



**VI CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
VII SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
VI CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

Gestão de Políticas Sociais

Primazia normativa do acolhimento familiar e reconfiguração do Estado: limites da substituição do acolhimento institucional

Ana Beatriz Rodrigues Dattoli¹

Angelisa Flavia Pilati²

João Vitor Oliveira Maldonado³

Rafaela Mello Cardamoni⁴

Resumo: Este artigo analisa a primazia normativa do acolhimento familiar no Brasil à luz das transformações contemporâneas do Estado e da política social. Parte-se do problema da leitura que apresenta o serviço de família acolhedora como solução para as fragilidades do acolhimento institucional. Por meio de pesquisa bibliográfica e análise documental do ECA, das Orientações Técnicas e de diretrizes internacionais, examinam-se os fundamentos normativos da priorização familiar e as condições materiais de implementação das modalidades. Conclui-se que a institucionalização não é ontologicamente fracassada, mas historicamente precarizada, exigindo fortalecimento estatal de ambas as formas de acolhimento.

Palavras-chave: Acolhimento institucional; Família acolhedora; Política social; Responsabilidade estatal; Desresponsabilização.

Abstract: This article analyzes the normative primacy of foster family care in Brazil in light of contemporary transformations of the State and social policy. It addresses the problem of interpreting foster care services as a solution to the weaknesses of institutional care. Through bibliographic research and documentary analysis of the Child and Adolescent Statute, Technical Guidelines, and international directives, the study examines the normative foundations of family prioritization and the material conditions of implementation. It concludes that institutionalization is not ontologically flawed but historically precarious, requiring strengthened State responsibility in both modalities.

Keywords: Institutional care; Foster family care; Social policy; State responsibility; Deregulation.

1. INTRODUÇÃO

A organização da proteção social de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar no Brasil estrutura-se, principalmente, por meio de duas modalidades: o acolhimento institucional e o serviço de família acolhedora. Ambas se inserem no âmbito da política pública

¹ Assistente Social, Mestranda pelo Programa de Pós Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina, dattoliana@gmail.com.

² Estudante do curso de Graduação em Psicologia da Universidade Filadelfia, angelisapilati@gmail.com.

³ Psicólogo, Mestre em Análise do Comportamento pela Universidade Estadual de Londrina, joaovitor.jvom21@gmail.com.

⁴ Assistente Social, Mestranda pelo Programa de Pós Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina, rafaelacardamoni@gmail.com.



de assistência social e são orientadas pelo princípio da proteção integral previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente. No plano normativo, o art. 34, § 1º, da referida lei estabelece que “a inclusão da criança ou adolescente em programas de acolhimento familiar terá preferência a seu acolhimento institucional, observado, em qualquer caso, o caráter temporário e excepcional da medida” (Brasil, 1990), consolidando juridicamente a primazia do cuidado em ambiente familiar.

A interpretação dessa prioridade, contudo, não pode ser feita de forma descontextualizada. Quando lida de forma isolada das condições materiais de implementação da política social, a primazia normativa pode ser convertida em hierarquização qualitativa entre modalidades, como se o acolhimento familiar representasse superação intrínseca da institucionalização. Tal leitura desconsidera que ambas as formas de acolhimento se inserem na mesma estrutura estatal e dependem de financiamento, equipes qualificadas e estabilidade institucional para sua efetivação.

A afirmação dessa primazia ocorre em um contexto no qual o acolhimento institucional apresenta limites historicamente associados a questões como a sobrecarga das equipes técnicas, a insuficiência estrutural e a descontinuidade de investimentos. No início do século XX, as crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade ou abandono passaram a ser reconhecidos como responsabilidade do Estado, com a promulgação do Primeiro Código de Menores em 1927 (Pavão, 2011), marco que evidencia a incorporação estatal dessa demanda, ainda que sob bases normativas e conceituais distintas das atuais. Esses limites, entretanto, não podem ser atribuídos exclusivamente à modalidade institucional, nem compreendidos como características inerentes a ela. Eles se articulam a transformações mais amplas, sobretudo no que se refere ao papel do Estado na condução das políticas sociais, marcadas por reconfigurações fiscais, subfinanciamento persistente, descentralização executiva sem a correspondente garantia de recursos e ampliação de parcerias com a sociedade civil. Nesse sentido, a precarização observada no âmbito da alta complexidade expressa determinações estruturais que ultrapassam a modalidade em si.

Ao mesmo tempo, no contexto de reconfiguração da gestão pública, a valorização do acolhimento familiar pode ser apropriada por racionalidades gerenciais que o apresentam como alternativa mais eficiente ou menos onerosa, deslocando o debate das condições estruturais que produzem as fragilidades do sistema de proteção. Assim, o fortalecimento normativo do serviço de família acolhedora, definido pelas Orientações Técnicas (Brasil, 2009) como medida provisória organizada em residências de famílias cadastradas e orientada à reintegração familiar ou à adoção, pode representar avanço na garantia da convivência familiar e comunitária, sem que isso implique sua compreensão como solução autossuficiente para os problemas historicamente atribuídos à institucionalização.

O problema que orienta este artigo consiste em examinar de que modo as fragilidades observadas no acolhimento institucional se relacionam às transformações contemporâneas do Estado e da política social e em que medida a priorização normativa do acolhimento familiar deve ser compreendida como complemento, e não substituição linear, das modalidades existentes.



Parte-se da hipótese de que a superação das insuficiências do acolhimento institucional não se realiza por sua eliminação, mas pelo enfrentamento das condições estruturais que impactam a execução das políticas públicas, condições essas que podem incidir igualmente sobre o acolhimento familiar.

Assim, o artigo analisa os fundamentos normativos da primazia do acolhimento familiar, contextualiza as transformações recentes da política social brasileira e problematiza os limites da oposição simplificadora entre modalidades, defendendo a necessidade de fortalecimento simultâneo, qualificado e materialmente sustentado das diferentes formas de acolhimento.

2. A RECONFIGURAÇÃO DO ESTADO E AS TENDÊNCIAS DE DESRESPONSABILIZAÇÃO NA POLÍTICA SOCIAL.

A análise das transformações contemporâneas das políticas sociais, entre as quais se insere o acolhimento de crianças e adolescentes, exige retomar a compreensão do papel histórico do Estado no interior do modo de produção capitalista. Para Karl Marx e Friedrich Engels (2016), o Estado moderno não se constitui como instância neutra, mas como expressão política das relações sociais de classe. Ao afirmarem que “o governo moderno é tão somente um comitê que administra os negócios comuns de toda a classe burguesa”, os autores evidenciam que a forma estatal se organiza historicamente em consonância com as necessidades de reprodução do capital.

No contexto de hegemonia neoliberal, essa mediação assume contornos específicos. Conforme assinala José Paulo Netto (1996), o neoliberalismo não se restringe a um conjunto de medidas econômicas, mas opera como racionalidade política que redefine os critérios de legitimidade da intervenção estatal. Trata-se de um deslocamento na concepção de proteção social, que passa a ser subordinada a imperativos de ajuste fiscal e eficiência gerencial. No plano ideológico, o neoliberalismo opera como crítica às formas de regulação social construídas no século XX. Nessa mesma direção, Moraes (2001) também delinea sobre tal conceito, onde:

Pode-se dizer que o neoliberalismo, de modo semelhante, é a ideologia do capitalismo na era de máxima financeirização da riqueza, a era da riqueza mais líquida, a era do capital volátil - e um ataque às formas de regulação econômica do século XX, como o socialismo, o keynesianismo, o Estado de bem-estar, o terceiromundismo e o desenvolvimentismo latino-americano (Moraes, 2001 p. 4).

A lógica neoliberal, como aponta Filgueiras (2006), a compressão do gasto social e a priorização do pagamento da dívida pública implicam redirecionamento de recursos que incide sobre as políticas universais, favorecendo a ampliação de programas focalizados destinados apenas aos segmentos mais pobres. A reconfiguração estatal, entretanto, não se esgota na dimensão fiscal. Como observa Guimarães (2021), a combinação entre focalização, descentralização executiva e ampliação de parcerias com a sociedade civil redefine o desenho institucional das políticas públicas, deslocando progressivamente responsabilidades operacionais. Mantém-se o arcabouço jurídico de garantia de direitos, ao mesmo tempo em que se alteram as condições materiais de sua execução.



Montaño, (2004) descreve que a sociedade civil, no contexto do capitalismo monopolista contemporâneo, emerge como um instrumento estratégico no enfrentamento da crise de acumulação capitalista e na legitimação sistêmica das reformas neoliberais. Essas reformas buscam reconfigurar valores, práticas e instituições, transformando a sociedade civil em um meio para a reestruturação do capital. Nesse cenário, a esfera social é instrumentalizada, no sentido de promover valores como solidariedade individual e voluntarismo. No Brasil, essa instrumentalização é evidente, ao justificar e legitimar o desmonte da Seguridade Social. Assim, a sociedade civil assume o papel de "compensar" as lacunas deixadas pelo Estado, facilitando a aceitação da desresponsabilização estatal por boa parte da população. Tal funcionalidade da esfera civil contribui para ocultar as perdas históricas de direitos sociais universais e minimizar resistências em relação às reformas neoliberais propostas pelo capital.

Sob o viés de Montaño (2004), já se observa as muitas consequências da desresponsabilização estatal no contexto da execução das políticas públicas quando se referem às expressões da questão social. Portanto,

É assim que, no que concerne ao novo trato da "questão social", a orientação das políticas sociais estatais é alterada de forma significativa. Por um lado, elas são retiradas paulatinamente da órbita do Estado, sendo privatizadas: transferidas ao mercado e/ou alocadas na sociedade civil. Por sua vez, essas políticas sociais estatais são focalizadas, isto é, dirigidas exclusivamente aos setores portadores de carências pontuais, com necessidades básicas insatisfeitas. Finalmente, elas são também descentralizadas administrativamente; o que implica apenas numa desconcentração financeira e executiva, mantendo uma centralização normativa e política. Em idêntico sentido, os serviços sociais, a assistência estatal, as subvenções de produtos e serviços de uso popular, os "complementos salariais" etc., se vêem fortemente reduzidos em quantidade, qualidade e variabilidade. O que significa que os "serviços estatais para pobres" são "pobres serviços estatais". (Montaño, 2004, p.37)

Políticas são progressivamente retiradas do controle direto do Estado, transferidas ao mercado ou à sociedade civil e orientadas para atender apenas grupos específicos e com carências básicas. Onde teoricamente tais políticas mantêm ou detêm certa centralização política e normativa, entretanto, sob uma execução e um financiamento bem descentralizados. Tais mudanças resultam na precarização dos serviços públicos, que, destinados aos mais pobres, tornam-se de pouco alcance, limitados, insuficientes e de baixa cobertura e qualidade.

A desresponsabilização estatal, entretanto, não se manifesta inicialmente como supressão formal da obrigação jurídica de garantir direitos, mas como processo paulatino de esvaziamento material das políticas públicas. Mantém-se a arquitetura normativa, ao mesmo tempo em que se reduzem as condições concretas de sua efetivação. No âmbito da proteção social, esse movimento se expressa no subfinanciamento crônico, na redução de equipes técnicas, na ampliação de vínculos de trabalho precários e na ausência de investimento continuado em infraestrutura e formação profissional.

No campo específico do acolhimento institucional, tal dinâmica assume contornos bastante visíveis. O sucateamento progressivo dos serviços manifesta-se em equipes técnicas incompletas, sobrecarga de trabalho, rotatividade elevada, fiscalização insuficiente e precariedade das instalações físicas. Antes de operar como transferência explícita de responsabilidades, a desresponsabilização inicia-se pelo enfraquecimento interno dos próprios



serviços estatais, produzindo a percepção de ineficiência estrutural. Esse quadro, por sua vez, cria condições para que modalidades alternativas sejam apresentadas como soluções necessárias, ainda que as determinações que originaram a precarização permaneçam intocadas.

As Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes (Brasil, 2009), elaboradas pelo CONANDA, estabelecem parâmetros precisos quanto à composição mínima de equipes multiprofissionais, à necessidade de formação continuada, à supervisão técnica sistemática e à garantia de condições estruturais adequadas ao atendimento. Ao definir quantitativos de referência e enfatizar o acompanhamento individualizado, o documento pressupõe financiamento estável, vínculos profissionais não precarizados e monitoramento permanente.

Entretanto, o detalhamento normativo dessas diretrizes evidencia, por contraste, o descompasso recorrente entre prescrição legal e implementação concreta. A precarização observada no acolhimento institucional não decorre de sua natureza, mas da lacuna entre normatividade e materialidade. A insuficiência estrutural não é atributo intrínseco da institucionalização, mas expressão das tendências contemporâneas de reconfiguração do Estado e da proteção social.

3. A PRIMAZIA DO ACOLHIMENTO FAMILIAR: FUNDAMENTOS NORMATIVOS

Existe, de forma expressa, no ordenamento jurídico brasileiro, a disposição da prioridade conferida ao acolhimento familiar. O ECA traz em seu 34º art., § 1º que:

A inclusão da criança ou adolescente em programas de acolhimento familiar terá preferência a seu acolhimento institucional, observado, em qualquer caso, o caráter temporário e excepcional da medida (Brasil, 1990).

A redação atual foi introduzida pela Lei nº 12.010/2009 e posteriormente reforçada pela Lei nº 13.257/2016, conhecida como Marco Legal da Primeira Infância, consolidando uma opção legislativa inequívoca pela priorização do cuidado em ambiente familiar. Trata-se de inflexão normativa que reorganiza o sistema de proteção sem suprimir formalmente a modalidade institucional, mas estabelecendo hierarquia preferencial entre elas.

Essa diretriz foi operacionalizada pelas Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes (Brasil, 2009), que sistematizam parâmetros nacionais para ambas as modalidades. O documento afirma que o Programa Família Acolhedora busca assegurar atenção individualizada e maior convivência comunitária quando comparado ao acolhimento institucional em seus “antigos moldes” (Brasil, 2009, p. 82). A formulação é significativa porque estabelece contraste histórico implícito entre experiências pretéritas de institucionalização — marcadas por modelos asilares e segregadores — e a proposta contemporânea de reorganização da proteção.

No plano empírico, a priorização normativa tem sido acompanhada por expansão gradual da modalidade. Dados do Conselho Nacional de Justiça, com base no Sistema Nacional de



Adoção e Acolhimento, indicam que, em 2023, aproximadamente 5,3% das crianças e adolescentes acolhidos estavam inseridos em famílias acolhedoras, percentual que alcança 6,6% em 2026, com maior concentração nas regiões Sul e Sudeste. Embora a institucionalização permaneça predominante, observa-se movimento progressivo de ampliação coerente com o incentivo legislativo e técnico conferido à política.

Nessa mesma direção, observa-se que a consolidação normativa da primazia do acolhimento familiar é acompanhada por uma produção técnico-formativa que não apenas orienta sua implementação, mas também constrói sua legitimação científica, como se verifica na publicação *Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora: curso básico — conhecendo o serviço, seus benefícios e como implementar* (Castro et al., 2022). Entre os estudos mobilizados encontra-se o Projeto de Intervenção Precoce de Bucareste (BEIP), programa de pesquisa longitudinal conduzido na Romênia e liderado por pesquisadores vinculados à Universidade de Harvard.

O BEIP constitui um conjunto articulado de investigações desenvolvidas ao longo de vários anos, acompanhando 136 crianças institucionalizadas desde a primeira infância até a adolescência, com avaliações periódicas de desenvolvimento cognitivo, emocional e saúde mental. As publicações decorrentes desse programa — dentre elas Zeanah et al. (2003), Marshall e Fox (2004) e Smyke et al. (2009) — examinam diferentes dimensões do impacto da institucionalização precoce.

Segundo Zeanah et al. (2003, p. 890), em 1990 a emissora norte-americana ABC News exibiu reportagens sobre as condições de vida de crianças institucionalizadas na Romênia, descrevendo ambientes insalubres e quadros de desnutrição. Os autores afirmam que a repercussão internacional dessas imagens contribuiu para o aumento do interesse por adoções internacionais, especialmente por famílias dos Estados Unidos e da Europa Ocidental. Ainda conforme Zeanah et al. (2003), o elevado número de crianças institucionalizadas estava relacionado a políticas adotadas durante o regime comunista, que favoreceram a expansão dessa modalidade de cuidado.

No âmbito do mesmo programa longitudinal, Marshall e Fox (2004), examinaram os efeitos da institucionalização a partir de indicadores neurofisiológicos. Ao compararem registros eletroencefalográficos de crianças institucionalizadas com aqueles de crianças criadas em ambiente familiar, identificaram predominância de ondas lentas e menor atividade rápida em regiões frontais e temporais nas primeiras, padrão que os autores associam a contextos de privação ambiental. Esses achados são apresentados como evidência de que a institucionalização precoce pode produzir impactos mensuráveis no desenvolvimento cerebral.

Complementarmente, Smyke et al. (2009, p. 722-723) analisam a dimensão organizacional da transição para o acolhimento familiar na Romênia, descrevendo o processo de implementação do modelo de foster care no contexto local. Os autores mencionam controvérsias relacionadas ao sistema de adoção internacional e ressaltam os desafios técnicos enfrentados



na constituição das equipes responsáveis pelo programa, destacando que o país não possuía tradição consolidada de Serviço Social no período anterior à revolução.

O conjunto dessas pesquisas passou a compor base empírica amplamente mobilizada em debates internacionais sobre cuidado alternativo, contribuindo para a formulação de recomendações multilaterais. No plano normativo internacional, o Comitê dos Direitos da Criança da Organização das Nações Unidas, em documento de 2015, registra preocupação com a permanência de elevados índices de institucionalização e observa “the lack of foster care programmes in many states, as well as the fact that foster care represents a very low percentage of the alternative care services” (ONU, 2015, p. 11). Nos parágrafos 45 e 46, o Comitê recomenda:

Expedite the implementation of foster care programmes in all states, including by providing adequate human, technical and financial resources for these programmes, with a view to prioritizing family-type care settings, including foster families, over institutionalized placement, and ensuring the provision of adequate and timely support for foster families (Organização das Nações Unidas; Comitê dos Direitos da Criança, 2015, p. 11).

A orientação internacional explicita, portanto, a priorização de arranjos familiares em detrimento da colocação institucional, associando essa diretriz à necessidade de financiamento, capacitação técnica e estruturação administrativa dos programas. Nesse sentido, a primazia do acolhimento familiar incorporada ao ordenamento brasileiro insere-se em movimento normativo mais amplo, no qual recomendações internacionais e produção científica sobre desenvolvimento infantil convergem para a valorização do cuidado em ambiente familiar como referência preferencial de política pública.

A partir desse percurso, observa-se que a primazia do acolhimento familiar se consolida por meio de articulação entre produção científica, recomendações internacionais e incorporação normativa no ordenamento jurídico brasileiro. Essa convergência, entretanto, não elimina a necessidade de examinar as mediações históricas, políticas e institucionais que atravessam a circulação dessas diretrizes entre diferentes contextos nacionais. As pesquisas desenvolvidas na Romênia referem-se a um cenário histórico-político muito específico, marcado por institucionalização massiva e condições extremas de privação, o que impõe cautela quanto à transposição automática de seus resultados para realidades distintas. Além disso, as próprias recomendações internacionais condicionam a priorização do acolhimento familiar à garantia de financiamento estável e estrutura técnica qualificada. Se, por um lado, a fundamentação técnico-científica e normativa sustenta a priorização do cuidado em ambiente familiar, por outro, impõe-se analisar de que modo tais referenciais são apropriados, reinterpretados e operacionalizados no interior das políticas sociais brasileiras. É nesse movimento que se situa a discussão a seguir.

4. MODALIDADES DE ACOLHIMENTO E RESPONSABILIDADE ESTATAL: LIMITES DA OPOSIÇÃO SIMPLIFICADORA

À luz do processo de reconfiguração estatal anteriormente analisado, a contraposição entre acolhimento institucional e acolhimento familiar não pode ser reduzida a uma escolha meramente técnica entre modelos de atendimento. A leitura que apresenta o serviço de família



acolhedora como “evolução” ou superação da institucionalização tende a deslocar para a forma organizativa do serviço fragilidades que decorrem, em realidade, das condições estruturais de execução da política social. A sobrecarga de equipes, a insuficiência estrutural e a precariedade do financiamento não constituem atributos inerentes à modalidade institucional, mas expressões das condições materiais sob as quais os serviços públicos operam no contexto contemporâneo.

As próprias Orientações Técnicas (Brasil, 2009) indicam que para os serviços de acolhimento, no que está disposto acerca da equipe técnica mínima para a implementação do “Família Acolhedora”, é comentado que a responsabilidade da equipe técnica o atendimento pode ser de até “15 famílias de origem” e de “15 famílias acolhedoras”, e a equipe mínima de técnicos deve ser composta de dois técnicos (geralmente psicólogo e assistente social) (Brasil, 2009, p. 92). Considerando-se que se trata de serviço de alta complexidade, envolvendo situações de rompimento de vínculos, acompanhamento psicossocial contínuo, articulação com o Judiciário e construção de planos individuais de atendimento, a previsão de dois técnicos para até 30 núcleos familiares revela uma tensão evidente entre a densidade das atribuições previstas e a capacidade operacional mínima estabelecida. Essa configuração não indica, por si, inadequação da modalidade familiar, mas evidencia que sua implementação depende de condições materiais e técnicas robustas. Quando inserido em contextos de restrição orçamentária e equipes reduzidas, o serviço pode operar no limite de sua capacidade, reproduzindo dificuldades semelhantes às identificadas no acolhimento institucional.

Quando inserido em contextos de restrição orçamentária e equipes reduzidas, o serviço pode operar no limite de sua capacidade, reproduzindo dificuldades semelhantes às identificadas no acolhimento institucional. Dados do Conselho Nacional de Justiça indicam que, no Paraná, existem 21 programas de acolhimento familiar para aproximadamente 570 crianças e adolescentes inseridos nessa modalidade (CNJ, 2026). Em âmbito nacional, embora se observe crescimento progressivo do serviço, cerca de 94,9% dos programas de acolhimento ainda se concentram na modalidade institucional. Esses números revelam que a expansão do acolhimento familiar ocorre de forma gradual e coexistente com a permanência estrutural da institucionalização, não configurando substituição plena entre modalidades.

Esses elementos evidenciam que o acolhimento familiar não se situa fora das mesmas condicionantes materiais que impactam o acolhimento institucional. Inserido em contexto de restrição orçamentária, descentralização executiva e ampliação de parcerias com organizações da sociedade civil, o serviço de família acolhedora também pode ser atravessado por insuficiência de equipes, fragilidade de supervisão técnica e instabilidade de financiamento.

Nesse sentido, a oposição que associa institucionalização a atraso e acolhimento familiar a solução desloca o debate do plano estrutural para o plano organizativo. Nenhuma modalidade, isoladamente considerada, resolve a precarização decorrente das transformações contemporâneas do Estado. Se implementada sob as mesmas restrições materiais, a política tende a reproduzir limites estruturais, ainda que sob configuração distinta.



O enfrentamento das fragilidades do sistema de acolhimento exige, portanto, deslocar o foco da substituição de modelos para a garantia de condições materiais, técnicas e políticas adequadas à execução de ambas as modalidades. A centralidade do debate não reside na eliminação da institucionalização, mas na reafirmação da responsabilidade estatal como fundamento da proteção social e condição de efetividade dos direitos da criança e do adolescente.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No que se refere ao Programa Família Acolhedora, as Orientações Técnicas estabelecem que cada família deve acolher “uma criança/adolescente por vez, exceto quando se tratar de grupo de irmãos”, sendo que situações envolvendo mais de dois irmãos devem ser avaliadas conjuntamente pela equipe técnica do serviço (Brasil, 2009, p. 83). O próprio documento admite, contudo, que o acolhimento familiar não constitui alternativa universalmente aplicável, reconhecendo a permanência do acolhimento institucional em determinadas circunstâncias. Essa previsão normativa evidencia que a política não se estrutura sob lógica de substituição absoluta entre modalidades, mas sob coexistência regulada.

A interpretação do acolhimento familiar como etapa “evolutiva” em relação à institucionalização, especialmente quando associada à incorporação do modelo de *foster care*, tende a desconsiderar as mediações históricas, institucionais e territoriais que conformam a política de proteção no Brasil. Como afirma Machado (2011), o acolhimento institucional não é, em si, “bom” ou “mau”, desde que compreendido como medida protetiva provisória e estruturado de modo a favorecer o desenvolvimento integral da criança. A instituição, nesse sentido, não deve ser concebida como espaço de exclusão, mas como ambiente de cuidado, proteção e dimensão educativa, cuja qualidade depende das condições concretas de sua implementação.

A análise desenvolvida neste artigo sustenta, portanto, que a institucionalização não é ontologicamente fracassada; ela é historicamente precarizada. Suas fragilidades encontram-se imbricadas às transformações estruturais do Estado e às tendências contemporâneas de restrição fiscal e desresponsabilização na política social, que produzem subfinanciamento, equipes insuficientes e instabilidade material. Atribuir tais limites à modalidade em si implica obscurecer a determinação estrutural que os produz.

Ao mesmo tempo, o acolhimento familiar também enfrenta limites operacionais relevantes. Conforme analisa Conceição (2023), a implementação do serviço demanda tempo para a consolidação de uma nova cultura de acolhimento, tensionada entre discursos que valorizam a convivência familiar e práticas historicamente marcadas pela institucionalização e pelo estigma dirigido às famílias de origem. A autora evidencia ainda desafios relacionados à escassez de famílias habilitadas, à sobrecarga das já cadastradas, à insuficiência de capacitação continuada e à supervisão técnica irregular, elementos que demonstram que a ampliação dessa modalidade depende de investimento público consistente, estrutura técnica qualificada e monitoramento permanente.



Desse modo, reduzir o debate à oposição entre modalidades desloca a análise do plano estrutural para o plano organizativo. A primazia normativa do acolhimento familiar não autoriza a leitura de substituição ou superação linear da institucionalização. O enfrentamento das insuficiências do sistema de acolhimento não reside na eliminação de uma modalidade pela outra, mas na garantia de condições materiais, técnicas e políticas adequadas para ambas. Fortalecer o acolhimento familiar não pode significar enfraquecer ou deslegitimar o institucional, mas reafirmar a responsabilidade estatal como fundamento da proteção integral e condição efetiva para a realização do direito à convivência familiar e comunitária.

6. REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Atualizada pela Lei nº 12.010, de 3 de agosto de 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 25 fev. 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA); Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). *Orientações técnicas: serviços de acolhimento para crianças e adolescentes*. Brasília: MDS, 2009. Capa.

CASTRO, Claudia Gomes de; GOMES, Gabriela Santos; SANTOS, Lauany Martins Gonçalves dos; KOBAYASHI, Letícia Naomi; et al. *Serviço de acolhimento em família acolhedora: curso básico S491: conhecendo o serviço, seus benefícios e como implementar* [recurso eletrônico]. Viçosa, MG: UFV; IPPDS, 2022. 107 p. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/ead/>. Acesso em: 25 fev. 2026.

CONCEIÇÃO, Edelman Jesus da. *Serviço de acolhimento em família acolhedora: uma análise da implantação em Florianópolis*. 2023. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento: Serviço de Acolhimento**. Brasília, DF: CNJ, 2026. Disponível em: <https://painelsna.cnj.jus.br>. Acesso em: 28 fev. 2026.

MACHADO, Vanessa Rombola. A atual política de acolhimento institucional à luz do Estatuto da Criança e do Adolescente. *Serviço Social em Revista*, Londrina, v. 13, n. 2, p. 143–169, jan./jun. 2011.

MARSHALL, P. J.; FOX, N. A.; Bucharest Early Intervention Project Core Group. *A comparison of the electroencephalogram between institutionalized and community children in Romania*. *Journal of Cognitive Neuroscience*, v. 16, n. 8, p. 1327–1338, out. 2004. DOI: 10.1162/0898929042304723.

MONTAÑO, C. E. O projeto neoliberal de resposta à “questão social” e a funcionalidade do “terceiro setor”. *Lutas Sociais*, [S. l.], n. 8, p. 53–64, 2004. DOI: 10.23925/ls.v0i8.18912. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18912>. Acesso em: 16 fev. 2026.

NETTO, José Paulo. Uma face contemporânea da barbárie. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 50, p. 17-38, 1996. Disponível em: <https://doi.org/10.36311/0102-5864.2013.v50n1.3436>. Acesso em: 20 fev. 2026

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê dos Direitos da Criança. *Concluding observations on the combined second to fourth periodic reports of Brazil*. Geneva: United Nations, 2015. Disponível em:



https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC/C/BRA/CO/2-4&Lang=en. Acesso em: 26 fev. 2026.

PAVÃO, Eduardo Nunes Alvares. Balanço histórico e historiográfico da assistência à infância “desvalida” no Brasil. Simpósio Nacional de História, v. 26, p. 1-18, 2011.

SMYKE, Anna T.; ZEANAH JR., Charles H.; FOX, Nathan A.; NELSON III, Charles A. A new model of foster care for young children: The Bucharest Early Intervention Project. *Child and Adolescent Psychiatric Clinics of North America*, v. 18, n. 3, p. 721–734, 2009. DOI: 10.1016/j.chc.2009.03.003. Disponível em: <https://childpsych.theclinics.com>. Acesso em: 25 fev. 2026.

ZEANAH, Charles H.; NELSON, Charles A.; FOX, Nathan A.; SMYKE, Anna T.; MARSHALL, Peter; PARKER, Susan W.; KOGA, Sebastian. Designing research to study the effects of institutionalization on brain and behavioral development: The Bucharest Early Intervention Project. *Development and Psychopathology*, Cambridge, v. 15, p. 885–907, 2003. DOI: 10.1017/S0954579403000452.