Situação das Políticas Públicas de Proteção Especial para Crianças e Adolescentes no Brasil

Relatório de Pesquisa

"Reordenamento dos Serviços de Acolhimento de crianças e adolescentes e implementação de novas modalidades – Família Acolhedora e Repúblicas"

Versão Final

Ipea 2020

Projeto de pesquisa: “Situação das Políticas Públicas de Proteção Especial para Crianças e Adolescentes no Brasil” – 2020

Elaboração do relatório

Elaine Cristina Licio – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, lotada no Ipea. (Coordenação)

Marco Antônio Carvalho Natalino – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, lotado no Ipea.

Enid Rocha Andrade da Silva - Técnica de Planejamento e Pesquisa do IPEA

Marina Brito Pinheiro – Bolsista PNPD (Assistente de pesquisa III).

Aline Diniz Amaral – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, lotada no Ipea.

Apoio na elaboração de gráficos e tabelas

Núcleo de Informações Sociais (Ninsoc):

Flavia Adriane Pestana de Oliveira

Matheus Almeida Maroneze

RESUMO

Este relatório analisa a trajetória dos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes no Brasil e tem por objetivo ofertar evidências, análises e recomendações com vistas à avaliação do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC), particularmente no que se refere à dimensão "Reordenamento dos Serviços de Acolhimento e implementação de novas modalidades – Família Acolhedora e Repúblicas".

Nas primeiras sessões é realizada uma contextualização do PNCFC e sua relação com os serviços de acolhimento, apresentando alguns dos marcos relevantes para a compreensão do desenvolvimento das políticas de acolhimento de crianças e adolescentes no Brasil. Na seção 3 descreve-se o percurso metodológico adotado no relatório. Na seção 4 realiza-se uma reflexão sobre as características estruturais dos serviços de acolhimento, dando especial ênfase para a cobertura dos serviços de acolhimento institucional e familiar, sua distribuição territorial, número de acolhidos e vagas ofertadas. A seção 5 se debruça sobre o atendimento dos egressos dos serviços de acolhimento em Repúblicas, enquanto a seção 6 discute o atendimento ofertado pelas unidades de acolhimento institucional, atendo-se, em particular, às formas de articulação com outras políticas públicas para a promoção da convivência familiar e comunitária. São apresentadas informações sobre tempo de acolhimento, como as unidades têm promovido a manutenção dos vínculos. A seção 7, por sua vez, lança um olhar mais aprofundado sobre a efetivação do direito à convivência familiar e comunitária, propondo um indicador para a avaliação do PNCFC. A seção 8 analisa as características dos acolhidos. Por fim, sintetizamos na conclusão os principais resultados da análise com o propósito de subsidiar o processo de atualização do PNCFC.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Vagas em serviços de acolhimento institucional por 100 mil hab. (0-17 anos), por UF (2018) 29
Figura 2: Distribuição dos serviços de acolhimento estaduais por UF (2010-18) 44
Figura 3: Perfil da oferta dos serviços de acolhimento, por município (2018) 45
Figura 4: Distribuição dos municípios segundo perfil da oferta dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes (2018) 46
Figura 5: Distribuição geográfica das Repúblicas no Brasil (2018) 72

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Síntese das orientações e diretrizes serviços de acolhimento em Repúblicas 69

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Informações gerais sobre as edições do Censo SUAS 23
Tabela 2: Acolhidos em SAI por 100 mil hab. (0-17 anos) (2010-2018) 27
Tabela 3: Vagas em SAI por 100 mil hab. (0-17 anos) (2010-2018) 28
Tabela 4: Número de unidades e acolhidos e média de vagas (2010-2018) 31
Tabela 5: Trajetória dos Serviços Acolhimento Familiar (SAF), Brasil e regiões (2010-2018)* 37
Tabela 6: Famílias cadastradas em SAF, % por região (2010-2018) 38
Tabela 7: Acolhidos em SAF, % por região (2010-18) 38
Tabela 8: Municípios com ao menos um SAI por região (2010-2018) 39
Tabela 9: Municípios com ao menos um SAF, por região (2010-2018) 40
Tabela 10: Número de SAI por porte dos municípios (2010-2018) 41
Tabela 11: Municípios com pelo menos um SAI, por porte (2018) 41
Tabela 12: Municípios com pelo menos um SAF, por porte (2018) 42
Tabela 13: Percentual de Abrigos por Região (2010-2018) 48
Tabela 14: Percentual de Casas-Lares, por Região (2010-2018) 49
Tabela 15: Percentual de Serviços de acolhimento por modalidade e porte, Brasil (2018) 49
Tabela 16: Média de acolhidos em SAI, por modalidade (2018) 51
Tabela 17: Média de vagas em SAI, por modalidade (2018) 52
Tabela 18: Número de crianças e adolescentes acolhidas, por lotação da unidade (2018) * 55
Tabela 19: Percentual de SAI, por natureza institucional e porte (2018) 64
Tabela 20: Percentual de SAI, por porte e natureza institucional (2018) 64
Tabela 21: Percentual de SAI por vinculação religiosa (2010-2018) 66
Tabela 22: Percentual de SAI com vinculação religiosa, por natureza institucional e nível de gestão (2012-18) 66
Tabela 23: Repúblicas para Jovens Egressos de Medida de Proteção de Acolhimento: Municípios, vagas e acolhidos por sexo. Brasil e regiões (2018) 73
Tabela 24: Situação da Ocupação das Repúblicas e Demanda Potencial por Moradias para Adolescentes e Jovens Acolhidos em SAF, Brasil e regiões (2018) 75
Tabela 25: Adolescentes e Jovens Acolhidos em SAI, Brasil (2010-2018) 76
Tabela 26: Inscrição das unidades de acolhimento nos Conselhos de Assistência Social e de Direitos da Criança e do Adolescente (2010-2018, percentual) 83
Tabela 27: Órgãos que realizaram visita, inspeção ou supervisão na unidade nos últimos 12 meses (2012, 2014, percentual) 84
Tabela 28: Encaminhamento de acolhidos para atendimento em outros órgãos do SGD, por parte da unidade (2010-2018) 84
Tabela 29: Articulação e cooperação com outros órgãos do Sistema de Garantia Direitos por parte das unidades de acolhimento (2010-2018, %) 85
Tabela 30: Articulação com órgãos de justiça (2012, 2014, %) 87
Tabela 31: Encaminhamento de acolhidos para a retirada de documentos e discussão de casos com outros profissionais da rede (2012-2018, %) 88
Tabela 32: SAI que promovem a participação das(os) acolhidos na organização e discussão das rotinas (2014-2018, %) 89

Tabela 33: SAI que mantém prontuários individuais e realizam planos individuais de atendimento (2012-2018) 89
Tabela 34: Informações contidas no PIA (2012, 2014) 90
Tabela 35: Atividades gerais realizadas pelo SAI (%) 91
Tabela 36: Manutenção de vínculos fraternais nos SAI (2010-2018) 93
Tabela 37: Proporção de SAI por tipo de frequência de visitações - 2010 a 2018 (%) 94
Tabela 38: Facilidade de acesso ao SAI – distância, transporte público e indicadores de acessibilidade predial (2012-2018) 95
Tabela 39: Atividades de promoção da convivência comunitária (2010-2018) 96
Tabela 40: Atividades de promoção da convivência familiar 96
Tabela 41: Acolhidos por tempo de permanência (2010-2018, %) 97
Tabela 42: Características dos serviços com alto tempo médio de acolhimento (2018) 98
Tabela 43: Tempo médio de acompanhamento de acolhidos após o desligamento (2014-2018) 99
Tabela 44: Instituição responsável pelo acompanhamento de acolhidos após o desligamento (2010-2018, %) 100
Tabela 45: Taxa de desinstitucionalização e estatísticas descritivas (2018) 102
Tabela 46: Correlação entre proporção de acolhidos por faixa etária e taxa de desligamento (2018) 103
Tabela 47: Correlação entre idade do acolhido e o tempo de acolhimento institucional (2010) 104
Tabela 48: Crianças e Adolescentes Acolhidos Por Grupos de Idade, Brasil (2018) 108
Tabela 49: Meninas e meninos acolhidos em SAI e SAF (2010-2018) 109
Tabela 50: Acolhidos com alguma das características mencionadas no Censo Suas, Brasil (2012-2018) 114

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Trajetória dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes, Brasil (2010-2018).. 25
Gráfico 2: Trajetória de vagas nos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes, Brasil (2010-2018) 26
Gráfico 3: Trajetória do número de acolhidos nos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes, Brasil (2010-2018) 26
Gráfico 4: Desempenho regional segundo quantidade de SAI, vagas e acolhidos (2010-2018) 32
Gráfico 5: Porcentagem de SAI, por região (2010-2018) 33
Gráfico 6: Vagas em SAI, % por região (2010-2018) 33
Gráfico 7: Acolhidos em SAI, % por região (2010-2018) 34
Gráfico 8: Acolhidos em SAF sobre o total de crianças e adolescentes acolhidos, Brasil e regiões (%) 35
Gráfico 9: Trajetória SAF, famílias cadastradas e número de acolhidos, Brasil (2010-2018) * 36
Gráfico 10: SAF, % por região (2010-2018) 37
Gráfico 11: Número de SAI e acolhidos sob gestão estadual (2010-2018) 43
Gráfico 12: Quantidade de SAI, por modalidade, Brasil (2010-2018) 48
Gráfico 13: Média de acolhidos por SAI (2010-2018) 50
Gráfico 14: Percentual de SAI, segundo a relação entre respectiva lotação e capacidade adequada de atendimento* (2010-2018) 53
Gráfico 15: SAI com número de acolhidos acima da capacidade adequada de atendimento*, por regiões (2010-2018) 53
Gráfico 16: SAI com lotação acima da capacidade adequada de atendimento*, % por porte (2010-2018) 54
Gráfico 17: SAI criados a cada ano, Brasil (2018)* 56
Gráfico 18: SAF criados a cada ano, Brasil (2018) 58
Gráfico 19: Tempo de funcionamento dos serviços de acolhimento (2018) 58
Gráfico 20: Média de Vagas por serviço, conforme respectivo ano de criação (2018) 59
Gráfico 21: Média de acolhidos por serviço, conforme respectivo ano de criação (2018) 59
Gráfico 22: Média de *acolhidos* por serviços criados antes e depois das Orientações Técnicas (2009) 60
Gráfico 23: Média de *vagas* ofertadas por serviços criados antes e depois das Orientações Técnicas (2009) 60
Gráfico 24: Tempo de funcionamento dos serviços estaduais regionalizados (2018) 61
Gráfico 25: Média de acolhidos por serviço estadual, conforme respectivo ano de criação (2018) 61
Gráfico 26: Percentual de SAI por natureza institucional, Brasil (2012-2018) 63
Gráfico 27: Percentual de SAI por natureza institucional, Regiões (2018) 63
Gráfico 28: % de Serviços de Repúblicas, segundo atividades realizadas para os acolhidos, Brasil (2018) 78
Gráfico 29: Proporção de acolhidos com mais de 24 meses de acolhimento 98
Gráfico 30: Distribuição de acolhidos em SAI e SAF, Brasil e regiões (2018) 107
Gráfico 31: Razão de Sexo das meninas(os) acolhidas(os), Brasil (2010-2018) 110
Gráfico 32: Percentual de acolhidos encaminhados de outros municípios (SAI, SAF e Brasil (2010-2018) 111
Gráfico 33: Acolhidos com alguma das características identificadas pelo Censo Suas, Brasil (2018) 113

SUMÁRIO

RESUMO 3
LISTA DE FIGURAS 4
LISTA DE QUADROS 5
LISTA DE TABELAS 6
LISTA DE GRÁFICOS 8
1. INTRODUÇÃO 11
2. O PNCFC E OS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS DE ACOLHIMENTO 15
3. METODOLOGIA 20
4. COBERTURA, MODALIDADES E NATUREZA DOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO 24
4.1. COBERTURA DE SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO 25
4.1.1. Taxas de acolhimento e vagas por 100 mil habitantes (0-17 anos), em Serviços de Acolhimento Institucional (SAI) 27
4.1.2. Distribuição regional dos serviços de acolhimento, acolhidos e vagas em SAI 30
4.1.3. Serviço de Acolhimento Familiar (SAF) 34
4.2. COBERTURA DE SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO POR MUNICÍPIOS 38
4.2.1. Oferta Regionalizada de SAI 42
4.3. MODALIDADES DOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL 47
4.4 SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL POR CAPACIDADE DE ATENDIMENTO E NÍVEL DE LOTAÇÃO 50
4.5. PERÍODO DE CRIAÇÃO E TEMPO DE FUNCIONAMENTO DOS SAI 56
4.6. SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO POR NATUREZA INSTITUCIONAL 62
4.7. SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL POR VINCULAÇÃO RELIGIOSA 65
5. SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO EM REPÚBLICAS: O QUE SÃO E PARA QUEM SE DESTINAM 67
5.2. UM RETRATO DOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO EM REPÚBLICAS 71
5.3. AÇÕES REALIZADAS PELOS SERVIÇOS DE REPÚBLICA AOS ACOLHIDOS. 77
6. A ATUAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO À LUZ DO ECA E DO PNCFC 81
6.1. ARTICULAÇÃO EM REDE: INCOMPLETUDE INSTITUCIONAL E INTEGRAÇÃO OPERACIONAL 82
6.2. CARÁTER DE PROTEÇÃO A DIREITOS E AO DESENVOLVIMENTO INTEGRAL DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES 88
7. CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA 92
7.1. MANUTENÇÃO DOS VÍNCULOS FAMILIARES E COMUNITÁRIOS 92
7.2. PROVISORIEDADE DA PERMANÊNCIA E ACOMPANHAMENTO DO DESLIGAMENTO 96

7.3. PROPOSTA DE INDICADOR DE AVALIAÇÃO DO PNCFC: TAXA DE DESINSTITUCIONALIZAÇÃO (OU DESLIGAMENTO) 100
8. PERFIL DOS ACOLHIDOS 105
8.1. QUANTOS SÃO E ONDE ESTÃO 106
8.2. IDADE E SEXO 107
8.3. ACOLHIDOS DE OUTROS MUNICÍPIOS 111
8.4. ACOLHIDOS COM ALGUMA DAS CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS PELO CENSO SUAS 112
CONCLUSÃO 117
REFERÊNCIAS 127
LEGISLAÇÕES 129

1. INTRODUÇÃO[1]

O presente relatório tem como objetivo analisar a situação atual e a trajetória dos serviços socioassistenciais de acolhimento voltados para crianças e adolescentes e para os jovens que atingem a maioridade nestes serviços. Os serviços de acolhimento institucional, família acolhedora e de Repúblicas são ofertados, financiados, regulados e executados no âmbito da política de assistência social. Os dois primeiros atendem a crianças e adolescentes que tiveram direitos ameaçados ou violados e que se encontram sob medida protetiva de acolhimento, aplicada por autoridade judiciária[2] em casos nos quais as famílias/responsáveis encontrem-se temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção. O serviço de República, por sua vez, atende grupos de jovens que foram desligados dos serviços de acolhimento por terem alcançado a maioridade.

Cabe destacar que a medida protetiva de acolhimento possui caráter provisório e excepcional, tendo em vista o objetivo precípuo de promover o retorno ao convívio familiar e comunitário na família de origem, ou, se esgotadas todas as possibilidades nesse sentido, o encaminhamento para família substituta[3], mediante procedimentos legais que garantam a defesa do superior interesse da criança e da(o) adolescente.

A proteção da criança e da(o) adolescente e seu reconhecimento como sujeito de direito teve como marco tanto a Constituição Federal de 1988 quanto a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (Lei n. 8.069/1990). Com o Estatuto, deixa de ser sustentado legalmente, como causa de abrigamento, o princípio da "situação irregular". Este princípio "*englobava os casos de delinquência, vitimização e pobreza das crianças e dos adolescentes, além de outras hipóteses extremamente vagas, que autorizavam a atuação amplamente discricionária do Juiz de Menores*"[4]. Isso alterou o patamar das discussões entre governos e a sociedade civil sobre o necessário aperfeiçoamento das políticas públicas relacionadas ao

[1] A equipe da pesquisa agradece a colaboração de Cinthia Barros dos Santos e Juliana M. Fernandes Pereira, da Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério da Cidadania, pelos comentários e esclarecimentos na elaboração da análise. Também agradecemos a Flávia de Oliveira e a Matheus Maronese, do Núcleo de Informações Sociais do IPEA, pelo apoio na sistematização dos dados.

[2] Ver art. 98 e art. 101 do ECA, em particular incisos VII e VIII e § 2º e § 3º. Nos termos do "Art. 93. As entidades que mantenham programa de acolhimento institucional poderão, em caráter excepcional e de urgência, acolher crianças e adolescentes sem prévia determinação da autoridade competente, fazendo comunicação do fato em até 24 (vinte e quatro) horas ao Juiz da Infância e da Juventude, sob pena de responsabilidade."

[3] art. 101, inciso IX do ECA.

[4] LEITE; IMPERIAL, 2005.

acolhimento desse público, colocando-se na agenda o superior interesse da criança e do adolescente e a questão de como implementar a nova legislação.

Em 2004, pesquisa IPEA/Conanda (SILVA, 2004) sobre a realidade dos abrigos revelou a continuidade de situações de privações de direitos, com condições muito distantes das preconizadas pelo ECA mais de uma década após a sua promulgação. O caráter de excepcionalidade da medida de abrigo (art. 101, § 1º do ECA) não era respeitado, sendo a institucionalização um recurso ainda utilizado de forma indiscriminada. O estudo apontou também que uma das principais causas para o abrigamento de crianças e adolescentes consistia na pobreza das famílias, ainda que o art. 23 do ECA determine que a carência de recursos materiais não constitua motivo para a perda ou suspensão do poder familiar. Ademais, mais da metade dos abrigados não só tinham família, mas também mantinham algum tipo de vínculo com ela. Apenas pouco mais de 10% estavam disponíveis para adoção. Aliás, o direito da criança e do adolescente era desrespeitado não apenas em relação às possibilidades de retorno ao convívio familiar, mas também com relação à colocação em adoção. O tempo de acolhimento era excessivo, sendo que boa parte das crianças e dos adolescentes abrigados (52,6%) vivia nas unidades há mais de dois anos. Apenas 54,6% das crianças e dos adolescentes abrigados nas instituições pesquisadas tinham processo nas varas da Justiça, sendo provável que as demais estivessem acolhidas sem conhecimento judicial. Em suma, o serviço ofertado seguia de baixa qualidade, a pobreza seguia sendo motivo para o afastamento do convívio, dificultava-se tanto o encaminhamento para adoção quanto o retorno à convivência com a família de origem, indicando um quadro de continuidade de ideias e práticas preconizadas pelo antigo Código de Menores revogado pelo advento do ECA em 1990.

Segundo Pereira, Neris e Melo (no prelo) diversos estudos realizados ainda no século XX evidenciaram que instituições caracterizadas pelo isolamento social e por cuidados massificados eram incapazes de atender às necessidades de desenvolvimento de crianças e adolescentes, sobretudo no que diz respeito à provisão de vínculos afetivos significativos, estáveis e seguros. Estas e outras constatações evidenciaram a necessidade de se direcionar o debate para além da adoção, buscando criar condições para garantir o direito de convivência familiar e comunitária. Foi nesse contexto que se elaborou o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC, 2006)[5], ao qual se somaram as Diretrizes de Cuidados Alternativos para Crianças (ONU, 2009). Com grande envolvimento de atores governamentais e da sociedade civil, a

5 Objeto de Resolução Conjunta nº 1/2006 aprovada pelos Conselhos Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e de Assistência Social (CNAS).

elaboração do Plano orientou-se pela prevenção do afastamento do convívio familiar e rompimento dos vínculos familiares, pela qualificação dos serviços de acolhimento e pelo investimento no retorno ao convívio com a família de origem e, quando esgotada esta possibilidade, na colocação em adoção. O PNCFC apregoa o atendimento humano integral das crianças e adolescentes, por meio de políticas públicas articuladas com vistas à plena garantia dos seus direitos. Nessa perspectiva reafirma o caráter transversal e intersetorial de suas ações que envolvem não apenas as políticas sociais, mas também o Poder Judiciário, Ministério Público, Conselhos Tutelares e demais atores que integram o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGD)[6]. Esse movimento permitiu, inclusive, que o Brasil assumisse posição de destaque no processo de elaboração das diretrizes da ONU (YANES, 2016).

As diretrizes contidas no Plano se desdobraram em diversas mudanças institucionais. Desde então, alterou-se a redação do ECA[7] em vários pontos como, por exemplo, a exigência de celeridade nos procedimentos de acompanhamento contínuo da situação de crianças e adolescentes acolhidos, de modo a evitar que a permanência no serviço de acolhimento se estenda para além de 18 meses; a atualização quanto à nomenclatura dos serviços de acolhimento – de "programas de abrigo" para "serviços de acolhimento institucional"; a previsão da modalidade de acolhimento familiar em preferência à modalidade de acolhimento institucional, entre outras.

A pesquisa Ipea/Conanda (SILVA, 2004) e as diretrizes, objetivos e estratégias do PNCFC, inspiraram, em 2009, a definição de orientações técnicas para o funcionamento dos serviços socioassistenciais de acolhimento, cuja elaboração foi subsidiada pelos resultados dos trabalhos do GT Nacional Pró-Convivência Familiar e Comunitária e pelos debates em diversos espaços, incluindo as Conferências Estaduais e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente realizadas em 2007 [8]. Nesse mesmo ano, o então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (atual Ministério da Cidadania), em conjunto com a Fiocruz/MS, deu

[6] Sobre o SGD, ver Resolução CONANDA nº133/2016. O SGD consiste na articulação e integração de instituições e instâncias do poder público para a aplicação de mecanismos de promoção, defesa e controle com vistas a efetivação dos direitos da criança e do adolescente, nos níveis federal, estadual, distrital e municipal, na implementação das normativas do ECA, de 1990.

[7] Especialmente as Leis nº 12.010/2009, nº 13.257/2016 e nº 13.509/2017. Para saber mais sobre as alterações no ECA em relação ao direito à convivência familiar e comunitária ver Pereira, Neris e Melo (no prelo).

[8] "Iniciado em 2005 por iniciativa do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), com cooperação técnica da Associação Brasileira Terra dos Homens e apoio da Secretaria Especial dos Direitos Humanos - SEDH, do Instituto Camargo Corrêa e do Instituto C&A, o GT Nacional reuniu representantes governamentais (estados e municípios) e não governamentais para a discussão e proposição de parâmetros nacionais para o atendimento em serviços de acolhimento para crianças e adolescentes." (Brasil, 2009, p. 17). Mais tarde o GT Nacional deu origem ao Movimento Nacional Pró-Convivência Familiar e Comunitária.

início a um novo estudo que permitiu a identificação dos aspectos mais relevantes da estruturação da oferta dos serviços acolhimento: o Levantamento Nacional de Crianças e Adolescentes em Serviços de Acolhimento (ASSIS, FARIAS, 2013). Este estudo, por sua vez, contribuiu para a construção de um processo de monitoramento destas unidades via Censo SUAS e a definição de diretrizes a serem adotadas no processo de reordenamento e regionalização da oferta destes serviços[9]. O monitoramento do processo de expansão qualificada das unidades de acolhimento tem sido feito com base nas informações coletadas no questionário do Censo Suas, preenchido anualmente por gestores estaduais e municipais da assistência social com a finalidade de subsidiar o planejamento de ações direcionadas aos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes, bem como orientar o aperfeiçoamento da gestão e da qualidade dos serviços e benefícios socioassistenciais prestados à população como um todo.

Considerando o horizonte de implementação do Plano de Ação do PNCFC até 2015,[10] a Secretaria Nacional de Assistência Social, do Ministério da Cidadania, e a Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos iniciaram o planejamento de estratégias para a avaliação do Plano Nacional, visando sua posterior atualização. Junto com o trabalho de outros atores, a parceria firmada entre SNAS e IPEA em 2019, tem permitido o desenvolvimento de ações que integram a avaliação do Plano Nacional no sentido de consolidar os avanços obtidos, assim como atualizar as estratégias do PNCFC frente aos novos desafios para a garantia da convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes.

O presente relatório visa contribuir com uma das dimensões dessa avaliação, a saber, "o reordenamento dos serviços de acolhimento e a implementação de novas modalidades de acolhimento – Famílias Acolhedoras e Repúblicas". Para tanto, a partir dos dados contidos no Censo Suas, analisa a estrutura e funcionamento dos serviços de acolhimento institucional e familiar para crianças e adolescentes, assim como das Repúblicas para egressos dos serviços de acolhimento. A pesquisa dedica ainda uma seção ao perfil dos acolhidos nestes serviços. Por fim, discute como as análises realizadas podem subsidiar a atualização do PNCFC.

[9] Resolução CNAS n° 23/2013 (reordenamento) e Resolução CNAS nº 31/2013 (regionalização. Vide também Resolução CIT nº 17, de 3 de outubro de 2013 e Resolução CIT nº 15, de 5 de setembro de 2013.
[10] O prazo definido para a implementação do Plano de Ação do PNCFC é de 2007 a 2015, o qual se desdobra em ações de curto prazo (2007-2008); médio prazo (2009-2011); longo prazo (2012-2015) e em ações permanentes (2007-2015).

2. O PNCFC E OS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS DE ACOLHIMENTO

O PNCFC reconhece a necessidade de se compreender a complexidade e riqueza dos vínculos familiares e comunitários que podem ser mobilizados nas diversas frentes de defesa dos direitos de crianças e adolescentes. Foi estruturado com base em três dimensões centrais que convergem para a garantia do direito à convivência familiar e comunitária: fortalecimento das políticas de apoio à família e prevenção do afastamento do convívio familiar; reordenamento dos serviços de acolhimento institucional e implementação de novas modalidades de atendimento – Famílias Acolhedoras e Repúblicas; e adoção centrada no superior interesse da criança e do adolescente.

O objetivo central do Plano é fortalecer a rede de proteção social à família, de forma a prover-lhe o suporte necessário à criação e à educação das crianças e, portanto, o apoio para a manutenção do convívio. Também busca minimizar prejuízos decorrentes das situações em que a separação é inevitável, por meio do atendimento qualificado nos serviços de acolhimento e das medidas necessárias à promoção da retomada do convívio familiar – prioritariamente com a família de origem e, excepcionalmente, por meio da colocação em adoção. Dentre suas diretrizes destacam-se a centralidade da família nas políticas públicas; a primazia da responsabilidade do Estado no fomento de políticas integradas de apoio à família; o respeito à diversidade[11]; o reconhecimento das competências da família na sua organização interna e na superação de suas dificuldades; o fortalecimento da autonomia da criança, da(o) adolescente e jovem adulta(o) na elaboração do seu projeto de vida; o reordenamento dos programas de acolhimento institucional; a garantia dos princípios de excepcionalidade e provisoriedade da medida protetiva de acolhimento de crianças e de adolescentes e a adoção centrada no interesse da criança e da(o) adolescente (BRASIL, 2006).

No caso do serviço de acolhimento, o PNCFC busca o cumprimento da garantia da excepcionalidade e provisoriedade da medida de acolhimento, o que vai ao encontro dos princípios contidos no art. 92 do ECA[12], com vistas à garantia do direito à convivência familiar

[11] Étnico-cultural, identidade e orientação sexuais, à equidade de gênero e às particularidades das condições físicas, sensoriais e mentais.

[12] I - preservação dos vínculos familiares; II - integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família de origem; III - atendimento personalizado e em pequenos grupos; IV - desenvolvimento de atividades em regime de coeducação; V - não desmembramento de grupos de irmãos; VI - evitar, sempre que possível, a transferência para outras entidades de crianças e adolescentes abrigados; VII - participação na vida da comunidade local; VIII - preparação gradativa para o desligamento; IX - participação de pessoas da comunidade no processo educativo (art. 92, do ECA).

e comunitária. Nesse sentido o Plano afirma, reiteradamente, a relação entre o reordenamento do serviço de acolhimento e a mudança de paradigma de cuidados:

> *"Reordenar o atendimento significa reorientar as redes pública e privada, que historicamente praticaram o regime de abrigamento, para se alinharem à mudança de paradigma proposto. Este novo paradigma elege a família como a unidade básica da ação social e não mais concebe a criança e o adolescente isolados de seu contexto familiar e comunitário." (*BRASIL, 2006, p. 72*).*

Tradicionalmente, os abrigos para crianças e adolescentes foram geridos pela assistência social, em especial pelas entidades filantrópicas e confessionais – hoje reconhecidas como organizações da sociedade civil (OSC), com foco tanto em protegê-las das ruas quanto proteger a sociedade das consequências do seu abandono[13] (ASSIS, FARIAS, 2013). Já a modalidade de acolhimento familiar é mais recente, e embora as primeiras experiências remontem à década de 1950, nas cidades de Porto Alegre e São Paulo, observa-se algum movimento pela sua expansão enquanto alternativa de acolhimento apenas na década de 1990 (BRASIL, 2006).

Concomitante ao desenvolvimento da política de proteção à criança e à(ao) adolescente deslanchada pela publicação do ECA, a assistência social passou, a partir da década de 1990, por um processo de construção da responsabilidade pública pela sua provisão protetiva, o que implicou redefinições na organização e no conteúdo das suas ofertas, tendo como marcos institucionais a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) (Lei nº 8.742/1993) e a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) (2004), cujos princípios e diretrizes foram operacionalizados sob a forma de um Sistema Único de Assistência Social (NOB SUAS, 2005).

Vale registrar que a PNAS de 2004 foi o instrumento que atribuiu a responsabilidade de gerir os serviços de acolhimento ao SUAS. A segurança de acolhida compõe o rol de garantias providas pela PNAS, referindo-se a ações, cuidados, serviços e projetos operados por uma rede destinada a proteger crianças, adolescentes, jovens, adultos, e idosos de situações de abandono e isolamento e até mesmo famílias, preservando seus direitos e integridade física e psíquica e restaurando sua autonomia, protagonismo, aquisições pessoais e possibilidades de convívio familiar e comunitário para além da oferta de atenção às necessidades básicas - condições materiais de abrigo, repouso, alimentação, higienização e vestuário.

[13] Este era o paradigma que fundamentava a visão do Código de Menores de 1979. Com o ECA (1990) passou-se a vigorar o paradigma do superior interesse da criança e do adolescente. No que tange ao funcionamento dos serviços de acolhimento, tal orientação substitui a preocupação central de proteger a sociedade pela preocupação central de proteger a criança e ao adolescente, seus direitos, seus interesses e seu desenvolvimento integral.

A tipificação dos serviços socioassistenciais (Resolução CNAS nº 109/2009), por sua vez, contemplou no escopo da proteção especial de alta complexidade os serviços de acolhimento para diversos públicos, que têm como foco o atendimento de famílias e indivíduos que já se encontram em situação de risco social, tiveram direitos violados e que, por razões diversas, não podem permanecer no convívio com a família de origem ou comunidade. Nesse nível de proteção são enfrentadas situações de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual e situação de rua. O acolhimento a crianças e adolescentes com vínculos familiares rompidos ou fragilizados visa, portanto, a proteção à criança e ao adolescente em múltiplas perspectivas – integridade física e psíquica, desenvolvimento integral, fortalecimento da autonomia e acesso a direitos como saúde, educação. Para tanto é que são adotadas medidas voltadas à retomada do convívio familiar – prioritariamente com a família de origem e, excepcionalmente, por meio da colocação em adoção.

Parte considerável do PNCFC se ocupou do reordenamento dos serviços de acolhimento. No caso do acolhimento institucional, o Plano indicou um conjunto de ações a serem mobilizadas, como: a mudança na sistemática de financiamento das entidades de abrigo[14]; qualificação das(os) profissionais que trabalham nos serviços de acolhimento; estabelecimento de indicadores qualitativos e quantitativos de avaliação dos programas; desenvolvimento de metodologias para o trabalho com famílias; ênfase na prevenção do abandono e na potencialização das competências da família; adequação do espaço físico e do número de crianças e adolescentes atendidas(os) em cada unidade; adequação do espaço físico às normas de acessibilidade; e a articulação de serviços de acolhimento com a rede de serviços, considerando todo o SGD (Brasil, 2006, p. 72 e 73).

No que tange à articulação dos serviços de acolhimento com a rede de serviços, o PNCFC prescreveu uma série de objetivos, dentre os quais destacamos a prevenção, preservação e fortalecimento dos vínculos familiares das(os) acolhidos com a família de origem, com vistas à sua reconstrução e mudança de práticas de violação e para a reconstrução das relações familiares; o acompanhamento das famílias, das crianças e dos adolescentes no processo de reintegração familiar; a articulação permanente com a Justiça da Infância e da Juventude evitando-se o prolongamento desnecessário da permanência no serviço de acolhimento; e, excepcionalmente, nos casos de encaminhamento para adoção, intervenção qualificada para a aproximação gradativa e a preparação prévia da criança, do adolescente e dos

[14] Eliminando-se formas que poderiam incentivar a manutenção desnecessária das crianças e adolescentes nas instituições – como o financiamento por criança e adolescente atendido – e incluindo-se recursos para o trabalho com a reintegração à família de origem.

pretendentes, bem como acompanhamento – no período de adaptação dos adotantes e adotandos – por equipe interprofissional, preferencialmente da Justiça da Infância e da Juventude, em parceria com Grupos de Apoio à Adoção e profissionais do serviço de acolhimento (Brasil, 2006, p. 72 e 73).

O PNCFC previu também o fomento e parametrização[15] da implementação de programas de famílias acolhedoras – ou acolhimento familiar – como alternativa de acolhimento a crianças e adolescentes que necessitam ser temporariamente afastados da família de origem (Brasil, 2006).

Esse conjunto de diretrizes, objetivos e ações voltados para o reordenamento dos serviços de acolhimento ganhou forma e conteúdo em diversos regulamentos do SUAS.

O documento 'Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes', objeto da Resolução Conjunta CNAS/CONANDA nº 01/2009, fornece orientações metodológicas[16] e parâmetros de funcionamento[17] de suas diversas modalidades de oferta, em especial no que tange ao acolhimento institucional (abrigos e casas-lares), ao acolhimento familiar (família acolhedora), serviços de Repúblicas para jovens, além de orientações sobre a regionalização do atendimento. São justamente os parâmetros definidos nas Orientações Técnicas (2009) que orientam a análise objeto do presente Relatório.

O reordenamento dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes foi deflagrado por meio da Resolução CNAS n° 23/2013, que estabeleceu critérios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal para expansão qualificada dos mesmos nos municípios e Distrito Federal[18]. Esse processo, que trouxe significativo incremento do cofinanciamento com alteração do valor de referência, visou superar fragilidades observadas na oferta do serviço de acolhimento, tais como condições pouco adequadas de habitabilidade, salubridade e privacidade; capacidade de atendimento superior ao recomendado; equipe

[15] Por ocasião da elaboração do PNCFC existiam mais de 50 municípios no país que desenvolviam programas de famílias acolhedoras, concentrados nas regiões Sul e Sudeste. Segundo o próprio PNCFC não havia naquela época uma homogeneidade no funcionamento destes programas e alguns ainda estavam mais voltados para colocação em família substituta do que para o resgate dos laços com a família de origem (BRASIL, 2006, p. 68).

[16] Elaboração de estudo diagnóstico e de plano de atendimento individual e familiar; realização de acompanhamento da família de origem; articulação intersetorial; execução de projeto político-pedagógico e de atividades de gestão do trabalho e de educação permanente dos profissionais que atuam na oferta dos serviços.

[17] Características, público-alvo, aspectos físicos e jurídico-normativos, recursos humanos, infraestrutura e espaços mínimos sugeridos.

[18] A expansão qualificada consiste na implantação de novos serviços de acolhimento de acordo com os novos parâmetros, enquanto o reordenamento é um processo gradativo de qualificação e adequação das unidades existentes. O reordenamento e a expansão qualificada visavam os municípios que possuíam população igual ou superior a 50 mil habitantes, sede de Comarca e que ainda não contavam com a oferta do serviço, também os municípios com população superior a 20 mil, caso já tivessem formalizado o aceite de implantação do CREAS e também os municípios com população inferior a 20 mil, mas que recebiam cofinanciamento do Piso Alta Complexidade I e que tenham formalizado o aceite de implantação do CRAS.

profissional em quantidade e formação insuficientes; alta rotatividade dos cuidadores, dificultando o estabelecimento de vínculos com as crianças/adolescentes; e ambiente distante do “familiar”.

Já as diretrizes para regionalização da oferta deste serviço, objeto da Resolução CNAS nº 31/2013 visaram garantir a universalização do acesso e a integralidade da oferta dos serviços assistenciais aos cidadãos em todo país, implementada sob coordenação dos governos estaduais, de modo a atender especialmente municípios de pequeno porte cuja demanda e condições de gestão dificultem a implementação de serviços de acolhimento locais.

3. METODOLOGIA

O estudo realizado tem natureza quantitativa adotando como base teórica tanto os parâmetros definidos nas 'Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes' (2009), acima descrita, quanto as resoluções que promoveram o reordenamento e a regionalização destes serviços.

Adotou-se como fontes de dados secundários as principais pesquisas já realizadas sobre o tema dos serviços de acolhimento, dentre as quais destacamos duas em especial – o Levantamento Nacional dos Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC[19] (SILVA, 2004) e o Levantamento Nacional de Crianças e Adolescentes em Serviços de Acolhimento (ASSIS, FARIAS, 2013). A pesquisa "Levantamento Nacional dos Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC" (SILVA, 2004) buscou conhecer as características dos serviços prestados pelas instituições beneficiadas no âmbito dos Serviços de Ação Continuada do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome que desenvolviam programas de abrigo para crianças e adolescentes à época. Abrangeu mais de 20 mil crianças e adolescentes acolhidos em 589 abrigos que responderam ao questionário que foi a campo no ano de 2003. Seus achados foram muito importantes para a subsidiar a elaboração do PNCFC em 2006, assim como para as reflexões que mais tarde contribuiriam para a elaboração dos parâmetros expressos nas Orientações Técnicas sobre os serviços de acolhimento de crianças e adolescentes, em 2009. Posteriormente o MDS promoveu, em conjunto com a Fiocruz/MS, uma pesquisa mais ampla, que foi a campo em 2010 e envolveu 2.624 serviços de acolhimento institucional (SAI) e 144 serviços de família acolhedora distribuídos em território nacional (ASSIS, FARIAS, 2013). Participaram deste Levantamento Nacional 2.624 serviços de acolhimento institucional (SAI), dispersos em 1.157 municípios brasileiros (20,8% dos 5.570 existentes), localizados nas 27 unidades da federação. Nos SAI pesquisados havia 36.929 crianças e adolescentes acolhidos de um total de 52.587 vagas.

Em sua maioria[20], os dados analisados são provenientes do Censo SUAS (2012-2018), cujos questionários – dirigidos a todas as unidades da rede que executam os serviços de acolhimento – versam sobre estrutura física, características e atividades executadas pelos serviços, bem como sobre o perfil das(os) profissionais que atuam nos serviços de acolhimento.

[19] Em tabelas e gráficos apresentados nesse relatório, utilizaremos "Levantamento Nacional" para identificar o uso dos dados da pesquisa.
[20] Para estimativas de população foram usados os dados municipais do Censo Demográfico de 2010 por coorte de idade, atualizando-se os índices pelas estimativas populacionais municipais anuais divulgadas pelo IBGE.

A principal base utilizada se refere a serviços de acolhimento, e traz informações sobre aqueles que atendem crianças e adolescentes e Repúblicas para jovens egressos de serviços de acolhimento[21], cujas informações têm sido coletadas de maneira mais aprofundada desde 2012, sendo de 2018 os últimos dados disponíveis na data de elaboração deste relatório. Até 2014, algumas informações sobre os serviços de acolhimento em 'Família Acolhedora' eram coletadas nos questionários aplicados às gestões municipais e estaduais, o que pode explicar as flutuações entre os dados de 2012 a 2014, com um pico de acolhidos e vagas em 2012 (Tabela 1), o que pode indicar maior imprecisão nas informações coletadas ao longo desses anos. Todavia, a partir de 2015 essa modalidade passou a ser investigada de maneira mais aprofundada no Censo SUAS Acolhimento e, a partir de 2017, passaram a contar com questionário próprio (Censo SUAS - Família Acolhedora).

Em se tratando das Repúblicas, vale apontar que até 2015 não havia uma opção específica de modalidade de acolhimento "República para jovens" de preenchimento exclusivo para unidades que afirmavam atender como público "Jovens egressos de serviços de acolhimento". Isso fazia com que algumas unidades que não se caracterizavam como República para esses jovens egressos, respondessem como tal. A restrição do preenchimento e a criação de categoria que remetesse especificamente às "Repúblicas para jovens"[22] tornou mais precisa a identificação dessas unidades. A análise aqui apresentada utiliza os dados das unidades que se identificaram como esse tipo de modalidade em 2018[23].

Vale ressaltar que a elaboração dos questionários do Censo SUAS - Acolhimento e Família Acolhedora - se baseia fortemente nas duas pesquisas referenciadas nesse documento, assim como nas normativas existentes a respeito do acolhimento de crianças e adolescentes. Por isso, sempre que possível buscou-se produzir indicadores compatíveis ou que dialogassem com os estudos indicados, de maneira a verificar a trajetória e os avanços na oferta dos serviços de acolhimento a partir das mudanças institucionais ocorridas na última década. Por conta da menor abrangência de unidades na amostra optamos por excluir os dados de 2003 dos gráficos. Quando necessários os mesmos serão mencionados na análise, de modo a qualificar o histórico do serviço.

[21] Unidades que se identificam como atuando na modalidade República, que têm como público atendido jovens entre 18 e 21 anos egressos de outros serviços de acolhimento.
[22] Até 2015 não havia a categoria "República para jovens" no questionário. Apenas "República".
[23] A caracterização apenas de público para identificação das unidades, como utilizado nos casos dos serviços voltados para crianças e adolescentes, se mostrou imprecisa o caso dos jovens egressos de outros serviços de acolhimento. Isso se dá na medida em que serviços que não se caracterizam como Repúblicas para jovens egressos – assim como definido na Tipificação dos serviços socioassistenciais e outras normativas, como o próprio PNCFC - respondiam como tal.

As unidades de análise variam segundo o parâmetro analisado, ora se referindo a Serviços de Acolhimento Institucional (SAI) ou Familiar (SAF), ora a vagas oferecidas ou acolhidos nos Serviços de Acolhimento (SA). No que diz respeito aos acolhidos, apresentamos em parte das análises o número total de acolhidos da unidade, que nem sempre são apenas crianças e adolescentes, uma vez que entre os acolhidos em SAI foram encontrados adultos[24].

Dado que um dos objetivos do trabalho é identificar os resultados do reordenamento na provisão dos serviços de acolhimento, assim como a maneira pela qual as unidades têm promovido a convivência familiar e comunitária, entendeu-se importante apresentar dados para o período anterior à vigência das normativas – publicadas em 2013 – que buscam promovê-lo. Os dados do levantamento feito em 2010 cumprem essa função. Os dados de 2012 foram trazidos para compor os indicadores que não puderam ser comparáveis à investigação de 2010. Quando disponíveis, para além dos dados de 2010/2012, são apresentados também dados de 2014 (período de implantação da Resolução supracitada), 2016 e 2018[25].

Por fim, esclarecemos que, para além de apresentar e comentar os resultados encontrados, sugerimos ao longo do texto algumas possibilidades explicativas dos mesmos, formuladas a partir das experiências tanto das pesquisadoras autoras, como das técnicas da SNAS consultadas na elaboração deste Relatório, as quais encontram-se envolvidas na gestão federal da política. Cabe ressaltar que o intuito de divulgar tais hipóteses explicativas foi apenas problematizar eventuais desafios a serem enfrentados na atualização do PNCFC e de forma alguma esgotam as múltiplas perspectivas pelas quais podem ser analisados os resultados da política no período analisado.

Na tabela abaixo apresentamos em linhas gerais algumas informações das pesquisas utilizadas.

[24] Em 2018, 3,87% dos acolhidos possuíam 18 anos ou mais. Via de regra estes adultos costumam ser jovens que recém completaram a maioridade ou pessoas com deficiência que entram nos acolhimentos quando crianças e adolescentes, e que, por falta de rede para o seu encaminhamento, acabam por permaneceram nestas unidades.
[25] Último ano disponível no momento de elaboração deste relatório.

Tabela 1: Informações gerais sobre bases de dados analisadas

Serviços de Acolhimento Institucional								
Ano	**2010**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
Nº de Serviços	2.624	2.360	2.464	2.791	2.821	2.866	2.834	2.877
Municípios*	1.157	1.231	1.295	1.505	1.592	1.630	1.654	1.710
Vagas	52.587	48.654	48.845	54.479	52.829	51.353	49.111	50.646
Acolhidos**	37.362	34.940	34.014	35.525	33.200	32.592	31.769	31.640
Serviços de Acolhimento Familiar* **								
Nº de Serviços	144	-	-	-	133	167	272	333
Municípios*	132	368	372	315	119	151	253	316
Famílias cadastradas	791	2.664	1.364	1.433	2.008	1.422	1.342	1.629
Acolhidos	932	2.346	1.390	1.770	962	1.107	3.316	1.392
Serviços de Acolhimento Institucional – República para Jovens Egressos** **								
Nº de Serviços	-	7	10	15	16	23	25	30
Municípios*	-	4	8	12	13	18	19	19
Vagas	-	76	112	147	165	284	204	244
Acolhidos	-	41	59	71	80	125	101	152

Fonte: Levantamento Nacional (2010); Censo SUAS (2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018).
*Com ao menos um serviço de acolhimento.
**Todos acolhidos dos serviços na modalidade crianças/adolescentes, e crianças/adolescentes com deficiência, sem recorte de idade 0 a 17 anos.
***Os dados do Serviço de Família Acolhedora relativos ao número de municípios e número de crianças acolhidas para 2012, 2013 e 2014 foram coletados pelos questionários voltados para as gestões municipais e estaduais.
****Para os dados de 2012 a 2015 do Censo Suas, foram selecionados para a análise os serviços que se definiram como tendo como público "Jovens egressos de serviços de acolhimento" que se declararam na modalidade "República". Entre 2016 e 2018 foram selecionados os que declararam serem "República para jovens".

4. COBERTURA, MODALIDADES E NATUREZA DOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO

Os serviços analisados oferecem acolhimento provisório para crianças e adolescentes determinados por medida protetiva de acolhimento institucional (BRASIL, 1990: Art. 101, VII) – forma mais tradicional de organização do serviço – ou familiar (BRASIL, 1990: Art. 101, VIII) – modalidade mais recente já prevista na PNAS, em 2004, e no PNCFC em 2006, mas só reconhecida pelo ECA a partir de 2009 (Lei nº 12.010/2009).

Desenvolvidos a partir das diretrizes do PNCFC, retomamos aqui os marcos mais importantes para a expansão qualificada (criação de novos serviços) e o reordenamento dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes (adequação dos que já existem), a saber:

i. A Tipificação dos Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº 13, de 13 de maio de 2014) – que padronizou dos serviços de proteção social básica e especial, estabelecendo seus conteúdos essenciais, público a ser atendido, propósito de cada um deles e os resultados esperados para a garantia dos direitos socioassistenciais;
ii. As 'Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes' de 2009 (Resolução Conjunta nº 1, de 18 de junho de 2009, CNAS/CONANDA) – que definiram modalidades e parâmetros para funcionamento dos serviços;
iii. A Resolução CNAS n. 23/2013 sobre o reordenamento dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes, a qual definiu os critérios de elegibilidade e partilha dos recursos para cofinanciamento federal;
iv. A Resolução CNAS n. 31/2013 sobre a regionalização dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes, a qual definiu critérios para expansão qualificada destes serviços, em especial no caso dos municípios de menor porte não contemplados na portaria do reordenamento.

Como sinalizado anteriormente, tais normativas convergem com objetivos, ações e metas previstas no PNCFC e, enquanto tal, produziram um movimento que, aos poucos, vem reconfigurando a oferta dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes, tanto na sua modalidade institucional (SAI) quanto familiar (SAF).

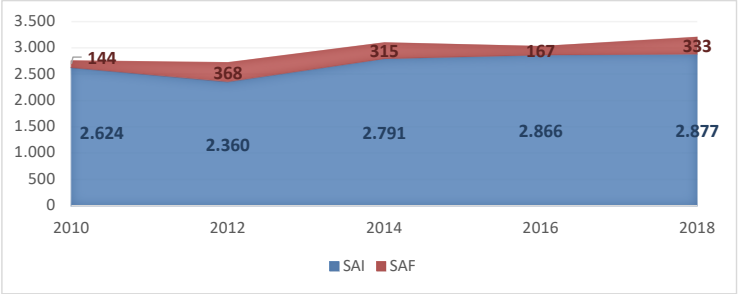
A seguir, recuperamos essa trajetória com foco em três unidades de análise, quais sejam: serviços de acolhimento (SAI e SAF), vagas e acolhidos.

4.1. COBERTURA DE SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO

Esta seção aborda a cobertura dos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes em nível nacional e regional, segundo indicadores já adotados no monitoramento da política. Apesar de desde 2009 o ECA estabelecer a preferência do acolhimento em programas de acolhimento familiar em detrimento do acolhimento institucional[26], constata-se que a maior parte da oferta tem se dado na forma institucional.

Os gráficos abaixo ilustram, em nível nacional[27], a trajetória tanto do serviço de acolhimento familiar (SAF) quanto institucional (SAI). Observa-se variações segundo os parâmetros analisados (serviços, vagas ou número de acolhidos), mas a dinâmica de predominância do modelo institucional permanece ao longo de todo o período.

Gráfico 1: Trajetória dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes, Brasil (2010-2018)



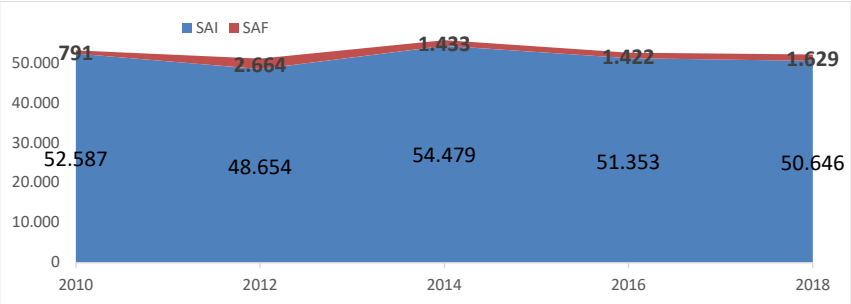
Fonte: Levantamento Nacional (2010); Censo SUAS (2012; 2014; 2016; 2018).

Nota-se também uma ampliação gradual da quantidade de serviços. O ano de 2012 parece ter sido marcado pela expansão do acolhimento familiar e redução da oferta de SAI, mas a mudança na fonte de dados[28] e a própria variância no número de SAF ao longo dos anos sugere cautela na inferência. A partir de então, a quantidade de SAI cresce ano após ano. Esse crescimento provavelmente respondeu aos incentivos criados pela Resolução CNAS n. 23/2013 que estabeleceu novas regras de cofinanciamento para a expansão qualificada e para o reordenamento institucional. Em outubro de 2013 também foram publicadas as Resoluções

[26] O acolhimento familiar foi inserido no ECA pela Lei nº 12.010/2009 (art. 34, § 1º e 2º).
[27] Tabelas com dados desagregados por região estão disponíveis no anexo do relatório.
[28] A linha de base adotada, de 2010, tem uma fonte diferente dos demais anos analisados. A inflexão observada em 2012 poderia, em tese, refletir apenas a eventual subnotificação decorrente do grau de aderência dos gestores nos primeiros anos de coleta do questionário Censo Suas para serviços de acolhimento.

CNAS nº 31 e CIT nº 17, que aprovaram os princípios e as diretrizes para regionalização no âmbito do SUAS, dos serviços de acolhimento de crianças, adolescentes e Jovens até 21 anos e também os critérios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal.

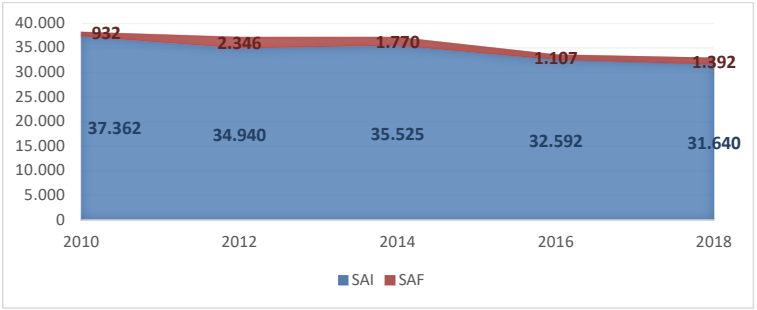
Gráfico 2: Trajetória de vagas nos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes, Brasil (2010-2018)



Fonte: Levantamento Nacional (2010); Censo SUAS (2012; 2014; 2016; 2018).

De forma geral, chama a atenção o quanto oscila, ao longo dos anos, a capacidade instalada para oferta do serviço no território nacional. O pico da oferta de vagas ocorre em 2014, reduzindo-se gradualmente a partir de então. Esta oscilação pode estar associada às diversas iniciativas (ampliação do cofinanciamento, definição de parâmetros de oferta e regionalização) veiculadas nos anos anteriores. O aumento relativo de vagas de acolhimento familiar verificado em 2012 também pode indicar um esforço de ampliação decorrente da sua priorização no ECA pela Lei nº 12.010/2009.

Gráfico 3: Trajetória do número de acolhidos nos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes, Brasil (2010-2018)



Fonte: Levantamento Nacional (2010); Censo SUAS (2012; 2014; 2016; 2018).

Por fim, o total de crianças e adolescentes acolhidos em SAI e SAF reduz-se gradualmente em todo o período analisado. Cotejado com a ampliação de vagas e serviços observadas nos gráficos anteriores isso sugere que, para além das variações ressaltadas, temos uma tendência à maior moderação no uso dessa medida protetiva. Esse resultado vai ao encontro das diretrizes da sua excepcionalidade e provisoriedade, além do atendimento em pequenos grupos, preconizados pelo ECA e demais regulamentos da política.

4.1.1. Taxas de acolhimento e vagas por 100 mil habitantes (0-17 anos), em Serviços de Acolhimento Institucional (SAI)

O governo brasileiro adotou um indicador que mede a incidência do serviço de acolhimento de crianças e adolescentes para monitorar uma das metas nacionais dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)[29], qual seja, a taxa de acolhidos para cada 100 mil pessoas na faixa etária de 0 a 17 anos.

Na tabela abaixo, que considera apenas o serviço de acolhimento institucional[30], mensuramos a incidência do serviço segundo o referido indicador, cuja taxa passou de 65,6 em 2010 para 59,1 em 2018, uma queda de 9,9%. Observa-se ao longo do período analisado uma diminuição das desigualdades regionais nesse aspecto, com redução importante na taxa de acolhidos na região Sudeste (- 25,7%), acompanhado de aumento relativo também importante nas regiões Norte (+ 51,4%) e Nordeste (+ 38,5%).

Tabela 2: Acolhidos em SAI por 100 mil hab. (0-17 anos) (2010-2018)

Grandes regiões	2010	2012	2014	2016	2018	Variação
Centro-oeste	50,2	56,5	59,9	57,6	56,4	12,3%
Nordeste	21,5	29,6	26,3	28,1	29,8	38,5%
Norte	17,6	23,5	25,2	25,2	26,7	51,4%
Sudeste	101,4	77,5	84,2	78,4	75,3	-25,7%
Sul	112,4	110,3	113,6	109,0	107,1	-4,7%
Brasil	**65,6**	**59,6**	**62,0**	**59,9**	**59,1**	**-9,9%**

[29] ODS 16: Promover Sociedades Pacíficas e Inclusivas para o Desenvolvimento Sustentável, proporcionar o Acesso à Justiça para todos e Construir Instituições Eficazes, Responsáveis e Inclusivas em Todos os Níveis e meta 16.2: acabar com abuso, exploração, tráfico e todas as formas de violência e tortura contra crianças.

[30] Tendo em vista a implementação ainda incipiente do acolhimento familiar (SAF) frente ao SAI – os acolhidos em SAF representam apenas 4,2% do total de crianças e adolescentes acolhidos no país – este serviço será objeto de análise específica mais adiante.

Fonte: IBGE 2020[31]; Censo Demográfico, 2010; PNAD Contínua, 2012; 2014; 2016; 2018; Levantamento Nacional (2010); Censo SUAS (2012; 2014; 2016; 2018)

Enquanto a variável 'número de acolhidos' mede a incidência dos acolhimentos, a variável 'número de vagas' diz respeito à capacidade instalada nos municípios para fazer frente à demanda pelo mesmo. São, portanto, olhares diferentes sobre a sua cobertura no território.

A capacidade dos serviços de acolhimento, a ser cofinanciada pelo governo federal, é calculada com base na razão de 0,5 vagas por 1.000 crianças e adolescentes na população da localidade (art. 11, § 4º, Res. CNAS nº 23/2013)[32]. Seguindo o referido parâmetro, e adotando a escala do indicador da meta 16.2 dos 3 ODS para facilitar a comparação, é desejável que cada localidade tenha uma capacidade de atendimento de 50 vagas para cada 100 mil crianças e adolescentes.

A tabela abaixo revela que a média brasileira supera em muito este patamar em todo o período analisado, variando de 93,4 em 2010 para 98,5 em 2018, uma ampliação de 5,5%. As regiões Sul e Sudeste já estavam bem acima do parâmetro definido desde o início da série e, embora com alguma redução (- 8,8%) na região Sul, essas ainda são as regiões com maior oferta de vagas. Vale registrar a importante melhora relativa desse indicador nas demais regiões, em especial na região Norte (+ 51,2%), o que a permitiu superar a capacidade definida pela normativa federal já em 2014. A região Nordeste, por sua vez, alcançou esta meta em 2016, ao registrar 50,1 vagas por 100 mil habitantes (0-17 anos).

Tabela 3: Vagas em SAI por 100 mil hab. (0-17 anos) (2010-2018)

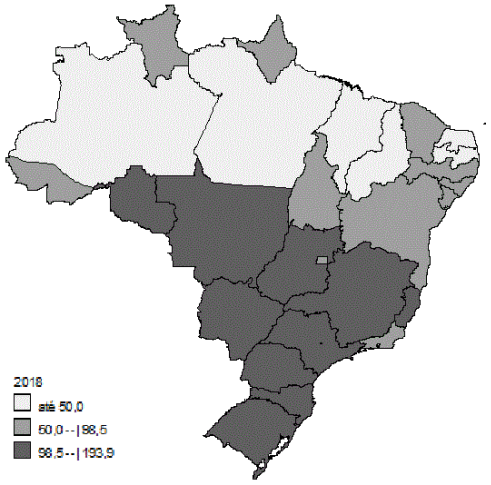
Grandes regiões	2010	2012	2014	2016	2018	Variação
Centro-oeste	102,0	85,9	110,6	111,8	120,4	18,1%
Nordeste	41,3	46,1	47,6	50,1	49,8	20,6%
Norte	35,4	43,4	51,1	51,7	53,6	51,2%
Sudeste	119,0	112,0	130,9	122,4	121,4	2,0%
Sul	182,7	154,6	175,3	167,4	166,7	-8,8%
Brasil	**93,4**	**87,8**	**101,0**	**98,1**	**98,5**	**5,5%**

Fonte: IBGE (2020); Censo SUAS (2012; 2014; 2016; 2018); Levantamento Nacional (2010).
*O número de vagas por 100 mil habitantes é calculado através da fórmula: Número de vagas ofertadas no município multiplicada por 100.000 e em seguida dividida pela estimativa da população de 0 a 17 anos nessa localidade. Para a definição da estimativa foram usados os dados municipais do Censo Demográfico de 2010 por coorte de idade, atualizando-se os índices pelas estimativas populacionais municipais anuais divulgadas pelo IBGE.

[31] IBGE. Sistema IBGE de Recuperação Automática - SIDRA. Tabelas 5918 e 6579. Disponível em https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5918 e https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6579. Acesso em 03 Jun 2020.
[32] Vale ressaltar que a taxa de vagas definida como parâmetro do reordenamento foi fixada tendo vista a capacidade instalada em 2012 e, portanto, funciona como uma *proxy* da demanda considerando que os dados disponíveis não permitem identificar a distância entre uma "demanda real" e essa *proxy*.

A figura abaixo mostra o desempenho de cada Unidade Federativa nesta mesma taxa. Vale destacar que Rondônia, apesar de se encontrar na região Norte – que tem a menor oferta de vagas -, possui desempenho próximo ao dos estados com melhor desempenho, localizados no Sul, Sudeste e Centro-Oeste do país. A maior parte dos estados (17) possui oferta inferior à média nacional (98,5). Destes, seis estados do Norte e Nordeste (AM, PA, MA.PI, RN e PB) possuem oferta de vagas inferior a 50, parâmetro fixado pelo SUAS.

Figura 1: Vagas em serviços de acolhimento institucional por 100 mil hab. (0-17 anos), por UF (2018)



Fonte: Censo SUAS Acolhimento (2018).

É possível ainda analisar a cobertura da oferta de vagas no nível municipal. Dos 1.710 municípios cujas gestões da política de assistência social informaram sobre os SAI em 2018, apenas 56 (3,3%) possuem oferta inferior a 50 por 100 mil hab. (0-17 anos). Ou seja, via de regra, o serviço, quando existe, oferece cobertura segundo os patamares definidos no processo de reordenamento. Cinco metrópoles[33] oferecem vagas em quantidade inferior ao patamar regulamentado. Do restante dos municípios nessa situação, mais da metade (36) são de grande porte, distribuídos em todas as regiões do país.

[33] Em ordem crescente: São Gonçalo (RJ) com 23, Guarulhos (SP) com 39, São Luís (MA) com 40, Manaus (AM) com 43 e Belém (PA) com 48.

Em que pesem as limitações apontadas em ambos os indicadores de cobertura dos SAI, os movimentos em números de acolhidos e de vagas ofertadas evidenciam dinâmicas regionais bem distintas. A queda na taxa de acolhidos da região Sudeste (-25,7%) (Tabela 2) sugere um avanço na aplicação do caráter excepcional e provisório do acolhimento institucional, considerando o aumento apenas discreto das vagas disponíveis (2%) (Tabela 3). Ao mesmo tempo, a ampliação da taxa de vagas nas regiões Norte (+ 51,2%) e Nordeste (+ 20,6%) (Tabela 3) parece ter suprido uma demanda reprimida pelo serviço, uma vez que a taxa de acolhidos também aumentou substancialmente em ambas as regiões (+ 51,4% na região Norte e +38,5 % na região Nordeste) (Tabela 2).

4.1.2. Distribuição regional dos serviços de acolhimento, acolhidos e vagas em SAI

A tabela 4 apresenta a evolução do número de serviços, vagas ofertadas e número de crianças e adolescentes acolhidos em SAI, entre 2010 e 2018. Neste período, ampliou-se o número total de SAI em funcionamento (+ 9,6%), o que significou 253 unidades a mais que o início da série analisada. Por outro lado, observa-se uma redução no número de vagas (- 3,7%, ou menos 1.992 vagas), com uma redução ainda mais importante (-15,3%) no número de crianças e adolescentes acolhidos (- 5.722). Estes resultados – ampliação do número de SAI concomitante à redução do número de vagas e, principalmente, de acolhidos – vão ao encontro das diretrizes do acolhimento institucional, que prevê o acolhimento em pequenos grupos e unidades menores, permitindo uma atenção mais individualizada e personalizada aos acolhidos, e proporcionando o funcionamento mais semelhante a uma família, ainda que as crianças e adolescentes vivam em instituições.

O balanço da série histórica revela que o processo de reordenamento institucional ampliou a oferta de serviços a partir de unidades menores e, aparentemente, mais adequadas para o atendimento em pequenos grupos. Observa-se que a quantidade de SAI aumentou em todas as regiões, porém a relação vagas/SAI diminuiu a partir de 2014, demonstrando que as novas unidades de acolhimento foram criadas para atender um número menor de crianças e adolescentes.

Além disso, com exceção da região Nordeste, que manteve praticamente inalterado o número de acolhidos, a partir de 2014 todas demais regiões reduziram nesse quesito, indicativo de que ao lado do processo de reordenamento institucional buscou-se também cumprir os

princípios da excepcionalidade e da provisoriedade da medida de afastamento do convívio familiar.

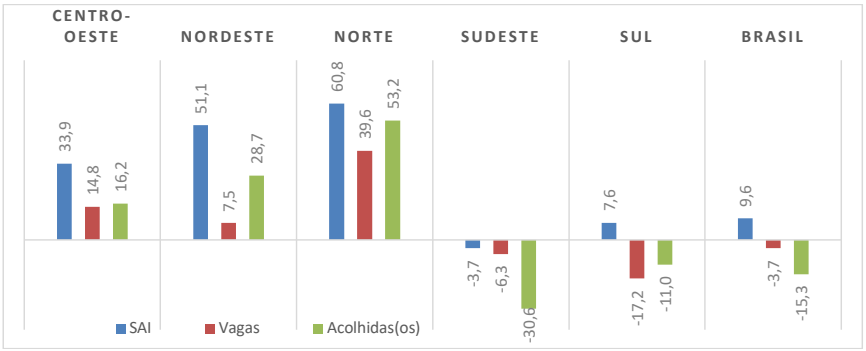
Tabela 4: Número de unidades e acolhidos e média de vagas (2010-2018)

Grandes regiões		2010	2012	2014	2016	2018	Tendência
CO	SAI	180	190	238	238	241	
	Vagas/Servicos	23,85	19,24	19,41	19,26	20,45	
	Acolhidos	2.114	2.523	2.628	2.469	2.456	
NE	SAI	266	266	342	391	402	
	Vagas/Servicos	26,79	29,61	23,00	20,16	19,06	
	Acolhidos	3.728	5.378	4.749	4.565	4.799	
N	SAI	97	100	131	147	156	
	Vagas/Servicos	21,79	26,02	22,87	20,00	18,92	
	Acolhidos	2.114	2.523	2.628	2.469	1.610	
SE	SAI	1.419	1.170	1.359	1.373	1.366	
	Vagas/Servicos	17,99	19,65	17,81	17,81	17,50	
	Acolhidos	22.150	17.186	18.281	16.295	15.367	
S	SAI	662	629	721	717	712	
	Vagas/Servicos	20,44	17,71	17,06	16,03	15,73	
	Acolhidos	8.319	8.276	8.278	7.714	7.408	
Br	SAI	**2.624**	**2.360**	**2.791**	**2.866**	**2.877**	
	Vagas/Servicos	20,04	20,62	19,52	17,92	17,60	
	Acolhidos	**37.362**	**34.940**	**35.525**	**32.592**	**31.640**	

Fonte: Levantamento Nacional (2010); Censo SUAS (2012; 2014; 2016; 2018).

O gráfico 4 revela que esse movimento do número de acolhidos, vagas e SAI entre 2010-2018 tem conseguido enfrentar, em alguma medida, as desigualdades regionais. Observa-se um incremento importante dessas três unidades de análise nas regiões Centro Oeste, Nordeste e, sobretudo, Norte, as quais possuíam menor cobertura do serviço no início da série analisada. Ao mesmo tempo, é possível observar uma redução do número de vagas e de acolhidos nas regiões Sul e Sudeste.

Gráfico 4: Desempenho regional segundo quantidade de SAI, vagas e acolhidos (2010-2018)



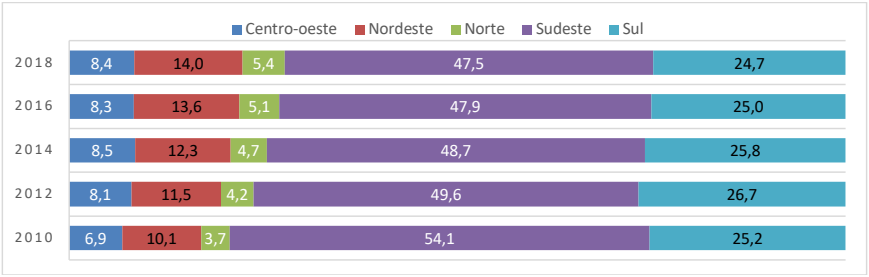
Fonte: Levantamento Nacional (2010); Censo SUAS (2012; 2014; 2016; 2018).

Chama a atenção o impacto do processo de expansão e reordenamento na região Norte, onde a ampliação foi mais expressiva nos três aspectos analisados: quantidade de SAI (+60,8%), vagas (+39,6%) e acolhidos (+ 53,2%). Também na região Nordeste se observa forte expansão de SAI (51,1%), do total de acolhidos (+ 28,7%) acompanhada de uma ampliação mais tímida de vagas (+7,5%). Vale registrar que esse aumento generalizado dos SAI em todas as regiões do país (com exceção da região Sudeste) também pode ser resultado de um avanço na institucionalidade da política, expressa não só por meio do aumento na oferta de serviços como também na capacidade de registro e coleta de informações sobre SAI existentes.

Esses dados confirmam que o esforço de cobertura e adequação da oferta no sentido do funcionamento do acolhimento institucional em pequenos grupos foi mais intenso nas regiões que estavam comparativamente piores no início da série analisada. É importante destacar que a definição do parâmetro de vagas por cem mil habitantes de 0 a 17 anos, quanto os demais critérios definidos na Resolução nº 23/2013, tinham como objetivo exatamente corrigir disparidades regionais e induzir uma distribuição melhor da cobertura, de modo a estimular municípios com poucas ou nenhuma vaga a criarem novas, em especial aqueles de maior porte.

Todavia, ainda que esse avanço tenha sido mais significativo nas regiões originalmente com menor cobertura, os gráficos 2 a 4 revelam que ainda é pequena - menos de um terço - a participação das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste no total de SAI, vagas e acolhidos.

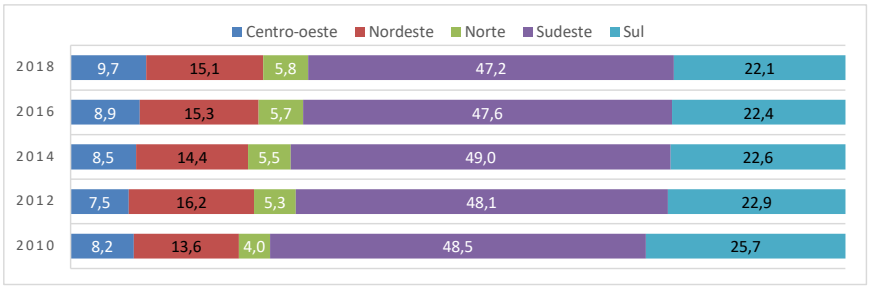
Gráfico 5: Porcentagem de SAI, por região (2010-2018)



Fonte: Levantamento Nacional (2010); Censo SUAS (2012; 2014; 2016; 2018).

Mesmo que no período analisado se observe uma melhora relativa das regiões Nordeste (de 10,1% para 14%), Norte (de 3,7% para 5,4%), e Centro-Oeste (de 6,0% para 8,4%) – a distribuição da oferta entre as regiões permanece bem heterogênea (Gráfico 2). A região Sudeste continua com a maior oferta de SAI, ainda que com uma queda na participação relativa no período analisado (de 54,1% para 47,5%). A região Sul continua aparecendo como segunda maior provedora do serviço, com discreta diminuição na sua participação (de 25,2% para 24,7%).

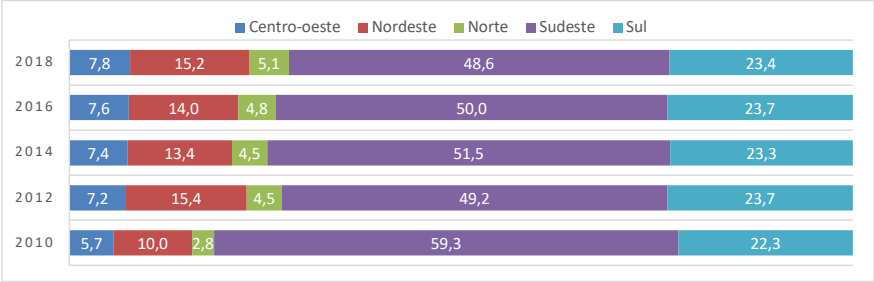
Gráfico 6: Vagas em SAI, % por região (2010-2018)



Fonte: Levantamento Nacional (2010); Censo SUAS (2012; 2014; 2016; 2018).

A participação regional nas vagas ofertadas pelos SAI segue as mesmas tendências de ampliação discreta da participação das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (Gráfico 3).

Gráfico 7: Acolhidos em SAI, % por região (2010-2018)



Fonte: Levantamento Nacional (2010); Censo SUAS (2012; 2014; 2016; 2018).

A participação regional no total de acolhidos, por sua vez, também revela ampliação das regiões Norte (de 5,7% para 7,8%), Nordeste (de 10% para 15,2%) e Centro-Oeste (de 2,8% para 5,1%), em detrimento das demais regiões (Gráfico 4).

Observam-se, portanto, avanços importantes no processo de reordenamento da oferta pré-existente. Constata-se a melhora relativa das regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste em relação ao reportado em 2010, o que, contudo, ainda não foi suficiente para se alterar substancialmente a participação dessas regiões no total de vagas e de acolhidos.

4.1.3. Serviço de Acolhimento Familiar (SAF)

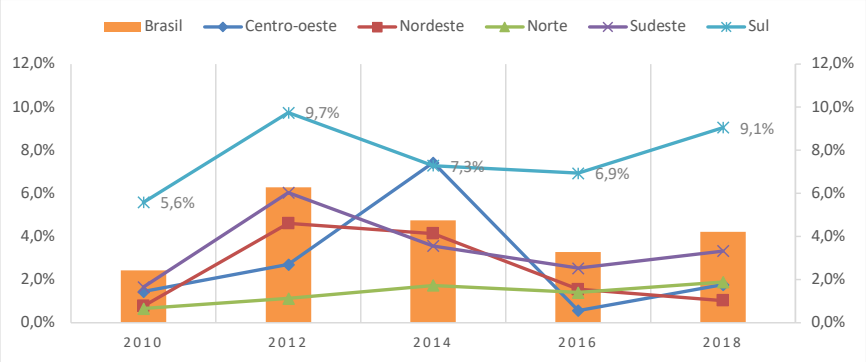
Como vimos anteriormente, a trajetória do Serviço de Acolhimento Familiar (SAF) é bem mais recente – com menções na PNAS (2004) e PNCFC (2006), regulamentação no ECA (2009) e cofinanciamento específico regulamentado em 2016[34]. Remetendo às "Diretrizes de Cuidados Alternativos à Criança" (ONU, 2009), a Resolução CNAS Nº 23/2013 (art. 8º, II) define especialmente essa modalidade para o caso de crianças de zero a três anos de idade. O referido normativo estabelece ainda um limite máximo de 15 (quinze) famílias acolhedoras para cada equipe técnica do serviço e com capacidade de acolhimento de uma criança ou adolescente por família[35] (art. 2º, II).

[34] O ECA disciplinou o cofinanciamento do acolhimento familiar a partir da Lei nº 13.257/2016, que incluiu o § no art. 34: "Poderão ser utilizados recursos federais, estaduais, distritais e municipais para a manutenção dos serviços de acolhimento em família acolhedora, facultando-se o repasse de recursos para a própria família acolhedora". Portaria GM/MDS nº 233/2017 autorizou o uso de recursos do cofinanciamento federal do FNAS para o repasse de recursos às famílias acolhedoras.

[35] Exceto quando se tratar de grupo de irmãos, situação em que esse número poderá ser ampliado.

Segundo o art. 34, § 1º do ECA, a medida protetiva de acolhimento familiar tem preferência ao acolhimento institucional. Os dados de cobertura dos SAF coletados pelo Censo SUAS sinalizam, no entanto, dificuldades na implementação dessa diretriz visto que, em 2018, a quantidade de acolhidos em SAF é de apenas 4,2% do total de acolhidos nos serviços de acolhimento[36], conforme mostrado no gráfico 5.

Gráfico 8: Acolhidos em SAF sobre o total de crianças e adolescentes acolhidos, Brasil e regiões (%)

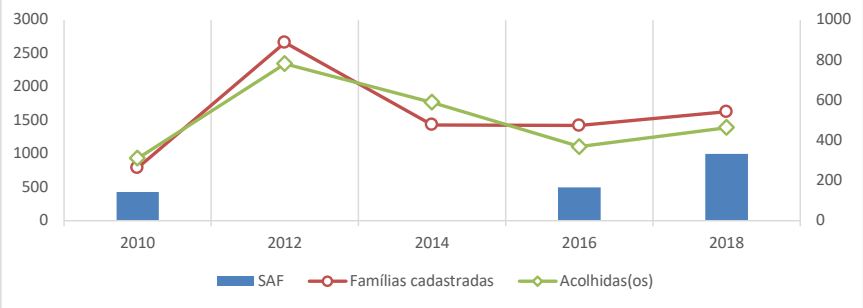


Fonte: Levantamento Nacional (2010); Censo SUAS (2012; 2014; 2016, 2018).

Essa implementação residual dos SAF também é observada quando se analisa os dados por região do país. No Sul o acolhimento familiar é um pouco mais expressivo, tendo passado de 5,6% para 9,1% no período 2010-2018. Todas as regiões observaram um aumento proporcional de acolhidos em SAF em 2012, tendo, todavia regredido, a partir de então, a patamares próximos ou até inferiores aos de 2010. O gráfico abaixo apresenta a evolução do número de serviços, vagas ofertadas e crianças e adolescentes acolhidos em SAF, entre 2010 e 2018.

[36] Que engloba soma de acolhidos em SAI e SAF.

Gráfico 9: Trajetória SAF, famílias cadastradas e número de acolhidos, Brasil (2010-2018) *



Fonte: Levantamento Nacional (2010); Censo SUAS (2012; 2014; 2016, 2018).
*O Censo SUAS nos anos de 2012 e 2014 não coletou o número de SAF existentes no país.

Entre 2010 e 2018 mais do que dobrou o total de SAF em funcionamento (+ 131,6%), o que significou 189 serviços a mais que o início da série analisada. Observa-se também um aumento no número de famílias cadastradas (+ 105,9%, ou 838 novas famílias), todavia com ampliação menos intensa no número de crianças e adolescentes acolhidos (+ 49,4% ou 460 novos acolhidos).

Interessante observar que no ano de 2012 ocorreu o pico para duas das variáveis mensuradas: 2.664 famílias cadastradas, e 2.346 acolhidos no país. No entanto, em 2014 estas variáveis apresentaram reduções importantes. As razões para isso devem ser melhor investigadas. Além das alterações na forma de captar a informação no questionário do Censo Suas[37], mencionadas na terceira seção, e próprio entendimento por parte dos gestores acerca do conceito de Família Acolhedora[38], não se verifica nas resoluções do reordenamento/regionalização nenhum incentivo específico para o acolhimento familiar, o que pode ter influenciado na desmobilização em torno dos SAF. Apenas em 2018 se ensaiou um processo de retomada do mesmo, provavelmente relacionado à sua regulamentação no ECA e à permissão do uso do cofinanciamento federal para custear subsídios pagos às famílias

[37] Até 2014 a coleta de algumas informações sobre os SAF era realizada por meio do questionário de Gestão Municipal. A partir de 2015, esse serviço foi investigado de maneira mais aprofundada nos questionários de Serviços de Acolhimento.
[38] As técnicas da SNAS consultadas na elaboração deste Relatório mencionam que no início serviços de apoio às famílias extensas, como a guarda subsidiada, acabavam sendo indevidamente inseridas como serviços de família acolhedora.

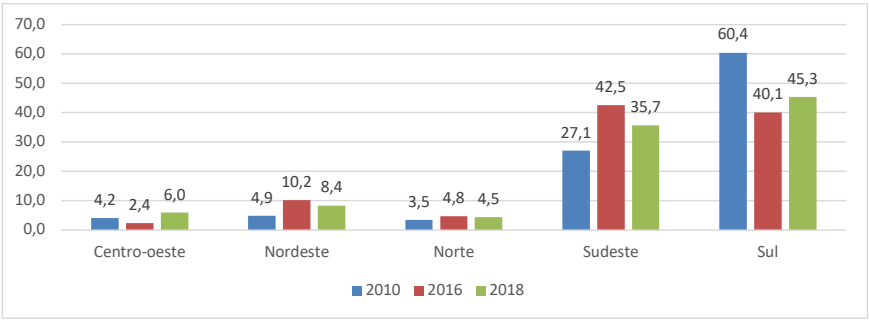
acolhedoras[39]. As tabelas e gráfico a seguir desagregam a trajetória de SAF, famílias cadastradas e acolhidos em nível regional.

Tabela 5: Trajetória dos Serviços Acolhimento Familiar (SAF), Brasil e regiões (2010-2018)*

		Grandes regiões					
		Centro-oeste	**Nordeste**	**Norte**	**Sudeste**	**Sul**	**Brasil**
2010	**SAF**	6	7	5	39	87	**144**
	Famílias cadastradas	22	30	10	292	437	**791**
	Acolhidos	31	29	7	373	492	**932**
2012	**Famílias cadastradas**	77	774	41	1.015	757	**2.664**
	Acolhidos	70	260	18	1.104	894	**2.346**
2014	**Famílias cadastradas**	62	179	73	644	475	**1.433**
	Acolhidos	211	205	28	675	651	**1.770**
2016	**SAF**	4	17	8	71	67	**167**
	Famílias cadastradas	8	127	41	710	536	**1.422**
	Acolhidos	14	72	22	424	575	**1.107**
2018	**SAF**	20	28	15	119	151	**333**
	Famílias cadastradas	44	74	71	685	755	**1.629**
	Acolhidos	44	50	31	529	738	**1.392**

Fonte: Levantamento Nacional (2010); Censo SUAS (2012; 2014; 2016, 2018).
*O Censo SUAS nos anos de 2012 e 2014 não coletou o número de SAF existentes no país.

Gráfico 10: SAF, % por região (2010-2018)



Fonte: Levantamento Nacional (2010); Censo SUAS (2012; 2014; 2016, 2018).

[39] Tem crescido nos últimos anos o percentual de SAF que repassam subsídios às famílias acolhedoras, passando de 72,6% em 2012 para 94,3% em 2018. A maior parte dos SAF em 2018 (56,8%) pagava entre R$ 900,00 e R$ 1000,00 por família.

Tabela 6: Famílias cadastradas em SAF, % por região (2010-2018)

Grandes regiões	2010	2012	2014	2016	2018
Centro-oeste	2,8	2,9	4,3	0,6	2,7
Nordeste	3,8	29,1	12,5	8,9	4,5
Norte	1,3	1,5	5,1	2,9	4,4
Sudeste	36,9	38,1	44,9	49,9	42,1
Sul	55,2	28,4	33,1	37,7	46,3

Fonte: Levantamento Nacional (2010); Censo SUAS (2012; 2014; 2016, 2018).

Tabela 7: Acolhidos em SAF, % por região (2010-18)

Grandes regiões	2010	2012	2014	2016	2018
Centro-oeste	3,3	3,0	11,9	1,3	3,2
Nordeste	3,1	11,1	11,6	6,5	3,6
Norte	0,8	0,8	1,6	2,0	2,2
Sudeste	40,0	47,1	38,1	38,3	38,0
Sul	52,8	38,1	36,8	51,9	53,0
Brasil	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: Levantamento Nacional (2010); Censo SUAS (2012; 2014; 2016, 2018).

A distribuição regional da oferta do acolhimento familiar também segue bastante desigual, indicando – para além do incentivo à expansão do SAF como um todo – a necessidade de algo mais direcionado às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Há uma série de desafios para a expansão da modalidade de acolhimento familiar no Brasil[40]. Uma delas é a cultura de institucionalização que, segundo o próprio PNCFC, deve ser superada. Por motivos a serem investigados, algumas regiões parecem ser mais abertas a essa modalidade do que outras.

4.2. COBERTURA DE SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO POR MUNICÍPIOS

De acordo com o PNCFC os serviços de acolhimento devem localizar-se em áreas residenciais, o mais próximo possível dos locais de origem das crianças e adolescentes acolhidos. Essa também é uma das diretrizes previstas nas Orientações Técnicas (2009). Para tanto é necessário que estes serviços estejam disponíveis em todo o território nacional. É nessa

[40] Estudo sobre a implementação do acolhimento familiar do município de São Luiz, no Maranhão, traz alguns destes desafios: ausência de divulgação e priorização financeira, por parte do órgão gestor; as fragilidades de compreensão do Serviço, por vários sujeitos do Sistema de Garantia de Direitos; a rotatividade dos sujeitos que possuem o poder de decisão da medida protetiva; e a ausência de articulação entre as instituições do Sistema de Garantia de Direitos e do Família Acolhedora (Nunes, 2020).

perspectiva que observamos, nesta seção, como os municípios têm se organizado para prover essa oferta.

A expansão e o reordenamento da oferta de vagas nos serviços de acolhimento (institucional ou familiar) contam com estímulo financeiro federal equivalente a R$ 5.000,00 (cinco mil reais) mensais para cada dez vagas (Res. CNAS nº 23/2013) – uma média de R$ 500,00 mensais por vaga – o que representa entre 15 e 25% do custo total da oferta estimado[41]. O valor restante costuma ser financiado pelo ente municipal e/ou estadual, mediante recursos próprios, ou oriundos de doações e outras fontes não governamentais. Ainda que o incentivo federal seja relevante, ele é insuficiente para garantir a oferta local, sobretudo onde o custo de vida é mais alto.

É à luz destes incentivos que chamamos atenção para o aumento gradual, porém expressivo, no total de municípios com oferta de SAI para crianças e adolescentes. A tabela 8 mostra que, em 2010 a oferta de SAI estava presente em 1.157 municípios, chegando a 1.710 em 2018, (+ 47,8% ou 553 municípios). As regiões que mais expandiram neste aspecto foram Nordeste (129,4%) e Norte (95,1%), seguidas do Centro-Oeste (61,5%).

Tabela 8: Municípios com ao menos um SAI por região (2010-2018)

Grandes regiões	2010	2012	2014	2016	2018	Variação 2010/2018
Centro-oeste	109	122	157	166	176	61,5%
Nordeste	109	128	185	229	250	129,4%
Norte	61	68	95	111	119	95,1%
Sudeste	550	561	670	709	735	33,6%
Sul	328	352	398	415	430	31,1%
Brasil	**1.157**	**1.231**	**1.505**	**1.630**	**1.710**	**47,8%**

Fonte: Levantamento Nacional (2010); Censo SUAS (2012; 2014; 2016; 2018).

No caso do acolhimento familiar, apresentado na tabela 9, verificamos, entre 2010 e 2018, um incremento de 184 municípios com pelo menos um serviço (139,5%). A análise ano

[41] A UFMG (2018) desenvolveu, a pedido do Ministério da Cidadania um modelo para identificar o custeio global da prestação de serviços socioassistenciais no SUAS, de acordo com o porte, perfil assistencial e demais atributos dos mesmos, além da proposição de formas de apuração e da estrutura de gastos (UFMG, 2018). De acordo com esse modelo, o custo médio mensal da oferta dos serviços de acolhimento institucional para crianças e adolescentes, a qual propõe o custo médio mensal de funcionamento de um abrigo, com capacidade até 20 vagas, é de R$ 49.511,01, o que equivale a R$ 2.475,55 por vaga. No caso das Casas-Lares, com capacidade de até 10 vagas, o custo mensal é de R$ 35.946,73, ou R$ 3.594,68 por vaga (UFMG, 2018). Já no caso do acolhimento familiar, que possui capacidade de mobilizar até 15 famílias acolhedoras, o custo mensal estimado – afora o eventual subsídio pago à família que acolhe – é de R$ 1.980,60. Estes valores foram apurados em pesquisa conduzida por pesquisadores da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), vinculados ao Observatório de Custos (NOCES – Núcleo Observatório de Custos e Economia da Saúde).

a ano sugere que, em 2012, ocorreu o pico na quantidade de municípios com SAF em todas as regiões. A região Sul é a que mais aumentou a quantidade de municípios com SAF, ainda que tenha ficado em desvantagem em termos proporcionais, devido ao fato de que nas demais regiões – que apresentavam poucos municípios com pelo menos um SAF em 2010 – qualquer ampliação se mostra percentualmente mais significativa.

Tabela 9: Municípios com ao menos um SAF, por região (2010-2018)

Grandes regiões	2010	2012	2014	2016	2018	Variação 2010/2018
Centro-oeste	6	23	16	4	20	233,3%
Nordeste	7	30	24	16	27	285,7%
Norte	5	21	22	8	15	200,0%
Sudeste	27	135	132	56	104	285,2%
Sul	87	159	121	67	150	72,4%
Brasil	**132**	**368**	**315**	**151**	**316**	**139,4%**

Fonte: Levantamento Nacional (2010); Censo SUAS (2012; 2014; 2016, 2018).

A pesquisa IPEA/CONANDA mostrou que, à época, a oferta dos serviços de acolhimento era predominantemente localizada nos grandes centros urbanos (SILVA, 2004). A pesquisa MDS/Fiocruz (ASSIS, FARIA, 2013), por sua vez, identificou vazios de oferta que influenciaram a definição dos critérios de reordenamento e regionalização implementados a partir de 2013. Os critérios de elegibilidade para receber o cofinanciamento federal (Resolução CNAS nº 23/2013, art. 23) beneficiam municípios com mais de 50 mil habitantes (médio/grande porte e metrópoles)[42] que sejam sede de comarca judicial, o que favorece a interiorização e a integração do serviço com o sistema de garantia de direitos. Municípios de pequeno porte I e II também podem receber cofinanciamento caso possuam aceite para implantação de CRAS/CREAS. Ou seja, municípios maiores e os menores com algum grau de institucionalização do SUAS constituem público elegível para receber o cofinanciamento previsto no reordenamento.

Analisando a distribuição destes serviços por municípios segundo o porte populacional verificamos, na tabela 10, um movimento de 'interiorização' da oferta dos SAI, de modo a favorecer a preservação e o fortalecimento de vínculos do acolhido com os familiares e a comunidade de origem.

[42] Na política de Assistência Social os portes de municípios são definidos de acordo com a população residente: pequeno I (até 20.000 hab.), pequeno II (20.001 a 50.000 hab.), médio (50.001 a 100.000 hab.), grande (100.001 a 900.000 hab.), metrópole (acima de 900.000 hab.).

Tabela 10: Número de SAI por porte dos municípios (2010-2018)

Porte	2010	2012	2014	2016	2018	Variação 2010-2018
Metrópole	626	463	503	493	479	-23,5%
Grande	879	764	872	857	828	-5,8%
Médio	306	286	352	375	367	19,9%
Pequeno II	457	454	556	587	594	30,0%
Pequeno I	349	393	508	554	609	74,5%
Sem Informação	7	-	-	-	-	-
Total	**2.624**	**2.360**	**2.791**	**2.866**	**2.877**	**9,6%**

Fonte: Levantamento Nacional (2010); Censo SUAS (2012; 2014; 2016; 2018).

Municípios menores, de pequeno porte II (de 20 a 50 mil habitantes) e principalmente de pequeno porte I (até 20 mil habitantes), foram os mais beneficiados pela criação de novos SAI, ampliando 30% e 74,5%, respectivamente, sua oferta em relação a 2010. Por outro lado, verifica-se uma redução no número de serviços em municípios de grande porte (-5,8 %) e metrópoles (-23,5 %)[43].

A tabela 11, por sua vez, revela que todas as metrópoles e a quase totalidade dos municípios de grande porte[44] contavam com pelo menos um SAI em 2018. A cobertura nos municípios de médio porte também era expressiva (87,4%). Por outro lado, pouco mais da metade dos municípios de pequeno porte II e apenas 15,4% daqueles de pequeno porte I possuíam pelo menos um SAI.

Tabela 11: Municípios com pelo menos um SAI, por porte (2018)

Porte	Total de municípios	Municípios com pelo menos um SAI	% de municípios com pelo menos um SAI
Metrópole	17	17	100,0
Grande	266	265	99,6
Médio	325	284	87,4
Pequeno II	1.043	542	52,0
Pequeno I	3.919	602	15,4

Fonte: Censo SUAS (2018).

Esse resultado sugere que, embora os menores municípios tenham sido os que mais se beneficiaram da criação de novos SAI no período analisado, o déficit ainda é significativo,

[43] Uma realidade que o reordenamento parece ter impactado são os serviços de acolhimento concentrados na capital, inclusive para atendimento de crianças e adolescentes do interior do Estado.
[44] Exceção é o município de Maranguape/CE.

razão pela qual faz-se necessário se repensar as novas estratégias que ampliem a cobertura da oferta desses serviços para esses municípios.

Tabela 12: Municípios com pelo menos um SAF, por porte (2018)

Porte Populacional	Total de Municípios	Municípios com pelo menos um SAF	% de municípios com pelos menos um SAF
Metrópole	17	6	35,3
Grande	266	62	23,3
Médio	325	28	8,6
Pequeno II	1.043	51	4,9
Pequeno I	3.919	169	4,3

Fonte: Censo SUAS (2018).

Na análise por porte dos municípios com pelo menos um SAF verifica-se que a respectiva cobertura ainda é muito baixa, alcançando 35,3% das metrópoles e menos de 5% dos municípios de pequeno porte I e II.

4.2.1. Oferta Regionalizada de SAI

Na análise sobre a cobertura dos serviços no nível municipal é importante considerar que aqueles de pequeno porte I, com até 20.000 habitantes, constituem mais de 70% dos municípios do país. Todavia estes respondem por cerca de 15% da população e, portanto, sua demanda individual pode não justificar a instalação de pelo menos um serviço por município, nos moldes definidos no processo de reordenamento. Para estes casos a estratégia mais indicada consiste na estruturação de oferta regionalizada, mediante a qual um mesmo serviço pode atender a um grupo de municípios contíguos ou de uma mesma região a partir de medidas como o compartilhamento de equipes técnicas, por exemplo.

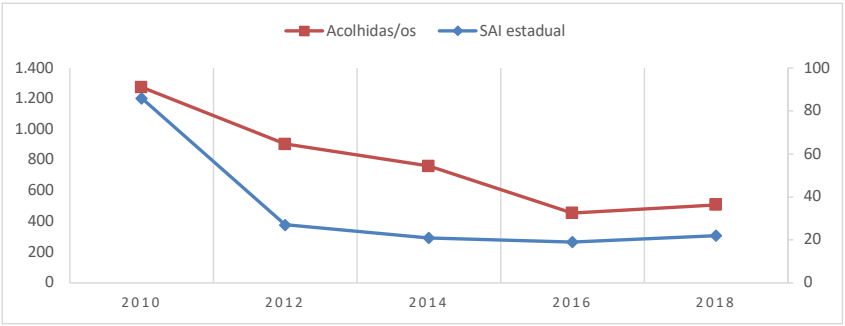
Nestes termos, a cobertura de vagas a serem definidas no Plano de Acolhimento do município deve considerar a demanda e a oportunidade de se estabelecer um dos modelos de regionalização da oferta previstos na Resolução CNAS Nº 31/2013, com apoio do respectivo governo estadual e com vistas a garantir universalização do acesso e integralidade da proteção socioassistencial dos cidadãos[45].

[45] A regionalização também é indicada para a instalação de serviços de acolhimento para crianças e adolescentes ameaçados de morte, nestes casos podem ser criados serviços específicos para este público (Brasil, 2009).

São dois os modelos de regionalização da oferta do serviço de acolhimento institucional de crianças e adolescentes nos termos da Res. CNAS Nº 31/2013. O primeiro serviço é prestado sob gestão estadual. No segundo modelo o serviço opera na modalidade de consórcio, sob gestão de município-polo, que oferece o serviço a um conjunto de municípios próximos. Em ambos os casos a norma prevê tanto o cofinanciamento federal como o cofinanciamento estadual, este último na proporção mínima de 50% do valor do cofinanciamento federal (art. 28, § 3º). A área de abrangência da oferta regionalizada dos serviços pode ser composta por dois ou mais municípios, podendo chegar a oito no caso em que a soma da população dos mesmos não ultrapasse 160 mil habitantes e que a distância para a unidade regional não ultrapasse duas horas de deslocamento (art. 17).

A mesma resolução determina que estados que mantém oferta de serviços de acolhimento em municípios de grande porte ou metrópole deverão gradualmente transferir sua execução para o respectivo município (art. 22). Sob a ótica da regionalização, a unidade estadual de acolhimento deve priorizar o atendimento da demanda pelo serviço por parte dos entes que não conseguiram estruturar oferta própria e assim proporcionar a oferta em locais mais próximos às residências das famílias dos acolhidos.

Gráfico 11: Número de SAI e acolhidos sob gestão estadual (2010-2018)

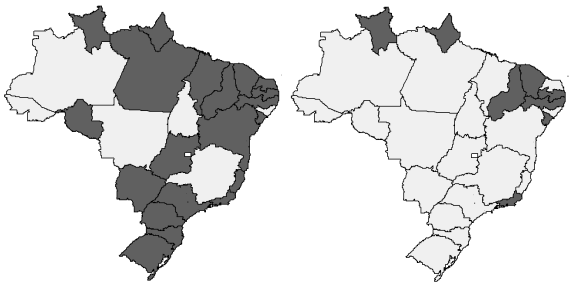


* Até 2013 as unidades estaduais ainda não eram obrigatoriamente regionalizadas.
Fonte: Levantamento Nacional (2010); Censo SUAS (2012; 2014; 2016; 2018).

O gráfico acima aborda a oferta do serviço regionalizado sob gestão estadual, na qual observa-se uma redução significativa no número de SAI no período 2010-2012 – que de 86 serviços passou a contar com apenas 27 –, movimento que revela uma retração dos governos estaduais enquanto gestores dos serviços de acolhimento. A mesma redução é constatada em relação ao número de acolhidos (que passou de 1.275 para 905). O advento da estratégia de

regionalização em 2013 – quando se restringiu a oferta de SAI estaduais para apenas atendimento regionalizado – não conseguiu recompor essa oferta chegando a apenas 22 serviços estaduais em 2018, com somente 508 acolhidos.

Figura 2: Distribuição dos serviços de acolhimento estaduais por UF (2010-18)



Fonte: Censo SUAS Acolhimento (2010; 2018).

A expressiva redução de unidades de acolhimento sob gestão estadual traz à tona diversos entes que deixaram de operar serviços de acolhimento de crianças e adolescentes no período analisado. Em 2010, 19 estados operavam serviços próprios. Em 2018, as 22 unidades estaduais em funcionamento estavam distribuídas em apenas 8 estados[46].

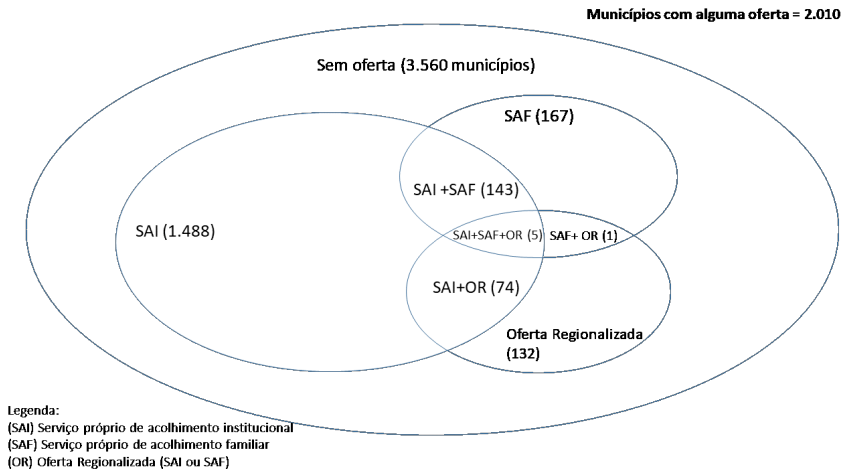
Como vimos anteriormente, a oferta regionalizada é essencial para garantir a cobertura da esmagadora maioria dos municípios menores, especialmente pequeno porte I (até 20 mil habitantes), os quais apresentam maior dificuldade em estruturar oferta própria. A região Sul, por exemplo, deixou de operar serviços estaduais a partir de 2012[47]. Diversos estados das regiões Sudeste (SP, MG, ES), Centro Oeste (GO, MT), Norte (AM, RO, PA) e Nordeste (BA, MA, RN) deixaram de manter unidades próprias. Tocantins, Acre e Alagoas não chegaram a operar serviços dessa natureza em nenhum dos anos considerados. Por outro lado, é possível identificar na região Nordeste alguns casos em que o modelo de regionalização por meio de unidade estadual constitui opção mais consolidada, funcionando em todo o período analisado (CE, PE, SE, AP, RR).

[46] CE, PB, PE, PI, SE, AP, RR, RJ.
[47] RS fechou os 21 serviços que operavam em 2010.

Em 2018 havia 212 municípios – todos de pequeno porte I e II – que declaravam estar vinculados a pelo menos um SAI com oferta regionalizada. Deste conjunto, 132 municípios não possuíam oferta própria de serviço, contando apenas com a oferta regionalizada. Coincidindo com os achados sinalizados no mapa anterior, constata-se que a região Nordeste é a que possui mais municípios nessa situação (116).

Na prática, há duas formas básicas de oferta do serviço de acolhimento institucional ou familiar para crianças e adolescentes: aquela restrita ao município que gere o serviço, ou a oferta regionalizada – caso em que o município pode ser vinculado a um serviço estadual ou assumir a oferta do serviço a municípios vinculados, da mesma região[48]. Ao analisar a cobertura destes serviços, mediante a combinação das respectivas ofertas, encontramos sete perfis de municípios sinalizados no mapa abaixo, referentes ao ano de 2018.

Figura 3: Perfil da oferta dos serviços de acolhimento, por município (2018)



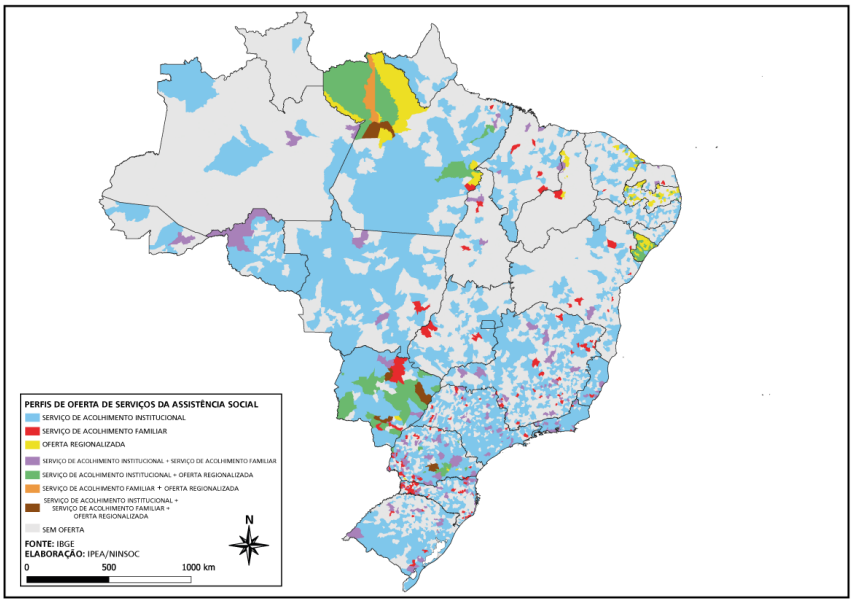
Fonte: Censo SUAS (2018).

No ano de 2018, 2.010 municípios (36,1%) contavam com alguma oferta do serviço de acolhimento para crianças e adolescentes, os quais cobriam, no entanto, 80,3% da população brasileira, segundo as estimativas populacionais do IBGE para 2018. Destes municípios, 1.488 apresentavam apenas oferta própria de SAI e 167 ofertavam exclusivamente o SAF. 132 municípios não possuíam oferta própria, mas estavam vinculados a alguma oferta regionalizada

[48] Importante pontuar que, apesar de haverem poucos serviços de acolhimento regionalizados, não é raro que os demais serviços tenham terem acolhidos vindos de outros municípios (como veremos mais adiante).

(SAI ou SAF). Embora menos frequente, foi possível encontrar municípios com perfis mistos de ofertas: cinco municípios ofertavam tanto SAI quanto SAF, além de estarem vinculados a alguma oferta regionalizada; 143 municípios ofertavam SAI e SAF; quatro ofertavam SAI e estavam vinculados a alguma oferta regionalizada; e apenas um município possuía, ao mesmo tempo, oferta própria de SAF e vínculo com alguma oferta regionalizada[49]. O mapa abaixo mostra como estes sete perfis de municípios se distribuíam no país em 2018.

Figura 4: Distribuição dos municípios segundo perfil da oferta dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes (2018)



Fonte: Censo SUAS (2018).

Ainda que a cobertura em termos de vagas revele que os serviços de acolhimento de crianças e adolescentes cubram boa parte do seu público alvo segundo o parâmetro de 50 vagas a cada 100 mil habitantes de 0 a 17 anos, a oferta do serviço continua como exceção nos municípios menores. A maior parte dos 3.560 municípios sem oferta alguma do serviço são de

[49] É provável que os municípios que ofertam SAI e/ou SAF, e também sejam cobertos pela oferta regionalizada, sejam sede desta última.

pequeno porte I (86%) e II[50] (12,8%), com vazios de oferta encontrados sobretudo nas regiões Norte e Nordeste, ainda que estas regiões estejam entre as que mais criaram serviços e vagas entre 2010-2018. Portanto, na perspectiva proposta pelo SUAS de garantia da integralidade do acesso aos direitos socioassistenciais, resta como desafio a implementação de medidas mais efetivas para criação de ofertas de acolhimento de crianças e adolescentes nos municípios menores.

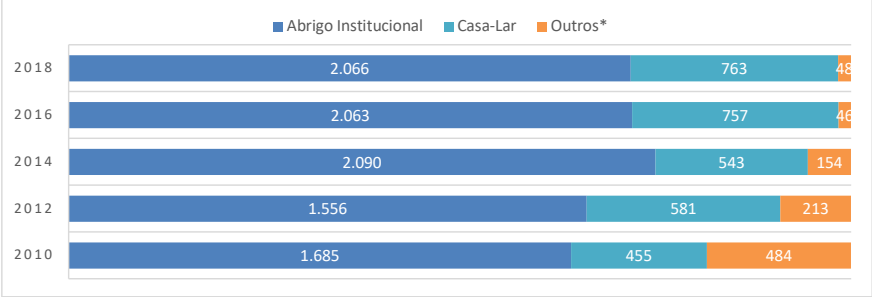
4.3. MODALIDADES DOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL

De acordo com as Orientações Técnicas (2009) são duas as modalidades de acolhimento institucional destinadas a crianças e adolescentes de 0 a 17 anos. A modalidade abrigo institucional – que funciona mediante escala de funcionários[51] e acolhe no máximo 20 crianças e adolescentes – e a modalidade Casa-Lar – a qual comporta no máximo 10 acolhidos e funciona mediante o apoio de um educador/cuidador que reside na unidade[52].

O que diferencia ambas as modalidades não é necessariamente o número de vagas ou de acolhidos. Embora o abrigo institucional também tenha características que favoreçam a construção de vínculos entre crianças e adolescentes e seus cuidadores(as) – como o funcionamento mediante escala de funcionários em turnos fixos de modo que sempre o mesmo educador desenvolva determinadas tarefas da rotina diária (café da manhã, almoço, jantar, banho etc.) – a estrutura da Casa-Lar se aproxima mais à de uma unidade familiar já que deve funcionar em edificação residencial e contar com a presença de uma 'mãe social',[53] função exercida por educador/cuidador residente (pessoa ou casal que mora na unidade juntamente com as crianças/adolescentes atendidos) responsável pelos cuidados e pela organização da rotina da casa.

[50] Dentre os 3.560 municípios sem oferta, 3065 são de pequeno porte I, 457 de pequeno porte II, 37 de médio porte e apenas um de grande porte.
[51] Para que o atendimento em serviços de abrigo institucional possibilite à criança e ao adolescente constância e estabilidade na prestação dos cuidados, vinculação com o educador/cuidador de referência e previsibilidade da organização da rotina diária, os educadores/cuidadores deverão trabalhar, preferencialmente, em turnos fixos diários, de modo a que o mesmo educador/cuidador desenvolva sempre determinadas tarefas da rotina diária (por exemplo: preparar café da manhã, almoço, jantar, dar banho, preparar para a escola, apoiar as tarefas escolares, colocar para dormir, etc.), sendo desaconselhável esquemas de plantão, caracterizados pela grande alternância na prestação de tais cuidados.
[52] As Casas-Lares podem estar inseridas tanto na comunidade quanto em aldeias. Quando em aldeias, são dispostas num mesmo terreno, ao redor de um núcleo central, compartilhando da mesma estrutura técnico-administrativa.
[53] A atividade de 'Mãe Social' foi regulamentada pela Lei nº 7.644/1987.

Gráfico 12: Quantidade de SAI, por modalidade, Brasil (2010-2018)



Fonte: Levantamento Nacional (2010); Censo SUAS (2012; 2014; 2016; 2018).
* Inclui outras modalidades de atendimento que deixaram de ser recomendadas pelos normativos do SUAS, como as Casas de Passagem.

A modalidade de SAI mais frequente em todo o período analisado é a de abrigo, contemplando 2.066 serviços (71,8%) em 2018[54]. Casas-Lares têm gradualmente crescido enquanto modalidade de SAI, respondendo em 2018 por 763 serviços (26,5%), maior proporção observada no período analisado. A modalidade 'outros' inclui uma série de possibilidades de organização do SAI, sendo a mais comum a Casa de Passagem (utilizada para permanência de curtíssima duração). Embora fossem tão frequentes quanto as Casas-Lares em 2010, a modalidade da Casa de Passagem não foi contemplada nas Orientações Técnicas (2009) e deixou de ser identificada enquanto tal pelo Censo SUAS a partir de 2015.

Tabela 13: Percentual de Abrigos por Região (2010-2018)

Região	2010	2012	2014	2016	2018
Centro-Oeste	65,6%	62,6%	68,1%	62,2%	62,2%
Nordeste	68,0%	62,7%	74,0%	72,9%	70,4%
Norte	64,9%	67,0%	77,1%	85,7%	87,8%
Sudeste	68,8%	75,5%	80,4%	79,9%	79,5%
Sul	52,4%	52,0%	66,7%	56,8%	57,6%
Brasil	**64,2%**	**66,4%**	**74,9%**	**72,0%**	**71,8%**

Fonte: Levantamento Nacional (2010); Censo SUAS Acolhimento (2012; 2014; 2016; 2018).

Ainda que o abrigo figure como a modalidade mais frequente em todas as regiões no período analisado, é possível identificar uma maior preferência pelo mesmo, especialmente nas

[54] O pico ocorreu em 2014, quando alcançou 2.090 serviços (74,9%).

regiões Norte (87,8%) e Sudeste (79,5%). As Casas-Lares, por outro lado, são mais comuns nas regiões Sul (41,2%) e Centro-Oeste (34,9%).

Tabela 14: Percentual de Casas-Lares, por Região (2010-2018)

Região	2010	2012	2014	2016	2018
Centro-Oeste	11,1%	27,9%	26,5%	35,3%	34,9%
Nordeste	12,8%	21,0%	18,7%	25,6%	27,4%
Norte	10,3%	13,0%	9,9%	11,6%	8,3%
Sudeste	15,6%	17,6%	14,6%	18,6%	19,3%
Sul	26,3%	40,1%	28,3%	41,8%	41,2%
Brasil	**17,5%**	**24,6%**	**19,5%**	**26,4%**	**26,5%**

Fonte: Levantamento Nacional (2010); Censo SUAS (2012; 2014; 2016; 2018).

A análise dessas variações deve, no entanto, ser ponderada pelo processo de aprendizagem dos gestores dos serviços em relação aos conteúdos veiculados nas Orientações Técnicas (2009) e no processo de reordenamento. A própria regularidade no preenchimento do Censo Suas implementado a partir de 2012, assim como o nível de adesão do gestor do serviço aos processos de capacitação e disseminação das novas diretrizes, podem ter afetado a auto identificação do serviço dentro dos formatos previstos nas normativas. Em outras palavras, é possível que, com o passar dos anos, os gestores dos serviços aprendam cada vez mais a identificar as especificidades dos seus serviços no âmbito das normativas e registrá-las no Censo Suas, o que pode fazer com que um serviço antes declarado como abrigo seja posteriormente identificado como Casa-Lar, e vice-versa.

Tabela 15: Percentual de Serviços de acolhimento por modalidade e porte, Brasil (2018)

Porte	Abrigos Institucionais		Casas-Lares	
	UAs	%	UAs	%
Metrópole	342	16,6	124	16,3
Grande	599	29,0	215	28,2
Médio	298	14,4	65	8,5
Pequeno II	443	21,4	146	19,1
Pequeno I	384	18,6	213	27,9
Brasil	2.066	100,0	763	100,0

Fonte: Censo SUAS (2018).

Ao se analisar as modalidades de acolhimento sob o critério do porte dos municípios também é possível identificar algumas preferências, ainda que tênues. Os abrigos estão um

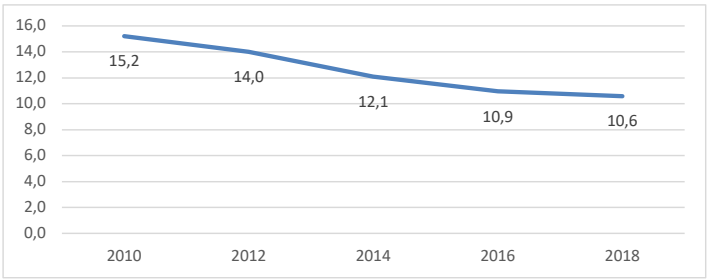
pouco mais concentrados nos municípios de grande porte (29%) que também concentram parte importante das Casas-Lares (28,2%). Municípios de pequeno porte I respondem também por outra parte importante das Casas-Lares (27,9%).

4.4 SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL POR CAPACIDADE DE ATENDIMENTO E NÍVEL DE LOTAÇÃO

Vimos que, no período analisado, o reordenamento dos serviços de acolhimento – prestados em sua maior parte na forma institucional (95,8%) – tem permitido a ampliação de serviços (+ 9,6%) mesmo que com discreta redução de vagas (-3,7%) e uma redução maior de acolhidos (-15,3%). Tais resultados vão ao encontro tanto das diretrizes da excepcionalidade e provisoriedade da medida de acolhimento, quanto da oferta em pequenos grupos, ambas previstas no PNCFC. Cabe, no entanto, investigar o quanto esse novo perfil dos serviços de acolhimento se apresenta nas suas duas principais modalidades (abrigo e casa lar) e em que medida avançamos no enfrentamento do problema da superlotação que durante tanto tempo caracterizou sua oferta (Silva, 2004).

Considerando a redução no número de acolhidos e aumento na quantidade de serviços é de se esperar que o número médio de acolhidos por serviço também tenha diminuído, independentemente de se adotar modalidade abrigo ou Casa-Lar. Isso é confirmado no gráfico abaixo, o qual mostra que a média nacional de acolhidos por SAI tem caído gradualmente, passando de 15,2 em 2010 para 10,6 em 2018.

Gráfico 13: Média de acolhidos por SAI (2010-2018)



Fonte: Levantamento Nacional (2010); Censo SUAS (2012; 2014; 2016; 2018).

Vale ressaltar que a redução no número médio acolhidos por SAI já havia se iniciado entre 2010 e 2012 (de 15,2 para 14), logo após a publicação das Orientações Técnicas (2009) e um pouco antes do incentivo financeiro ao processo de reordenamento, que só ocorreu a partir da Resolução Nº 23/2013. Essa constatação sugere que a definição de parâmetros nacionais para oferta dos serviços já repercutia na sua realidade antes mesmo que os respectivos mecanismos de cofinanciamento fossem revistos.

A tabela abaixo lança um olhar mais desagregado sobre a variável "média de acolhidos por SAI", considerando tanto a capacidade máxima definida para a respectiva modalidade quanto a região do país em que se encontra.

Tabela 16: Média de acolhidos em SAI, por modalidade (2018)

Grandes regiões	Abrigos Institucionais	Casas-Lares
Centro-oeste	9,1	10,2
Nordeste	13,0	9,0
Norte	10,4	8,8
Sudeste	11,7	7,8
Sul	12,0	8,2
Brasil	**11,7**	**8,4**

Fonte: Censo SUAS (2018).

Nota-se que os SAI de ambas as modalidades obedecem ao respectivo limite de acolhidos em todas as regiões. Em 2018, a média de acolhidos em abrigos no Brasil foi de 11,7, variando de 9,1 (na região Centro-Oeste) a 13 (na região Nordeste). Já nas Casas-Lares essa média foi de 8,4, oscilando entre 7,8 (no Sudeste) e 10,2 (no Centro-Oeste). Curiosamente, na região Centro-Oeste a modalidade Casa-Lar tem uma média de acolhidos por SAI (10,2) no limite da sua previsão regulamentar, maior inclusive do que a média de acolhidos em abrigos (9,1), o que merece ser melhor investigado[55]. De qualquer forma, cabe registrar que os abrigos estão, na prática, se aproximando das casas-lares quanto ao número de acolhidos, outra evidência dos resultados do reordenamento no sentido do atendimento em pequenos grupos.

Os parâmetros de no máximo 10 vagas para a modalidade Casa-Lar e no máximo 20 vagas para a modalidade abrigo foram instituídos pelas Orientações Técnicas (2009). A tabela abaixo mostra a média de vagas ofertadas em SAI, segundo a respectiva modalidade.

[55] Dentre as hipóteses explicativas para tanto sugerimos a possiblidade de se tratar do auto reconhecimento dos gestores da região sobre o serviço (com base na composição dos recursos humanos e não no número de vagas, por exemplo), além de situações excepcionais captadas por ocasião do preenchimento do Censo Suas, como o acolhimento de crianças e adolescentes com vínculo de parentesco (irmãos, primos, mãe e filho etc.).

Tabela 17: Média de vagas em SAI, por modalidade (2018)

Grandes regiões	Abrigos Institucionais	Casas-Lares
Centro-oeste	16,7	15,5
Nordeste	19,7	14,0
Norte	19,5	12,9
Sudeste	18,1	12,1
Sul	18,1	12,1
Brasil	**18,3**	**12,7**

Fonte: Censo SUAS (2018).

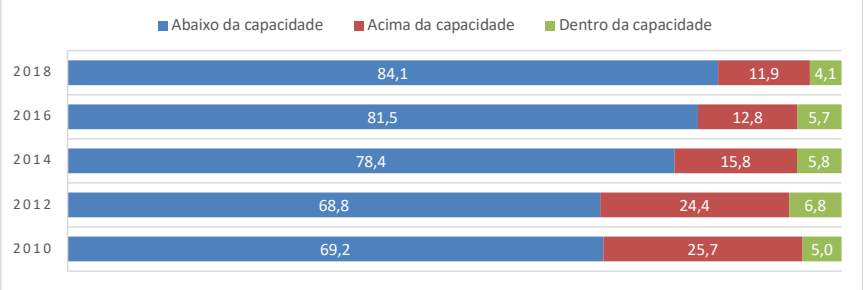
Os abrigos oferecem em média 18,3 vagas, com alguma oscilação entre as regiões. Já a média de vagas ofertadas pelas casas-lares extrapola as 10 vagas previstas para seu adequado funcionamento, tanto em nível nacional (12,7) quanto em todas as regiões, em especial no Nordeste (14) e no Centro-Oeste (15,5). Esse achado merece ser melhor investigado. Desenhadas para favorecer a criação e manutenção de vínculos entre crianças e adolescentes e seus cuidadores, as Casas-Lares que oferecem acima de 10 vagas podem estar comprometendo a qualidade do serviço prestado, ainda que na prática o número de acolhidos esteja de acordo com o estabelecido nos regulamentos. Em que pese a necessidade de analisar tais peculiaridades das casas lares, constata-se que a redução na média de acolhidos por serviço é mais uma evidência de duas tendências observadas neste relatório: de que tanto (I) os novos serviços estão operando com capacidade inferior ao limite atribuído pelas Orientações Técnicas (2009), como (II) os 'antigos' serviços estão sendo adaptados (e reduzidos) segundo tais parâmetros.

A discussão sobre vagas e acolhidos em SAI, considerando a capacidade de atendimento para abrigos e casas-lares previstas nas Orientações Técnicas (2009), traz à tona os problemas quanto ao nível de lotação dos serviços. Um número de usuários superior à capacidade do equipamento dificulta e pode mesmo impedir a prestação adequada do serviço.

A pesquisa do IPEA/CONANDA (SILVA, 2004) investigou o nível de lotação dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes. Naquela ocasião, em que a orientação nacional era de que cada serviço acolhesse, no máximo, 25 crianças e adolescentes, foi constatado que 56,7% dos serviços analisados cumpriam esse requisito, restando boa parte com lotação acima do recomendado. Esse limite de 25 crianças e adolescentes por serviço de acolhimento foi revisto na formulação das Orientações Técnicas (2009), sendo desdobrado nas suas duas modalidades, fixando o máximo de 20 acolhidos para abrigo e 10 para Casas-Lares.

O gráfico abaixo sistematiza esta variável para o período 2010-2018.

Gráfico 14: Percentual de SAI, segundo a relação entre respectiva lotação e capacidade adequada de atendimento* (2010-2018)

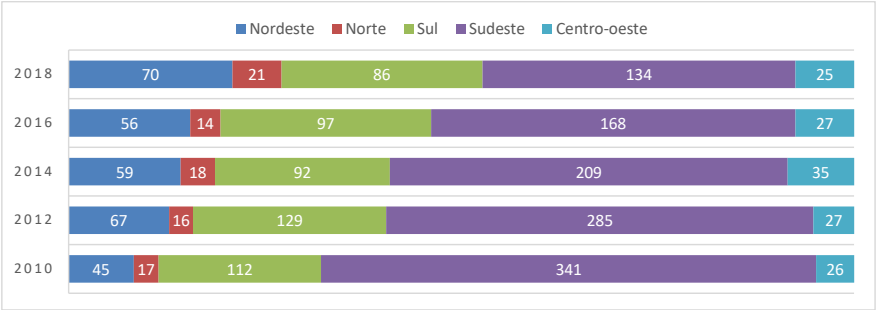


Fonte: Levantamento Nacional (2010); Censo SUAS (2012-2018).
*Segundo as diretrizes das Orientações Técnicas para Acolhimento de Crianças e Adolescentes (2009)

Verifica-se uma redução na proporção de serviços que operam acima da respectiva capacidade sugerida pelas normativas, de 25,7% em 2010 para 11,9% em 2018. A quantidade da SAI que funciona abaixo da respectiva capacidade considerada adequada também tem aumentado gradualmente.

O próximo gráfico explora um pouco mais o perfil dos serviços que estão acima da respectiva capacidade adequada de atendimento, tal como sugerido pelas Orientações (2009). Os quais, como vimos anteriormente, representam uma parcela cada vez menor dos SAI em funcionamento.

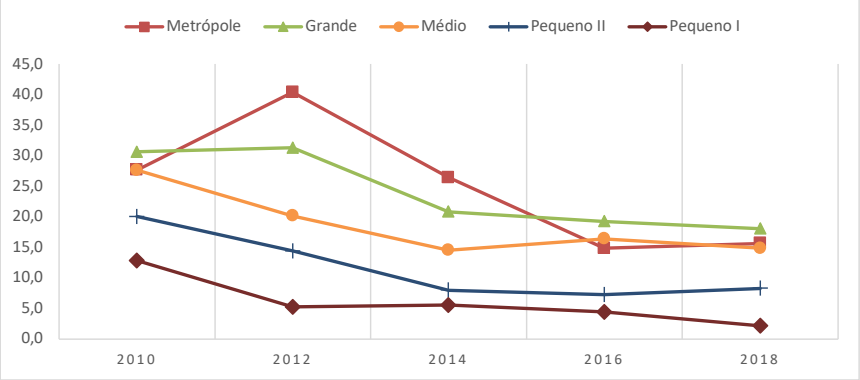
Gráfico 15: SAI com número de acolhidos acima da capacidade adequada de atendimento*, por regiões (2010-2018)



Fonte: Levantamento Nacional (2010); Censo SUAS (2012-2018).
*Segundo as diretrizes das Orientações Técnicas para Acolhimento de Crianças e Adolescentes (2009)

Encontramos diferentes dinâmicas entre as regiões nesse aspecto. Em 2010, a região Sudeste respondia por mais da metade dos SAI com lotação acima da respectiva capacidade (321 serviços ou 63%), proporção que gradualmente foi se reduzindo até 2018 (168 serviços ou 39,9%). Por outro lado, as demais regiões ampliaram sua participação no total de SAI com lotação acima da capacidade, com destaque para as regiões Nordeste – que passou de 45 (ou 8,3%), para 75 (ou 20,8% dos serviços) – e Norte, que passou de 17 (ou 3,1%) para 21 ou 6,3% dos serviços com essa característica. Assim, além da quantidade de serviços que operam acima da respectiva capacidade máxima de atendimento ter se reduzido em números absolutos – de 543 para 336 – encontramos em 2018 uma distribuição regional mais equilibrada dos serviços nessa condição em comparação ao início da série analisada.

Gráfico 16: SAI com lotação acima da capacidade adequada de atendimento*, % por porte (2010-2018)



Fonte: Levantamento Nacional (2010); Censo SUAS (2012-2018).
*Segundo as diretrizes das Orientações Técnicas para Acolhimento de Crianças e Adolescentes (2009)

A análise dessa mesma variável – SAI com número de usuários acima da respectiva capacidade de atendimento indicada – mostra que a tendência de queda no percentual de serviços com essa característica ocorreu em municípios de todos os portes, sendo mais intensa nos maiores, em especial nas metrópoles, que embora tenham registrado 40% das unidades nessa situação em 2012, em 2018 computaram apenas 15,7%. Essa constatação parece se relacionar com a história da oferta desse serviço, que durante muito tempo esteve concentrado nas grandes cidades e guardava características de abrigamento de grandes grupos. Como o reordenamento aumentou o número de municípios com serviço de acolhimento e, com as diretrizes da proximidade da família de origem, espera-se que este arranjo tenda a diminuir.

Outro indicador mais comum de superlotação em um serviço que oferta acomodação (cama) consiste em considerar o número de vagas informado pelo próprio estabelecimento e subtrair desse total o número de acolhidos informados. Se o resultado da subtração for menor que zero, identifica-se a unidade como superlotada, e todas as crianças e adolescentes ali residentes como pessoas acolhidas em unidade operando acima da sua capacidade. Embora possamos argumentar que nem sempre isso indica uma situação alarmante - é possível que tenha se colocado uma cama extra em um quarto para abrigar melhor um conjunto de irmãos sem alterar oficialmente o número de vagas, por exemplo - segue sendo verdade que o número máximo de vagas deveria ser respeitado. Como revela a tabela abaixo, em 2018 nada menos que 16% dos acolhidos estavam em unidades superlotadas.

Tabela 18: Número de crianças e adolescentes acolhidas, por lotação da unidade (2018) *

	SAI	SAF	TOTAL
Em unidades superlotadas	5.195	0	5.195
Em unidades dentro da lotação	25.627	1.392	27.019
Total	30.822	1.392	32.214
%	16,9%	0	16,1%

Fonte: Censo SUAS (2018)
*Lotação da unidade entendida como a diferença entre o número de acolhidos superior ao número de vagas ofertadas, segundo autodeclaração da umidade. Algumas unidades foram excluídas da análise por falta de dados.

Resta inequívoca a redução dos serviços que operam acima do respectivo limite máximo tal como definido pelas Orientações Técnicas (2009). A ocorrência de serviços com esta característica também tem se reduzido em todos os portes de municípios, em especial nas metrópoles. Por outro lado, observa-se em 2018, na perspectiva das macrorregiões do país, uma participação relativamente maior das regiões Nordeste (8,3% para 20,8%) e Norte (3,1% a 6,3%) na distribuição dos serviços com estas características em relação ao praticado em 2010, o que pode indicar uma necessidade de se ampliar ainda mais a oferta destes serviços nestas regiões em função de uma demanda reprimida.

Todavia, mesmo em um contexto de redução gradual do número de acolhidos entre 2010 e 2018, além da redução substancial do problema da superlotação, o país segue enfrentando dificuldades nesse aspecto, o qual se manifesta com graus diferenciados segundo a perspectiva analisada. No caso dos serviços, 11,9% dos abrigos ou casas-lares operam acima da respectiva capacidade sugerida pelas normativas. Além disso, 16,1% dos acolhidos (5.195) estão em serviços que declararam acolher mais usuários do que a respectiva quantidade de vagas

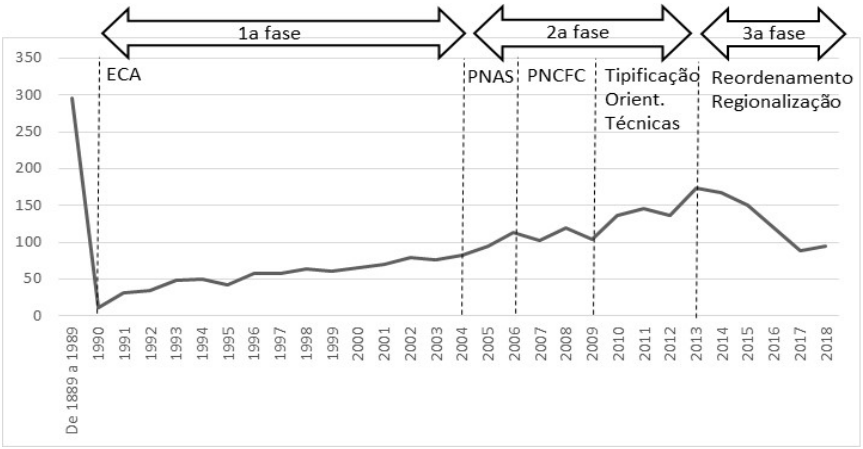
disponibilizadas. O Censo Suas individualiza e permite o uso de diversas lentes para o diagnóstico da superlotação, a qual o poder público não pode se furtar em resolver, o que permanece como desafio a ser enfrentado no processo de atualização do PNCFC.

4.5. PERÍODO DE CRIAÇÃO E TEMPO DE FUNCIONAMENTO DOS SAI

Vimos anteriormente que a proteção aos direitos da criança e do adolescente no Brasil conquistou diversos marcos institucionais orientadores de políticas públicas voltadas para esse público, os quais vão desde a criação do ECA, em 1990, passam pela publicação da LOAS em 1993, da PNAS em 2004 e criação do SUAS em 2005, além da própria publicação do PNCFC em 2006, a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais e definição de Orientações Técnicas para o acolhimento institucional em 2009 e, finalmente, as estratégias de reordenamento e regionalização publicadas em 2013.

O gráfico 6 mostra a distribuição dos SAI que participaram do Censo SUAS de 2018, por ano de criação.

Gráfico 17: SAI criados a cada ano, Brasil (2018)*



Fonte: Censo SUAS (2018).
* O gráfico ilustra apenas os serviços de acolhimento em funcionamento em 2018 e não tem a intenção de mostrar a rotatividade das unidades. Ou seja, serviços que deixaram de existir não foram computados aqui.

Cerca de 300 dos 2.877 SAI em funcionamento em 2018 foram criados antes da publicação do ECA. Depois disso, a criação de novos serviços aumentou gradualmente, com

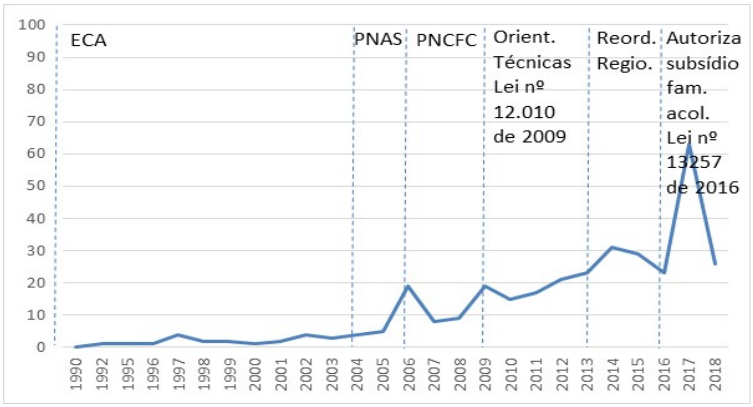
pico em 2013, no qual teve início o processo de reordenamento e regionalização do serviço. A partir de então a criação de novas unidades de acolhimento continuou, mas em ritmo bem menor. Nesse sentido, é possível identificar três fases na trajetória do serviço de acolhimento institucional:

- Uma primeira fase (1990-2003) de ampliação lenta, mas gradual, do acolhimento institucional a partir da publicação do ECA;
- Uma segunda fase (2004-2013) de expansão mediante intensa criação de novos serviços, no bojo das mudanças institucionais que envolveram não apenas as definições contidas no PNCF (2006), mas também a criação e consolidação do SUAS. O impacto da divulgação das Orientações Técnicas (2009), assim como alterações no ECA em dispositivos sobre convivência familiar e comunitária e serviços de acolhimento neste mesmo ano (Pereira, Neris e Melo, no prelo) também constituem marcos importantes que coincidem com picos de criação de novos serviços.
- Uma terceira fase de reordenamento e qualificação da oferta de SAI até então adensada, mediante a qual a criação de novos serviços vem gradualmente dando lugar a um processo de adequação dos então existentes, impulsionado tanto pelos novos regulamentos, como as Orientações Técnicas para a Elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA) de crianças e adolescentes em serviços de acolhimento[56], quanto pelos incentivos financeiros que buscaram materializar na sua estruturação e funcionamento os parâmetros nacionais pactuados pelos três níveis de governo na Comissão Intergestores Tripartite na forma das Resoluções nº 23 e 31/2013.

O gráfico abaixo mostra que o acolhimento familiar possui uma trajetória mais errática de criação de novos serviços, com momentos de pico que coincidem com períodos próximos à publicação de regulamentos importantes na formatação do mesmo, como a criação do PNCFC (2006), e nos anos em que o ECA recebeu importantes alterações para o seu funcionamento – como a determinação da preferência do acolhimento familiar ao institucional, em 2009, e possibilidade de uso do cofinanciamento federal para repasse de subsídios às famílias acolhedoras, em 2016 e 2017[57].

[56] Disponível em: https://bit.ly/30As57i.
[57] O pico indicado no ano de 2017 coincide com o momento em que se tornou obrigatório o preenchimento do CADSUAS para que o SAF recebesse o cofinanciamento que permite o pagamento do subsídio para a família. Ou seja, caso não preenchesse o CadSUAS o serviço não poderia repassar o subsídio para a família.

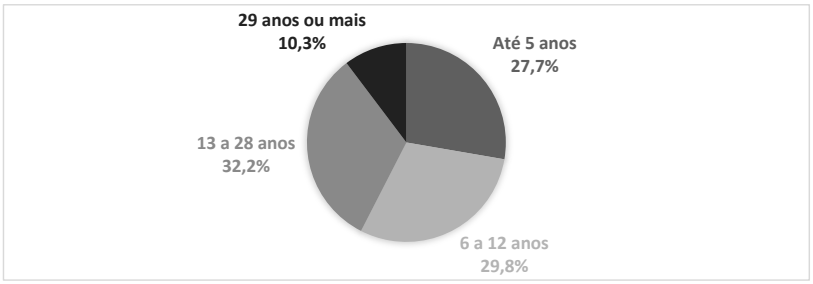
Gráfico 18: SAF criados a cada ano, Brasil (2018)



Fonte: Censo SUAS (2018).

A maior parte dos SAI apurados em 2018 (57,5%) entrou em funcionamento há mais de 12 anos, após, portanto, o advento do PNCFC (2006), razão pela qual se deve esperar que as normativas posteriores tenham orientado sua trajetória de acordo com as diretrizes do referido Plano. No entanto, menos de um terço dos serviços apurados em 2018 (27,7%) possuíam até 5 anos de funcionamento, tempo decorrido desde a publicação da estratégia de reordenamento em 2013 e a coleta do Censo SUAS para o referido ano.

Gráfico 19: Tempo de funcionamento dos serviços de acolhimento (2018)

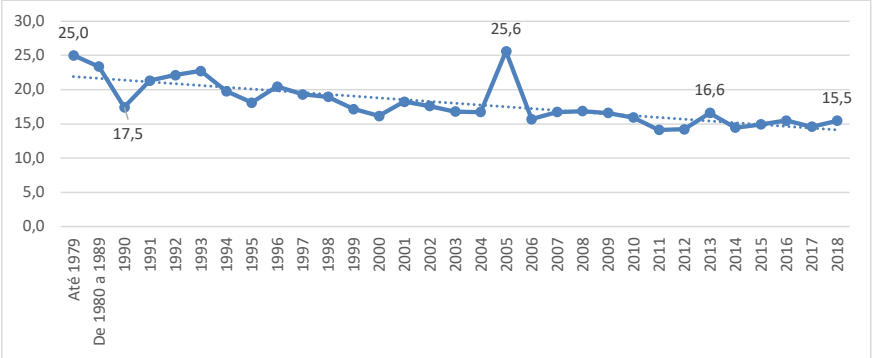


Fonte: Censo SUAS (2018).

Relacionar o tempo de funcionamento dos serviços com parâmetros privilegiados no reordenamento dos serviços pode nos ajudar a compreender em que medida os novos serviços criados já incorporam critérios importantes para a efetivação do direito à convivência familiar

e comunitária. Os próximos gráficos foram realizados com esse intuito, tendo como critério a média do número de vagas e de acolhidos dos serviços.

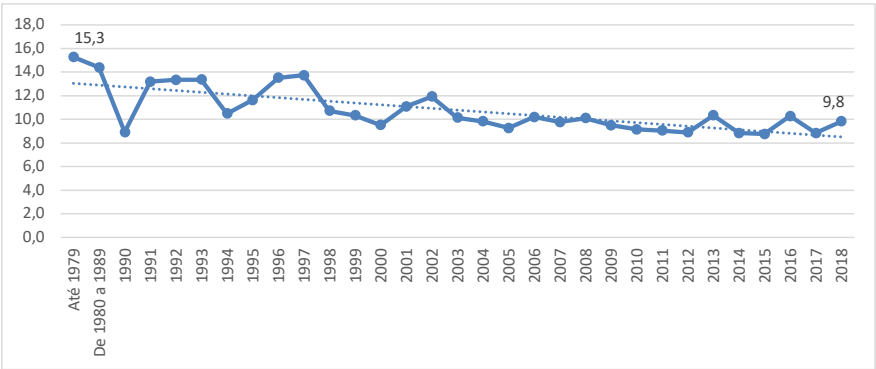
Gráfico 20: Média de Vagas por serviço, conforme respectivo ano de criação (2018)



Fonte: Censo SUAS (2018).

Em que pesem algumas variações pontuais anuais, o gráfico acima mostra uma tendência consistente de redução da média de vagas dos serviços criados após a publicação do ECA, que se estabilizou em torno de 15 vagas naqueles criados após a vigência das resoluções do reordenamento e regionalização (2013).

Gráfico 21: Média de acolhidos por serviço, conforme respectivo ano de criação (2018)



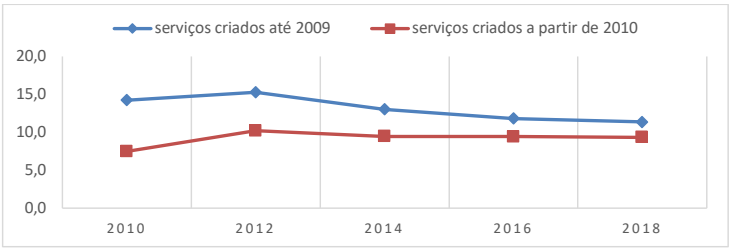
Fonte: Censo SUAS (2018).

No caso da média de acolhidos – que é naturalmente inferior ao número de vagas – o gráfico acima evidencia que a tendência de redução também se faz presente, mas de maneira

um pouco mais tênue, saindo de um patamar de 15,3 para os serviços criados na década de 1990 para a média de 10 acolhidos naqueles SAI criados a partir do reordenamento e regionalização em 2013, valor próximo de 14 nos serviços criados na década de 1990.

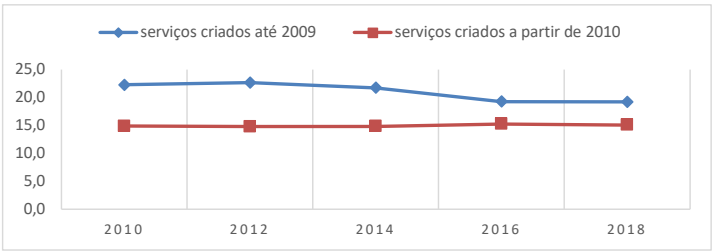
Outra forma de verificar em que medida os serviços criados mais recentemente oferecem menores quantidades de vagas e acolhem menor número de crianças e adolescentes é comparando a respectiva média de serviços criados antes e depois da publicação das Orientações Técnicas em 2009, ano em que também houve alteração no ECA sobre convivência familiar e comunitária e serviços de acolhimento (Pereira, Neris e Melo, no prelo). O gráfico a seguir mostra diferenças importantes que sinalizam o impacto dos regulamentos que após o PNCFC orientaram o reordenamento dos serviços de acolhimento. Tanto a média de acolhidos quanto as vagas disponibilizadas nos serviços criados até 2009 são superiores aos daqueles criados a partir de 2010, para todas as apurações no Censo Suas analisadas neste relatório.

Gráfico 22: Média de *acolhidos* por serviços criados antes e depois das Orientações Técnicas (2009)



Fonte: Levantamento Nacional (2010); Censo SUAS (2012; 2014; 2016; 2018).

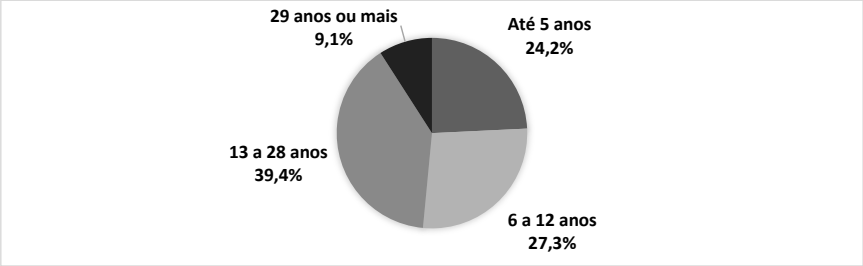
Gráfico 23: Média de *vagas* ofertadas por serviços criados antes e depois das Orientações Técnicas (2009)



Fonte: Levantamento Nacional (2010); Censo SUAS (2012; 2014; 2016; 2018).

O gráfico a seguir traz os serviços regionalizados de acolhimento sob gestão estadual em 2018, segundo respectivo tempo de funcionamento.

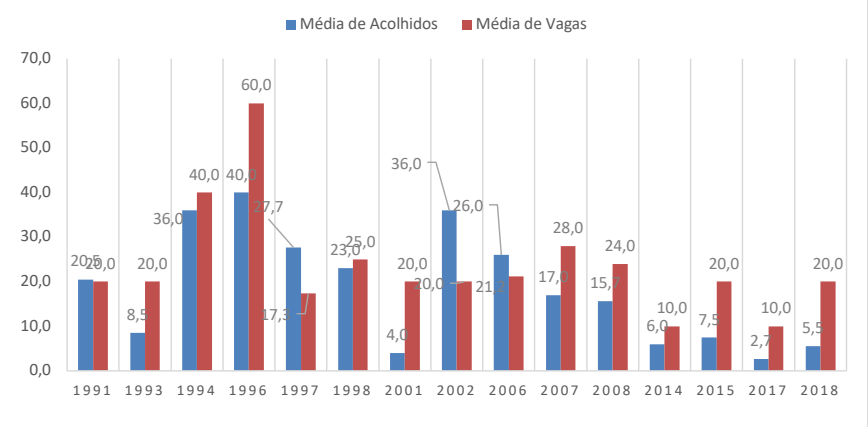
Gráfico 24: Tempo de funcionamento dos serviços estaduais regionalizados (2018)



Fonte: Censo SUAS (2018).

No caso dos serviços estaduais apurados em 2018, parte significativa possuía mais de 13 anos de tempo de funcionamento (48,5%), sendo, portanto, posteriores à publicação do PNCFC (2006) e demais regulamentos que reordenaram estes serviços.

Gráfico 25: Média de acolhidos por serviço estadual, conforme respectivo ano de criação (2018)



Fonte: Censo SUAS (2018).

O gráfico acima mostra os serviços estaduais de acolhimento em funcionamento em 2018, no qual é possível constatar que a média de vagas e, principalmente, de acolhidos nos

serviços estaduais criados mais recentemente são menores que nos serviços mais antigos. De fato, os serviços mais recentes têm buscado respeitar a diretriz de oferta em pequenos grupos.

4.6. SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO POR NATUREZA INSTITUCIONAL

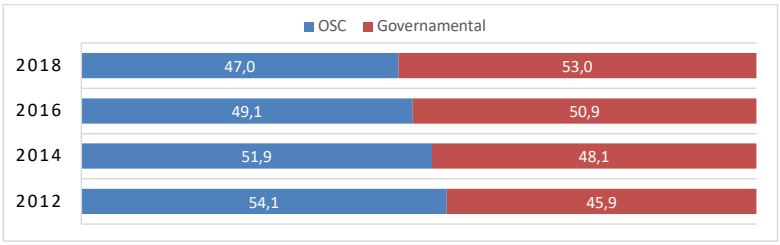
O legado de elevado número de entidades – denominadas Organizações da Sociedade Civil (OSC)[58] – responsáveis pela oferta de serviços socioassistenciais tem deixado marcas na política como um todo, sendo

> "... reflexo do histórico brasileiro de institucionalização da infância, em que o acolhimento de crianças e adolescentes era feito por entidades filantrópicas e religiosas, mantendo-se ainda hoje o ideário caritativo e assistencialista. Só mais tarde o Estado interviu (sic) nesta problemática, legislando sobre a questão e regulando seu funcionamento" (ASSIS; FARIAS, 2013, p. 90).

Esta realidade também foi alterada com avanços legislativos[59] e na gestão do SUAS relacionados à oferta de serviços socioassistenciais pelas OSC. Vale ressaltar que o modelo de parceria com estas OSC adotado no SUAS – cuja oferta é de natureza pública não estatal – confere ao poder público o comando central, com regras e parâmetros que devem ser observados na oferta dos serviços de acolhimento. Longe, portanto, de significar uma "desresponsabilização do Estado" - que mantém importante parte do cofinanciamento[60], além da regulamentação do serviço. O gráfico 26 evidencia uma mudança gradual, porém consistente no sentido ampliação da oferta governamental do serviço, que de 45,9% em 2012 alcançou 53% em 2018.

[58] A Lei nº 13.019/2014 (art. 2º, I) especifica as características das entidades filantrópicas, confessionais, privadas ou cooperativas que são reconhecidas como Organizações da Sociedade Civil (OSC). No Censo SUAS as organizações que ofertam os serviços ainda são identificadas como "não governamentais". Nesse documento adotamos a denominação atribuída em Lei.
[59] Marco regulatório instituído pela Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.
[60] Vale lembrar que nem toda OSC que responde ao Censo Suas recebe recursos públicos. Nesse sentido consideramos que, para compreender melhor a natureza institucional predominante dos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes, seria importante considerar, ainda, a quantidade de unidades que, enquanto OSC, recebem recurso do poder público, o que não foi possível neste relatório.

Gráfico 26: Percentual de SAI por natureza institucional, Brasil (2012-2018)[61]

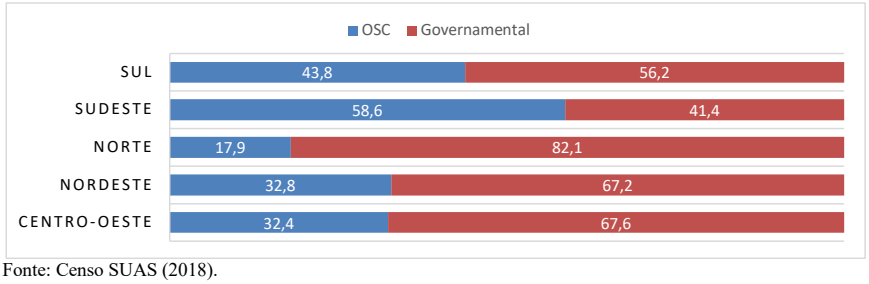


Fonte: Levantamento Nacional (2010); Censo SUAS (2012; 2014; 2016; 2018).

No caso do acolhimento familiar a natureza institucional mais comum no período analisado tem sido a governamental, com apenas 6% dos SAF funcionando sob gestão de OSC em 2018.

As situações de oferta governamental ou por meio de OSC diferem entre as regiões, conforme evidenciado pelo gráfico 27 que traz dados de 2018. Como já havia sido sinalizado na pesquisa IPEA/CONANDA (SILVA, 2004), as OSC permanecem como as mais comuns na região Sudeste (58,6%). A região Norte é a que possuía menor proporção de OSC responsáveis pela oferta do serviço (17,9%) naquele ano.

Gráfico 27: Percentual de SAI por natureza institucional, Regiões (2018)



Fonte: Censo SUAS (2018).

Nota-se que, em 2018, a oferta por meio de OSC era mais presente nos municípios mais populosos, enquanto a oferta governamental era mais relevante nos municípios menores. A tabela abaixo mostra que, apesar de 0,3% dos municípios serem considerados metrópoles, estas respondiam por cerca de 30% dos serviços operados por OSC. Por outro lado, apesar de 89,1%

[61] Excepcionalmente neste gráfico não utilizamos como linha de base a pesquisa IPEA/CONANDA (SILVA, 2004), tendo em vista a quantidade significativa de '*missings*' para esta variável.

dos municípios no Brasil serem de pequeno porte I e II, apenas 22,9% das OSC ficam nesses municípios.

Tabela 19: Percentual de SAI, por natureza institucional e porte (2018)

Porte Populacional	Participação no total de municípios	OSC	Governamental
Metrópole	0,3	30,8	4,1
Grande	4,8	36,0	22,3
Médio	5,8	10,3	14,9
Pequeno II	18,7	14,4	26,2
Pequeno I	70,4	8,5	32,4
Brasil	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: Censo SUAS (2018).

Outra forma de analisar este dado é por meio do conjunto dos serviços disponíveis em cada porte, sob o critério da natureza institucional. A tabela abaixo sugere uma correlação positiva entre o porte do município e a oferta de SAI por OSC. Ou seja, quanto mais populoso o município maior a representatividade das ofertas públicas não-estatais (OSC) no conjunto dos serviços. De fato, a história nos mostra que a institucionalização de crianças começou nas capitais e centros urbanos, conduzida pelas entidades filantrópicas e confessionais (Silva, 2004). Foi apenas com o reordenamento do serviço no âmbito do Suas que a oferta pública governamental parece ter se ampliado. É provável que em muitos dos municípios menores e em regiões como Norte e Nordeste, com menor presença de OSC, a oferta governamental seja a única opção existente.

Tabela 20: Percentual de SAI, por porte e natureza institucional (2018)

Porte Populacional	Governamental	OSC	Total
Metrópole	13,2	86,8	100,0
Grande	41,2	58,8	100,0
Médio	62,1	37,9	100,0
Pequeno I	81,1	18,9	100,0
Pequeno II	67,3	32,7	100,0
Brasil	**53,0**	**47,0**	**100,0**

Fonte: Censo SUAS (2018).

Enfim, ainda que tenham importância histórica enquanto legado absorvido pelo SUAS – a partir da definição de um marco regulatório que manteve o caráter público da oferta prestada pelas OCS – o movimento de reordenamento tem provocado uma inflexão na natureza institucional dos SAI. Em 2018, a maior parte dos serviços eram ofertados por serviços governamentais (53%), mais frequentes em municípios de médio e pequeno porte. Os serviços geridos por OSC, tradicionalmente concentrados nos grandes centros urbanos, permaneceram mais frequentes nos municípios mais populosos.

4.7. SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL POR VINCULAÇÃO RELIGIOSA

Como vimos no tópico anterior, os cuidados com os órfãos e abandonados no Brasil foram assumidos pelas irmandades e pelas Santas Casas de Misericórdia desde o final do século XVIII,

> *"Apenas no início do século XX essa questão passou a ser uma preocupação de Estado, quando foram criados os reformatórios ou institutos correcionais. Ainda assim, a ação estatal era mais voltada para os "infratores" do que para os "carentes e abandonados". Além disso, as religiões costumam se envolver, em maior ou menor grau, em atividades voluntárias, destacando-se as atividades assistenciais."* (Silva, 2004, p. 77).

Vale lembrar que, segundo as Orientações Técnicas (2009), não é proibido que o serviço tenha orientação religiosa, o que o que documento reafirma como uma de suas diretrizes é a liberdade de crença e religião dos acolhidos, ou seja, que a opção por determinada religião seja imposta à criança ou adolescente que acesse o mesmo. Dessa forma, em respeito inclusive ao art. 16, III do ECA – o qual assegura a liberdade de crença e culto religioso – e considerando os princípios elencados pelas Orientações Técnicas, o serviço tem que permitir e dar condições para a preservação das crenças e religião de cada acolhido, respeitando seus antecedentes religiosos e propiciando a satisfação das necessidades de vida religiosa e espiritual enquanto acolhidos.

O processo de reordenamento dos serviços de acolhimento tem provocado uma mudança rápida nesse legado de prevalência das OSC confessionais.

Tabela 21: Percentual de SAI por vinculação religiosa (2010-2018)

Região	2010	2012	2014	2016	2018
Centro-oeste	58,9	40,5	40,8	31,1	33,2
Nordeste	65,4	42,1	37,4	30,9	26,9
Norte	67,0	51,0	35,9	34,7	30,8
Sudeste	50,3	32,1	31,6	23,2	21,9
Sul	43,1	34,5	30,5	28,0	26,5
Brasil	**51,2**	**35,4**	**33,0**	**26,7**	**25,2**

Fonte: Levantamento Nacional (2010); Censo SUAS (2012; 2014; 2016; 2018).

Nota-se na Tabela 21 uma ampla redução no percentual de unidades com vínculo religioso no Brasil, que caiu vertiginosamente (de 51,2% em 2010 para 25,2% em 2018). Essa redução é ainda mais severa se comparada ao encontrado na pesquisa Ipea/Conanda (SILVA, 2004), na qual a ampla maioria dos abrigos (67,2%) possuía vinculação ou orientação religiosa. A queda de unidades com essa característica se repete em todas as regiões, fenômeno certamente relacionado ao avanço na criação de serviços governamentais. Em 2018, apenas as regiões Norte e Centro Oeste possuíam mais de 30% dos SAI com vinculação religiosa.

Tabela 22: Percentual de SAI com vinculação religiosa, por natureza institucional e nível de gestão (2012-18)

Natureza Institucional	Nível de Gestão	2012	2014	2016	2018
Governamental	Estadual	0,4	0,0	0,3	0,7
	Municipal	20,6	23,1	24,0	28,2
OSC	----	79,0	76,9	75,7	71,1
Total		100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Censo SUAS (2012; 2014; 2016; 2018)

A tabela 22 mostra a vinculação religiosa segundo a natureza institucional do SAI para o período de 2012-2018, evidenciando, inclusive, no caso de serviço governamental, se está sob gestão estadual ou municipal. Curiosamente, verificamos uma discreta ampliação de serviços sob gestão municipal que declararam orientação religiosa, ao mesmo tempo em que se observa uma redução proporcional na declaração dessa característica nos serviços prestados pelas OSC. O baixo percentual de serviços governamentais estaduais com orientação religiosa torna difícil identificar qualquer tendência para esse nível de governo.

5. SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO EM REPÚBLICAS: O QUE SÃO E PARA QUEM SE DESTINAM

A modalidade de acolhimento para jovens em Repúblicas é um serviço socioassistencial de alta complexidade, previsto na *Tipificacão Nacional de Serviços Socioassistenciais* do SUAS[62]. Nesse documento as Repúblicas são definidas como um 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 auto sustentação. A modalidade de acolhimento do tipo República foi pensada para atender diferentes segmentos populacionais e, por essa razão, o documento recomenda que sua oferta precisa ser flexível e adaptar-se conforme às demandas específicas do público a que se destina.

Particularmente para os Jovens de 18 a 21 anos, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais define a República como a modalidade de acolhimento destinada àqueles desligados dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes ou que se encontrem em outra situação que demandem esse serviço. Precisam ser organizadas em unidades femininas e masculinas e ofertadas pele rede de serviços do SUAS para ambos os sexos, de acordo com a demanda local. Os princípios e as diretrizes dessa modalidade de acolhimento encontram-se detalhados nas Orientações Técnicas (BRASIL, 2009), em cumprimento à proposta de regulamentação prevista no Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária.

O quadro abaixo traz uma síntese, não exaustiva, das orientações e diretrizes que devem guiar a organização dos serviços de Repúblicas para Jovens. Como se nota, a proposta pedagógica pensada para esse serviço socioassistencial é extremamente inovadora. As questões chaves para sua efetividade são o fortalecimento da autonomia; do protagonismo e dos vínculos comunitários dos jovens egressos, além da necessidade da ampliação do acesso à educação e do aumento da qualificação profissional para os jovens conseguirem inserção remunerada no mercado de trabalho. Conforme foi concebida, a República contribui para o cumprimento do item VII do artigo 92 do ECA, o qual estabelece que as entidades que desenvolvam programas de acolhimento familiar ou institucional devem realizar a preparação gradativa para o desligamento. No entanto, as ações previstas no âmbito da oferta desse serviço estão distantes de poderem ser realizadas apenas pelas unidades de acolhimento, conforme estabelecido no ECA. Trata-se, de fato, de um projeto pedagógico a ser articulado e desenvolvido por toda a rede de serviços existentes nos municípios. No entanto, cabe registrar que o ECA, diferente do

[62] Resolução Nº 109, de 11 de novembro de 2009.

que faz no caso dos adolescentes em conflito com a lei, que inclui aqueles até 21 anos, não faz orientação expressa[63] de medidas mais específicas para os egressos dos serviços de acolhimentos em função da maioridade.

Em 2003, quando a pesquisa do IPEA (SILVA, 2004: 203-204) entrevistou os dirigentes dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes, já se notavam as dificuldades, por parte das instituições, do atendimento ao princípio de "preparação gradativa para o desligamento". Entrevistados naquela ocasião, os trabalhadores dos serviços de acolhimento destacaram os desafios que enfrentavam para o cumprimento dos princípios do ECA que, segundo eles, dependiam do acesso, nem sempre fácil (ou existente), a outras políticas e serviços no município. Em relação ao desligamento obrigatório por maioridade, muitos dirigentes explicitaram total desacordo com esse princípio contido no Estatuto. Sendo o acolhimento uma medida de proteção destinada a crianças e adolescentes, a idade máxima é 18 anos – idade que delimita a adolescência, segundo o ECA. Segundos os entrevistados, para cumprir o princípio de "preparação gradativa para o desligamento" as instituições deveriam ter condições de promover as garantias necessárias para a vida do egresso fora da instituição, tais como renda; emprego; escolarização; moradia; e a criação de algum tipo de vínculo parental ou não na comunidade. As palavras abaixo proferidas por uma dirigente de instituição não governamental de acolhimento deixam claros os desacordos e as dificuldades enfrentadas na etapa do desligamento devido ao alcance da maioridade dos jovens acolhidos:

> *"... é realmente muito cruel ter que desligá-los da instituição, sabendo que eles ficam desprotegidos de novo. Que mãe, quando o filho completa 18 anos, o põe para fora de casa? Por isto eu não cumpro este princípio. Podem me colocar na rua junto com eles, mas eu não faço isso. Eles mesmos nos dizem: 'a família acaba agora de novo pra nós?' Então têm coisas que eu questiono no Estatuto, questiono com uma experiência sofrida junto com as crianças." (*Relato de uma dirigente de serviço de acolhimento não governamental do RS, extraído de SILVA, 2004: 204*).*

[63] Embora possa-se aplicar de forma extensiva a estas situações a interpretação do parágrafo único do art. 2º do ECA, o Estatuto não dispõe de forma expressa sobre direitos ou medidas específicas que possam ser aplicadas em prol da proteção e apoio a estes jovens.

Quadro 1: Síntese das orientações e diretrizes serviços de acolhimento em Repúblicas

1. Público Prioritário	Indicado para o acolhimento de jovens, entre 18 a 21 anos, 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. Além dessa descrição, na parte que trata das atribuições da equipe técnica, o Documento destaca ainda que, "preferencialmente", os jovens a serem acolhidos em Repúblicas deveriam ser aqueles que já estivessem exercendo alguma atividade remunerada quando da sua transferência para esse serviço.
2. Características principais do Atendimento	O atendimento deve favorecer a construção de projetos de vida e o fortalecimento do protagonismo, desenvolvendo gradativamente a capacidade do adolescente responsabilizar-se por suas ações e escolhas. O plano pedagógico deve prever metodologia para favorecer a construção e fortalecimento de vínculos comunitários significativos, a ampliação do acesso à educação, à qualificação profissional e a progressiva autonomia do jovem.
3. Localização	De acordo com as demandas e recursos locais, as unidades de República poderão estar localizadas em cada um dos municípios que compartilharem a equipe, ou apenas no município-sede do serviço, uma vez que os acolhidos já são maiores de 18 anos. Neste último caso, deverão ser assegurados meios necessários à locomoção do jovem ao seu município de origem, periodicamente, de modo a manter laços de convivência ali estabelecidos.
4. Atribuições da equipe técnica	Articular e viabilizar o acesso dos jovens em: i. Programas, projetos e serviços nos quais possam desenvolver atividades culturais, artísticas e esportivas que propiciem a vivência de experiências positivas e favorecedoras de sua autoestima; ii. Programas de aceleração da aprendizagem, para os casos de grande distorção série – idade; e iii. Cursos profissionalizantes e programas de inserção gradativa no mercado de trabalho (como estágios, programas de adolescente aprendiz, etc.).
5. Custo do imóvel	Os custos da locação do imóvel - no caso de imóvel alugado - e tarifas podem ser subsidiados e gradativamente assumidos pelos jovens. As demais despesas podem ser cotizadas entre os moradores, com subsídio quando necessário.

Fonte: Brasil (2009).

A proposta de criação de moradias subsidiadas no modelo de Repúblicas, apresentada no PNCFC[64] e depois regulamentada pelo SUAS, é essencial para enfrentar os desafios do desligamento pela maioridade dos jovens, para os quais o objetivo da reintegração familiar não tenha sido alcançado, quer seja na própria família de origem ou em família substituta. Do lado dos jovens, o desligamento pela maioridade traz de volta o sofrimento vivido no momento em que tiveram que ser afastados de suas famílias de origem para viver nos abrigos. Temem perder, mais uma vez, os laços e as afeições construídas com as pessoas que convivem na instituição. Do lado das equipes técnicas dos serviços de acolhimento, as dificuldades são enormes para serem bem-sucedidas na tarefa de promoção da autonomia emocional e financeira dos jovens, sobretudo daqueles que passaram grande parte de suas vidas nas unidades de acolhimento.

Em grande parte, são jovens que podem encontrar maiores dificuldades para alcançar a autonomia em razão da baixa escolaridade e da reduzida qualificação para o mercado de trabalho. Atreladas a essas questões, existem ainda as dificuldades emocionais que podem

[64] Segundo o PNCFC as unidades de acolhimento devem manter parceria com serviços de República utilizáveis como transição para a aquisição de autonomia e independência do egresso do acolhimento (Brasil, 2006. p.42).

resultar das vivências que levaram ao acolhimento, da permanência nesse serviço sem a perspectiva de retomada do convívio familiar, pela reintegração à família de origem ou adoção, pelo sofrimento com o desligamento do serviço e das pessoas que são seu referencial de vínculos e de pertencimento, comuns àqueles que passaram muito tempo institucionalizadas, sobretudo se não tiveram oportunidades ou reduzidas experiências de vinculação significativa com familiares e pessoas da comunidade. Este processo pode ser ainda mais complexo se o jovem teve poucas experiências em lidar com questões simples do cotidiano de qualquer adolescente como, por exemplo: ir a uma padaria comprar pão; ter uma quantia financeira própria para comprar suas próprias coisas, como roupas e sapatos; sentar a uma mesa para refeição e servir seu próprio prato; ter um lugar exclusivo para guardar suas roupas ou materiais escolares etc. De acordo com Silva (2004), os danos causados pela institucionalização serão tanto maiores quanto maior for o tempo vivido na instituição, que interfere na adaptação das coisas mais básicas do cotidiano, ao longo da vida. Segundo este autor, crianças que passam muito tempo institucionalizadas são "diferentes no exercício da sociabilidade, diferentes na expressão da afetividade; diferentes no rendimento escolar e diferentes nos hábitos e costumes também." (Silva, 1997: p. 13).

Como já dito anteriormente, a Resolução CNAS nº23/2013 aprovou os critérios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal para expansão qualificada dos serviços de Acolhimento para Crianças, Adolescentes e Jovens até 21 anos, isto é, desde 2013, existe a possibilidade do uso do recurso federal para o cofinanciamento das repúblicas. Inclusive, dos recursos disponibilizados hoje, este é o que paga um dos maiores valores por vaga. A expectativa é que a flexibilidade – o recurso pode ser gasto com abrigos, casa-lares, famílias acolhedoras ou repúblicas – fomentasse a criação de novas modalidades, em especial, as famílias acolhedoras e as repúblicas. No entanto, os dados analisados evidenciam que a oferta destes serviços é ainda incipiente no país, em especial no caso das Repúblicas. Uma das hipóteses é a do desconhecimento desta possibilidade pelos gestores municipais, a outra é de que como são os mesmos recursos, os gestores reiteradamente optam pelos serviços de acolhimento de criança e adolescentes em detrimento das repúblicas. Os motivos para isso são muitos: o entendimento de que crianças e adolescentes estão em vulnerabilidade; questões políticas e de visibilidade; e até mesmo o fato de que há obrigações impostas pelo poder judiciário para o acolhimento de crianças e adolescentes, o que não é extensivo às repúblicas.

Além de medidas que possam impulsionar a ampliação desta oferta, a proteção aos adolescentes acolhidos e aos jovens egressos de serviços de acolhimento exige o delineamento de um conjunto mais ampliado de ações voltada ao suporte a suas demandas e desenvolvimento

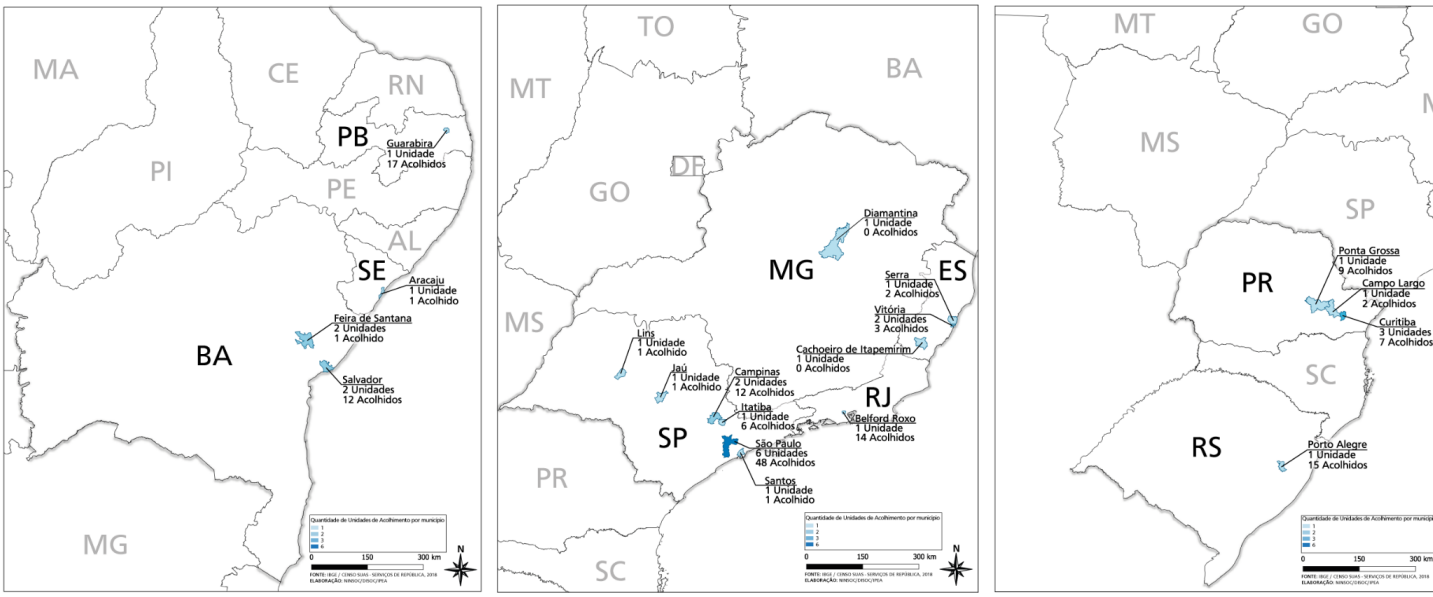
de sua autonomia. Nesse sentido, inserem-se, por exemplo, as ações para a atenção a educação, preparação e inclusão no mundo do trabalho, acesso à renda, apoio emocional e psicológico, cuidados com a saúde e autocuidado, construção de vínculos de referência para além do serviço de acolhimento, acesso a alternativas de moradia para além das repúblicas e, no caso destas, com flexibilidade para compartilhamento por afinidade e escolha etc.

Nessa direção, alguns municípios têm implementado estratégias que podem compor uma política mais estruturada e ampliada de proteção e apoio a estes adolescentes e jovens, como, por exemplo, inclusão em programas de aprendizagem, de apadrinhamento afetivo, inclusão no Cadastro Único como família unipessoal – a partir dos 16 anos – e no Programa Bolsa Família, acesso a aluguel social etc. O desenvolvimento da autonomia deve, ainda, integrar os projetos políticos pedagógicos dos serviços de acolhimento e o PIA nas diferentes faixas etárias, de forma contínua e progressiva. Algumas situações podem exigir o delineamento de ações ainda mais específicas, como no caso de adolescentes com deficiência mental que atinjam a maioridade no serviço de acolhimento. Algumas destas escolhas são vistas pelos gestores municipais como alternativas às Repúblicas, no entanto, é necessário produzir mais informações e orientações técnicas para ter certeza de que a saída destes jovens dos acolhimentos está se dando da forma mais segura e garantidora de direitos.

5.2. UM RETRATO DOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO EM REPÚBLICAS

Em 2018, somente 19 municípios no Brasil inteiro ofertavam serviços de acolhimento em Repúblicas. No total eram 30 serviços distribuídos em apenas 09 estados e em três regiões. O Censo SUAS 2018 não encontrou nenhum serviço de acolhimento em Repúblicas nas regiões Norte e Centro-Oeste. A ilustração do mapa do Brasil abaixo, indicando a localização das Repúblicas para jovens no país, retrata a realidade de total ausência de alternativas de moradias para os jovens egressos que completam 18 anos na maior parte dos municípios do país. Entre os 19 municípios que ofertam os serviços de acolhimento em Repúblicas, dez são de grande porte; seis são Metrópoles; dois são de médio porte e um município é classificado como de pequeno porte II.

Figura 5: Distribuição geográfica das Repúblicas no Brasil (2018)



Fonte: Censo SUAS (2018).

Conforme detalhado anteriormente (quadro 1), quando não existir demanda suficiente no próprio município que justifique a instalação das Repúblicas, essa modalidade de acolhimento pode estar instalada apenas no município-sede do serviço, uma vez que os acolhidos, por serem maiores de 18 anos já têm autonomia para o deslocamento entre os municípios. Nesse caso, os meios necessários à locomoção do jovem ao seu município de origem precisam ser assegurados para que os laços de convivência ali estabelecidos sejam mantidos. Na realidade, o país está muito distante de atender a essa recomendação, como ilustra o Mapa apresentado acima.

A tabela 23 detalha um pouco mais a oferta de serviços de Repúblicas no país. Em 2018 existiam 30 unidades desses serviços no Brasil, os quais ofertavam 244 vagas e atendiam 152 jovens de 18 a 21 anos, sendo 45 mulheres e 107 homens. Do total de unidades, seis estavam localizadas em três estados da região Nordeste – Bahia, Sergipe e Paraíba. Os demais estados do Nordeste não ofertavam esses serviços em 2018. A região Sudeste tinha 18 unidades distribuídas entre os estados do Espírito Santo; Minas Gerais; Rio de Janeiro e São Paulo, sendo que este último concentrava 12 unidades, quase metade das Repúblicas existentes em todo o Brasil. A região Sul tinha seis unidades localizadas nos estados do Paraná e do Rio Grande do Sul. No estado de Santa Catarina o Censo SUAS não encontrou nenhum serviço de República. Nenhum dos estados da região Norte e Centro-Oeste ofertava esse tipo de serviço.

Tabela 23: Repúblicas para Jovens Egressos de Medida de Proteção de Acolhimento: Municípios, vagas e acolhidos por sexo. Brasil e regiões (2018)

Regiões	2018					
	Nº de municípios	Total de Unidades	Total de Vagas	Nº de Acolhidos		
				Total	Mulheres	Homens
Nordeste	**4**	**6**	**58**	**31**	**4**	**27**
Bahia	2	4	32	13	0	13
Sergipe	1	1	6	1	0	1
Paraíba	1	1	20	17	4	13
Sudeste	**11**	**18**	**139**	**88**	**31**	**57**
Espírito Santo	3	4	24	5	4	1
Minas Gerais	1	1	6	0	0	0
Rio de Janeiro	1	1	28	14	0	14
São Paulo	6	12	81	69	27	42
Sul	**4**	**6**	**47**	**33**	**10**	**23**
Paraná	3	5	23	18	5	13
Rio Grande do Sul	1	1	24	15	5	10
Cenro-Oeste	0	0	0	0	0	0
Norte	0	0	0	0	0	0
Brasil	**19**	**30**	**244**	**152**	**45**	**107**

Fonte: Censo SUAS (2018).

Como se observa, o total de vagas ofertadas pelos serviços de Repúblicas existentes no Brasil é superior ao número de jovens acolhidos nessas moradias. Em 2018, os serviços ofertavam 244 vagas e existiam 152 acolhidos, ou seja, sobravam 92 vagas, cerca de 40% estavam desocupadas. A revelação sobre a elevada proporção de vagas ociosas nos serviços existentes seria, em uma primeira análise uma notícia boa, pois estaria sinalizando que a oferta de serviços de Repúblicas em 2018 seria suficiente para atender, com folga, à demanda dos jovens egressos.

No entanto, a análise conjunta da ocupação das vagas existentes em 2018 com o total de jovens de 18 a 21 anos, que ainda estavam vivendo nas unidades de acolhimento para crianças e adolescentes, quando já deveriam estar morando em Repúblicas, suscita duas outras hipóteses, não excludentes, que podem explicar a elevada subocupação das vagas. A primeira é a de que as Repúblicas com vagas ociosas não se localizavam próximas aos municípios das unidades de acolhimento de crianças e adolescentes, onde se encontravam os jovens de 18 a 21 anos. A segunda hipótese refere-se às dificuldades enfrentadas pelas equipes técnicas nas tarefas de preparação gradativa, dos adolescentes para a vida fora da instituição. Por não conseguirem prepará-los, esses precisavam continuar vivendo no abrigo institucional ou na casa-lar. Como mostrado anteriormente (Quadro 1), há uma ideia de que as Repúblicas devam ser ocupadas, preferencialmente, por jovens que já tenham alguma atividade remunerada no momento de sua transferência. Como, de forma geral, os jovens com trajetória de institucionalização e com histórico de violência, negligência e abandono, enfrentam maiores desafios para o avanço da escolaridade e da qualificação para o mercado de trabalho, é possível que esta seja uma das razões para ainda viverem nas unidades de acolhimento para crianças e adolescentes, mesmo após a maioridade. Finalmente, uma terceira hipótese, que precisa ser investigada por meio de pesquisa qualitativa, refere-se à reduzida atratividade das Repúblicas por parte dos jovens egressos ou a baixa aderência da modalidade às demandas desses jovens, denotando a necessidade de se aprimorar alternativas de suporte a este grupo. Neste caso, é possível que os jovens deem preferência outras alternativas de moradia.

A tabela 24 reúne informações um pouco mais detalhadas sobre o potencial de jovens que demandariam os serviços de Repúblicas, as quais contribuem para aumentar o entendimento desta questão. Além das informações sobre o número de jovens de 18 a 21 anos que ainda estavam acolhidos em serviços de crianças e adolescentes em 2018, a tabela traz também o quantitativo de adolescentes de 16 a 17 anos acolhidos, por entender que este grupo etário, por estar próximo do alcance da maioridade, pressionaria a demanda por serviços de República nos dois anos subsequentes à realização da pesquisa pelo Censo SUAS em 2018. Os

dois grupos etários somados (16 a 17 anos e 18 a 21 anos) estão sendo chamados na tabela de "público potencial" para ocupação das Repúblicas.

Tabela 24: Situação da Ocupação das Repúblicas e Demanda Potencial por Moradias para Adolescentes e Jovens Acolhidos em SAF, Brasil e regiões (2018)

Especificações	Regiões					Brasil
	Centro-oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	
Acolhidos em SAI de 16 a 17 anos (a)	295	521	155	2.095	1.156	4.222
Acolhidos em SAI de 18 a 21 anos (b)	46	82	47	279	84	538
Público Potencial (c) (total a+b)	341	603	202	2.374	1.240	4.760
Vagas Existentes (d)	0	58	0	139	47	244
Adolescentes e Jovens Vivendo em Repúblicas (e)	0	31	0	88	33	152
Proporção de Ocupacão em relação ao total de vagas disponíveis (e/d)	0,00%	53,45%	0,00%	63,31%	70,21%	62,30%
Déficit annual de vagas distribuídas de forma adequada (e-c)	-341	-572	-202	-2.286	-1.207	-4.608

Fonte: Censo SUAS (2018).

No Brasil como um todo, o Censo SUAS encontrou 538 jovens de 18 a 21 anos que ainda moravam nas unidades de acolhimentos para crianças e adolescentes em 2018. Desses, cerca da metade (279) vivia em unidades da região Sudeste, onde apenas 63,3% das vagas em Repúblicas estavam ocupadas. Outros 84 jovens de 18 a 21 anos (15,6%) estavam morando em unidades de acolhimento da região Sul, onde cerca de um terço das vagas de Repúblicas nessa região estavam desocupadas, posto que a proporção de vagas ocupadas era de 70,2%. Na região Nordeste existiam, em 2018, 58 vagas nas Repúblicas da região e apenas cerca da metade das vagas estava ocupada (53,4%). No entanto, no Nordeste o Censo SUAS encontrou 82 jovens de 18 a 21 anos que ainda moravam nas instituições de crianças e adolescentes, quando já deveriam morar nas Repúblicas. Finalmente, nas regiões Norte e Centro-Oeste, que não ofertavam nenhuma vaga em serviços de Repúblicas em 2018, foram encontrados 47 e 46 jovens de 18 a 21 anos, respectivamente, vivendo nos SAI para crianças e adolescentes. Assim, nessas duas regiões, a ausência de oferta de serviços de República não se explica pela falta de demanda.

Ademais, para estimar a demanda por vagas em serviços de acolhimento na modalidade Repúblicas no curto prazo, é importante considerar a demanda em potencial, constituída pelos adolescentes de 16 a 17 anos acolhidos e que estão prestes a completar a maioridade. No Brasil como um todo, o Censo SUAS encontrou 4.222 pessoas acolhidas nessa faixa etária que deveriam estar sendo preparadas para, dentro de um a dois anos, serem transferidas para as Repúblicas. Somando-se os adolescentes de 16 a 17 anos acolhidos com o total de jovens de 18

a 21 anos que ainda viviam nos SAI em 2018, chega-se a um total de 4.760 adolescentes e jovens, que, estima-se, constituem público potencial demandante dos serviços de Repúblicas no país para os dois anos subsequentes à realização do Censo (2018)[65]. Tendo em conta o público potencial, a tabela mostra que a região Sudeste teria um déficit anual de vagas, distribuídas geograficamente de forma adequada, da ordem de (-2.286); na região Sul o déficit seria de (-1207); na região Nordeste, (-572) e nas regiões Centro-Oeste e Norte de (-341) e (-202); respectivamente.

Sem embargo, muito pouco se conhece sobre o destino dos egressos dos serviços de acolhimento. A tabela 25 traz o número de jovens de 16 a 17 anos, que deixariam as unidades nos dois anos subsequentes à realização dos respectivos censos e o número de jovens de 18 a 21 anos que ainda viviam nas instituições de crianças e adolescentes nos anos de 2010; 2012; 2014; 2016 e 2018. Estima-se pelos dados dessa tabela que 3,9 mil adolescentes e jovens, em média, seriam demandantes de Repúblicas durante os próximos dois anos após a publicação de cada Censo. Todavia, em 2018, por exemplo, apenas 152 jovens egressos foram encontrados morando nas Repúblicas existentes e 538 permaneciam nas unidades, de crianças e adolescentes, totalizando 690 jovens. Ou seja, apenas se conhece o destino de menos de 20% dos jovens que são desligados dos serviços pela maioridade. Qual teria sido o destino dos demais jovens? Teriam conseguido uma família? Teriam alcançando a autonomia para se auto sustentarem, arcando com sua própria sobrevivência? Ou estariam vivendo nas ruas ou enfrentando outros tipos de vulnerabilidades? As respostas a essas perguntas dependem da realização de pesquisas específicas voltadas para conhecer com mais detalhes os serviços de Repúblicas, bem como os jovens usuários desses serviços.

Tabela 25: Adolescentes e Jovens Acolhidos em SAI, Brasil (2010-2018)

Ano	Grupos de Idade	
	16 a 17 anos	18 a 21 anos
2010	3.733	*
2012	3.604	682
2014	3.905	729
2016	4.036	520
2018	4.222	538
Média	**3.900**	**617**

Fonte: Levantamento Nacional (2010); Censo SUAS (2012; 2014; 2016; 2018)
*Não há informações para esse grupo de idade no Levantamento Nacional de 2010.

[65] Considerando que os jovens podem viver nas Repúblicas por cerca de 03 anos, ou até completarem 21 anos.

O acompanhamento dos jovens egressos dos serviços de acolhimento é fundamental. Afinal, são "filhos do governo", parafraseando o título do livro de Silva (1997). Para esses jovens o Sistema de Garantia dos Direitos de Crianças e Adolescentes não conseguiu garantir-lhes os direitos de convivência familiar. Estudos mostram que a transição para a vida fora da instituição é tão complicada que muitos jovens, obrigados a deixar os serviços de acolhimento após a maioridade, ficam em situação de rua e se transformam em público dos Centros Pop. Uma pesquisa realizada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em 2018 constatou que alguns dos egressos permaneciam em situação de rua após o *desacolhimento* e perambulavam próximo às Casas Lares onde moraram, pedindo alimentos. Alguns retornavam para as suas famílias de origem com rompimento de vínculos de longa data, outros se agrupavam de modo autônomo e ainda há casos que eram enviados para outros municípios pela instituição de acolhimento para que permanecessem em casas-lares[66]. (TJSP, 2018: p. 43).

5.3. AÇÕES REALIZADAS PELOS SERVIÇOS DE REPÚBLICA AOS ACOLHIDOS.

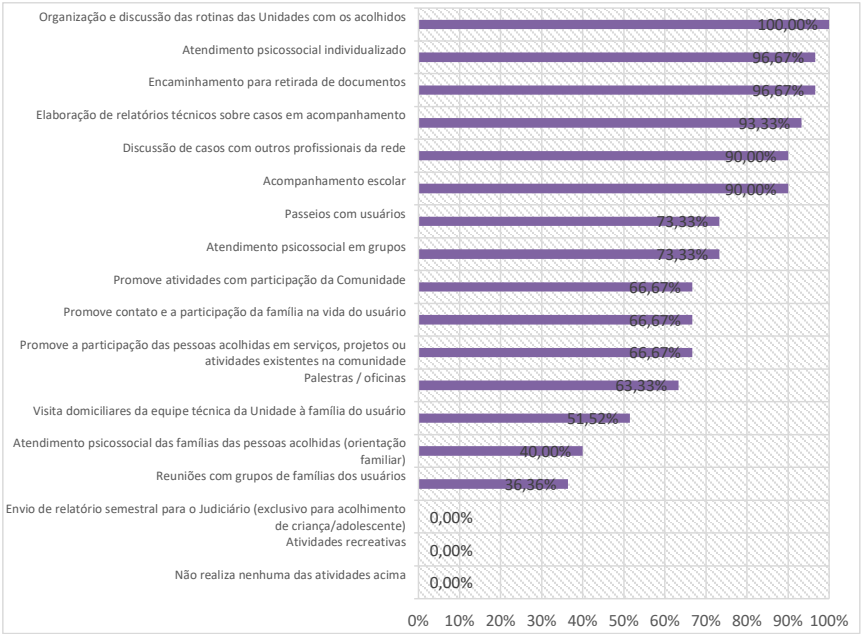
De acordo com as Orientações Técnicas sobre Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes aprovadas pelo Conanda e CNAS em 2009, o objetivo último dos serviços de Repúblicas para os jovens desligados pela maioridade dos serviços de acolhimento é se constituir em espaço de transição e de construção da autonomia dos jovens, que devem deixar as Repúblicas ao completarem 21 anos. Assim, as ações que devem ser priorizadas nesta etapa, por parte das equipes técnicas, são aquelas que, fundamentalmente, fortaleçam as competências socioemocionais e cognitivas que ajudem os jovens a serem independentes e protagonistas de suas próprias vidas. Entre as ações estabelecidas para serem realizadas junto aos jovens moradores das Repúblicas o referido documento cita: o envolvimento em projetos e serviços nos quais possam desenvolver atividades culturais, artísticas e esportivas que propiciem a vivência de experiências positivas e favorecedoras de sua autoestima; desenvolvimento de programas de aceleração da aprendizagem, para os casos de grande distorção série–idade; e frequência a cursos profissionalizantes e programas de inserção gradativa no mercado de trabalho (como estágios, programas de adolescente aprendiz etc.).

[66] Resultados do Levantamento: Adolescentes em Situação de Acolhimento Institucional que irão completar a maioridade, Tribunal de Justiça do Estado De São Paulo, Coordenadoria da Infância e da Juventude (2018).

O gráfico 28 traz as atividades desenvolvidas pelos serviços de acolhimento em República junto aos jovens usuários em 2018. É possível dividir as atividades desenvolvidas em cinco grupos diferentes:

i. **Atividades de apoio socioemocional**: atendimento psicossocial individualizado e atendimento psicossocial em grupos.
ii. **Atividades de apoio e ou de aproximação às/das famílias dos acolhidos**: Atendimento psicossocial das famílias das pessoas acolhidas (orientação familiar); visitas domiciliares da equipe técnica da Unidade à família do usuário; reuniões com grupos de famílias de usuários; e promoção do contato e a participação da família na vida do usuário.
iii. **Atividades sociais e recreativas**: Atividades recreativas; passeios com usuários; promoção de atividades com participação da Comunidade; promoção da participação das pessoas acolhidas em serviços, projetos ou atividades existentes na comunidade; e encaminhamento para retirada de documentos.
iv. **Atividades de gestão, organização da unidade e de acompanhamento técnico do usuário**: Organização e discussão das rotinas das unidades com os acolhidos; elaboração de relatórios técnicos sobre casos em acompanhamento; e discussão de casos com outros profissionais da rede; e
v. **Atividades de apoio à ampliação da escolaridade**: Acompanhamento escolar

Gráfico 28: % de Serviços de Repúblicas, segundo atividades realizadas para os acolhidos, Brasil (2018)



Fonte: Censo SUAS (2018)

Conforme apontam os dados do gráfico 28, as atividades mais desenvolvidas pelas unidades são aquelas contidas no grupo de gestão, organização da unidade e de acompanhamento técnico do usuário, realizadas por 90% a 100% das unidades; seguidas pelas atividades socioemocionais, realizadas por 73,4% a 96,7% das unidades; e de apoio às atividades de ampliação da escolaridade, desenvolvidas por 90% das unidades. As atividades voltadas para apoio e/ou aproximação com as famílias dos usuários são também desenvolvidas por uma proporção expressiva dos serviços de Repúblicas, 66,7% realizam contato e participação da família na vida do usuário; quase 60% das unidades (56,7%) realizam visitas domiciliares da equipe técnica à família do usuário; 40% presta atendimento psicossocial às famílias de usuários e 30% promove reuniões com grupos de famílias de usuários.

As atividades sociorecreativas, como participação dos jovens em projetos desenvolvidos pela comunidade; passeios com os usuários; realização de oficinas e palestras são também ações muito presentes na vida dos usuários, realizadas por mais de 70% das unidades. No entanto, em que pese a grande diversidade de atividades desenvolvidas junto aos jovens pelas equipes técnicas dos serviços de acolhimento em Repúblicas, não foi possível identificar investimentos significativos na qualificação e capacitação profissional dos usuários. Como os jovens precisam ganhar autonomia financeira até 21 anos, essas ações deveriam também ganhar prioridade por parte das equipes técnicas.

Infelizmente, a partir das estatísticas geradas pelas várias edições do Censos SUAS, não verificamos uma evolução significativa dos serviços de acolhimento em Repúblicas a partir da publicação do PNCFC[67]. O número residual desses serviços no país segue residual e mesmo assim com uma capacidade ociosa de cerca de 40% das vagas existentes. Essa situação revela uma flagrante contradição considerando a existência de número bem superior de jovens entre 18 a 21 anos que ainda viviam em serviços de acolhimento de crianças e adolescentes, mesmo após o alcance da maioridade.

Em relação à adequação da oferta de serviços de República, a preocupação não se limita aos jovens que, atualmente estão na faixa etária de 18 a 21 anos e que ainda moram nos serviços para crianças e adolescentes. Há uma demanda potencial composta pelos jovens de 16 a 17 anos que vivem nos serviços de acolhimento que, estima-se, ser da ordem de 3,9 mil vagas, em um

[67] Os dados do Censo SUAS anteriores a 2018, relativos aos jovens egressos de serviços de acolhimento (18 a 21 anos), por exemplo, incluíam também a população nessa faixa etária atendida pelas comunidades terapêuticas, implicando em grande distorção nos resultados, quando o objetivo da análise era especificamente os serviços de acolhimento em Repúblicas.

fluxo de saída de uma a dois anos após a realização de cada Censo. Sobre esses jovens, que completam a maioridade nas unidades, pouco se sabe. Conhece-se apenas o destino de apenas 20% deles, ou seja, daqueles que conseguiram ser transferidos para Repúblicas, que em 2018 foram 152 jovens, e daqueles que continuaram vivendo nas instituições de crianças e adolescentes, que em 2018 somaram 538.

As atividades realizadas para os jovens por parte dos serviços de Repúblicas existentes, por sua vez, são muito diversificadas e englobam desde o apoio na organização da rotina da moradia, ao envolvimento nas ações da comunidade e apoio socioemocional para os jovens e suas famílias. Por meio dos dados disponíveis não foi possível identificar a realização de ações significativas qualificação para o mercado de trabalho, consideradas fundamentais para a transição para a vida adulta com autonomia.

6. A ATUAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO À LUZ DO ECA E DO PNCFC

Como já apontado, o ECA e o PNCFC, no que concerne ao acolhimento institucional, destaca primordialmente, e reiteradamente, a excepcionalidade e a provisoriedade do acolhimento. A aplicação deste princípio, por si só, representa uma ruptura com o modelo histórico de institucionalização no país, em que os cuidados de crianças e adolescentes em ambiente institucional poderiam se estender por longos anos[68]. Ressalte-se, ainda, que, com base no ECA, o Plano afirma a relação entre reordenamento e mudança de paradigma de cuidados. Para colocar a excepcionalidade e a provisoriedade na prática, as atividades ofertadas pelas unidades devem não apenas fornecer proteção a crianças e adolescentes com direitos violados, mas também garantir cuidados personalizados e individualizados e mesmo promover os direitos de cidadania dos acolhidos nessa fase peculiar de desenvolvimento. Busca-se, assim, por meio do reordenamento, evitar a reprodução do modelo de "depósito de crianças" analisado por Roberto da Silva[69].

Para fins desse relatório, sintetizamos a relação entre atividades realizadas pelas unidades e a promoção do direito à convivência familiar e comunitária por meio de alguns princípios, que orientaram a análise de um grupo de indicadores. O objetivo é fornecer um panorama da situação atual, bem como, em alguns casos, uma comparação temporal com a situação existente no início desta década[70]. Os dois primeiros princípios referem-se às atividades desenvolvidas pela unidade durante o acolhimento, abordando: (i) o seu caráter de proteção a direitos e ao desenvolvimento integral das crianças e dos adolescentes; e (ii) o grau de abertura institucional para com demais atores do SGD. Trata-se, portanto, de analisar a qualidade do serviço de acolhimento em si, durante o período de permanência na unidade. Elas serão analisadas na presente seção.

Os princípios finais se referem ao elemento fundamental do desligamento, abordando como as unidades atuam para: (iii) manter os vínculos sociais dos acolhidos; e (iv) promover o retorno à vida em contexto familiar. Elas serão analisadas na seção subsequente, que também traz uma proposta de indicador de desinstitucionalização e sugere um estudo dos fatores institucionais associados ao mesmo. Dada a quantidade de informações contidas, não serão

[68] Silva (1997)
[69] Ibid.
[70] A definição dos princípios, categorias e indicadores baseia-se em Cores (2014). A seleção dos indicadores utilizados baseou-se na verificação da disponibilidade e da adequabilidade dos dados do Censo SUAS, que não foi utilizado na pesquisa citada.

realizados, nestas seções, cruzamentos dos indicadores com variáveis territoriais (região e porte do município) e de natureza da unidade (pública ou privada; confessional ou laica)[71].

6.1. ARTICULAÇÃO EM REDE: INCOMPLETUDE INSTITUCIONAL E INTEGRAÇÃO OPERACIONAL

Um dos princípios fundamentais do reordenamento é que um SAI não deve ser uma instituição total[72]. Para tanto, deve-se colocar em prática a ideia da *incompletude institucional* - isto é, se deve fomentar a articulação do serviço com outros órgãos do SGD para que os acolhidos, bem como a unidade em si, não fiquem isolados da comunidade onde vivem. Caso contrário, corre-se o risco de colapsar as bases de convívio que colaboram para o sucesso do desligamento do acolhido e de seu encaminhamento para uma família e também para a preservação das possibilidades de convívio familiar e comunitário durante o acolhimento.

Nesta seção analisaremos o elemento crucial da porosidade organizacional ao resto do SGD, isto é, a incompletude institucional. Para tanto, abordaremos a relação das unidades de acolhimento com conselhos, unidades da justiça, da educação, da saúde e da assistência social, investigando os tipos e a intensidade das interações institucionais observadas.

No que concerne ao controle externo da unidade, um indicador relevante é o reconhecimento ou não do abrigo por parte dos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) e dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). Estes conselhos, e em particular o de Assistência Social, dada sua relação mais estreita com a regulamentação do SUAS, têm mandato para monitorar as condições de acolhimento. Portanto, a não inscrição em conselhos locais é um indicador importante da ausência de instâncias de controle social capazes de prevenir situações de má prestação de serviços e mesmo abusos nesses espaços. Como aponta a tabela 26, a inscrição nos conselhos é bastante comum, mas ainda há um bom caminho a ser trilhado.

[71] Resultados preliminares indicam a relevância de ambas as variáveis para a compreensão dos fenômenos aqui analisados.
[72] Instituições totais são *"locais de residência e trabalho aonde um grande número de indivíduos com situação semelhante, separados da sociedade mais ampla por considerável período de tempo, levam uma vida fechada e formalmente administrada"*. (GOFFMAN, 2005).

Tabela 26: Inscrição das unidades de acolhimento nos Conselhos de Assistência Social e de Direitos da Criança e do Adolescente (2010-2018, percentual)

	2010	2012	2014	2016	2018
No Conselho de Assistência Social (apenas não-governamentais)	92,6%	95,6%	96,7%	96%	96,1%
No Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente	87,4%	86,9%	88,1%	88,8%	89,8%

Fonte: Levantamento Nacional (2010); Censo SUAS (2012; 2014; 2016; 2018).

Embora exista uma minoria de abrigos que sequer contam com inscrições junto aos conselhos municipais relevantes, vale lembrar que a inscrição em conselho, por si só, não significa a existência de uma relação institucional significativa. Conhecer a realidade dos serviços é relevante à própria possibilidade de priorização das demandas por acolhimento, dado que os conselhos cumprem papel fundamental na destinação de recursos em suas áreas de atuação. Em 2012 e 2014, anos que temos dados disponíveis, cerca de metade das unidades de acolhimento não receberam visitas dos mesmos.

As secretarias municipais de assistência social, o Ministério Público e o judiciário se fazem presentes com maior frequência. De fato, o acompanhamento pelo órgão gestor municipal é recomendação das próprias orientações técnicas do serviço (BRASIL, 2009)[73]. Por sua vez, o Conselho Nacional do Ministério Público orienta que seus membros inspecionem pessoalmente as unidades (CNMP, 2013)[74]. No caso do judiciário, o percentual de visitas é, ainda, bastante baixo. Por outro lado, o envio de relatórios semestrais ao judiciário por parte das unidades – recomendação do próprio PNCFC - avançou fortemente nos últimos anos, chegando a uma quase universalização da atividade em 2018.

[73] Diz a orientação técnica que "*Em municípios de médio e grande porte e nas metrópoles - e nos demais quando a demanda justificar - o órgão gestor da Assistência Social deverá manter equipe profissional" especializada de referência, para supervisão e apoio aos serviços de acolhimento*" (BRASIL, 2009, p. 44-45).
[74] Conforme resolução, "*O membro do Ministério Público com atribuição em matéria de infância e juventude não-infracional deve inspecionar pessoalmente os serviços de acolhimento institucional e programas de acolhimento familiar sob sua responsabilidade". (CNMP, 2011, p. 3)*

Tabela 27: Órgãos que realizaram visita, inspeção ou supervisão na unidade nos últimos 12 meses (2012, 2014, percentual)

Órgão	2012	2014
Conselho Tutelar	68,7%	68,2%
Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente	55,5%	58,0%
Conselho de Assistência Social	45%	47,1%
Secretaria de Assistência Social	81,2%	86,2%
Judiciário	76,2%	80%
Ministério Público	84,9%	89,3%
Defensoria Pública	16,3%	19,8%

Fonte: Censo SUAS (2012; 2014).

Além das relações de inspeção/supervisão, temos as formas por meio das quais as unidades articulam-se com outros atores do SGD para a realização de suas atividades. Espera-se, no mínimo, que estejam disponíveis dados atualizados de órgãos como o Conselho Tutelar, as unidades e serviços da assistência social, as unidades educacionais e as de saúde. Em um segundo nível, o acompanhamento do encaminhamento de acolhidos, de e para esses órgãos, é um indicativo importante de que a unidade organiza os seus serviços de forma coordenada com a rede. A tabela 28 sintetiza essas informações.

Tabela 28: Encaminhamento de acolhidos para atendimento em outros órgãos do SGD, por parte da unidade (2010-2018)

Tipo de Articulação	Órgãos do SGD	Ano				
		2010	2012	2014	2016	2018
Existência de dados de contato	Conselho Tutelar	94,3%*	96,1%	96,0%	97,3%	97,5%
	CRAS	78,9%*	89,5%	91,9%	94,6%	95%
	CREAS (quando existente)	77,4%*	82,7%	78,2%	94%	94,1%
	Unidades Educacionais	92,6%**	90%	90,1%	-	92,4%
	Serviços de Saúde	90,5%***	91,2%	90,9%	-	93,5%
Acompanha os encaminhamentos (de/para a unidade)	Conselho Tutelar	-	57,7%	54,6%	57,4%	55,3%
	CRAS	-	53,6%	55,5%	60,7%	63,5%
	CREAS (quando existente)	-	63,6%	56,7%	71,5%	75,2%
	Unidades Educacionais	-	48,7%	52,2%	-	61,7%
	Serviços de Saúde	-	52,6%	53,6%	-	68%

Fonte: Levantamento Nacional (2010); Censo SUAS (2012; 2014; 2016; 2018).
* Os dados de 2010 não incluem o estado de Minas Gerais.
** Apenas escolas
*** Exceto saúde mental

Os dados apontam para um crescimento das relações entre as unidades de acolhimento e órgãos do SGD. Esse crescimento é particularmente forte no caso dos CREAS, mas, no que tange ao acompanhamento dos encaminhamentos, verifica-se de forma significativa também para os CRAS, os conselhos tutelares, as unidades educacionais e as de saúde.

Em um nível mais elevado de articulação, a parceria com outros atores do SGD vai além dos encaminhamentos, em direção à atuação conjunta, como uma verdadeira rede de políticas públicas, cuja governança vale-se das relações entre os atores, que se percebem como interdependentes[75]. Neste caso, espera-se observar a troca de informações, a realização de reuniões, os estudos de casos em conjunto e o desenvolvimento de atividades em parceria. Os dados são apresentados na tabela 29.

Tabela 29: Articulação e cooperação com outros órgãos do Sistema de Garantia Direitos por parte das unidades de acolhimento (2010-2018, %)

Tipo de Articulação	Órgãos do SGD	Ano				
		2010	2012	2014	2016	2018
Reuniões periódicas	Conselho Tutelar	43,4*	32,79	34,43	46,42	48,93
	CRAS	41,2*	36,90	41,56	47,44	50,53
	CREAS (quando existente)	41,5*	45,42	48,51	55,91	59,64
	Unidades Educacionais	74,4**	49,23	49,58	-	55,68
	Serviços de Saúde	29,4***	28,34	29,48	-	43,20
Troca informações	Conselho Tutelar	92,6*	86,31	88,53	91,03	91,27
	CRAS	70,1*	76,22	80,47	85,36	87,27
	CREAS	51,9*	68,60	73,30	76,59	78,79
	Unidades Educacionais	90,6**	78,72	79,64	-	84,77
	Serviços de Saúde	80,5***	71,69	73,95	-	83,94
Estudos de caso em conjunto****	Conselho Tutelar	-	45,51	47,97	57,17	60,16
	CRAS	-	44,44	51,05	57,33	60,44
	CREAS	-	50,80	56,86	63,30	67,46
	Unidades Educacionais	-	33,89	33,93	-	43,65
	Serviços de Saúde	-	30,72	33,14	-	45,95
Atividades em parceria****	Conselho Tutelar	-	42,03	41,41	57,97	46,54
	CRAS	-	50,38	53,02	57,27	57,97
	CREAS	-	48,13	49,37	53,18	55,71
	Unidades Educacionais	-	49,91	46,64	-	50,26
	Serviços de Saúde	-	44,32	43,56	-	48,76

Fonte: Levantamento Nacional (2010); Censo SUAS 2012; 2014; 2016; 2018. Elaboração própria.
* Os dados de 2010 não incluem o estado de Minas Gerais.
** Apenas escolas
*** Exceto saúde mental
**** Informações não disponíveis para 2010.

[75] A esse respeito, ver Calmon e Costa (2013).

Comentado [M1]: Nota ao editorial: seria desejável a padronização das tabelas

i.e.se o % vai em cada célula ou no título.

A partir dessa tabela começamos a seguir o padrão % no titulo, Esse é o padrão usado pelo Ninsoc na checagem dos dados.

Analisada em seu conjunto, a tabela 29 revela um quadro de crescente articulação entre as unidades de acolhimento e órgãos do SGD, apontando para uma redução do potencial totalizante destas unidades e para uma maior concretização do princípio da incompletude institucional ao longo da década. No período analisado, as reuniões periódicas tornaram-se mais recorrentes; a troca de informações, que já era comum, torna-se regra; os estudos de caso em conjunto também passaram a ocorrer mais; as atividades em parceria idem. Em todos esses casos, observa-se uma abertura cada vez maior das unidades para os Conselhos Tutelares, os CRAS, os CREAS, os serviços de educação e de saúde. O CRAS é um equipamento com alta cobertura territorial e que, como apresentado na tabela 27, frequentemente articula-se com as unidades de SAI, destacando-se a realização de atividades em parceria. No conjunto, destaca-se o CREAS, quando existente no município, como equipamento público com maior grau de articulação com o acolhimento institucional. Isso é particularmente verdade para as relações mais estruturadas, como os estudos de caso e as reuniões periódicas.

Infelizmente os órgãos de justiça não foram objeto de investigação nos anos mais recentes. Ainda assim, a tabela 30 aponta como Defensoria, Ministério Público e Judiciário articularam-se com as unidades de acolhimento nos anos de 2012 e 2014. Nota-se, no caso da defensoria, uma articulação mais frágil, o que reflete, ao menos em parte, a maior fragilidade institucional das próprias defensorias no território nacional vis a vis os outros dois órgãos. Ainda assim, mesmo que consideremos que parte das unidades não tem defensoria pública em seu território de atuação (o que explica o baixo percentual de dados de contato), percebe-se que a articulação com este órgão está bem aquém dos demais.

O judiciário, por outro lado, destaca-se. Isso pode ser explicado em parte pela maior capacidade deste em impor decisões e, também, pela própria natureza jurídica da medida protetiva de acolhimento, que requer decisão (e acompanhamento) judicial. A maior adesão das unidades ao envio de relatórios semestrais também afeta o grau de articulação das mesmas com este poder. De fato, considerando o seu papel legalmente definido[76], é preocupante que 25% das unidades não contem com o apoio do judiciário no acompanhamento dos encaminhamentos, 15% não troquem informações com o judiciário, e 6% sequer tenham dados de contato. Com efeito, por lei, é diretriz da política de atendimento a

[76] Conforme alteração posterior, o § 1 do artigo 19 do ECA dispõe que *"Toda criança ou adolescente que estiver inserido em programa de acolhimento familiar ou institucional terá sua situação reavaliada, no máximo, a cada **3 (três) meses**, devendo a autoridade judiciária competente, com base em relatório elaborado por equipe interprofissional ou multidisciplinar, decidir de forma fundamentada pela possibilidade de reintegração familiar ou pela colocação em família substituta"*

Excluído: ,

> *"... integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Conselho Tutelar e encarregados da execução das políticas sociais básicas e de assistência social, para efeito de agilização do atendimento de crianças e de adolescentes inseridos em programas de acolhimento familiar ou institucional"*[77]

Assim, não obstante os dados indiquem alguma melhora nos últimos anos, e que em muitos casos há um bom nível de articulação, avaliamos que as unidades de acolhimento seguem insuficientemente integradas ao Sistema de Garantia e Direitos de Crianças e Adolescentes, devendo ser envidados maiores esforços para a sua integração. Esses esforços poderiam ser potencializados pelo estabelecimento de protocolos mínimos de entendimento entre as instâncias no nível nacional (CNJ, CNMP, CONDEGE, MMFDH, SNAS/MC) para definição de responsabilidades e facilitação da atuação coordenada na ponta.

Tabela 30: Articulação com órgãos de justiça (2012, 2014, %)

Tipo de Articulação	Judiciário			Ministério Público			Defensoria		
	2010	2012	2014	2010	2012	2014	2010	2012	2014
Dados de Contato	81,78	94,23	94,66	77,47	92,83	93,40	48,17	57,07	61,05
Acompanha os Encaminhamentos	73,85	77,66	77,60	58,00	65,33	67,00	24,50	21,39	23,11
Reuniões Periódicas	50,68	55,00	59,26	37,38	42,54	47,54	10,63	9,83	11,89
Troca Informações	80,64	85,38	86,56	71,68	76,18	80,00	30,90	29,57	35,00
Estudos de Caso em Conjunto	-	56,05	57,93	-	35,67	38,55	-	10,63	11,71
Atividades em Parceria	-	46,35	46,21	-	34,91	35,25	-	12,41	13,14

Fonte: Levantamento Nacional (2010); Censo SUAS (2012; 2014).

Por fim, um indicador simples – se a unidade encaminha ou não seus acolhidos para a retirada de documentos – permite-nos observar em que medida se fomenta a inclusão no mínimo denominador comum da cidadania, o reconhecimento formal do cidadão pelo Estado. Este indicador é particularmente importante pois instituições totais tendem a ignorar a vida civil de seus internos e por obstáculos à sua participação na vida extramuros, inclusive por meio do confisco de documentação. Sua importância é multiplicada quando percebemos que, no caso do acolhimento de crianças e adolescentes, o dirigente da unidade já exercita o poder de guardião legal dos acolhidos[78], uma vez que estes se encontram afastados do convívio e dos

[77] Lei 8069/1990, art. 88 – VI.
[78] ECA, Art. 92, § 1 º-O dirigente de entidade que desenvolve programa de acolhimento institucional é equiparado ao guardião, para todos os efeitos de direito.

cuidados familiares cotidianos. Outro indicador simples – se os casos são discutidos com outros profissionais – também auxilia a captação da disposição dos profissionais da unidade à colaboração extramuros. Em ambos os casos, a tabela 31 aponta para uma melhora significativa no período analisado.

Tabela 31: Encaminhamento de acolhidos para a retirada de documentos e discussão de casos com outros profissionais da rede (2012-2018, %)

Tipo de Articulação	Ano			
	2012	**2014**	**2016**	**2018**
Retirada de Documentos	85,50	88,39	88,55	92,83
Discussão de Casos com Outros Profissionais	90,42	91,15	94,03	96,48

Fonte: Levantamento Nacional (2010); Censo SUAS (2012; 2014; 2016; 2018).

6.2. CARÁTER DE PROTEÇÃO A DIREITOS E AO DESENVOLVIMENTO INTEGRAL DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES

O caráter socioeducativo e emancipatório do atendimento visa contribuir para a substituição da tendência assistencialista que marca o histórico do acolhimento institucional no Brasil. O princípio se realiza no cotidiano da unidade por meio de um projeto pedagógico que valorize a participação dos acolhidos, tanto como coletivo quanto como individualidades. Individualidades essas que, por sua vez, devem ser consideradas no planejamento.

Começamos a captar essa dimensão por meio das ações voltadas ao engajamento de acolhidas e acolhidos. Na medida que participam das rotinas da unidade, cria-se não apenas um espaço de escuta, aprendizado e aprimoramento da própria gestão, mas, também, um espaço pedagógico em que os usuários, consideradas as especificidades etárias, tem oportunidades de desenvolvimento da autonomia e aprendem a assumir protagonismo em suas vidas e em suas relações interpessoais. Nota-se que, no extremo oposto, a não-participação aliena o acolhido não apenas das regras que deve seguir e das atividades que realiza dentro da unidade, mas também o deixa despreparado para praticar o cuidado de si e para atuar de forma autônoma, prejudicando seu processo de desenvolvimento.

A tabela 32 indica maior participação das crianças e adolescentes entre 2014 e 2018, ainda que não tenhamos informações acerca de como essa participação se dá (o que poderia ser objeto de investigação específica em edição futura da pesquisa).

Tabela 32: SAI que promovem a participação das(os) acolhidos na organização e discussão das rotinas (2014-2018, %)

Ano	Percentual de SAI
2014	86,85
2016	89,28
2018	93,18

Fonte: Censo SUAS (2014; 2016; 2018).

Em um segundo nível, espera-se que a unidade considere, em seu planejamento, as particularidades de cada acolhida(o), e que, como consequência disso, mantenham-se prontuários individuais e desenvolva-se um Plano Individual de Atendimento (PIA). A elaboração do PIA, previsto no artigo 101, § 4º do Estatuo da Criança e Adolescente, significa que a unidade projeta, já desde o momento do acolhimento, o trabalho a ser realizado por ela como um conjunto de passos a serem tomados para que o acolhido retorne à vida em ambiente familiar. Esse retorno se dá preferencialmente por meio do retorno à família de origem, ou, alternativamente, considerando cada caso, por meio do encaminhamento para adoção. Trata-se, portanto, de um indicador não apenas de planejamento, mas também de atenção às individualidades e de compromisso com a saída de crianças e adolescentes dos serviços de acolhimento.

Para além da consideração com as especificidades individuais, espera-se que seja elaborado, no nível da governança da unidade como um todo, um Projeto Político-Pedagógico (PPP). O PPP orienta o funcionamento da unidade, incluindo suas regras internas e sua relação com o SGD, com a comunidade circundante e com as famílias dos acolhidos[79].

Tabela 33: SAI que mantém prontuários individuais e realizam planos individuais de atendimento (2012-2018)

	2012	2014	2016	2018
Manutenção de Prontuários Individuais	-	-	95,3	98,6
Elaboração de PIA	91,8	96,0	97,7	97,7
Elaboração de PPP	-	-	-	81,1

[79] Ver as Orientações Técnicas (BRASIL, 2009, p. 48).

Fonte: Levantamento Nacional (2010); Censo SUAS (2012; 2014; 2016; 2018).

Tabela 34: Informações contidas no PIA (2012, 2014)

Informações	2012	2014
Dados pessoais do acolhido	-	99,2%
Motivo do acolhimento	99,1%	99,4%
Situação escolar	97,5%	98%
Saúde do acolhido	-	97,7%
Acolhimentos anteriores	-	90,3%
Encaminhamento para assistência social e outras políticas públicas	95%	94,4%
Comunicação com Sistema de Justiça	92,5%	91,4%
Dados socioeconômicos da família de origem	-	87,6%
Acompanhamento da família de origem	92,3%	86,8%
Registro de vínculos comunitários	83,7%	80,5%
Relacionamentos intrafamiliares	-	88,6%
Potencialidades do acolhido	-	69,1%
Participação da família de origem durante o acolhimento	-	86%
Inclusão em práticas esportivas, culturais e de lazer	-	86,5%
Plano de ação do acolhido	-	77,2%
Plano de ação com a família do acolhido	-	68,5%
Reavaliação do PIA	-	75%

Fonte: Censo SUAS (2012; 2014).

A tabela 34 mostra como os prontuários individuais já eram uma prática comum no início da década, padrão que se manteve ao longo dos anos. Por outro lado, a elaboração de um PIA (exigência legal desde 2009) e a existência de um PPP (orientação técnica desde 2009) observaram um grande crescimento, saindo da casa dos 50% na pesquisa de 2010 para a quase universalização. As pesquisas do Censo SUAS de 2012 e 2014 nos permitem averiguar, entretanto, que uma série de informações relevantes à elaboração de um plano de atendimento seguem sendo menos comuns do que o desejado. Chama atenção, em particular, que a convivência familiar e comunitária não seja objeto central dos planos: em 2014, 19,5% dos mesmos não registram vínculos comunitários; 11,4% não registram relacionamentos intrafamiliares; 14% não planeja a participação da família de origem durante o acolhimento; 13,2% não prevê o acompanhamento da família de origem; e 31,5% não envolve um plano de ação com a família do acolhido.

No que tange às atividades mais gerais a serem desenvolvidas por um SAI, para além do recebimento e encaminhamento de crianças e adolescente, destacam-se aquelas ligadas a garantia de direitos básicos dos acolhidos, como o acompanhamento educacional e de saúde,

bem como o direito ao bom acompanhamento dos casos pela administração da unidade e pelo sistema de justiça, de forma a garantir a prestação de um serviço qualificado. No caso da saúde, entendida em seu sentido amplo, chama atenção a importância de considerar a saúde psíquica, dado o estágio peculiar de desenvolvimento da(o) usuária(o) e as situações de vida que geram o afastamento do convívio familiar.

Tabela 35: Atividades gerais realizadas pelo SAI (%)

Atividades Gerais	2012	2014	2016	2018
Acompanhamento Escolar	-	90,72	95,38	97,28
Atendimento Psicossocial Individual	86,90	89,57	91,92	93,77
Atendimento Psicossocial em Grupo	59,27	63,38	66,63	73,47
Palestras/Oficinas	52,66	51,77	54,26	62,21
Recreação	87,50	86,85	-	-
Elaboração de Relatórios Técnicos sobre os Casos	92,11	93,76	95,97	97,11

Fonte: Censo SUAS (2012; 2014; 2016; 2018).

Observa-se que, apesar da flutuação do dado, ainda existem unidades que não realizam o acompanhamento escolar dos acolhidos, o que deve ser objeto de maior investigação (em particular com relação à faixa etária dos acolhidos nessas unidades). De resto, a elaboração de relatórios técnicos e, ainda mais, o atendimento psicossocial tem se tornado prática cada vez mais comum, apontando um avanço.

7. CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA

Uma vez consideradas as práticas de acolhimento referentes ao funcionamento da unidade em si, à relação com as(os) acolhidos e ao estabelecimento de redes com os atores institucionais do SGD na seção anterior, esta seção foca nas práticas e nos resultados obtidos mais diretamente ligados ao objetivo final do serviço, isto é, ao fortalecimento dos vínculos e ao retorno do acolhido à convivência familiar e comunitária – ou, como segunda alternativa, o encaminhamento para adoção. Para tanto, são abordados indicadores referentes à manutenção dos vínculos durante o período de acolhimento institucional, à provisoriedade da permanência na unidade e ao acompanhamento do processo de desligamento.

7.1. MANUTENÇÃO DOS VÍNCULOS FAMILIARES E COMUNITÁRIOS

Como apontaram Fonseca e Cardarello (1999), no modelo antigo de "internato dos pobres", unidades de internação de crianças e adolescentes atuavam primordialmente com base na ideia de controlar o risco social de crianças "abandonadas" e/ou "indisciplinadas". As famílias de origem eram objeto de suspeita e a situação de miserabilidade familiar era considerada como causa para destituição do pátrio poder. Assim, considerava-se preferível encaminhar os internos para famílias adotivas, e, se isso não fosse possível, seria melhor manter a criança e o adolescente internados. Este modelo, embora não encontre mais guarida na legislação, segue guiando representações e práticas dos gestores e trabalhadores da área, afetando a forma como se presta o serviço de acolhimento institucional.

Para captar em que medida as unidades de acolhimento atualmente tem buscado superar estas concepções, o Censo SUAS tem incluído regularmente uma série de questões referentes à promoção da convivência familiar e comunitária. A manutenção de vínculos fraternais depende, amiúde, do acolhimento institucional permitir que grupos de irmãos fiquem juntos. Os dados nos permitem averiguar três dimensões dessa questão. Primeiro, há a questão de se a unidade acolhe grupos de irmãos quando há demanda. Segundo, para aquelas que o fazem, resta saber se a separação de gênero, que é regra em algumas unidades, impede que certos grupos de irmãos permaneçam juntos.

Para além do acolhimento conjunto, a convivência familiar depende da manutenção do contato por meio de visitas. Diferentes serviços operam diferentes regimes de visitação por

parte dos familiares, desde a proibição estrita até a permissão de visitas diárias. Para que as visitas aconteçam, a localização do serviço deve ser acessível a todos, preferencialmente localizada em áreas urbanas não isoladas e com transporte público próximo. Além disso, concorrem para o estreitamento dos laços a promoção do contato e da participação da família na vida do acolhido, a realização de reuniões com grupos de famílias, a realização de visitas à família e a orientação familiar.

No que se refere à convivência comunitária, a simples realização de passeios já é um indicativo básico do estabelecimento de relações com o mundo externo. Em um segundo nível, temos a participação dos acolhidos em atividades da comunidade, bem como a participação da comunidade em atividades realizadas no SAI. Por fim, há a questão da manutenção dos vínculos não-familiares dos acolhidos, e para tanto devemos observar se (e com qual frequência) é permitida a visita de pessoas que não são da família.

Tabela 36: Manutenção de vínculos fraternais nos SAI (2010-2018)

Manutenção de vínculos fraternais	2010*	2012	2014	2016	2018
Unidade possui critérios de sexo para admissão de acolhidos	22,2	20,4	16,6	14,2	10,4
-Sexo masculino apenas	12,5	11,3	9,3	8,1	6,1
-Sexo feminino apenas	9,7	9,1	7,2	6,1	4,3
Unidade afirma acolher grupo de usuários com vínculo de parentesco	99,1	91,9	93,6	94,9	95,6
-Sempre que há demanda	84,6	81,4	87,0	89,3	91,1
-algumas vezes	14,4	10,6	6,6	5,6	4,6

Fonte: Levantamento Nacional (2010); Censo SUAS (2012; 2014; 2016; 2018).

A última década apresentou claro avanço na manutenção de vínculos fraternais, com a redução expressiva das unidades com critérios de sexo para admissão de acolhidos. Além disso, em que pese os dados de 2010 apresentarem resultados um pouco díspares, cresceu sistematicamente, a partir de 2012, a proporção de serviços que buscam acolher grupos de usuários com parentesco sempre que há demanda, e reduziu-se sistematicamente a proporção daqueles que não fazem o acolhimento nesses casos. Mas note-se, a esse respeito, que a potencial complexidade e gravidade de algumas situações pode exigir o atendimento especializado, a exemplo da adoção de faixas etárias para, nos termos das Orientações Técnicas, possibilitar uma atenção diferenciada a vulnerabilidades específicas (e.g. adolescentes em situação de rua, em conflito com a lei em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, uso abusivo de drogas, adolescentes grávidas ou com filhos pequenos, dentre outras situações).

Nesse sentido, algumas situações podem levar à oferta de serviços para esta faixa etária como estratégia de proteção e melhoria do atendimento, com maior atenção a suas especificidades. Metodologias mais especificamente voltadas às demandas deste público podem ser adotadas. Trata-se de uma questão candente e que merece um estudo mais aprofundado.[80] Todavia, nos termos das Orientações Técnicas, as especializações justificáveis devem sempre se somar à oferta de serviço(s) que, em âmbito local, assegurem a manutenção conjunta de grupos de irmãos.

Tabela 37: Proporção de SAI por tipo de frequência de visitações - 2010 a 2018 (%)

Frequência das visitas	2010	2012	2014	2016	2018
Famílias					
- Diariamente	28,8	23,5	22,1	22,4	22,3
- 3 a 6 dias por semana	55,1	8,2	9,4	10,9	13,9
- 1 a 2 dias por semana		54,2	55,2	54,2	52,8
- Quinzenal	5,1	6,8	7,1	6,8	6,8
- Mensal	2,5	2,1	2,8	2,3	1,1
- Apenas em datas específicas	-	2,4	1,1	1,0	1,2
- Não é permitido	7,9	2,8	2,3	2,4	1,8
- Outras datas	0,3	-	-	-	-
- Sem informação	0,2	-	-	-	-
Outras pessoas					
- Diariamente	-	-	-	-	14,7
- 3 a 6 dias por semana	-	-	-	-	7,0
- 1 a 2 dias por semana	-	-	-	-	35,0
- Quinzenal	-	-	-	-	6,3
- Mensal	-	-	-	-	3,3
- Apenas em datas específicas	-	-	-	-	21,3
- Não é permitido	-	-	-	-	12,4
- Sem informação	-	-	-	-	0,1

Fonte: Levantamento Nacional (2010); Censo SUAS (2012; 2014; 2016; 2018).

Com relação à frequência de visitações, chama atenção a redução na proporção de SAI que não permitem visitas (de 6,9% em 2010 para 1,8% em 2018) e o aumento dos que as permitem ao menos uma vez por semana (de 83,9% em 2010 para 89% em 2018). Ainda assim,

[80] A respeito da especialização do atendimento em situações que exijam metodologias diferenciadas para atendimento mais qualificado aos acolhidos, sugere-se a leitura do material TORQUATO, M. RIZZINI, I. COUTO, R. BATISTUTA, J (Orgs). *Subsídios: Orientações metodológicas para acolhimento de crianças e adolescentes em situação de rua.* Associação Beneficente O Pequeno Nazareno e CONANDA. Brasília, DF, 2020.

mantém-se uma situação em que 1 de cada 10 SAI não permite visitas semanais de familiares aos acolhidos, e, daqueles que permitem, em sua maioria o número de visitas não ultrapassa duas vezes por semana. Entende-se que seria relevante incluir questões sobre os motivos dessa restrição em versões futuras da pesquisa, e que se incluísse também os motivos para a restrição de contato com outras pessoas, já que 12,4% dos serviços não permitem visitas de pessoas de fora da família e 21,4% só permitem em datas específicas.

Tabela 38: Facilidade de acesso ao SAI – distância, transporte público e indicadores de acessibilidade predial (2012-2018)

Facilidades de acesso	2012	2014	2016	2018
Unidade em área rural	4,4	3,5	-	2,7
Sem transporte público nas proximidades (mais de 30 minutos de caminhada)	12,9	12,8	15,2	15,5
Com transporte público a média distância (1 a 2 km/ 15 a 30 minutos de caminhada)	2,7	3,2	2,9	3,2
Rampa e rota acessível até a unidade – norma ABNT	37,0	39,7	21,1	25,5
Rampa e rota acessível até a unidade – em desacordo com ABNT			32,3	31,7
Rota acessível aos espaços coletivos e dormitórios – norma ABNT	61,2	60,9	27,5	30,4
Rota acessível aos espaços coletivos e dormitórios – em desacordo com ABNT			39,7	38,8
Rota acessível ao banheiro – norma ABNT	63,4	62,2	28,5	31,9
Rota acessível ao banheiro – em desacordo com ABNT			39,8	38,4
Banheiro adaptado – norma ABNT	15,8	21,7	19,6	23,0
Banheiro adaptado – em desacordo com ABNT			14,7	15,9

Fonte: Censo SUAS (2012; 2014; 2016; 2018).

Com relação ao acesso às unidades dos SAI, observa-se uma redução das localizadas em áreas rurais, mas, ao mesmo tempo, um crescimento no percentual daquelas sem transporte público nas proximidades, o que obviamente limita a possibilidade de convivência familiar e comunitária. Quanto à acessibilidade para pessoas com deficiência e mobilidade reduzida, a situação melhorou ao longo dos anos. A existência de rampas e rotas acessíveis até o serviço saiu de 37% em 2010 para 67,2%[81]; em 2018 os banheiros adaptados existiam em 15,8% das unidades em 2012 e 38,9% em 2018. Ademais, a comparação dos dados de 2016 e 2018 sugerem uma ampliação da acessibilidade com qualidade, segundo as normas da ABNT. Ainda assim, cabe notar que parcela muito significativa dos SAI segue tendo limitações importantes nesse quesito. É importante frisar, entretanto, que muitos deles funcionam em edificações são

[81] O dado é um somatório das opções de resposta correspondente em 2018

alugadas. Preferencialmente, deseja-se que estas sejam casas nas próprias comunidades, com vários quartos e com, no máximo, quatro usuários por quarto. Infelizmente, casas grandes e que permitam mudanças estruturais são difíceis de encontrar. Uma orientação possível nesses casos é o uso dos recursos do cofinanciamento federal para reformas e adaptações de acessibilidade voltadas ao atendimento das necessidades das pessoas com deficiência[82].

A tabela 39 revela uma progressiva melhora na promoção da convivência comunitárias dos acolhidos. Os passeios tornaram-se mais comuns e, principalmente, a promoção da participação em atividades com a comunidade observaram um salto importante. Este crescimento foi contínuo ao longo dos anos, e concomitante à melhora na promoção da convivência familiar, retratada na tabela 34. Além da maior frequência na promoção de atividades tais como a orientação familiar e a reunião com grupo de famílias, destaca-se como a visitação da equipe técnica à família do acolhido tornou-se uma atividade realizada por praticamente todos os serviços.

Tabela 39: Atividades de promoção da convivência comunitária (2010-2018)

Atividades de promoção da convivência comunitária	2012	2014	2016	2018
Passeios com usuários	90,7	91,3	92,2	95,3
Promove atividades com participação da comunidade	73,9	74,5	78,9	81,9
Promove participação dos acolhidos em serviços, projetos e atividades na comunidade	87,1	87	89,3	93,6

Fonte: Levantamento Nacional (2010); Censo SUAS (2012; 2014; 2016; 2018).

Tabela 40: Atividades de promoção da convivência familiar

Atividades de promoção de convivência familiar	2012	2014	2016	2018
Visitação da equipe técnica à família do acolhido	86,3	89,7	94	95,4
Reunião com grupos de famílias	43,1	46,5	50,9	61,1
Atendimento psicossocial/orientação familiar	73	76,9	83,9	88,4
Promoção do contato e da participação da família na vida do acolhido	-	-	83,3	92,2

Fonte: Censo SUAS (2012; 2014; 2016; 2018).

7.2. PROVISORIEDADE DA PERMANÊNCIA E ACOMPANHAMENTO DO DESLIGAMENTO

[82] Agradecemos à Juliana Pereira e Cinthia dos Santos por nos chamarem a atenção a esse aspecto.

Para analisarmos a provisoriedade da permanência e o acompanhamento do desligamento, o Censo SUAS nos fornece, ao longo dos anos, uma série de indicadores. Chama atenção, no que concerne à exigência legal de que o acolhimento institucional seja provisório e não se prolongue para além do necessário, que ainda se observe a continuidade de práticas de acolhimento institucional que duram, por vezes, mais de 6 anos. A tabela 41 apresenta a proporção de acolhidos por tempo de permanência para os anos selecionados.

Tabela 41: Acolhidos por tempo de permanência (2010-2018, %)

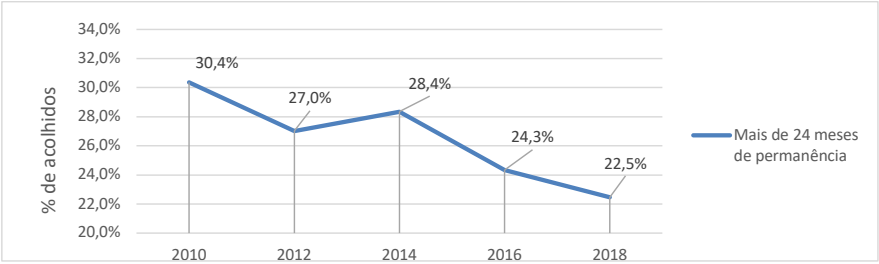
Tempo de permanência	2010	2012	2014	2016	2018
Menos de 1 mês	7,8	8,0	8,7	7,9	9,2
1 a 3 meses	15,7	14,7	14,8	16,4	17,5
4 a 6 meses	11,9	14,3	13,4	14,2	14,9
7 a 12 meses	16,5	18,1	17,5	18,4	18,1
13 a 24 meses	17,7	17,8	17,2	18,7	17,9
25 a 48 meses	14,8	13,1	12,9	12,1	11,6
49 a 72 meses	6,6	5,7	6,0	5,2	4,4
Mais de 72 meses	9,0	8,2	9,4	7,0	6,5
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: Levantamento Nacional (2010); Censo SUAS (2012; 2014; 2016; 2018).

Os dados revelam uma dinâmica de redução contínua, mas modesta, no tempo de acolhimento institucional. Observa-se, ao longo dos anos, um crescimento contínuo da proporção de acolhidos com tempo de permanência inferior a um ano, e uma queda progressiva daqueles acolhidos por mais de dois anos. Note-se, a esse respeito, que o ECA preconizava, entre 2009 e 2017, um prazo máximo de dois anos de acolhimento, mas, desde 2017, o prazo se reduziu a 18 meses[83]: Infelizmente, não temos dados desagregados por 18 meses, o que, em vista da mudança legislativa, deveria ser incorporado ao Censo SUAS. De qualquer sorte, a tendência a longo da década é salutar. Mas cabe ressaltar o quanto ainda resta a avançar neste quesito, uma vez que permanências muito longas continuam sendo práticas corriqueiras. O gráfico 29 aponta essa redução modesta na proporção de acolhidos por longo tempo, indicando que, enquanto em 2010 o percentual dos institucionalizados por mais de 24 meses era de 30,6%, em 2018 esse número cai para 22,5%.

[83] Lei 8.069/1990. Art. 19, § 2º – *"a permanência da criança e do adolescente em programa de acolhimento institucional não se prolongará por mais de 18 (dezoito meses), salvo comprovada necessidade que atenda ao seu superior interesse, devidamente fundamentada pela autoridade judiciária."*

Gráfico 29: Proporção de acolhidos com mais de 24 meses de acolhimento



Fonte: Levantamento Nacional (2010); Censo SUAS (2012; 2014; 2016; 2018).

Dada a centralidade desse indicador para o monitoramento e aprimoramento do serviço de acolhimento institucional, haja vista o princípio da provisoriedade, a tabela 44 apresenta uma análise preliminar de características SAI com tempo médio de acolhimento mais alto. Para tanto, além da frequência relativa de pessoas acolhidas por faixa de tempo de acolhimento, calculamos uma estimativa[84] de acolhimento para cada faixa. Mesmo considerando que o tempo de acolhimento é uma estimativa e que os fatores correlacionados precisam ser analisados em contexto e não interpretados como relações causais simples, os resultados apontam para alguns caminhos possíveis no campo da regulação das unidades.

Tabela 42: Características dos serviços com alto tempo médio de acolhimento (2018)

Características	Significância (p)
Não realiza visitas domiciliares à família do acolhido	.000
Não realiza reuniões com grupos de famílias	.001
Não realiza atendimento psicossocial individualizado	.000
Não realiza atendimento psicossocial/orientação das famílias	.004
Não elabora de relatórios técnicos dos casos	.039
Não faz acompanhamento escolar	.001
Não organiza e discute as rotinas da unidade com os acolhidos	.003
Ninguém realiza acompanhamento do acolhido após o desligamento	.008
Não sabe se alguém realiza acompanhamento do acolhido após o desligamento	.001

Fonte: Censo SUAS (2018).

[84] Onde de 1 mês é entendido como 0,5 meses, mais de 72 meses como 90 meses e demais faixas são calculadas a partir do ponto médio entre limite inferior e superior (e.g. entre 1 e 3 meses = 2 meses). Notamos que, particularmente no caso da permanência maior que 6 anos, há uma certa arbitrariedade na definição do valor. Isso pode ser aprimorado com uso dos microdados da pesquisa Levantamento Nacional dos Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC (2010), que trazem a distribuição de acolhidos por tempo, mas, no momento, considera-se mais proveitoso avançar no cálculo de um indicador desinstitucionalização (a ser apresentado na próxima seção).

O teste de hipóteses indicou correlação entre um menor tempo de acolhimento e a realização de certas atividades, com destaque para as visitas domiciliares às famílias dos acolhidos, a realização de reuniões com grupos de famílias, o atendimento psicossocial individualizado e o acompanhamento escolar. Chama atenção que a participação dos acolhidos na discussão das rotinas da unidade também se relaciona com menor tempo de acolhimento. Por fim, nota-se uma correlação entre serviços com menor tempo médio de permanência por acolhido e aqueles que realizam o acompanhamento deste após o seu desligamento. Por sua vez, unidades que não sabem sequer se alguém faz esse acompanhamento tem tempo de permanência maior. Esses dados revelam que o investimento em ações de apoio aos acolhidos e às suas famílias, por parte das equipes técnicas das unidades, têm um retorno muito positivo e contribui de forma significativa para a redução do tempo médio de acolhimento de crianças e adolescentes, ou porque foram reintegrados às suas famílias de origem ou porque restabeleceram seu direito à convivência familiar por meio da adoção.

Com relação ao acompanhamento do desligamento, três questões são importantes: quem o faz, por quanto tempo, e de que forma. Infelizmente, não temos informações que nos auxiliem a responder a terceira questão, tema que seria interessante incorporar em edição futura do Censo SUAS. Dada a falta de informações, o tempo de acompanhamento serve como um indicador aproximado, ainda que pouco preciso, da qualidade desse acompanhamento; por vezes ele é feito por um período inferior a três meses, por vezes é realizado por mais de um ano. A tabela 41 aponta uma convergência para um período de acompanhamento de 6 meses, tempo médio adotado por 73,7% das unidades em 2018. Esse período converge com o parâmetro proposto pelas Orientações Técnicas do serviço, o que pode explicar o processo de convergência. Isso é também afetado pela idade dos acolhidos, o que pode ser objeto de análise posterior.

Tabela 43: Tempo médio de acompanhamento de acolhidos após o desligamento (2014-2018)

Tempo médio	2014	2016	2018
Menos de 3 meses	6,5	5,2	3,5
De 3 a 5 meses	10,6	8,8	8,5
6 meses	64,9	68,2	73,7
De 7 a 12 meses	9,3	10,1	8,9
Mais de 1 ano	8,6	7,7	5,3

Fonte: Censo SUAS (2014; 2016; 2018).

Com relação à questão "quem?", observamos que, por vezes, é o próprio SAI faz o acompanhamento, por vezes é algum centro socioassistencial, como o CRAS e o CREAS, por vezes é outra instituição. E, por vezes, ninguém o faz. A tabela 42 aponta uma tendência de crescente participação do próprio serviço e dos CREAS nesse acompanhamento, o que é desejável e converge com as Orientações Técnicas. O acolhimento, por ter contato mais íntimo com a criança e/ou adolescente (e, idealmente, com a família do mesmo), tem o potencial de realizar um acompanhamento de maior qualidade. Quanto ao CREAS, chama atenção dois fatores. O crescimento de sua participação no acompanhamento, de 51,4% em 2012 para 63,3% em 2018, torna-se ainda mais significativo quando consideramos que nem todos os municípios têm CREAS. Se considerarmos apenas os municípios com CREAS, o percentual de acompanhamento era de 60,9% em 2012 e 72,8% em 2018. Por outro lado, esse crescimento pode estar relacionado com a própria expansão do número dessas unidades nos territórios ao longo dos anos. Além disso, esse crescimento se faz concomitante à estabilidade dos indicadores de acompanhamento por parte dos CRAS, indicando uma crescente preferência por este equipamento de proteção social especial no acompanhamento dos desligamentos. Tal tendência se faz, por sua vez, de forma coordenada com a maior articulação com o CREAS de forma geral, como apontado nas tabelas 43 e 44.

Tabela 44: Instituição responsável pelo acompanhamento de acolhidos após o desligamento (2010-2018, %)

Acompanhamento do acolhido	2010*	2012	2014	2016	2018
A própria unidade	23,3	57,2	61,5	64,7	69,2
CRAS	14,4	49,0	50,2	50,1	51,1
CREAS		51,4	56,5	59,6	63,3
Outra		23,4	17,6	15,3	15,3
Ninguém	42,6	4,0	2,6	1,7	1,4
Não sabe informar	19,7	3,5	2,1	0,9	0,9

Fonte: Levantamento Nacional (2010); Censo SUAS (2012; 2014; 2016; 2018).
*apenas para saída por maioridade

7.3. PROPOSTA DE INDICADOR DE AVALIAÇÃO DO PNCFC: TAXA DE DESINSTITUCIONALIZAÇÃO (OU DESLIGAMENTO)

Os Censos SUAS 2016 e 2018 incluíram, além de uma questão relativa ao número de acolhidos, duas questões relativas ao fluxo de saída do SAI ao longo de 12 meses. Seja esta saída motivada pelo retorno à família de origem ou pelo encaminhamento à uma família substituta, temos dados suficientes para calcular uma taxa de *desinstitucionalização* ou

desligamento (os termos são intercambiáveis) das crianças e dos adolescentes acolhidos. Uma vez que a excepcionalidade e a provisoriedade do acolhimento institucional é a principal diretriz do PNCFC para o público em análise, o desligamento é um bom indicador de eficácia do acolhimento institucional à luz do PNCFC.

Em suma, quanto mais crianças e adolescentes são desligados ao longo de determinado período, considerando o número total de crianças e adolescentes acolhidos, mais próximos estamos do objetivo final da medida protetiva de acolhimento e mais adequados estão os serviços que acolhem. Isto é, mais próximos estamos, se não do princípio da excepcionalidade, ao menos do princípio da provisoriedade. Por certo, estes desligamentos precisam ser preparados, conduzidos com cuidado. Desligamentos que não são bem conduzidos e levam ao retorno ao acolhimento são situações dramáticas para todos os envolvidos, principalmente para as crianças e os adolescentes.

Assim, considera-se que a proposta aqui apresentada poderá ser aprimorada com a obtenção de dados mais apropriados, e recomenda-se à SNAS e ao CNJ que busquem, em seus processos de aprimoramento contínuo das informações produzidas, cotejar a possibilidade de produzir esses dados. O ideal seria obter o número total de acolhidos ao longo do período de 12 meses, e não o número de acolhidos à época da pesquisa, informação essa que poderia ser coletada, eventualmente, via Censo SUAS. Como não há disponibilidade dessas informações até o momento, devemos aceitar que o denominador de nosso indicador é uma *proxy* do total de acolhidos ao longo do período. Isso significa aceitar um certo nível de erro no dado de base, e, portanto, certo nível de "ruído" estatístico em qualquer análise realizada por meio dele. Este ruído é relativamente alto no nível individual (i.e., para cada SAI), mas relativamente baixo do ponto de vista agregado, uma vez que temos mais de 2.400 unidades no Brasil. Logo, devemos evitar análises individualizadas, das "árvores", e nos atermos às características da "floresta".

Adotar um indicador simples de eficácia não significa, faz-se necessário salientar, que um único indicador ou taxa seja capaz de captar a complexidade do fenômeno. Mas significa que, ao menos em alguns casos, há boas razões para argumentar pela *adequabilidade* do indicador em captar uma parte deste fenômeno que consideramos de especial relevância. Julgamos ser este o caso aqui. O cálculo do indicador por unidade é simples. Sendo D a taxa de desligamento; F o número de crianças e adolescentes do serviço que retornaram às suas famílias de origem nos últimos 12 meses; S o número de crianças/adolescentes do SAI que foram encaminhadas à adoção ou a famílias substitutas nos últimos 12 meses; e A o número de crianças/adolescentes acolhidos no serviço no momento, temos:

$$D_i = \frac{F_i + S_i}{A_i}$$

Dado que nem todos os serviços informaram os dados que utilizamos para o cálculo do indicador, ou informaram não ter qualquer acolhido no momento da pesquisa, tem-se que uma parcela delas foi excluída (*missing*). Além disso, como A não é um indicador de fluxo como F e S, temos a possibilidade de resultados muito díspares caso tenhamos um SAI com, por exemplo, apenas uma criança acolhida no momento, mas que desligou 30 crianças ao longo do ano, o que resultaria numa taxa de 3.000%. Sendo assim, excluímos os *outliers* com base na abrangência interquartis[85]. Para o cálculo do indicador geral, por sua vez, devemos dar o mesmo valor para cada criança e adolescente acolhido. Em suma, temos que dar a cada SAI o peso correspondente ao seu número de acolhidos. O resultado é o que segue:

Tabela 45: Taxa de desinstitucionalização e estatísticas descritivas (2018[86])

N	Válidos (acolhidos)	27.972
	Missing (acolhidos excluídos da análise)	2.850
	Válidos (unidades)	2.302
	Missing (unidades excluídas)	545
Média		,60
Mediana		,50
Moda		,00
Desvio padrão		,45
Mínimo		,00
Máximo		1,94
Percentis	10	,07
	20	,20
	25	,25
	30	,30
	40	,40
	50	,50
	60	,65
	70	,80
	75	,90
	80	1,00
	90	1,25
	95	1,50
	99	1,81

Fonte: Censo SUAS (2016; 2018).

[85] Cf. Hoaglin et al., 1986. Foram utilizados os dados preliminares do Censo SUAS 2018, já que os novos dados apresentaram inconsistências.

[86] Foram utilizados dados preliminares do Censo Suas 2018 como base de testes, de sorte que os resultados não necessariamente espelham com exatidão os observados na base final.

Em síntese, a taxa média de desligamento é de 60%, a mediana é de 50% e o desvio padrão é de 45%. É importante notar que o denominador é uma *proxy,* e, portanto, a taxa não deve ser interpretada literalmente[87]. O mais relevante aqui é observar que temos uma variação muito grande nas práticas de acolhimento e desligamento no território nacional, mesmo quando excluídos os casos extremos. Muitos fatores podem estar relacionados a esta variação, e propõe-se que estes sejam objeto de estudo específico. Mesmo que não possamos falar de causas sem ressalvas, a análise preliminar dos dados já aponta que alguns fatores esperados se correlacionam com a provisoriedade da permanência. A tabela 46 aponta a relação entre a faixa etária dos acolhidos e a taxa de desligamento. Dado que esta relação é suficientemente conhecida, o teste de hipótese serve para validar o indicador, que se mostra sensível à captação da relação apesar dos dados serem de tipo ecológico[88].

Tabela 46: Correlação entre proporção de acolhidos por faixa etária e taxa de desligamento (2018)

Faixas etárias	Correlação (r)	Significância (p)
Acolhidos 0 a 2	.190	.000
Acolhidos 3 a 5	.067	.001
Acolhidos 6 a 11	.023	.260
Acolhidos 12 a 13	- .027	.194
Acolhidos 14 a 15	- .110	.000
Acolhidos 16 a 17	- .087	.000

Fonte: Censo SUAS (2018).

A tabela revela uma correlação significativa[89] entre a faixa etária dos acolhidos e o desligamento. Unidades que acolhem adolescentes apresentam taxas mais baixas de desligamento (ou desinstitucionalização) do que as que acolhem crianças. Entre as crianças, as maiores taxas estão naquelas que atendem a primeira infância, e em especial o público de 0 a 2

[87] Poderíamos melhorar a capacidade de interpretação da *proxy* multiplicando A por uma taxa que considere o número de meses que cada adolescente está acolhido em cada unidade (como feito acima). No momento não vemos utilidade para este cálculo, de sorte que apenas apontamos a possibilidade de fazê-lo.

[88] Isto é, temos dados por unidade, e não por acolhido. Assim, uma mesma unidade atende a diversas faixas etárias, o que gera um "ruído" na captação da relação entre as variáveis. Esse problema só poderia ser resolvido por meio do uso de microdados dos próprios acolhidos, algo que só temos disponível para o ano de 2010. Uma solução possível para o Censo SUAS seria incluir uma questão relacionada ao retorno de ex-acolhidos para acolhimento.

[89] A correlação r é uma medida da força da correlação entre as variáveis, e varia entre -1 (correlação negativa perfeita) e 1 (ou 100%). A significância (p) é a probabilidade de a correlação observada ser um erro estatístico, e varia de 0 a 1 (ou 100%). Testes *p* com resultado inferior a 0,05 são considerados significativos, pois rejeitam a hipótese de que a correlação observada seja um erro estatístico com um grau de confiança de 95%. Claro, quanto menor o p maior a confiança, e quanto maior o r mais forte é a correlação.

anos. Como forma de confirmar a validade do achado, a tabela 47 apresenta, com base nos microdados individuais da pesquisa de 2010, a correlação entre as características dos acolhidos e o tempo de permanência destes.

Tabela 47: Correlação entre idade do acolhido e o tempo de acolhimento institucional (2010)

Características do acolhido	Correlação (r)	Significância (p)
Idade (meses)	.114	.000

Fonte: Levantamento Nacional (2010).

Os dados individualizados confirmam a forte relação entre idade e tempo de permanência, confirmando a relação captada por meio da taxa de desligamento. Dado o potencial desse indicador em apontar caminhos para o aprimoramento do serviço de acolhimento institucional, recomenda-se que seja feito estudo específico sobre os seus condicionantes institucionais.

8. PERFIL DOS ACOLHIDOS[90]

As pesquisas IPEA/Conanda (SILVA, 2004) e Fiocruz/MDS (ASSIS, FARIAS, 2013), adotadas como referência para a análise deste Relatório, trazem seções específicas sobre o perfil das crianças e adolescentes acolhidos, com um rol considerável de variáveis. O Censo Suas, todavia, contemplou apenas uma parte dessas informações, dado seu foco em apurar o funcionamento dos serviços. Desde 2018, questões mais relacionadas ao indivíduo atendido pelos serviços de acolhimento são coletadas pelo Prontuário SUAS – Acolhimento para Crianças e Adolescentes[91].

Informações sobre raça/cor; escolaridade; motivos da medida de acolhimento; renda familiar; e vínculo dos acolhidos com sua família de origem são questões fundamentais para avaliar se as condições socioeconômicas ainda são fatores determinantes para a institucionalização de crianças e adolescentes, mas que ainda não são coletados pelo Censo SUAS. As pesquisas anteriores revelaram a triste realidade de que as instituições de acolhimento se constituíam em espaços para crianças e adolescentes negros, pobres e vítimas da violência estrutural que atinge, sobretudo, as famílias de baixa renda. A situação de maior vulnerabilidade das famílias potencializa outros fatores de risco, contribuindo para o agravamento das situações e para que crianças e adolescentes mais pobres sejam mais expostos à violência e outras violações de direitos, e a incluírem períodos de institucionalização em suas trajetórias de vida. Ademais, os dados anteriores também mostraram que as instituições de acolhimento constituíam opção real para a garantia dos direitos de alimentação e moradia para os filhos de pais e mães sem condições materiais de prover os bens necessários para a sobrevivência digna de seus dependentes (SILVA, 2004).

Dada a situação encontrada, a pesquisa realizada em 2003 questionava os limites dos abrigos no alcance da reintegração familiar de crianças e adolescentes sob sua guarda. Como em 24,1% dos casos a situação de pobreza era motivo central para o afastamento do convívio com a família, e em 50,1% por motivos relacionados à pobreza/carência material – vivência de rua, exploração no trabalho ou mendicância –, defendia-se que políticas públicas abrangentes, voltadas para fortalecer os vínculos familiares enquanto provedores dos direitos e cuidados das

[90] Na ausência de outras informações, esta seção irá analisar apenas os dados coletados pelo Censo SUAS, que possibilita conhecer a distribuição territorial dos acolhidos, o sexo, a faixa etária e a quantidade de meninos e meninas provenientes de outros municípios.
[91] Disponível em: https://bit.ly/3cW5wO0. Acesso em 29 Abr 2020.

crianças e adolescentes, poderiam ter condições de atuar na matriz da institucionalização dessa população, sobretudo na prevenção do afastamento do convívio.

Como estratégia de superação desse problema, recomendava-se a realização de busca ativa entre as famílias dos acolhidos a fim de inseri-las em programas de auxílio à renda, conforme preconizado no artigo 23 do ECA. Após 16 anos, o Censo SUAS de 2018 mostrou que apenas cerca de 4 mil famílias de crianças e adolescentes acolhidos recebem o benefício do PBF. Como o Censo Suas não apura os motivos do acolhimento, não se pode avaliar se essa quantidade de famílias cobertas pelo PBF está a altura da demanda. Assim seria importante capturar as informações sobre motivos do acolhimento por meio do respectivo prontuário. A integração do prontuário acolhimento com o Cadastro Único é muito importante para ter um retrato mais real se estas famílias estão acessando políticas de enfrentamento à pobreza. Além disso, é importante que a inclusão no Cadastro Único seja sempre buscada quando a criança e o adolescente receberem medida de acolhimento.

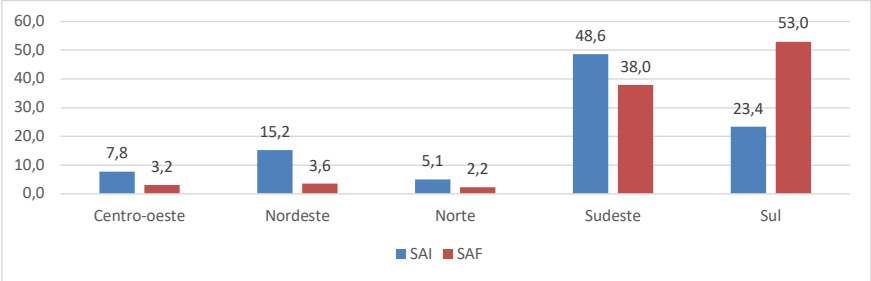
Da mesma forma, é fundamental que as famílias de crianças e adolescentes em situação de acolhimento tenham acesso ao PAEFI – Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – ofertado pelos CREAS. Para que seja possível alcançar o objetivo da reintegração familiar aqui, mais do que nunca, é preciso fazer valer o objetivo da PNAS de assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária. A ampliação do acesso das famílias dos acolhidos aos programas, projetos e benefícios ofertados pelo SUAS, articulada com outras políticas públicas, é fundamental para superação das situações de risco social e violação de direitos vivenciados. Nesse sentido cabe que registrar que, como analisado anteriormente, verifica-se, progressivamente, uma ampliação da articulação entre os serviços de acolhimento, os Cras e Creas.

8.1. QUANTOS SÃO E ONDE ESTÃO

Em 2018, o Censo SUAS encontrou 33.032 crianças e adolescentes afastados do convívio familiar sob medida de proteção de acolhimento, conforme artigo 101, incisos VI e VII do ECA. Desses, 31,6 mil (96%) viviam em 2.877 unidades de acolhimento e apenas 1,4 mil (4%) estavam morando com famílias, na modalidade de acolhimento de “Famílias Acolhedoras”. Como pode ser observado pelo gráfico abaixo, a maior parte dos meninos e meninas acolhidos, tanto na modalidade institucional como familiar, estavam nas regiões

Sudeste e Sul. Juntas, essas duas regiões concentravam 72% das crianças e adolescentes sob medida protetiva de acolhimento institucional e 91% em acolhimento familiar. A participação das demais regiões são bem menores. A região Nordeste é responsável por 15,2% dos acolhidos em unidades e por 3,6% dos acolhidos em famílias acolhedoras. As regiões Centro-Oeste e Norte, conjuntamente, registravam menos de 20% do total de crianças e adolescentes acolhidos no país.

Gráfico 30: Distribuição de acolhidos em SAI e SAF, Brasil e regiões (2018)



Fonte: Censo SUAS (2018).

Para fins de contextualização, retomamos aqui a análise realizada no capítulo 4 deste relatório (tab. 2), a qual mostrou que as regiões do país variam muito em relação à taxa de acolhidos por 100 mil crianças e adolescentes de zero a 17 anos[92]. Em 2018, a taxa nacional era de 59,1 acolhidos para cada 100 mil habitantes de zero a 17 anos. Já na região Sul a mesma taxa era da ordem de 107,1, quase o dobro da média nacional. Na região Sudeste tal taxa alcançou 75,3 e na região Centro-Oeste, 56,4. As regiões Norte e Nordeste foram aquelas que apresentaram as menores taxas de acolhimento em relação à média nacional: 26,7 e 29,8, respectivamente. Os resultados mostram ainda que, embora esta desigualdade ainda seja importante, ela foi reduzida no período analisado, a partir da indução do reordenamento dos serviços de acolhimento.

8.2. IDADE E SEXO

[92] Indicadores como a taxa por 100 mil são proporcionais ao tamanho da população de crianças e adolescentes nas regiões e permitem melhores comparações entre as mesmas. Vale lembrar que este indicador foi calculado apenas para acolhimento institucional.

Entre as crianças e adolescentes acolhidos em 2018, mais da metade estão nos grupos etários de 06 a 15 anos (56,4%) (Tabela 48). De um lado, observa-se que os programas de famílias acolhedoras, atendem, proporcionalmente, mais a população que está na primeira infância (zero a cinco anos) – com 37,9% dos acolhidos nessa faixa etária – enquanto que nas unidades institucionais essa proporção é de 26%. Por outro lado, os serviços de acolhimento institucional acolhem proporcionalmente mais adolescentes de 12 a 17 anos – com 42,5% dos acolhidos nessa faixa etária. Já dentre aqueles em acolhimento familiar, apenas 33,6% são adolescentes. Essa distribuição de acolhidos entre ambas as modalidades traz à tona a necessidade de se atentar às demandas de cada público para definir a melhor modalidade de acolhimento. O interessante é ter disponível nos territórios um rol de modalidades (acolhimento familiar, ou institucional – abrigo ou Casa-Lar). Tal como orientam os estudos e regulamentos vigentes deve-se priorizar a oferta do acolhimento familiar para o público de primeira infância. Já para os adolescentes com situações de drogadição e/ou situação de rua, o modelo de acolhimento institucional pode ser o melhor, pelo maior número de profissionais, proximidade da equipe técnica, possibilidades de trabalhar gradativamente a aderência a rotinas etc.

Tabela 48: Crianças e Adolescentes Acolhidos Por Grupos de Idade, Brasil (2018)

Grupos de Idade	SAF		SAI		Total	
0 a 2 anos	307	22,1%	4.434	14,0%	4.741	14,4%
3 a 5 anos	220	15,8%	3.798	12,0%	4.018	12,2%
6 a 11 anos	381	27,4%	8.691	27,5%	9.072	27,5%
12 a 15 anos	325	23,3%	9.228	29,2%	9.553	28,9%
16 a 17 anos	144	10,3%	4.222	13,3%	4.366	13,2%
18 a 21 anos	-	-	538	1,7%	538	1,6%
Mais de 21 anos	-	-	729	2,1%	729	2,2%
Sem informação	15	1,1%	-	-	-	-
Total	**1.392**	**100,0**	**31.640**	**100,0%**	**33.017**	100,0%

Fonte: Censo SUAS (2018).

Apesar da medida de proteção de acolhimento ser aplicável apenas para a população até 17 anos, o Censo SUAS encontrou 538 jovens (1,63%) de 18 a 21 anos acolhidos e 729 (2,21%) pessoas maiores de 22 anos vivendo em unidades de acolhimento voltadas para crianças e adolescentes. De acordo com o ECA, ao completarem 18 anos os adolescentes devem deixar as instituições. Para tanto, há outro princípio no Estatuto (art. 92) que prevê a preparação gradativa para o desligamento por parte das unidades de acolhimento. Em geral, são jovens que passaram

grande parte de suas vidas institucionalizados para os quais o SGD falhou em não conseguir reintegrá-los às famílias de origem ou em encaminhá-los para famílias substitutas.

Como analisado anteriormente, quando se tratou do serviço de República para Jovens de 18 a 21 anos, muitos gestores têm dificuldades em promover o desligamento dos acolhidos porque não têm onde acomodar os egressos, já que os serviços na modalidade República não estão disponíveis para todos que deles necessitam. Assim, muitos dirigentes de unidades de acolhimento preferem manter os adolescentes nas próprias unidades até que ganhem autonomia. Por sua vez, a existência de 729 pessoas maiores de 21 anos nas instituições de acolhimento para crianças e adolescentes necessita ser melhor investigada. Podem ser pessoas sem vínculo familiar e sem perspectivas de ganharem autonomia para uma vida fora da instituição, como são os casos de pessoas com deficiência severa com incapacidade para o exercício do trabalho remunerado, por exemplo. Nesse caso, seria importante o encaminhamento para o acesso a outros benefícios, como o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), e outros programas e benefícios ofertados pelo SUAS, além da adoção de estratégias para o fortalecimento da autonomia e preparação gradativa para o desligamento do serviço de acolhimento.

Do total das crianças e adolescentes de zero a 17 anos encontrados nos serviços de acolhimento institucionais e de famílias acolhedoras em 2018, 50,3% eram meninas e 49,7% meninos. Conforme se observa pelos dados da tabela 49, em anos anteriores a proporção de meninos acolhidos sempre foi maior do que de meninas. No entanto, a partir de 2014, observa-se uma leve tendência de queda na proporção de meninos acolhidos caindo cerca de três pontos percentuais até 2018, resultando em maior proporção de mulheres.

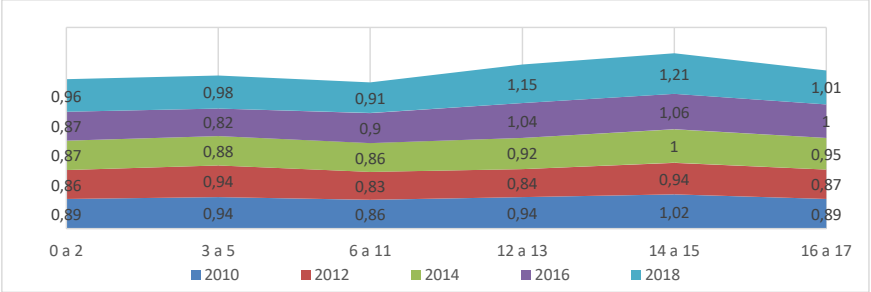
Tabela 49: Meninas e meninos acolhidos em SAI e SAF (2010-2018)

Ano	Meninas		Meninos		Total
	N	%	N	%	
2010	17.498	47,7	19.209	52,3	36.755
2012	15.651	46,5	18.033	53,5	33.730
2014	16.256	47,5	17.972	52,4	34.275
2016	15.842	48,8	16.590	51,1	32.481
2018	15.902	50,3	15.689	49,6	31.641

Fonte: Levantamento Nacional (2010); Censo Suas (2011; 2012; 2014; 2016; 2018).

O gráfico 31 mostra a razão de sexo[93] da população de crianças e adolescentes acolhidos por grupo de idade para os anos de 2010, 2012, 2014, 2016 e 2018. Conforme se observa, em 2010 e 2012, em todos os grupos etários a razão de sexo era menor que 1, acusando um número maior de crianças e adolescentes do sexo masculino. A partir de 2016, começa-se a notar a maior presença de meninas na população de acolhidos nos grupos etários correspondes à adolescência, a partir de 12 anos, quando a razão de sexo é de 1,04 na faixa etária de 12 a 13 anos; 1,06 para o grupo de 14 a 15 anos e igual a 1 para os acolhidos de 16 a 17 anos. Em 2018, essa tendência se repete, e a população de acolhidos traz, mais uma vez, maior número de meninas nos grupos de 12 a 13 anos; 14 a 15 e 16 a 17 anos; na razão de 1,15, 1,212 e 1,01; respectivamente.

Gráfico 31: Razão de Sexo das meninas(os) acolhidas(os), Brasil (2010-2018)



Fonte: Levantamento Nacional (2010); Censo Suas (2011; 2012; 2014; 2016; 2018).

É importante registrar que a tendência de feminização da população de acolhidos, se confirmada, é uma novidade nas estatísticas dessa população que, em anos anteriores, trazia a presença majoritária de meninos nas faixas etárias superiores a 15 anos. Em 2004, por exemplo, os dados mostraram que quanto maior a idade, maior era a presença de meninos acolhidos. Na faixa etária de 16 a 18 anos a razão era de dois meninos para uma menina (Silva, 2004). Para compreender esse fenômeno seria importante analisar o motivo do acolhimento, mas como sinalizamos anteriormente, o Censo SUAS não coleta esta informação. Como as violências física e sexual contra meninas são elevadas a partir de 12 anos, poderia se pensar que a maior tendência de meninas nos serviços de acolhimento tenha relação com a maior identificação destas situações – pela atuação da rede de proteção, notificação compulsória elas políticas de

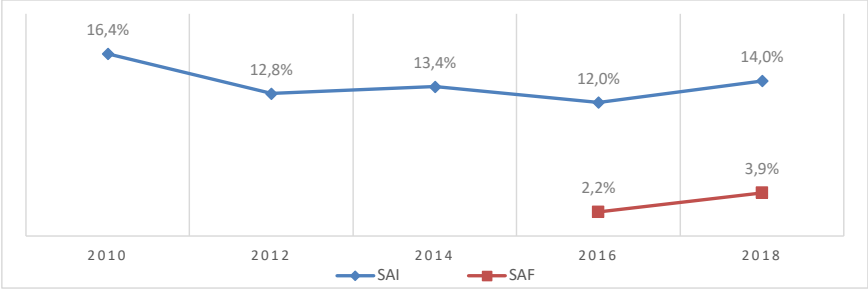
[93] O indicador razão de sexo representa a proporção de homens e mulheres na população de acolhidos, sendo que um número menor que 1 indica mais homens e maior que 1, mais mulheres.

saúde, educação e assistência social, delegacias especializadas, órgãos de defesa de direitos e pela denúncia, que tem sido muito estimulada nos últimos anos, a partir da contribuição do Disque 100[94].

8.3. ACOLHIDOS DE OUTROS MUNICÍPIOS

A falta de oferta do serviço é um dos principais motivos que levam ao acolhimento fora do município de residência da família de origem. O gráfico abaixo mostra que, mesmo com alguma redução, 14% dos acolhidos em SAI (4.416) encontravam-se nessa situação em 2018. No caso do acolhimento familiar esse problema é menor, alcançando 3,9%. Com exceção das crianças e adolescentes ameaçados de morte[95], essa é uma decisão que deve ser evitada nas medidas judiciais de acolhimento pois dificulta o processo de restauração dos vínculos familiares, a preservação de vínculos comunitários, e o exercício do direito à convivência familiar e comunitária tão caros ao ECA e essenciais ao desenvolvimento da criança e do adolescente.

Gráfico 32: Percentual de acolhidos encaminhados de outros municípios (SAI, SAF e Brasil (2010-2018)



Fonte: Levantamento Nacional (2010); Censo SUAS (2012; 2014; 2016; 2018). Não há dados disponíveis para SAF nos anos 2012 e 2014

[94] Trata-se de canal para registrar denúncias de violações de direitos humanos disponibilizado pela Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos. Relatório 2019 disponível em: https://bit.ly/36zHVmn.

[95] Note-se que Ferraz et al. (2014) indicam como uma dificuldade pungente na implementação do programa de proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte (PPCAAM) do Rio de Janeiro é, exatamente, "*a ausência de um abrigo temporário para receber estes ameaçados ou a impossibilidade de mudança da família do local onde foi feita a ameaça*".

Assim é importante que o processo de reordenamento das unidades de acolhimento contemple alternativas de proteção de crianças e adolescentes nos municípios que não contam com esses serviços. A persistência de crianças e adolescentes acolhidos em municípios diferentes daquele de origem pode ser mais um sinal de déficit de cobertura no interior do país. Dessa forma cabe avançar no processo de regionalização da oferta, bem como ampliar os esforços para aumentar o número de famílias acolhedoras nos municípios menores, tal como já preconizam as Orientações Técnicas (2009). Ademais, vale lembrar, essa modalidade de acolhimento não requer investimentos em estrutura física, mas em equipes técnicas para mobilizar, selecionar e capacitar e acompanhar as famílias acolhedoras cadastradas.

8.4. ACOLHIDOS COM ALGUMA DAS CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS PELO CENSO SUAS

Uma das diretrizes do PNCFC trata do respeito à diversidade étnico-cultural, à identidade e orientação sexuais, à equidade de gênero e às particularidades das condições físicas, sensoriais e mentais. Nesse sentido, as Orientações Técnicas (2009) explicam como as necessidades específicas dos acolhidos devem ser abordadas pelos serviços de acolhimento:

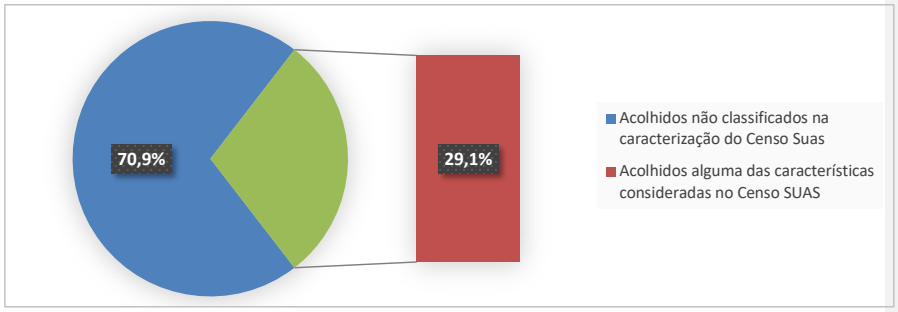
> *"…. Devem ser evitadas especializações e atendimentos exclusivos – tais como adotar faixas etárias muito estreitas, direcionar o atendimento apenas a determinado sexo, atender exclusivamente ou não atender crianças e adolescentes com deficiência ou que vivam com HIV/AIDS. A atenção especializada, quando necessária, deverá ser assegurada por meio da articulação com a rede de serviços, a qual poderá contribuir, inclusive, para capacitação específica dos cuidadores.*
> *O atendimento especializado, quando houver e se justificar pela possibilidade de atenção diferenciada a vulnerabilidades específicas, não deve prejudicar a convivência de crianças e adolescentes com vínculos de parentesco (irmãos, primos, etc.), nem constituir-se motivo de discriminação ou segregação"* (BRASIL, 2009, p. 63*).*

É desejável que as unidades de acolhimento destinadas à proteção da infância e da adolescência atendam em caráter universal qualquer pessoa com menos de 18 anos. As especificidades, caso existam, devem ser motivadas pela possibilidade de atenção diferenciada a vulnerabilidades específicas, ou seja, para melhor atender ao superior interesse da criança e do adolescente, no sentido de personalizar e individualizar o atendimento, inclusive com metodologias mais adequadas às necessidades dos acolhidos, mas não para limitar o acesso ou

permanência de crianças e adolescentes por qualquer proveniência étnica; por problemas de saúde mental ou físico, ou ainda por identidade de gênero.

Vale lembrar que o Censo Suas capta a informação sobre as características dos acolhidos em cada serviço, os quais podem, eventualmente, abranger pessoas com 18 anos ou mais. Ainda que não seja possível extrair essa informação apenas para crianças e adolescentes, isso não impede a análise visto que as informações coletadas se referem, majoritariamente à população de zero a 17 anos. Este segmento constitui mais de 90% dos acolhidos em todos os anos analisados. Em 2018, por exemplo, apenas 4% do total de acolhidos tinha mais de 18 anos. O gráfico mostra que menos de um terço dos acolhidos (29,1%) possuía alguma das características que indicam necessidade de articulação com políticas específicas para sua adequada abordagem (tabela 50).

Gráfico 33: Acolhidos com alguma das características identificadas pelo Censo Suas, Brasil (2018)



Fonte: Censo Suas 2018.

Na tabela 50, chama a atenção o elevado percentual de acolhidos com deficiência física e mental, que juntos representam, em 2018, 16,8% do universo de crianças e adolescentes acolhidos[96], o que mostra a importância de estreitar a relação dos serviços de acolhimento com a rede de saúde.

[96] Por haver sobreposição entre todas as características dos acolhidos, incluindo o tipo de deficiência – física e intelectual.

Tabela 50: Acolhidos com alguma das características mencionadas no Censo Suas, Brasil (2012-2018)

Características dos Acolhidos	2012		2014		2016		2018	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Deficiência Física, Sensorial ou Intelectual	3.681	10,5	3.917	11,0	2.816	8,6	2.944	9,3
Doença/transtorno mental	-	-	1.501	4,2	2.024	6,2	2.380	7,5
Refugiado/imigrante	15	0,0	34	0,1	65	0,2	54	0,2
Travesti, Transexual, Transgênero, homossexual	-	-	-	-	83	0,3	100	0,3
Cumprimento de Medidas Socioeducativas	-	-	-	-	-	-	656	2,1
Trajetória de Rua	2.810	8,0	1.945	5,5	-	-	1.522	4,8
Indígenas	-	-	-	-	175	0,5	171	0,5
Outros Povos e Comunidades Tradicionais	-	-	-	-	-	-	78	0,2
Dependência de Álcool e Outras Drogas	1.379	3,9	1.138	3,2	-	-	1.275	4,0
Vítimas de Tráfico de Pessoas	-	-	-	-	-	-	21	0,1
Doenças crônicas	513	1,5	697	2,0	-	-	-	-
Vítimas de Calamidade ou Situação de Emergência	-	-	259	0,7	-	-	-	-
Idosos ou Pessoas com Deficiência que requeiram assistência em todas as atividades de autocuidado para a vida diária e/ou comprometimento cognitivo	361	1,0	518	1,5	-	-	-	-
Total	34.940	-	35.525	-	32.592	-	31.640	-

*Porcentagem do total de pessoas acolhidas em SAI.
Fonte: Censo Suas (2012, 2014, 2016, 2018).

O atendimento adequado para crianças e adolescentes com deficiência física e/ou intelectual requer dotar as unidades de acolhimento de equipe técnica capacitada e também de estrutura física com acessibilidade. De acordo com dados do Censo SUAS, em 2018, 87,6% dos serviços de acolhimento declararam que recebiam crianças e adolescentes com deficiência física, sensorial ou intelectual e 80,1% com transtorno mental. No entanto, conforme mostram os dados apresentados pela tabela 38 (na seção 7.1 deste Relatório), em 2018, apenas 30,4% dos serviços contavam com rotas acessíveis aos espaços coletivos e dormitórios e só 23% deles tinham banheiros adaptados para pessoa com deficiência, conforme estabelecido pela ABNT. Nos casos de crianças e adolescentes com transtornos mentais e/ou que apresentam problemas devido ao uso abusivo de álcool (neste último caso sem variações significativas entre 2010 e

2018) o serviço de acolhimento deve poder contar com suporte da rede de saúde mental na Atenção Psicossocial (CAPS)[97] ou, onde houver, o Centro de Atenção Psicossocial Infanto-juvenil (CAPSi)[98], especializado no atendimento de crianças e adolescentes com transtornos mentais graves (autismo, psicoses, neuroses graves, abuso ou dependência de álcool e outras drogas). Garantir atendimento especializado a crianças e adolescentes nessa condição em serviços de acolhimento é, portanto, um dos desafios a serem enfrentados no processo de atualização do PNCFC.

Nota-se na tabela 50 uma redução importante no percentual de crianças e adolescentes acolhidos em trajetória de rua, que de 8% em 2012 passou a 4,8% dos acolhidos em 2018. Para este subgrupo, os cadastros de crianças e adolescentes desaparecidos devem ser consultados. Nestas situações deve-se buscar analisar junto à criança ou ao adolescente sua situação familiar, os motivos que levaram à saída de casa e o desejo de retomada do contato com familiares, sobretudo com aqueles que a estiverem procurando. No caso específico de crianças e adolescentes que estejam em situação de rua, a acolhida inicial deve fazer parte de uma estratégia de sensibilização para o acolhimento no serviço e construção de vínculo de confiança com o mesmo. Ao longo do processo de trabalho pela saída da rua, além dos aspectos aqui mencionados, deve-se trabalhar também o significado do "estar e não-estar na rua", expectativas, desejos e temores quanto à retomada do convívio familiar e social, dentre outros aspectos (BRASIL, 2009)[99].

Em 2018, foi apurado pela primeira vez o número de adolescentes acolhidos que estavam em cumprimento de medida socioeducativa, que alcançava 2,1% do total. Nesse caso, o adolescente está sob dupla medida protetiva (medida de acolhimento e medida socioeducativa para o adolescente em conflito com a lei), o que requer também atenção redobrada dos gestores do serviço. A Resolução no 18/2014 do CNAS estabelece que os adolescentes em cumprimento

[97] Centro de Atenção Psicossocial (CAPS) - São serviços extra hospitalares, de atenção diária, de base comunitária e que possuem equipe multiprofissional. Os CAPS têm papel estratégico no que se refere à regulação da porta de entrada da rede assistencial de saúde mental e devem ser lugares de referência e tratamento para pessoas que sofrem com transtornos mentais e/ou que apresentam problemas devido ao uso abusivo de álcool e outras drogas, promovendo a inserção social de seus usuários através de ações intersetoriais e oferecendo suporte à atenção à saúde mental na rede básica de saúde.

[98] Centro de Atenção Psicossocial infanto-juvenil (CAPSi). É um serviço de atenção diária destinado ao atendimento de crianças e adolescentes com transtornos mentais graves. Estão incluídos nessa categoria os portadores de autismo, psicoses, neuroses graves, usuários de álcool e outras drogas e todos aqueles que, por sua condição psíquica, estão impossibilitados de manter ou estabelecer laços sociais. A experiência acumulada em serviços que já funcionavam segundo a lógica da atenção diária indica que se ampliam as possibilidades do tratamento para crianças e adolescentes quando o atendimento tem início o mais cedo possível, devendo, portanto, os CAPSi estabelecerem as parcerias necessárias com a rede de saúde, educação e assistência social ligadas ao cuidado da população infanto-juvenil.

[99] As Orientações Técnicas para acolhimento de crianças e adolescentes em situação de rua foram atualizadas pela Resolução Conjunta CNAS/Conanda nº 1, de 15 de dezembro de 2016.

de medidas socioeducativas em meio aberto, de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviço para a Comunidade, constituem público prioritário do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV, a fim de reforçar a convivência familiar, comunitária e social. Além do SCFV, as famílias desses adolescentes também têm prioridade no Serviço de Proteção e Atendimento Especializado às Famílias e Indivíduos – PAEFI e no Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF.

CONCLUSÃO

Catorze anos após a publicação do PNCFC e 30 anos após a promulgação do ECA, muitos atributos dos serviços de acolhimento mudaram para melhor, com destaque para a ampliação da oferta dos serviços, a criação de novas modalidades de atendimento; a redução do tamanho das unidades, o cumprimento do atendimento em pequenos grupos, a maior articulação das unidades de acolhimento com a rede de serviços que promovem o acesso aos direitos sociais presentes nos municípios; a redução do tempo médio de permanência nos serviços de acolhimento institucional; além da existência de mecanismos de monitoramento dos serviços, que realizam entre outras coisas, a coleta periódica e qualificada de informações qualificadas por meio do Censo SUAS. Esses são apenas alguns dos exemplos de melhorias que a implementação da medida protetiva de acolhimento no Brasil assistiu nesta década e meia transcorrida após a elaboração do PNCFC.

Tais avanços são tributários da atuação de diversos atores, incluindo, dentre outros, o SUAS, o Sistema de Justiça e as organizações da sociedade civil defensoras dos direitos da infância e da adolescência, que se mobilizaram fortemente desde antes da elaboração do PNCFC, participaram da sua elaboração e continuaram atuantes no processo de sua implementação. Importante também reconhecer que essas conquistas integram a Política Nacional de Assistência Social (2004) e foram determinantes para substituir a tendência assistencialista do acolhimento de crianças e adolescentes afastados da convivência familiar por propostas de caráter socioeducativas e emancipatórias, com foco no fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários e na garantia do superior interesse das crianças e dos adolescentes.

O diagnóstico de que houve avanços após a elaboração do PNCFC caminha lado a lado ao reconhecimento de que há ainda muitos desafios a serem vencidos até que o direito à convivência familiar e comunitária seja uma realidade para milhares de crianças e adolescentes que necessitam dos serviços de acolhimento no Brasil, como a expansão da cobertura do serviço para as regiões Norte e Nordeste, além da ampliação do acolhimento familiar e das Repúblicas para jovens egressos do acolhimento por questão de maioridade.

Todavia, antes de entrar na questão dos serviços propriamente, cabem algumas palavras sobre o perfil das crianças e adolescentes acolhidos. O Censo Suas traz poucas informações sobre as características das crianças e adolescentes acolhidos, uma vez que a unidade de análise do questionário são os serviços de acolhimento e não, necessariamente, o público atendido. Em 2018, encontramos 31,7 mil crianças e adolescentes afastados do convívio familiar sob medida

de proteção de acolhimento, sendo que mais de 70% viviam nos serviços ofertados nas regiões Sudeste e Sul. Como não existem informações sobre rendimento da família de origem e os motivos do acolhimento, não foi possível avaliar se as condições socioeconômicas ainda são fatores determinantes para a institucionalização, como mostraram as pesquisas realizadas anteriormente. A ampliação do acesso das famílias dos acolhidos aos programas, projetos e benefícios ofertados pelo SUAS, articulada com outras políticas públicas, é fundamental para a superação das situações de risco social e de violação de direitos vivenciados por esta população no âmbito de suas famílias e na comunidade em que vivem.

Em 2018, mais da metade dos acolhidos tinha entre 06 e 15 anos de idade, sendo que 27,48% estavam no grupo etário de 06 a 11 anos e 28,93% no grupo de 12 a 15 anos. Apesar da medida de proteção de acolhimento ser aplicável apenas para a população de até 17 anos, o Censo SUAS encontrou, em 2018, 538 jovens (1,63%) de 18 a 21 anos acolhidos, que já deveriam ter sido transferidos para Repúblicas e 729 pessoas maiores de 22 anos, que, provavelmente, eram adultos sem vínculos familiares e sem perspectivas de ganharem autonomia para uma vida fora da instituição, como são os casos de pessoas com deficiência física ou intelectual severa. Aliás, o Censo SUAS encontrou uma proporção expressiva (16,8%) de crianças e adolescentes com algum tipo de deficiência física e/ou mental vivendo nas unidades de acolhimento em todo o Brasil no ano de 2018. Apesar de mais de 80% das unidades de acolhimento terem declarado que recebem crianças e adolescentes com deficiência, apenas cerca de um terço delas contavam com rotas acessíveis aos espaços coletivos e dormitórios de acordo com as normas da ABNT. Esses dados revelam a importância de dotar os serviços de acolhimento de equipe técnica capacitada e também de estrutura física com acessibilidade, viabilizando inclusive a qualificação do acolhimento de longa permanência para determinados casos e o manejo adequado das situações em que o acolhido atinge a maioridade no serviço, além da necessidade de manter articulação estreita com a rede de saúde. Dessa forma, coloca-se como um dos desafios para atualização do PNCFC a adequação dos serviços de acolhimento para o público com deficiências de diversas ordens e também com transtornos mentais, vislumbrando alternativas mais adequadas a seu atendimento.

Apesar da redução em relação a anos anteriores, o Censo SUAS de 2018 ainda encontrou 14% de crianças e adolescentes vivendo em instituições distantes dos municípios de suas famílias, sendo 3,9% no caso das famílias acolhedoras. Isso ocorre porque ainda existem municípios, sobretudo de pequeno porte, que não contam com oferta de serviços de acolhimento, com grandes extensões de "vazios" de oferta nas regiões Norte e Nordeste. Importante destacar ainda que, desde 2014, observa-se um crescimento relativamente maior no

número de meninas entre os adolescentes acolhidos, uma novidade nas estatísticas dessa população que, em anos anteriores, trazia a presença majoritária de adolescentes do sexo masculino. Embora os dados disponíveis não permitam entender as razões que estão levando ao aumento das meninas acolhidas cabe atentar para a eventual necessidade de adequação dos serviços para atendimento de um público majoritariamente feminino.

É com foco nesse perfil dos acolhidos que o presente Relatório buscou ampliar o conhecimento sobre o conjunto de serviços que executam a medida protetiva de acolhimento prevista no ECA. Para tanto, o reordenamento dos serviços de acolhimento e a implementação de novas modalidades de atendimento – Famílias Acolhedoras e Repúblicas – foram analisados à luz do ECA e do PNCFC, além de regulamentações complementares (Orientações Técnicas de 2009, e resoluções de reordenamento e regionalização, de 2013). As fontes primárias de informação consistiram nos bancos de dados do Censo Suas para os anos de 2012, 2014, 2016 e 2018, ao que se somou, quando possível, dados do Levantamento Nacional de 2010 (Assis, Farias, 2013).

Em termos institucionais, temos que as diretrizes de cada modalidade de acolhimento (abrigos/casas-lares, família acolhedora, República) são distintas. Dessa forma, distintos também são os pontos que merecem destaque, os desafios identificados e as eventuais recomendações de aprimoramento por ocasião da atualização do PNCFC.

- Acolhimento familiar para crianças e adolescentes

No caso dos serviços de acolhimento familiar os avanços logrados a partir do PNCFC são bem mais tímidos que os resultados do reordenamento do acolhimento institucional. Os progressos mais significativos dos SAF se restringiram ao campo normativo. De um lado, a Lei nº 12.012/2009 inseriu no art. 34, § 1º do ECA o acolhimento familiar como preferencial ao institucional. Além disso, mudanças recentes nesse mesmo Estatuto criaram melhores condições para a expansão do serviço, inclusive com permissão para que fossem destinados repasses de recursos do cofinanciamento federal diretamente às famílias acolhedoras. De outro lado, a cobertura dos serviços de acolhimento familiar em 2018 segue bastante incipiente, mediante a qual 333 serviços alcançam 1.392 crianças e adolescentes (pouco mais de 4% do total de acolhidos). Embora tenha ensaiado uma expansão a partir de 2012, a oferta de SAF se encolheu nos anos seguintes, alcançando em 2018 um patamar não muito superior ao de 2010. A distribuição regional dos SAF também segue desigual, com mais de 80% da oferta nas regiões Sudeste e Sul, sendo que 45,3% só na região Sul.

Portanto, um dos principais desafios a serem enfrentados no processo de atualização do PNCFC consiste justamente em promover a transição da prevalência do modelo de atendimento em acolhimento institucional para o acolhimento familiar (Pereira, Neris e Melo, no prelo), de modo a reduzir o hiato entre a lei e a realidade. Este serviço pode ser especialmente benéfico no caso das crianças na primeira infância, para as quais são reconhecidos os potenciais efeitos danosos da institucionalização no desenvolvimento infantil, e para crianças e adolescentes com deficiência, que exigem cuidados mais individualizados. Mas de modo geral, podem beneficiar diferentes faixas etárias, viabilizando o convívio em ambiente familiar e na comunidade, enquanto a medida protetiva de acolhimento se mostrar necessária. Ademais, indica-se a necessidade de estímulos mais direcionados às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, onde o acolhimento familiar ainda não conquistou aderência da rede socioassistencial.

- Acolhimento institucional para crianças e adolescentes

O reordenamento do serviço de acolhimento institucional tem mudado sua face. Se antes era predominantemente oferecido por entidades confessionais e privadas (OSC), tem cada vez mais sobressaído a oferta pública laica (74,8%) e governamental (53%)[100]. O abrigo institucional continua a modalidade mais frequente, contemplando 71,8% dos SAI em 2018, enquanto as Casas-Lares correspondiam a 26,5%.

Em 2018 tínhamos 253 serviços de SAI a mais do que em 2010 (+9,6%). O acolhimento institucional estava presente em 1.710 municípios, 553 a mais que em 2010 (+ 47,8%). O período mais profícuo de ampliação destes serviços ocorreu entre 2004 e 2013, no bojo de mudanças institucionais que envolveram não apenas a elaboração do PNCFC (2006) e mudanças no ECA, mas também a criação e consolidação do próprio SUAS. O processo de reordenamento dos serviços ganhou reforço em termos de instrumentos de coordenação mediante o aumento do cofinanciamento federal que, por sua vez, inaugurou, a partir de 2013, uma fase de qualificação da oferta. Vale ressaltar, no entanto, que a redução no número médio acolhidos por SAI já havia se iniciado entre 2010 e 2012 (de 15,2 para 14), logo após a publicação das Orientações Técnicas (2009) e um pouco antes da ampliação do incentivo financeiro ao processo de reordenamento, que só ocorreu a partir da Resolução Nº 23/2013. Essa constatação sugere que a definição de parâmetros nacionais para oferta dos serviços já repercutia na sua realidade antes mesmo que os respectivos mecanismos de cofinanciamento fossem revistos.

[100] Em 2004 67,4% dos serviços possuíam orientação religiosa e 68,3% eram operados por OSC (Silva, 2004). Em 2010 esses percentuais caíram para 51,2% e 58,1%, respectivamente.

A taxa de incidência do serviço – medida pela taxa de acolhidos por 100 mil hab. (de 0-17 anos) – reduziu em 9,9% entre 2010 e 2018, indicando que essa medida tem sido adotada mais criteriosamente e indo ao encontro da sua excepcionalidade e provisoriedade definidos pelo ECA (art. 101, § 1º do ECA). Essa queda é explicada principalmente pela região Sudeste que, historicamente, concentra a oferta do serviço no país. Tanto a incidência quanto a capacidade instalada – esta medida pela oferta de vagas por 100 mil hab. (de 0-17 anos) – expandiram nas regiões Norte e Nordeste, que continham menor densidade em ambos os indicadores em 2010. Todas as regiões do país superaram, em 2018, o patamar de 50 vagas por 100 mil hab. de 0 a 17 anos, de modo que o serviço, quando existe, oferece cobertura segundo tal parâmetro definido no processo de reordenamento. Apenas 3,3% dos municípios com SAI possuem oferta inferior a este patamar.

Se a quantidade de SAI aumentou em todas as regiões, a média nacional de acolhidos por SAI tem caído gradualmente, passando de 15,2 em 2010 para 10,6 em 2018. Ademais, verifica-se uma redução na quantidade de serviços que operam acima da respectiva capacidade sugerida pelas normativas, de 541 (25,7%) em 2010 para 336 (11,9%) em 2018. Essa queda ocorreu em municípios de todos os portes em todas as regiões, sendo mais intensa nas metrópoles e região sudeste.

Duas tendências são, portanto, observadas no período analisado: tanto (I) os novos serviços estão operando com capacidade inferior ao limite atribuído pelas Orientações Técnicas (2009), como (II) os 'antigos' serviços estão sendo adaptados (e reduzidos) segundo tais parâmetros. Em síntese, os serviços de acolhimento têm se organizado para atender a um número menor de crianças e adolescentes, indo ao encontro do princípio que prescreve o atendimento individualizado e em pequenos grupos (art. 92, III do ECA).

Todavia, em que pesem os inequívocos avanços, permanecem desafios a serem enfrentados por ocasião da revisão do PNCFC. A distribuição dos SAI entre as regiões segue heterogênea. Sul e Sudeste ainda concentram as vagas (69,3%), os acolhidos (72,4%) e os serviços (82,2%). Embora os municípios que mais tenham se beneficiado da criação de novos SAI estejam nas regiões Nordeste (+129,4%) e Norte (+95,1%), seu déficit em relação às demais regiões ainda é significativo, fazendo-se necessário repensar estratégias que ampliem a cobertura da oferta de serviços de acolhimento nestes territórios, as quais não devem estar descoladas da necessária transição da prevalência do modelo institucional para o familiar no Brasil, conforme previsão legal. Seria importante estudar os fatores que levam às regiões do país a apresentarem tanta disparidade, dentre os quais podemos destacar: (i) distintas tendências de aplicação da medida de acolhimento por parte de autoridades judiciárias, em detrimento de

outras medidas previstas no ECA; e (ii) eventuais dificuldades enfrentadas pelos serviços de acolhimento na promoção da reintegração familiar via família de origem ou adoção; (iii) efetiva disponibilidade da oferta de serviços de acolhimento no território frente à demanda apresentada.

A estratégia de regionalização é outro aspecto do reordenamento que merece ser revisto. A partir de 2013 a gestão estadual se responsabilizou por organizar a oferta de serviços de acolhimento para municípios sem oferta própria suficiente para atender a própria demanda. Antes disso, em 2010, os governos estaduais chegaram a ofertar 86 SAI próprios, com 1.275 acolhidos, operados em 20 unidades federativas. No entanto, em 2018 havia apenas 22 serviços estaduais, com 508 acolhidos, restritos a oito estados. Ou seja, além de se desincumbirem da oferta própria de SAI, cada vez menos os entes estaduais têm optado por essa forma de suprir a demanda dos municípios de menor porte.

Preocupa o fato de, em 2018, 16% dos que estão em atendimento nos SAI, estejam em unidades com mais acolhidos do que vagas disponíveis. Algo também parece ocorrer em relação às casas-lares, cuja própria média de vagas disponibilizadas (12,7) extrapola o limite definido para essa modalidade de SAI, fixado em 10 vagas. É fundamental investigar o perfil dessas unidades para distinguir as causas possíveis afinal um número de usuários superior à capacidade do equipamento dificulta a prestação adequada do serviço.

No que tange à oferta do serviço em si, o período analisado se caracteriza pela maior frequência na promoção de atividades como a orientação familiar, a reunião com grupo de famílias e a visitação da equipe técnica à família do acolhido. Além disso, os dados apontam para um crescimento das inter-relações entre as unidades de acolhimento e os órgãos do SGD. Tal movimento vai ao encontro dos princípios do direito à convivência familiar e da abertura institucional preconizados no PNCFC. No caso do judiciário, o percentual de visitas é, ainda, bastante baixo. Por outro lado, o envio de relatórios semestrais ao judiciário por parte das unidades – recomendação do próprio PNCFC e exigência legal – avançou fortemente nos últimos anos, chegando a uma quase universalização da atividade em 2018. Observa-se também uma abertura cada vez maior das unidades para os Conselhos Tutelares, os CRAS, os CREAS, os serviços de educação e de saúde de forma geral.

Ainda assim, as unidades de acolhimento seguem insuficientemente integradas ao Sistema de Garantia e Direitos de Crianças e Adolescentes como um todo. Devem ser envidados maiores esforços para a sua integração, os quais poderiam ser potencializados pelo estabelecimento de protocolos mínimos de entendimento entre as instâncias no nível nacional (CNJ, CNMP, DPU, MMFDH, SNAS/MC) para definição de responsabilidades e facilitação da atuação coordenada na ponta, inclusive com intercâmbio de dados e informações, como

apontado acima. É digno de nota, particularmente, a articulação com o CREAS, tanto pelo crescimento observado nos últimos anos nos contatos entre SAI e CREAS, como pelo potencial de solidificar o referenciamento dos abrigos e casas-lares no âmbito do SUAS, a partir da incorporação de protocolos mais claros de corresponsabilidade.

No que tange à responsabilidade do poder público em promover os direitos básicos de indivíduos em fase peculiar de desenvolvimento sob sua tutela, observa-se um crescimento na participação das crianças e adolescentes nas tomadas de decisões que dizem respeito às suas vidas, ainda que não tenhamos informações acerca de como essa participação se dá – o que também poderia ser objeto de investigação específica. De qualquer sorte, os planos individuais de atendimento (PIA) se destacam como instrumento fundamental à prestação de um serviço mais humanizado. Chama atenção, entretanto, que a convivência familiar e comunitária nem sempre seja objeto central desses planos: em 2014, 19,5% dos mesmos não registraram vínculos comunitários; 11,4% não registraram relacionamentos intrafamiliares; 14% não planejaram a participação da família de origem durante o acolhimento; 13,2% não previram o acompanhamento da família de origem; e 31,5% não envolveram um plano de ação com a família do acolhido.

Observa-se, ao longo dos anos, um crescimento contínuo da proporção de acolhidos com tempo de permanência inferior a um ano, e uma queda progressiva daqueles acolhidos por mais de dois anos. O teste de hipóteses indicou correlação entre um menor tempo de acolhimento na unidade e a realização, pela unidade, de certas atividades, com destaque para as visitas domiciliares às famílias dos acolhidos, a realização de reuniões com grupos de famílias, o atendimento psicossocial individualizado e o acompanhamento escolar. Chama atenção que a participação dos acolhidos na discussão das rotinas da unidade também se relacione com menor tempo de acolhimento. Nota-se, ainda, uma correlação entre unidades com menor tempo médio de permanência por acolhido e unidades que realizam o acompanhamento deste após o seu desligamento. Por sua vez, unidades que não sabem sequer se alguém faz esse acompanhamento tem tempo de permanência maior. Um avanço nesse sentido, seria a integração de informações de bases de dados do Ministério da Cidadania (Prontuário SUAS - Acolhimento e Cadastro Único) e do CNJ (SNA), que permitissem a compreensão das trajetórias das crianças e dos adolescentes acolhidos e a identificação de fatores que podem favorecer ou dificultar a retomada exitosa do convívio familiar - pela reintegração familiar ou adoção.

Com relação ao acompanhamento do desligamento, três questões são importantes: quem o faz, por quanto tempo, e de que forma. Infelizmente, não temos informações que nos auxiliem

a responder a terceira questão, tema que seria interessante incorporar em edição futura do Censo SUAS. Observa-se uma convergência para um período de acompanhamento de 6 meses, tempo médio adotado por 73,7% das unidades em 2018. Esse período converge com o parâmetro proposto pelas Orientações Técnicas do serviço, o que pode explicar o processo de convergência.

Para além de adentrar as especificidades do acolhimento institucional ou familiar das crianças e adolescentes afastados da convivência com a família de origem, vale registrar, enfim, a cobertura significativa alcançada por estes serviços. Em 2018, 2.010 municípios (36,1%) contavam com alguma oferta, os quais cobriam 80,3% da população brasileira. Os perfis de oferta encontrados foram os mais variados. A maior parte (1.488) ofertava apenas SAI. Alguns (167) ofertavam apenas SAF. Outros (132) não possuíam oferta própria, mas estavam vinculados a alguma oferta regionalizada. Embora menos frequente, foi possível encontrar municípios com perfis mistos de oferta.

Ainda que a cobertura em termos de vagas revele que os serviços de acolhimento de crianças e adolescentes cubram boa parte do seu público alvo segundo o parâmetro de 50 vagas para cada 100 mil habitantes de 0 a 17 anos (medida apenas para SAI neste relatório), a oferta do serviço continua como exceção nos municípios menores. A maior parte dos 3.560 municípios que não possui oferta alguma são de pequeno porte I (86%) e II (12,8%), com vazios de oferta encontrados sobretudo nas regiões Norte e Nordeste, mesmo que estas sejam as regiões que mais criaram serviços e vagas entre 2010-2018. Apontar estratégias para fazer chegar o serviço de acolhimento de crianças e adolescentes aos 19,7 % da população que residem nestes municípios restantes é, deste modo, outro desafio importante que a atualização do PNCFC deve enfrentar. Avanços nessa direção não podem estar descolados da priorização prevista no Estatuto do acolhimento em famílias acolhedoras.

- Serviço de acolhimento para egressos dos serviços de acolhimentos de crianças e adolescentes

Os resultados encontrados sobre a implantação dos serviços de Repúblicas para Jovens de 18 a 21 anos foram pouco alentadores. Em 2018, existiam apenas 30 unidades desse serviço em todo o Brasil. Somente 19 municípios ofertavam essa modalidade, que estavam presentes em apenas 09 estados e três regiões. Nas regiões Norte e Centro-Oeste, o Censo SUAS não registrou nenhuma unidade. A insignificante oferta desse serviço está em flagrante desacordo com as orientações técnicas para os serviços de acolhimento de crianças e adolescentes, aprovadas em 2009 pelo Conanda e o CNAS e com as necessidades de proteção destes jovens.

Apesar de as orientações técnicas destacarem não ser necessária a instalação de Repúblicas em municípios com demanda insuficiente, essa também estabelece que, nesse caso, deve existir oferta em localidades próximas às unidades onde os jovens estavam acolhidos. Além disso, os jovens devem receber os meios necessários para visitarem seu antigo município, a fim de que sejam mantidos seus laços de convivência.

Em relação às vagas ofertadas e à quantidade de jovens acolhidos nas Repúblicas existentes, os dados revelaram a existência de ociosidade na ocupação. Essa característica foi observada em todas as regiões, exceto nas regiões Norte, e Centro-Oeste onde não foi identificada oferta alguma desse serviço. De um total de 244 vagas ofertadas, apenas cerca de 60% estavam ocupadas, o que não se coaduna com a quantidade de jovens maiores de 18 a 21 anos (538), que ainda se encontravam vivendo em serviços de acolhimento para crianças e adolescentes de todo o Brasil. Em vista disso, a análise levanta três hipóteses não excludentes que podem explicar esse aparente paradoxo. A primeira é que as vagas ociosas podem estar localizadas em municípios distantes dos serviços de acolhimento onde se encontram acolhidos os jovens maiores de 18 anos, inviabilizando a transferência dos mesmos. A segunda refere-se às dificuldades enfrentadas pelas equipes técnicas nas tarefas de preparação gradativa, dos adolescentes para a vida fora da instituição. E, finalmente, a terceira remete à preferência dos adolescentes e jovens acolhidos. Nesse caso, é possível que as Repúblicas sejam pouco atrativas como moradia aos jovens, ao ponto em que esses prefiram buscar, por conta própria, outras alternativas de moradia.

A preparação para o desligamento pelo alcance da maioridade requer que as equipes técnicas consigam ampliar a escolaridade e a qualificação profissional dos adolescentes a fim de aumentar suas chances de empregabilidade. Dessa forma, preparar os adolescentes para a vida autônoma fora da instituição não é tarefa fácil, inclusive pelas maiores dificuldades emocionais devido ao elevado tempo que passaram institucionalizados. Os dados do Censo SUAS 2018 revelaram grande diversidade nas ações desenvolvidas para os jovens que vivem nas Repúblicas. Todavia, a partir dos dados disponíveis, não foi possível identificar esforço importante no desenvolvimento de ações de qualificação e capacitação profissional que pudessem aumentar a empregabilidade dos mesmos e com isso contribuírem para a sua independência e autonomia.

Outro ponto relevante em relação às Repúblicas é a demanda potencial desses serviços, que deve ser pensada não apenas em relação aos jovens que já completaram 18 anos, mas também em consideração aqueles de 16 a 17 anos que estão prestes a completar a maioridade. Estima-se com base nos censos anteriores que, em média, a cada dois anos, a demanda potencial

pelos serviços de Repúblicas alcance a ordem de 3,9 mil vagas. No entanto, tomando como exemplo os dados de 2018, quando apenas 152 jovens foram transferidos para as Repúblicas e 538 continuaram vivendo nas instituições de acolhimento, pode-se afirmar que se conhece o destino de menos de 20% dos jovens egressos dos serviços de acolhimento. Qual teria sido o destino dos demais jovens desligados por maioridade? Teriam conseguido uma família? Teriam alcançando a autonomia para se auto sustentarem, arcando com sua própria sobrevivência? Ou estariam vivendo nas ruas e enfrentando outros tipos de vulnerabilidades e riscos?

É fundamental que tanto o SUAS quanto o SGD tenham informações sobre o destino desses jovens que foram separados de suas famílias de origem por ações do Estado que visavam protegê-los e garantir-lhes o exercício do direito à convivência familiar. Como se fracassou no objetivo da retomada do convívio, pela reintegração familiar ou encaminhamento para adoção, é necessário que o Estado continue, por um tempo maior, provendo as garantias e as seguranças necessárias aos jovens que completam a maioridade dentro das instituições. Assim, sugere-se que o conhecimento e o acompanhamento destas trajetórias após o desligamento, assim como o acesso dos egressos de serviços de acolhimento a políticas mais consistentes de suporte e apoio, integrem a perspectiva de atualização do PNCFC.

No que se refere à disponibilidade de informações dos acolhidos é mister notar que uma série de informações relacionadas ao seu perfil, incluindo os motivos para o acolhimento, não estão disponíveis no Censo SUAS, de sorte que seria relevante a integração de registros administrativos já disponíveis como o: i. Prontuário Acolhimento; ii. Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento, sob guarda do Conselho Nacional de Justiça; e iii. Cadastro Único para Programas Sociais. Também cabe a realização de levantamentos específicos sobre segmentos dos acolhidos, como as realizadas pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP, 2013) ou idealizada pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Curitiba/PR (Januário, Mottin, Provenzano, 2017). Nesse sentido, a busca da interoperabilidade das bases e, a partir disso, a criação de sistemas de indicadores nacionais, podem contribuir para consolidação da função da vigilância socioassistencial no sentido do monitoramento e avaliação dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes, especialmente no que se refere: ao perfil dos acolhidos e suas famílias; das condições que levam ao rompimento dos vínculos, reintegração ao convívio familiar e tomada de decisão pela colocação em adoção; fatores de risco ao retorno aos serviços de acolhimento após tentativa de reintegração familiar ou adoção; além de estudos qualitativos sobre respectivas trajetórias.

Em suma, mesmo que os avanços sejam muitos e significativos, permanecem desafios a serem observados no processo de atualização do PNCFC que se vislumbra. Deve-se buscar a

consolidação das novas modalidades de acolhimento criadas no bojo do Plano, tais como as famílias acolhedoras e as Repúblicas, as quais seguem muito aquém do necessário. Ainda temos grande dificuldade em fazer com que a oferta de serviços de acolhimento, institucional e familiar chegue em todos os municípios, independente do porte. Para tanto, é necessária a continuidade dos processos de regionalização e de expansão qualificada iniciados em 2013. No tocante à qualidade do atendimento é importante investir no aprimoramento dos planos individuais e no acompanhamento caso-a-caso, com ênfase nos meios para alcançar o objetivo de reintegração familiar ou, na sua impossibilidade, encaminhamento para adoção, ao mesmo tempo em que se investe na participação dos acolhidos na vida comunitária e no fortalecimento da autonomia e na preparação dos adolescentes para o desligamento do serviço. É fundamental também obter mais informações a respeito do perfil dos acolhidos a fim de melhor direcionar os programas e serviços socioassistenciais existentes, assim como os recursos das demais políticas em prol da promoção de seu desenvolvimento saudável e acesso a direitos. Afinal, o trabalho em rede contribui para abreviar o tempo de acolhimento, restituir o convívio familiar às crianças e aos adolescentes e assegurar a proteção a seu desenvolvimento e direitos enquanto a medida protetiva de acolhimento se faz necessária.

O presente relatório mostra que, no que tange ao reordenamento dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes, o PNCFC trouxe frutos concretos na ampliação do acesso ao direito à garantia da convivência familiar e comunitária das novas gerações. No entanto, não se pode perder de vista que a superação dos desafios sinalizados nesta e em outras avaliações depende da continuidade do investimento e aprimoramento tanto dos serviços e benefícios socioassistenciais, quanto da atuação e aprimoramento das demais políticas que integram o SGD e do Sistema de Justiça.

REFERÊNCIAS

ASSIS, Simone; FARIAS, Luís Otávio (orgs). **Levantamento nacional das crianças e adolescentes em serviço de acolhimento**. São Paulo, Hucitec, 2013. 367p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, Secretaria Nacional de Assistência Social 2005.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma operacional básica – NOB/SUAS**. Brasília: MDS. 2005.

_____. **Plano nacional de promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária.** Conselho Nacional dos direitos da Criança e do Adolescente; Conselho Nacional de Assistência Social CONANDA/CNAS, Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2006.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes**. Brasília, Secretaria Nacional de Assistência Social. 2009.

CALMON, Paulo, e Costa, Arthur Trindade Maranhão. Redes e governança das políticas públicas. **RP3-Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, 1, 2013.

CORES, Giuliana Hernandes. **Reordenamento Institucional – um estudo comparativo.** Monografia de especialização em gestão em direitos humanos. Brasília, Enap, 2014.

CNMP, 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, CNMP, 2013. Disponível em: https://bit.ly/2Vc8SpB. Acesso em 23 Jun 2020.

FERRAZ, Joana, D., Joel de Lima Pereira Castro Junior, Fernando Oliveira Vieira, E Wagner Cordeiro. "O funcionamento do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM) nas áreas de vulnerabilidade social no Rio de Janeiro." *Revista de Políticas Públicas* 15, no. 2 (2012): 277-286.

FONSECA, C; CARDARELLO, A. Direitos dos mais e menos humanos. **Horizontes antropológicos**, 5, 10, 1999. pp. 83-121.

GOFFMAN, Erving. **Manicômios, prisões e conventos**. Ed. Perspectiva. São Paulo. 2005.

HOAGLIN, David C., Boris IGLEWITZ; John W. TUKEY. Performance of some resistant rules for outlier labeling. *Journal of the American Statistical Association,* 81, no. 396 (1986): 991-999.

JANUÁRIO, E. M. U., MOTTIN, F; PROVENZANO, M. H. **Diagnóstico da realidade social da infância e juventude do município de Curitiba**. Volume 2: O Direito à Convivência Familiar: Acolhimento e Adoção. 1º Edição, Curitiba, PR – Núcleo Criativo Painel. 2017. Disponível em: https://diagnosticossociais.com.br/assets/cwb/2018/09/Volume-2.pdf

LEITE, C.C.; IMPERIAL, O. E. Da doutrina da situação irregular à doutrina da proteção integral: aspectos históricos e mudanças paradigmáticas. **Juizado da Infância e da Juventude**, 5, 2005. pp. 9-24.

NUNES, Mariana M. C. A. Acolhimento institucional e acolhimento familiar: uma análise sobre os desafios e entraves na implementação do Família Acolhedora em São Luís – MA. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas/CCSO, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2020.

ONU. Diretrizes de Cuidados Alternativos à Criança. ONU, 2009. Disponível em: https://bit.ly/3fd9Day. Acesso em: 29 Abr 2020.

PEREIRA, J. M. F. NERIS, M. de S. M., MELO, A. A. C. A. **O Direito à Convivência Familiar e Comunitária na Agenda Pública no Brasil**. Anais do III Seminário Internacional de Acolhimento Familiar, Campinas, São Paulo, 20 a 23 de novembro de 2019. Paulus Editora. No prelo.

SILVA, Enid Rocha Andrade (org). **O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil**. Brasília, IPEA/CONANDA, 2004.

SILVA, Roberto da. Os filhos do governo: a formação da identidade criminosa em crianças órfãs e abandonadas. Vol. 137. Pedagogia Social, 1997.

_____. Apud Ministério da Assistência Social, **Comitê para o Reordenamento dos Abrigos. Subsídios para a reflexão na aplicação da medida e funcionamento de programas em regime de abrigo**. Brasília, 2003 (não publicado)

TORQUATO, M. RIZZINI, I. COUTO, R. BATISTUTA, J (Orgs). **Subsídios: Orientações metodológicas para acolhimento de crianças e adolescentes em situação de rua.** Associação Beneficente O Pequeno Nazareno e CONANDA. Brasília, DF, 2020.

UFMG, Universidade Federal de Minas Gerais. **Relatório Final.** Projeto de pesquisa de Desenvolvimento de Metodologias, Instrumentos e Análises para determinar os custos (fixos, variáveis e outros) relativos à prestação de serviços socioassistenciais. Núcleo Observatório de Custos e Economia da Saúde. Faculdade de Ciências Econômicas. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2018.

YÁNEZ, J. Leonardo. Os desafios do marco legal para a primeira infância. **BRASIL. Câmara dos deputados. Centro de Estudos e Debates Estratégicos. Avanços do marco legal da primeira infância. Brasília: SEGRAF**, p. 86-88, 2016.

TJSP, Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Relatório do Levantamento.** Adolescentes em Situação de Acolhimento Institucional que irão completar a maioridade. TJSP: São Paulo. 2018. Disponível em: https://bit.ly/2NqqDxj. Acesso em 23 Jun 2020.

LEGISLAÇÕES

BRASIL. LEI Nº 8.069, de 13 de julho de 1990. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Brasília, DF, jul 1990.

BRASIL. LEI Nº 8.742, DE 07 DE DEZEMBRO DE 1993. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**, Brasília, DF, dez 1993. Disponível em: https://bit.ly/3fSTdDs. Acesso em: 23 jun. 2020.

BRASIL. LEI Nº 12.010, DE 3 DE AGOSTO DE 2009. **Dispõe sobre adoção e dá outras providências**, Brasília, DF, ago 2009. Disponível em: https://bit.ly/3hW931Z. Acesso em: 23 jun. 2020.

BRASIL. LEI Nº 13.257, DE 8 DE MARÇO DE 2016. **Marco Legal da Primeira Infância**, Brasília, DF, mar 2016. Disponível em: https://bit.ly/2zWcmFm. Acesso em: 23 jun. 2020.

BRASIL. LEI Nº 13.509, DE 22 DE NOVEMBRO DE 2017. **Dispõe sobre adoção e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. a Consolidação das Leis do Trabalho e a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**, Brasília, DF, nov 2017. Disponível em: https://bit.ly/3eEjIfG. Acesso em: 23 jun. 2020.