DE JOVENS. ATENDIMENTO ÀS DIRETRIZES E AO PLANO FIXADO NA RESOLUÇÃO Nº 01, DO CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E RESOLUÇÕES NºS 109 E 145, DO CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. PROGRAMA QUE VISA ACOLHER JOVENS ENTRE 18 E 21 ANOS DE IDADE, EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE, RISCO PESSOAL E SOCIAL. IMPROCEDÊNCIA DO

---

<http://www1.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=00046B015D49315AF7D97AEF489BEC11F46BC50523424F10>. Acesso em: 24 out. 2019.

<sup>206</sup> RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Apelação Cível nº 0251900-16.2012.8.19.0001**. Décima Sexta Câmara Cível. Relator: Des. Mauro Dickstein. Julgado em 12 jul. 2016. Disponível em:

<http://www1.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=00046B015D49315AF7D97AEF489BEC11F46BC50523424F10>. Acesso em: 24 out. 2019.

<sup>207</sup> RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Apelação Cível nº 0251900-16.2012.8.19.0001**. Décima Sexta Câmara Cível. Relator: Des. Mauro Dickstein. Julgado em 12 jul. 2016. Disponível em:

<http://www1.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=00046B015D49315AF7D97AEF489BEC11F46BC50523424F10>. Acesso em: 24 out. 2019.

PEDIDO. APELAÇÃO. DOCTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL À INFÂNCIA E À ADOLESCÊNCIA ADOTADA PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE FORMA INOVADORA, TENDO SEU NASCEDOURO NO DIREITO INTERNACIONAL, NOTADAMENTE EM CONVENÇÕES E DOCUMENTOS, DENTRE OS QUAIS SE DESTACA A CONVENÇÃO INTERNACIONAL SOBRE OS DIREITOS DA CRIANÇA DE 1989, APROVADA POR UNANIMIDADE PELA ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. ART. 227, DA CARTA POLÍTICA. DIREITOS FUNDAMENTAIS DE EXTREMA RELEVÂNCIA, NÃO SÓ PELO SEU CONTEÚDO COMO PELA SUA TITULARIDADE QUE, DEVEM, OBRIGATORIAMENTE, SER GARANTIDOS POR NORMA INFRACONSTITUCIONAL, DE FORMA A CONFERIR-LHE EFETIVIDADE, MATERIALIZANDO PRECEITO MAIOR. EMENDA Nº 65, DE 13 DE JULHO DE 2010, QUE ESTENDE A PROTEÇÃO AO JOVEM. ESTATUTO DA JUVENTUDE. LEI Nº 12.852, DE 05 DE AGOSTO DE 2013. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA IMPLEMENTAÇÃO, DESENVOLVIMENTO E MANUTENÇÃO DE PROGRAMAS, AÇÕES E PROJETOS PARA ATENDIMENTO DAQUELA PARCELA DA POPULAÇÃO. ART. 43, III, DA MENCIONADA LEGISLAÇÃO. ADOÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS QUE DEVE CONTAR COM A ATUAÇÃO PRIMÁRIA DOS PODERES LEGISLATIVO E EXECUTIVO, ENCARGO, PORTANTO, QUE NÃO SE INCLUI NO ÂMBITO DAS FUNÇÕES ORDINÁRIAS DO JUDICIÁRIO, SENÃO E QUANDO OS ÓRGÃOS ESTATAIS COMPETENTES, EM VIRTUDE DO DESCUMPRIMENTO DOS ÔNUS POLÍTICOJURÍDICOS QUE LHE SÃO IMPOSTOS, VIEREM A COMPROMETER A EFICÁCIA E A INTEGRIDADE DOS DIREITOS INDIVIDUAIS E COLETIVOS PRECONIZADOS PELA PRÓPRIA CONSTITUIÇÃO. IMPLEMENTO DE MEDIDAS EFETIVADORAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS REFERENTES A DIREITOS FUNDAMENTAIS QUE REFOGEM AO ÂMBITO DE ESCOLHA DO AGENTE POLÍTICO, TRATANDO-SE DE VERDADEIRA IMPOSIÇÃO. CLÁUSULA DE RESERVA DO POSSÍVEL CUJA LIMITAÇÃO ATENDE À PRESERVAÇÃO DO MÍNIMO EXISTENCIAL, COMO NÚCLEO INTANGÍVEL DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA, DEVENDO, PORTANTO, SEREM PRIORIZADOS VALORES E INTERESSES DE RELEVÂNCIA, COMO O QUE OCORRE COM OS DIREITOS SOCIAIS. POSICIONAMENTO DAS CORTES SUPERIORES. ASSISTÊNCIA SOCIAL QUE TEM COMO UM DE SEUS OBJETIVOS A PROTEÇÃO À FAMÍLIA, À MATERNIDADE, À INFÂNCIA, À ADOLESCÊNCIA E À VELHICE. ART. 203, DA CARTA MAGNA. LEI Nº 8.742/93. DEVER DOS MUNICÍPIOS EM ESTRUTURAR SUAS REDES

Apelação Cível nº 0251900-16.2012.8.19.0001 2 DE ATENDIMENTO, A FIM DE EXECUTAR PRÁTICAS DIRECIONADAS À TUTELA ESPECÍFICA DOS DIREITOS DOS JOVENS, COM ESPECIAL DESTAQUE PARA AQUELES ADOLESCENTES EGRESSOS DE INSTITUIÇÕES DE ACOLHIMENTO DO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO. “REPÚBLICA DE JOVENS” QUE TEM POR ESCOPO O ACOLHIMENTO DE SEUS USUÁRIOS, PRESERVANDO AS CONDIÇÕES DE AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA, PREPARAÇÃO PARA O ALCANCE DA AUTOSUSTENTAÇÃO, PROMOÇÃO DO RESTABELECIMENTO DE VÍNCULOS COMUNITÁRIOS, FAMILIARES E/OU SOCIAIS E ACESSO À REDE DE POLÍTICAS PÚBLICAS. NORMATIZAÇÃO TRAZIDA PELAS RESOLUÇÕES NºS 145/2004, 01/2006 E 109/2009, QUE VISA DAR EFETIVIDADE À PROTEÇÃO AO JOVEM PREVISTA CONSTITUCIONALMENTE, NÃO SE TRATANDO DE SIMPLES RECOMENDAÇÃO. POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (PNAS) APRESENTADA PELO MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME – MDS, ANEXA À RESOLUÇÃO Nº 145, DE 15 DE OUTUBRO DE 2004, QUE IDENTIFICA O MODELO DE GESTÃO A SER SEGUIDO PELOS TRÊS ENTES FEDERATIVOS ATRAVÉS DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, DE CARÁTER IMPOSITIVO. INEXISTÊNCIA DE PROJETO ESPECÍFICO DE ATENDIMENTO. NECESSIDADE DE IMEDIATA IMPLEMENTAÇÃO, DE ACORDO COM OS

PARÂMETROS ESTABELECIDOS PELAS NORMAS PERTINENTES.  
REFORMA DA SOLUÇÃO DE 1º GRAU. RECURSO CONHECIDO E  
PROVIDO<sup>208</sup>.

Outro exemplo disso foi a ação civil pública proposta pela Defensoria Pública do Estado do Ceará contra o município de Fortaleza. A ação foi proposta com o objetivo de condenar o município a criar as repúblicas para jovens e, em caráter emergencial, enquanto não fosse implementado o serviço de acolhimento, requereu a concessão de aluguel social para cada adolescente que completasse maioridade e fosse desligado da instituição de acolhimento enquanto a medida não fosse implementada<sup>209</sup>.

Em defesa, o ente federativo supracitado arguiu em sede preliminar a ilegitimidade ativa da Defensoria Pública para propor ação civil pública. No mérito, o município alegou que a política pública que deve ser ofertada aos jovens em questão seria a inserção no mercado de trabalho e que o país estaria passando por uma grave crise econômica e política que impediria a execução do serviço. Além disso, aduziu o princípio da reserva do possível para fazer óbice à oferta do acolhimento e apontou que o Poder Judiciário não poderia intervir no Poder Executivo Municipal para determinar como deveria ocorrer o gasto público<sup>210</sup>.

A partir da análise da preliminar suscitada pelo município de Fortaleza, o Poder Judiciário do Estado do Ceará apontou que a Defensoria Pública possui legitimidade para propor ação civil pública com base no entendimento do Supremo Tribunal Federal a partir do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3943/DF, com base no artigo 134 da Constituição Federal que preleciona a incumbência da Defensoria Pública na defesa de direitos coletivos e o artigo 5º da Lei nº 7.347/85 reforça tal legitimidade<sup>211</sup>.

---

<sup>208</sup> RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Apelação Cível nº 0251900-16.2012.8.19.0001**. Décima Sexta Câmara Cível. Relator: Des. Mauro Dickstein. Julgado em 12 jul. 2016. Disponível em: <http://www1.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=00046B015D49315AF7D97AEF489BEC11F46BC50523424F10>. Acesso em: 24 out. 2019.

<sup>209</sup> CEARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. **Ação Civil Pública nº 0186163-87.2016.8.06.0001**. Décima Segunda Vara da Fazenda Pública. Juiz: Nadia Maria Frota Pereira. Julgado em 29 ago. 2018.

<sup>210</sup> CEARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. **Ação Civil Pública nº 0186163-87.2016.8.06.0001**. Décima Segunda Vara da Fazenda Pública. Juiz: Nadia Maria Frota Pereira. Julgado em 29 ago. 2018.

<sup>211</sup> CEARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. **Ação Civil Pública nº 0186163-87.2016.8.06.0001**. Décima Segunda Vara da Fazenda Pública. Juiz: Nadia Maria Frota Pereira. Julgado em 29 ago. 2018.

No que tange ao mérito da questão, o Poder Judiciário expôs que o objetivo da ação visava resguardar o direito fundamental à moradia e o princípio da dignidade da pessoa humana. Além disso, apresentou amparado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que o Estado tem o dever de efetivar a oferta de república enquanto política pública e que tal dever pode ser imposto em sua efetivação pelo Poder Judiciário, a fim de alcançar o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional em caso de omissão do Poder Executivo. Ademais, esta medida não afrontaria o princípio da separação dos poderes<sup>212</sup>.

Assim, o Poder Judiciário do Estado do Ceará negou o pedido de concessão de aluguel social requerido pela Defensoria Pública do Estado do Ceará sob o argumento de que os critérios que embasaram o valor requerido não estavam claros. Também argumentou que não estaria presente o *periculum in mora* pois a situação sempre foi do modo como se encontrava e que não havia garantia de melhora a partir da concessão. Já no que se refere à condenação para implementação das repúblicas municipais, o Poder Judiciário deferiu o pedido feito pela Defensoria Pública<sup>213</sup>.

À vista disso, em que pese não tenham sido encontradas outras ações civis públicas a respeito da temática, é possível, ao se analisar estes dois exemplos, observar os argumentos suscitados pelas partes sujeitas à lide e, a partir disso, perceber o que expõe a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal de maneira a denotar a vertente que prevalece a respeito de fatores que envolvem a judicialização da demanda de repúblicas.

Nesse diapasão, sobre o argumento de legitimidade ativa para propositura da ação civil pública, apesar da Constituição de 1988 dispor expressamente que o Ministério Público é legitimado para propor a referida ação, no julgamento da ADI nº 3943/DF o Supremo Tribunal Federal decidiu que a Defensoria Pública possui legitimidade ativa para propor ação civil pública na defesa de interesses coletivos e que não se trata de prerrogativa exclusiva do Ministério Público, conforme se pode observar:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGITIMIDADE ATIVA DA DEFENSORIA PÚBLICA PARA AJUIZAR AÇÃO CIVIL PÚBLICA (ART. 5º, INC. II, DA LEI N. 7.347/1985, ALTERADO PELO ART. 2º DA LEI N.

<sup>212</sup> CEARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. **Ação Civil Pública nº 0186163-87.2016.8.06.0001**. Décima Segunda Vara da Fazenda Pública. Juiz: Nadia Maria Frota Pereira. Julgado em 29 ago. 2018.

<sup>213</sup> CEARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. **Ação Civil Pública nº 0186163-87.2016.8.06.0001**. Décima Segunda Vara da Fazenda Pública. Juiz: Nadia Maria Frota Pereira. Julgado em 29 ago. 2018.



11.448/2007). TUTELA DE INTERESSES TRANSINDIVIDUAIS (COLETIVOS STRICTO SENSU E DIFUSOS) E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. DEFENSORIA PÚBLICA: INSTITUIÇÃO ESSENCIAL À FUNÇÃO JURISDICIONAL. ACESSO À JUSTIÇA. NECESSITADO: DEFINIÇÃO SEGUNDO PRINCÍPIOS HERMENÊUTICOS GARANTIDORES DA FORÇA NORMATIVA DA CONSTITUIÇÃO E DA MÁXIMA EFETIVIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS: ART. 5º, INCS. XXXV, LXXIV, LXXVIII, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INEXISTÊNCIA DE NORMA DE EXCLUSIVIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA AJUIZAMENTO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO PELO RECONHECIMENTO DA LEGITIMIDADE DA DEFENSORIA PÚBLICA. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE<sup>214</sup>.

Além disso, no que se refere ao argumento de que a determinação do Poder Judiciário na implementação das repúblicas pelo Poder Executivo Municipal viola o princípio da separação dos poderes, não é possível conceber que diante de uma inconstitucionalidade por omissão, não seja feito um controle jurisdicional a fim de que seja alcançado o quanto expresso na Constituição Federal de 1988 acerca dos direitos fundamentais concretizados a partir das políticas públicas. Desse modo, o julgamento do Recurso Extraordinário nº 635.679/GO, pelo STF, afirma que:

Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Constitucional. Poder Judiciário. Determinação para implementação de políticas públicas. Melhoria da qualidade do ensino público. Possibilidade. Violação do princípio da separação dos poderes. Não ocorrência. Precedentes. 1. O Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes. 2. Agravo regimental não provido<sup>215</sup>.

Dessa maneira, não há que se falar em violação ao princípio da separação dos poderes a fim de o Poder Executivo alegar que o Judiciário se comporta de maneira a se imiscuir na questão. O controle judicial se faz necessário na defesa do que determina a Carta Magna e, principalmente, quando não se trata de discricionariedade do Poder Público como é o caso das políticas públicas de assistência social. Portanto, asseverou o Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário nº 464.143/SP:

DIREITO CONSTITUCIONAL E DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. GARANTIA ESTATAL DE VAGA EM CRECHE. PRERROGATIVA CONSTITUCIONAL. AUSÊNCIA DE INGERÊNCIA NO

<sup>214</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.943/DF**. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Brasília, 2015. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=307366526&ext=.pdf>. Acesso em: 24 out. 2019.

<sup>215</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 635.679/GO**. Agravante: Estado de Goiás. Agravado: Ministério Público do Estado de Goiás. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, 2011. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1694642>. Acesso em: 24 out. 2019.

PODER DISCRICIONÁRIO DO PODER EXECUTIVO. PRECEDENTES. 1. A educação infantil é prerrogativa constitucional indisponível, impondo ao Estado a obrigação de criar condições objetivas que possibilitem o efetivo acesso a creches e unidades pré-escolares. 2. É possível ao Poder Judiciário determinar a implementação pelo Estado, quando inadimplente, de políticas públicas constitucionalmente previstas, sem que haja ingerência em questão que envolve o poder discricionário do Poder Executivo. 3. Agravo regimental improvido<sup>216</sup>.

Nesta sequência, as políticas públicas de efetivação da assistência social, como é o serviço de acolhimento institucional em república, constituem omissão jurídica quando não implementadas pelo Poder Público visto que confrontam um dever constitucional e legal de observância não discricionária. Não bastasse isso, não é razoável invocar o argumento de reserva do possível frente a uma omissão que influi diretamente no mínimo existencial de indivíduos em situação de vulnerabilidade, como é o caso dos jovens egressos de acolhimento institucional. Veja-se julgado do Supremo Tribunal Federal nesse sentido:

CRIANÇAS E ADOLESCENTES VÍTIMAS DE ABUSO E/OU EXPLORAÇÃO SEXUAL. DEVER DE PROTEÇÃO INTEGRAL À INFÂNCIA E À JUVENTUDE. OBRIGAÇÃO CONSTITUCIONAL QUE SE IMPÕE AO PODER PÚBLICO. PROGRAMA SENTINELA-PROJETO ACORDE. INEXECUÇÃO, PELO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS/SC, DE REFERIDO PROGRAMA DE AÇÃO SOCIAL CUJO ADIMPLEMENTO TRADUZ EXIGÊNCIA DE ORDEM CONSTITUCIONAL. CONFIGURAÇÃO, NO CASO, DE TÍPICA HIPÓTESE DE OMISSÃO INCONSTITUCIONAL IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO. DESRESPEITO À CONSTITUIÇÃO PROVOCADO POR INÉRCIA ESTATAL (RTJ 183/818-819). COMPORTAMENTO QUE TRANSGRIDE A AUTORIDADE DA LEI FUNDAMENTAL (RTJ 185/794-796). IMPOSSIBILIDADE DE INVOCAÇÃO, PELO PODER PÚBLICO, DA CLÁUSULA DA RESERVA DO POSSÍVEL SEMPRE QUE PUDER RESULTAR, DE SUA APLICAÇÃO, COMPROMETIMENTO DO NÚCLEO BÁSICO QUE QUALIFICA O MÍNIMO EXISTENCIAL (RTJ 200/191- -197). CARÁTER COGENTE E VINCULANTE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS, INCLUSIVE DAQUELAS DE CONTEÚDO PROGRAMÁTICO, QUE VEICULAM DIRETRIZES DE POLÍTICAS PÚBLICAS. PLENA LEGITIMIDADE JURÍDICA DO CONTROLE DAS OMISSÕES ESTATAIS PELO PODER JUDICIÁRIO. A COLMATAÇÃO DE OMISSÕES INCONSTITUCIONAIS COMO NECESSIDADE INSTITUCIONAL FUNDADA EM COMPORTAMENTO AFIRMATIVO DOS JUÍZES E TRIBUNAIS E DE QUE RESULTA UMA POSITIVA CRIAÇÃO JURISPRUDENCIAL DO DIREITO. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM TEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DELINEADAS NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA (RTJ 174/687 – RTJ 175/1212-1213 – RTJ 199/1219- -1220). RECURSO EXTRAORDINÁRIO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL CONHECIDO

<sup>216</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 464.143/SP**. Agravante: Município de Santo André. Agravado: Gabriel Duarte Galbero. Relatora: Min. Ellen Gracie. Brasília, 2009. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=608283>. Acesso em: 24 out. 2019.

E PROVIDO<sup>217</sup>.

Dessa maneira, infere-se que a judicialização da demanda por repúblicas ainda está longe do adequado se feita a comparação da demanda com a oferta a nível nacional e os números de ações civis públicas. Faz-se necessária uma maior judicialização da questão pois envolve o momento de transição de vidas já extremamente vulneráveis socialmente. As políticas públicas sociais enquanto instrumento de concretização da assistência social e garantia de direitos fundamentais não pode restar à mercê de argumentos como discricionariedade, princípio da separação dos poderes ou cláusula de reserva do possível.

#### 4.3 A INSUFICIÊNCIA DE REPÚBLICAS NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Com a aproximação da maioria, angústias e medos permeiam a vida do adolescente institucionalizado que em breve terá que deixar o acolhimento onde passou por um longo período acolhido e enfrentar a transição da adolescência para a vida adulta. Esse período de transição engloba três desafios: econômico, afetivo e social, pois aquele indivíduo que não possui proventos econômicos e nem foi preparado para isso, bem como não possui vínculos familiares tampouco vivência comunitária, passa a ter que administrar todas estas situações<sup>218</sup>.

Assim sendo, é comum que estes adolescentes entrem em crise, diante do medo do novo, da ausência de preparo, da revolta e da renovação da sensação de abandono. Então, sem apoio nem preparo para a socialização da qual foram privados, a partir do desligamento, muitos enveredam no caminho da rua, vivendo como moradores de rua, além de tráfico de drogas e prisões<sup>219</sup>. Isto ocorre pois deveria atuar nesse momento do processo de desinstitucionalização, quando o adolescente que se torna jovem teve

---

<sup>217</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 482.611/SC**. Recorrente: Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Recorrido: Município de Florianópolis. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE482611CM.pdf>. Acesso em: 24 out. 2019.

<sup>218</sup> FIGUEIRÓ, Martha Emanuela Soares da Silva; CAMPOS, Herculano Ricardo. Abandono e acolhimento institucional: Estudo de caso sobre maioria e desinstitucionalização. **Revista Psicologia Argumento**, Curitiba, v. 31, n. 72, 2013, p. 115. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/psicologiaargumento/article/view/20315>. Acesso em: 27 out. 2019.

<sup>219</sup> FIGUEIRÓ, Martha Emanuela Soares da Silva; CAMPOS, Herculano Ricardo. Abandono e acolhimento institucional: Estudo de caso sobre maioria e desinstitucionalização. **Revista Psicologia Argumento**, Curitiba, v. 31, n. 72, 2013, p. 115. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/psicologiaargumento/article/view/20315>. Acesso em: 27 out. 2019.

o sistema de proteção social falhado com ele, a república. Porém muitos municípios ainda não ofertam ou não o fazem de maneira suficiente.

Dessa maneira, casos como o de José tomam forma. José ficou em acolhimento institucional no município de Natal – Rio Grande do Norte, desde os 15 anos de idade até os 18 anos de idade. Durante a sua trajetória no acolhimento, não foi alvo de acompanhamento terapêutico adequado, nem foi auxiliado na construção de um projeto de vida em conjunto com a instituição de acolhimento. Então, em um cenário de vínculos rompidos e pouco preparo para a socialização, José se viu obrigado a deixar o abrigo e sem a oferta no município de repúblicas<sup>220</sup>, ou seja, sem o amparo nesse momento de transição do próprio sistema que falhou.

À vista disso, José foi o estudo de caso da dissertação do programa de mestrado em psicologia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, elaborada por Martha Emanuela Soares da Silva no ano de 2010 e, em um trecho do fruto da pesquisa, um técnico da instituição de acolhimento onde José se encontrava acolhido revelou:

É como se aqui ele tivesse a proteção, mas o mundo lá fora não quer, não quer saber deles, né? É aquela coisa de que eu trabalho numa instituição e a menina que faz a limpeza pra mim ela de farda eu conheço durante a semana, no final de semana que ela está com outra roupa, com o cabelo mais arrumado, ela passa por junto de mim, senta junto de mim, fala comigo e eu não sei quem ela é. É o que acontece no abrigo. Todo mundo que chega pra visitar o abrigo acha superinteressante, mas quando esses meninos estão lá fora, esses meninos são perigosos. Então, eu acho que esse é o medo de José. Ele sabe disso, né? Quando eu falo que ele precisa, não somente ele, mas como todos precisam ter um acompanhamento psicológico, José mais do que qualquer outro... O caso dele é mais sério ainda. Ele precisa urgente de um acompanhamento. Ele precisa urgente de um tratamento, por causa do tempo que ele passou no abrigo. (5ª entrevista)<sup>221</sup>.

Ademais, em outro estudo de caso, no município de São Gonçalo – Rio de Janeiro, feito na dissertação do programa de mestrado em serviço social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, elaborado por Tatiana Bernardes Vieira Tuma, com jovens que estavam em processo de desligamento do acolhimento

---

<sup>220</sup> SILVA, Martha Emanuela Soares da. **Acolhimento institucional: a maioria e o desligamento**. 2010. Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Psicologia - Mestrado, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, Natal, p. 113-114. Orientador: Prof. Dr. Herculano Ricardo Campos. Disponível em: [https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/17469/1/MarthaESS\\_DISSERT.pdf](https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/17469/1/MarthaESS_DISSERT.pdf). Acesso em: 27 out. 2019.

<sup>221</sup> SILVA, Martha Emanuela Soares da. **Acolhimento institucional: a maioria e o desligamento**. 2010. Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Psicologia - Mestrado, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, Natal, p. 113. Orientador: Prof. Dr. Herculano Ricardo Campos. Disponível em: [https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/17469/1/MarthaESS\\_DISSERT.pdf](https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/17469/1/MarthaESS_DISSERT.pdf). Acesso em: 27 out. 2019.

institucional, destaca-se Pedro. O jovem foi desligado junto com outros colegas que, na ausência de repúblicas, foram encaminhados para um albergue no município. Por conta disso, muitos foram para as ruas, sendo que um deles quase cometeu suicídio, outro sofreu agressões físicas severas e outro passou a fazer uso de drogas<sup>222</sup>.

Nesse sentido, Pedro passou mais de dez anos institucionalizado desde o falecimento de sua genitora. No momento do seu desligamento em virtude de ter completado a maioridade, o município de São Gonçalo não possuía república para ofertar. O amparo de Pedro se deu pela sua madrinha afetiva que o indicou para um trabalho em um restaurante japonês e por uma rede de solidariedade foi alugado um quarto para que ele pudesse iniciar sua nova trajetória. Todavia, a maioria dos jovens que se veem obrigados ao desligamento da unidade e ainda não conseguem prover suas necessidades básicas, não possuem a mesma sorte<sup>223</sup>.

Desse modo, um amigo de Pedro chamado Lucas, não teve a mesma sorte. Lucas, assim como Pedro, viu-se obrigado ao desligamento todavia não se encontrava preparado para viver a realidade da vida adulta pois durante sua vida em acolhimento, não foi preparado suficientemente para tal processo. A partir do desligamento, foi encaminhado para um albergue municipal em virtude da ausência do serviço de república no município porém não se adaptou – provavelmente por não ser a política pública adotada para o caso –, e foi parar nas ruas obtendo auxílio em troca de práticas sexuais<sup>224</sup>.

Em outro estudo de caso, desta vez realizado pela mestre em psicologia da Universidade de São Paulo, Ana Laura Moraes Martinez, e pela professora do departamento de psicologia e educação da mesma universidade, Ana Paula Soares-

---

<sup>222</sup> TUMA, Tatiana Bernardes Vieira. **Acolhimento institucional e maioridade**: Trajetórias institucionais de jovens e o momento da saída. 2016. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social - Mestrado, da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC/RIO, p. 79. Orientador: Prof. Irene Rizzini. Disponível em: [http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/1412426\\_2016\\_completo.pdf](http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/1412426_2016_completo.pdf). Acesso em: 27 out. 2019.

<sup>223</sup> TUMA, Tatiana Bernardes Vieira. **Acolhimento institucional e maioridade**: Trajetórias institucionais de jovens e o momento da saída. 2016. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social - Mestrado, da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC/RIO, p. 86. Orientador: Prof. Irene Rizzini. Disponível em: [http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/1412426\\_2016\\_completo.pdf](http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/1412426_2016_completo.pdf). Acesso em: 27 out. 2019.

<sup>224</sup> TUMA, Tatiana Bernardes Vieira. **Acolhimento institucional e maioridade**: Trajetórias institucionais de jovens e o momento da saída. 2016. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social - Mestrado, da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC/RIO, p. 87. Orientador: Prof. Irene Rizzini. Disponível em: [http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/1412426\\_2016\\_completo.pdf](http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/1412426_2016_completo.pdf). Acesso em: 27 out. 2019.

Silva, acerca de uma unidade de acolhimento institucional em um município de médio porte da região nordeste do estado de São Paulo. Nesta unidade se encontrava Carlos que passou 13 anos em acolhimento<sup>225</sup>.

Nessa vertente, Carlos completou a maioridade atrelado à angústia de não possuir autonomia o suficiente para caminhar sozinho e a incerteza de não ter um lugar para residir pois o município não oferecia o serviço de república. Mais uma vez, mais um jovem contou com a rede de solidariedade para sustentar um momento importante de transição fruto de um sistema que falhou. Assim, Carlos foi morar no fundo de um salão de cabeleireiro pela quantia mensal de trezentos e cinquenta reais<sup>226</sup>.

Outrossim, a unidade de acolhimento onde Carlos se encontrava não foi capaz de lhe ofertar autonomia, tampouco o município foi capaz de lhe afiançar seus direitos fundamentais com vistas a lhe garantir um mínimo existencial digno. As angústias geradas no jovem a partir desse cenário, revelam-se no trecho de entrevista com a coordenadora do abrigo:

Carlos é um adolescente que me deixa muito preocupada. Ele não sabe fazer nada sozinho. Outro dia se perdeu no Centro da cidade e a gente teve que ir buscar ele. Além disso, ele é muito depressivo e queixoso. Se queixa tanto de tristeza que a gente não dá mais nem bola pra ele. Ele vai fazer isso com você também viu. Ele tem dificuldades cognitivas confirmadas por testes psicológicos feitos pela psicóloga da instituição e exatamente por isso a gente fica muito preocupada com ele porque sabe que não vai dar conta de sair daqui e se cuidar sozinho. (Nota de campo, 13/9/2004)<sup>227</sup>

Além disso, Tiago é um jovem que passa pela mesma situação ora descrita, no estudo de caso desenvolvido na dissertação de conclusão de curso em serviço social da Universidade Federal de Santa Catarina, por Tatiany Cristina de Assis. Institucionalizado pelo período de 3 anos, Tiago viveu a incerteza do seu rumo após o desligamento obrigatório da instituição, em que não havia política de pensamento

---

<sup>225</sup> MORAES MARTINEZ, Ana Laura; SOARES-SILVA, Ana Paula. O momento da saída do abrigo por causa da maioridade: a voz dos adolescentes. **Psicologia em revista**, Belo Horizonte, v. 14, n. 2, 2008, p. 119-120. Disponível em: [http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1677-11682008000200008&lng=pt&nrm=iso](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1677-11682008000200008&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 28 out. 2019.

<sup>226</sup> MORAES MARTINEZ, Ana Laura; SOARES-SILVA, Ana Paula. O momento da saída do abrigo por causa da maioridade: a voz dos adolescentes. **Psicologia em revista**, Belo Horizonte, v. 14, n. 2, 2008, p. 120. Disponível em: [http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1677-11682008000200008&lng=pt&nrm=iso](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1677-11682008000200008&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 28 out. 2019.

<sup>227</sup> MORAES MARTINEZ, Ana Laura; SOARES-SILVA, Ana Paula. O momento da saída do abrigo por causa da maioridade: a voz dos adolescentes. **Psicologia em revista**, Belo Horizonte, v. 14, n. 2, 2008, p. 120. Disponível em: [http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1677-11682008000200008&lng=pt&nrm=iso](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1677-11682008000200008&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 28 out. 2019

sobre o desacolhimento. A fala de Tiago descreve um processo de emancipação totalmente avesso ao que se propõe a legislação específica da temática:

Tiago: Não sei [...] às vezes não, porque tipo, eu não tenho certeza de tudo, dos meus planos dar certo [...] tipo morar com amigo e viajar [...] não sei, trabalhar num navio [...] viajo, trabalho e durmo. Não sei, isso eu vejo mais pro final, sabe? No último mês pra sair<sup>228</sup>.

Isto posto, José, Pedro, Lucas, Carlos e Tiago são alguns dos muitos jovens impactados pela ausência de república como serviço social ofertado pelos municípios brasileiros. Um momento de extrema importância que é a fase de transição da adolescência para a vida adulta, reconhecido pelo texto constitucional de tal forma a partir do artigo 227, da Constituição Federal e reforçado pela legislação infraconstitucional pertinente, em especial, a Resolução CNAS nº 145/2004, a Resolução CNAS nº 109/2009 e a Resolução CNAS/CONANDA nº 01/2009, é negligenciado pelo Poder Executivo Municipal do país, inclusive, em descumprimento ao artigo 203, da Carta Magna que se refere à assistência social como comando constitucional assegurado pelas políticas públicas para sua efetivação.

Destarte, vidas são impactadas gerando um ciclo vicioso à própria sociedade no que diz respeito à desigualdade social, alto índice de violência, baixo índice de oferta de mão de obra qualificada no mercado de trabalho, evasão das escolas e ensino superior, dentre outras questões. Afinal, não se pode esperar que um jovem marginalizado – pois à margem da sociedade e entregue à própria sorte –, alcance um desenvolvimento pessoal e profissional capaz de não figurar tais índices. A situação das repúblicas nos municípios brasileiros é insuficiente, ausente e negligente.

---

<sup>228</sup> ASSIS, Tatianny Cristina de. **18 anos, e agora?** Perspectivas pós acolhimento institucional. 2014. Dissertação de conclusão de curso apresentada ao Departamento de Serviço Social do Centro Socioeconômico, da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Florianópolis, p. 53. Orientador: Profa. Dra. Edilane Bertelli. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/124848/tatiannyassis.tccfinal1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 28 out. 2019.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante o desenvolvimento deste trabalho, objetivou-se elucidar a situação das repúblicas nos municípios brasileiros, especificamente, no que se refere aos jovens egressos de acolhimento institucional para crianças e adolescentes.

Conforme restou demonstrado, o movimento tardio de inclusão dos direitos dos jovens como prioritários pelo texto constitucional – artigo 227, da Carta Magna –, além do próprio tratamento conferido pelo ordenamento jurídico brasileiro historicamente a essa parcela da população, contribuíram para figurar o jovem egresso de acolhimento institucional como o sujeito prioritário do direito à república. Assim, apontou-se que o jovem egresso de acolhimento institucional, possui a vulnerabilidade social agravada se comparada com o jovem brasileiro que não passou pelo processo de institucionalização.

Nesse sentido, revisitou-se a infância e adolescência do acolhido para demonstrar os motivos que determinam, a partir do processo de desligamento institucional, a configuração da demanda para a política pública ora tratada. O acolhimento institucional deve ser encarado como medida excepcional e transitória, capaz de promover a reinserção familiar da criança ou adolescente a partir da restauração dos laços familiares ou, diante da impossibilidade, a colocação em família substituta.

Assim, constatou-se que em muitos casos, além de não ser concretizado o objetivo de reinserção familiar ou colocação em família substituta, não há o preparo da criança ou adolescente acolhida para sua vida após acolhimento institucional, de maneira que sejam ofertadas condições de desenvolvimento da autonomia do indivíduo. Logo, o abandono, a negligência, a ausência de realização de trabalhos adequados pela rede socioassistencial com o objetivo de preparar a autonomia do adolescente para sua vida após o acolhimento, constituem-se como fatores determinantes para que o jovem necessite da república.

Desse modo, após a delimitação do jovem egresso de acolhimento institucional como sujeito titular prioritário do direito à política assistencialista de república, passou-se a examinar a própria política referida. À vista disso, a república é uma política pública vinculada ao pilar da assistência social, que por sua vez é parte do sistema da seguridade social. Todavia, diferentemente do que ocorre com os outros dois pilares da seguridade social, a saber, saúde e previdência social, a assistência social é



prevista de maneira geral pela Constituição Federal de 1998 e a legitimidade para sua concretização através de políticas públicas se dá por legislação infraconstitucional específica.

Neste diapasão, demonstrou-se que a política pública de república é regulada pela Resolução CNAS nº 145/2004 que aprovou o Plano Nacional de Assistência Social, pela Resolução CNAS nº 109/2009 que aprovou a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais e pela Resolução CNAS CONANDA nº 01/2009 que aprovou as Orientações técnicas para os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes. Dessa maneira, o serviço de acolhimento se reveste de uma das formas de efetivação da assistência social pois se trata de política pública que deve ser implementada para este fim.

Ademais, em virtude do comando constitucional no que se refere aos pilares da seguridade social, acerca da assistência social, o Estado é responsável pela sua promoção que historicamente foi delegada à família e à sociedade. O Poder Público, portanto, deve garantir o amparo e a proteção dos cidadãos que necessitem da assistência social. De mais a mais, conforme a legislação infraconstitucional específica, pontuou-se que as repúblicas devem ser implementadas pelos municípios brasileiros pois são eles os entes federativos responsáveis pela execução.

Nesta vertente, se os municípios não cumprem o dever constitucional estabelecido pela absoluta prioridade dos direitos fundamentais dos jovens e a assistência social como parte da seguridade social, nem o dever legal disposto na Resolução CNAS nº 145/2004, Resolução CNAS nº 109/2009 e Resolução CNAS CONANDA nº 01/2009 – especificamente no que se refere às repúblicas –, incorrem em omissão jurídica passível de controle judicial. Por conseguinte, diante da necessidade de tutela de interesse coletivo pois referente ao interesse dos jovens em processo de desligamento institucional, o meio jurisdicional adequado é a ação civil pública que possui como legitimados para sua propositura o Ministério Público e a Defensoria Pública.

Assim sendo, evidenciou-se a partir da análise do número de adolescentes com 17 anos de idade inseridos no Cadastro Nacional de Adoção, ou seja, desconexos de qualquer vínculo familiar e o número de abrigos para jovens egressos de acolhimento institucional em repúblicas, que há clara discrepância entre estes números.

Em sequência, levando-se em consideração que a probabilidade de adoção para estes adolescentes que estão em proximidade de completar a maioridade é remota, diante do fato de que a maioria dos pretendentes preferem adolescentes abaixo de 15 anos de idade, e do fato de que estes adolescentes em sua maioria não obtiveram sua autonomia preparada se maneira satisfatória para o enfretoamento da vida após acolhimento, é inegável que estes indivíduos farão parte do público alvo das repúblicas e que há insuficiência delas a partir do número apresentado pela pesquisa do Censo SUAS que levou em consideração tais dados.

Portanto, não resta alternativa para efetivação do que determina a Constituição Federal de 1988 e a legislação infraconstitucional referente à política pública de república, senão a judicialização da questão por meio de ação civil pública. Apesar de pequena a movimentação nesse sentido, municípios como Fortaleza e Rio de Janeiro já foram obrigados judicialmente a cumprir o dever legal pois é entendimento da jurisprudência de que não pode o ente federativo responsável pela implementação da política pública, escusar-se do seu dever sob pretexto do princípio da separação dos poderes, da discricionariedade administrativa e reserva do possível.

Por conseguinte, é necessário reconhecer a gravidade da temática tratada no presente trabalho pois a insuficiência de repúblicas nos municípios brasileiros para jovens egressos de acolhimento institucional para crianças e adolescentes se configura como negativa de direitos fundamentais entendidos pela Lei Maior como prioritários. O impacto desta insuficiência se volta para uma fase de extrema importância na vida de um indivíduo que é a fase de transição entre adolescência e vida adulta.

Assim, o impacto gerado é humano e proporciona um ciclo vicioso à própria sociedade no que diz respeito à desigualdade social, alto índice de violência, baixo índice de oferta de mão de obra qualificada no mercado de trabalho, evasão do ensino médio e superior, dentre outras questões. Este jovem é, sem dúvidas, o adulto de amanhã e é inadmissível que lhe seja negada uma existência digna.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Miriam (Coord.). **Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina: desafios para políticas públicas**. Brasília: UNESCO, BID, 2002, p. 34. Disponível em:  
[https://unesdoc.unesco.org/in/documentViewer.xhtml?v=2.1.196&id=p::usmarcdef\\_000127138&file=/in/rest/annotationSVC/DownloadWatermarkedAttachment/attach\\_import\\_69ef5b2d-84a9-49d5-8855-f0a702c38736%3F\\_%3D127138por.pdf&locale=en&multi=true&ark=/ark:/48223/pf000127138/PDF/127138por.pdf#%5B%7B%22num%22%3A138%2C%22gen%22%3A0%7D%2C%7B%22name%22%3A%22XYZ%22%7D%2C-230%2C798%2C0%5D](https://unesdoc.unesco.org/in/documentViewer.xhtml?v=2.1.196&id=p::usmarcdef_000127138&file=/in/rest/annotationSVC/DownloadWatermarkedAttachment/attach_import_69ef5b2d-84a9-49d5-8855-f0a702c38736%3F_%3D127138por.pdf&locale=en&multi=true&ark=/ark:/48223/pf000127138/PDF/127138por.pdf#%5B%7B%22num%22%3A138%2C%22gen%22%3A0%7D%2C%7B%22name%22%3A%22XYZ%22%7D%2C-230%2C798%2C0%5D). Acesso em: 08 set. 2019.
- ANDRADE, Hanrrikson de. **IBGE: na "geração canguru", mais jovens de até 34 anos moram com os pais**. UOL, Rio de Janeiro, 29 de nov. de 2013. Disponível em:  
<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2013/11/29/ibge-na-geracao-canguru-mais-jovens-de-ate-34-anos-moram-com-os-pais.htm>. Acesso em: 17 maio 2019.
- ARAGÃO, Selma Regina; VARGAS, Ângelo Luis de Sousa. **O Estatuto da Criança e do Adolescente em face do Novo Código Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p.5.
- ASSIS, Tatiany Cristina de. **18 anos, e agora?** Perspectivas pós acolhimento institucional. 2014. Dissertação de conclusão de curso apresentada ao Departamento de Serviço Social do Centro Socioeconômico, da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Florianópolis, p. 53. Orientador: Profa. Dra. Edilane Bertelli. Disponível em:  
<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/124848/tatianyassis.tccfinal1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 28 out. 2019.
- AUGUSTO, Marcela Vaz; ANDRÉA, Gianfranco Faggin Mastro. Ações coletivas como instrumento de concretização de políticas públicas: o caso do ativismo judicial dialógico no TJSP. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, vol. 97, 2016, p. 10-11. Disponível em:  
[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_bol\\_2006/RDConsInter\\_n.97.10\\_1.PDF](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RDConsInter_n.97.10_1.PDF). Acesso em: 17 out 2019.
- BERNAL, Elaine Marina Bueno. **Arquivos do abandono: experiências de crianças e adolescentes internados em instituições do Serviço Social de Menores de São Paulo**. São Paulo: Cortez, 2004.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em:  
[www.planalto.gov.br/cf1988](http://www.planalto.gov.br/cf1988). Acesso em: 06 set. 2019.
- \_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 65**, de 13 de julho de 2010. Altera a denominação do Capítulo VII do Título VIII da Constituição Federal e modifica o seu art. 227, para cuidar dos interesses da juventude. Brasília, DF, 13 ago. 2010.

Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc65.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc65.htm). Acesso em: 05 set. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 6.697**, de 10 de outubro de 1979. Institui o Código de Menores.

Brasília, DF, 10 out. 1979. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/L6697.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6697.htm). Acesso em: 06 set. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7.347**, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Brasília, DF, 24 jul. 1985. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm). Acesso em: 17 out 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.069**, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF, 13 jul. 1990. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm). Acesso em: 05 set. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.742**, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF, 7 dez. 1993. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm). Acesso em: 10 out 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.435**, de 6 de julho 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília, DF, 6 jul. 2011. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm). Acesso em: 14 out 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.852**, de 5 de agosto de 2013. Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude - SINAJUVE. Brasília, DF, 5 ago. 2013. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm). Acesso em: 05 set. 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº**

**3.943/DF**. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Brasília, 2015. Disponível em:

<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=307366526&ext=.pdf>. Acesso em: 24 out. 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso**

**Extraordinário nº 635.679/GO**. Agravante: Estado de Goiás. Agravado: Ministério Público do Estado de Goiás. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, 2011. Disponível em:

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1694642>. Acesso em: 24 out. 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso**

**Extraordinário nº 464.143/SP**. Agravante: Município de Santo André. Agravado: Gabriel Duarte Galbero. Relatora: Min. Ellen Gracie. Brasília, 2009. Disponível em:

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=608283>. Acesso em: 24 out. 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 482.611/SC**. Recorrente: Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Recorrido: Município de Florianópolis. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE482611CM.pdf>. Acesso em: 24 out. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Comissão Especial destinada a acompanhar e estudar propostas de políticas públicas para a juventude da Câmara dos Deputados**. Disponível em:

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=B9B7D52BABCFDA83832499625B3B3DD1.proposicoesWebExterno1?codteor=132722&file name=REQ+2/2003+CEJUVENT](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=B9B7D52BABCFDA83832499625B3B3DD1.proposicoesWebExterno1?codteor=132722&file name=REQ+2/2003+CEJUVENT). Acesso em: 05 set. 2019.

\_\_\_\_\_. **Proposta de Emenda Constitucional nº 138, de 2003**. Dispõe sobre a proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais da juventude. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=129219>. Acesso em: 05 set. 2019.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 4.529, de 2004**. Dispõe sobre o Estatuto da Juventude e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=271219>. Acesso em: 05 set. 2019.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 4.530, de 2004**. Aprova o Plano Nacional de Juventude e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=271233>. Acesso em: 05 set. 2019.

CEARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. **Ação Civil Pública nº 0186163-87.2016.8.06.0001**. Décima Segunda Vara da Fazenda Pública. Juiz: Nadia Maria Frota Pereira. Julgado em 29 ago. 2018.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 35, n. 138, 1998, p. 45. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/364/r138-04.pdf?sequence=4>. Acesso em: 17 out 2019.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Resolução CNAS CONANDA nº 01, de 2009**. Aprova o documento Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. Disponível em:

[http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia\\_social/resolucoes/2009/Resolucao%20CNAS%20no%2001-%20de%2018%20de%20junho%20de%202009.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/resolucoes/2009/Resolucao%20CNAS%20no%2001-%20de%2018%20de%20junho%20de%202009.pdf). Acesso em: 16 out 2019.

\_\_\_\_\_. **Resolução CNAS nº 18, de 2013**. Dispõe acerca das prioridades e metas específicas para a gestão municipal do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2013/resolucoes-cnas-2013/>. Acesso em: 15 out 2019.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Resolução CNAS nº 33, de 2012**. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social -

NOB/SUAS. Disponível em: [file:///C:/Users/Downloads/CNAS%202012%20-%20033%20-%2012.12.2012%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Downloads/CNAS%202012%20-%20033%20-%2012.12.2012%20(1).pdf). Acesso em: 14 out 2019.

\_\_\_\_\_. **Resolução CNAS nº 109, de 2009**. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília, 2009, p. 36. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia\\_social/resolucoes/2009/Resolucao%20CNAS%20no%20109-%20de%2011%20de%20novembro%20de%202009.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/resolucoes/2009/Resolucao%20CNAS%20no%20109-%20de%2011%20de%20novembro%20de%202009.pdf). Acesso em: 06 set. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL; CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes**. Brasília, 2009, p. 85. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/orientacoes\\_tecnicas\\_final.pdf](http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/orientacoes_tecnicas_final.pdf). Acesso em: 08 set. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Cadastro Nacional de Adoção** – Relatórios estatísticos. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnanovo/pages/publico/index.jsf>. Acesso em 23 out 2019.

\_\_\_\_\_. **Cadastro Nacional de Crianças Acolhidas**. 2019. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/cnca/publico/>. Acesso em: 07 set. 2019.

\_\_\_\_\_. **Relatório de crianças cadastradas**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/cnanovo/pages/publico/index.jsf>. Acesso em: 08 set. 2019.

\_\_\_\_\_. **Relatório de pretendentes cadastrados (nacional)**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/cnanovo/pages/publico/index.jsf>. Acesso em: 08 set. 2019.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Relatório da Infância e Juventude** – Resolução nº 71/2011: Um olhar mais atento aos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes no país. Brasília, 2013. Disponível em: [http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Noticias/2013/Arquivos/Relat%C3%B3rio\\_Acolhimento.PDF](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Noticias/2013/Arquivos/Relat%C3%B3rio_Acolhimento.PDF). Acesso em: 07 set. 2019.

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

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Controle Judicial das Omissões do Poder Público**. São Paulo: Saraiva, 2008, 2 ed, p. 470.

FIGUEIRÓ, Martha Emanuela Soares da Silva; CAMPOS, Herculano Ricardo. Abandono e acolhimento institucional: Estudo de caso sobre maioridade e desinstitucionalização. **Revista Psicologia Argumento**, Curitiba, v. 31, n. 72, 2013, p. 115. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/psicologiaargumento/article/view/20315>. Acesso em: 27 out. 2019.

GOIÁS. Ministério Público do Estado de Goiás. **Cartilha Acolhimento Institucional de Criança e Adolescente**. Goiás, 2015, p. 13. Disponível em: [http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2015/06/12/17\\_19\\_54\\_180\\_Cartilha\\_Acolhim](http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2015/06/12/17_19_54_180_Cartilha_Acolhim)

ento\_Institucional\_de\_Crian%C3%A7a\_e\_Adolescente\_MPGO.pdf. Acesso em: 17 maio 2019.

GOMES, Joaquim Benedito Barbosa. A recepção do instituto da ação afirmativa pelo Direito Constitucional brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 38, n. 151, 2001, p. 135. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/705/r151-08.pdf>. Acesso em: 24 out 2019.

HUEB, Martha Franco Diniz. Acolhimento institucional e adoção: uma interlocução necessária. **Revista da Sociedade de Psicoterapias Analíticas Grupais do Estado de São Paulo**, Ribeirão Preto, v. 17, n. 1, p. 28-38, 2016. Disponível em [http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S167729702016000100004&lng=en&nrm=iso](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S167729702016000100004&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 07 set. 2019.

IBGE. **PNAD Contínua 2018**: educação avança no país, mas desigualdades raciais e por região persistem. Estatísticas Sociais, 2019. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/24857-pnad-continua-2018-educacao-avanca-no-pais-mas-desigualdades-raciais-e-por-regiao-persistem>. Acesso em: 08 set. 2019.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Juventude**. São Paulo, 2004, p. 07. Disponível em: <https://registrojuventude.files.wordpress.com/2011/02/dicas-projeto-juventude-final-1.pdf>. Acesso em: 05 set. 2019.

ISHIDA, Valter Kenji. **Estatuto da Criança e do Adolescente**: Doutrina e Jurisprudência. 16.ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 2.

JÚNIOR, Hermes Zaneti. **Direitos coletivos lato sensu**: a definição conceitual dos direitos difusos, dos direitos coletivos stricto sensu e dos direitos individuais homogêneos. Academia Brasileira de Direito Processual Civil. Disponível em: [http://www.abdpc.org.br/abdpc/artigos/Hermes%20Zaneti%20Jr\(2\)%20-%20formatado.pdf](http://www.abdpc.org.br/abdpc/artigos/Hermes%20Zaneti%20Jr(2)%20-%20formatado.pdf). Acesso em: 24 out. 2019.

LOPES, Bráulio Lisboa. A atuação do poder judiciário na implementação de políticas públicas: análise de sua legitimidade. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. De Jure – **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Ministério Público do Estado de Minas Gerais, 2014, vol. 13, n. 23, p. 339-340.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. A ação civil pública como instrumento de controle judicial das chamadas políticas públicas. In: MILARÉ, Édís (Coord.). **Ação Civil Pública**: Lei 7.347/1985 – 15 anos. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, p. 725.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA; SECRETARIA ESPECIAL DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Carta de serviços ao usuário**. Disponível em: <http://mds.gov.br/aceso-a-informacao/mds-para-voce/carta-de-servicos/gestor/assistencia-social/suas>. Acesso em: 10 out 2019.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Pacto de Aprimoramento do Suas**. Publicado em: 22 jun 2015. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/gestao-do-suas/pacto-de-aprimoramento-do-suas>. Acesso em: 14 out 2019.

\_\_\_\_\_. **Portal Censo SUAS**. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/portal-censo/>. Acesso em: 20 out 2019.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL; SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DE INFORMAÇÃO; SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Censo SUAS 2017**: análise dos componentes sistêmicos da política nacional de assistência social. Brasília: 2016, p. 22. Disponível em: [https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Censo%20SUAS%202017%20\(1\).pdf](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Censo%20SUAS%202017%20(1).pdf). Acesso em: 20 out 2019.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA; SECRETARIA ESPECIAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL; SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL; DEPARTAMENTO DE GESTÃO DO SUAS. **Censo SUAS 2018 – Resultados Nacionais, Unidades de Acolhimento**. Brasília: 2019, p. 10. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/portal-censo/>. Acesso em: 22 out 2019.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME; DEPARTAMENTO DE GESTÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Orientação aos Municípios sobre Regulamentação da Política Municipal de Assistência Social**. Brasília: 2015, p. 11. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/cartilhas/cartilha\\_orientacao\\_aosMunicipios.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/cartilhas/cartilha_orientacao_aosMunicipios.pdf). Acesso em: 14 out 2019.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME; SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: 2004, p. 31. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS\\_2004.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS_2004.pdf). Acesso em: 10 out 2019.

MORAES MARTINEZ, Ana Laura; SOARES-SILVA, Ana Paula. O momento da saída do abrigo por causa da maioridade: a voz dos adolescentes. **Psicologia em Revista**, Belo Horizonte, v. 14, n. 2, 2008, p. 116. Disponível em: [http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1677-11682008000200008&lng=pt&nrm=iso](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1677-11682008000200008&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 22 out. 2019.

NOVAES, Regina Célia Reyes; CARA, Daniel Tojeira; SILVA, Danilo Moreira da; PAPA, Fernanda de Carvalho (Orgs.). **Política Nacional de Juventude - Diretrizes e perspectivas**. São Paulo: Conselho Nacional de Juventude, Fundação Friedrich Ebert, 2006, p. 05. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/05611.pdf>. Acesso em: 05 set. 2019.

PARANÁ. Ministério Público do Estado do Paraná. **Acolhimento Institucional x Processo Contencioso**. Disponível em: <http://www.crianca.mppr.mp.br/pagina-1086.html>. Publicado em: 18 jun. 2010. Acesso em: 17 maio 2019.



PEREZ, José Roberto Rus; PASSONE, Eric Ferdinando. Políticas sociais de atendimento às crianças e aos adolescentes no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 40, n. 140, 2010, Universidade Estadual de Campinas - Unicamp, p. 651. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-15742010000200017](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742010000200017). Acesso em: 06 set. 2019.

PIZARRO, Roberto. **La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina**. Santiago do Chile: CEPAL, 2001, p. 12. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4762/S0102116\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4762/S0102116_es.pdf). Acesso em: 08 set. 2019.

RESEDÁ, Salomão. A Doutrina da Proteção Integral e os Direitos Fundamentais da Criança e do Adolescente. In: PAMPLONA FILHO, Rodolfo; RESEDÁ, Salomão (Orgs.). **Direitos Fundamentais e Reflexos nas Relações Sociais**. Salvador: Paginae, 2010, p.357.

RIFIOTIS, Fernanda Cruz. Egressos de serviços de acolhimento institucional e políticas públicas: a reversão figura-fundo. **Revista de Antropologia - USP**, São Paulo, v. 59, n. 3, 2016, p. 214-238. Disponível em <http://www.revistas.usp.br/ra/article/view/124818/121517>. Acesso em: 17 maio 2019.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Apelação Cível nº 0251900-16.2012.8.19.0001**. Décima Sexta Câmara Cível. Relator: Des. Mauro Dickstein. Julgado em 12 jul. 2016. Disponível em: <http://www1.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=00046B015D49315AF7D97AEF489BEC11F46BC50523424F10>. Acesso em: 24 out. 2019.

RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma. **A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2004. Disponível em: [https://books.google.com.br/books?id=e8rcCaolkY4C&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.br/books?id=e8rcCaolkY4C&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false). Acesso em: 07 set. 2019.

ROSSETTO, Luciana. **República é alternativa para jovem que faz 18 anos sem conseguir adoção**. São Paulo: 2010. Disponível em: <http://g1.globo.com/brasil/noticia/2010/05/republica-e-alternativa-para-jovem-que-faz-18-anos-sem-conseguir-adoacao.html>. Acesso em: 15 out 2019.

SAMPAIO, Débora da Silva; MAGALHAES, Andrea Seixas; FERES-CARNEIRO, Terezinha. Pedras no caminho da adoção tardia: desafios para o vínculo parento-filial na percepção dos pais. **Temas em psicologia**, Ribeirão Preto, v. 26, n. 1, mar. 2018, p. 311-324. Disponível em [http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413389X2018000100012&lng=pt&nrm=iso](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413389X2018000100012&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 08 set. 2019.

SANTOS, Ana Cláudia Ribeiro dos. **O Acolhimento Institucional de Crianças e Adolescentes: protege ou viola?** 2011. Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social - Mestrado, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS, Porto Alegre, p. 90. Orientador: Profa. Dra. Idília

Fernandes. Disponível em:

<http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/5144/1/000436231-Texto%2BCompleto-0.pdf>. Acesso em: 06 set. 2019.

SANTOS, Fernando. A efetividade dos direitos fundamentais sociais e o controle das políticas públicas à luz da teoria dos princípios. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 44, n. 175, 2007, p. 223-224. Disponível em:

[https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/44/175/ril\\_v44\\_n175\\_p219.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/44/175/ril_v44_n175_p219.pdf). Acesso em: 17 out 2019.

SILVA, Alessandra Obara Soares da. Inexistência ou ineficiência das políticas públicas e controle judicial. **Revista Eletrônica da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP**, São Paulo, p. 17.

Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/red/article/viewFile/730/512>. Acesso em: 15 out 2019.

SILVA, Enid Rocha Andrade da (Coord.) **O direito à convivência familiar e comunitária**: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil. Brasília:

IPEA/CONANDA, 2004, p. 44. Disponível em:

[http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/ipea/direito\\_a\\_conviv\\_familiar\\_ipea\\_2004.pdf](http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/ipea/direito_a_conviv_familiar_ipea_2004.pdf). Acesso em: 07 set. 2019.

SILVA, Martha Emanuela Soares da. **Acolhimento institucional**: a maioria e o desligamento. 2010. Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Psicologia - Mestrado, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, Natal, p. 54. Orientador: Prof. Dr. Herculano Ricardo Campos. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/17469/1/MarthaESS DISSERT.pdf>. Acesso em: 06 set. 2019.

SILVA, Roselani Sodr e da; SILVA, Vini Rabassa da. Política Nacional de Juventude: trajetória e desafios. **Caderno CRH**, Salvador, vol. 24, n m. 63, 2011, Universidade Federal da Bahia - UFBA, p. 664. Disponível em:

<https://www.redalyc.org/pdf/3476/347632185013.pdf>. Acesso em: 05 set. 2019.

SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS HUMANOS; CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Resolu o CONANDA n  113, de 2006**. Dispõe sobre os parâmetros para a institucionaliza o e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Disponível em: <https://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/113-resolucao-113-de-19-de-abril-de-2006/view>. Acesso em: 07 set. 2019.

SECRETARIA DE GOVERNO. **Histórico**. Disponível em:

<http://www.secretariadegoverno.gov.br/iniciativas/juventude/secretaria-nacional-de-juventude/historico>. Acesso em: 05 set. 2019.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Juventude**. Disponível em:

<http://www.secretariadegoverno.gov.br/iniciativas/juventude/politica-nacional>. Acesso em: 05 set. 2019.

SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL; CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília: 2009, p. 05. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/tipificacao.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf). Acesso em: 10 out 2019.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS/Unesco, 2009, p. 14.

TUMA, Tatiana Bernardes Vieira. **Acolhimento institucional e maioria**: Trajetórias institucionais de jovens e o momento da saída. 2016. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social - Mestrado, da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC/RIO, p. 79. Orientador: Prof. Irene Rizzini. Disponível em: [http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/1412426\\_2016\\_completo.pdf](http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/1412426_2016_completo.pdf). Acesso em: 27 out. 2019.

VIANNA, Guaraci de Campos. **Teoria e Crítica do Direito da Infância e da Juventude**. Rio de Janeiro: UniverCidade, 2004, p. 27.

VIGNOLI, Jorge Rodríguez. **Vulnerabilidad y grupos vulnerables: un marco de referencia conceptual mirando a los jóvenes**. Santiago do Chile: CEPAL, 2001, p. 08. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7150/S018659\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7150/S018659_es.pdf). Acesso em: 06 set. 2019.