



4098298



00135.231323/2023-12



Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania  
Gabinete do(a) Ministro(a) do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania

OFÍCIO Nº 680/2024/GM.MDHC/MDHC

Brasília, na data da assinatura.

A Sua Excelência o Senhor  
Deputado Federal LUCIANO BIVAR  
Primeiro-Secretário da Câmara dos Deputados  
Praça dos Três Poderes, Câmara dos Deputados, Edifício Principal  
70.160-900 Brasília/DF

[ric.primeirasecretaria@camara.leg.br](mailto:ric.primeirasecretaria@camara.leg.br)

**Assunto: Requerimentos de Informação nº 3.030/2023, nº 3.036/2023, nº 3.097/2023 e nº 3.103/2023. Deputado Amom Mandel.**

Senhor Primeiro-Secretário,

1. Cumprimentando-o cordialmente, reporto-me ao Ofício 1ªSec/RI/E/nº 546 ([4040236](#)), dessa procedência, recebido neste Gabinete Ministerial em 28 de dezembro de 2023, que trata dos Requerimentos de Informação abaixo elencados, para, após análise, encaminhar a manifestação deste Ministério, na forma da documentação abaixo relacionada:

REQUERIMENTO DE INFORMAÇÃO	AUTORIA	UNIDADE	RESPOSTA	ANEXOS
nº 3.030/2023 ( <a href="#">4040238</a> )	Deputado Amom Mandel	Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	Ofício 95 ( <a href="#">4076237</a> )	<a href="#">4048738</a> ; <a href="#">4048741</a> ; <a href="#">4048743</a> ; <a href="#">4048746</a> ; <a href="#">4048753</a> ; e <a href="#">4048750</a>
nº 3.036/2023 ( <a href="#">4040239</a> )	Deputado Amom Mandel	Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	Ofício 119 ( <a href="#">4082156</a> )	--
nº 3.097/2023 ( <a href="#">4040240</a> )	Deputado Amom Mandel	Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos	Ofício 320 ( <a href="#">4087295</a> )	--
		Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos	Ofício 35 ( <a href="#">4087777</a> )	--
		Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	Ofício 149 ( <a href="#">4093089</a> )	--
		Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa	Ofício 70 ( <a href="#">4095599</a> )	--
		Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência	Ofício 121 ( <a href="#">4095619</a> )	--
		Secretaria Executiva	Ofício 334 ( <a href="#">4096541</a> )	Despacho 82 ( <a href="#">4095920</a> )
nº 3.103/2023 ( <a href="#">4040241</a> )	Deputado Amom Mandel	Secretaria Executiva	Ofício 6 ( <a href="#">4082597</a> )	---

2. Na oportunidade, ressalto que a resposta ao Requerimento nº 3.016/2023, apresentado também no Ofício dessa Primeira-Secretaria, está sendo respondida separadamente, por se tratar de autorias diferentes, em atendimento ao solicitado por Vossa Excelência na nota de rodapé do Ofício supramencionado.
3. Ao ensejo, renovo votos de estima e consideração, permanecendo à disposição para sanar eventuais dúvidas.

Atenciosamente,

SILVIO LUIZ DE ALMEIDA  
Ministro de Estado dos Direitos Humanos e da Cidadania



Documento assinado eletronicamente por **Silvio Luiz de Almeida, Ministro de Estado dos Direitos Humanos e da Cidadania**, em 02/02/2024, às 14:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

[https://pml.leg.br/sei/controlador.php?acao=documento\\_visualizar&acao\\_origem=avore\\_visualizar&id\\_documento=4456911&infra\\_sistema...](https://pml.leg.br/sei/controlador.php?acao=documento_visualizar&acao_origem=avore_visualizar&id_documento=4456911&infra_sistema...)



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.mdh.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **4098298** e o código CRC **564F0039**.

Referência: Caso responda este ofício, indicar expressamente o Processo nº 00135.231323/2023-12

SEI nº 4098298

Esplanada dos Ministérios - Bloco A 4º Andar - Bairro Zona Cívico-Administrativa - Telefone:  
CEP 70054-906 Brasília/DF - <http://www.mdh.gov.br>

Criado por [jeeser.almeida](#), versão 1 por [jeeser.almeida](#) em 01/02/2024 14:23:54.

2384107



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

[https://sei.mdh.gov.br/sei/controlador.php?acao=documento\\_visualizar&acao\\_origem=arvore\\_visualizar&id\\_documento=4456911&infra\\_sistema...](https://sei.mdh.gov.br/sei/controlador.php?acao=documento_visualizar&acao_origem=arvore_visualizar&id_documento=4456911&infra_sistema...)

# CONEXÕES PRÓ-CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA



Esta publicação apresenta fluxos e recomendações para o fortalecimento do direito à convivência familiar e comunitária nas temáticas:

- \* Crianças e adolescentes com pais e mães privados de liberdade;
- \* Mulheres gestantes e com criança na primeira infância em situação de rua;
- \* Acolhimento Institucional e
- \* Família Acolhedora

Realização



Apoio



SECRETARIA NACIONAL DOS  
DIREITOS DA CRIANÇA  
E DO ADOLESCENTE

MINISTÉRIO DA  
MULHER, DA FAMÍLIA E  
DOS DIREITOS HUMANOS



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/?codArquivoTeor=2384107>

# **CONEXÕES PRÓ-CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA**

## **PARTE 2**



# **RELATÓRIO FINAL**

## **Projeto**

### **“Conexões Pró-Convivência Familiar e Comunitária”**



## **CAPÍTULO 3 - ACOlhIMENTO INSTITUCIONAL**

### **ACOLHIMENTO NO BRASIL:**

Os Serviços de Acolhimento Institucional e Familiar são políticas públicas de Proteção Social Especial, conforme previsto no Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Esses Serviços estão ancorados em normativas internacionais<sup>47</sup> e nacionais específicas<sup>48</sup>, de forma a legitimar a sua execução.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 trouxe avanços na política de proteção à infância e adolescência e introduziu no ordenamento jurídico a “Doutrina da Proteção Integral”.

O acolhimento de crianças e adolescentes visa garantir, em caráter excepcional e provisório, por meio de medida protetiva, (ECA, Art. 101) a proteção e os cuidados necessários. Essa medida é aplicada pela autoridade judiciária, por motivo de abandono ou por impossibilidade temporária dos pais ou outros familiares/responsáveis em cumprirem a função de proteção e de cuidados para com os filhos.

A principal função desses Serviços, além da proteção provisória, é prover a reunificação das crianças e adolescentes às suas famílias e comunidade, estando estes em condições de exercer o cuidado e proteção a essas pessoas em condição peculiar de desenvolvimento. Os Serviços de Acolhimento devem trabalhar a família de origem na perspectiva da reintegração da criança/adolescente ao seu contexto familiar. Quando, apesar de todos os esforços, não for possível a reintegração à sua família de origem ou extensiva, deve-se buscar a colocação em família substituta e, ainda que os adolescentes não sejam adotados, é importante fortalecer o processo de autonomia de vida.

Os Serviços podem ser executados por órgãos governamentais ou por organizações da sociedade civil legalmente formalizadas e cadastradas nos devidos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e Conselhos de Assistência Social.

### **MODALIDADES DE ACOlhIMENTO**

As modalidades de acolhimento são definidas na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução do CNAS/MDS nº 109/2009): Abrigos Institucionais, Casa-Lar, Serviços de Acolhimento em Família Acolhedora e República de Jovens (BRASIL, 2009b).

- **Abrigo:** Acolhimento provisório com capacidade máxima para 20 crianças e adolescentes por unidade. O serviço deve ter aspecto semelhante ao de uma residência e estar inserido na comunidade, em áreas

<sup>47</sup> Em 20 de novembro de 2009, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), comemorando o vigésimo aniversário da Convenção sobre os Direitos da Criança, aprova as Diretrizes das Nações Unidas sobre Emprego e Condições Adequadas de Cuidados Alternativos com Crianças, visando aprimorar a implementação daquela convenção e das disposições relevantes de outros instrumentos internacionais referentes à proteção e ao bem-estar das crianças privadas de cuidados parentais ou que correm o risco de vir a assim se encontrar.

<sup>48</sup> Constituição Federal (art. 226, 227); Estatuto da Criança e do Adolescente; Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução nº 109/2009 do CNAS); Orientações Técnicas: serviços de acolhimento para crianças e adolescentes (Resolução Conjunta nº 1, do CNAS e do CONANDA 2009); Lei do Direito à Convivência Familiar e Comunitária (Lei 12.010/2009); Audiências concentradas (Provimento nº 32, em 24 de junho de 2013 do Conselho Nacional de Justiça); Plano de Acolhimento (Resolução nº 23 /2013 do Conselho Nacional de Assistência Social); Orientações para a Elaboração do Plano de Acolhimento – 2017 (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS); Marco Legal da Primeira Infância - Lei 13.257/2016; Lei 13.509, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre o apadrinhamento afetivo, profissional, financeiro ou institucional.



residenciais, oferecendo ambiente acolhedor e condições institucionais para o atendimento com padrões de dignidade.

- **Casa-Lar:** Acolhimento provisório oferecido em unidades residenciais, com capacidade máxima para 10 crianças e adolescentes por unidade, nas quais pelo menos uma pessoa ou casal trabalha como educador/cuidador residente – em uma casa que não é a sua – prestando cuidados a um grupo de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar.
- **República para jovens egressos:** serviço de acolhimento indicado prioritariamente a jovens que passaram anteriormente por serviços de acolhimento para crianças e adolescentes e que oferece apoio e moradia a jovens de 18 a 21 anos. Cada unidade, residência inclusiva, comporta até seis pessoas.
- **Família Acolhedora:** serviço que organiza o acolhimento de crianças ou adolescentes, em residências de famílias acolhedoras cadastradas. Para fazer parte do serviço, as famílias devem passar por um processo de seleção, capacitação e acompanhamento. O serviço proporciona o atendimento em ambiente familiar, garantindo atenção individualizada e convivência comunitária. Em cada família acolhedora são recebidas uma criança ou adolescente por vez, exceto quando se tratar de grupo de irmãos.

Quaisquer que sejam as modalidades de acolhimento, seus propósitos estão baseados nos princípios da excepcionalidade e da provisoriedade do afastamento do convívio familiar, bem como da preservação e do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. A garantia do acesso e respeito à diversidade e não discriminação, a oferta de atendimento personalizado e individualizado, a garantia da liberdade de crença e religião, e o respeito à autonomia da criança e do adolescente também são pilares do atendimento nos Serviços de Acolhimento (CONANDA/CNAS, 2009).

## MODALIDADES ESPECÍFICAS DE ACOLHIMENTO

Há ainda outras modalidades específicas de acolhimento que são importantes para a garantia do direito à convivência familiar e comunitária. Porém, essas modalidades não estão previstas nos documentos oficiais. São elas:

- **Acolhimento conjunto mãe/criança<sup>49</sup>**

A oferta de serviços de saúde e/ou assistência social que acompanhem ou compartilhem com a mãe o cuidado à criança deve ser garantida pelos gestores, a fim de proporcionar, sempre que possível, o não rompimento dos vínculos familiares e garantir o cuidado e proteção que a criança necessita, prevenindo situações de abandono, negligência e violência em relação à criança.

- **Acolhimento para adultos e famílias<sup>50</sup>**

Acolhimento provisório com estrutura para acolher com privacidade pessoas do mesmo sexo ou grupo familiar. É previsto para pessoas em situação de rua e desabrigo por abandono, migração e ausência de residência ou pessoas em trânsito e sem condições de auto sustento.

- **Acolhimento para refugiados**

Segundo a ACNUR (Agência da ONU para Refugiados), refugiados “São pessoas que estão fora de seu país de origem devido a fundados temores de perseguição relacionados a questões de raça, religião,

<sup>49</sup> Nota Técnica Conjunta MDS/Ministério da Saúde nº 01/2016.

<sup>50</sup> Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais – Resolução 109/2009.



nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou opinião política, como também devido à grave e generalizada violação de direitos humanos e conflitos armados”.

O acolhimento específico para refugiados não está indicado nas tipificações dos serviços socioassistenciais, bem como não se tem uma normatização específica quanto ao conceito de refugiados para crianças na legislação brasileira. Pela alta demanda a partir de 2014, as crianças e suas famílias migrantes têm sido acolhidas nos espaços de acolhimento para adultos e famílias. Segundo Aurora, (2016)<sup>51</sup>:

...crianças, reconhecidamente vulneráveis em face da sua peculiar condição de pessoa em desenvolvimento, tornam-se hipervulneráveis quando, somado a isso, sofrem ou temem perseguição por motivo de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, não tenham nacionalidade e encontrem-se fora do país onde tiveram residência habitual e não possam ou não queiram regressar ou, ainda, quando sofrem ou temem sofrer grave e generalizada violação de direitos humanos, sendo obrigadas a deixar o país de sua nacionalidade. (Aurora, 2016)

A Resolução nº 1, de agosto de 2017, do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), Comitê Nacional para Refugiados (Conare), Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e Defensoria Pública da União (DPU)<sup>52</sup>, estabelece procedimentos de identificação preliminar, atenção e proteção para crianças e adolescentes desacompanhados ou separados. Esta importante normativa garante o direito à convivência familiar, a não separação compulsória e os direitos fundamentais previstos na legislação brasileira na defesa e proteção das crianças e adolescentes, garantindo a absoluta prioridade e agilidade, e respeito à identidade cultural.

O acolhimento para adultos e famílias tem se adaptado para acolher as crianças e adolescentes com seus familiares em contexto de migração. Também outros esforços nacionais e internacionais contribuíram com o Guia de Atendimento aos Migrantes, Refugiados, Vítimas de Tráfico de Pessoas e Brasileiros Retornados em Situação de Vulnerabilidade e em Áreas de Fronteira<sup>53</sup>, documento que auxilia no fluxo de atenção às famílias migrantes e acesso a políticas públicas.

Com a inclusão do refugiado na rede de proteção social, amplia-se o conceito de acolhimento, e reforça-se seu caráter de proteção, reintegração e reinserção social, garantindo também ao refugiado condições para sua inclusão social. Cabe ressaltar que as crianças, adolescentes e famílias que adentram o País como refugiados, também enfrentam diversas vulnerabilidades, preconceitos e violações dos direitos humanos, motivo pelo qual o acolhimento se torna um serviço temporário necessário. Considerando o acolhimento como meio de proteção e alavanca para inclusão social como superação da vulnerabilidade, são as famílias pobres as mais suscetíveis a um acolhimento.

- **Casa de Passagem para Indígenas:**

Outro importante acolhimento não previsto nas orientações técnicas, e quase inexistentes no País, são as **casas de passagens para os povos indígenas**. Uma das poucas experiências está em Curitiba/PR. Fundada em 2015, por uma iniciativa do Ministério Público, é um espaço destinado ao acolhimento de famílias indígenas, muitas delas com crianças e adolescentes, que se encontram em situação de rua e vão à capital paranaense para venda de artesanato.

Segundo uma definição técnica das Nações Unidas, de 1986: “ as comunidades, os povos e as nações indígenas são aqueles que, contando com uma continuidade histórica das sociedades anteriores à invasão e

<sup>51</sup> Aurora é o pseudônimo de Laís Santos Oliveira, defensora pública, ganhadora do 6º Prêmio da AMAERJ (Associação dos Magistrados do Rio de Janeiro) Patrícia Acioli de Direitos Humanos, com o artigo: “Crianças refugiadas no Brasil: um olhar prospectivo quanto aos aspectos jurídicos e políticos da proteção conferida pelo Estado brasileiro”, 2016.

<sup>52</sup> Disponível em: <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=18/08/2017&jornal=1&pagina=37&totalArquivos=320>>

Acesso em: 23 de nov. de 2019.

<sup>53</sup> International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)





à colonização que foi desenvolvida em seus territórios, consideram a si mesmos distintos de outros setores da sociedade, e estão decididos a conservar, a desenvolver e a transmitir às gerações futuras seus territórios ancestrais e sua identidade étnica, como base de sua existência continuada como povos, em conformidade com seus próprios padrões culturais, as instituições sociais e os sistemas jurídicos”. (ONU, 1996)

Segundo Luciano (2006), “entre os povos indígenas existem alguns critérios de autodefinição mais aceitos, embora não sejam únicos e nem excludentes”.

- Continuidade histórica com sociedades pré-coloniais.
- Estreita vinculação com o território. Sistemas sociais, econômicos e políticos bem definidos.
- Língua, cultura e crenças definidas. Identificar-se como diferente da sociedade nacional.
- Vinculação ou articulação com a rede global dos povos indígenas.

Neste estudo, Luciano (2006) aponta que segundo os dados da FUNASA (Fundação Nacional de Saúde) de 2002, o contingente populacional de habitante das terras indígenas reconhecidas pelo governo brasileiro e cadastrados pelo Sistema é de 374.123 índios, distribuídos em 3.225 aldeias, pertencentes a 291 etnias, e falantes de 180 línguas, divididas por 35 grupos linguísticos (FUNASA, Relatório DESAI, 2002). Dos 374.123 indígenas atendidos pela FUNASA, 192.773 são homens e 181.350 são mulheres.

Vale ressaltar, que de acordo com o CENSO 2010 do IBGE, os números são maiores, pois foram considerados também os povos que ainda não têm suas terras reconhecidas. Sendo assim, foram contabilizados 896,9 mil indígenas de 305 etnias diferentes.

No Brasil, vivenciamos ainda uma forte discriminação e preconceitos contra os povos indígenas, segundo Luciano (2006):

“...existem uma série de ambiguidades e contradições ainda hoje presentes no imaginário da sociedade brasileira e dos próprios povos indígenas. A sociedade brasileira majoritária, permeada pela visão evolucionista da história e das culturas, continua considerando os povos indígenas como culturas em estágios inferiores, cuja única perspectiva é a integração e a assimilação à cultura global. Os povos indígenas, com forte sentimento de inferioridade, enfrentam duplo desafio: lutar pela autoafirmação identitária e pela conquista de direitos e de cidadania nacional e global”. (LUCIANO, 2006)

Por questões de disputa de terra e uma cultura preconceituosa, os indígenas que estão de passagem pelas capitais, para venda de artesanato como fonte de subsistência, são entendidos como em situação de vulnerabilidade. Além disso, como a cultura indígena é comunitária, muitas destas famílias vêm com seus filhos para a cidade. Cabe ao poder público proporcionar condições sociais de apoio para estas famílias, inclusive com oferta do serviço de Casa de Passagem para a temporada de venda dos artesanatos.

Diante deste breve cenário, é necessário implementar Casa de Passagem para indígenas nas regiões de maior incidência deste fenômeno.

Neste documento apresentaremos ainda as preocupações com as crianças indígenas em acolhimento.

O presente documento propõe *discutir algumas etapas dos procedimentos do acolhimento institucional* de crianças e adolescentes e os aspectos relevantes que refletem as dificuldades de execução desse serviço, considerando o contexto pós Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito à Convivência Familiar e Comunitária (2006)<sup>54</sup>. Serão apresentadas recomendações, fluxos ou etapas de

<sup>54</sup> O Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC), como ficou conhecido, “é resultado de um processo participativo de elaboração conjunta, envolvendo representantes de todos os poderes e esferas de governo, da sociedade civil organizada e de organismos internacionais, os quais compuseram a Comissão Intersetorial que elaborou os subsídios apresentados ao Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA e ao Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS.” (BRASIL, 2006).



procedimentos, de forma a romper com a cultura da institucionalização e ampliar o fazer dos atores dessas políticas públicas na garantia do direito que meninas e meninos possuem de viver em família.

Este documento foi elaborado compreendendo a seguinte estrutura:

- a) O contexto social brasileiro e sua relação com a institucionalização.
- b) Análise dos dados sobre a temática de Acolhimento Institucional.
- c) Contexto Nacional sobre o Acolhimento Institucional – em três momentos: motivos para o acolhimento; o trabalho com as famílias; e os processos para o reagrupamento familiar.
- d) Desafios identificados pelo grupo de trabalho
- e) Fluxos e recomendações - Grupo de Trabalho.
- f) Propostas para órgãos governamentais e conselhos formuladores de políticas públicas.

## BREVES REFLEXÕES SOBRE AS DECISÕES DE ACOLHIMENTO

O acolhimento de crianças e adolescentes no Brasil está vinculado às condições sociais e a seus aspectos estruturais, tais como: desigualdade social, racismo estrutural e cultura de institucionalização. Essas condições refletem nas decisões nos procedimentos de acolhimento de meninos e meninas.

As decisões para a inclusão de crianças e adolescentes nos serviços de acolhimento tendem a ocorrer como forma de se interromper algum tipo de violência intrafamiliar, exercida sobre a criança/adolescente de forma reiterada. Mas também ocorrem por demonstração de poder estatal sobre as famílias, em geral, pobres, pretas e periféricas. Algumas vezes a própria família recorre ao Estado para que seus filhos sejam acolhidos desejando que as suas necessidades básicas sejam garantidas. A pobreza não se constitui motivo de acolhimento (Art. 23, ECA), devendo essa família ser encaminhada aos serviços e programas oficiais ou comunitários de proteção, apoio e promoção à família (Art. 129, ECA).

A execução das etapas dos procedimentos do acolhimento deve estar amparada em uma cultura de convivência familiar e comunitária participativa, efetivada por novos fazeres e significados, amparada no superior interesse da criança e do adolescente, e na crença do protagonismo da família e de sua capacidade em exercer o cuidado e a proteção. Essa proposta rompe com o acolhimento baseado na crença de que o cuidado estatal é melhor do que o proporcionado pela família.

Neste sentido, a medida protetiva de acolhimento deve ocorrer respeitando os vínculos e afetos existentes na vida da criança/adolescente, condição *sine qua non* para o desenvolvimento de uma identidade sólida, com base em cuidados protetivos e seguros.

Os serviços de acolhimento trazem em si mesmos um paradoxo: ao protegerem as crianças, tendem a violar o direito à convivência familiar e comunitária. Ainda que a criança ou adolescente esteja afastado de seu grupo familiar por medida judicial, é necessário valorizar a importância dos vínculos familiares e afetivos.

## O CONTEXTO SOCIAL BRASILEIRO E SUA RELAÇÃO COM A INSTITUCIONALIZAÇÃO

No Brasil, desde os tempos coloniais, em nome do “cuidado” e da “proteção”, crianças e adolescentes são separados de suas famílias e colocados em instituições.

O País fundou-se sobre três modelos sociais: o colonialismo, o patriarcado e o capitalismo, influenciando sobremaneira a lógica da proteção de crianças por via da institucionalização. O Brasil Colônia (séculos XVII e XVIII) importou da Europa, sobretudo da Santa Casa de Misericórdia de Lisboa, a roda dos



expostos<sup>55</sup>, legitimando o abandono de bebês recém-nascidos ou de crianças, e inaugurando aqui a cultura da institucionalização. Essa prática, bem como tantas outras posteriores de institucionalização, tem como fundamento uma visão de mundo patriarcal e capitalista, onde as famílias pobres e, em geral, chefiadas por uma mulher (sem a presença de um homem), são classificadas como “incompetentes” para proteger e educar sua prole.

A institucionalização de crianças e adolescentes, em sua maioria negras e pobres, sob cuidados massificados, sem se atentar para a subjetividade e a individualidade desses sujeitos, produz violações de direitos e negação a essas infâncias.

Ao longo de quatro séculos vem se observando transformações políticas e sociais que influenciam a prática dos acolhimentos de crianças e adolescentes no Brasil. Em 1927, se instituiu a primeira lei especificamente para o público infantoadolescente, o Código de Menores, também conhecido como Código Mello Matos, sendo revogado pelo Código de Menores de 1979 (Lei 6.697/1979), que inaugura a *Doutrina da Situação Irregular*. O Código de Menores (1927 / 1979) não trazia diretrizes referentes a todas as crianças brasileiras. Era voltado para as crianças consideradas em situação “irregular”, ou seja, expostas, abandonadas, mendigas, vadias. Estes eram os filhos das famílias empobrecidas, em geral, negros e pardos.

As mobilizações sociais ocorridas nos anos de 1980, marco dos movimentos pela Constituinte e por mais direitos sociais, que culminou na promulgação da Constituição Federal (1988) trouxe a voga novos paradigmas. No campo do direito de crianças e adolescentes inaugurou-se a *Doutrina da Proteção Integral*, estendendo direitos a todas as crianças brasileiras de forma integral e prioritária. A Lei 8.069/1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente, baseada no Art. 227 da Constituição Federal e na Convenção Sobre o Direito da Criança da Organização das Nações Unidas (ONU)<sup>56</sup>, regulamenta os direitos infantoadolescentes. O direito à convivência familiar e comunitária, um dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes, é reafirmado em tantas outras normativas e documentos oficiais, tais como: Lei Orgânica da Assistência Social (1993) e o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (2006).

A institucionalização do público infantil e adolescente sofreu grandes mudanças legais e de concepção. Passou a ser denominada acolhimento e a se constituir em uma medida excepcional e temporária, com prioridade à manutenção dos vínculos familiares e comunitários. O acolhimento está pautado em uma concepção de atendimento onde se deve privilegiar a manutenção dos vínculos familiares, o cuidado individualizado, o respeito à história pessoal e o olhar para a potencialidade das famílias.

No bojo dessas mudanças paradigmáticas, surge a proteção de crianças e adolescentes em famílias acolhedoras. Este serviço foi legalmente instituído na promulgação da Lei 12.010/2009, que alterou diversos artigos do ECA. O artigo 100, inciso VIII, legitima o Serviço de Família Acolhedora, que na prática já vinha sendo executado em alguns municípios do Brasil. O Serviço de Família Acolhedora organiza o acolhimento de crianças e adolescentes em residências de famílias que se disponibilizam a cuidar das mesmas quando precisam ser afastadas do convívio familiar por medida protetiva. Segue o mesmo critério de excepcionalidade e brevidade da medida protetiva de acolhimento institucional.

Os avanços alcançados nesses últimos 30 anos na Política de Assistência Social tiveram antecessores, tais como a universalização do Sistema de Saúde (Sistema Único de Saúde, Lei 8.080/1990 e 8.142/1990), Lei 9.394/1996 - LDB, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional e o Plano Nacional da Educação que teve sua primeira versão em 1998. O dispositivo do Controle Social, por meio dos Conselhos de Direitos, inaugurado na Constituição Federal de 1988, também contribuiu para os avanços, permitindo a

<sup>55</sup> Mecanismo em forma giratória, embutido em uma parede, em geral das Santas Casas de Misericórdia, onde eram colocadas as crianças abandonadas. Ao girar esse instrumento os bebês passavam para o interior da instituição, onde eram abrigados.

<sup>56</sup> “A Convenção sobre os Direitos da Criança é o tratado mais amplamente aceito na história universal. Também é o mais abrangente de todos os instrumentos legais em favor da promoção e da proteção da criança. Sua aprovação pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989, impactou legislações, programas e políticas no mundo todo, mudando a vida de milhões de crianças e adolescente.” (UNICEF, 2019)



participação paritária, com a representação de diversos segmentos sociais. Os Conselhos têm importante papel na formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas. O Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, nas esferas Federal, Estadual e Municipal, tem como foco deliberar resoluções e fazer valer as legislações e normativas que garantam os direitos infantoadolescentes. A Resolução 113/2006 do CONANDA, dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente e delibera que os Conselhos deverão aprovar parâmetros, planos, programas e projetos no âmbito dos direitos de crianças e adolescentes. Portanto, os planos temáticos, tais como: Plano de Enfrentamento à Violência Sexual, Situação Rua, Combate ao Trabalho Infantil, SINASE (Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo), e Primeira Infância, devem ser deliberados pelos Conselhos Nacionais, Estaduais ou Municipais, de acordo com sua abrangência.

As normativas, trouxeram resultados práticos com a implantação de serviços públicos alinhados com o novo paradigma da proteção integral, o que permitiu transformações significativas na vida das crianças brasileiras.

Outros avanços no contexto infantoadolescente brasileiro também acompanharam e influenciaram essas mudanças legislativas e práticas sobre o direito à convivência familiar e comunitária. Segundo o UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância (2019), nestas últimas décadas a taxa de mortalidade infantil caiu de 47% por mil nascidos vivos (1990) para 13% por mil nascidos vivos (2017); a taxa de desnutrição entre os anos de 1996 e 2006 reduziu em 50%. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD, 2015), os índices de trabalho infantil caíram entre os anos de 1992 e 2015 em 68%, o que representa 5,7 milhões de crianças e adolescentes, entre 5 e 17 anos de idade, retirados da condição de trabalho infantil. Houve também decréscimo no percentual de crianças e adolescentes fora da escola, passando de 19,6% (1990) para 4,7% (2017). O analfabetismo passou de 12,5% em 1990 para 1,4% em 2013 entre os brasileiros de 10 a 18 anos de idade, uma redução desse índice negativo de 88,8% (PNAD, 2013). Há 30 anos, apenas 66% das crianças brasileiras eram registradas no mesmo ano de seu nascimento; em 2013, esse percentual passou a ser de 95%, segundo dados da PNAD (2013).

Os avanços na Política de Assistência Social foram relevantes com a ampliação da oferta de atendimento à população com a criação de 8.292 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS); 2.577 Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS); e 5.589 instituições de acolhimento, segundo o CENSO SUAS (2017). O êxito das ações da Proteção Social Básica (CRAS) e da Proteção Social Especial de Média Complexidade (CREAS) previnem a institucionalização de crianças e adolescentes, cuja oferta, atualmente, é regulamentada pela Proteção Especial de Alta Complexidade. No entanto, ainda há muito o que avançar e muito o que romper do ranço histórico deixado por tantos anos de institucionalização maciça de crianças e adolescentes.

## ANÁLISE DOS DADOS SOBRE A TEMÁTICA

O levantamento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2003) com a Rede SAC, que compunha apenas 20% dos abrigos do País, apontou que havia cerca de 20.000 crianças e adolescentes em instituição. Estima-se então que o total de crianças e adolescentes abrigados à época era de cerca de 80 mil. Atualmente, segundo recente Diagnóstico sobre o Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (CNJ, 2020), 32.791 crianças e adolescentes estão em acolhimento institucional e 1.366 em acolhimento familiar. Houve um decréscimo significativo em acolhimentos no Brasil, o que comprova um investimento na Doutrina da Proteção Integral. No entanto, o número de acolhidos ainda é grande e merece esforços cada vez maiores e coordenados em prol da convivência familiar e comunitária.

Os diversos arranjos de família, para além da concepção de família nuclear burguesa, têm sido reconhecidos, bem como o papel protetivo das comunidades urbanas, rurais e dos povos e comunidades tradicionais, tais como: quilombolas, ribeirinhas, indígenas.



Os avanços aqui relatados na busca da garantia da proteção integral de crianças e adolescentes não excluem os muitos desafios que ainda se apresentam, para que se desprenda de práticas arraigadas de modelos tradicionais e minoristas.

A Fundação Abrinq (2019)<sup>57</sup> aponta que 33% da população brasileira, mais de 210 milhões, são crianças e adolescentes, estando a maior concentração localizada na região Norte (41%), segundo o quadro abaixo.

### População brasileira segundo grupos etários e Grandes Regiões – 2019

GRANDES REGIÕES	POPULAÇÃO TOTAL	CRIANÇAS E ADOLESCENTES DE ZERO A 19 ANOS DE IDADE	% DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES DE ZERO A 19 ANOS DE IDADE
Norte	18.430.980	7.666.016	41,6
Nordeste	57.071.654	20.689.494	36,3
Sudeste	88.371.433	26.448.603	29,9
Sul	29.975.984	9.121.523	30,4
Centro-Oeste	16.297.074	5.458.026	33,5
<b>Brasil</b>	<b>210.147.125</b>	<b>69.360.142</b>	<b>33,0</b>

**Fonte:** Estimativas populacionais produzidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e enviadas ao Tribunal de Contas da União (TCU), estratificadas por idade pela Fundação Abrinq.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> As diferenças verificadas entre a soma das Regiões e a estimativa da população brasileira se devem em função das populações obtidas por medidas judiciais de seis municípios da Região Norte, 12 da Região Nordeste, um da Região Sul e um município da Região Centro-Oeste.

Segundo dados do Departamento de Vigilância Socioassistencial da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), a média de crianças e adolescentes acolhidos de acordo com os últimos quatro CENSOS SUAS, é de **32.304 crianças e adolescentes, sendo 30.865 em instituições de acolhimento e 1.308 em serviços de família acolhedora no último levantamento.** Essas crianças e adolescentes estão acolhidos em 2.874 unidades de acolhimento institucional, que podem ser na modalidade de abrigos, casas lares, casas de passagem ou nos 332 Serviços de Família Acolhedora (Censo SUAS, 2018).

<sup>57</sup> Cenário da infância e Adolescente no Brasil 2020. Fundação Abrinq. Pigma Gráfica e Editora Ltda. 2019



Público atendido	2015		2016		2017		2018	
	Total de Unidades	Total de Acolhidos	Total de Unidades	Total de Acolhidos	Total de Unidades	Total de Acolhidos	Total de Unidades	Total de Acolhidos
Crianças/adolescentes	2.918	33.137	3.003	32.953	2.801	30.952	2.849	30.216
Jovens egressos de serviços de acolhimento	30	318	27	204	26	131	35	259
Exclusivamente crianças/adolescente com Deficiência	36	1025	35	808	33	817	25	649
Exclusivamente pessoas adultas com Deficiência	241	4.880	258	4.688	254	4.897	222	4.543
Adultos e famílias	663	23.925	702	25.452	664	25.226	743	31.980
Mulheres em situação de violência	92	776	91	711	89	771	85	713
Pessoas Idosas	1.558	57.303	1.669	60.893	1.722	60.939	1.769	62.081
Total	5.538	121.364	5.785	125.709	5.589	123.733	5.696	130.441

Fonte: Censo SUAS

A série histórica apresentada no quadro acima mostra um decréscimo no número de crianças e adolescentes em unidades de acolhimento institucional, um avanço em comparação à pesquisa do IPEA (2003), onde se estima que havia cerca de 80 mil crianças e adolescentes institucionalizados no Brasil. O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, leis que ampliaram a efetividade do direito à convivência familiar e comunitária, o empenho dos governos na execução da política socioassistencial, a proatividade do Poder Judiciário, e a militância dos Conselhos de Direitos e da sociedade civil organizada contribuíram para esses resultados positivos.

Apesar do número de crianças e adolescentes acolhidos não chegar a 1% do total da população infantoadolescente do País, o Brasil figura entre os países que mais institucionalizam crianças e adolescentes no continente, segundo um estudo feito sobre os efeitos da institucionalização de crianças na América Latina e Caribe<sup>58</sup>. O número de crianças e adolescentes em proteção institucional na região latinoamericana e caribenha é de 187.129, com taxa de institucionalização de 9,4 a cada 10 mil/crianças e adolescentes.

Na pesquisa supracitada, mesmo com a extinção dos grande orfanatos, o Brasil figura entre os quatro países com maior número de crianças institucionalizadas, junto com Chile, Colômbia e México, que ainda mantêm o modelo de abrigamento massificado com um grande quantitativo de crianças por unidade. É necessário se debruçar sobre os fatores sócio-históricos a partir do perfil das crianças e adolescentes acolhidos no Brasil para compreender esse fenômeno que persiste no País.

A desigualdade econômica ou social é uma das principais características da população brasileira. A má distribuição de renda, a carência em investimentos sociais e a precariedade do trabalho geram miséria, pobreza e favelização. Segundo dados do IBGE/PNAD (2017), 26,5% da população está em condições de pobreza e 13,2 milhões de pessoas em extrema pobreza. Segundo a tabela abaixo, ocorreu um aumento da pobreza nos últimos cinco anos. Este empobrecimento da população tende a aumentar com os efeitos da

<sup>58</sup> Lumos and UBS Optimus Foundation. In the name of care and protection of children: Institutionalisation in Latin-America and the Caribbean.



pandemia de COVID-19; segundo o Banco Mundial (junho/2020),<sup>59</sup> mais de 14,4 milhões de brasileiros entrarão na pobreza.



O estudo da Fundação Getúlio Vargas (2019)<sup>60</sup> também apontou que a desigualdade está crescendo no Brasil. Foram avaliadas as mudanças nos índices de desigualdade nos últimos sete anos. A renda da metade mais pobre da população caiu cerca de 18%, enquanto 1% dos mais ricos teve quase 10% de aumento no seu poder de compra, ampliando ainda mais a desigualdade social. O documento chama atenção para o fato de que “nem mesmo em 1989, que constitui o nosso pico histórico de desigualdade brasileira, houve um movimento de concentração de renda por tantos períodos consecutivos” (FGV, 2019).

A célebre frase de Mahatma Gandhi: “a pobreza é a pior forma de violência”, faz alusão à violência estrutural, associada à falta de políticas públicas básicas para a população pobre e vulnerável. No Brasil, o modelo político e econômico neoliberal cada vez mais em voga, baseado no Estado mínimo e combate ao Estado de Bem-Estar Social, reforça as condições de pobreza e extrema pobreza. As consequências para as famílias também são de ordem estrutural: a dificuldade em obter renda, a fome, os subempregos, dentre outros. Nestas condições, associam-se às pressões externas a dinâmica das relações familiares e comunitárias. Muitas vezes estas famílias, mais sujeitas às pressões internas e relacionais, tendem a comportamentos de alcoolismo, drogadição, violência doméstica e violência contra crianças.

As famílias em condições de pobreza são também as mais criminalizadas por, geralmente, não se configurarem como o modelo tradicional de família nuclear burguesa, expressando a cultura moralizadora de nossa sociedade.

Um dos aspectos que se pode perceber no perfil das famílias com crianças institucionalizadas é a pobreza. Porém, o Estatuto da Criança e do Adolescente em seu Art. 23 deixa claro que esse não deve ser o motivo para o acolhimento, devendo a família receber apoio do Estado. O acolhimento de criança e adolescente é a medida protetiva mais aplicada pelos profissionais em detrimento de medidas preventivas e

<sup>59</sup> Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/bbc/2020/06/12/pandemia-pode-jogar-ate-14-milhoes-de-brasileiros-na-pobreza-diz-estudo.htm>> Acesso em: 24 de jul. de 2020.

<sup>60</sup> Neri, Marcelo. A escalada da desigualdade. Qual o impacto da crise sobre a distribuição de renda e a pobreza? Centro de Políticas Sociais da fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <<https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/A-Escalada-da-Desigualdade-Marcelo-Neri-FGV-Social.pdf>> Acessado em 23 de novembro de 2019



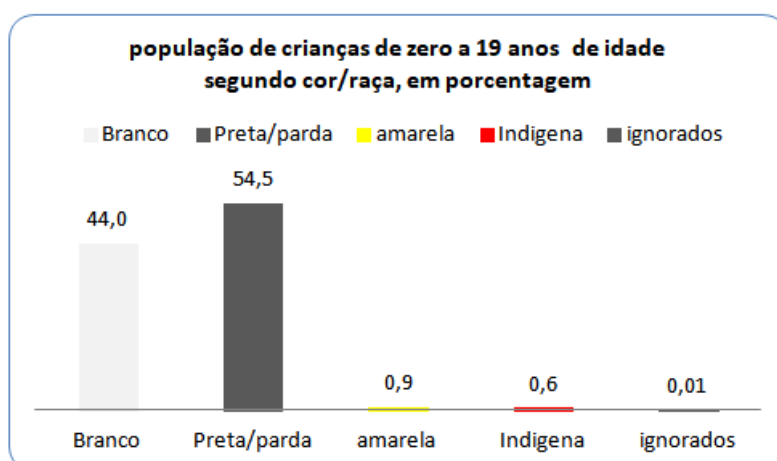


de amparo social à família. A cultura da institucionalização ainda tem seus resquícios nas práticas, muito ainda associadas a um Brasil que não rompeu com o colonialismo.

*Colonialismo é todo o modo de dominação assente na degradação ontológica das populações dominadas por razões étnico-raciais. Às populações e aos corpos racializados não é reconhecida a mesma dignidade humana que é atribuída aos que os dominam. São populações e corpos que, apesar de todas as declarações universais dos direitos humanos, são existencialmente considerados sub-humanos, seres inferiores na escala do ser, e as suas vidas pouco valor têm para quem os oprime, sendo, por isso, facilmente descartáveis. (Souza, 2018)<sup>61</sup>*

Portanto, o acolhimento de crianças e adolescentes ainda está relacionado às condições da desigualdade social da sociedade, baseado no racismo, modelo presente na história da institucionalização de crianças no Brasil, anterior à Proteção Integral e às legislações atuais.

O relatório da Fundação Abrinq (2019), estima que entre a população de crianças e adolescentes 37 milhões (54%) são negros e pardos, 30 milhões (44%) são denominados brancos, seguindo de 650 mil (0,9%) amarelos, 415 mil (0,6%) indígenas e 8 mil (0,01%) ignorados.



A população de negros e pardos no País corresponde a 56% de toda a população brasileira (PNAD, 2019)<sup>62</sup> e, segundo o único levantamento da SNAS (2013)<sup>63</sup> onde foi publicado o perfil raça/etnia das crianças e adolescentes acolhidos, pode-se observar que 57% das crianças e adolescentes acolhidos foram declarados pretos ou pardos. O Levantamento Anual do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) em 2016<sup>64</sup>, outra forma de institucionalização, apontou que 57% dos adolescentes no Sistema eram pardos ou negros. Portanto, a institucionalização de crianças e adolescentes no Brasil é reflexo de uma sociedade racista que não oferece condições de sobrevivência digna para as famílias negras, pobres e periféricas.

No âmbito deste Projeto, entre os meses de abril e outubro de 2019, foi levantado o perfil dos acolhidos junto a cinco organizações de acolhimento institucional. Quanto ao perfil de raça/etnia das

<sup>61</sup> Santos, B. Sousa. O Colonialismo e o século XXI. Artigo publicado no site Outras palavras, 2018. Disponível em: <<https://outraspalavras.net/geopoliticaeguerre/boaventura-o-colonialismo-e-o-seculo-xxi/>> Acesso em: 24 de abr. de 2020.

<sup>62</sup> Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) Contínua do IBGE, 2019. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6403#resultado>> Acesso em: 23 de jan. de 2020.

<sup>63</sup> Assis, Simone Gonçalves de & Farias, Luís Otávio Pires. Levantamento nacional das crianças e adolescentes em serviço de acolhimento. Organizado por Simone Gonçalves de Assis, Luís Otávio Pires Farias. São Paulo: Hucitec, 2013.

<sup>64</sup> LEVANTAMENTO ANUAL SINASE 2016. Brasília: Ministério dos Direitos Humanos, 2018.





crianças acolhidas, os dados revelaram que 64% eram negros ou pardos, o que corrobora os dados nacionais. As famílias negras e pardas são as que sofrem mais intervenção do Estado, tendo seus filhos acolhidos em instituições, reflexo do racismo estrutural ainda presente na sociedade brasileira.

Os negros são os mais vulneráveis socialmente, e as atividades profissionais que os acolhem são caracterizadas com baixo valor social — salários menores e setores precarizados. Portanto, as condições econômicas lhes condicionam a morarem em bairros periféricos, com péssimas condições de habitações e maior índice de criminalidade. A educação que alcançam é em níveis inferiores quando comparados à população branca, e a saúde pública acessada é péssima. Inúmeras pesquisas apontam a desigualdade social entre negros e brancos, em que o primeiro grupo atinge o pior nível de desenvolvimento social. (Correa, 2020) <sup>65</sup>

Segundo Oliveira & Paiva (2013) e Rizzini (2009), a institucionalização de jovens pobres, no sentido da internação em instituições de reclusão, é uma realidade na história do Brasil, as medidas direcionadas aos chamados menores abandonados e aos delinquentes eram principalmente de internação. Com a Doutrina da Proteção Integral, muda-se na nomenclatura, no entanto, a prática ainda mantém resquício do paradigma anterior. Atualmente, crianças e adolescentes, na maioria negros e pardos, continuam sendo institucionalizados, seja por medidas de proteção (acolhimentos institucionais), seja por medidas socioeducativas (medida de privação de liberdade).

Ao observar o público adulto institucionalizado no Brasil, privado de liberdade, nota-se que são, em sua maioria, jovens. De acordo com os dados disponíveis no INFOPEN<sup>66</sup> (2017), 54% de toda a população carcerária tem até 29 anos de idade e, portanto, são jovens, segundo o Estatuto da Juventude. Os negros/pardos representam também a maioria, sendo 63,6% da população carcerária nacional. Segundo o relatório Mapa do Encarceramento – Os jovens do Brasil (2015), “em relação à seletividade racial, nos períodos analisados (desde as décadas de 1980), aos negros eram aplicadas penas mais severas comparativamente aos brancos.” Diante de tais análises fica evidente que a desigualdade social associada ao racismo estrutural, frutos de uma sociedade que aboliu a escravidão sem reparação, continuam a fazer vítimas entre crianças e adolescentes, perpetuando suas marcas até a idade adulta.

*“A Organização das Nações Unidas (ONU), realizou um estudo sobre a discriminação no país e concluiu que o racismo no Brasil é “estrutural e institucionalizado” e “permeia todas as áreas da vida”. De acordo com o estudo publicado, os especialistas concluíram que o “mito da democracia racial” ainda existe na sociedade brasileira e uma parte “nega a existência do racismo”. O estudo ainda revela que os negros são os que mais são assassinados, têm menor escolaridade, menores salários, maior taxa de desemprego, menor acesso à saúde, morrem mais cedo e têm a menor participação no Produto Interno Bruto (PIB). São também a parte mais representada nas prisões e os que ocupam menos postos no governo. A organização sugere que se “desconstrua a ideologia do branqueamento que continua a afetar as mentalidades de uma porção significativa na sociedade”. Também destaca que “O Brasil não pode mais ser chamado de uma democracia racial e alguns órgãos do Estado são caracterizados por um racismo institucional, nos quais as hierarquias raciais são culturalmente aceitas como normais”. Quando formos falar de racismo, temos que ter algo bem claro em mente: não se trata de um problema simples, de algo isolado, de casos específicos, de ofensas com famosos negros que vemos repercutir na televisão. É um problema estrutural e institucionalizado e que permeia todas as áreas da vida, como aponta a própria ONU.” (Natasha Pizzolito, 2019)<sup>67</sup>*

Diante dos fatos, ainda é necessário romper com o modelo tradicional econômico e social, que fundamenta aspectos do racismo estrutural. O acesso a políticas públicas para a população negra e de comunidades tradicionais é mais que uma reparação histórica, é equilíbrio social. Observa-se assim, a necessidade intrínseca de se refletir a Doutrina da Proteção Integral de crianças e adolescentes

<sup>65</sup> Disponível em: <<https://www.justificando.com/2019/03/25/o-encadeamento-do-racismo-estrutural/>>. Acesso em: 25 de mar. de 2020.

<sup>66</sup> Disponível em: <<https://www.gov.br/depen/pt-br/sisdepen/mais-informacoes/relatorios-infopen/relatorios-sinteticos/infopen-jun-2017.pdf/view>> Acesso em: 25 de mar. de 2020.

<sup>67</sup> Disponível em: <<https://onovo.com.br/noticia/editorial-609>> Acesso em: 25 de mar. de 2020.



considerando o aspecto raça/etnia, incluindo também os mais de 200 povos indígenas expropriados de suas terras, tratados como raça inferior e protegidos por leis específicas, frágeis diante de ameaças.

Povos e comunidades tradicionais também são impactados por estes modelos sociais tradicionais. A Constituição Federal de 1988 oportunizou legalmente o protagonismo e direitos, e o Decreto nº 6.040/2007 instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Especificamente para o público em tela desse relatório, a Resolução 181 de 2006 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente oferece parâmetros para interpretação dos direitos e adequação dos serviços relacionados ao atendimento de crianças e adolescentes pertencentes a povos e comunidades tradicionais no Brasil. Por povos e comunidades tradicionais, podemos definir:

“Incluem povos indígenas, comunidades quilombolas, povos e comunidades de terreiro/povos e comunidades de matriz africana, povos ciganos, pescadores artesanais, extrativistas, extrativistas costeiros e marinhos, caiçaras, faxinalenses, benzedeiros, ilhéus, raizeiros, geraizeiros, caatingueiros, vazanteiros, veredeiros, apanhadores de flores sempre vivas, pantaneiros, morroquianos, povo pomerano, catadores de mangaba, quebradeiras de coco babaçu, retireiros do Araguaia, comunidades de fundos e fechos de pasto, ribeirinhos, cipozeiros, andirobeiros, caboclos, entre outros.” (Decreto nº 6.040 /2007)

Compreender a história brasileira pela narrativa dos povos indígenas, também chamados originários (Kae Guajajaras, 2020), se faz necessário quando se inclui a promoção, proteção, e defesa destas crianças e adolescentes, e rompe com o preconceito étnico construído a partir do modelo tradicional econômico e social. Segundo Kae Guajajaras (2020) “a identidade indígena sempre é coletiva, um indígena sempre faz parte de um povo... principal marca do mundo indígena é a diversidade de povos, culturas, civilizações, espiritualidade, economias, enfim, uma multiplicidade de formas de vida coletiva e individual.” A forma de proteger, cuidar e promover o desenvolvimento das crianças e adolescentes indígenas, vai além do modelo tradicional da família nuclear, sua forma é comunitária, é ecológica.

O Brasil avançou consideravelmente na implementação de políticas infantojuvenis, mas em se tratando dos povos indígenas, ainda vivencia diversas violências institucionais, motivados muito mais pela imposição de uma única cultura e modelo social. Crianças indígenas ainda continuam sendo separadas de sua mãe, sem no entanto a rede de proteção infantojuvenil incluir a comunidade indígena nos serviços de proteção social.

Os direitos dos povos indígenas fica entrincheirado em poucos órgãos governamentais, como a FUNAI (Fundação Nacional do Índio), um órgão do governo brasileiro que lida com todas as questões referentes às comunidades indígenas e às suas terras.

Assim, as crianças indígenas têm negado um de seus principais direitos, o direito à terra, a vida e à convivência comunitária, um direito omitido no Estatuto da Criança e do Adolescente, o que é fundamental para garantir os demais direitos, segundo Assis (2019)<sup>68</sup>. A invisibilidade dos povos indígenas influencia a não garantia de direitos para esses povos:

“A invisibilidade de sua identidade é certamente um fator que favorece a produção de violências contra crianças e adolescentes indígenas. Isso também ocorre no próprio atendimento da rede de proteção que, na maioria das vezes, não considera a identidade indígena das pessoas para realizar um atendimento intercultural. Assim, surgem duas violências institucionais: a primeira, de negação da identidade; a segunda, de realizar um atendimento deficitário e que, muitas vezes, produz novas violações institucionais no ato de atender em si. Mas eu diria que há também o caso da hipervisibilidade das crianças indígenas, quando os problemas sociais que as afetam ganham a atenção da mídia, da sociedade e do próprio governo, e passam a ser tratados como uma “causa de bondade” dos brancos... “hipervisibilidade”... reproduz o racismo e o etnocídio dos povos indígenas ao considerá-los incapazes de cuidar de suas crianças e ao priorizar o “problema da criança” e não as causas históricas e sociais que geraram este problema, além de impossibilitar qualquer forma de

<sup>68</sup> **Assis da Costa Oliveira, entrevista:** Os direitos de crianças e adolescentes indígenas. Disponível em: <https://www.childhood.org.br/os-direitos-de-criancas-e-adolescentes-indigenas>> Acesso em: 25 de mar. de 2020.



participação dos indígenas na identificação dos problemas e das formas de intervenção”. (Oliveira, Assis, 2019)

A Resolução 181/2006 do CONANDA, torna-se um marco para os povos e comunidades tradicionais, visto que além de incluí-los no âmbito dos direitos da infância e juventude, também recomenda fluxos operacionais sistêmicos de atendimento do Sistema de Garantia de Direitos que dialoguem com as instâncias internas de Povos e Comunidades Tradicionais, reconhecendo suas práticas tradicionais.

...reconhecer e valorizar os povos indígenas... como parte da rede de proteção, ou do Sistema de Garantia de Direitos, e em igualdade de condições e tratamento, é fundamental para começar o diálogo e a construção de um fluxo de atendimento considerado intercultural. Mas só isso não basta: a própria construção do fluxo tem que contar com uma ampla participação de representantes indígenas, incluindo crianças e adolescentes, e alinhar em sua estrutura, a relação com todos os direitos indígenas, como o direito à autonomia. (Oliveira, 2019)

A Resolução nº 181/2006 do Conanda, em seu Art. 3, delibera:

Art. 3º Considera-se fundamental que a legislação pertinente aos Povos e Comunidades Tradicionais seja considerada para a formulação e a aplicação em todas as medidas relacionadas a Crianças e Adolescentes de Povos e Comunidades Tradicionais, de modo a assegurar que possam ter acesso aos serviços culturalmente apropriados no âmbito da saúde, da alimentação, da educação, dos serviços socioassistenciais, das medidas socioeducativas, das atividades de esporte e lazer, da convivência familiar e comunitária, do trabalho, do saneamento básico, da segurança pública, do meio ambiente e da seguridade territorial, entre outras questões.

A desigualdade social, o racismo estrutural e etnicídio são fruto de um modelo tradicional econômico e social que perpetua as condições para as violações dos direitos das crianças e adolescentes. A Doutrina da Proteção Integral é um importante dispositivo para um novo modelo de inclusão e de participação para garantia dos direitos sociais de todas as crianças de todos os povos que habitam o Brasil. A convivência familiar e comunitária é direito de todas as crianças, sem ressalvas quanto à raça/etnia ou classe social. Preservar este direito e investir na prevenção, contribuirá para evitar o afastamento desnecessário de crianças e adolescentes de suas famílias e comunidade, pois na prevenção se trabalha no conjunto, no coletivo, na individualização quando os laços familiares e sociais existem, mesmo que fragilizados por violações.

Logo, a recomendação deste documento, vai para além do acolhimento das crianças e adolescentes, é por uma transformação estrutural no modelo econômico e social no qual a sociedade opera. Desta forma, milhares de crianças e adolescentes deixarão de ser institucionalizadas, seja por medida protetiva, seja por medida socioeducativa.

## MOTIVOS PARA ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL

O acolhimento institucional de crianças e adolescentes no Brasil tem sua história marcada por ser depósito de uma população infantil considerada desvalida, abandonada, órfã, pobre, exposta e ingênua, filhos de mães desnaturadas. Instituições de caridade, inicialmente religiosas, depois também estatais, foram espaços de cuidados massificados de crianças e adolescentes segregados, isolados da sociedade e da família. A institucionalização prolongada sem expectativa segura de seu fim, por não apresentar critérios para a reinserção social, para além de causar danos no desenvolvimento psicossocial, foi por muito tempo um espaço de desvinculação, de isolamento e de estigma social.



Foi apenas no final do século XX, com a luta de movimentos sociais e a redemocratização, sob a luz de uma nova Constituição Federal, que foram garantidos direitos a todas as crianças e adolescentes do País. Paralelamente, movimentos internacionais embasavam a construção de uma política específica para a infância e juventude.

O advento do Estatuto da Criança e do Adolescente e o Plano Nacional de Proteção, Promoção e Defesa do Direito à Convivência Familiar e Comunitária foram marcos fundamentais para que o Brasil realizasse o reordenamento institucional de acolhimento de crianças e adolescentes. Foram as bases para que ocorresse uma mudança de paradigma em relação aos cuidados de crianças e adolescentes por suas famílias e comunidades. Uma revolução nas instituições de acolhimento, pautando o trabalho na vinculação, no cuidado individualizado e no trabalho intersetorial. O Brasil é uma referência internacional nos cuidados alternativos, ainda que tenha muito a caminhar.

Na primeira década do século XXI, a Assembleia Geral da ONU aprovou um documento que versa sobre o direito à convivência familiar e comunitária, sobretudo daqueles afastados de suas famílias de origem, intitulado “Diretrizes para os cuidados alternativos de crianças”. O Brasil, na vanguarda, já havia deliberado sobre esse tema na promulgação da Constituição Federal (1988) e do ECA (1990). Para além disso, no mesmo ano das “Diretrizes para os cuidados alternativos”, a Lei 12.010/2009, especifica ainda mais a convivência familiar e comunitária, modificando inúmeros artigos no ECA, de forma a ampliar o conceito de família, regulamentar a brevidade do acolhimento institucional e agregar como medida protetiva o serviço de família acolhedora, dentre outras medidas.

Apesar dos 33 anos do nascimento da Doutrina da Proteção Integral, inaugurada na Constituição Federal (1988), e de alguns avanços nessa perspectiva, a motivação para o acolhimento de crianças e adolescentes, a participação das famílias nas unidades de acolhimento, e a reintegração familiar ainda carregam espectros de um passado de estigma. É necessário reparar o passado, rompendo com práticas ultrapassadas e avançando no direito à convivência familiar e comunitária.

No âmbito deste projeto, que se dedica a refletir sobre o acolhimento institucional e familiar, pretende-se realizar uma breve análise sobre os motivos para acolher crianças e adolescentes no Brasil.

Segundo o levantamento realizado pelo Conselho Nacional do Ministério Público em 2013<sup>69</sup>, os motivos para o acolhimento no Brasil, entre os anos de 2012 e 2013, eram os seguintes:

- *Negligência dos pais e/ou responsável - mais de 80%;*
- *Dependência química/alcoolismo dos pais e/ou responsável - mais de 80%;*
- *Abandono dos pais e/ou responsável - 77%;*
- *Violência doméstica - 60%;*
- *Abuso sexual praticado pelos pais e/ou responsável - 45%.*

O Levantamento Nacional das Crianças e Adolescentes em Serviço de Acolhimento (2013) também apresentou os principais motivos para os acolhimentos:

<sup>69</sup> Relatório da Infância e Juventude – Resolução nº 71/2011: Um olhar mais atento aos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes no País. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2013.



Motivos	% em acolhimento Institucional	% em acolhimento Familiar
Negligencia da Família	37,6%	54,9%
Pais ou responsáveis dependentes químicos/alcoolismo	20,1%	26,6%
Abandono dos pais ou responsáveis	19,0%	21,8%
<b>Total</b>	<b>76,7%</b>	<b>93,3%</b>

Motivos de Acolhimento	Média de Casos
Situação de Rua	1.044
Negligencia	779
Uso prejudicial de drogas ou álcool pela criança e adolescente	549
Abandono pelos pais	327

Fonte: MCA-MPRJ 2019

As medidas protetivas de acolhimento são aplicadas para legitimar o afastamento da criança e do adolescente da família ou do lar do responsável no qual a criança se encontra, com o objetivo de garantir seus direitos, sendo estes ameaçados ou violados, para preservar a segurança, os cuidados em uma medida provisória e excepcional. Assim podemos inferir que a NEGLIGÊNCIA é um dos motivos mais utilizado para aplicar a medida de proteção em acolhimento.

O artigo 5º do Estatuto da criança e do Adolescente diz que “nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer **forma de negligência**, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais”. Esse relatório grifa a palavra negligência para trazer um destaque em um dos motivos mais alegados pelos operadores de direitos para acolher crianças e adolescentes. Segundo algumas pesquisas e o Grupo de Trabalho do Projeto em tela, a negligência precisa ser refletida e aprofundada, pois também pode incluir equivocadamente as situações de pobreza da família. Os casos limítrofes entre pobreza e maus-tratos dificultam uma avaliação mais concreta entre as impossibilidades de cuidado e um ato de violência. É necessário uma avaliação aprofundada e livre da visão culpabilizadora da família pobre.

Historicamente, a criminalização da pobreza e a retirada de crianças de suas famílias pobres tem sido justificada sob a classificação de “negligência”. Nascimento (2012) aponta “a negligência como uma categorização que passa a justificar a intervenção estatal sobre famílias pobres”, quando se refere ao acolhimento de crianças e adolescentes. Cardarello (1998) afirma que:

Muitos dos agentes que trabalham na área de assistência à infância consideram que as famílias pobres, por não garantirem esses direitos, estão sendo “negligentes” com seus filhos. É por esse motivo que esses agentes, agindo em nome da criança, pelo seu próprio bem, podem acabar por afastá-la da sua família de origem. (CARDARELLO, 1998, p.306)



O Relatório Mundial sobre Violência, da Organização Mundial da Saúde (OMS), define negligência como:

A negligência diz respeito às falhas dos pais em proporcionar - onde os pais estão na posição de fazer isto - o desenvolvimento da criança em uma ou mais das seguintes áreas: saúde, educação, desenvolvimento emocional, nutrição, abrigo e condições de vida seguras. A negligência distingue-se, portanto, das circunstâncias de pobreza, visto que a primeira pode ocorrer apenas em casos onde recursos razoáveis estejam disponíveis para a família ou o responsável. (OMS, 2002, p.82)

Segundo Mata (2016), a negligência pode ter distintas categorias, sendo elas: negligência emocional; negligência física; negligência educacional; negligência doméstica; negligência contextual; negligência médica; negligência odontológica; negligência parental; negligência institucional. Para Mata APUD Faleiros &Faleiros (2011) há três tipos de intensidades de negligência:

- Leve - relacionada às faltas mais básicas de atenção às necessidades das crianças;
- Moderada - diz respeito às ausências de cuidados dos responsáveis que podem acarretar alguma consequência negativa à formação psicossocial na infância;
- Severa - que está associada à possibilidade de danos físicos em função das omissões de cuidado.

A classificação de uma situação como negligência encontra na subjetividade sua maior dificuldade. É necessário observar a intencionalidade, os recursos disponíveis e a intensidade da situação (Mata, 2016). A descrição de um evento como leve ou grave também é de difícil mensuração, o que fortalece a subjetividade na categorização de violação de direitos por negligência. Portanto, os inúmeros acolhimentos sob essa justificativa e sem nenhuma reflexão sobre os fatores que levaram à situação, nos apontam um controle estatal sobre as famílias mais pobres e vulneráveis.

O discurso de negligência contra crianças pode ser percebido sob a ótica de poder e controle social. Uma forma de domínio sobre a “arte” do cuidar na infância. A negligência não é somente uma violência, mas a atribuição de seu conceito feita de forma aleatória e descontextualizada também pode ser entendida como um ato violento [...] a caracterização da negligência na infância vincula-se a fatores que correspondem à responsabilidade social, de saúde, de justiça e necessita de compaixão [...] diante das situações de suposta negligência, também é preciso ter sensibilidade e compreender o fenômeno, que se fortaleça a ajuda e não somente a repreensão/ penalidade. (MATA, 2016, p. 108)

Assim, a generalização sobre o conceito de negligência proporciona um prejuízo na atuação dos trabalhadores sociais em diversos campos, pois a suspeita e/ou a confirmação tende a gerar um acolhimento desnecessário, pelo fato do controle social se sobrepor à intensidade e ao contexto. A apropriação inadequada do seu conceito pode proporcionar possíveis penalidades ao suposto negligenciador e sua família, considerando os efeitos psicossociais do afastamento dispensável de uma criança. A aplicação da medida sem a devida reflexão e a busca de outras alternativas que privilegiem o direito à convivência familiar e comunitária pode ser compreendida como negligência institucional ou mesmo violência institucional. Em nome de uma suposta proteção, o ato de acolher pode ser ainda mais violento para a criança/adolescente do que a própria negligência.

A violação de direito classificada como “abandono familiar” é o segundo maior motivo para o acolhimento de crianças e adolescentes no Brasil. É considerado uma das formas mais graves de descuido, sendo configurado como crime no Código Penal - **Art. 133** - “*Abandonar pessoa que está sob seu cuidado, guarda, vigilância ou autoridade, e, por qualquer motivo, incapaz de defender-se dos riscos resultantes do abandono.*” O abandono em sua forma mais intensa diz respeito à interrupção consciente do afeto e vínculo



do responsável sobre o filho ou seu guardião, e desta forma, deixar a criança em situações de abandono, deixar para sempre afastado ou deixar à própria sorte. Esta interrupção consciente de oferta de cuidados e afeto a ser dedicado a uma criança tem profundo impacto no desenvolvimento psicossocial, cabendo ao acolhimento a melhor medida de proteção.

Assim como a negligência, a interpretação deste termo também é passível de subjetivação e carrega historicamente os ranços moralizantes do Código de Menores. É importante avaliar o que ocasionou o afastamento temporário do responsável de seu filho e se foi involuntário à sua vontade por situações, tais como: adoecimento, conflito familiar, necessidades educacionais, conflitos sociais, dentre outras.

Os outros motivos para o acolhimento se baseiam em argumentos que contrariam o Estatuto da Criança e do Adolescente - a pobreza ainda que haja clara orientação a esse respeito no art.23 “A falta ou a carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou a suspensão do poder familiar” e o uso de substância psicoativas pelos pais ou responsáveis. Esta última condição figurava no Art. 19 do ECA, mas por ter dado margem a uma criminalização das famílias pobres, a Lei 13.257/2006 propôs uma alteração, ficando assim descrito (*grifo nosso*): “É direito da criança e do adolescente ser criado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, **em ambiente que garanta seu desenvolvimento integral**”. Esta mudança, além de questionar um paradigma moralizador, amplia para outros fatores da dinâmica familiar que possam ser prejudiciais ao desenvolvimento da criança e do adolescente, incluindo e para além do aspecto da drogadição. O que está em jogo não é o uso da droga em si, mas se este uso pelos pais ou responsável, influencia o desenvolvimento saudável dos filhos.

## TEMPO DE PERMANÊNCIA NO ACOLHIMENTO

Um estudo da organização Hope and Homes for Children (2006)<sup>70</sup>, demonstrou os efeitos maléficos em crianças institucionalizadas, privadas de cuidados parentais afetuosos. Estes efeitos negativos podem se manifestar de forma física e/ou psicológica, e podem perdurar por toda a vida. A dificuldade na formação de vínculos seguros, essenciais para o desenvolvimento saudável, pode ser um dos efeitos da ausência de contato emocional e físico que ocorre na interação individual do bebê com um cuidador.

No Brasil, diante da observação dos efeitos negativos da institucionalização prolongada, foi promulgado o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC, 2006), e em paralelo foi formado o Grupo de Trabalho Pró-Convivência Familiar e Comunitária<sup>71</sup> (GT Pró-Convivência Familiar e Comunitária). Este GT representa uma das maiores mobilizações nacionais das últimas décadas e subsidiou governos municipais e estaduais:

- Na construção de parâmetros mínimos sobre as modalidades de atendimento previstas no PNCFC (acompanhamento sociofamiliar, acolhimento institucional e familiar).
- No fortalecimento e na criação de redes da sociedade civil e governo em prol da convivência familiar e comunitária.
- No fomento à implementação de políticas públicas de direito à convivência familiar e comunitária.

<sup>70</sup> Disponível em: <[http://terra-dos-homens.s3.amazonaws.com/uploads/ckeditor/attachments/45/Um\\_fim\\_ao\\_silencio\\_fundamentos\\_para\\_eliminar\\_a\\_institucionalizacao\\_de\\_crianças\\_e\\_adolescentes\\_1.pdf](http://terra-dos-homens.s3.amazonaws.com/uploads/ckeditor/attachments/45/Um_fim_ao_silencio_fundamentos_para_eliminar_a_institucionalizacao_de_crianças_e_adolescentes_1.pdf)> Acesso em: 25 de abr. de 2020.

<sup>71</sup> A Associação Brasileira Terra dos Homens (ABTH), em parceria com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) propôs, no final de 2005, a criação do Grupo de Trabalho Nacional Pró Convivência Familiar e Comunitária. O Grupo de Trabalho foi criado para somar esforços ao processo de construção e disseminação do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, que tinha à frente a Comissão Intersetorial, com o diferencial de colocar o foco nas organizações da sociedade civil e nos governos estaduais e municipais, ou seja, nos atores que atuavam na ponta. O então Ministério do Desenvolvimento Social e a então Secretaria Especial de Direitos Humanos contribuíram para as atividades do GT Nacional por meio da participação de suas equipes técnicas nas oficinas e seminários realizados.

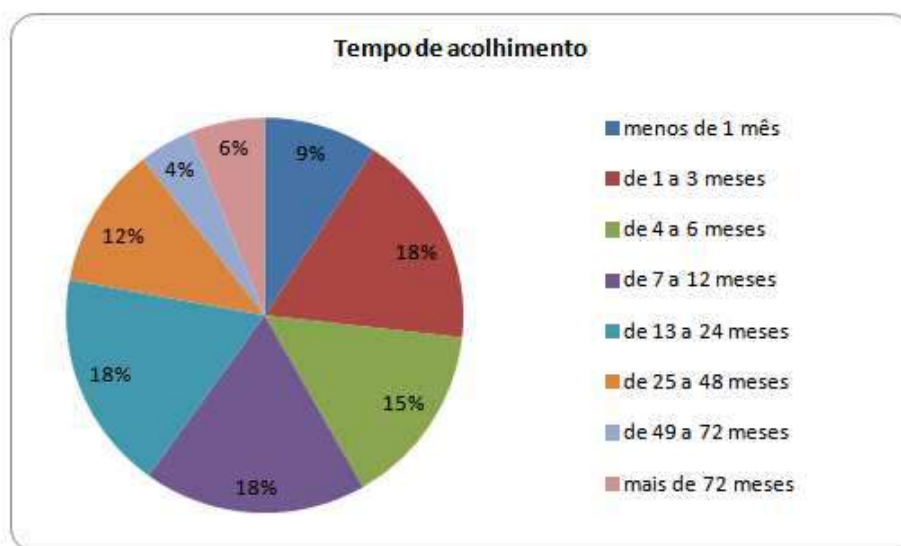


O tempo em que uma criança ou adolescente permanece em acolhimento foi um dos pontos de grande debate. Essa discussão, que reverberou no Legislativo e provocou a sanção da Lei 12.010/2009, incluiu no Estatuto da Criança e do Adolescente um período máximo para a estadia em acolhimento, à época de no máximo dois anos, sendo sua situação avaliada a cada seis meses. Para que, de fato, o tempo de acolhimento seja reduzido as equipes devem fortalecer o trabalho com a família de origem. A Lei 13.509/2017, reduziu ainda mais esse tempo:

Art. 19 . § 1º 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, em quaisquer das modalidades previstas no art. 28 desta Lei.

§ 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. (*grifo nosso*)

Os efeitos da alteração do ECA delimitando um tempo máximo de acolhimento produziram mudanças concretas. O CENSO SUAS (2018) aponta que 60% das crianças e adolescentes ficaram em média até 12 meses em acolhimento; 17,9% ficaram acolhidos entre 13 e 24 meses; e 22,1% entre 25 meses e 72 meses. Estes dados são indicadores dos esforços dos Serviços de Acolhimento e do Poder Judiciário em promover a desinstitucionalização, seja pela reintegração na família de origem ou extensiva, ou colocação em família adotiva. Veja o quadro geral.



Fonte: Censo SUAS, 2018

O prazo para conclusão do processo de adoção previsto no ECA é de 120 dias prorrogáveis por mais 120 dias, fundamentados pela autoridade judicial. De acordo com o Diagnóstico sobre o Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (2020), do Conselho Nacional de Justiça - CNJ, verificou-se que mais de 43% dos



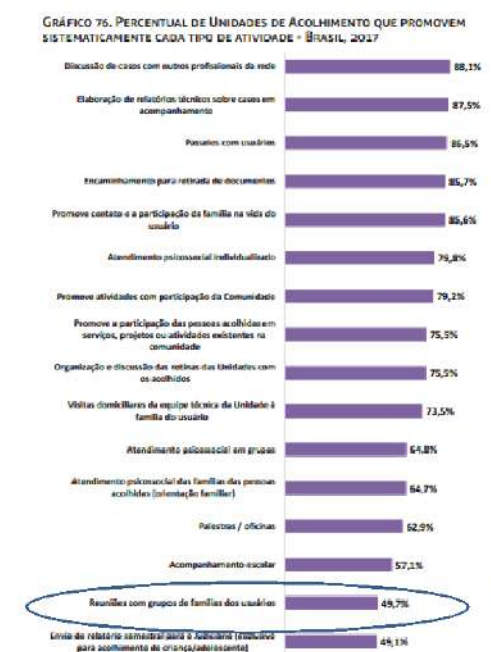


processos de adoção ainda permanecem longos com tempo superior aos 240 dias previstos em Lei, sendo o tempo médio de conclusão do processo de adoção 10,5 meses.

De modo geral, percebe-se que tanto o Poder Judiciário quanto os Serviços de Acolhimento ainda enfrentam dificuldades para cumprir com os prazos determinados para a definição da situação das crianças e dos adolescentes acolhidos. O Grupo de Trabalho deste Projeto aponta algumas possíveis causas para esse problema: número reduzido nas equipes técnicas do Poder Judiciário e dos Serviços de Acolhimento, o que dificulta o acompanhamento sistemático do processo de reintegração familiar ou de adoção. A qualidade do trabalho com a família de origem também é um ponto de destaque à ser melhorado, segundo o GT.

## ATIVIDADES TÉCNICAS DESENVOLVIDAS NOS ACOLHIMENTOS

No quadro abaixo apresentamos, segundo o CENSO SUAS (2017), as atividades realizadas pelas equipes técnicas do acolhimento institucional. Observa-se que a dedicação do trabalho é mais intensa para atividades de discussão de caso, elaboração de relatórios, passeios com usuários, documentação, contato com a família. Neste documento refletimos que existe uma carência da criação de espaços para conversa entre famílias, espaços para expressão das famílias sobre o processo da sua vivência durante o período da medida de proteção. A família quase sempre recebe orientação de como proceder para ter o(a) filho(a) reinserido(a), mas são poucos os espaços de expressão dos sentimentos, visões, premissas das famílias sobre o serviço, sobre o distanciamento do filho. O mesmo cabe à criança e ao adolescente.



### Atividades mais desenvolvidas

- Discussão de caso com rede
- Elaboração de relatório técnica
- Passeio com usuários

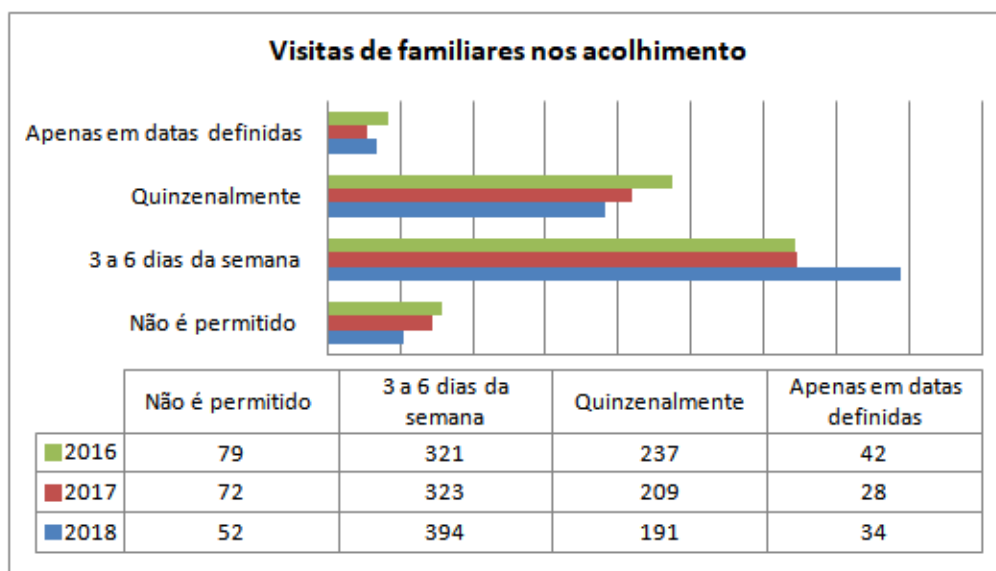
### A atividade menos desenvolvida

Reunião em grupo com as famílias de origem



## Instituições que definem as regras de Visitação de Familiares nos acolhimentos Institucionais Censo SUAS 2016-2018

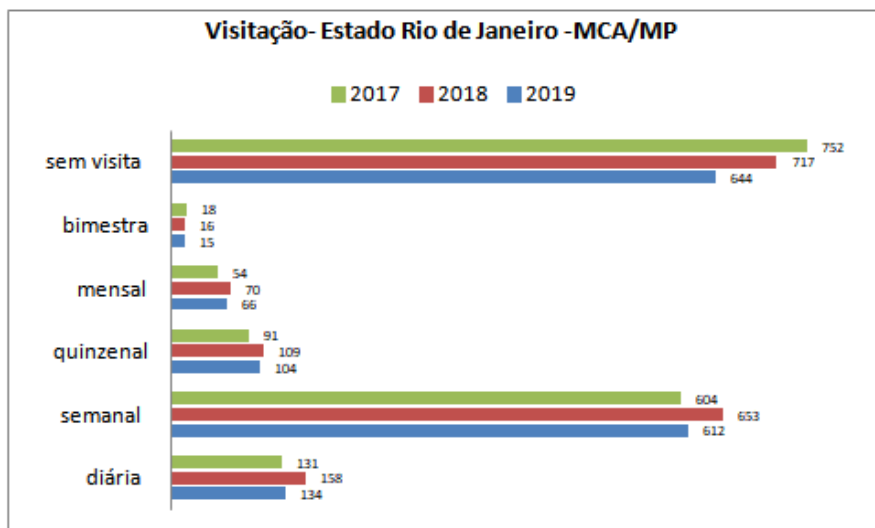
Ainda observa-se mais regramento que a inclusão da família no processo de reinserção familiar.



Observa-se nestes dados evolutivos sobre visitas dos familiares nos acolhimento a existência de instituições de acolhimento pelo Brasil que não promovem a convivência dos familiares com os acolhidos, ou restringem a datas comemorativas. Estas características de acolhimento dificultam o processo de reintegração das famílias, nos fazendo inferir, ou levantar hipótese de que estas instituições transitam entre o antigo Código de Menores e o Estatuto da Criança e do Adolescente. Cabendo no caso identificar e conhecer estes serviços para compreender os motivos pelos quais não promovem a participação da família no acolhimento.

Como exemplo: o mesmo acontece no estado do Rio de Janeiro. Neste caso é o número de crianças em relação à visita de familiares.





Fonte: Módulo Criança Adolescente/ Ministério Público (MCA/MP)

O quadro acima demonstra um alto índice de crianças e adolescentes em acolhimento que não recebem visitas de familiares. Algumas famílias têm o poder familiar destituído, no entanto, a maioria mantém a possibilidade de reaver seus filhos e a falta de visitação pode tornar essa reintegração mais difícil. Os motivos para essa situação são variados e complexos, e não cabe aqui culpabilizar as famílias. O serviço deve assumir a sua responsabilidade pelo estímulo da participação da família no acolhimento, visando a reinserção social. O número alto de crianças e adolescentes que não recebem visitas pode estar associado a um modelo cultural de institucionalização, onde o regramento e depreciação da família de origem está presente, como ocorrido nos tempos do Código de Menores.

## FLUXOS E RECOMENDAÇÕES – GRUPO DE TRABALHO

Com uma estratégia metodológica reconhecida, a Terra dos Homens organizou dois grandes encontros com atores estratégicos, atuantes no tema, representando dez estados brasileiros das cinco regiões do País. Esses especialistas compuseram um Grupo de Trabalho (GT) que debateu, analisou informações e propôs recomendações e fluxos visando qualificar as normativas nacionais. Os encontros ocorreram em agosto de 2019, na cidade de Belém/PA, e em outubro de 2019, na cidade de Curitiba/PR.

As instituições participantes do GT Acolhimento Institucional e Familiar, foram:

1. Aconchego/DF
2. Associação Beneficente Encontro com Deus/PR
3. Associação Brasileira Terra dos Homens /RJ
4. Associação Vida Nova/MT
5. Centro de Atenção Psicossocial - Antônio Carlos Mussum / UAA Cacildis /RJ
6. Casa do Menor São Miguel Arcanjo/RJ
7. CEDECA – Augusto dos Anjos/RO
8. Coordenadoria Estadual da Infância e Juventude – CEIJ/PA
9. Coordenadoria Estadual da Infância e Juventude – CEIJ/PR
10. FUMPAPA/PA



11. Fundação de Ação Social- FAS - Curitiba/PR
12. Fundação Papa João Paulo II - Porto Alegre/RS
13. Instituto Padre Haroldo - Campinas/SP
14. Instituto Pobres Servos da Divina Providência - Abrigo João Paulo II/RS
15. Instituto Pobres Servos da Divina Providência - Lar Calábria/MA
16. Maristas /PR
17. Ministério Público - CAO Infância / PR
18. Ministério Público – CAO Infância /PA
19. Movimento Nacional de Meninos e Meninas em situação de Rua/SP
20. NECA - Associação dos Pesquisadores de Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente /SP
21. ONG Ficar de Bem – CRAMI – São Bernardo/SP
22. Organização da Sociedade Civil Providens/ Belo Horizonte/MG
23. Organização Lar Fabiano de Cristo / AM
24. Organização Pequeno Nazareno /CE
25. Organização Pequeno Nazareno /PE
26. Pastoral do Menor/PR
27. Representação Indígena/RJ
28. Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho, Emprego e Renda/PA
29. Secretaria Municipal da Assistência social de Foz de Iguaçu /PR
30. Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social- SEMCAS – São Luiz/MA
31. TJ Infância e Juventude de Campina Grande/PB
32. Universidade Federal do Pará/PA
33. Unidade de Reinserção Social Paulo Freire/RJ

Importante mencionar que a ABTH, por meio deste projeto, obteve importante apoio dos órgãos do Sistema de Justiça (Tribunal de Justiça e Ministério Público) dos estados do Paraná e Pará, e das Secretarias Municipais de Desenvolvimento/Assistência Social de Curitiba e de Belém. Os apoios foram fundamentais para a operacionalização dos seminários e das oficinas. Reconhecemos o apoio e a dedicação desses órgãos em disseminarem conhecimento e construir políticas públicas.

Os especialistas que compuseram o Grupo de Trabalho deste Projeto entendem que o afastamento de uma criança ou adolescente de sua família tende a causar traumas e prejuízos ao desenvolvimento psicossocial. A família é o eixo estruturante do desenvolvimento infantil, os vínculos e os afetos moldam as relações entre seus membros. Uma violência praticada contra uma criança ou adolescente pelo seu responsável não extingue o pertencimento e o vínculo da criança com sua família.

O objetivo de um acolhimento é proteger a criança em caráter excepcional e provisório e fortalecer os vínculos familiares. Sendo assim, deve contribuir para que a família rompa com o ciclo de violência e assim a criança ou o adolescente possa retornar para o convívio cuidadoso e protetivo de sua família. No entanto, quando um acolhimento se investe de julgamentos e pré-conceitos, sem observar os critérios de excepcionalidade e provisoriedade, acaba por manifestar poder sobre as famílias pobres, em especial negras e de povos tradicionais.

Os especialistas elencaram os maiores desafios do acolhimento no Brasil:

- A ruptura dos vínculos familiares e o trabalho de reintegração familiar em um contexto complexo de vulnerabilidade e violação de direitos.
- Estabelecimento de uma articulação com a rede social de apoio das famílias por parte dos acolhimentos.



- As demandas trazidas pelos acolhidos na área da saúde e da aprendizagem. Na área da saúde, destaca-se o suporte adequado às crianças/adolescentes que possuam um comprometimento da sua saúde mental, já com o laudo ou em construção diagnóstica referente a transtornos mentais.
- Políticas públicas frágeis no atendimento das demandas globais dos acolhidos, o que deixa as unidades de acolhimento isoladas em estratégias próprias. Falta de políticas sociais básicas (saúde, educação, emprego e renda).
- A fragilidade da rede intersetorial, composta pelos diferentes serviços e políticas públicas que compõem a rede de proteção social, o que torna difícil a efetivação dos encaminhamentos para a rede de serviços e da corresponsabilidade pelo acolhido de todos os serviços.
- Ausência de fluxos de atendimento.
- Dificuldade para acolher adolescentes, grupo de irmãos e demandas específicas, especialmente em famílias acolhedoras.

A metodologia participativa e qualitativa junto ao grupo de trabalho, proposta pela ABTH, possibilitou a construção de propostas elaboradas coletivamente e validadas no encontro. Abaixo seguem as proposições estruturantes no eixo da prevenção e proteção.

#### **PREVENÇÃO - Trabalho comunitário de base**

- Ter opções de serviços de prevenção (direitos sociais básicos)
- Medidas de prevenção ao Acolhimento (Guarda Subsidiada)
- Capacitação dos conselheiros tutelares (evitar acolhimentos desnecessários)
- Trabalho intersetorial/complementar
- Participação de movimentos sociais de gênero e raça, e de associações comunitárias
- Valorização da comunidade/território

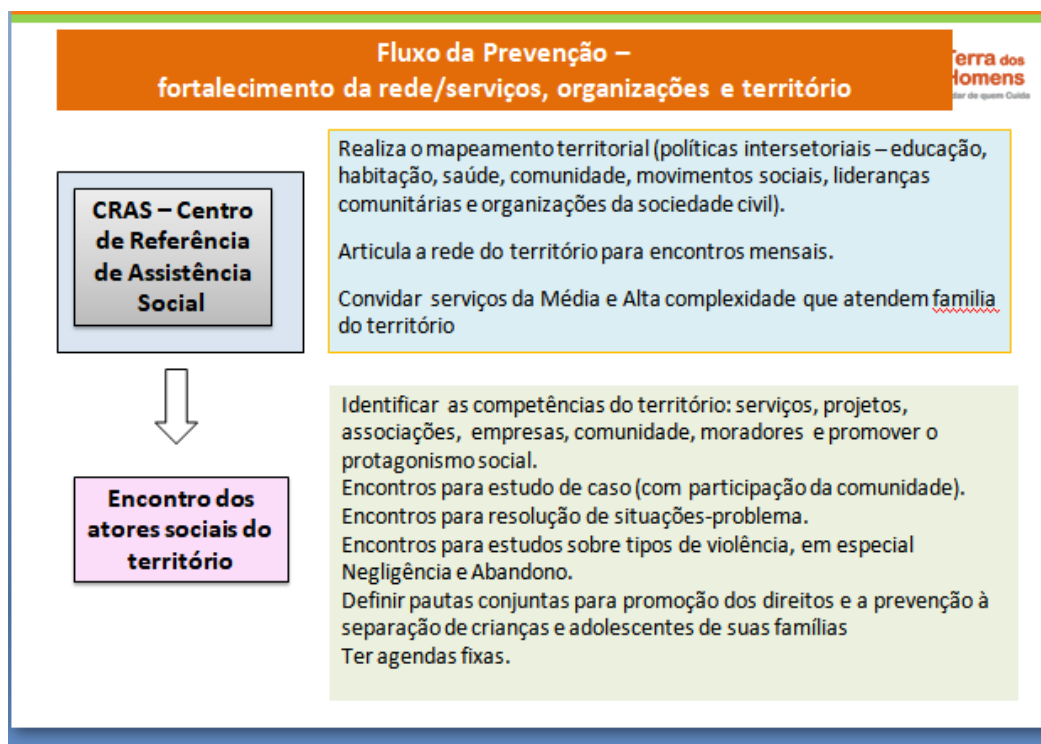
#### **PROTEÇÃO - Durante o Acolhimento**

- Estudos e diagnósticos para decisão do acolhimento (intersetorial)
- Acompanhamento sistemático com a família (EQUIPE DE REFERÊNCIA e supervisora)
- Incluir e garantir a participação ativa da família dentro do acolhimento e da comunidade local
- Audiências Concentradas – horizontalizadas, pré-encontros (equipe e juiz)
- Incentivar a criação de metodologias de apadrinhamento afetivo



## FLUXOS E RECOMENDAÇÕES – GRUPO DE TRABALHO:

### Fluxo da Prevenção – fortalecimento da rede/serviços e organizações e território:



#### CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

Realiza o mapeamento territorial (políticas intersetoriais – educação, habitação, saúde, comunidade, movimentos sociais, lideranças comunitárias e organizações da sociedade civil).

Articula a rede do território para encontros mensais.

Convida serviços da Média e Alta complexidade que atendem família do território.

#### Encontro dos atores sociais do território

Identificar as competências do território: serviços, projetos, associações, empresas, comunidade, moradores e promover o protagonismo social.

Encontros para estudo de caso (com participação da comunidade).

Encontros para resolução de situações-problema.

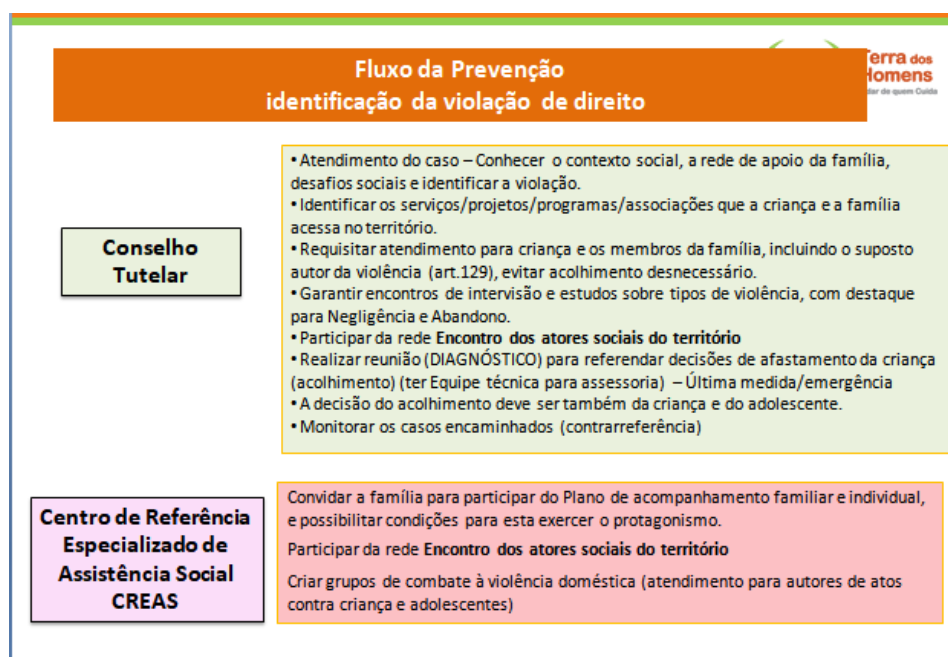
Encontros para estudos sobre tipos de violência, em especial Negligência e Abandono.

Definir pautas conjuntas para promoção dos direitos e a prevenção à separação de crianças e adolescentes de suas famílias

Ter agendas fixas.



## FLUXO DA PREVENÇÃO E IDENTIFICAÇÃO DA VIOLAÇÃO DE DIREITO



### Conselho Tutelar

Atendimento do caso – Conhecer o contexto social, a rede de apoio da família, desafios sociais e identificar a violação.

Identificar os serviços/projetos/programas/associações que a criança e a família acessa no território.

Requisitar atendimento para criança e os membros da família, incluindo o suposto autor da violência (Art.129, ECA), evitar acolhimento desnecessário.

Garantir encontros de intervenção e estudos sobre tipos de violência, com destaque para Negligência e Abandono.

Participar da rede Encontro dos atores sociais do território

Realizar reunião (DIAGNÓSTICO) para referendar decisões de afastamento da criança (acolhimento), (ter equipe técnica para assessoria) – Última medida/emergência

A decisão do acolhimento deve ser também da criança e do adolescente.

Monitorar os casos encaminhados (contrarreferência)

### Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS

Convidar a família para participar do Plano de acompanhamento familiar e individual, e possibilitar condições para esta exercer o protagonismo.

Participar do encontro dos atores sociais do território.

Criar grupos de combate à violência doméstica (atendimento para autores de atos contra criança e adolescentes).



## FLUXO DO ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL - REINTEGRAÇÃO



### Porta de Entrada - Pré-Acolhimento

Acolhida e escuta qualificada da criança/adolescente e/ou da família (que se fizer presente).  
Busca de informações e acompanhamento na rede.  
Análise da necessidade para o acolhimento – participar e reunir com a equipe que fez o diagnóstico indicando o acolhimento para validar.

Há necessidade de continuar o acolhimento?

Não - encaminhar CREAS informar TJ e CT

SIM

Seleção da metodologia a ser adotada de acordo com o perfil e contexto da criança/adolescente.  
Análise da documentação e relatório, solicitar documentos pendentes.  
Inserção da criança/adolescente na unidade de acolhimento, preferencialmente apoiado por outra criança/adolescente.

### Acompanhamento

Atuação terapêutica – processo de trabalho com a família de origem nuclear e extensa.  
Incluir todo o sistema mais amplo da família da criança/adolescente no processo terapêutico.  
Estudos ampliados com toda a rede: Judiciário, acolhimento, serviços de políticas básicas, família (encontros sistemáticos).  
Início da construção do PIA.  
Investir mais em trabalho com grupos de famílias nas unidades de acolhimento.  
Espaços de convivência (participação da família e das crianças/adolescentes nas dinâmicas de uso do espaço e da participação na comunidade).





Todas as decisões devem ser discutidas com as famílias, crianças e adolescentes, considerando que o projeto de vida não é da instituição.

Avaliação

## Fluxo do Acolhimento Institucional - REINTEGRAÇÃO



### Preparando para reinserção familiar

Privilegiar a participação da criança/adolescente no processo de desligamento.

Ter no Plano Político Pedagógico o tema "preparo para vida autônoma, um direito", como tema transversal desde o início do Acolhimento.

Políticas de inclusão e acesso à habitação, emprego e renda, dentre outros.

Acompanhamento no CREAS/CRAS.

Investimento no processo de autonomia.

República para jovens.

Serviços de apoio aos jovens.

Acompanhamento da criança/adolescente no retorno à família, média de 1 ano.

Estudos de casos para reavaliação da metodologia para casos de reincidência, durante o período pós-acolhimento (compreensão que reincidência é parte do processo de casos específicos).

Reunião sistemática com a rede de proteção e as famílias para tomadas de decisões.

Avaliação para o repasse do caso para o CRAS.

Fechamento do caso no Serviço de Acolhimento.

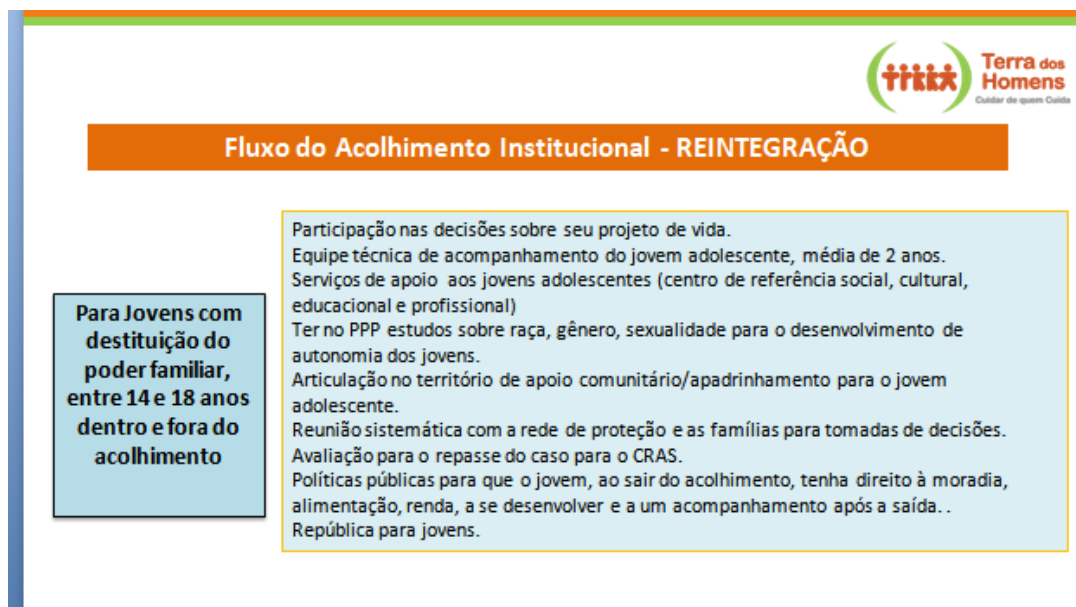
- Família de Origem
- Família Extensa
- Outra Modalidade de Acolhimento
- Família Adotiva
- Vida "autônoma"



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/?codArquivoTeor=2384107>

## Fluxo do Acolhimento Institucional - REINTEGRAÇÃO



### Jovens entre 14 e 18 anos com destituição do poder familiar, dentro e fora do acolhimento

Participação nas decisões sobre seu projeto de vida.

Equipe técnica de acompanhamento do jovem adolescente, média de 2 anos.

Serviços de apoio aos jovens adolescentes (centro de referência social, cultural, educacional e profissional)

Ter no PPP estudos sobre raça, gênero, sexualidade para o desenvolvimento de autonomia dos jovens.

Articulação no território de apoio comunitário/apadrinhamento para o jovem adolescente.

Reunião sistemática com a rede de proteção e as famílias para tomadas de decisões.

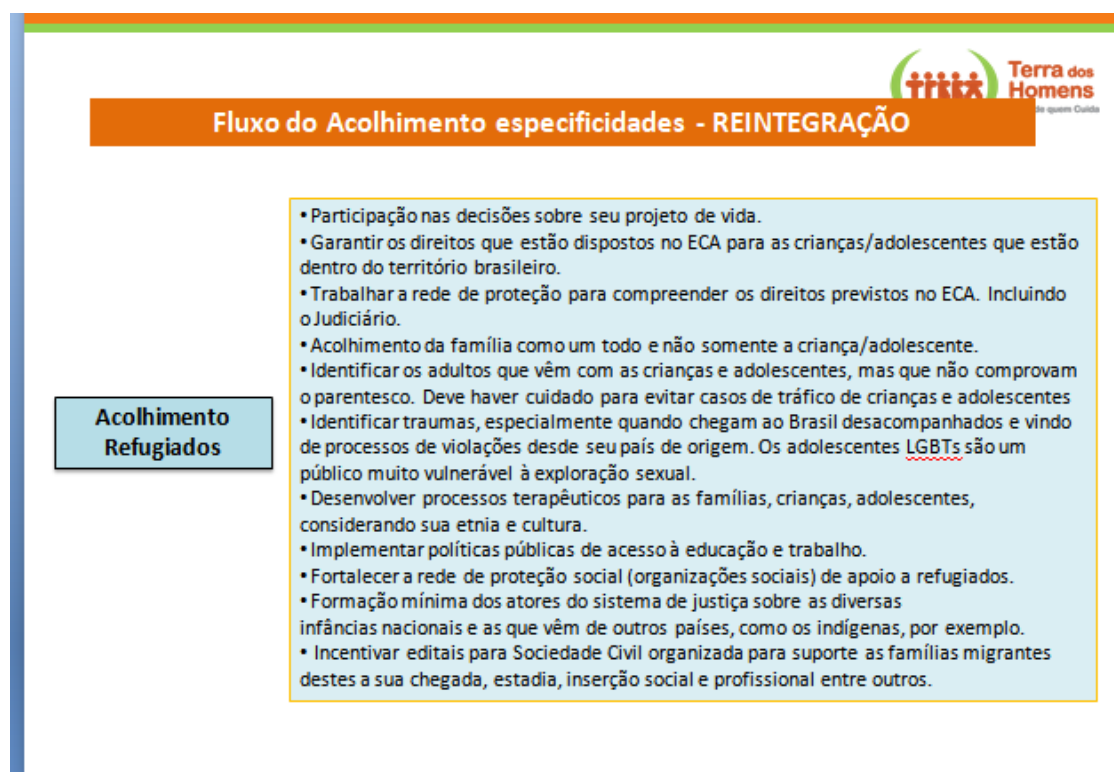
Avaliação para o repasse do caso para o CRAS.

Políticas públicas para que o jovem, ao sair do acolhimento, tenha direito à moradia, alimentação, renda, a se desenvolver e a um acompanhamento após a saída.

República para jovens.



## FLUXO DO ACOLHIMENTO ESPECIFICIDADES



### ACOLHIMENTO REFUGIADOS

- Participação nas decisões sobre seu projeto de vida.
- Garantir os direitos que estão dispostos no ECA para as crianças/adolescentes que estão dentro do território brasileiro.
- Trabalhar a rede de proteção para compreender os direitos previstos no ECA. Incluindo o Judiciário.
- Acolhimento da família como um todo e não somente a criança/adolescente.
- Identificar os adultos que vêm com as crianças e adolescentes, mas que não comprovam o parentesco. Deve haver cuidado para evitar casos de tráfico de crianças e adolescentes
- Identificar traumas, especialmente quando chegam ao Brasil desacompanhados e vindo de processos de violações desde seu país de origem. Os adolescentes LGBTs são um público muito vulnerável à exploração sexual.
- Desenvolver processos terapêuticos para as famílias, crianças, adolescentes, considerando sua etnia e cultura.
- Implementar políticas públicas de acesso à educação e trabalho.
- Fortalecer a rede de proteção social (organizações sociais) de apoio a refugiados.
- Formação mínima dos atores do sistema de justiça sobre as diversas infâncias nacionais e as que vêm de outros países, como os indígenas, por exemplo.
- Incentivar editais para Sociedade Civil organizada para suporte as famílias migrantes destes a sua chegada, estadia, inserção social e profissional entre outros.



## CRIANÇAS E FAMÍLIAS INDÍGENAS

### Prevenção - Crianças e adolescentes indígenas

- Mobilizar e disseminar a Resolução 181/2006 do CONANDA por meio capacitação nos serviços do sistema de garantia de direito de criança e adolescentes.
- Criação de protocolo nacional, estadual e municipal para atendimento em acolhimento de crianças e adolescentes de povos e comunidades tradicionais (indígenas, quilombolas, ciganos, caiçaras, entre outros), considerando sua cultura e seus costumes. Estes protocolos deverão ter como base a Resolução Conjunta nº 01 CONANDA, CONARE e DPU, de 9 de agosto de 2017.
- Estabelecer com os povos indígenas ações afirmativas e participativa na construção de política públicas de prevenção as crianças e adolescentes e comunidade.
- Capacitar atores responsáveis pela decisão de separação por medida de proteção, sobre a diversidade, cultura, língua e costumes dos cuidados das crianças e adolescentes.

### Acolhimento para crianças e famílias indígenas

- Implementar acolhimento na modalidade CASA DE PASSAGEM para as famílias indígenas (com crianças e adolescentes) que circulam pelos municípios brasileiros, garantido os direitos previstos no ECA. **(acolhimento conjunto – modalidade preventiva, proteção social básica).**
- Implementação de acolhimento para famílias indígenas migrantes/de passagem nos municípios com índice de migração e vivência indígena na cidade por motivo de comércio, com equipe coordenada por indígenas em cogestão com a Secretaria de Assistência Social.
- Promover encontros entre entidades indígenas e representantes indígenas das comunidades do território com a rede de proteção da infância para troca de conhecimentos sobre direitos das crianças e adolescentes e dos povos indígenas.
- Capacitação da rede de proteção sobre os riscos étnicos, (apagamento da língua e música) modos de vida e a cultura comunitária de cuidados dos povos indígenas (inclui sistema de justiça da infância).
- Adequação intercultural dos serviços da rede de proteção que leve em consideração as necessidades étnicas e raciais (alimentação, vestuário, linguagem, a rotina de convivência, interação das pessoas com essas crianças e delas com seus entes comunitários e familiares).
- Promover encontros com as lideranças indígenas locais, rede de proteção, família e Ministério Público para a decisão do acolhimento da criança/adolescente separado da família.
- Privilegiar os acolhimentos familiares para as famílias indígenas que vivenciam com suas crianças violações de direitos.
- Cadastro e identificação étnica das crianças e adolescentes de povos e comunidades tradicionais quando acolhidos nas instituições.
- Essa adequação dos serviços deverá ser construída em conjunto com representantes desses povos e comunidades tradicionais. PIA: viés coletivo, engajando a comunidade e a família.
- Formação dos profissionais de acolhimento com suporte antropológico e das histórias dos povos presentes nos municípios.



## **PROPOSTAS PARA ORGANISMOS GOVERNAMENTAIS E CONSELHOS FORMULADORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

As proposições elaboradas pelo Grupo de Trabalho foram divididas em 10 eixos que envolvem o acolhimento: prevenção; pré e pós-acolhimento; gestão; participação da família e da rede de apoio; jovens egressos do acolhimento; especificidades; intersetorialidade; judiciário e especificidades da região Norte e Família Acolhedora.

Os itens que estão sinalizados com asteriscos (\*) foram complementados no webinar sobre a temática de Acolhimento Institucional promovido pela ABTH nos dias 20 e 21 de agosto de 2020.

<b>PREVENÇÃO</b>	
<b>Ações</b>	
01	Incentivar a participação da comunidade (lideranças, organizações comunitárias, famílias de apoio) nas atividades dos serviços de Proteção Social BÁSICA e ESPECIAL como recursos para fortalecimento social.
02	Incluir os movimentos sociais de gênero, raça e associações comunitárias no engajamento social comunitário para proteção e defesa de direitos das crianças e adolescentes, em parceria com a rede de Proteção Social BÁSICA e ESPECIAL.
03	Gestão interinstitucional de monitoramento dos motivos das medidas de acolhimento.
04	Capacitações continuadas para agentes públicos (SUAS, Conselho Tutelar, equipe do Judiciário) sobre tipos de violência e contexto sociocultural da violência, visando qualificar as decisões para aplicação da medida protetiva de acolhimento e evitar acolhimentos desnecessários.
05	Incorporar temas como racismo, colonialismo e desigualdade social nas atividades transdisciplinares de formação para os atores dos serviços da rede de proteção e adaptar este conteúdo para as crianças e jovens participantes destes serviços.
06	Promover ações conjuntas entre os Conselhos de Direitos da Criança, da Assistência, da Igualdade Racial, dos Direitos Humanos, da Mulher e do Idoso para a construção de resoluções que promovam os direitos previstos no ECA, e apoiar a implementação da Lei 10.639/03 e dos planos específicos.
07	Regulamentar a profissão de Educador Social (PL 328/2015) e promover formação permanente para os educadores dos serviços de proteção social para desenvolvimento das habilidades sociais, psicológica, jurídica e de cidadania, proporcionando formação técnica de atendimento às crianças e adolescentes, com destaque para as crianças em acolhimento e situação de violência.
08	Acompanhamento/monitoramento do Executivo, Judiciário, Organizações da Sociedade Civil e Conselhos Tutelares para qualificar as decisões dos acolhimentos e evitar acolhimento desnecessário, com atenção especial a casos de negligência e abandono.
09	Não separar mães de bebês, sejam adultas, adolescentes institucionalizadas ou em situação de rua. Caso seja necessário, realizar acolhimento conjunto.
10	Estudos e análises para reduzir os acolhimentos emergenciais promovendo a busca ativa e modalidades de atendimento de média complexidade (Guarda Subsidiada).
11	Fortalecer e ampliar o investimento nas políticas públicas de fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, incluindo a atuação terapêutica com a família de origem e extensa desde o momento em que a criança chega na rede de proteção com alguma violação de direito, mas ainda não foi separada da família.*



12	Serviços alternativos de trabalho social com famílias, de permanência da criança na família de origem, apadrinhada, sendo esta acompanhada por equipamento próprio e metodologia de superação da violação e construção de direitos sociais.
----	---

PRÉ E PÓS ACOLHIMENTO	
	Ações
01	Garantir a guia de acolhimento, no momento do acolhimento, com relatórios anexados (informações sobre crianças e adolescentes, sua família, motivo do acolhimento e serviços da rede de proteção social que tenha a família referenciada).
02	Normatização para uso do sistema informatizado em território nacional, respeitando as especificidades das comunidades tradicionais (indígenas, quilombolas, ciganos, caiçaras, entre outros povos e comunidades tradicionais).
03	Setor de diagnóstico que avalie a decisão e articule a rede de proteção da família quanto à entrada da criança e do adolescente no acolhimento.
04	O acompanhamento familiar das crianças e adolescentes acolhidos deve ser realizado pela equipe de referência do serviço de acolhimento.
05	Maior investimento no trabalho com grupos de familiares e crianças e adolescentes acolhidos.*
06	Propiciar curso de formação profissional para as famílias de crianças acolhidas, especialmente as que fazem uso de substâncias químicas, bem como articular vagas de emprego, oferecendo apoio no cuidado com as crianças para que as mães possam trabalhar.

GESTÃO	
	Ações
01	Melhorar a qualidade dos acolhimentos quanto ao diagnóstico de saúde mental e em condições de oferta de cuidados.
02	Propor decreto/portaria para a realização da integração das informações para o gerenciamento de casos, por meio de estudos de casos intersetoriais desde a inclusão da criança ou adolescente e sua família no serviço até pós reintegração social ou adoção.
03	Realizar estudos de casos intersetoriais com a participação de famílias atendidas, tendo como foco as situações problemas que conectam o grupo para buscas de soluções colaborativas.
04	Diminuir a rotatividade de técnicos nos serviços socioassistenciais (garantias trabalhistas, entre outras).
05	Implantação de equipes de supervisão e apoio aos acolhimentos (assessoria técnica aos abrigos).
06	Implementação de acolhimento de famílias como política pública.

PARTICIPAÇÃO DA FAMÍLIA E DA REDE DE APOIO	
	Ações
01	Estabelecer equipe técnica de referência para o acompanhamento da criança e do adolescente acolhido, sendo esta articuladora da rede de proteção, buscando o fortalecimento do vínculo como processo terapêutico desde o pré-acolhimento ao pós-acolhimento.



02	Promover ações de convivência com a família dentro e fora do serviço de acolhimento, visando a reinserção/reintegração familiar e comunitária de forma gradativa e de forma a envolver os serviços socioassistenciais.
03	Fomentar a participação das famílias no acolhimento, sendo consideradas dentro do processo e participantes do mesmo.
04	Definição clara do processo terapêutico no atendimento às famílias por meio de metodologia de trabalho com família de origem da criança/adolescente.
05	Garantir a participação das famílias no cotidiano institucional.
06	Acompanhamento da família de origem após o desacolhimento.
07	Processo de desacolhimento, como uma decisão em rede com a participação da família. Essa deve ser uma avaliação anterior à audiência concentrada e definição do acompanhamento pós desligamento.

JOVENS EGRESSOS DO ACOLHIMENTO	
	Ações
01	Implementar serviços e programas nos equipamentos sociais de apoio à república, para jovens egressos do sistema de acolhimento com a participação dos mesmos na decisão.
02	Criar programa junto às Secretarias de Emprego e Renda e de Habitação, e políticas intersetoriais para que esse jovem seja considerado prioridade. Criar serviço de acompanhamento psicossocial para apoio à formação de vínculo comunitário e social.
03	Qualificar as equipes para o trabalho de autonomia (plano de vida e possibilitar o direito à cidade e o reconhecimento do território*) desde a inclusão da criança e do adolescente no serviço, previsto no Plano Político Pedagógico (PPP) e no Plano Individual de Atendimento (PIA) do acolhido.
04	Estabelecer o jovem egresso do serviço de acolhimento como um dos públicos prioritários para o Programa Jovem Aprendiz, conforme estabelecido pelo Decreto 8.740/2016 do Ministério do Trabalho os adolescentes egressos. (Adendo pós-encontro do GT - Este Decreto foi revogado, juntamente com tantos outros, pelo Decreto 10.086/2019. Vale uma mobilização para o retorno desta normativa.)
05	Criar programas de formação para o trabalho que considere a especificidade do público de adolescentes acolhidos, especialmente quanto à escolaridade.

ESPECIFICIDADES	
	Ações
01	Criação de protocolo nacional, estadual e municipal para atendimento em acolhimento de crianças e adolescentes de povos e comunidades tradicionais (indígenas, quilombolas, ciganos, caiçaras, entre outros), considerando sua cultura e seus costumes. Estes protocolos deverão ter como base a Resolução Conjunta nº 01 CONANDA, CONARE e DPU, de 9 de agosto de 2017.
02	Implementação de acolhimento para famílias indígenas migrantes/de passagem nos municípios com índice de migração e vivência indígena na cidade por motivo de comércio, com equipe coordenada por indígenas em cogestão com a Secretaria de Assistência Social.
03	Garantir a qualidade do serviço de abordagem de crianças e adolescentes em situação de rua com normativas e capacitação na especificidade de reintegração familiar.



04	Atualizar as orientações técnicas para acolhimento de crianças e adolescentes para incluir novas modalidades de acolhimento.
05	Definir diretrizes para crianças e adolescentes refugiadas terem acesso às políticas públicas e à convivência familiar e comunitária.
06	Criação de um protocolo de atendimento estadual para imigrantes e refugiados.
07	Capacitação contínua e específica da equipe dos abrigos de refugiados.
08	Incluir na revisão do Plano Nacional de Proteção, Promoção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária a necessidade de serviços e equipes especializadas para atender as demandas do público específico de migrantes e povos e comunidades tradicionais.*
09	Estabelecer protocolos rígidos para averiguar os casos de crianças e adolescentes que chegam ao País com adultos sem comprovação de parentesco, evitando assim a possibilidade de tráfico de pessoas.*
10	Formação mínima dos atores do sistema de justiça sobre as diversas infâncias nacionais e essas que vêm de outros países, como os indígenas venezuelanos (etnia warao), por exemplo, tendo a sociedade civil organizada como fomentador do processo de sensibilização, capacitação e integração das entidades da própria sociedade civil organizada e os atores do sistema de justiça. A formação dos profissionais de acolhimento com suporte antropológico e das histórias dos povos presentes nos municípios.*
11	Adequação intercultural dos serviços da rede proteção que leve em consideração as necessidades étnicas e raciais (alimentação, vestuário, linguagem, a rotina de convivência, interação das pessoas com essas crianças e delas com seus entes comunitários e familiares). Essa adequação dos serviços deverá ser construída em conjunto com representantes desses povos e comunidades tradicionais.*
12	Cadastro e identificação étnica das crianças e adolescentes de povos e comunidades tradicionais quando acolhidos nas instituições.*
13	O Plano Individual de Atendimento (PIA) no contexto de povos e comunidades tradicionais deve ter um viés coletivo, engajando a comunidade e a família no espaço institucional.*

	<b>INTERSETORIALIDADE</b>
	<b>Ações</b>
01	Adequação metodológica que considere a diversidade dos povos e comunidades tradicionais (indígenas, quilombolas, caiçaras, ribeirinhos, população negra, LGBTQIA+).
02	Formação continuada que considere as diversidades e as minorias sociais, garantindo os direitos de povos e comunidades tradicionais, inclusive para espaços de base comunitária.
03	Prioridade de tratamento no CAPS e com vinculação nas comunidades terapêuticas para familiares e cuidadores dos acolhidos nos serviços de acolhimento institucional ou familiar.
04	Abrir espaços para participação da comunidade nas unidades de acolhimento institucional – para pessoas da comunidade, dos movimentos sociais e lideranças comunitárias.





JUDICIÁRIO	
Ações	
01	Audiências concentradas como método horizontal, em articulação com os serviços de acolhimento.
02	Garantir metodologicamente que haja estudos dos casos anteriores à audiência concentrada e que os relatórios sejam construídos de forma interdisciplinar.
03	Estabelecimento de metodologia que possibilite a juízes realizarem as audiências de forma padronizada, levando em consideração o atendimento à família, participando na construção dos encaminhamentos no melhor interesse da criança e do adolescente.
04	Combater a entrega ilegal de crianças para adoção, bem como a fraude no registro.
05	Sistematizar as informações sobre o “abandono” das crianças adotadas.
06	Realizar um pós acompanhamento psicossocial para as crianças e adolescentes adotados.
07	Criar mecanismo para fiscalizar as adoções <i>Intuito Persona</i> / ou cartório socioafetividade.
08	Qualificação do diálogo entre os juízes e a equipe técnica.
09	Implementar varas especializadas em infância e juventude nas comarcas.
10	Estabelecer um protocolo nacional para entrega voluntária de crianças/bebês, com procedimentos estabelecidos para garantir o direito à familiar biológica e à família adotiva, por exemplo.
11	Protocolo com metodologia para trabalho com as famílias que queiram ou estão cadastradas para adoção (declaração, documentação, capacitação, reunião de cadastrados com equipe, preparação para adoção, visitas de aproximação, visitas de pós-adoção, monitoramento para evitar “devolução”).



## **CAPÍTULO 4 - TEMÁTICA: ACOLHIMENTO FAMILIAR**

### **INTRODUÇÃO**

Este documento foi elaborado compreendendo a seguinte estrutura:

- a) O contexto social brasileiro e sua relação com o acolhimento familiar;
- b) Análise dos dados sobre a temática de Acolhimento Familiar;
- c) Contexto Nacional sobre o Acolhimento Familiar – em três momentos: motivos para o acolhimento, o trabalho com as famílias e os processos para o reagrupamento familiar;
- d) Fluxos e recomendações sobre Acolhimento Familiar, a partir das discussões do Grupo de Trabalho.

O acolhimento no Brasil já foi exaustivamente contextualizado no capítulo anterior deste documento e, portanto, as análises ali relatadas também cabem a esta temática específica. Neste tópico serão aprofundadas reflexões sobre a modalidade de acolhimento em famílias acolhedoras.

O acolhimento familiar no Brasil, como uma prática informal, é bastante antigo. Este tipo de acolhimento partia da decisão da mãe de entregar sua filha ou seu filho aos cuidados de outra família, sem a oficialização e nem tampouco a mediação de uma autoridade formalmente constituída. Claudia Fonseca (2002)<sup>72</sup>, denominou esse fenômeno de circulação de crianças. Essa prática, muito comum em famílias com dificuldades socioeconômicas, encontrava no apoio das redes de parentes e sociais, uma estratégia de sobrevivência (FONSECA, 1995; SARTI, 1996; SERRA, 2003)<sup>73</sup>. Há diversos fluxos de circulação de crianças, desde as baseadas em um aspecto moral, como a obrigação de uma tia de criar os sobrinhos após o falecimento da mãe, até acolher, por um tempo, um adolescente da família que chega à cidade para completar seus estudos. Segundo Motta-Maués (2004; 2008)<sup>74</sup>, há uma categoria de circulação de crianças denominada de “crias”, em geral, meninas vindas do interior e entregues às famílias da cidade para “ajudar” nos serviços domésticos em troca de moradia, alimentação, vestuário e educação. As famílias em situação de extrema pobreza viam esse acontecimento como uma oportunidade de sobrevivência e ascensão social para suas filhas.

Apesar da circulação de crianças ter sido, e em certa medida ainda é, um arranjo possível de apoio familiar e comunitário, no sentido do cuidar, há também aspectos a serem considerados. As crianças que circulavam em casas que não eram a de seus genitores viviam em um espaço híbrido. Ainda que, por vezes, estes eram chamados de “filhos”, carregavam a adjetivação do “filho de criação”, categoria inexistente no ordenamento jurídico brasileiro e que subjetivamente trazia uma distinção entre estes e os filhos biológicos da família. Alguns deles viviam situações de exploração do trabalho infantil e ficavam vulneráveis a diversas violências, inclusive a sexual.

---

<sup>72</sup> FONSECA, Cláudia. Fabricando família: políticas públicas para acolhimento de jovens em situação de risco. In: CABRAL, Cláudia (org) Acolhimento Familiar: experiências e Perspectivas. Rio de Janeiro: Book Link, 2004.

<sup>73</sup> FONSECA, Cláudia. Caminhos da Adoção. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2002; SARTI, C.A. A família como espelho. Um estudo sobre a moral dos pobres. Campinas: Autores Associados; SERRA, M. M. P. Algumas considerações sobre a circulação de crianças no Brasil e sua distribuição por regiões. Revista Brasileira de Estudos de População. Campinas. V. 20, n. 2, p. 229-239, jul/dez. 2003.

<sup>74</sup> MOTTA-MAUES, M. A. Na “casa da mãe”/na “casa do pai”: anotações (de uma antropóloga e avó) em torno da “circulação” de crianças. Revista de Antropologia, São Paulo, v. 47, n. 2, p. 427-452, 2004. \_\_\_\_\_ IGREJA, D. G. L.; DANTAS, L. M. S. De casa em casa, de rua em rua... Na cidade: “circulação de crianças”, hierarquias e espaços sociais em Belém. In: 26ª. REUNIÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA, 2008, Porto Seguro. Anais... Porto Seguro: 2008, p. 1-19.



O acolhimento familiar como uma medida protetiva que vem formalizar juridicamente a antiga prática de cuidar de filhos que não são seus, traz maior segurança para a criança/adolescente e para a família que acolhe. É mediado pela justiça, com acompanhamento técnico de psicólogos e assistentes sociais, além de ser uma medida provisória e excepcional, com veremos adiante. Ou seja, há uma metodologia e uma intencionalidade de reintegração familiar.

Essa modalidade foi uma alternativa de proteção a crianças e adolescentes afastados do convívio familiar diante dos estudos que apontavam os efeitos negativos da institucionalização de crianças (BOWLBY, 1952; FOUCAULT, 1984). Os Estados Unidos, em 1910, e a Inglaterra e a França, em 1940, foram os pioneiros nesse tipo de serviço, mantendo essa modalidade ininterruptamente.

No Brasil, o acolhimento familiar como uma metodologia instituída data dos anos de 1990. No entanto, esse serviço de proteção às crianças mediado pela justiça vem de longa data. Segundo Arend (2005)<sup>75</sup>, em Santa Catarina, entre as décadas de 1930 e 1940, funcionou o Programa de Colocação Familiar, que tinha como objetivo garantir a sobrevivência dos “menores abandonados”.

As experiências da França, Inglaterra e dos Estados Unidos serviram como inspiração para a instauração da Lei 560, de 27 de dezembro de 1949, que criou no estado de São Paulo o Serviço de Colocação Familiar, que consistia na colocação em casas de famílias os *menores* entre 0 e 14 anos de idade que não tivessem lar ou que não pudessem nele permanecer.

Em 1972, iniciou-se em Porto Alegre/RS o Programa Lares Substitutos, uma iniciativa da Fundação do Bem-Estar do Menor (FEBEM) que promovia uma nova política de integrar na comunidade crianças necessitando de ajuda. Esse Programa se manteve ativo por quase 30 anos.

As iniciativas de São Paulo/SP e Porto Alegre/RS, se assemelhavam em sua estrutura com o atual Serviço de Família Acolhedora, no que tange terem sido parte de uma política de atendimento à infância e adolescência violadas, a oferecerem subsídio financeiro às famílias acolhedoras e a visarem a provisoriedade da medida. No entanto, ainda estavam sob a égide do Código de Menores com o olhar minorista e de culpabilização da família.

Sob o paradigma da proteção integral surgem, nos anos finais de 1990, as primeiras experiências brasileiras de programas de famílias acolhedoras, tal qual é atualmente promulgada no Estatuto da Criança e do Adolescente. As cidades pioneiras foram Rio de Janeiro/RJ (1996); Campinas/SP (1997); Franca/SP (1998) e São Bento do Sul/SC (2002).

Apenas nos anos 2000, essa modalidade de proteção às crianças e adolescentes começa a ser cunhada nas normativas nacionais. A Política Nacional de Assistência Social (2004), estabelece o serviço de acolhimento em famílias acolhedoras como política pública de alta complexidade. O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária

---

<sup>75</sup> AREND, Sílvia M<sup>a</sup> Fávero. Filhos de criação: Uma história dos menores abandonados no Brasil (década de 1930). Tese apresentada de Doutorado em História pela Universidade do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2005.



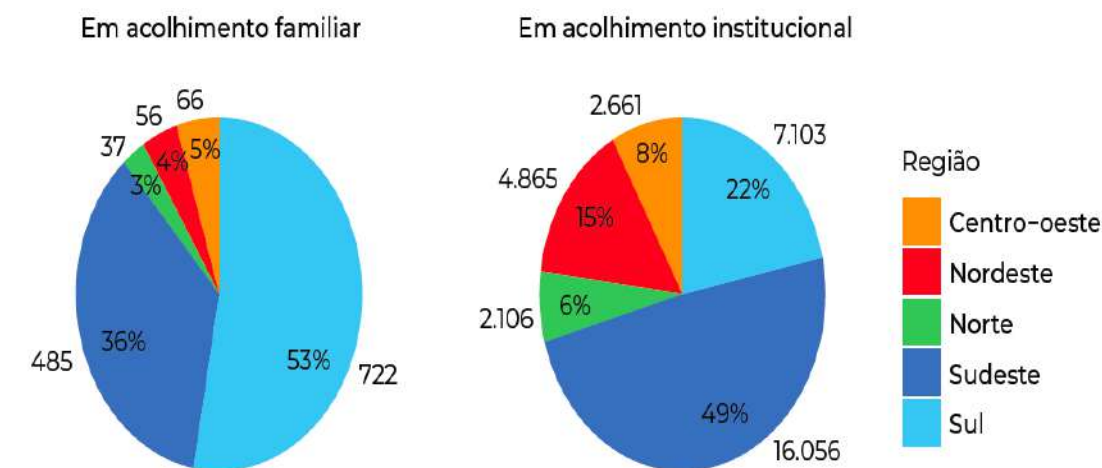
(2006) reforça a importância do Serviço como alternativa à garantia desses direitos. Porém, apenas em 2009, por meio da Lei 12.010/2009, que alterou diversos artigos do Estatuto da Criança e do Adolescente, o acolhimento familiar passa a constar no ordenamento jurídico. O artigo 101, inciso VIII, do ECA, institui o Programa de Família Acolhedora, que assim como o acolhimento institucional, deve ser uma medida provisória e excepcional, como forma de transição para a reintegração familiar, ou em caso de impossibilidade, para a adoção. Nesse mesmo ano, o Serviço de Família Acolhedora foi um dos serviços tipificados como socioassistenciais pela Resolução nº 109 de novembro de 2009.

Serviço de Família Acolhedora é aquele que organiza o acolhimento de crianças e adolescentes, afastados da família por medida de proteção, em residência de famílias acolhedoras cadastradas. É previsto até que seja possível o retorno à família de origem ou, na sua impossibilidade, o encaminhamento para adoção. O serviço é o responsável por selecionar, capacitar, cadastrar e acompanhar as famílias acolhedoras, bem como realizar o acompanhamento da criança e/ou adolescente acolhido e sua família de origem. (Tipificação de Serviços Socioassistenciais, 2009, Resolução 109/ 2009 do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS)

O acolhimento familiar garante o direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes, ainda que não em seu grupo familiar de origem. Apesar disso, e em que pese esse modelo de acolhimento, em lei ser uma medida protetiva que deva ser priorizada em relação ao acolhimento institucional (ECA – Art. 34 §1), ainda não é o que vemos na prática. Esse fato, se deve ao *vício* da institucionalização ainda presente em muito operadores de direitos. Vamos aprofundar esse debate no item referente aos dados sobre o Serviço de Família Acolhedora no Brasil.

## ANÁLISE DOS DADOS SOBRE A TEMÁTICA DE ACOLHIMENTO FAMILIAR

O Diagnóstico sobre o Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (CNJ, 2020), apontou que 1.366 estão em acolhimento familiar, um número muito inferior (4%) se comparado com as 32.791 crianças e adolescentes em acolhimento institucional. Outro fato que chama a atenção é o número de crianças e adolescentes acolhidos por região, sendo o maior número concentrado no sudeste do País. Ao se comparar as modalidades de acolhimento, percebe-se que o acolhimento familiar tem, em termos percentuais, uma maior aceitação no Sul e Sudeste (89%) do Brasil, o que pode ser justificado por serem as regiões com maior tempo de experiência neste tipo de acolhimento. O acolhimento institucional, em que pese ser mais praticado também no Sul e no Sudeste, tem uma distribuição mais equitativa pelas regiões brasileiras.



Fonte: Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento, CNJ.



Em relação ao quantitativo de Serviços de Família Acolhedora nos municípios, o CENSO SUAS em uma série histórica demonstra um aumento significativo, passando de 144 em 2009, para 380 em 2019, o que não significa um aumento de casos de crianças e adolescentes afastados da família, se comparado a índices anteriores, conforme relatado no capítulo anterior desta publicação (IPEA, 2003). A promulgação do acolhimento familiar no ECA, pela Lei 12.010/2009, e a mobilização nacional do grupo de trabalho pró convivência familiar e comunitária, parece ter contribuído para a implementação dos serviços no Brasil. No CENSO SUAS 2019, 380 unidades municipais executoras do Serviço de Família Acolhedora responderam ao questionário, sendo a maior concentração destas nas regiões Sul e Sudeste. Nelas estão acolhidas 1531 crianças e adolescentes<sup>76</sup>.

### Quantidade de Serviços de Acolhimento em Família Acolhedora

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Se o município possui Serviço de Família Acolhedora	144	608	440	368	372	315	462	522	496	635
Unidades que responderam o questionário específico									272	332
Se o Serviço é regulamentado em Lei Municipal			291	281	283	257	379	431	250	312
Se no município, há famílias aptas a receber crianças e adolescentes				276	300	235	314	348	178	272
Se no município, há crianças e adolescentes acolhidas				200	236	169	209	235	223	
Quantidade de famílias aptas				2664	1364	1433	2054	2341	1342	1625
Quantidade de Crianças				2346	1390	1770	1683	1837	1075	1308

Levantamento Nacional de Crianças e Adolescentes em Serviços de Acolhimento | Questionário de Gestão Municipal | Questionário de Unidade de Acolhimento | Questionário de Família Acolhedora

Fonte: Censo SUAS

	Qtde Unidades executoras do Serviço de Acolhimento em Família acolhedora	%
Região Norte	16	4,2
Região Nordeste	34	8,9
Região Sudeste	126	33,2
Região Sul	180	47,4
Região Centro Oeste	24	6,3
<b>Total</b>	<b>380</b>	<b>100,0</b>

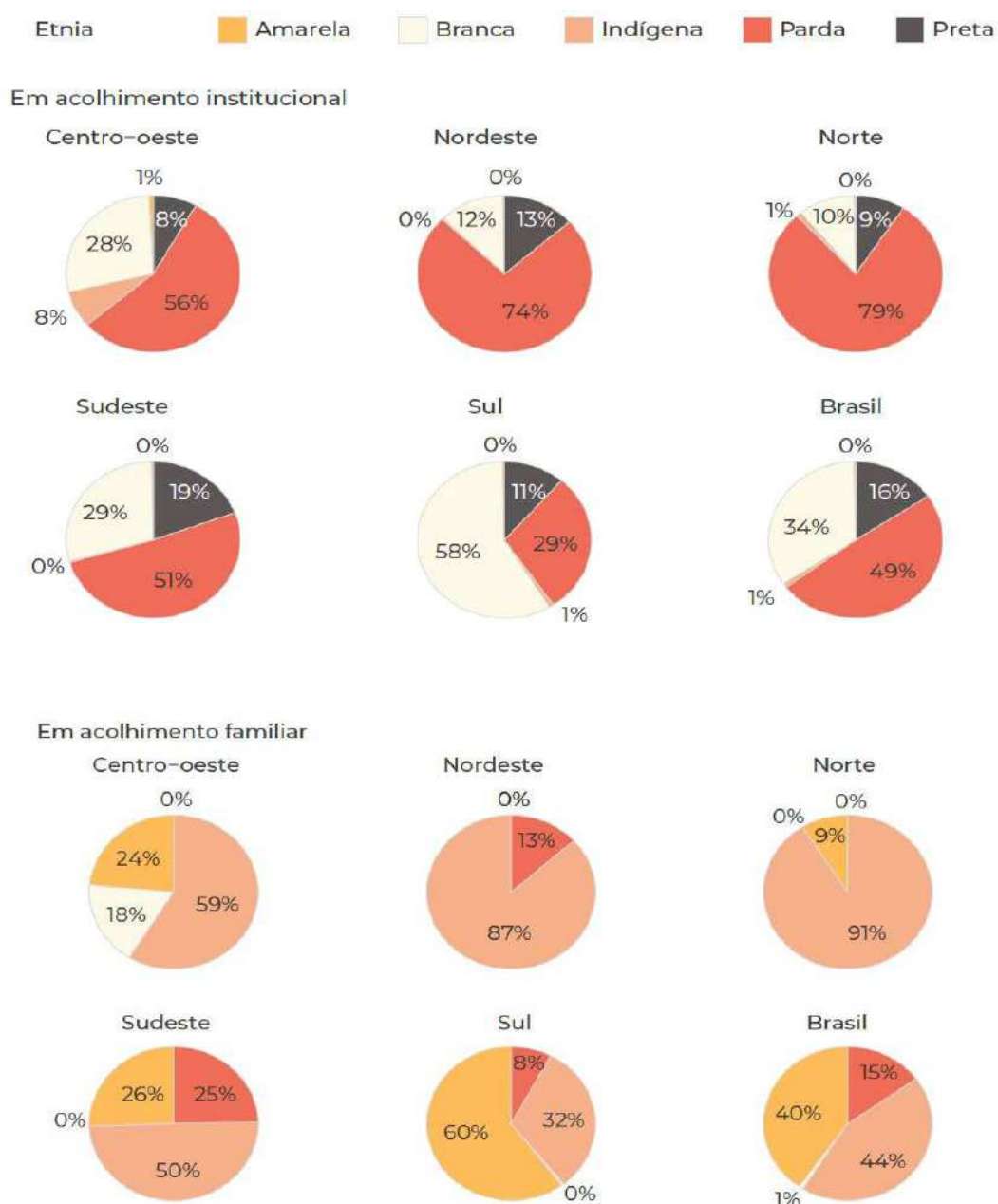
Fonte: Censo SUAS, 2019

Quanto ao perfil dos acolhidos em famílias acolhedoras, não há diferença significativa quanto a sexo, 51% são meninas e a média de idade no início do acolhimento familiar é de 7 anos e 4 meses, segundo o levantamento do CNJ (2020), o que corrobora o levantamento do CENSO SUAS, 2019. No entanto, o recorte de raça/etnia demonstra, em comparação com a modalidade de acolhimento institucional, dados, no mínimo, curiosos. Os pretos e pardos (55%) continuam sendo os mais acolhidos em instituições. O

<sup>76</sup> A pequena diferença entre os dados quantitativos do Censo SUAS e do Sistema Nacional de Adoção e acolhimento, CNJ, pode se dever ao momento de coleta, visto que o fluxo de entrada e saída de crianças e adolescentes é bastante dinâmico.



acolhimento familiar apresenta maior índice de crianças e adolescentes de etnias indígena (44%) e parda (40%). O índice de crianças indígenas e amarelas (15%) acolhidas em serviços de famílias acolhedoras merece um estudo mais detalhado e um olhar para as especificidades culturais desses povos, o que reforça a necessidade de implementação das diretrizes da Resolução 181/2006 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. É importante salientar que a população infantojuvenil preta/parda e pobre continua a ser institucionalizada, o que pode ter como base a desigualdade social e os resquícios de uma sociedade racista e escravocrata, conforme já tratado no capítulo anterior.



Fonte: Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento, CNJ.



Ao compreender o perfil dos serviços de acolhimento e dos acolhidos no Brasil, deve-se aprofundar nos processos que permitem que a medida seja de fato excepcional e provisória: a porta de entrada (motivo deflagrador do acolhimento); o acompanhamento com as famílias e a porta de saída (reintegração familiar, ou excepcionalmente a adoção).

## MODALIDADES DE ACOLHIMENTO FAMILIAR

No capítulo 2, demonstrou-se como as Orientações Técnicas de Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes de 2009, veio para nortear no país, os diversos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes e das Repúblicas para jovens, considerando os arranjos distintos no atendimento. Neste documento :

objetivo estabelecer orientações metodológicas e diretrizes nacionais que possam contribuir para que o atendimento excepcional no serviço de acolhimento seja transitório, porém reparador. (Brasil 2009)

Assim, foi distinguidas metodologias, funcionamento das modalidades de Abrigo Institucional - Casa-lar - Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora e República. Além da modalidade de Serviços de Acolhimento para crianças e adolescentes em situação rua, incluída pela resolução 01 do CONANDA/CNAS em 2016. Alguns anos antes, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais 2013, reforça as orientações e inclui acolhimento de famílias, mulheres e idosos.

Neste documento apontamos outras modalidades específicas como acolhimento conjunto para mulheres e bebês, casa de passagens indígenas, acolhimento para refugiados, modalidades que carecem de metodologia e orientação de funcionamento.

Em se tratando de Família Acolhedora, já é possível distinguir modalidades para este tipo de acolhimento, atendendo ao perfil das crianças e adolescentes nas especificidades das situações problemas encontradas, entre as fases do desenvolvimento e suas condições biopsicossociais (primeiríssima infância, primeira infância, grupo de irmãos, mãe e bebê, adolescente, adolescentes ameaçado de morte, vítimas de violência sexual, deficiência, doenças crônicas etc).

Importante observar que esta diversidade de modalidade é compatível e necessária na garantia da preservação da história de vida, da individualização dos atendimentos, do respeito a transgeracionalidade e no melhor interesse da criança e do adolescentes. Este processo é uma conquista das políticas públicas que se intensificou com o Plano Nacional da Convivência familiar e comunitária.

Em se tratando de modalidades do serviço de família acolhedora, foi no seminário internacional: III Colóquio sobre Acolhimento Familiar 2015, promovido pela ABTH, a Prefeitura de Campinas, onde foram distinguidos algumas modalidades com base em práticas e experiência internacionais, bem como nacionais, sendo:

- Acolhimentos preventivos: Crianças com comprometimento/deficiência ou crianças pequenas. nesta modalidade preventiva, é uma medida de apoio para a família nuclear e extinção, no cuidado dos filhos. Como um descanso, onde a criança para o fim de semana no serviço de família acolhedora preventiva.
- Acolhimentos de emergência: tempo de 24h a dois dias, ideal para fins de semana, sem a necessidade de abrir processo judicial (crianças perdidas, localização da família de origem, outros)
- Acolhimento de curta permanência: de semanas a 6 meses
- Acolhimento de médio Prazo: média de 18 meses
- Acolhimento de longa permanência: para adolescentes sem condições de retorno para família de origem e com dificuldades para adoção



- Acolhimentos especiais:  
crianças e adolescentes ameaçados de morte ( experiência do Família Solidária)  
famílias organizadas por crianças com apoio de um comitê comunitário  
Crianças com vivência de trauma e abuso sexual

Para estas modalidades de acolhimento, se faz necessário a capacitação das famílias acolhedoras, e indentificar o perfil das família acolhedora na capacidade, sua resiliência, competência em oferecer as condições necessárias para o cuidado temporário destas crianças e adolescentes. Neste Coloquio foi observado a riqueza das capacidades que as famílias acolhedora oferecem no seu trabalho. As famílias acolhedoras e as equipes técnicas atuam com criatividade, e podem contribuir com a ampliação deste serviços no Braisil.

Importante destacar que as famílias acolhedoras poder incluir servidores e padrinhos afetivos, em ambos os casos estes não estando no cadastro de adoção.

## MOTIVO PARA ACOLHIMENTO FAMILIAR

O ECA, que inaugurou o paradigma da proteção integral e ampliou o conceito de direito à convivência familiar e comunitária regulamentando o Serviço de Família Acolhedora, também estabeleceu que as famílias devem receber do Estado o apoio necessário para cuidarem de seus filhos. Pretende-se neste item refletir sobre os motivos para o acolhimento familiar de crianças e adolescentes, mantendo uma perspectiva crítica a respeito da obrigação compartilhada entre família, sociedade e Estado na proteção do público infantojuvenil (Artigo 227, da Constituição Federal do Brasil).

Segundo o levantamento realizado pelo Conselho Nacional do Ministério Público em 2013<sup>77</sup>, os motivos para o acolhimento institucional e familiar no Brasil, entre os anos de 2012 e 2013, eram os seguintes:

- *Negligência dos pais e/ou responsável - mais de 80%;*
- *Dependência química/alcoolismo dos pais e/ou responsável - mais de 80%;*
- *Abandono dos pais e/ou responsável - 77%;*
- *Violência doméstica - 60%;*
- *Abuso sexual praticado pelos pais e/ou responsável - 45%.*

O Levantamento Nacional das Crianças e Adolescentes em Serviço de Acolhimento (2013), apresentou os principais motivos para os acolhimentos em Famílias Acolhedoras:

MOTIVOS	% em Acolhimento Familiar
Negligência da Família	54,9%
Pais ou responsáveis dependentes químicos/alcoolismo	26,6%
Abandono dos pais ou responsáveis	21,8%

<sup>77</sup> Relatório da Infância e Juventude – Resolução nº 71/2011: Um olhar mais atento aos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes no País. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2013.





Os dados acima mantêm, tal como no acolhimento institucional, como motivo principal a negligência da família. Ainda que a medida de acolhimento familiar pareça ser mais respeitosa ao direito que crianças e adolescentes possuem à convivência familiar e comunitária, o motivo deflagrador da mesma, na prática, pode estar entremeado de preconceitos em situações em que o pano de fundo é a violência estrutural. A família pobre, preta e periférica que vivencia circunstâncias de violação de direitos estruturais, não possui as condições ideais de sobrevivência e proteção à sua prole, necessitando de assistência do Estado. No entanto, este mesmo Estado negligenciador de seu dever de oferecer proteção aos seus cidadãos, viola ainda mais direitos, retirando a criança/adolescente de seu núcleo familiar e responsabilizando a família por sua situação de pobreza. Conforme já discorrido amplamente no capítulo sobre o acolhimento institucional e baseado em Cardarelli (1998), a “negligência” passa a ser uma categorização usada pelo Estado para intervir sobre as famílias pobres. A equipe do Serviço de Família Acolhedora precisa compreender os motivos reais do acolhimento para não corroborar com uma visão criminalizadora a respeito da família.

O segundo maior motivo de acolhimento familiar, segundo o levantando acima, é a dependência química/alcoolismo dos genitores. A condição de adicto de um dos pais, ou mesmo de ambos, por si só não constitui motivo justificável para o acolhimento de crianças e adolescentes. O que deve ser avaliado é a proteção, se a criança se mantém em segurança e cuidada. Conforme descrito no capítulo anterior, a Lei 13.257/2006 propôs uma alteração no Art. 19 do ECA, que trazia claramente a questão do uso de entorpecentes e que era usada para uma abordagem moralizadora. O artigo é assim descrito (*grifo nosso*): “É direito da criança e do adolescente ser criado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, **em ambiente que garanta seu desenvolvimento integral**”. O ambiente que garanta o desenvolvimento integral deve ser o foco de atenção dos operadores de direitos. Não há uma relação direta entre o consumo de drogas de genitores e a violência contra a criança, cada caso deve ser avaliado isoladamente e, se houver violação de direitos, deve-se observar a melhor medida a ser tomada.

A violação de direito classificada como “abandono familiar” é o terceiro maior motivo para a inserção de crianças e adolescentes em Serviços de Família Acolhedora. Esta categoria é bastante subjetiva e se assemelha à negligência, portanto, requer dos profissionais que decidem pelo afastamento da criança de sua família um olhar cuidadoso. O abandono pressupõe uma intencionalidade, um deixar de oferecer conscientemente o afeto e o cuidado. Sendo assim, deve ser avaliado se o que ocasionou a situação de abandono era possível de ser evitada pelo genitor ou responsável.

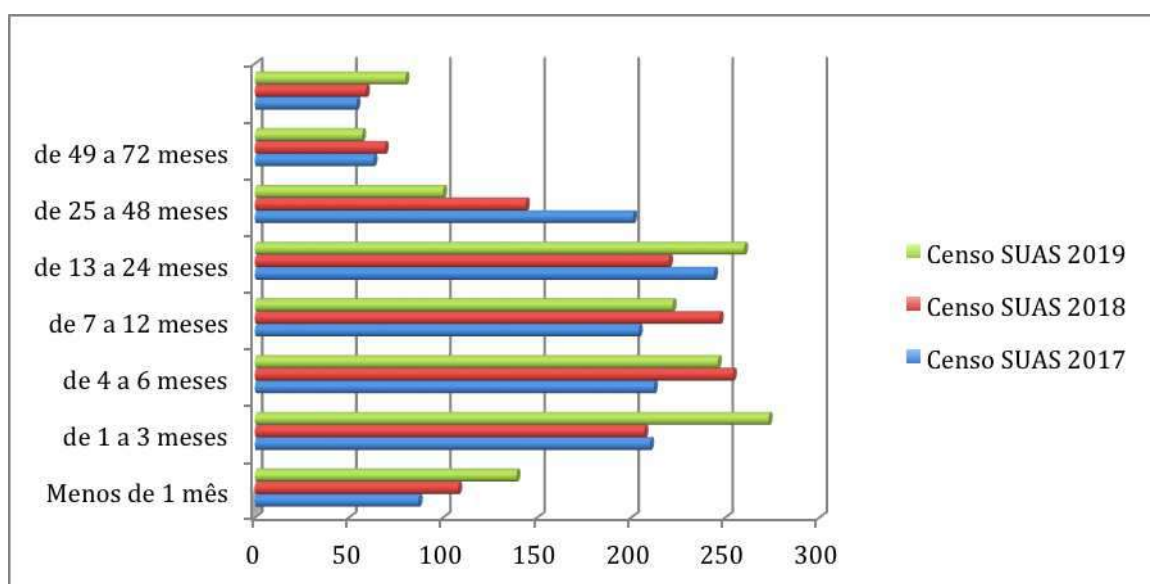
## TEMPO DE PERMANÊNCIA NO ACOLHIMENTO

O Serviço de Família Acolhedora busca em sua metodologia manter o vínculo da criança e do adolescente com sua família de origem, oferecendo espaços de fortalecimento de vínculos constantes mesmo durante o acolhimento. A equipe promove encontros, preferencialmente semanais, entre o acolhido e seus genitores ou responsáveis e trabalha para que a reintegração familiar ocorra da forma mais breve possível.

Os CENSOS SUAS de 2018 e 2019 apontam que a maioria dos acolhidos permanecem em Famílias Acolhedoras de 13 a 24 meses. Em que pese o Art. 19 § 2º, ECA limitar o tempo de 18 meses de permanência apenas em acolhimento institucional, deve ser levado em conta um período semelhante para o acolhimento familiar, de forma a manter a brevidade da medida.



Tempo em acolhimento	Censo SUAS 2017	Censo SUAS 2018	Censo SUAS 2019
Menos de 1 mês	87	108	139
de 1 a 3 meses	210	207	273
de 4 a 6 meses	212	254	246
de 7 a 12 meses	204	247	222
de 13 a 24 meses	244	220	260
de 25 a 48 meses	201	144	100
de 49 a 72 meses	63	69	57
mais de 72 meses ( mais de 6 anos)	54	59	80
<b>TOTAL</b>	<b>1275</b>	<b>1308</b>	<b>1377</b>



O gráfico acima revela que, entre os anos de 2017 e 2019, houve um decréscimo de crianças e adolescentes que permaneceram em Famílias Acolhedoras de 25 a 72 meses, o que está alinhado com o propósito de brevidade da medida. No entanto, houve um quantitativo superior de acolhidos com mais de seis anos em Famílias Acolhedoras no Censo SUAS de 2019. Este fato, pode ter explicação no contingente de adolescentes que não foram reintegrados às suas famílias de origem e tampouco conseguiram ser adotados. Esse é um público que merece especial atenção da política pública, é necessário fazer uma reflexão crítica ao motivo do não sucesso na recolocação familiar, seja pelo reagrupamento em sua família de origem ou em adoção, e produzir e implantar metodologias de apoio à autonomia para a vida adulta.

O quadro abaixo revela que quase 45% das crianças e adolescentes foram encaminhadas para famílias substitutas (adoção), um índice alto de insucesso na reintegração familiar. Este fato deve ser motivo de preocupação e reflexão dos gestores públicos, em especial a respeito da metodologia utilizada pelas equipes e o apoio às famílias de origem para reversão de quadros de violação de direitos estruturais.



	Quantidade de crianças/adolescentes	Qtde Unidades executoras do Serviço de Acolhimento em Família acolhedora que <b>não sabe</b>
Retomaram as suas famílias de origem?	537	4
Foram encaminhadas a famílias substitutas?	436	2

Fonte: Censo SUAS, 2019

## ATIVIDADES TÉCNICAS DESENVOLVIDAS NOS SERVIÇOS DE FAMÍLIA ACOLHEDORA

A eficiência e a eficácia das atividades das equipes técnicas dos Serviços de Família Acolhedora estão diretamente relacionadas com o empenho em desenvolver uma metodologia de acompanhamento sistemática à criança ou ao adolescente, à família acolhedora e, sobretudo, à família de origem.

O CENSO SUAS (2019) traz pela primeira vez a sistemática de acompanhamento das equipes às famílias acolhedoras de acordo com o quadro abaixo.

	Qtde Unidades executoras do Serviço de Acolhimento em Família acolhedora	%
A família não é acompanhada	3	,8
Apenas quando há necessidade	24	6,3
Semestralmente	14	3,7
Trimestralmente	7	1,8
Bimestralmente	6	1,6
Uma vez por mês	253	66,6
Menos que uma vez por mês	73	19,2
Total	380	100,0

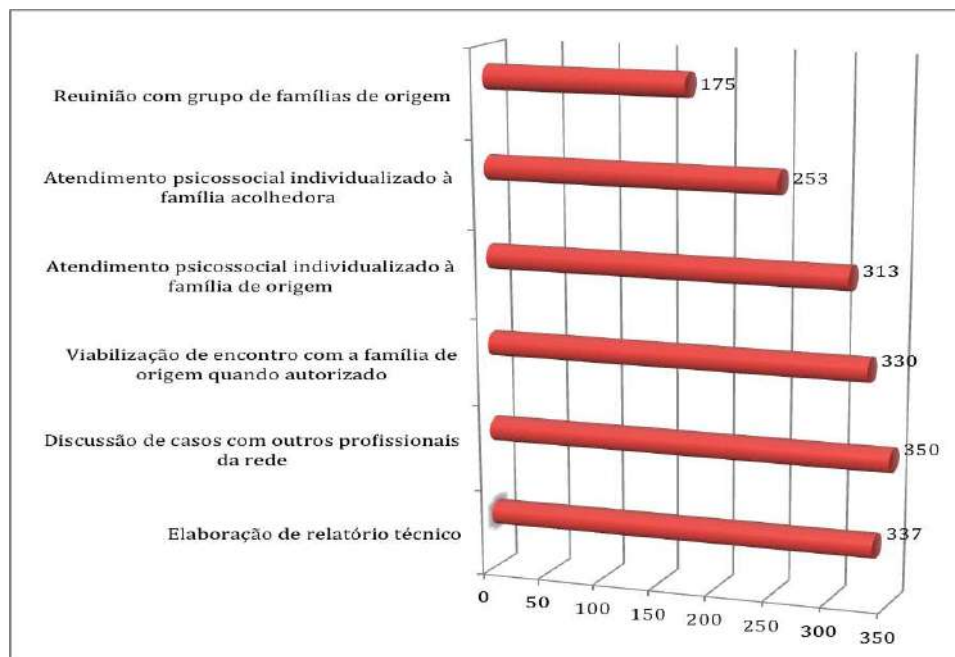
Fonte: Censo SUAS, 2019

A maioria dos serviços declara acompanhar as famílias acolhedoras uma vez por mês. A quantidade de serviços que dizem não fazer esse acompanhamento ou realizar apenas quando necessário, ou ainda as que realizam de forma esporádica (7,1%) é preocupante, visto que descaracteriza a metodologia do acompanhamento técnico sistemático e deixa as crianças e adolescentes, e mesmo as famílias acolhedoras, sem o apoio necessário.

Quanto às atividades realizadas pela equipe técnica, que na maioria das vezes é formada por assistentes sociais (40,9%), e psicólogos (31,8%), 350 unidades executoras do Serviço de Família Acolhedora dedicam tempo para a discussão de casos com profissionais da rede, o que é muito importante para que a proteção integral seja efetivada. Em geral, os acolhimentos com maior atuação em rede são os que mais conseguem diminuir o tempo de acolhimento e realizar a reintegração familiar de forma mais exitosa. A viabilização do encontro entre o acolhido e a família de origem é possível em 330 serviços, no entanto, há 50 unidades executoras que não realizam essa atividade fundamental para o fortalecimento dos vínculos familiares e a possibilidade de reintegração. Este fato, acrescido da ausência de atendimento individualizado



à família de origem em 67 dos serviços respondentes, e da reunião com grupo de famílias de origem em 205 unidades executoras, pode levar a uma dificuldade no processo de reagrupamento ou reintegração familiar. Há uma carência da criação de espaços para conversa entre as famílias de origem, de espaços para expressão sobre suas vivências durante o período da medida de proteção a seus filhos. Os genitores ou responsáveis quase sempre recebem orientações de como proceder para se ter o filho reinserido, mas são poucos os espaços de expressão dos sentimentos, de visões e de premissas das famílias sobre o serviço e sobre o distanciamento de seu filho. A falta de espaços de escuta e fala de crianças e adolescentes também não é uma prática entre os serviços de família acolhedora.



Fonte: Censo SUAS, 2019

## FLUXOS E RECOMENDAÇÕES - GRUPO DE TRABALHO

Os encontros ocorridos em agosto e outubro de 2019, bem como as discussões por webinar realizadas em 2020, produziram recomendações e fluxos sobre o acolhimento familiar. A estratégia metodológica reconhecida de formação de grupos de trabalho com especialistas atuantes na temática das cinco regiões do Brasil foi composta pelas seguintes organizações:

1. Aconchego/DF
2. Associação Beneficente Encontro com Deus/PR
3. Associação Brasileira Terra dos Homens /RJ
4. Associação Vida Nova/MT
5. Centro de Atenção Psicossocial - Antônio Carlos Mussum / UAA Cacildis /RJ
6. Casa do Menor São Miguel Arcanjo/RJ
7. CEDECA – Augusto dos Anjos/RO
8. Coordenadoria Estadual da Infância e Juventude – CEIJ/PA
9. Coordenadoria Estadual da Infância e Juventude – CEIJ/PR
10. FUMPAPA/PA
11. Fundação de Ação Social- Fas-Curitiba/PR
12. Fundação Papa João Paulo II /RS
13. Instituto Padre Haroldo - Campinas/SP



14. Instituto Pobres Servos da Divina Providência - Abrigo João Paulo II/RS
15. Instituto Pobres Servos da Divina - Lar Calábria/MA
16. Maristas /PR
17. Ministério Público - CAO Infância / PR
18. Ministério Público – CAO Infância /PA
19. Movimento Nacional de Meninos e Meninas em situação de Rua/SP
20. NECA - Associação dos Pesquisadores de Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente /SP
21. ONG Ficar de Bem – CRAMI – São Bernado/SP
22. Organização da Sociedade Civil Providens/ BH
23. Organização Lar Fabiano de Cristo / AM
24. Organização Pequeno Nazareno /CE
25. Organização Pequeno Nazareno /PE
26. Pastoral do Menor/PR
27. Representação Indígena/RJ
28. Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho, Emprego e Renda/PA
29. Secretaria Municipal da Assistência social de Foz de Iguaçu /PR
30. Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social- SEMCAS – São Luiz/MA
31. TJ Infância e Juventude de Campina Grande/PB
32. Universidade Federal do Pará/PA
33. Unidade de Reinserção Social Paulo Freire/RJ

Nos dois dias de webinar contribuíram com o debate os seguintes atores estratégicos:

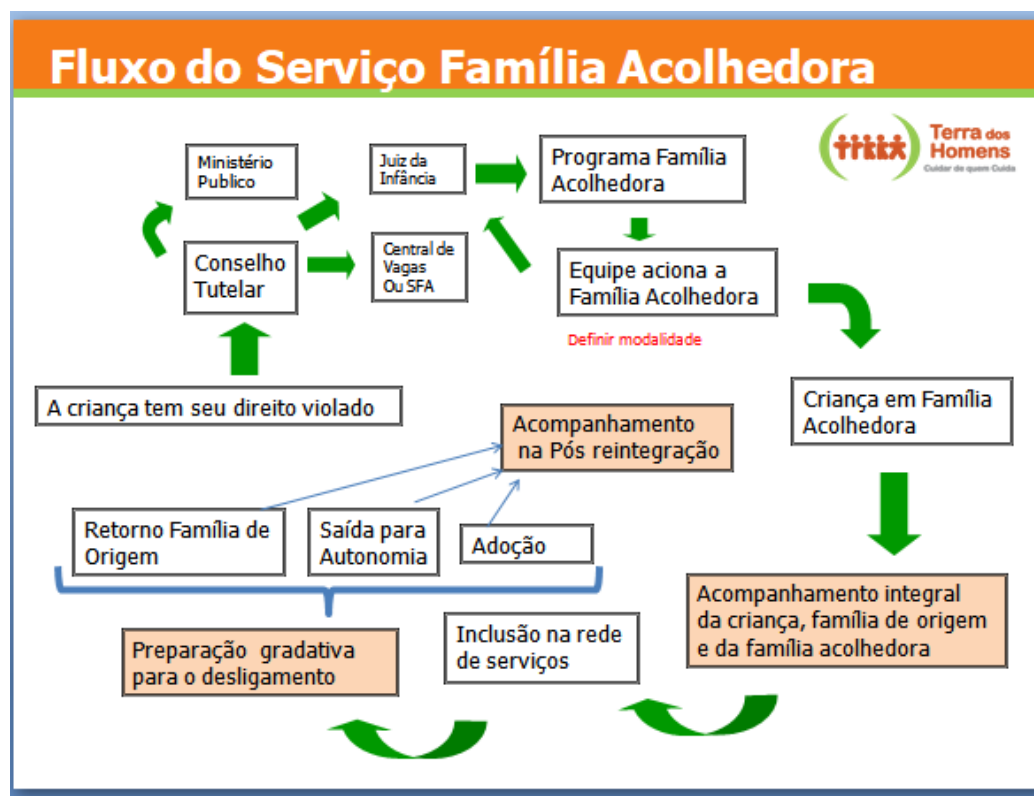
1. Serviço de Família Acolhedora do município do Rio de Janeiro/RJ e representante das famílias de origem atendidas pelo Serviço no Rio de Janeiro/RJ (depoimento).
2. Serviço de Belo Horizonte/MG.
3. Gestão de alta complexidade da Secretaria de Assistência Social e educadora social do Serviço de Acolhimento de Blumenau/SC.
4. Projeto Família Solidária de Recife/PE e representante das famílias acolhedoras de Recife/PE.

#### ➤ **FLUXOS:**

Os fluxos de prevenção, fortalecimento da rede/serviços e organizações e território e identificação de violação de direito, e o fluxo de medidas judiciais já foram explicitados no capítulo dedicado ao acolhimento institucional. Esses fluxos são comuns aos dois modelos de acolhimento, institucional e familiar. Abaixo está descrito o fluxo específico do Serviço de Família Acolhedora.



## Fluxo do acolhimento familiar:



### Quadro Fluxo – Serviço de Família Acolhedora

Criança e adolescente tem seu direito violado

Conselho tutelar

Ministério Público

Juizado da Infância e Juventude

Central de vagas ou Equipe do Família Acolhedora

Entrada no serviço Família Acolhedora (definir modalidade de acolhimento Familiar)

Criança/adolescente acolhido na família acolhedora

Acompanhamento integral da criança. Família de origem e da família acolhedora

Inclusão e participação nos serviços do sistema de garantia de direitos

Preparação gradativa para o desligamento

Retorno para Família de Origem

Saída para Autonomia

Encaminhamento para Adoção

Acompanhamento pós reintegração



## PROPOSTAS PARA ORGANISMOS GOVERNAMENTAIS E CONSELHOS FORMULADORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Algumas das recomendações elaboradas pelo Grupo de Trabalho e expostas no capítulo sobre Acolhimento Institucional são pertinentes para os acolhimentos familiares. Sendo assim, não seremos redundantes, de forma a evitar uma leitura redundante.

FAMÍLIA ACOLHEDORA	
	Ações
01	Ampliar a implementação de serviços de acolhimento familiar nos diversos municípios do país.
02	Analisar e fomentar diferentes modalidades de acolhimento familiar: foco na primeira infância, adolescentes e jovens, grupo de irmãos, pessoas com deficiência, ameaçados de morte, filhos de presidiários, mães e bebês em conjunto, dependência química entre outros
03	Ampliar para 21 anos a idade limite de acolhimento familiar quando necessário, principalmente nos casos dos egressos e/ou com destituição de poder familiar definitiva com suporte da equipe técnica e apoio financeiro para a autonomia.
04	Foco na reintegração à família de origem com acompanhamento “sistemático” das duas famílias e encontros constantes entre elas como processo terapêutico.
05	Divulgação do SFA entre servidores públicos e padrinhos, potenciais candidatos a Famílias Acolhedoras
06	Incluir a Voz da criança e de sua família de origem nas decisões sobre o afastamento da criança e sua colocação em Serviços de FA
07	Estabelecer protocolos e metodologias sobre vinculação e apoio entre Família Acolhedora (FA) e Família de Origem (FO) considerando as necessidades das FO em contarem com a FA como facilitadora no processo de reintegração familiar.
08	Promover maior diálogo sócio jurídico e inclusão dos atores do sistema judiciário em capacitações sobre os SFA.
09	Ampliar o conhecimento da sociedade sobre o tema por meio de divulgação massiva à população em geral do Serviço de Família Acolhedora.
10	Estabelecer um currículo inicial e uma carga horária mínima para todos os Serviços de Família Acolhedora do Brasil.
11	Fomentar a organização das famílias acolhedoras em associação, cooperativas ou outras formas de organização coletiva.
12	Considerar família extensa como parte da Família de Origem e implantar o programa de Guarda Subsidiada com o apoio do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente até que se organize em serviço tipificado e seja incorporado nas políticas públicas da gestão da Secretaria de Assistência Social ou correlatas
13	Considerar a temporalidade dos diversos tipos de AF : situação de urgência – curto prazo – médio prazo – longo prazo e analisar as suas diferenças e implicações no respeito à provisoriedade desta medida de proteção especial.



## ESPECIFICIDADES DA REGIÃO NORTE DO BRASIL

A oficina com o Grupo de Trabalho realizada em Belém (PA), no ano de 2019, dedicou-se a fazer um levantamento específico para a região Norte. O grupo ressaltou as peculiaridades da região: sua extensão, dificuldades de acesso às cidades e índice baixo de serviços públicos comparado com outras regiões do País. Segundo o Cenário da Infância e Adolescência no Brasil 2020 (Fundação Abrinq<sup>78</sup>, 2020), o número de crianças e adolescentes de zero a 14 anos de idade vivendo em famílias de rendimentos mais baixos no Brasil está assim distribuído: 9,3 milhões vivem com até ¼ de salário-mínimo; 10,2 milhões vivem com ¼ a ½ salário mínimo. Ou seja, 19,4 milhões de crianças e adolescentes menores de 14 anos de idade sobrevivem sob condições de baixa renda familiar. Observa-se que a grande região Norte concentra os maiores indicadores, conforme o quadro abaixo:

Grandes regiões	até ¼ de salário-mínimo (%)	Mais de ¼ até ½ salários mínimo(%)	menores de 14 anos de idade em condições domiciliar de baixa renda (%)
Norte	34,9	29,3	64,2
Nordeste	38,1	29,7	67,8
Sudeste	13,2	21,5	34,7
Centro-oeste	10	23,8	33,9
Sul	9,4	18,2	27,7

Fonte: Cenário da Infância e Adolescência no Brasil 2020/Abrinq 2020

Segundo este levantamento, na região Norte, para cada mil nascidos vivos, a taxa de mortalidade na infância para crianças menores de cinco anos de idade é de 18,1%. Este índice é maior que a média do Brasil, que perfaz 14,2%. Nesta região também se concentra o maior percentual de nascidos vivos de mulheres até 19 anos de idade, 22,9%, sendo que no Brasil este percentual é de 15,9%.

No quesito educação, é na região Norte onde se concentram as taxas mais baixas de matrículas em creche. De acordo com este levantamento, o Censo da Educação Básica entre 2015 e 2019, observa-se uma média de 20% de estabelecimentos de educação sem acesso a esgoto sanitário, considerando a média nacional de 5%. Estes dados se repetem em relação à energia elétrica.

Na região Norte se concentram ainda os maiores índices de violência sexual contra crianças e adolescentes em comparação ao restante do Brasil:

Tabela comparativa de violência sexual contra crianças e adolescentes menores de 19 anos de idade do sexo feminino com base no Cenário da Infância e Adolescência no Brasil 2020/Abrinq 2020			
Grandes regiões	Número de notificações de estupro de crianças e adolescentes menores	Proporção de notificações de exploração sexual de crianças e adolescentes	Proporção de notificações de pornografia infantil de crianças e adolescentes
Norte	91,1	89,5	91,5
Nordeste	90,9	90,4	81,1
Sudeste	83,4	81,9	76,2
Centro-oeste	88,0	85,1	72,2

<sup>78</sup> Fundação Abrinq no ano de 2020 apresentou a sétima edição do Cenário da Infância e Adolescência no Brasil com o objetivo de traçar um panorama geral da infância e adolescência no País a partir da análise dos principais indicadores sociais do Brasil e Regiões que estão relacionados com essa população.





Sul	84,7	82,4	77,6
Brasil	86,7	85,2	79,2

Fonte: Cenário da Infância e Adolescência no Brasil 2020/Abrinq 2020

Estes dados demonstram a necessidade de maior investimento na proteção de crianças e adolescentes nesta região. Se observarmos apenas a incidência de violência sexual, já se faz necessária uma enorme mobilização dos governos federal, estadual e municipal, além do Judiciário e da sociedade civil no enfrentamento à esta violência, que muitas vezes está naturalizada nas comunidades da região, seja por falta de informação, educação ou conhecimento sobre o Sistema de Garantia de Direitos. Sem contar com todas as outras vulnerabilidades em que esses meninos e meninas estão submetidos.

Considerando apenas os serviços de acolhimento institucional e familiar, na região Norte concentra-se apenas 4% do número de unidades de acolhimento Institucional, repetindo-se o mesmo percentual em serviços de acolhimento familiar. No Brasil temos 2.834 de unidades de acolhimento institucional e 332 serviços de acolhimento familiar (BRASIL, 2018).

Mediante este breve levantamento, o Grupo de Trabalho apontou as seguintes recomendações, priorizando a implementação do Serviço de Família Acolhedora na região:

ESPECIFICIDADES DA REGIÃO NORTE	
	Ações
01	Investimento prioritário para a implementação do acolhimento familiar nos municípios da região.
02	Implementar os serviços complementares de acolhimento familiar (equipe técnica para Varas de Infância e Juventude, serviços de prevenção e atendimento às famílias).
03	Qualificar a articulação intersectorial dos serviços de saúde, educação, sociedade civil organizada com o acolhimento.
04	Promover capacitação dos atores do Sistema de Garantia de Direitos para implementação do Serviço de Família Acolhedora.
05	Capacitação do Sistema de Garantia de Direitos para atendimento à especificidade de acolhimento familiar para casos de violência sexual.
06	Articulação política para criação de lei e alocação de recursos para o Serviço de Família Acolhedora.
07	Ampliar o número de Varas da Infância e Juventude nas comarcas dos estados da região Norte.
08	Criar protocolo para a funcionalidade e celeridade do cadastro de adoção (comarcas do Pará).



## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A principal proposta do *Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária* (2006) é o rompimento da cultura enraizada de institucionalização de crianças e adolescentes no Brasil, juntamente com o fortalecimento de vínculos na família e na comunidade. Para que esses objetivos sejam alcançados, e nossas crianças e adolescentes tenham seus direitos assegurados, é primordial que haja um esforço conjunto entre as famílias, a sociedade e o Estado, como preconiza o Art. 227 da Constituição Federal. Sendo assim, o presente projeto se desenvolveu com o intuito de relacionar o cenário brasileiro com os marcos legais e diretrizes estabelecidas, além de propor caminhos na direção da proteção integral de meninos e meninas.

Os dados expostos neste Relatório Final mostram que foram muitos os avanços nos últimos anos, no entanto, eles também apontam que ainda há muito a ser feito. É necessário que o olhar para com a população vulnerabilizada seja de mais responsabilidade por parte dos órgãos competentes, e o reconhecimento de todos os brasileiros enquanto sujeitos de direito precisa se fazer presente nas diferentes esferas: política, social, econômica e cultural. Cabe ressaltar, que a utilização do termo ‘vulnerabilizada’ é um marcador das situações em que o Estado, ao não cumprir suas atribuições de garantia de direitos humanos básicos, assume um papel de violador desses direitos, deixando essa população sem qualquer apoio na busca por melhores condições de vida. É sabido que esta situação, muitas vezes, caminha lado a lado com a culpabilização das próprias famílias.

Não se pretende aqui desconsiderar a relevância de bons serviços de acolhimento institucional e familiar para crianças e adolescentes que venham a necessitar deles em algum momento, pois eles são primordiais. O que se almeja é jogar luz na importância de se estudar caso a caso, em suas particularidades, quando o objetivo maior é a proteção. Por isso, o foco na convivência familiar e comunitária como um direito básico é o que garante a permanência da criança/adolescente no melhor contexto para o seu desenvolvimento e cuidado.

E para que se tenha clareza a respeito de quem é o público que demanda essa proteção, é urgente que a pluralidade brasileira ganhe visibilidade, ou seja, que se entenda as diversas situações às quais estão sujeitas nossas crianças e adolescentes, suas diferentes histórias e vivências. Enquanto a invisibilidade dos filhos e filhas de pais e mães encarcerados, das pessoas em situação de rua, e das variadas realidades que levam ao acolhimento e afastamento for a tônica, não será possível avançar. A separação das crianças de suas famílias de origem, principalmente na primeira infância, seja por qualquer dos motivos aqui expostos, afeta, e muito, o desenvolvimento saudável, impactando diretamente o futuro delas. O que este relatório reivindica é, antes de tudo, a priorização do trabalho de prevenção a esse afastamento, um trabalho com as crianças e adolescentes dentro das próprias famílias e comunidades.

Neste sentido, é essencial que a perspectiva ao se olhar para esta temática seja atravessada por recortes de gênero, raça/etnia e classe. Dados aqui apresentados evidenciam que a vulnerabilidade no Brasil é majoritariamente negra, pobre e feminina. Nossa sociedade patriarcal, capitalista e racista deixa aqueles que se encontram na base da pirâmide sem chance de mobilidade na direção de uma vivência mais saudável e sem violações.



Vale destacar ainda as recomendações propostas pelo Grupo de Trabalho, contribuições fundamentais para a garantia cada vez maior de uma convivência familiar e comunitária de qualidade para todas as crianças e adolescentes. Observa-se que a situação de filhos(as) de pais e mães privados de liberdade é notadamente merecedora de maior atenção diante das inúmeras violações sofridas, assim como o quadro das mulheres com bebês em situação de rua. É dever do Estado garantir que a permanência das crianças junto à família de origem seja prioridade, para além de julgamentos morais, sempre que possível.

A partir do exposto neste documento, espera-se contribuir em avanços na garantia de direitos de crianças e adolescentes, colocando-os como prioridade absoluta nas políticas públicas brasileiras, especialmente aqueles na primeira infância. Pretende-se também reiterar a importância da convivência familiar e comunitária, priorizando sempre que possível a permanência de meninos e meninas com suas famílias de origem. E para que isso seja exequível, é papel do Estado oferecer condições a partir não só da elaboração, mas da efetivação de políticas públicas consistentes e comprometidas.



## **REFERÊNCIAS**

- ASSIS, S. G. ; FARIAS, L. O. P. **Levantamento nacional das crianças e adolescentes em serviço de acolhimento**. São Paulo: Hucitec, 2013.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA TERRA DOS HOMENS. **Série em Defesa da Convivência Familiar e Comunitária**. Rio de Janeiro: Booklink, 2003.
- BARTOS, S. H. Mariana. **Intersectorialidade e as Crianças que são Filhas de Pessoas Privadas de Liberdade: Um Estudo a Partir do Marco Legal da Primeira Infância**. Fundação Getúlio Vargas. Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, 2019.
- BEATRIZ, T.S. et al. **Nascer Nas Prisões: Gestar, Nascer E Cuidar**. In: Anais do Congresso Brasileiro de Saúde Coletiva, 2018, Rio de Janeiro. Anais eletrônicos: Campinas, Galoá, 2019. Disponível em: <<https://proceedings.science/saude-coletiva-2018/papers/nascer-nas-prisoas--gestar--nascer-e-cuidar>> Acesso em: 2 de abr. de 2020.
- BOWLBY, J. **Cuidados maternos e saúde mental**. Martins Fontes, São Paulo, 1981
- BRASIL. **Censo SUAS 2016, 2017, 2018: Acolhimento Institucional, Família acolhedora, CRAS, CREAS, Gestão Municipal, Gestão Estadual**. Ministério da Cidadania, Secretaria Nacional de vigilância SocioAssistencial. 2020.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA; CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA. **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária (2020 a 2023)**. Disponível em: <[http://depen.gov.br/DEPEN/depen/cnppc/plano\\_nacional-1/Plano\\_Nacional\\_de\\_Politica\\_Criminal\\_e\\_Penitenciaria\\_2020\\_2023\\_FINAL\\_.pdf](http://depen.gov.br/DEPEN/depen/cnppc/plano_nacional-1/Plano_Nacional_de_Politica_Criminal_e_Penitenciaria_2020_2023_FINAL_.pdf)> Acesso em: 15 de abr. de 2020.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS; SECRETARIA NACIONAL DE PROTEÇÃO GLOBAL. **LGBT nas prisões do Brasil: Diagnóstico dos procedimentos institucionais e experiências de encarceramento (2019)**. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2020-2/fevereiro/ministerio-apresenta-relatorio-inedito-sobre-tratamento-da-populacao-lgbt-nas-prisoas>> Acesso em: 2 de abr. de 2020.



BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Estatístico**: Visita às mulheres grávidas e lactantes privadas de liberdade. 2018. Disponível em: <[https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2018/10/a988f1dbdd2a579c9dcf602c37ebfbbd\\_c0aacbbe4a781a772ee7dce8e4c9a060.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2018/10/a988f1dbdd2a579c9dcf602c37ebfbbd_c0aacbbe4a781a772ee7dce8e4c9a060.pdf)> Acesso em: 16 de maio de 2019.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório de Gestão**: supervisão do departamento de monitoramento e fiscalização do sistema carcerário e do sistema de execução de medidas socioeducativas. 2017. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2017/04/23902dd211995b2bcba8d4c3864c82e2.pdf>> Acesso em: 15 de abr. de 2019.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Regras de Mandela**: Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/a9426e51735a4d0d8501f06a4ba8b4de.pdf>> Acesso em: 15 de abr. de 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Censo Brasileiro de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) Contínua 2019**. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6403#resultado>>. Acesso em: 26 de jan. de 2020.

BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. **INFOPEN: Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. Disponível em: <[http://depen.gov.br/DEPEN/noticias-1/noticias/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias-2016/relatorio\\_2016\\_22111.pdf](http://depen.gov.br/DEPEN/noticias-1/noticias/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias-2016/relatorio_2016_22111.pdf)> Acesso em: 10 de out. de 2016.

BRASIL. **Lei nº 8.069**, de 13 de julho de 1990. Institui o Estatuto da Criança e do Adolescente.

BRASIL. **Lei nº 12.010**, de 3 de agosto de 2009. Dispõe sobre adoção; altera as Leis nos 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, 8.560, de 29 de dezembro de 1992; revoga dispositivos da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, e da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943; e dá outras providências.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. **Levantamento Anual Sinase 2016**. Brasília, 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério da Saúde. **Nota Técnica Conjunta Nº 01/2016 / MDS/MS**.

BRASIL. **Orientações Técnicas para Elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA) de Crianças e Adolescentes em Serviços de Acolhimento**. Ministério do Desenvolvimento Social. Brasília, 2018.



BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas:** serviços de acolhimento para crianças e adolescentes. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2009a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). **Resolução nº 109**, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, 2009b.

BRASIL. **Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2014.

BRASIL. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito da Criança e do Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília: Conanda, CNAS, 2006.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS).** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, 2004.

BRASIL. SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SECRETARIA NACIONAL DE JUVENTUDE BRASIL. **Mapa do encarceramento:** os jovens do Brasil. Brasil, 2015.

BRASIL. SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, MINISTÉRIO DA CIDADANIA BRASIL. **Atenção às famílias das Mulheres Grávidas, Lactantes e com Filhas/os até 12 anos Incompletos ou com Deficiência Privadas de Liberdade.** Brasil: 2018. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/crianca\\_feliz/Documento%20mulheres%20encarceradas%20final.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/crianca_feliz/Documento%20mulheres%20encarceradas%20final.pdf)>. Acesso em: 25 de set. de 2019.

BRASIL. Superior Tribunal Federal (STF). **Habeas Corpus nº 143641.** Delibera sobre a prisão domiciliar para todas as mulheres submetidas à prisão cautelar no sistema penitenciário nacional, que ostentem a condição de gestantes, de puérperas ou de mães com crianças com até 12 anos de idade sob sua responsabilidade, e das próprias crianças. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Voto do Ministro Relator. Brasília, 20 mar. 2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/HC143641final3pdfVoto.pdf>> Acesso em: 25 de set. de 2019.

CALHEIROS, M.; MONTEIRO, M. **Mau trato e negligência parental: contributos para a definição social dos conceitos.** Sociologia, Problemas e Práticas, Oeiras. Disponível em: <[http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0873-65292000000300007](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0873-65292000000300007)> Acesso em: 23 de jul. de 2020.

CARDARELLO, Andrea. **A transformação de internamento “assistencial” em internamento por “negligência”:** tirando a cidadania dos pais para dá-la às crianças. Ensaios FEE, v.19, n.2, p.306-330, 1998.



CABRAL, Claudia, GRAHAM, Adriana P.S. **Fazendo Valer um Direito. Grupo de Trabalho Nacional Pró-Convivência Familiar e Comunitária.** Associação Brasileira Terra dos Homens, Rio de Janeiro: 2008.

CABRAL, Claudia (Coord.) **A mobilização nacional pró-convivência familiar e comunitária: do rompimento da cultura de institucionalização à promoção do trabalho preventivo com as famílias.** ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA TERRA DOS HOMENS. Rio de Janeiro. 2017

CABRAL, Claudia (organizadora). **Acolhimento Familiar – Experiências e Perspectivas.** Rio de Janeiro: Booklink, 2005.

D'ÁVILA, M.C. **Aprovado Projeto de Lei que Garante Prisão Domiciliar para Mães e Gestantes.** Artigo do Site do Instituto Terra trabalho e Cidadania- ITTC. 21 de dezembro de 2018 Acesso: <http://ittc.org.br/aprovado-lei-13769-prisao-domiciliar/>

DIUANA, V. et al. **Direitos reprodutivos das mulheres no sistema penitenciário: tensões e desafios na transformação da realidade.** Saúde nas prisões: avaliações, políticas e práticas. Caderno Ciência & Saúde Coletiva. ARRASCO, volume 21, 7 de julho de 2016.

INFOPEN. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias.** Disponível em: <<http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-sinteticos/infopen-jun-2017-rev-12072019-0721.pdf>> Acesso em: 10 de out. de 2017.

FERREIRA, Fontoura. **Sistema de justiça criminal no Brasil: quadro institucional e um diagnóstico de sua atuação.** IPEA, 2008.

FOUCAULT, M. **Vigiar e punir.** São Paulo, 1987.

FUNDAÇÃO ABRINQ. **Cenário da Infância e Adolescência no Brasil (2020).** Pigma Gráfica e Editora Ltda., 2019.

GALEANO, Ana Paula (org). **Crianças e adolescentes com familiares encarcerados: levantamento de impactos sociais, econômicos e afetivos.** Centro Brasileiro de Análise e Planejamento - CEBRAP. 1ª edição, 2018.

GRAHAM, Adriana P.S. ; BRAHIM, Valéria: **Guia Prático de Trabalho Social com Famílias.** Associação Terra dos Homens. Rio de Janeiro:2013

INSTITUTO TERRA, TRABALHO E CIDADANIA (ITTC). **Maternidade Sem Prisão: diagnóstico da aplicação do Marco Legal da Primeira Infância para o desencarceramento de mulheres.** São Paulo, 2019. Disponível em: <<http://ittc.org.br/wp-content/uploads/2019/10/maternidadesemprisao-diagnostico-aplicacao-marco-legal.pdf>> Acesso em: 5 de maio de 2020.

ISER. **Manual de Aprimoramento de Práticas Jurídicas Audiências de Custódia como Garantia de Direitos.** ISER, 2018.



KRUG, EG et al. **Relatório Mundial sobre violência e saúde**. Organização Mundial da Saúde, 2002.

LEAL, M.C et al. **Nascer na Prisão: Gestação e Parto atrás das Grades no Brasil**. Ciência & Saúde Coletiva, vol. 21, nº 7. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232016000702061&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232016000702061&lng=pt&tlng=pt)> Acesso em: 01 de set. de 2017.

LEITE, F. L. **Manual de Gestão para Alternativas Penais** - Medidas Cautelares Diversas da Prisão: Procedimentos, Fluxos e Rotinas para Aplicação e Acompanhamento. Departamento Penitenciário Nacional. Brasil, 2016.

LUCIANO, Gersem dos Santos. **O Índio Brasileiro: o que você precisa saber sobre os povos indígenas no Brasil de hoje**. Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade; LACED/Museu Nacional, 2006.

PAIS, Marta Santos **presenta el estudio realizado junto a la Plataforma ante en la Sambla General**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=jJoMylwGcDA&feature=youtu.be>> Acesso em: 10 de mar. de 2020.

MATA, Natália Teixeira. **Afinal o que é negligência?** Um estudo sobre negligência contra crianças. Dissertação de mestrado. Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca ENSP. Fundação Oswaldo Cruz, 2016.

MELO, F. A. L. **Modelo de Gestão Política Prisional**. Departamento Penitenciário Nacional. Brasil, 2016.

NASCIMENTO, M. L. et al. **Abrigo, Pobreza e Negligência: uma construção subjetiva**. In: LEMOS F.C. et al. Criança, Adolescentes e Jovens - Políticas Inventivas e Transversalizantes. 1ªed. - Curitiba, PR: CRV, 2015.

NERI, Marcelo. **A escalada da desigualdade. Qual o impacto da crise sobre a distribuição de renda e a pobreza?** Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <<https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/A-Escalada-da-Desigualdade-Marcelo-Neri-FGV-Social.pdf>> Acesso em: 20 de mar. de 2020.

NIÑEZ QUE CUENTA. CWSLAC. Disponível em: <<http://www.cwslac.org/nnapes-pdd/ctm.html>> Acesso em: 15 de jun. de 2019.

OLIVEIRA, Assis da Costa. **Entrevista: Os direitos de crianças e adolescentes indígenas**. Disponível em: <<https://www.childhood.org.br/os-direitos-de-criancas-e-adolescentes-indigenas>> Acesso em: 11 de ago. de 2020.

OLIVEIRA, Laís Santos. **Crianças refugiadas no Brasil: um olhar prospectivo quanto aos aspectos jurídicos e políticos da proteção conferida pelo Estado brasileiro**. Artigo para o 6º Prêmio da AMAERJ Patrícia Acioli de Direitos Humanos, 2016.





Pereira, Èverton Luiz. **Famílias de mulheres presas, promoção da saúde e acesso às políticas sociais do Distrito Federal.** Saúde nas prisões: avaliações, políticas e práticas. Caderno Ciência & Saúde Coletiva. ARRASCO, volume 21, nº 7, julho de 2016.

**PLATAFORMA NNAPES.** Disponível em: <<http://nnapes.org/docs/Invisiveis-ate-quando.pdf>> Acesso em: 21 de nov. de 2019.

**PROVIDENS - AÇÃO SOCIAL ARQUIDIOCESANA.** Disponível em: <<http://providens.arquidiocesebh.org.br/>> Acesso em: 21 de nov. de 2019.

SANTOS, B. Sousa. **O Colonialismo e o século XXI. Outras Palavras.** Disponível em: <<https://outraspalavras.net/geopoliticaeguerre/boaventura-o-colonialismo-e-o-seculo-xxi/>> Acesso em: 02 de abr. de 2018.

SANTOS, Thandara. **Os dados sobre o sistema prisional e suas dissonâncias.** 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2020/02/19/os-dados-sobre-o-sistema-prisional-e-suas-dissonancias.ghtml>> acessado em 19/02/2020> Acesso em: 10 de mar. de 2020.

SANTOS, Thandara (org.). **Levantamento nacional de informações penitenciárias.** INFOPEN. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional, 2017.

SAAVEDRA, Enrique et al. **Invisível até Quanto?** Uma aproximação inicial à vida e os direitos de crianças e adolescentes com adultos privados de liberdade com referentes na América Latina e Caribe. CWS. Gurises Unidos, 2017. Disponível em: <<http://nnapes.org/docs/Invisiveis-ate-quando.pdf>> Acesso em: 10 de jul. de 2018.

SEHWAN, A. et al. **O Caos Prisional e a Atuação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo em Defesa das Mães no Cárcere.** Instituto Alana e Coletivos de Advocacia em Direitos Humanos. Pela Liberdade: a história do habeas corpus coletivo para mães & crianças. São Paulo, 2019.

STELLA, Claudia. **Aprisionamento materno e escolarização dos filhos.** Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-85572009000100003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-85572009000100003)> Acesso em: 20 de jun. de 2020.

VALVERDE MOLINA, Jesús. **La cárcel y sus consecuencias.** Madri, Editora Popular, S.A., 1997.

WOLFF, M. P. **Postulados, Princípios e Diretrizes para a Política de Atendimento às Pessoas Egressas do Sistema Prisional.** Departamento Penitenciário Nacional, Conselho Nacional de Justiça. Brasil, 2016. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/audiencia-de-custodia/>> Acesso em: 04 de fev. de 2020.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS (UNICEF). **30 anos da Convenção sobre os Direitos da Criança:** avanços e desafios para meninas e meninos no Brasil / Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) ; [coordenação editorial Elisa Meirelles Reis...[et al.]]. -- São Paulo : UNICEF, 2019.





# Instrumentos de identificação e avaliação de risco familiar

*benchmarking de práticas nacionais e internacionais*

Junho, 2022

**EX**  
Evidência Express

**ENAP**

2384107



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/?codArquivoTeor=2384107>

## **Expediente**

### **Presidente**

Diogo Costa

### **Diretora-Executiva**

Rebeca Loureiro de Brito

### **Diretora de Altos Estudos**

Diana Coutinho

### **Diretor de Educação Executiva**

Rodrigo Torres

### **Diretor de Desenvolvimento Profissional**

Paulo Marques

### **Diretora de Inovação**

Bruna Santos

### **Diretora de Gestão Interna**

Alana Regina Biagi Silva Lisboa

### **Coordenador Geral de Ciência de Dados**

Pedro Masson Sesconetto Souza

### **Capa e Diagramação**

Samyra Lima

Equipe Evidência Express

### **Imagens**

Unsplash

### **Autoria**

Amanda Vasco

*Mestranda em Políticas Públicas (Insper).*

Breno Salomon Reis

*Mestre em Políticas Públicas (Insper).*

Willian Adamczyk

*Doutor em Economia (PUCRS).*

O Evidência Express (EvEx) é uma iniciativa da Diretoria de Altos Estudos da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) em parceria com a Universidade Federal de Brasília (UnB). A missão do EvEx é melhorar a tomada de decisão do setor público. Para isso a equipe sintetiza, produz e dissemina evidências que possam servir de base para o desenho, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Avaliações completas de políticas públicas são intensivas em tempo e custos. A fim de agilizar esses processos, o EvEx produz relatórios ágeis de evidências para a consolidação do conhecimento disponível e introdução de novos pontos de vista.

Os resultados dos produtos EvEx apoiam tomadores de decisão do setor público federal, subsidiando avaliações Ex Ante, Ex Post ou Análises de Impacto Regulatório. Beneficiam também os gestores públicos subnacionais, pesquisadores, docentes e demais interessados na sociedade civil.

Os produtos EvEx analisam evidências qualitativas e quantitativas, podendo ser demandados de forma avulsa ou em pacotes, sobre:

- Evolução do problema no Brasil e no mundo;
- Público-alvo de uma política;
- Causas e consequências do problema ou política;
- Soluções existentes para o problema;
- Impactos de intervenções ou políticas públicas.

Esta publicação foi financiada pela Secretaria Nacional da Família do Ministério da Mulher, Família e dos Direitos Humanos, no âmbito da Estratégia Nacional de Fortalecimento de Vínculos Familiares, instituída pelo Decreto nº 10.570, de 9 de dezembro de 2020.



SECRETARIA NACIONAL  
DA FAMÍLIA

MINISTÉRIO DA  
MULHER, DA FAMÍLIA E  
DOS DIREITOS HUMANOS



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/?codArquivoTeor=2384107>

## Sumário Executivo

- Este relatório apresenta uma pesquisa qualitativa cujo objetivo é compreender instrumentos ou ferramentas metodológicas para identificação e avaliação de vulnerabilidade e risco social familiar.
- O público-alvo do estudo compreende crianças e adolescentes.
- Compreender os principais fatores de risco e de vulnerabilidade infantil é fundamental para desenvolver políticas públicas eficazes de prevenção e proteção de crianças e adolescentes.
- Foi assumido, da mesma forma, que ter uma compreensão dos fatores de risco e proteção que contribuem para o abuso e a negligência infantil permite que profissionais responsáveis tenham uma visão mais holística sobre a experiência familiar e tomem respostas mais assertivas.
- Foram objetos de investigação os instrumentos *Structured Decision Making* (SDM), *Eligibility Spectrum*, *Valórame*, *Parent-Child Conflict Tactics Scales* (CTSPC) e o *Child Abuse Potential Inventory* (CAP) - Inventário de Potencial de Abuso Infantil em português -, sendo três ferramentas utilizadas internacionalmente e dois instrumentos traduzidos e adaptados para o contexto brasileiro, respectivamente.
- Para cada caso explorado dos instrumentos foram utilizados como parâmetros: conceituação do instrumento, construção e conceitos de vulnerabilidade, mensuração e escalas e tomada de decisão do instrumento.
- Os instrumentos descritos nesse documento demonstram que há uma preocupação das autoridades de bem-estar infantil e, também, na literatura internacional em avaliar e identificar possíveis riscos e abusos contra crianças e adolescentes.
- No Brasil, é escassa a presença de instrumentos originalmente desenvolvidos para avaliação do bem-estar infantil.





# Sumário

<b>1</b>	<b>Introdução</b>	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>Metodologia de Pesquisa</b>	<b>8</b>
<b>3</b>	<b>Structured Decision Making</b>	<b>10</b>
3.1	Conceituação do Instrumento	10
3.2	Construção e Conceitos de Vulnerabilidade	11
3.3	Mensuração e Escalas	11
3.4	Tomada de Decisão do Instrumento	13
<b>4</b>	<b>Eligibility Spectrum</b>	<b>15</b>
4.1	Conceituação do Instrumento	15
4.2	Construção e Conceitos de Vulnerabilidade	15
4.3	Mensuração e Escalas	15
4.4	Tomada de Decisão do Instrumento	18
<b>5</b>	<b>Valórame</b>	<b>19</b>
5.1	Conceituação do Instrumento	19
5.2	Construção e Conceitos de Vulnerabilidade	20
5.3	Mensuração e Escalas	21
5.4	Tomada de Decisão do Instrumento	22
<b>6</b>	<b>Parent-Child Conflict Tactics Scales (CTSPC)</b>	<b>24</b>
6.1	Conceituação do Instrumento	24
6.2	Construção e Conceitos de Vulnerabilidade	24
6.3	Mensuração e Escalas	24
6.4	Tomada de Decisão do Instrumento	25



<b>7</b>	<b>Child Abuse Potential Inventory (CAP)</b>	<b>27</b>
7.1	Conceituação do Instrumento	27
7.2	Construção e Conceitos de Vulnerabilidade	27
7.3	Mensuração e Escalas	28
7.4	Tomada de Decisão do Instrumento	29
<b>8</b>	<b>Considerações Finais</b>	<b>30</b>
	<b>Referências Bibliográficas</b>	<b>30</b>
	<b>Anexo 1</b>	<b>32</b>
	<b>Anexo 2</b>	<b>33</b>



# 1. Introdução

O presente relatório apresenta os resultados de um estudo exploratório sobre os instrumentos utilizados para identificação e avaliação de vulnerabilidade e risco familiar. Especificamente, *Structured Decision Making* (SDM), *Eligibility Spectrum*, *Valórame*, *Parent-Child Conflict Tactics Scales* (CTSPC) e o *Child Abuse Potential Inventory* (CAP) - Inventário de Potencial para Abuso Infantil em português.

Os abusos sofridos por crianças e adolescentes têm sido cada vez mais alvo da literatura no mundo. No Brasil, a definição de “violência intrafamiliar” abrange: “toda ação ou omissão que prejudique o bem-estar, a integridade física, psicológica ou a liberdade e o direito ao pleno desenvolvimento de outro membro da família. Pode ser cometida dentro ou fora de casa por algum membro da família, incluindo pessoas que passam a assumir função parental, ainda que sem laços de consanguinidade, e em relação de poder à outra” (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2002). A violência intrafamiliar, portanto, não está restrita a um espaço físico. Considera também as relações construídas dependendo de como cada grupo familiar se estrutura.

Compreender quais os principais fatores de risco e de vulnerabilidade infantil é fundamental para desenvolver políticas públicas eficazes de prevenção e proteção de crianças e adolescentes. Neste sentido, instrumentos e ferramentas metodológicas utilizados como forma de avaliação de risco e determinação do contexto familiar são grandes aliados no combate à exposição de risco infantil.

Os profissionais que atuam diretamente no bem-estar familiar são encarregados de tomar suas decisões no melhor interesse, e geralmente essas podem ter impactos significativos para as crianças e suas famílias. Tais decisões podem envolver retirar uma criança do convívio familiar (em casos de maus-tratos, por exemplo), manter a criança no convívio da família ou reunificar uma criança com a família após um afastamento. Tais medidas podem influenciar positivamente e negativamente os resultados de curto e longo prazo para as crianças.

Como identificado na literatura, instrumentos específicos são utilizados por autoridades de proteção à criança para determinar o risco de maus-tratos e casos de violência familiar. Ter uma compreensão dos fatores de risco e proteção que contribuem para o abuso e a negligência infantil permite que os profissionais responsáveis tenham uma visão mais holística sobre a experiência familiar e se envolvam com outros serviços em uma resposta do sistema multisserviço.

No entanto, um dos principais desafios no campo é a identificação adequada. É nítida a escassez de instrumentos no Brasil para detecção de violência e dos riscos existentes nas famílias, assim como é escasso o aprimoramento e validação dos instrumentos que já são utilizados em contextos de pesquisa e em contextos de tomada de decisão. Grande parte destes instrumentos são considerados apenas para fatores associados, o que dificulta a notificação e o combate à violência e ao risco familiar propriamente dito.



O objetivo da pesquisa, portanto, é compreender quais são os principais instrumentos ou ferramentas metodológicas para identificação e avaliação de vulnerabilidade e risco social familiar. Para cada caso explorado serão utilizados como parâmetro: conceituação do instrumento, construção e conceitos de vulnerabilidade, mensuração e escalas e tomada de decisão do instrumento.

A seguir são apresentados os 5 instrumentos selecionados que são utilizados em diversos países. O presente estudo descreve o processo de criação desses instrumentos em seus devidos contextos, quais critérios foram considerados para definir se uma criança e/ou adolescente está ou não em riscos e quais são os caminhos usados para subsidiar a decisão de profissionais de assistência social sobre afastamento ou não de crianças e adolescentes de suas famílias.





## 2. Metodologia de Pesquisa

Esta seção descreve a metodologia qualitativa adotada para conduzir a pesquisa. Foi utilizado uma aproximação do método de estudo de caso exploratório para compreender os instrumentos utilizados e mencionados na literatura para identificar e avaliar vulnerabilidade e risco social familiar.

O estudo de caso exploratório consiste em uma investigação detalhada, cujo “objetivo consiste em fazer uma análise do contexto e processos que iluminam as questões estudadas” (CASSELL; SYMON, 2004, p. 323). O método é caracterizado por assumir que múltiplas perspectivas e interpretações são valiosas para caracterizar o objeto do estudo. Dessa forma, os estudos de caso são primeiro expansivos antes de serem conclusivos. Apesar disso, os bons estudos de caso têm desenho bem enquadrados (não é toda informação que importa para explicar um fenômeno ou processo). A delimitação permite a indução do raciocínio lógico e a construção de um foco progressivo que permite chegar a conclusões críveis.

Para executar o estudo de caso recorreremos às informações disponibilizadas nas: páginas de sites oficiais de governos, páginas de institutos de pesquisas de universidades, publicações acadêmicas, em relatórios publicados por organismos multilaterais (como UNICEF) e por agências, nacionais e internacionais responsáveis pelo serviço de proteção infantil.

Dos instrumentos selecionados, o *Structured Decision Making* é amplamente utilizado nos Estados Unidos. Elaborada na Califórnia, a ferramenta hoje atinge todos os 58 condados do estado para avaliar o risco e a segurança de crianças vulneráveis. Além da Califórnia, Alaska, Michigan, Oklahoma, New Jersey, Los Angeles, Texas e muitos outros estados possuem aplicação do SDM. Também é possível encontrar na literatura a utilização do instrumento em países como: Canadá, Taiwan e Singapura.

Já o instrumento denominado *Elegibility Spectrum* foi construído em Ontário, no Canadá, e apoia a rede de Sociedades de Ajuda à Criança de Ontário, suas comunidades associadas e as crianças, jovens e famílias que atendem.

O *Valórame*, por sua vez, foi desenhado e adaptado do original desenvolvido na Comunidade Autônoma Basca e tem como exemplo em seu documento original de descrição os instrumentos *Structured Decision Making* e *Elegibility Spectrum*, mencionados acima. É utilizado hoje em Andaluzia, Espanha, para facilitar a coordenação e articulação das diferentes formas de competências no cuidado e proteção de menores.

O instrumento *Parent-Child Conflict Tactics Scales* (CTSPC), elaborado nos Estados Unidos, é um dos instrumentos mais utilizados no mundo para investigar a violência doméstica contra crianças. É possível ainda encontrar suas versões traduzidas e adaptadas na literatura para Canadá, Espanha e



Brasil.

Por fim, o *Child Abuse Potential Inventory* (CAP) - Inventário de Potencial de Abuso Infantil em português - foi amplamente traduzido e é também utilizado hoje em diversos países, sendo alguns desses como exemplo: Bélgica, México, Argentina, Grécia, Chile, Portugal, Espanha e, como demonstrado mais a frente, no Brasil.

Por meio das informações coletadas foi possível observar o processo de construção de cada instrumento, os conceitos, as escalas mencionadas em cada um e seus processos para tomada de decisão de profissionais que atuam diretamente com risco familiar e proteção de crianças e adolescentes. O instrumento *Valórame* surgiu através de recomendação das reuniões realizadas com a Secretaria Nacional da Família. As outras ferramentas foram retiradas através de critérios selecionados, como a utilização de palavras-chave em inglês, português e espanhol, por exemplo: “risco familiar”, “violência intrafamiliar”, “capacidade parental”, “proteção infantil”, entre outras, e por sites de agências de proteção infantil e artigos acadêmicos que mencionavam tais instrumentos.



## 3. Structured Decision Making

### 3.1 Conceituação do Instrumento

Todos os anos as Agências de Serviço de Proteção Infantil (originalmente, *Child Welfare Services* - CWS) da Califórnia recebem inúmeras denúncias e relatórios de abuso e/ou negligência infantil, de acordo com o *California Department of Social Services* (CDSS)<sup>1</sup>. Os responsáveis pelos casos deveriam, então, tomar decisões que envolvem investigar se há ou não denúncias de abuso, se a criança e/ou o adolescente estão em perigo iminente, qual seria a probabilidade de maus-tratos futuros e quando seria possível a retirada, reunificação ou encerrar o caso de uma família. Foi diante deste contexto que o *Structured Decision Making* (SDM) foi iniciado, em 1998, pelo Departamento de Serviços Sociais da Califórnia (KIM et al., 2008).

O *Structured Decision Making* é um sistema complexo de gerenciamento de casos que fornece ferramentas para avaliação e diretrizes de tomada de decisão para as Agências do Serviço de Proteção Infantil que lidam com casos de negligência e abuso infantil.

A ferramenta foi construída sob a teoria de que o uso sistemático de procedimentos estruturados de avaliação caso a caso e tomada de decisão pode ser positivo com relação aos serviços prestados às crianças e famílias. O modelo fornece aos responsáveis pelos casos diferentes ferramentas para cada ponto de decisão, considerando que há diferentes questões a serem abordadas em cada caso. O princípio fundamental é que um primeiro passo importante no desenvolvimento de procedimentos de tomada de decisão é dividir decisões grandes e complexas em suas partes básicas (CAPACITY BUILDING CENTER FOR STATES, 2017).

O objetivo do SDM consiste, portanto, em:

- Reduzir maus-tratos subsequentes;
- Reduza o tempo de permanência;
- Aumentar a precisão e a consistência da tomada de decisões em pontos críticos no trabalho de casos de bem-estar infantil.

A população-alvo abrange famílias encaminhadas para os CWS com crianças e adolescentes de 0 a 19 anos e o sistema é baseado em evidências e pesquisas. Ainda, inclui mecanismos para reavaliações oportunas e mecanismos para garantir responsabilidade e controles de qualidade para melhorar a tomada de decisões sobre o bem-estar infantil, desde a admissão até a reunificação familiar.

<sup>1</sup> *Child Welfare Protection*: <<https://www.cdss.ca.gov/inforesources/child-welfare-protection>>



## 3.2 Construção e Conceitos de Vulnerabilidade

A construção do sistema SDM foi pautada sobre um conjunto de princípios e componentes que são adequadamente adaptados às práticas e locais em que são implementados. Sendo assim, o Manual de Procedimento e Avaliação de Segurança e Risco do SDM é específico para cada local.

A classificação de risco das famílias é definida pela probabilidade de abuso/negligência subsequente e são separadas entre: baixo risco, risco moderado, alto risco e risco muito alto. Famílias com alto risco de maus-tratos são priorizadas para as intervenções dos serviços de proteção infantil.

## 3.3 Mensuração e Escalas

Usando um conjunto básico de itens de avaliação, uma série de ferramentas e protocolos específicos dos estados são desenvolvidos de forma colaborativa. Os componentes identificam os pontos-chave na vida de um caso de bem-estar infantil e usam avaliações estruturadas para melhorar a consistência e a validade de cada decisão, conforme a figura abaixo:

Figura 3.1: Protocolos SDM



Fonte: Adaptado pelos autores a partir de Wiebush e Freitag (2009).

- Avaliação de Admissão/Triagem, para selecionar referências para resposta pessoal e determinar a rapidez com que uma resposta deve ser feita;
- Avaliação de Segurança, para determinar se é seguro para uma criança permanecer em casa ou quais ações precisam ser tomadas para garantir a segurança;
- Avaliação de Risco, para apoiar decisões sobre a abertura de um caso para supervisão judicial ou voluntária com base nas características do domicílio associadas à probabilidade de maus-tratos futuros;



- Avaliação da Força e Necessidades da Família, para determinar as necessidades, pontos fortes e serviços subjacentes do cuidador que beneficiariam a família;
- Reavaliação de Reunificação, para determinar se as crianças são capazes de voltar para casa após o tempo gasto em cuidados familiares ou lares adotivos;
- Reavaliação de Risco Familiar em Casa, para determinar se um caso de Manutenção Familiar pode ser encerrado ou se as crianças continuarão em casa.

As duas ferramentas mais amplamente discutidas na determinação da segurança de uma criança no modelo SDM são as Avaliações de Segurança e as Avaliações de Risco (EVIDENT CHANGE, 2022).

A Avaliação de Risco é um dos pilares do sistema e foi criada através do uso da metodologia de pesquisa chamada “ciência atuarial”. As avaliações atuariais de risco no bem-estar infantil são criadas por amostragem de milhares de casos e analisando centenas de fatores de riscos potenciais. É usada para determinar a intensidade de uma intervenção necessária após a investigação e inclui apenas os itens que têm a relação estatística mais forte com uma futura ocorrência de abuso/negligência. Com base nas relações estatísticas, a Avaliação de Risco possibilita classificar a família pela probabilidade de repetição de maus-tratos e de ser reencaminhada para o sistema de bem-estar infantil nos próximos 12 a 18 meses. O nível do risco, em sequência, fornece ao trabalhador uma recomendação de ação.

A Avaliação de Segurança é utilizada para avaliar o perigo ou dano iminente a uma criança, considerando a presença de fatores como ameaças à segurança, deficiências dos cuidadores ou envolvimento em abuso de substâncias ou violência doméstica e pontos fortes da família ou ações/intervenções de proteção.



Figura 3.2: Revisão dos procedimentos SDM

Procedimento SDM	Em quais casos é aplicado	Quem utiliza	Quando é utilizado	Decisões a serem tomadas a partir de aplicação do protocolo
<b>Avaliação de triagem</b>	Todos os casos reportados de abuso infantil e negligência	Assistente social recebendo o caso	Assim que caso é recebido	Se o caso reportado atende aos critérios de investigação
<b>Avaliação de prioridade</b>	Todos os casos reportados de abuso infantil e negligência selecionados	Assistente social recebendo o caso	Imediatamente após triagem para investigação	Quão rápido iniciar a investigação – imediatamente ou dentro de 5 dias
<b>Avaliação de segurança</b>	- Todos os casos sob investigação; - Investigações em aberto e casos que requerem avaliação de segurança; - Todos os casos abertos em vias de serem encerrados.	Assistente social designado para investigação	- Logo após o primeiro contato presencial (o qual ocorre em até 3 dias); - Se surgirem novas circunstâncias relevantes e após a conclusão dos encontros presenciais com a família; - Antes do encerramento de um caso.	Determinar se há ameaças à segurança, riscos de vulnerabilidade, e se uma criança permanecerá em segurança no lar atual ou deve ser movida para outra lar.
<b>Avaliação de risco</b>	Todos os casos sob investigação	Assistente social designado para investigação	Após a avaliação de segurança ter sido concluída e o assistente social ter chegado a uma conclusão sobre o caso reportado (em média, dentro de 15 dias após receber o caso); antes de qualquer decisão de nova investigação após o caso ser aberto.	Determinar o nível de risco de futuros maus-tratos. O nível de risco guia a decisão de encerrar o caso ou realizar novas investigações; também utilizado para decidir sobre a reabertura de um caso.
<b>Avaliação de necessidades e forças</b>	Todos os casos abertos que evoluíram para prestação de serviços contínuos (adoção)	Assistente social designado	Dentro de 45 dias a partir da data da investigação e antes do desenvolvimento de um plano de ação para o caso. Reavaliações são concluídas em conjunto com as avaliações de risco e reunificação.	Identificar até três prioridades relacionadas às necessidades do cuidador e até três prioridades relacionadas às necessidades da criança. Essas prioridades devem ser descritas na avaliação e endereçadas por meio de ações previstas no plano de ação para o caso.
<b>Avaliação de risco</b>	Todos os casos abertos em que a criança permaneceu em casa, ou casos em que todas as crianças retornaram ao lar e serviços serão providenciados ao lar.	Assistente social designado para auxiliar com serviços contínuos	Não mais do que 120 dias após o referenciamento e a cada 120 dias em diante em conjunto com cada caso agendado para revisão e revisões SDM.	Decidir sobre continuar os serviços no lar ou encerrar a continuidade dos serviços.
<b>Avaliação de reunificação</b>	Todos os casos em que o Estado tem tutela temporária e em que pelo menos uma criança voltou	Assistente social designado para auxiliar com serviços	Em conjunto com cada revisão da avaliação e do plano de ação.	Decidir sobre reunificar, manter a permanência e serviços, ou mudar a permanência.

Fonte: Adaptado pelos autores a partir de Evident Change (2021).

### 3.4 Tomada de Decisão do Instrumento

O SDM inclui vários componentes e uma série de ferramentas que auxiliam os assistentes sociais para organizar um ponto de decisão específico em cada caso, desde a admissão até a reunificação. Quando uma criança entra pela primeira vez no sistema de acolhimento devido a alegações de abuso ou negligência, por exemplo, uma avaliação de risco familiar é realizada por assistentes sociais para determinar os pontos fortes e as necessidades dos pais em 12 áreas do funcionamento da família (como abuso de substâncias e habilidades parentais) que são importantes para garantir a segurança e o



bem-estar da criança.

A avaliação permite que assistentes sociais desenvolvam um plano de tratamento que se baseie nos pontos fortes dos pais, ao mesmo tempo um plano que aborde as possíveis barreiras que impeçam a reunificação. Um plano de tratamento semelhante também pode ser desenvolvido para as crianças.

Nos casos de avaliação de reunificação, os responsáveis por cada caso concluem uma avaliação feita em três partes: avaliação do funcionamento atual da família e qualquer progresso feito para reduzir as barreiras à reunificação, avaliação de visitação dos pais com base na frequência e qualidade do contato com as crianças e uma avaliação da segurança da casa da família. Essa última é usada para determinar a existência de alguma ameaça iminente ao bem-estar de uma criança se ela for devolvida à casa dos pais.

Após a avaliação de reunificação, os responsáveis pelos casos têm o acesso a uma árvore de decisão que fornece diretrizes estruturadas sobre a atualização do plano de tratamento e as metas do caso, considerando os resultados das avaliações e no tempo que as crianças passaram por essas avaliações. Cada decisão incorpora as políticas de uma agência de bem-estar sobre o uso dos resultados da avaliação de reunificação para tomar decisões sobre o retorno de uma criança para casa ou a busca de outra forma de permanência.

O contato entre um assistente social e uma família varia de caso para caso de acordo com os níveis de risco preenchidos nas avaliações de risco. Quanto maior o nível de risco familiar, maior é o número do contato. Uma família com o mais alto nível de risco tem até quatro contatos pessoais por mês, enquanto uma família de risco médio pode ter apenas dois contatos pessoais por mês com o serviço de assistência (MICKELSON; LALIBERTE; PIESCHER, 2017).

A título de exemplo, um estudo de validação do SDM, realizado em 2014 pelo *Children's Research Center*, na Califórnia, demonstrou que famílias classificadas como de alto ou muito alto risco para reencaminhamentos futuros eram mais propensas a ter uma futura investigação de bem-estar infantil dentro de 18 meses (43,3% e 49,4%, respectivamente) do que as famílias classificadas como de baixo ou moderado risco (16,9% e 31,3%). Para as taxas de maus-tratos comprovados em um período de 18 meses, famílias classificadas como de alto ou muito alto risco também tiveram resultados mais altos (17,8% e 22,9%, respectivamente), quando comparadas com famílias classificadas como de baixo ou moderado risco (5,2% e 11,3%, respectivamente). Além disso, as famílias classificadas como de alto e muito alto risco tiveram maior probabilidade de ter um filho retirado de casa como resultado de uma investigação posterior em 18 meses (8,8% e 13,4%, respectivamente) do que as famílias classificadas como de baixo e moderado risco (1,5% e 4,4%, respectivamente). Portanto, quando aplicada corretamente, a ferramenta pode melhorar as avaliações de risco infantil e, conseqüentemente, a tomada de decisão dos responsáveis pelo caso (PROTECTION, 2017).





## 4. Eligibility Spectrum

### 4.1 Conceituação do Instrumento

O *Eligibility Spectrum* foi construído como uma ferramenta de elegibilidade desenvolvida em campo para o bem-estar infantil em Ontário, no Canadá. A ferramenta mais atual desde a sua construção foi o resultado de um trabalho da *Children's Aid Society* (CAS), em 2016, como um instrumento de avaliação mais abrangente para auxiliar a rede de Sociedades de Ajuda à Criança de Ontário, suas comunidades associadas e as crianças, jovens e famílias que atendem.

O *Spectrum* contém escalas e itens que auxiliam a interpretação dos relatórios recebidos pelo CAS, ajudam a determinar os requisitos legais para uma intervenção inicial e auxiliam a tomada de decisão contínua do bem-estar infantil. Provedores de serviços comunitários e aqueles que fazem encaminhamentos aos CAS também podem ser auxiliados pela ferramenta, uma vez que também é utilizado para situações em que a necessidade de intervenção não é clara (ONTARIO CHILD WELFARE, 2016).

### 4.2 Construção e Conceitos de Vulnerabilidade

O conceito de proteção infantil na ferramenta do *Spectrum* encontra-se apoiado na Lei de Serviços à Criança e à Família. Os componentes essenciais para a definição de crianças que necessitam de proteção abrangem: a) dano ou risco de dano, verificado através de uma investigação por um CAS e b) o dano deve ser causado ou resultante de algo feito ou não pelo cuidador da criança. As crianças e as famílias que são amparados pelos serviços de proteção infantil são rastreadas quanto ao risco de futuros maus-tratos infantis.

O “risco” é considerado um conceito-chave e integral à tomada de decisões ao trabalho do CAS e é definido de acordo com Ontario Child Welfare (2016) como: “Uma estimativa da probabilidade de futuros maus-tratos infantis devido a características familiares, comportamento ou funcionamento e/ou condições ambientais. O risco de maus-tratos existe em um contínuo de baixo a alto risco. Algum risco de maus-tratos está presente em todas as famílias, mesmo que seja muito baixo. Os serviços de proteção à criança são necessários quando o risco de maus-tratos futuros é mais provável.”

### 4.3 Mensuração e Escalas

A avaliação de um funcionário do CAS envolve um processo de tomada de decisão em três etapas: a primeira etapa corresponde a uma descrição sobre o motivo para o atendimento, descrita na ferramenta como SEÇÃO. A segunda etapa requer o preenchimento da coluna de ESCALA apropriada dentro de cada seção. A terceira etapa corresponde ao NÍVEL DE GRAVIDADE de cada situação. Todos os casos ou situações apresentadas à *Children's Aid Society* devem ser codificados de acordo com





sua classificação de *Spectrum*. Portanto, conforme a tabela apresentado no Anexo 2, a ferramenta do *Eligibility Spectrum* é dividida por seções, escalas e níveis de gravidade para auxiliar na interpretação e classificação do atendimento.

Cada escala possui (4) níveis de gravidade. Alguns dos níveis de gravidade possuem descritores para identificar e descrever o tipo de violência sofrida pela criança, uma vez que se enquadre em um dos itens. Os níveis de gravidade e seus descritores são definidos, portanto, da seguinte forma:

### 1. Extremamente grave

A criança necessita urgentemente de serviços de proteção infantil, uma vez que:

- A criança sofreu danos físicos infligidos pela pessoa responsável ou por negligência do responsável em cuidar, prover, supervisionar ou proteger a criança adequadamente;
- A criança sofreu danos sexual nas mãos da pessoa responsável ou falha dessa pessoa em protegê-la adequadamente;
- Existe o risco de que a criança seja fisicamente ou sexualmente prejudicada como acima e a criança esteja em perigo iminente de dano se a intervenção não for imediata;
- A criança ficou órfã sem provisão adequada para os cuidados da criança;
- A criança foi abandonada;
- A dinâmica familiar é tal que a separação da criança do cuidador é iminente se a intervenção não for imediata;
- A criança está sofrendo um dano emocional grave e o cuidador não está respondendo à condição ou o dano emocional é causado pelas ações ou inação dos pais;
- Existe o risco de que a criança sofra danos emocionais graves e a criança esteja em perigo iminente de sofrer danos emocionais irreversíveis
- A criança tem uma condição de saúde física grave ou condição de desenvolvimento mental que, se não for tratada, pode ser extremamente prejudicial para a criança
- A criança é menor de 12 anos e cometeu um ato grave e o cuidador não responde com tratamento ou melhor supervisão - a falta de resposta pode ser extremamente prejudicial para a criança.

### 2. Moderadamente grave

A criança necessita dos serviços de proteção infantil, mas a necessidade não é tão profunda como nos casos considerados “extremamente graves”. Ao considerar um caso como “moderadamente grave”, o funcionário do CAS considera a vulnerabilidade da criança, as necessidades da criança e da família e a presença de fatores de proteção, uma vez que:

- Existe o risco de que a criança possa ser física ou sexualmente prejudicada como acima ou sofrer danos psicológicos, mas a criança não está em perigo iminente;
- A criança corre o risco de ser separada do cuidador, mas não está em perigo imediato de separação;
- A criança está sofrendo danos emocionais moderados ou corre o risco de sofrer danos emocionais causados pelas ações ou omissões do cuidador e/ou o cuidador não está



respondendo adequadamente

- A criança tem uma condição física, mental, emocional, de desenvolvimento moderada ou cometeu um ato grave, e o cuidador não está respondendo adequadamente.

### 3. Minimamente grave

A criança ou a família podem beneficiar da intervenção, mas a intervenção não é necessária para a segurança física e/ou psicológica da criança ou para a integridade da família (relacionada com a separação da criança da família).

### 4. Não grave A família é saudável em sua resposta às necessidades físicas e psicológicas da criança.

Definidos os níveis de gravidade no instrumento, para os casos considerados como “extremamente graves”, a *Children’s Aid Society* é obrigada a intervir fornecendo uma investigação de proteção (“tradicional” ou “personalizada”).

Para os casos considerados “moderadamente graves” e “minimamente graves”, existe o “Ponto de Entrada de Proteção de Crianças”. O Ponto de Entrada de Proteção à Criança foi desenhado no *Spectrum* entre os dois níveis de gravidade e é utilizado em cada escala para separá-los em níveis.

Figura 4.1: Tabela de elegibilidade

Fatores relacionados à criança	Família, comunidade e outros fatores
Idade da criança	Qualquer envolvimento anterior com uma agência CPS
O nível intelectual da criança	O número e a natureza de indicadores minimamente severos
Estado físico e emocional da criança saúde e seu nível de desenvolvimento	A presença de necessidades familiares e capacidades de proteção
Comportamento da criança que pode afetar sua saúde e segurança	A presença de circunstâncias ou pessoas que reduziriam o risco para a criança
A capacidade da criança de acessar fatores de proteção (circunstâncias ou pessoas) que reduziriam o risco para ela	Quaisquer outras características que informariam uma avaliação CPS

Fonte: Adaptado pelos autores a partir de Ontario Child Welfare (2016).

Casos em que não há informações disponíveis sobre a criança e a família, além da descrição do incidente/condição que possa fornecer riscos à criança, e que são classificadas como “moderadamente graves” são abertas para uma investigação de proteção. Casos classificados como “moderadamente graves”, contendo informações sobre a vulnerabilidade da criança e/ou as necessidades e capacidades de proteção da família, não requerem investigação de proteção à criança, mas contam com um “serviço de vínculo com a comunidade” (ONTARIO CHILD WELFARE, 2016).

Geralmente, quando as informações sobre uma condição ou incidente com o jovem são relatados abaixo da Linha de Intervenção (ou seja, classificadas como minimamente graves), não é necessária uma investigação de proteção, a menos que, com base em uma combinação de fatores descritos nos Padrões de Proteção à Criança da legislação de Ontário, existam razões razoáveis e prováveis motivos



para acreditar que uma criança pode precisar de proteção.

#### 4.4 Tomada de Decisão do Instrumento

Um fator importante no uso do instrumento *Spectrum* é a tomada de decisão do trabalhador envolvido. Os Padrões de Proteção à Criança detalham as características – mas não limitadas – que devem ser consideradas ao tomar a decisão de elegibilidade para os serviços de proteção à criança.

Com a decisão sobre a elegibilidade para o serviço e o grau de gravidade definidos pelo responsável no atendimento (e com base nas informações disponíveis sobre a criança), o funcionário do CAS deverá utilizar como próximo passo as abordagens descritas no Modelo de Resposta Diferencial de Ontário (ODRM) e cumprirá as instruções dos Padrões de Proteção à Criança (CPS) de Ontário.

Nos casos em que as informações são inadequadas para uma decisão final, mais informações devem ser buscadas. Em situações de dúvida quanto à gravidade, é recomendado que erre para o lado da gravidade maior. Para alguns casos específicos, a Linha de Intervenção não é apropriada. Por fim, o *Spectrum* recomenda que todas as decisões de elegibilidade devem ser devidamente documentadas.

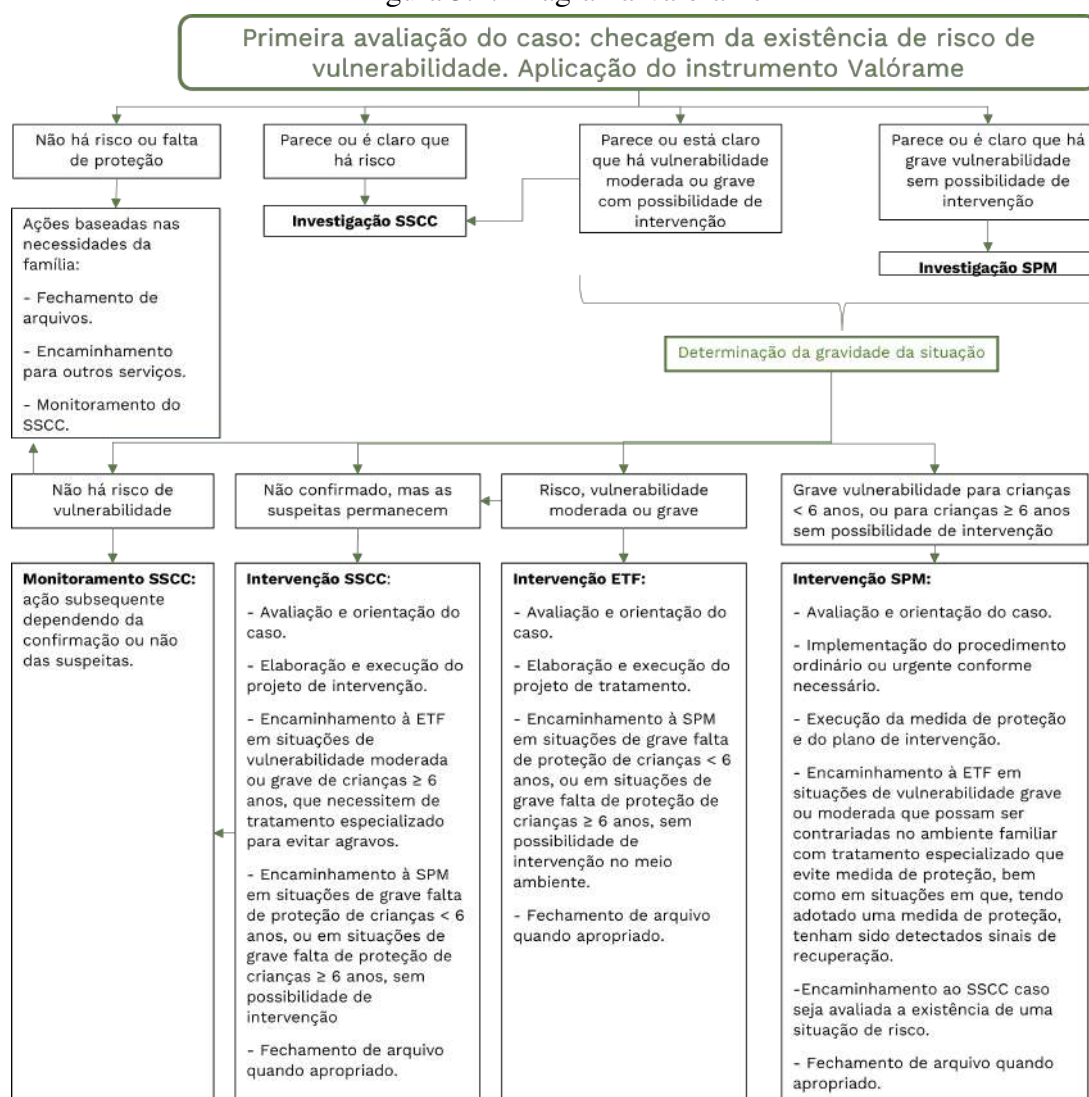


## 5. Valórame

### 5.1 Conceituação do Instrumento

O instrumento padronizado de Andaluzia (Espanha), *Valórame*, foi desenvolvido para aumentar a consistência de avaliações de gravidade de negligência e risco infantil e reduzir a probabilidade de erro nas tomadas de decisões. Um dos elementos primordiais do instrumento é que o *Valórame* considera a situação real da criança, o seu grau de bem-estar e os danos sofridos como os elementos principais na avaliação e descrição de situações de vulnerabilidade (FACIO; BERMUDEZ, 2016).

Figura 5.1: Diagrama Valórame



Fonte: Adaptado pelos autores a partir de Facio e Bermudez (2016).

A aplicação do instrumento não se restringe ao processo de intervenção de situações de risco, vulnerabilidade e abandono. Recomenda-se a aplicação ao longo das diferentes fases, desde o



recebimento de uma notificação sobre uma criança ou adolescente em possível situação de falta de proteção até ao final da intervenção dos Serviços Sociais e ao arquivamento do processo.

## 5.2 Construção e Conceitos de Vulnerabilidade

As situações de risco no contexto do instrumento são definidas e construídas a partir da legislação local sobre os Direitos e Cuidados dos Menores de Andaluzia: situações em que crianças e adolescentes não são contemplados por suas necessidades básicas para o desenvolvimento físico, mental e social, crianças e adolescentes que vivem em ambientes familiares ou sociais cujas condições possam causar danos a médio e/ou longo prazo ao seu bem-estar e desenvolvimento e/ou crianças e adolescentes que ainda não sofreram danos significativos, mas poderão sofrer em breve.

A intervenção a ser desenvolvida é de natureza preventiva através de programas de prevenção e o principal objetivo está centrado em evitar o aparecimento de danos significativos em crianças e adolescentes. Todas as situações classificadas como vulnerabilidade, risco e desproteção incluídas no instrumento têm em comum: o incumprimento ou o cumprimento impossível ou inadequado dos deveres de proteção estabelecidos para a guarda de menores, a negligência ou atenção inadequada (por ação ou omissão) às necessidades básicas (físicas, de segurança, emocionais, sociais ou cognitivas) da criança ou adolescente e ações que podem causar danos significativos ao menor, podendo conduzir à privação da necessária assistência moral ou material.

Figura 5.2: Situações de vulnerabilidade, risco e desproteção

Situações de vulnerabilidade, risco e desproteção					
	Vulnerabilidade	Risco de desproteção	Desproteção moderada	Desproteção grave	Abandono
Causas	Atendimento adequado, mas existem dificuldades pessoais, familiares ou sociais que implicam em vulnerabilidade à falta de proteção. A falta de proteção pode aparecer futuramente.	Indicadores de gravidade leve	Indicadores de gravidade moderada	Indicadores de gravidade alta ou muito alta. A situação pode ser contrariada no ambiente familiar.	Indicadores de gravidade alta ou muito alta. Indícios de necessidade de separação do menor da família.
Instituições	Rede de Serviços Comunitários	Serviços Sociais Comunitários	Serviços Sociais Comunitários Equipes de Tratamento Familiar	Equipes de Tratamento Familiar	Serviços de Proteção de Menores
Continuo legal					
Correspondência legal			Situações suscetíveis de declaração de risco (art. 17 L.O. 1/1996 e art. 22 Lei 1/1998)	Situações suscetíveis de declaração de risco (art. 17 L.O. 1/1996 e art. 22 Lei 1/1998)	Abandono (art. 18 da L.O. 1/1996 e art. 23 da Lei 1/1998).

Fonte: Adaptado pelos autores a partir de Facio e Bermudez (2016).



### 5.3 Mensuração e Escalas

O instrumento descreve os níveis de gravidade para cada tipo de desproteção ou risco de desproteção como:

- Sem risco;
- Risco de desproteção;
- Desproteção moderada;
- Desproteção grave;
- Abandono.

Por “tipologias de desproteção” são considerados:

- Abuso Físico;
- Abuso psicológico/emocional;
- Negligência;
- Abandono;
- Abuso sexual;
- Incapacidade dos pais de controlar o comportamento do menor;
- Outras tipologias.

Para cada tipologia, uma descrição de cada nível de gravidade é fornecida. Caso ocorram situações que não estejam indicadas em nenhum nível de gravidade, dado que não é possível recolher exaustivamente todas as circunstâncias que possam surgir, é recomendado que sejam classificadas no nível que descreve situações semelhantes.

Para a qualificação de um nível de gravidade o instrumento indica por meio de um ‘Y’ (maiúsculo e sublinhado) as situações em que a presença simultânea de várias circunstâncias é necessária para a qualificação de um nível de gravidade.

Quando o mesmo comportamento/situação puder ser incluído em várias tipologias ou escalas, será classificado apenas naquele que apresentar um grau de gravidade mais elevado. Se o comportamento/situação que pode ser incluído em várias tipologias apresentar o mesmo nível de gravidade, será classificado na tipologia cujos indicadores sejam mais relevantes.

No entanto, é importante destacar que no *Valórame* os níveis de gravidade de determinadas tipologias levam em consideração a faixa etária da criança ou do adolescente, definindo intervalos com base na diferenciação genérica dos estágios evolutivos. A classificação do nível de gravidade deve ser feita de acordo com os intervalos seguintes:

- Idade inferior a seis anos;
- Entre seis e doze anos;
- Doze anos ou mais.

Ao final, o instrumento também inclui outras duas situações específicas como “situações





específicas que podem originar em nível grave de desproteção”:

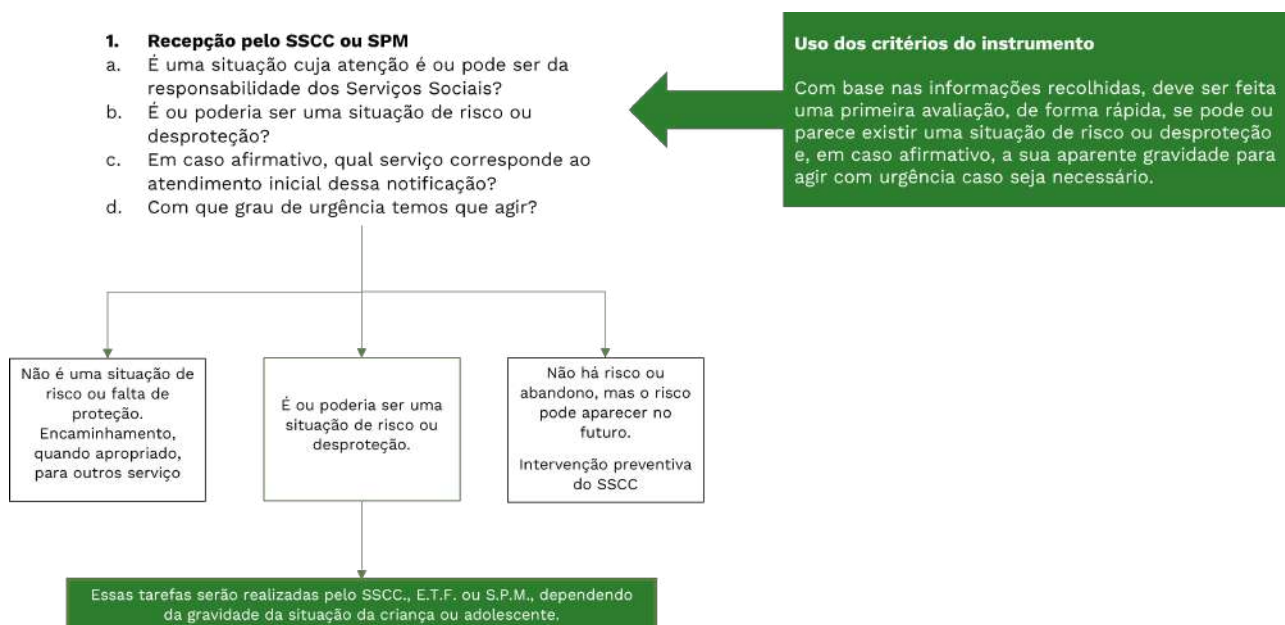
- Histórico de desproteção perpetrada pelo pai, mãe ou pessoas que possuam a guarda;
- Dificuldades graves pessoais do pai, da mãe ou das pessoas que possuam a guarda ou tutela.

Caso essas circunstâncias estejam presentes e possam colocar em risco a vida ou a integridade básica da criança, e, além disso, não existirem elementos de controle no ambiente familiar que possam suprir esses déficits, deve envolver automaticamente a avaliação geral do caso como nível grave de desproteção. Estas situações particulares podem ocorrer simultaneamente com algum(s) tipo(s) de desproteção ou de forma isolada.

## 5.4 Tomada de Decisão do Instrumento

O processo de tomada de decisão do instrumento passa, primeiramente, por uma avaliação, de forma rápida, se pode ou parece existir uma situação de risco ou desproteção da criança. Em caso afirmativo, deve-se analisar o nível de gravidade para agir com urgência caso seja necessário, conforme a figura abaixo:

Figura 5.3: Momentos de tomada de decisão e aplicação do instrumento Valórame - Parte 1



Fonte: Adaptado pelos autores a partir de Facio e Bermudez (2016).

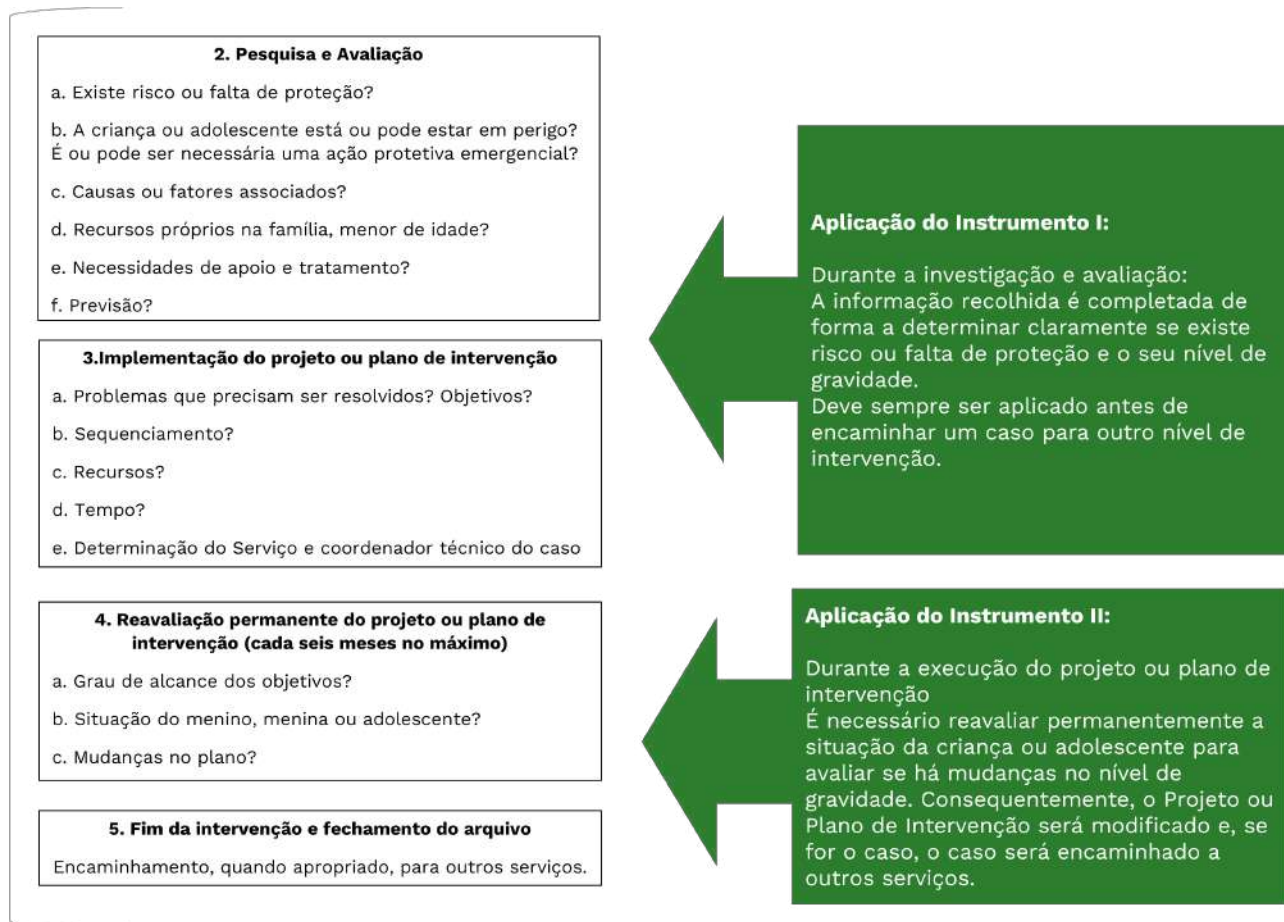
A informação recolhida deve determinar claramente se existe risco ou falta de proteção e o seu nível de gravidade. Deve sempre ser aplicado antes de encaminhar um caso para outro nível de intervenção.



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/?codArquivoTeor=2384107>

Figura 5.4: Momentos de tomada de decisão e aplicação do instrumento Valórame - Parte 2



Fonte: Adaptado pelos autores a partir de Facio e Bermudez (2016).





## 6. Parent-Child Conflict Tactics Scales (CTSPC)

### 6.1 Conceituação do Instrumento

O *Parent-Child Conflict Tactics Scales* foi concebido em 1998 e em língua inglesa, pelo *Family Research Laboratory*, nos Estados Unidos. A ferramenta provém originalmente do *Conflict Tactics Scales* - CTS (STRAUS, 1997), cujo objetivo é medir a violência familiar, seja entre cônjuges, parceiros ou entre pais e filhos através de estratégias negociadas de resolução de conflitos. O CTSPC, portanto, foi pensado para lidar exclusivamente com a relação entre pais e filhos (VITAL, 2010).

Mesmo com o tema em relevância na literatura, a presença de instrumentos validados e padronizados para o contexto brasileiro é escassa. A pesquisa de Reichenheim (2003), durante os anos 2000, através de um trabalho de campo em três maternidades públicas do Rio de Janeiro, de março a setembro, apresentou a primeira fase do processo de adaptação transcultural do instrumento no Brasil. No Anexo 1 são apresentadas as versões em inglês e português do instrumento.

### 6.2 Construção e Conceitos de Vulnerabilidade

O instrumento CTSPC foi desenvolvido com o foco em avaliar até que ponto um pai cometeu atos de agressão física e psicológica, independente de uma agressão aparente na criança. O objetivo é medir o comportamento dos pais (e não lesões), portanto, para evitar confusão com o uso do termo “abuso” para indicar uma criança ferida, as escalas CTS são identificadas como medidas de “maus-tratos”. No entanto, o termo “abuso” é usado em casos de atos sexuais dos pais, independentemente da existência de lesão física ou psicológica.

O CTSPC mede os atos de maus-tratos separadamente de causas presumidas (atitudes de violência) e atos de efeitos (danos físicos ou psicológicos). O benefício de medir separadamente, de acordo com a literatura, é que abrange uma melhor investigação, segundo o instrumento, dos antecedentes e os efeitos dos maus-tratos.

### 6.3 Mensuração e Escalas

O CTSPC é composto por três escalas, com 22 itens, que estão separados como:

- Disciplina Não-violenta (4 itens);
- Agressão Psicológica (5 itens);
- Violência Física (13 itens) – esta inclui as escalas de “punição corporal” e “mau-trato físico”.

O instrumento ainda compreende três módulos com abordagem de táticas utilizadas para "Disciplina Infantil", "Situações de Negligência" e "Abuso sexual".

Também é importante destacar que o instrumento considera algumas questões que devem ser



sinalizadas em relação às diferentes faixas etárias presentes (STRAUS, 1997). Como exemplo, os itens correspondentes às escalas de Agressão Psicológica e Violência Física impactam de formas diferentes entre crianças e adolescentes. Vital (2010) descreve os itens que geralmente compreendem respostas diferentes de acordo com a faixa etária: “O ato de ameaçar expulsar de casa (item L) é provavelmente mais comum em adolescentes do que em crianças pré-escolares. Já o ato de dar uma palmada no bumbum (item H) é uma prática mais usual em crianças pequenas, pré-escolares e escolares, mas não nas relações entre pais e filhos adolescentes. O mesmo ocorre com atos da escala de Mau-Trato Físico Grave como o item agarrar o pescoço e sacudir (item I), pois tal ato implica em risco de vida para uma criança pequena, o que não ocorre, provavelmente, em adolescentes.”

Os itens da versão em português do módulo básico da CTSPC, portanto, são organizados como no quadro abaixo:

Tabela 6.1: Escalas e itens da CTSPC

<b><u>DISCIPLINA NÃO VIOLENTA</u></b>
A - Explicou que estava errado
B - Mandou ficar no quarto
E - Deu outra coisa para fazer
Q - Tirou regalias
<b><u>AGRESSÃO PSICOLÓGICA</u></b>
F - Berrou, gritou
J - Rogou praga
L - Disse que iria expulsar de casa
N - Ameaçou dar tapa
U - Chamou de burro
<b><u>AGRESSÃO FÍSICA</u></b>
<b><u>PUNIÇÃO CORPORAL</u></b>
C - Sacudiu
D - Bateu no bumbum com cinto...
H - Palmada no bumbum
V - Deu tapa, bofetada
P - Tapa na mão, braço, perna
R - Deu beliscão
<b><u>MAU-TRATO FÍSICO</u></b>
G - Bateu c/ mão fechada / chute
O - Bateu parte do corpo com algo
T - Jogou no chão
I - Agarrou pescoço e sacudiu
K - Bateu muito sem parar
M - Queimou/derramou líquido quente
N - Ameaçou com faca, arma

Fonte: Extraído de Vital (2010) com base em Reichenheim e Moraes (2006).

## 6.4 Tomada de Decisão do Instrumento

Apesar de sua validação na literatura internacional, o uso da adaptação transcultural do CTSPC no Brasil como um instrumento que capte a violência contra criança ainda merece ser melhor explorada



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/?codArquivoTeor=2384107>

e demanda maior aprimoramento.

Por fim, Vital (2010) menciona também em seu estudo que o CTSPC, originalmente, ao consolidar as informações coletadas para uma tomada de decisão é a utilização de escores que sinalizem, por exemplo, que há uma presença de violência contra a criança quando pelo menos um dos itens de cada escala obtiver resposta positiva; o número de ocorrências do evento e categorias de respostas alternativas, tais como “nunca ocorreu”, “às vezes”, “frequentemente”.



## 7. Child Abuse Potential Inventory (CAP)

### 7.1 Conceituação do Instrumento

O instrumento Inventário de Potencial de Abuso Infantil (CAP), de origem norte-americana (*Child Abuse Potential Inventory*), foi elaborado em 1986, nos Estados Unidos, a partir de um amplo processo de revisão de literatura sobre abuso infantil. Adaptado para o contexto brasileiro por meio da realização e avaliação da equivalência semântica, investigação e avaliação da validade de conteúdo e validade de constructo, torna-se importante, visto a escassez de instrumentos desenvolvidos ou adaptados para a avaliação e identificação de riscos contra crianças e adolescentes no país (BAZON, 2013).

O Inventário CAP foi traduzido para mais de 25 línguas, sendo utilizado em diversos países para estudos correlacionais, estudos que buscam adaptação do instrumento em diferentes contextos socioculturais e é utilizado, sobretudo, em avaliações de programas de intervenção e políticas de enfrentamento ao problema da violência contra crianças e adolescentes.

### 7.2 Construção e Conceitos de Vulnerabilidade

O Inventário de Potencial de Abuso Infantil foi elaborado considerando fatores de risco associados aos maus-tratos presentes em famílias e baseado em um modelo conhecido como Modelo de Processamento da Informação Social (PIS), que integra fatores psicológicos e sociais que possam estar associados ao comportamento agressivo de algumas famílias. É considerado um instrumento útil como triagem justamente por conseguir identificar tais características psicossociais correlacionadas à violência contra crianças e adolescentes (RIOS, 2010).

Os “fatores de risco” são definidos no instrumento original como características pessoais e interpessoais que influenciariam um comportamento agressivo. O conceito de “potencial de abuso” é considerado como um resultado das relações recíprocas entre os fatores de risco pessoais e interpessoais que gerariam índices de alto-risco e baixo-risco para o abuso físico infantil.

As características observadas no instrumento são agrupadas em 4 categorias principais de fatores de risco e exposição de crianças aos abusos:

- Fatores sociais: Pais com histórico de abusos na infância e na família, violência doméstica, baixa coesão no ambiente familiar, isolamento e falta de apoio social e presença de conflitos e formação inadequada no vínculo entre mãe e criança nos primeiros anos de vida.
- Fatores psicofisiológicos: Pais/cuidadores caracterizados como abusadores tendem a reagir de forma mais extrema aos comportamentos dos filhos, quando comparados com pais considerados não-abusadores.



- Fatores cognitivos e afetivos: Baixa autoestima dos pais, crenças e interpretações inadequadas sobre episódios de estresse, conhecimento escasso ou inadequado sobre desenvolvimento infantil, avaliação negativa sobre o comportamento da própria criança, uso de práticas parentais autoritárias, presença de depressão, ansiedade e manejo inadequado de episódios de raiva.
- Fatores comportamentais: Abuso de álcool e/ou drogas, déficit em habilidades sociais, baixa responsividade parental às necessidades da criança, estratégias de disciplina severas e habilidades de enfrentamento escassas.

### 7.3 Mensuração e Escalas

O Inventário conta com um composto de 160 itens que são agrupados em 10 subescalas, sob a forma de afirmações. Para cada uma das informações descritas no instrumento, o participante deve assinalar se concorda ou discorda com o que está descrito.

A primeira subescala é denominada “Abuso”. Procura medir traços de personalidade e estilos parentais característicos de pais ou cuidadores que maltratam fisicamente as crianças. Considerada como a escala principal, é composta por 77 itens e subdivididos, por subescalas, da seguinte forma:

- Sofrimento: 36 itens
- Rigidez: 14 itens
- Infelicidade: 11 itens
- Problemas com a criança e consigo mesmo: 6 itens
- Problemas com a família: 4 itens
- Problemas com os outros: 6 itens

Os resultados possíveis da escala de “Abuso” variam até 486 pontos possíveis e devem ser interpretados, de acordo com seu manual original, como quanto mais alto o valor desta escala, maior o potencial de risco para maus-tratos. Os respondentes que superam um resultado de 215 pontos ou mais (dos 48 possíveis, relativos ao conjunto de 77 itens desta escala) são identificados como risco para o abuso infantil.

Outras 3 subescalas foram construídas para avaliar a validade das respostas dos participantes e são divididas em:

- Mentira: 18 itens
- Respostas ao Acaso: 18 itens
- Inconsistência: 20 itens

As demais escalas visam avaliar as principais dimensões relacionadas ao potencial de abuso de pais ou cuidadores em relação a crianças, como é descrito em seu manual original.

Os resultados possíveis da escala de “Abuso” variam até 486 pontos possíveis e devem ser interpretados, de acordo com seu manual original, como quanto mais alto o valor desta escala, maior o potencial de risco para maus-tratos. A pontuação total de cada escala é obtida através da soma das



pontuações correspondentes aos itens que a compõem.

Os respondentes que superam um resultado de 215 pontos ou mais (dos 48 possíveis, relativos ao conjunto de 77 itens desta escala) são identificados como risco para o abuso infantil.

Com relação ao modo de aplicação, o desenho original sugere que o instrumento seja efetivado na forma de entrevista, levando em consideração que os itens devem ser lidos em voz alta, sem explicações, conselhos, ou comentários e ocorrendo em um lugar privado.

## 7.4 Tomada de Decisão do Instrumento

Em suma, a versão original do Inventário de Potencial para Abuso Infantil foi elaborada para que os profissionais do serviço de proteção infantil utilizem o instrumento como forma de apreciação dos casos de riscos para crianças e na detecção de pais e mães (ou quaisquer que sejam os responsáveis pela criança e/ou adolescente) que se encontrem em situações de cometer atos que possam colocar o menor de idade em risco (MAGALHÃES, 2012).

Através de suas diferentes subescalas, a ferramenta pode proporcionar uma medida independente e objetiva da situação de risco de determinada família. No entanto, para além do instrumento, é fundamental mencionar a necessidade de outros dados adicionais somados com a pontuação obtida no Inventário CAP em casos que necessitem uma avaliação diagnóstica mais rigorosa. Outras fontes de informação podem e devem ser utilizadas e analisadas conjuntamente.



## 8. Considerações Finais

Este trabalho analisou uma série de características sobre instrumentos de diferentes países utilizados para identificar, medir e avaliar a vulnerabilidade, risco familiar e, sobretudo, a violência contra crianças e adolescentes. À despeito do método de pesquisa ser uma aproximação do estudo de caso exploratório, os resultados aqui obtidos reúnem as informações-chave sobre o funcionamento das ferramentas.

Assim como em muitas áreas do serviço social, a mensuração e as soluções para os problemas que envolvem o bem-estar infantil não são facilmente discerníveis e simples de serem implementados. As diversas situações existentes podem ser desafiadoras tanto para os tomadores de decisão quanto para as famílias envolvidas, considerando que existem diferentes fatores sociais e econômicos, traços de personalidade, questões psicossociais, laços de relacionamento e vários outros. Assim como pode ser difícil transcrever as causas do problema, determinar soluções eficazes é ainda mais difícil.

Para tal finalidade, um primeiro ponto a ser mencionado, é que os instrumentos descritos nesse documento demonstram que há uma preocupação evidente das autoridades de bem-estar infantil em avaliar e identificar possíveis riscos e abusos contra crianças e adolescentes. Os cinco instrumentos aqui descritos procuram descrever os conceitos de violência e abuso infantil, assim como seus níveis e escalas de gravidade. Os instrumentos *Structured Decision Making*, *Eligibility Spectrum* e *Valórame* descrevem em seus documentos, de forma mais íntegra, como suas ferramentas abarcam desde uma avaliação de triagem até a possibilidade de retirada ou reunificação de uma criança e/ou adolescente da família. Os instrumentos *Parent-Child Conflict Tactics Scales* e Inventário de Potencial para Abuso Infantil, usados a título de exemplo para o Brasil, são adaptações transculturais de outros idiomas.

Um segundo ponto importante a ser concluído é que a legislação local é um fator fundamental quando falamos sobre tomada de decisão dos profissionais responsáveis pelos casos. O SDM, por exemplo, desenvolve um manual específico para cada estado que deseja aplicar o instrumento. Cada localidade possui fatores sociais e econômicos específicos. Por isso, também, que o uso de instrumentos traduzidos deve ser continuamente avaliado e questionado se estão de acordo com o contexto de cada país. Essa necessidade de adaptação das ferramentas não envolve apenas as questões de país/idiomas distintos, mas os ajustes regionais também necessitam de adaptação.

Por fim, como mencionado ao longo do documento, apesar do alto número de denúncias todos os anos de violações contra crianças e adolescentes, a presença de instrumentos como ferramenta de avaliação de riscos no Brasil ainda é pouco desenvolvida. Portanto, segue sendo fundamental pesquisas e documentação de instrumentos para desenvolver melhor o campo e, assim, aprimorar a construção de políticas públicas para o bem-estar de crianças e adolescentes.





## Referências Bibliográficas

BAZON, K. de Souza Augusto Rios; Lucia Cavalcanti de A. W. P. W. S. E. A. P. M. R. Inventário de potencial de abuso infantil – cap: evidencias de validade e precisao. *Revista Avaliacao Psicologica*, v. 12, n. 1, p. 51–60, 2013. Citado na página 27.

CAPACITY BUILDING CENTER FOR STATES. *Safety Outcomes and Decision-Making Approaches*. 2017. <<https://library.childwelfare.gov/cwig/ws/library/docs/gateway/Blob/115776.pdf?w=+NATIVE%28%27recno%3D115776%27%29&upp=0&rpp=10&r=1&m=1>>. Acessado em: 2022-10-06. Citado na página 10.

CASELL, C.; SYMON, G. *Essential Guide to Qualitative Methods in Organizational Research*. London: SAGE Publications, 2004. Citado na página 8.

EVIDENT CHANGE. *SDM POLICY AND PROCEDURES MANUAL*. California, Estados Unidos, 2021. Citado na página 13.

EVIDENT CHANGE. *The Structured Decision Making Model for Child Protection*. 2022. <<https://www.evidentchange.org/assessment/structured-decision-making-sdm-mode>>. Acessado em: 2022-10-06. Citado na página 12.

FACIO, A. M.; BERMUDEZ, C. M. VALÓRAME *Instrumento para la valoración de la gravedad de las situaciones de riesgo, desprotección y desamparo de la infancia y adolescencia en Andalucía*. Andalucía, España, 2016. Citado 4 vezes nas páginas 19, 20, 22 e 23.

KIM, A. K. et al. *Structured Decision Making and Child Welfare Service Delivery Project*. California, Estados Unidos, 2008. Citado na página 10.

MAGALHÃES, M. M. C. E. *Inventário de Potencial de Abuso na Infância: Dados preliminares das suas qualidades psicométricas numa amostra portuguesa*. 2012. <[https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/13210/1/2012\\_Calheiros](https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/13210/1/2012_Calheiros)>. Acessado em: 2022-10-06. Citado na página 29.

MICKELSON, N.; LALIBERTE, T.; PIESCHER, K. *Assessing Risk: A Comparison of Tools for Child Welfare Practice with Indigenous Families*. 2017. <[https://cascw.umn.edu/wp-content/uploads/2018/01/Risk-Assessment\\_FinalReport.pdf](https://cascw.umn.edu/wp-content/uploads/2018/01/Risk-Assessment_FinalReport.pdf)>. Acessado em: 2022-10-06. Citado na página 14.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Violência Intrafamiliar*. [S.l.], 2002. Citado na página 6.

ONTARIO CHILD WELFARE. *Eligibility Spectrum*. 2016. <<https://www.oacas.org/publications-and-campaigns/professional-resources/eligibility-spectrum/>>. Acessado em: 2022-10-06. Citado 3 vezes nas páginas 15, 17 e 34.

PROTECTION, C. of Los Angeles Office of C. *Examination of Using Structured Decision Making*. 2017. <[http://file.lacounty.gov/SDSInter/bos/bc/1023048\\_05.04.17OCPReportonRiskAssessmentTools\\_SDMandPredictiveAnalytics\\_.pdf](http://file.lacounty.gov/SDSInter/bos/bc/1023048_05.04.17OCPReportonRiskAssessmentTools_SDMandPredictiveAnalytics_.pdf)>. Acessado em: 2022-10-06. Citado na página 14.





- REICHENHEIM, C. L. M. M. E. *Adaptação transcultural do instrumento Parent-Child Conflict Tactics Scales (CTSPC) utilizado para identificar a violência contra a criança*. 2003. <<https://www.scielo.br/j/csp/a/BCFTCTRgH7Z7mgm6zSz6j5m/abstract/?lang=pt#>>. Acessado em: 2022-10-06. Citado na página 24.
- RIOS, K. de S. A. *Inventario de Potencial de Abuso Infantil: Adaptação Transcultural, Fidedignidade e Validade para o Brasil*. São Carlos, SP: UFSCAR, 2010. Citado na página 27.
- STRAUS, D. R. S. L. H. D. F. D. M. A. *Identification of Child Maltreatment with the Parent-Child Conflict Tactics Scale: Development Psychometric Data for a National Sample of American Parents*. [S.l.], 1997. Citado 3 vezes nas páginas 24, 25 e 33.
- VITAL, J. F. *Avaliação dimensional da versão em português da Conflict Tactics Scales Parent-Child: um instrumento de aferição de violência contra crianças e adolescentes*. [S.l.]: UERJ, 2010. Citado 3 vezes nas páginas 24, 25 e 26.
- WIEBUSH, R.; FREITAG, R. *An Introduction to Structure Decision Making*. 2009. <<http://www.nccd-crc.org/>>. Acessado em: 2022-10-06. Citado na página 11.



# Anexo 1

Figura 8.1: Tradução do instrumento CTSPC para o contexto brasileiro

Conflict Tactics Scales: Parent-child Version (CTSPC): original instrument in English and its Portuguese version.

Item	Scale	English	Portuguese
A	NVD	Explained why something was wrong?	Você explicou o/a XXXX porque o que ele/a estava fazendo estava errado?
B	NVD	Put him/her in time out (or sent to his/her room)?	Você colocou ele/a de castigo do tipo: mandou ele ficar em seu quarto ou em qualquer outro lugar?
C	CP	Shook him/her?	Você sacudiu o/a XXXX?
D	CP	Hit him/her on the bottom with something like a belt, hairbrush, a stick, or some other hard object?	Você bateu no bumbum dele/a com alguma coisa como um cinto, chinelo, escova de cabelo, vara ou outro objeto duro?
E	NVD	Gave him/her something else to do instead of what he/she was doing wrong?	Você deu a ele/a outra coisa para fazer ao invés daquilo que ele/a estava fazendo de errado?
F	PSY	Shouted, yelled, or screamed at him/her?	Você falou alto, berrou ou gritou com XXXX?
G	PM	Hit him/her with a fist or kicked him/her hard?	Você bateu com a mão fechada ou deu um chute com força nele/a?
H	CP	Spanked him/her on the bottom with your bare hand?	Você deu uma palmada no bumbum de XXXX?
I	PM*	Grabbed him/her around the neck and choked him/her?	Você agarrou ele/a pelo pescoço e o sacudiu?
J	PSY	Swore or cursed at him/her?	Você xingou ou praguejou, quer dizer, rogou praga, contra ele/a?
K	PM*	Beat him/her up, that is you hit him/her over and over as hard as you could?	Você bateu muito em XXXX, ou seja, bateu nele/a sem parar, o máximo que V/S conseguiu?
L	PSY	Said you would send him/her away or kick him/her out of the house?	Você disse alguma vez que iria expulsar ele/a de casa ou enxotá-lo/a para fora de casa?
M	PM*	Burned or scalded him/her on purpose?	Você queimou ou derramou líquido quente em XXXX de propósito?
N	PSY	Threatened to spank or hit him/her but did not actually do it?	Você ameaçou dar um tapa nele/a mas não deu?
O	PM	Hit him/her on some other part of the body besides the bottom with something like a belt, hairbrush, a stick, or some other hard object?	Você bateu em alguma parte do corpo dele diferente do bumbum com alguma coisa como um cinto, chinelo, escova de cabelo, vara ou outro objeto duro?
P	CP	Slapped him/her on the hand, arm, or leg?	Você deu um tapa na mão, no braço ou na perna de XXXX?
Q	NVD	Took away privileges or grounded him/her?	Você tirou as regalias dele/a ou deixou ele/a sem sair de casa?
R	CP	Pinched him/her?	Você deu um beliscão em XXXX?
S	PM*	Threatened him/her with a knife or gun?	Você ameaçou ele/a com uma faca ou arma?
T	PM	Threw or knocked him/her down?	Você jogou XXXX no chão?
U	PSY	Called him/her stupid or lazy or some other name like that?	Você chamou ele/a de estúpido/a, burro/a, preguiçoso/a ou de outra coisa parecida?
V	PM	Slapped him/her on the face or head or ears?	Você deu um tapa/bofetada no rosto, na cabeça ou nas orelhas de XXXX?

NVD = non-violent discipline; PSY = psychological aggression; CP = corporal punishment; PM = physical maltreatment.

\* Identifies severe physical maltreatment as defined in Straus et al. 2<sup>o</sup>.

Fonte: Straus (1997).



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/?codArquivoTeor=2384107>

## Anexo 2

Figura 8.2: Características da ferramenta *Eligibility Spectrum*

SECTION	SCALE	Level of Severity			
		Extremely	Moderately	Minimally	Not Severe
<b>SECTION 1</b> Physical/ Sexual Harm by Commission	1. Physical Force and/or Maltreatment	A, B, C, D, E	F, G, H, I, J	K, L	M
	2. Cruel/Inappropriate Treatment	A	B	C	D
	3. Abusive Sexual Activity	A, B, C, D, E, F	G, H, I, J	K, L	M
	4. Threat of Harm	A	B, C	D	E
	5. Child Fatality	A, B, C, D, E, F	G, H, I, J, K, L	M, N	O, P
<b>SECTION 2</b> Harm by Omission	1. Inadequate Supervision	A	B	C	D
	2. Neglect of Child's Basic Physical Needs	A	B	C	D
	3. Caregiver Response to Child's Physical Health	A, B	C	D	E
	4. Caregiver Response to Child's Mental, Emotional, and Development Condition	A	B	C	D
	5. Caregiver Response to Child Under 12 Who Has Committed a Serious Act	A	B	C	D
<b>SECTION 3</b> Emotional Harm	1. Caregiver Causes and/or Caregiver Response to Child's Emotional Harm or Risk of Emotional Harm	A	B, C	D	E
	2. Child Exposure to Adult Conflict	A, B, C, D	E, F, G	H	I
	3. Child Exposure to Partner Violence	A, B, C, D, E	F, G, H	I	J
<b>SECTION 4</b> Abandonment/ Separation	1. Orphaned/Abandoned Child	A, B, C	D	E, F	G
	2. Caregiver-Child Conflict/Child Behaviour	A, B	C, D	E	F
<b>SECTION 5</b> Caregiver Capacity	1. Caregiver Has History of Abusing/Neglecting/Exploiting	A, B, C, D, E, F	G, H	I, J	K
	2. Caregiver Inability to Protect	A, B	C	D	E
	3. Caregiver with Problem	A	B	C	D
	4. Caregiving Skills	A	B	C	D
<b>Section</b>	<b>Scale</b>	<b>Unranked Choices</b>			
<b>SECTION 6</b> Request for Counselling		A, B, C, D, E, F, G			
<b>SECTION 7</b> Request for Adoption Services	1. Adoption Services for Potential Adoptive Families	Scale 1: A, B, C, D, E, F, G			
	2. Adoption Disclosure	Scale 2: A, B, C			
	3. Services for Birth Parent(s) Considering Placing Child for Adoption	Scale 3: A, B, C			
	4. Adoption Probation Services	Scale 4: A, B, C			
	5. Post Adoption Services	Scale 5: A, B, C, D, E, F, G, H			
<b>SECTION 8</b> Family Based Care	1. Foster Care Services	Scale 1: A, B, C, D, E			
	2. Kinship Service for Child Who Has Been or Will Be Living with Kinship Service Provider(s)	Scale 2: A, B, C, D, E, F, G, H, I			
	3. Kinship Service for Children and/or Youth in the Care of CAS	Scale 3: A, B, C, D, E, F, G, H, I, J			
	4. Customary Care	Scale 4: A, B, C, D, E, F, G, H			
	5. Custodial Parents – Application, Approval, Placement	Scale 5: A, B, C, D, E, F			
	6. Custodial Parents – Post Placement Services	Scale 6: A, B, C, D, E, F, G			
	7. Licensed Services to Residential Care (OPI/OPR)	Scale 7: A, B			
<b>SECTION 9</b> Volunteer Services		A, B, C, D			
<b>SECTION 10</b> Request for Assistance		A, B, C, D, E, F, G, H, I, J, K			
<b>SECTION 11</b> Request for Youth Services		A, B, C			

Fonte: Ontario Child Welfare (2016).



# Evidência Express



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.  
<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/?codArquivoTeor=2384107>

2384107

# REORDENAMENTO DOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES E IMPLEMENTAÇÃO DE NOVAS MODALIDADES – FAMÍLIA ACOLHEDORA E REPÚBLICAS (2010-2018)

---



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/?codArquivoTeor=2384107>



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/?codArquivoTeor=2384107>

# REORDENAMENTO DOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES E IMPLEMENTAÇÃO DE NOVAS MODALIDADES – FAMÍLIA ACOLHEDORA E REPÚBLICAS (2010-2018)

---



## **Governo Federal**

### **Ministério da Economia**

**Ministro** Paulo Guedes

# **ipea**

**Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### **Presidente**

Carlos von Doellinger

#### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Manoel Rodrigues Junior

#### **Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

Flávia de Holanda Schmidt

#### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

#### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Nilo Luiz Saccaro Júnior

#### **Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura**

André Tortato Rauen

#### **Diretora de Estudos e Políticas Sociais**

Lenita Maria Turchi

#### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Ivan Tiago Machado Oliveira

#### **Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação**

André Reis Diniz

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/?codArquivoTeor=2384107>



# REORDENAMENTO DOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES E IMPLEMENTAÇÃO DE NOVAS MODALIDADES – FAMÍLIA ACOLHEDORA E REPÚBLICAS (2010-2018)

---



## **EQUIPE TÉCNICA**

### **Elaine Cristina Licio**

Especialista em políticas públicas e gestão governamental, lotada no Ipea.

### **Marina Brito Pinheiro**

Pesquisadora no Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD).

### **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.

### **Aline Diniz Amaral**

Especialista em políticas públicas e gestão governamental, lotada no Ipea.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

DOI: <https://dx.doi.org/10.38116.vi213948>



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/?codArquivoTeor=2384107>

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	7
2 O PNCFC E OS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS DE ACOLHIMENTO.....	10
3 METODOLOGIA .....	13
4 COBERTURA, MODALIDADES E NATUREZA DOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO.....	16
5 SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO EM REPÚBLICAS: O QUE SÃO E PARA QUEM SE DESTINAM .....	52
6 A ATUAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO À LUZ DO ECA E DO PNCFC .....	63
7 CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA.....	71
8 PERFIL DOS ACOLHIDOS .....	81
9 CONCLUSÃO.....	90
REFERÊNCIAS.....	99



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/?codArquivoTeor=2384107>



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/?codArquivoTeor=2384107>

## 1 INTRODUÇÃO

Este 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 maioria nesses serviços. Os serviços de acolhimento institucional (SAIs), 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 estão sob medida protetiva de acolhimento, aplicada por autoridade judiciária<sup>1</sup> em casos nos quais as famílias/responsáveis se encontrem temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção. O serviço de repúblicas, por sua vez, abrange grupos de jovens que foram desligados dos serviços de acolhimento por terem alcançado a maioria.

Cabe destacar que a medida protetiva de acolhimento possui caráter provisório e excepcional, tendo-se em vista o objetivo precípua 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,<sup>2</sup> mediante procedimentos legais que garantam a defesa do superior interesse da criança e do adolescente.

A proteção da criança e do adolescente e seu reconhecimento como sujeito de direito teve como marco tanto a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) quanto a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei nº 8.069/1990 (Brasil, 1990). Com o estatuto, deixa de ser sustentado legalmente, como causa de abrigamento, o princípio da *situação irregular*. Esse 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” (Leite, 2005, p. 12-13). Isso alterou o patamar das discussões entre governos e a sociedade civil sobre o necessário aperfeiçoamento das políticas públicas relacionadas ao acolhimento desse público, colocando na agenda o superior interesse da criança e do adolescente e a questão de como implementar a nova legislação.

Em 2004, a pesquisa elaborada pelo Ipea e pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – 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 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 apenas tinham família, mas também mantinham algum tipo de vínculo com esta. Apenas pouco mais de 10% estavam disponíveis para adoção. Aliás, o direito da

1. Ver arts. 98 e 101 do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei nº 8.069/1990); 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 (Brasil, 1990, arts. 98 e 101)”

2. art. 101, inciso IX do ECA.



criança e do adolescente era desrespeitado tanto em relação às possibilidades de retorno ao convívio familiar, quanto no que concerne 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 continuava sendo motivo para o afastamento do convívio, e 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 (2019), 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. Essas e outras constatações evidenciaram a necessidade de 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), em 2006,<sup>3</sup> ao qual se somaram as Diretrizes de Cuidados Alternativos para Crianças (ONU, 2009). Com grande envolvimento de atores governamentais e da sociedade civil, a criação do plano orientou-se pela prevenção do afastamento do convívio familiar e do 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 essa 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, o Ministério Público (MP), os conselhos tutelares e demais atores que integram o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA).<sup>4</sup> Esse movimento permitiu, inclusive, que o Brasil assumisse posição de destaque no processo de elaboração das diretrizes da Organização das Nações Unidas – ONU (Yáñez, 2016).

As diretrizes contidas no plano desdobraram-se em diversas mudanças institucionais. Desde então, alterou-se a redação do ECA<sup>5</sup> em vários pontos – 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 dezoito 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.

3. Objeto de Resolução Conjunta nº 1/2006, aprovada pelo Conanda e pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

4. Sobre o SGDCA, ver a Resolução Conanda nº 133/2016. O SGDCA surgiu em 2006, para assegurar e fortalecer a implementação do ECA. O sistema é formado pela integração e a articulação entre o Estado, as famílias e a sociedade civil, para garantir e operacionalizar os direitos das crianças e adolescentes no Brasil.

5. Especialmente as Leis nºs 12.010/2009, 13.257/2016 e 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 (2019).



A pesquisa realizada pelo Ipea e pelo Conanda (Silva, 2004) e as diretrizes, os objetivos e as estratégias do PNCFC inspiraram, em 2009, a definição de Orientações Técnicas (2009) para o funcionamento dos serviços socioassistenciais de acolhimento, cuja elaboração foi subsidiada pelos resultados das atividades do Grupo de Trabalho Nacional Pró-Convivência Familiar e Comunitária (GT Nacional) e pelos debates em diversos espaços, incluindo-se as conferências estaduais e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente realizadas em 2007.<sup>6</sup> Naquele mesmo ano, o então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) – atual Ministério da Cidadania (MC) –, com a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e o Ministério da Saúde (MS), deu 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 e Farias, 2013). Esse estudo, por sua vez, contribuiu para a construção de um processo de monitoramento dessas unidades via o Censo do Sistema Único de Assistência Social (Censo Suas) e a definição de diretrizes a serem adotadas no processo de reordenamento e regionalização da oferta desses serviços.<sup>7</sup> 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 de serviços e benefícios socioassistenciais prestados à população como um todo.

Considerando o horizonte de implementação do plano de ação do PNCFC até 2015,<sup>8</sup> a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), do MC, e a Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNDCA), do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), iniciaram o planejamento de estratégias para a avaliação do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, com vistas à sua posterior atualização. Com o trabalho de outros atores, a parceria firmada entre a SNAS e o Ipea em 2019 tem permitido o desenvolvimento de ações que integram a avaliação do plano, no sentido de consolidar os avanços obtidos, assim como atualizar as estratégias do PNCFC diante dos novos desafios para a garantia da convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes.

Este 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 o funcionamento dos serviços de acolhimento institucional e dos serviços de acolhimento familiar (SAFs) para crianças e adolescentes,

6. 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 a proposição de parâmetros nacionais, com o objetivo de oferecer 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.

7. Resoluções CNAS nº 23/2013 (reordenamento) e nº 31/2013 (regionalização). Ver também as resoluções nºs 15 e 17 da Comissão Inter-gestores Tripartite (CIT), de 5 de setembro e 3 de outubro de 2013.

8. 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).



assim como das repúblicas para egressos dos serviços de acolhimento. A pesquisa dedica ainda uma seção ao perfil dos acolhidos nesses serviços. Por fim, discute como as análises realizadas podem subsidiar a atualização do PNCFC.

## 2 O PNCFC E OS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS DE ACOLHIMENTO

O PNCFC reconhece a necessidade de compreender a complexidade e a 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 SAIs 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. Entre 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;<sup>9</sup> o reconhecimento das competências da família na sua organização interna e na superação de suas dificuldades; o fortalecimento da autonomia da criança, do adolescente e do jovem adulto na elaboração do seu projeto de vida; o reordenamento dos programas de acolhimento institucional; e a garantia dos princípios de excepcionalidade e provisoriedade da medida protetiva de acolhimento de crianças e adolescentes, bem como a adoção centrada no interesse da criança e do 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,<sup>10</sup> com vistas à garantia do direito à convivência familiar 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 alinham 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

9. Étnico-cultural, identidade e orientação sexuais, equidade de gênero e particularidades das condições físicas, sensoriais e mentais.

10. “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” (Brasil, 1990, art. 92).





organizações da sociedade civil (OSCs) –, com foco tanto em protegê-las das ruas quanto defender a sociedade das consequências do seu abandono<sup>11</sup> (Assis e Farias, 2013). Por sua vez, 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 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, em 2004, cujos princípios e diretrizes foram operacionalizados sob a forma do Sistema Único de Assistência Social (Brasil, 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 sua integridade física e psíquica e restaurando sua autonomia, seu protagonismo, suas aquisições pessoais e suas possibilidades de convívio familiar e comunitário para além da oferta de atenção às necessidades básicas (condições materiais de abrigo, repouso, alimentação, higienização e vestuário).

A Tipificação Nacional 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 e 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 ocupou-se 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;<sup>12</sup> a qualificação das(os) profissionais que trabalham nos serviços de acolhimento; o estabelecimento de indicadores qualitativos e quantitativos de avaliação dos programas; o

11. Esse era o paradigma que fundamentava a visão do Código de Menores de 1979. Com o ECA (Brasil, 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 o adolescente, seus direitos, seus interesses e seu desenvolvimento integral.

12. Eliminando-se formas que poderiam incentivar a manutenção desnecessária de 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.



desenvolvimento de metodologias para o trabalho com famílias; a ênfase na prevenção do abandono e na potencialização das competências da família; a adequação do espaço físico e do número de crianças e adolescentes atendidas(os) em cada unidade; o ajuste do espaço físico às normas de acessibilidade; e a articulação de serviços de acolhimento com a rede de serviços, considerando todo o SGDCA (Brasil, 2006, p. 72-73).

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 dos 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 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. 72-73).

O PNCFC previu também o fomento e a parametrização<sup>13</sup> da implementação de programas de famílias acolhedoras – ou acolhimento familiar –, como alternativa ao acolhimento institucional de 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* (Brasil, 2009), objeto da Resolução Conjunta CNAS/Conanda nº 01/2009, fornece orientações metodológicas<sup>14</sup> e parâmetros de funcionamento<sup>15</sup> de suas diversas modalidades de oferta, em especial no que tange ao acolhimento institucional (abrigos e casas-lares), ao acolhimento familiar (família acolhedora), a 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 deste relatório.

O reordenamento dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes foi deflagrado por meio da Resolução CNAS nº 23/2013, que estabeleceu critérios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal para expansão qualificada destes nos

13. Por ocasião da elaboração do PNCFC, existiam mais de cinquenta 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 desses 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).

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

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



municípios e no Distrito Federal (DF).<sup>16</sup> 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 profissional em quantidade e formação insuficientes; alta rotatividade dos cuidadores, dificultando o estabelecimento de vínculos com as crianças/adolescentes; e ambiente distante do “familiar”.

Por sua vez, as diretrizes para regionalização da oferta desse 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 o país, implementada sob coordenação dos governos estaduais, de modo a atender especialmente a 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 no documento *Orientações Técnicas: serviços de acolhimento para crianças e adolescentes* (Brasil, 2009), descrito anteriormente, quanto as resoluções que promoveram o reordenamento e a regionalização desses serviços.

Adotaram-se como fontes de dados secundários as principais pesquisas já realizadas sobre o tema dos serviços de acolhimento, entre as quais destacamos duas em especial – o Levantamento Nacional dos Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede de Serviços de Ação Continuada – SACs<sup>17</sup> (Silva, 2004) e o Levantamento Nacional de Crianças e Adolescentes em Serviços de Acolhimento (Assis e Farias, 2013). A pesquisa analisada por Enid Silva (2004) buscou conhecer as características dos serviços prestados pelas instituições beneficiadas no âmbito dos SACs do MDS, 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 em 2003. Seus achados foram muito importantes para 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 (Brasil, 2009). Posteriormente, o MDS promoveu, com a Fiocruz/MS, uma pesquisa mais ampla, que foi a campo em 2010 e envolveu 2.624 SAIs e 144 SAFs distribuídos em território nacional (Assis e Farias, 2013). Participaram desse levantamento nacional 2.624 SAIs, dispersos em 1.157 municípios brasileiros (20,8% dos 5.570 existentes), localizados nas 27 Unidades da Federação (UFs). Nos SAIs pesquisados, havia 36.929 crianças e adolescentes acolhidos de um total de 52.587 vagas.

16. 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 aos municípios que possuíam população igual ou superior a 50 mil habitantes e sede de Comarca e que ainda não contavam com a oferta do serviço; aos municípios com população superior a 20 mil, caso já tivessem formalizado o aceite de implantação do Creas; e os municípios com população inferior a 20 mil, mas que recebiam cofinanciamento do Piso Alta Complexidade I e que tinham formalizado o aceite de implantação do Cras.

17. Em tabelas e gráficos apresentados neste relatório, utilizaremos levantamento nacional para identificar o uso dos dados da pesquisa.



Em sua maioria,<sup>18</sup> 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 dos profissionais que atuam nos serviços de acolhimento. A principal base utilizada refere-se a serviços de acolhimento e traz informações sobre aqueles que atendem crianças e adolescentes e repúblicas para jovens egressos de serviços de acolhimento,<sup>19</sup> 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, passou 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 *repúblicas 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 repúblicas para esses jovens egressos respondessem como tal. A restrição do preenchimento e a criação de categoria que remetesse especificamente às *repúblicas para jovens* tornaram 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.<sup>20</sup>

Vale ressaltar que a elaboração dos questionários do Censo Suas (acolhimento e família acolhedora) se baseia fortemente nas duas pesquisas referenciadas neste 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 necessário, estes serão mencionados na análise, de modo a qualificar o histórico do serviço.

As unidades de análise variam segundo o parâmetro analisado, ora se referindo a SAIs ou SAFs, ora a vagas oferecidas ou acolhidos nos serviços de acolhimento. 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 SAIs, foram encontrados adultos.<sup>21</sup>

18. Para estimativas de população foram usados os dados municipais do Censo Demográfico 2010 por coorte de idade, atualizando-se os índices pelas estimativas populacionais municipais anuais divulgadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

19. Unidades que se identificam como atuando na modalidade repúblicas, que têm como público atendido jovens entre 18 e 21 anos egressos de outros serviços de acolhimento.

20. 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 Nacional dos Serviços Socioassistenciais e outras normativas, como o próprio PNCF – respondiam como tal.

21. Em 2018, 3,87% dos acolhidos possuíam 18 anos ou mais. Via de regra, esses 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 seu encaminhamento, acabam por permanecerem nestas unidades.



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 e 2012, são apresentados também dados de 2014 – período de implantação da resolução supracitada –, 2016 e 2018.<sup>22</sup>

Por fim, esclarecemos que, para além de apresentar e comentar os resultados encontrados, sugerimos ao longo do texto algumas possibilidades explicativas destes, formuladas a partir das experiências tanto dos(as) pesquisadores(as) e autores(as), como das técnicas da SNAS consultadas na elaboração deste relatório, as quais se encontram 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-se as múltiplas perspectivas pelas quais podem ser analisados os resultados da política no período analisado.

Na tabela 1, apresentamos em linhas gerais algumas informações das pesquisas utilizadas.

TABELA 1  
Informações gerais sobre as bases de dados analisadas

Ano	Serviços de acolhimento institucional							
	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Número de serviços	2.624	2.360	2.464	2.791	2.821	2.866	2.834	2.877
Municípios <sup>1</sup>	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 <sup>2</sup>	37.362	34.940	34.014	35.525	33.200	32.592	31.769	31.640
Ano	Serviços de acolhimento familiar <sup>3</sup>							
	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Número de serviços	144	-	-	-	133	167	272	333
Municípios <sup>1</sup>	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
Ano	Serviços de acolhimento institucional – república para jovens egressos <sup>4</sup>							
	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Número de serviços	-	7	10	15	16	23	25	30
Municípios <sup>1</sup>	-	4	8	12	13	18	19	19
Vagas	-	76	112	147	165	284	204	244
Acolhidos	-	41	59	71	80	125	101	152

Fontes: Levantamento Nacional, 2010; e Censo Suas 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018.

Notas: <sup>1</sup> Com ao menos um serviço de acolhimento.

<sup>2</sup> Todos acolhidos dos serviços nas modalidades crianças/adolescentes e crianças/adolescentes com deficiência, sem recorte de idade de 0 a 17 anos.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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 *repúblicas*. Entre 2016 e 2018, foram escolhidos os que afirmaram serem *repúblicas para jovens*.

22. Último ano disponível no momento de elaboração deste relatório.



## 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 somente reconhecida pelo ECA a partir de 2009, por meio da 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), como descrito a seguir.

- 1) A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº 13, de 13 de maio de 2014), que padronizou os serviços de proteção social básica e especial, estabelecendo seus conteúdos essenciais, o público a ser atendido, o propósito de cada um destes e os resultados esperados para a garantia dos direitos socioassistenciais.
- 2) O documento *Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes* (Brasil, 2009), que definiu modalidades e parâmetros para o funcionamento dos serviços.
- 3) A Resolução CNAS nº 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.
- 4) A Resolução CNAS nº 31/2013 sobre a regionalização dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes, a qual definiu critérios para expansão qualificada desses 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

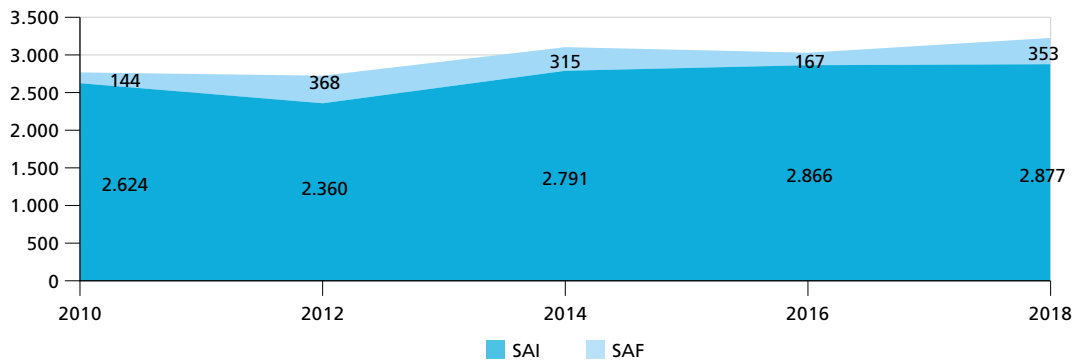
Esta subseção aborda a cobertura dos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes em nível nacional e regional, segundo indicadores já adotados no monitoramento da política. Apesar de desde 2009 o ECA estabelecer a preferência do acolhimento em programas de acolhimento familiar em detrimento do acolhimento institucional,<sup>23</sup> constata-se que a maior parte da oferta tem se dado na forma institucional.

23. O acolhimento familiar foi inserido no ECA pela Lei nº 12.010/2009 (art. 34, § 1º e 2º).



Os gráficos 1, 2 e 3 ilustram, em nível nacional, a trajetória tanto do SAF quanto do SAI. Observam-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.

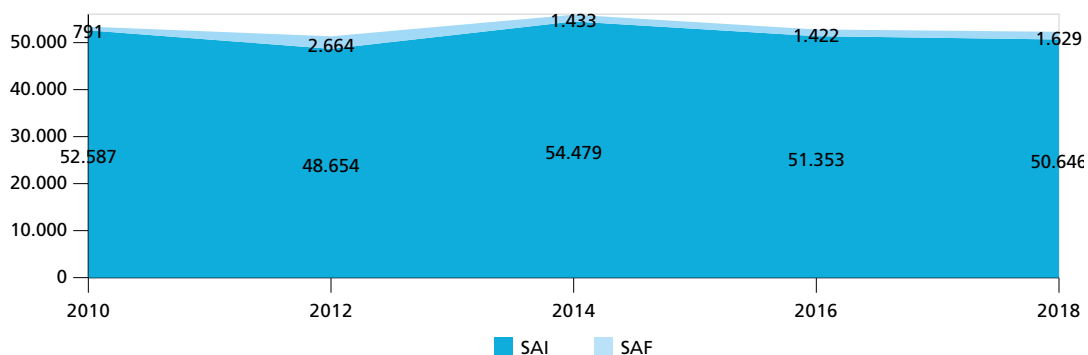
GRÁFICO 1

**Trajetoira dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes – Brasil**


Fontes: Levantamento Nacional, 2010; e Censo Suas 2012, 2014, 2016 e 2018.

Nota-se também ampliação gradual da quantidade de serviços. O ano de 2012 parece ter sido marcado pela expansão do acolhimento familiar e pela redução da oferta de SAIs, mas a mudança na fonte de dados<sup>24</sup> e a própria variância no número de SAFs ao longo dos anos sugerem cautela na inferência. A partir de então, a quantidade de SAIs cresce ano após ano. Esse crescimento provavelmente respondeu aos incentivos criados pela Resolução CNAS nº 23/2013, que estabeleceu novas regras de cofinanciamento para a expansão qualificada e o reordenamento institucional. Em outubro de 2013, também foram publicadas as Resoluções CNAS nº 31 e CIT nº 17, que aprovaram os princípios e as diretrizes para regionalização no âmbito do Suas e dos serviços de acolhimento de crianças, adolescentes e jovens até 21 anos, como também os critérios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal.

GRÁFICO 2

**Trajetoira de vagas nos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes – Brasil**


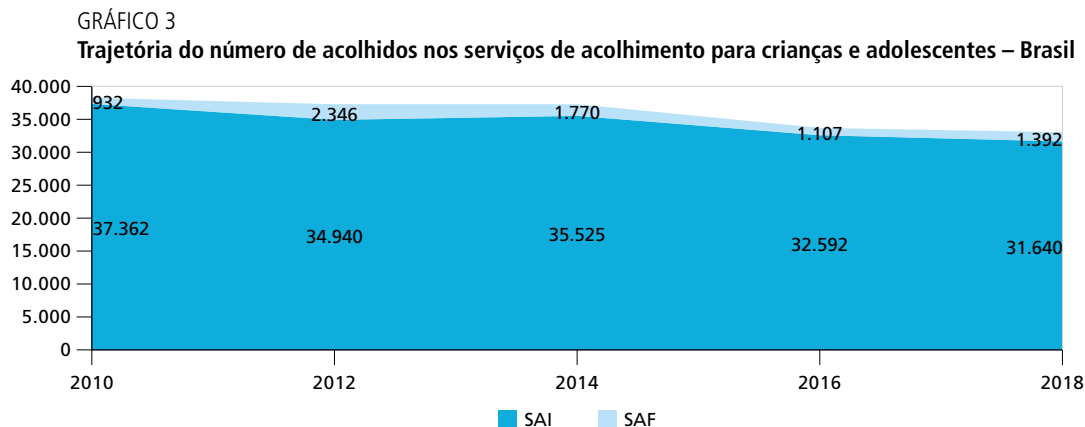
Fontes: Levantamento Nacional, 2010; e Censo Suas 2012, 2014, 2016 e 2018.

24. 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.





De forma geral, chama 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. Essa 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.



Por fim, o total de crianças e adolescentes acolhidos em SAIs e SAFs 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 a 17 anos), em SAIs

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) da ONU;<sup>25</sup> qual seja, a taxa de acolhidos para cada 100 mil pessoas na faixa etária de 0 a 17 anos.

Na tabela 2, que considera apenas o SAI,<sup>26</sup> mensuramos a incidência do serviço segundo o referido indicador, cuja taxa passou de 65,6, em 2010, para 59,1, em 2018; queda de 9,9%. Observa-se ao longo do período analisado diminuição das desigualdades regionais nesse aspecto, com redução importante na taxa de acolhidos na região Sudeste (- 25,7%), acompanhada de aumento relativo também importante nas regiões Norte (+ 51,4%) e Nordeste (+ 38,5%).

25. 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.

26. Tendo-se em vista a implementação ainda incipiente do acolhimento familiar (SAF) diante do SAI – os acolhidos em SAFs representam apenas 4,2% do total de crianças e adolescentes acolhidos no país –, esse serviço será objeto de análise específica mais adiante.





TABELA 2

**Acolhidos em SAIs, por 100 mil habitantes (0 a 17 anos) – Brasil e Grandes Regiões**

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
<b>Brasil</b>	<b>65,6</b>	<b>59,6</b>	<b>62,0</b>	<b>59,9</b>	<b>59,1</b>	<b>-9,9</b>

Fontes: IBGE (2020) – disponível em: <<https://bit.ly/35lad2t>> e <<https://bit.ly/3oo2EQ1>>, acesso em: 3 jun. 2020; Censo Demográfico 2010; PNAD Contínua 2012, 2014, 2016 e 2018; Levantamento Nacional, 2010; e Censo Suas 2012, 2014, 2016 e 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 de acolhimentos. São, portanto, olhares diferentes sobre 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 mil crianças e adolescentes na população da localidade (art. 11, § 4º, Resolução CNAS nº 23/2013).<sup>27</sup> Seguindo-se o referido parâmetro, e adotando-se a escala do indicador da meta 16.2 dos três ODS para facilitar a comparação, é desejável que cada localidade tenha capacidade de atendimento de cinquenta vagas para cada 100 mil crianças e adolescentes.

A tabela 3 revela que a média brasileira supera em muito esse patamar em todo o período analisado, variando de 93,4, em 2010, para 98,5, em 2018, 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 melhoria 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 essa meta em 2016, ao registrar 50,1 vagas por 100 mil habitantes (0 a 17 anos).

TABELA 3

**Vagas em SAIs por 100 mil habitantes (0 a 17 anos) – Brasil e Grandes Regiões**

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
<b>Brasil</b>	<b>93,4</b>	<b>87,8</b>	<b>101,0</b>	<b>98,1</b>	<b>98,5</b>	<b>5,5</b>

Fontes: IBGE (2020); Censo Suas 2012, 2014, 2016 e 2018; e Levantamento Nacional, 2010.

Obs.: O número de vagas por 100 mil habitantes é calculado por meio da fórmula: número de vagas ofertadas no município multiplicado por 100.000 e, em seguida, dividido pela estimativa da população de 0 a 17 anos nessa localidade. Para a definição da estimativa, foram usados os dados municipais do Censo Demográfico 2010 por coorte de idade, atualizando-se os índices pelas estimativas populacionais municipais anuais divulgadas pelo IBGE.

27. 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*.



O mapa 1 mostra o desempenho de cada UF nessa mesma taxa. Vale destacar que Rondônia, apesar de encontrar-se na região Norte – que tem a menor oferta de vagas –, possui desempenho próximo ao dos estados com melhor desempenho, localizados no Sul, no Sudeste e no Centro-Oeste do país. A maior parte dos estados (dezessete) possui oferta inferior à média nacional (98,5). Destes, seis estados do Norte e do Nordeste (Amazonas, Pará, Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte e Paraíba) apresentam oferta de vagas inferior a cinquenta, parâmetro fixado pelo Suas.

MAPA 1

Vagas em SAIs, por 100 mil habitantes (0 a 17 anos) – UFs (2018)



Fonte: Censo Suas Acolhimento 2018.

Obs.: Mapa reproduzido em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

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 SAIs em 2018, apenas 56 (3,3%) possuem oferta inferior a 50 por 100 mil habitantes (0 a 17 anos). Ou seja, via de regra, o serviço, quando existe, oferece cobertura segundo os patamares definidos no



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/?codArquivoTeor=2384107>

processo de reordenamento. Cinco metrópoles<sup>28</sup> ofertam 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.

Em que pesem as limitações apontadas em ambos os indicadores de cobertura dos SAIs, 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-se 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 SAIs

A tabela 4 apresenta a evolução do número de serviços, vagas ofertadas e número de crianças e adolescentes acolhidos em SAIs, entre 2010 e 2018. Nesse período, ampliou-se o número total de SAIs em funcionamento (+ 9,6%), o que significou 253 unidades a mais que o início da série analisada. Por sua vez, observa-se redução no número de vagas (-3,7%, ou menos 1.992 vagas), com diminuição ainda mais importante (-15,3%) no número de crianças e adolescentes acolhidos (-5.722). Esses resultados (ampliação do número de SAIs 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, ao permitir atenção mais individualizada e personalizada aos acolhidos, bem como proporcionar o funcionamento mais semelhante a uma família, ainda que as crianças e os 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 SAIs aumentou em todas as regiões; porém, a relação vagas-SAIs 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 as demais regiões se reduziram nesse quesito. Trata-se de indicativo de que, ao lado do processo de reordenamento institucional, se buscou também cumprir os princípios da excepcionalidade e da provisoriidade da medida de afastamento do convívio familiar.

28. 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.



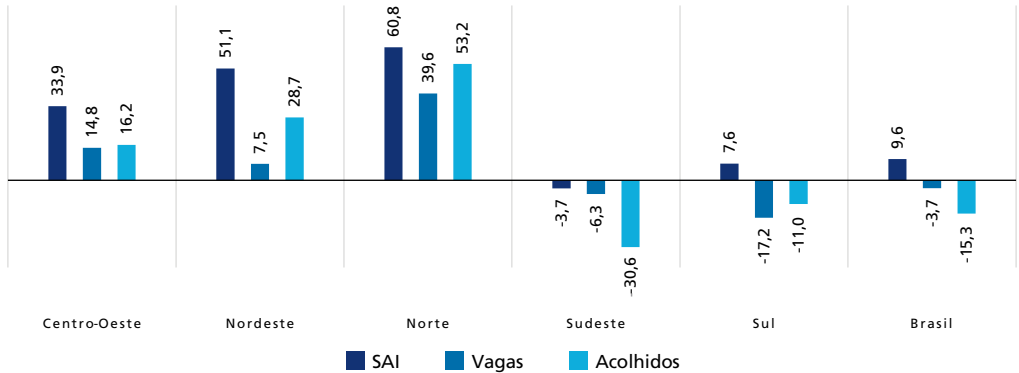
TABELA 4  
Número de unidades e acolhidos e média de vagas – Brasil e Grandes Regiões

Grandes regiões		2010	2012	2014	2016	2018	Tendência
Centro-Oeste	SAI	180	190	238	238	241	
	Vagas/serviços	23,9	19,2	19,4	19,3	20,5	
	Acolhidos	2.114	2.523	2.628	2.469	2.456	
Nordeste	SAI	266	271	342	391	402	
	Vagas/serviços	26,8	29,1	23,0	20,2	19,1	
	Acolhidos	3.728	5.378	4.749	4.565	4.799	
Norte	SAI	97	100	131	147	156	
	Vagas/serviços	21,8	26,0	22,9	20,0	18,9	
	Acolhidos	1.051	1.577	1.589	1.549	1.610	
Sudeste	SAI	1.419	1.170	1.359	1.373	1.366	
	Vagas/serviços	18,0	20,0	19,6	17,8	17,5	
	Acolhidos	22.150	17.186	18.281	16.295	15.367	
Sul	SAI	662	629	721	717	712	
	Vagas/serviços	20,4	17,7	17,1	16,0	15,7	
	Acolhidos	8.319	8.276	8.278	7.714	7.408	
Brasil	SAI	2.624	2.360	2.791	2.866	2.877	
	Vagas/serviços	20,0	20,6	19,5	17,9	17,6	
	Acolhidos	37.362	34.940	35.525	32.592	31.640	

Fontes: Levantamento Nacional, 2010; e Censo Suas 2012, 2014, 2016 e 2018.

O gráfico 4 revela que esse movimento do número de acolhidos, vagas e SAIs entre 2010 e 2018 tem conseguido enfrentar, em alguma medida, as desigualdades regionais. Observa-se 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 redução do número de vagas e acolhidos nas regiões Sul e Sudeste.

GRÁFICO 4  
Desempenho regional segundo quantidade de SAIs, vagas e acolhidos – Brasil e Grandes Regiões (2010-2018)  
(Em%)



Fontes: Levantamento Nacional, 2010; e Censo Suas 2012, 2014, 2016 e 2018.

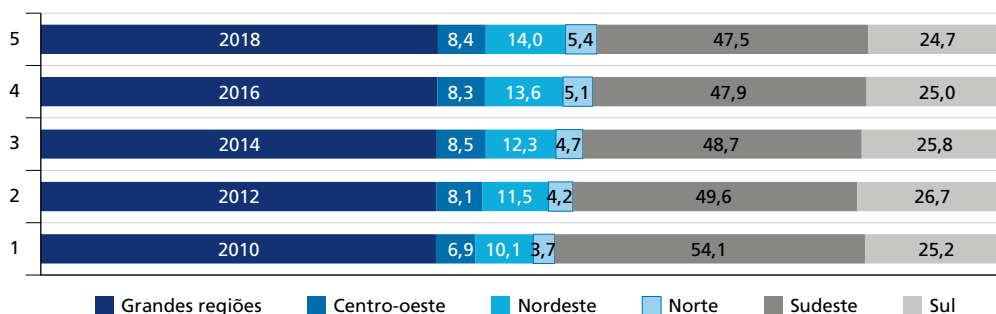


Chama atenção o impacto do processo de expansão e reordenamento na região Norte, na qual a ampliação foi mais expressiva nos três aspectos analisados: quantidade de SAIs (+60,8%), vagas (+39,6%) e acolhidos (+ 53,2%). Também na região Nordeste, observa-se forte expansão de SAIs (51,1%) e do total de acolhidos (+ 28,7%), acompanhada de ampliação mais tímida de vagas (+7,5%). Vale registrar que esse aumento generalizado de tais serviços, em todas as regiões do país – com exceção da região Sudeste –, também pode ser resultado de avanço na institucionalidade da política, expressa não apenas por meio do aumento na oferta de serviços, como também por intermédio da capacidade de registro e coleta de informações sobre SAIs 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 tanto a definição do parâmetro de vagas por 100 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 melhor distribuição 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 SAIs, vagas e acolhidos.

GRÁFICO 5  
Quantidade de SAIs – Grandes Regiões  
(Em %)

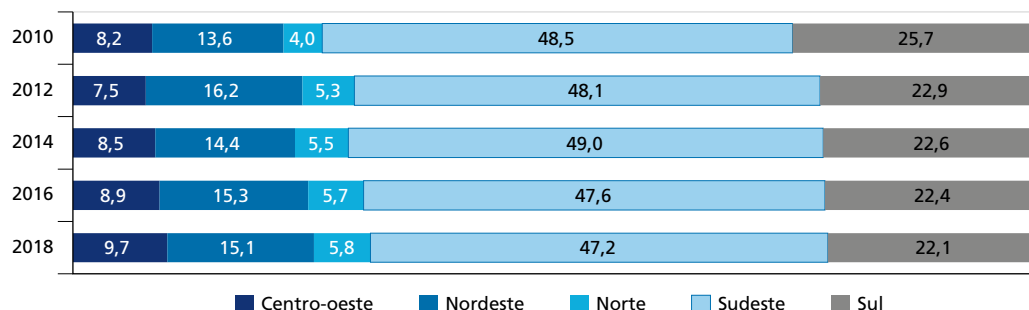


Fontes: Levantamento Nacional, 2010; e Censo Suas 2012, 2014, 2016 e 2018.

Mesmo que no período analisado se observe melhoria 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 5). A região Sudeste continua com a maior oferta de SAIs, ainda que com 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%).



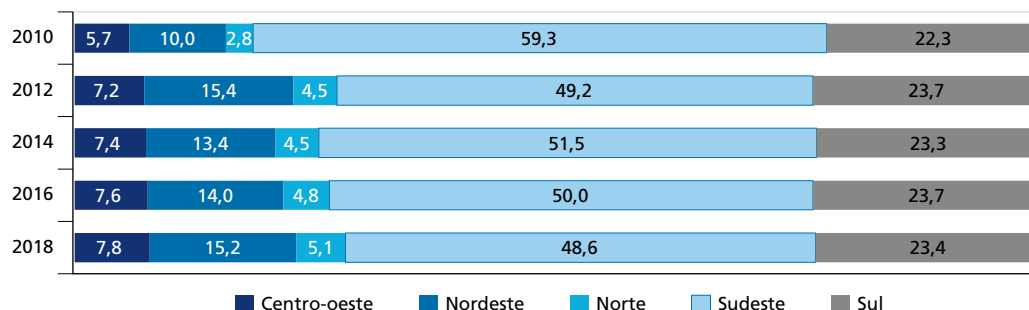
GRÁFICO 6  
Vagas em SAIs – Grandes Regiões  
(Em %)



Fontes: Levantamento Nacional, 2010; e Censo Suas 2012, 2014, 2016 e 2018.

A participação regional nas vagas ofertadas pelos SAIs segue as mesmas tendências de ampliação discreta da participação das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (gráfico 6).

GRÁFICO 7  
Acolhidos em SAIs – Grandes Regiões  
(Em %)



Fontes: Levantamento Nacional, 2010; e Censo Suas 2012, 2014, 2016 e 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 7).

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

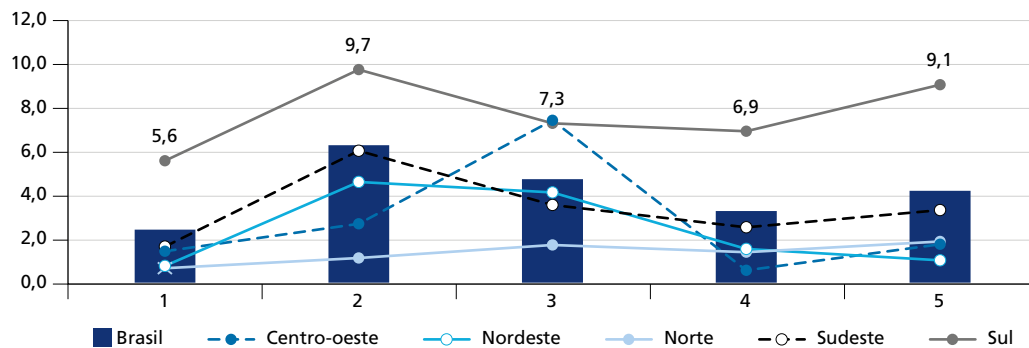


### 4.1.3 Serviço de acolhimento familiar

Como vimos anteriormente, a trajetória do SAF é bem mais recente – com menções na PNAS em 2004 e no PNCFC em 2006, regulamentação no ECA e cofinanciamento específico regulamentado em 2016.<sup>29</sup> Remetendo às *Diretrizes de Cuidados Alternativos à Criança* (ONU, 2009), a Resolução CNAS nº 23/2013 (art. 8º, inciso II) define especialmente essa modalidade para o caso de crianças de 0 a 3 anos de idade. O referido normativo estabelece ainda um limite máximo de quinze famílias acolhedoras para cada equipe técnica do serviço e com capacidade de acolhimento de uma criança ou adolescente por família<sup>30</sup> (art. 2º, inciso II).

Segundo o art. 34, § 1º do ECA, a medida protetiva de acolhimento familiar tem preferência ao acolhimento institucional. Os dados de cobertura dos SAFs coletados pelo Censo Suas sinalizam, no entanto, dificuldades na implementação dessa diretriz, visto que, em 2018, a quantidade de acolhidos em SAFs é de apenas 4,2% do total de acolhidos nos serviços de acolhimento,<sup>31</sup> conforme mostrado no gráfico 8.

GRÁFICO 8  
Acolhidos em SAFs sobre o total de crianças e adolescentes acolhidos – Brasil e Grandes Regiões (Em %)



Fontes: Levantamento Nacional, 2010; e Censo Suas 2012, 2014, 2016 e 2018.

Essa implementação residual dos SAFs também é observada quando se analisam 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 aumento proporcional de acolhidos nesse tipo de serviço em 2012, tendo, todavia, regredido, a partir de então, a patamares próximos ou até inferiores aos de 2010 (gráfico 8).

O gráfico 9 apresenta a evolução do número de serviços, vagas ofertadas e crianças e adolescentes acolhidos em SAFs, entre 2010 e 2018.

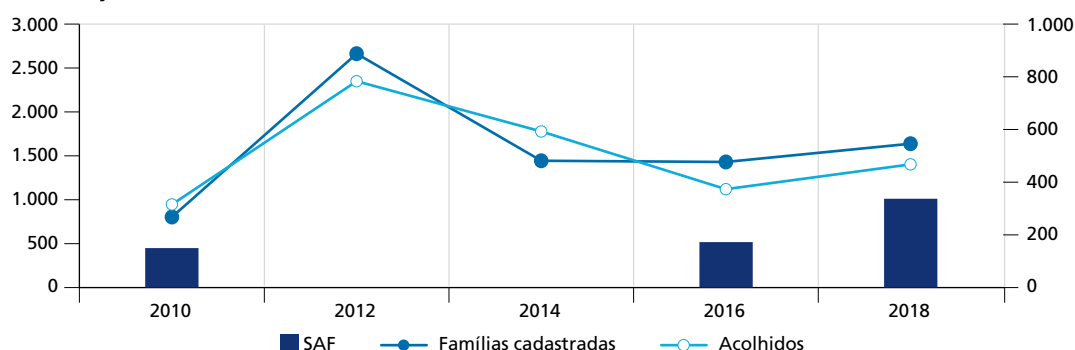
29. O ECA disciplinou o cofinanciamento do acolhimento familiar a partir da Lei nº 13.257/2016, que incluiu o parágrafo no art. 34: "Poderão ser utilizados recursos federais, estaduais, distritais e municipais para a manutenção dos serviços de acolhimento em família acolhedora, facultando-se o repasse de recursos para a própria família acolhedora". A Portaria nº 233/2017 do Gabinete do Ministro (GM) do MDS autorizou o uso de recursos do cofinanciamento federal do *Fundo Nacional de Assistência Social* (FNAS) para o repasse de recursos às famílias acolhedoras.

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

31. Que engloba soma de acolhidos em SAIs e SAFs.



GRÁFICO 9

Trajetória de SAFs, famílias cadastradas e número de acolhidos – Brasil<sup>1</sup>

Fontes: Levantamento Nacional, 2010; e Censo Suas 2012, 2014, 2016 e 2018.

Nota: <sup>1</sup> O Censo Suas nos anos de 2012 e 2014 não coletou o número de SAFs existentes no país.

Entre 2010 e 2018, mais que dobrou o total de SAFs em funcionamento (+ 131,6%), o que significou 189 serviços a mais que o início da série analisada. Observa-se também 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 em 2012 ocorreu o pico para duas das variáveis mensuradas: 2.664 famílias cadastradas e 2.346 acolhidos no país. No entanto, em 2014, essas 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,<sup>32</sup> mencionadas na terceira seção, e do próprio entendimento por parte dos gestores acerca do conceito de família acolhedora,<sup>33</sup> 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 SAFs. Apenas em 2018, ensaiou-se um processo de retomada deste, provavelmente relacionado à sua regulamentação no ECA e à permissão do uso do cofinanciamento federal para custear subsídios pagos às famílias acolhedoras.<sup>34</sup> A tabela 5 e o gráfico 10 desagregam a trajetória de SAFs, famílias cadastradas e acolhidos em nível regional.

32. Até 2014, a coleta de algumas informações sobre os SAFs 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.

33. 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 inseridos como serviços de família acolhedora.

34. Tem crescido nos últimos anos o percentual de SAFs que repassam subsídios às famílias acolhedoras, passando de 72,6%, em 2012, para 94,3%, em 2018. A maior parte dos SAFs em 2018 (56,8%) pagava entre R\$ 900,00 e R\$ 1 mil por família.







TABELA 7  
Acolhidos em SAFs – Brasil e Grandes Regiões  
(Em %)

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
<b>Brasil</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fontes: Levantamento Nacional, 2010; e Censo Suas 2012, 2014, 2016 e 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.<sup>35</sup> Uma destas 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 de crianças e adolescentes acolhidos. Essa também é uma das diretrizes previstas nas Orientações Técnicas (Brasil, 2009). Para tanto, é necessário que esses serviços estejam disponíveis em todo o território nacional. É nessa perspectiva que observamos, nesta subseção, 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 mil mensais para cada dez vagas (Resolução CNAS nº 23/2013) – média de R\$ 500,00 mensais por vaga –, o que representa entre 15% e 25% do custo total da oferta estimado.<sup>36</sup> 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, este é insuficiente para garantir a oferta local, sobretudo onde o custo de vida é mais alto.

35. Estudo sobre a implementação do acolhimento familiar do município de São Luiz, no Maranhão, traz alguns desses desafios: a 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 da Criança e do Adolescente; a rotatividade dos sujeitos que possuem o poder de decisão da medida protetiva; e a ausência de articulação entre as instituições do SGDCA e do Família Acolhedora (Nunes, 2020).

36. A Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG, 2018) desenvolveu, a pedido do MC, um modelo para identificar o custeio global da prestação de serviços socioassistenciais no Suas, de acordo com o porte, o perfil assistencial e demais atributos destes, além da proposição de formas de apuração e da estrutura de gastos. De acordo com esse modelo, o custo médio mensal da oferta dos SAls para crianças e adolescentes, a qual propõe o custo médio mensal de funcionamento de um abrigo, com capacidade de até vinte 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 dez vagas, o custo mensal é de R\$ 35.946,73, ou R\$ 3.594,68 por vaga (*op. cit.*). Por sua vez, no caso do acolhimento familiar, que possui capacidade de mobilizar até quinze famílias acolhedoras, o custo mensal estimado – afora o eventual subsídio pago à família que acolhe – é de R\$ 1.980,60. Esses valores foram apurados em pesquisa conduzida por pesquisadores da UFMG, vinculados ao Observatório de Custos (Núcleo Observatório de Custos e Economia da Saúde – Noces).



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

TABELA 8  
Municípios com ao menos um SAI – Brasil e Grandes Regiões

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
<b>Brasil</b>	<b>1.157</b>	<b>1.231</b>	<b>1.505</b>	<b>1.630</b>	<b>1.710</b>	<b>47,8</b>

Fontes: Levantamento Nacional, 2010; e Censo Suas 2012, 2014, 2016 e 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 a ano sugere que, em 2012, ocorreu o pico na quantidade de municípios com SAFs em todas as regiões. A região Sul é a que mais aumentou a quantidade de municípios com esse tipo de serviço, 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 – Brasil e Grandes Regiões

Grandes Regiões	2010	2012	2014	2016	2018	Variação (%)
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
<b>Brasil</b>	<b>132</b>	<b>368</b>	<b>315</b>	<b>151</b>	<b>316</b>	<b>139,4</b>

Fontes: Levantamento Nacional, 2010; e Censo Suas 2012, 2014, 2016 e 2018.

A pesquisa do Ipea e do Conanda mostrou que, à época, a oferta dos serviços de acolhimento era predominantemente localizada nos grandes centros urbanos (Silva, 2004). A pesquisa da Fiocruz e do MDS (Assis e 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)<sup>37</sup> que sejam sede de comarca judicial, o que

37. 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.) e metrópole (acima de 900.000 hab.).



favorece a interiorização e a integração do serviço com o SGDCA. Municípios de pequeno porte I e II também podem receber cofinanciamento, caso possuam aceite para implantação de centros de referência de assistência social (Cras) e de centros de referência especializados de assistência social (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 desses serviços por municípios segundo o porte populacional, verificamos, na tabela 10, um movimento de “interiorização” da oferta dos SAIs, de modo a favorecer a preservação e o fortalecimento de vínculos do acolhido com os familiares e a comunidade de origem.

TABELA 10  
Número de SAIs, por porte dos municípios

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	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>2.624</b>	<b>2.360</b>	<b>2.791</b>	<b>2.866</b>	<b>2.877</b>	<b>9,6</b>

Fontes: Levantamento Nacional, 2010; e Censo Suas 2012, 2014, 2016 e 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 SAIs, ampliando 30% e 74,5%, respectivamente, sua oferta em relação a 2010. Por sua vez, verifica-se redução no número de serviços em municípios de grande porte (-5,8 %) e metrópoles (-23,5 %).<sup>38</sup>

A tabela 11, por sua vez, revela que todas as metrópoles e a quase totalidade dos municípios de grande porte<sup>39</sup> contavam com pelo menos um SAI em 2018. A cobertura nos municípios de médio porte também era expressiva (87,4%). Por seu turno, pouco mais da metade dos municípios de pequeno porte II e apenas 15,4% daqueles de pequeno porte I possuíam pelo menos um SAI.

38. 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.

39. Exceção é o município de Maranguape-CE.



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

Porte	Total de municípios	Número de municípios com pelo menos um SAI	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 SAIs no período analisado, o *deficit* ainda é significativo, razão pela qual se faz necessário 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	Número de municípios com pelo menos um SAF	Municípios com pelo 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 SAIs

Na análise sobre a cobertura dos serviços no nível municipal, é importante considerar que aqueles de pequeno porte I, com até 20 mil habitantes, constituem mais de 70% dos municípios do país. Todavia, esses 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 esses 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.

Nesses termos, a cobertura de vagas a serem definidas no plano de acolhimento do município deve considerar a demanda e a oportunidade de 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 a universalização do acesso e a integralidade da proteção socioassistencial dos cidadãos.<sup>40</sup>

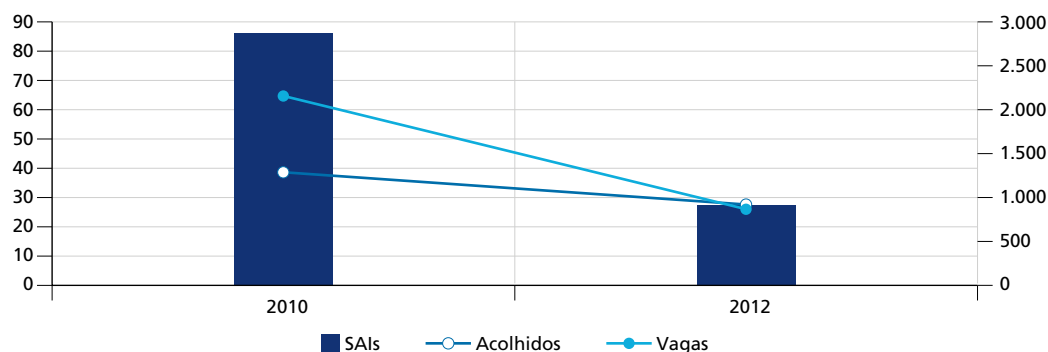
40. A regionalização também é indicada para a instalação de serviços de acolhimento para crianças e adolescentes ameaçados de morte; nesses casos, podem ser criados serviços específicos para esse público (Brasil, 2009).



São dois os modelos de regionalização da oferta do SAI de crianças e adolescentes nos termos da Resolução 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 destes não ultrapasse 160 mil habitantes e a distância para a unidade regional não ultrapasse duas horas de deslocamento (art. 17).

Essa resolução determina que estados que mantêm 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 governamentais,<sup>1</sup> vagas e acolhidos sob gestão estadual (2010 e 2012)

Fontes: Levantamento Nacional 2010; e Censo Suas 2012.

Nota: Entre 2010 e 2012 foram coletados dados apenas de SAI estaduais governamentais. Até 2013, as unidades estaduais ainda não eram obrigatoriamente regionalizadas.

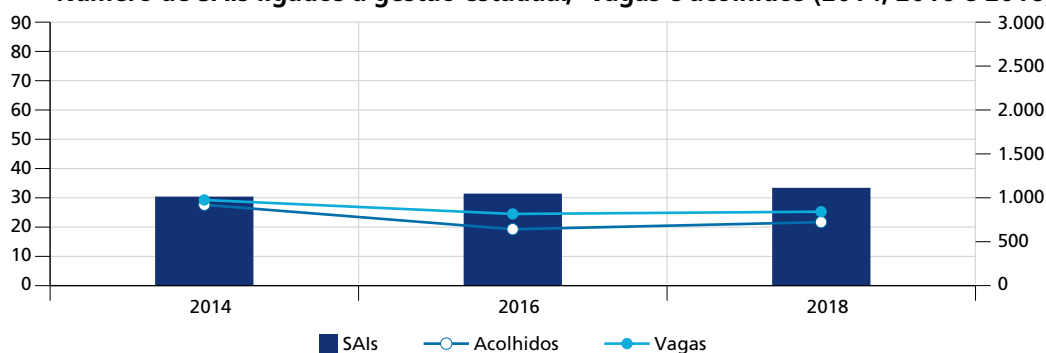
O gráfico 11 aborda a oferta do serviço sob gestão governamental estadual,<sup>41</sup> ilustrando redução significativa no número de SAIs no período 2010-2012 – que, de 86, passou a contar com apenas 27 serviços. Essa retração também se reflete na redução do número de acolhidos (de 1.275 para 905) e, principalmente, de vagas (de 2.150 para 851) nesse período.

O advento da estratégia de regionalização iniciado pela Res. CNAS nº 31/2013 – que restringiu a oferta de SAIs estaduais apenas para atendimento regionalizado – não conseguiu recompor a oferta estadual, de modo que identificamos apenas 22 SAIs governamentais geridos por este nível de governo em 2018.

41. Até 2012, no que diz respeito aos serviços ligados à gestão estadual, o Censo Suas captava apenas informações sobre os SAIs geridos diretamente pelo estado, ou seja, governamentais. Não havia coleta de informações sobre os serviços ofertados por OSCs apoiadas pela gestão estadual, razão pela qual tivemos que separar a análise da série histórica em duas fases (2010-2012 e 2014-2018).



GRÁFICO 12

**Número de SAIs ligados à gestão estadual,<sup>1</sup> vagas e acolhidos (2014, 2016 e 2018)**

Fontes: Censo Suas 2014; 2016 e 2018.

Nota: <sup>1</sup> Governamentais e OSCs.

A partir de 2014, o Censo Suas permitiu captar também os SAIs geridos por OSCs que recebem financiamento estadual para execução das suas atividades. Nesse caso, somando tais serviços com aqueles governamentais estaduais, identificamos, em 2018, 33 SAIs que ofertavam 826 vagas e possuíam 707 acolhidos (gráfico 12) – números que continuam bem aquém da atuação estadual captada em 2010.

A expressiva redução de unidades de acolhimento ligados à gestão estadual evidencia que diversos entes deixaram de operar serviços de acolhimento de crianças e adolescentes no período analisado. Se em 2010, vinte estados operavam serviços próprios,<sup>42</sup> em 2018 apenas nove<sup>43</sup> possuíam esse tipo de serviço, seja operando-os diretamente, seja mediante operação por parte de OSCs.

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.<sup>44</sup> Diversos estados das regiões Sudeste (São Paulo, Minas Gerais e Espírito Santo), Centro-Oeste (Goiás e Mato Grosso), Norte (Amazonas, Roraima e Pará) e Nordeste (Bahia, Maranhão e Rio Grande do Norte) deixaram de manter unidades próprias. Tocantins, Acre e Alagoas não chegaram a operar serviços dessa natureza em nenhum dos anos considerados. Ademais, 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 (Ceará, Pernambuco, Sergipe, Amapá e Roraima).

Em 2018, havia 212 municípios – todos de pequeno porte I e II – que declaravam estar vinculados a pelo menos um SAI com oferta regionalizada. Desse 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).

42. Amapá, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe e São Paulo.

43. Amapá, Ceará, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Roraima e Sergipe.

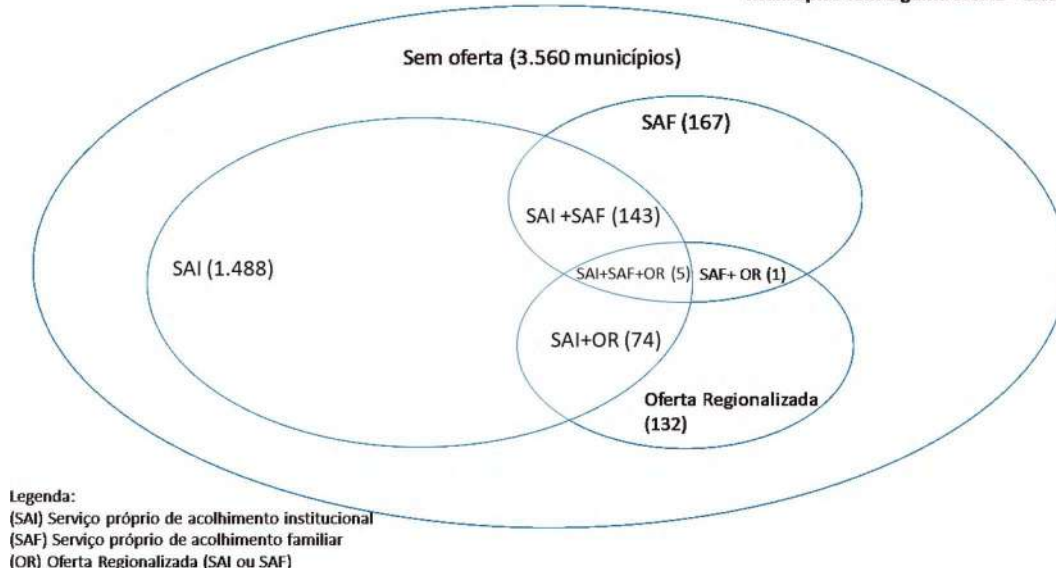
44. Rio Grande do Sul fechou os 21 serviços que operavam em 2010.



FIGURA 1

## Perfil da oferta dos serviços de acolhimento, por município (2018)

Municípios com alguma oferta = 2.010



Fontes: Censo Suas 2018.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Em 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. Desses municípios, 1.488 apresentavam apenas oferta própria de SAIs e 167 ofertavam exclusivamente os SAFs. Cento e trinta e dois municípios não possuíam oferta própria, mas estavam vinculados a alguma oferta regionalizada (SAIs ou SAFs). Embora menos frequente, foi possível encontrar municípios com perfis mistos de ofertas: cinco municípios ofertavam tanto SAIs quanto SAFs, além de estarem vinculados a alguma oferta regionalizada; 143 municípios ofereciam SAIs e SAFs; quatro disponibilizavam SAIs e estavam vinculados a alguma oferta regionalizada; e apenas um município possuía, ao mesmo tempo, oferta própria de SAFs e vínculo com alguma oferta regionalizada.<sup>45</sup> O mapa 2 mostra como esses sete perfis de municípios se distribuíam no país em 2018.

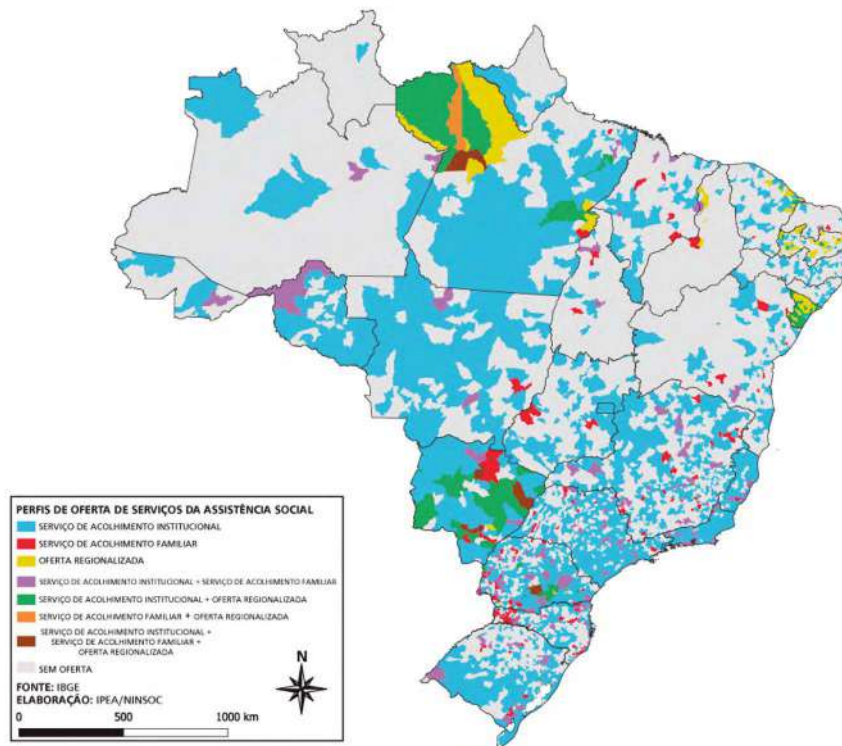
45. É provável que os municípios que ofertam SAIs e/ou SAFs, e também sejam cobertos pela oferta regionalizada, sejam sede desta última.





MAPA 2

**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 cinquenta 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 pequeno porte I (86%) e II (12,8%),<sup>46</sup> com vazios de oferta encontrados sobretudo nas regiões Norte e Nordeste, ainda que essas regiões estejam entre as que mais criaram serviços e vagas entre 2010 e 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 SAIs

De acordo com as Orientações Técnicas (Brasil, 2009) são duas as modalidades de acolhimento institucional destinadas a crianças e adolescentes de 0 a 17 anos. A modalidade

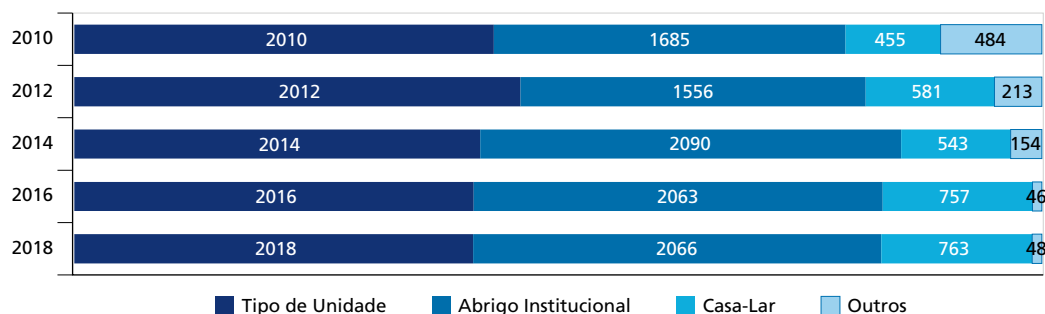
46. Entre os 3.560 municípios sem oferta, 3.065 são de pequeno porte I, 457 de pequeno porte II, 37 de médio porte e apenas um de grande porte.



abrigo institucional – que funciona mediante escala de funcionários<sup>47</sup> e acolhe no máximo vinte crianças e adolescentes – e a modalidade casa-lar – a qual comporta no máximo dez acolhidos e funciona mediante o apoio de um educador/cuidador que reside na unidade.<sup>48</sup>

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 (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 aproxima-se mais à de uma unidade familiar já que deve funcionar em edificação residencial e contar com a presença de uma “mãe social”,<sup>49</sup> função exercida por educador/cuidador residente (pessoa ou casal que mora na unidade com as crianças/adolescentes atendidos) responsável pelos cuidados e pela organização da rotina da casa.

GRÁFICO 13  
Quantidade de SAIs, por modalidade<sup>1</sup> – Brasil



Fontes: Levantamento Nacional, 2010; e Censo Suas 2012, 2014, 2016 e 2018.

Nota: <sup>1</sup> Inclui outras modalidades de atendimento que deixaram de ser recomendadas pelos normativos do Suas, como as casas de passagem.

A modalidade de SAIs mais frequente em todo o período analisado é a de abrigo, contemplando 2.066 serviços (71,8%) em 2018.<sup>50</sup> Casas-lares têm gradualmente crescido enquanto modalidade de SAIs, respondendo em 2018 por 763 serviços (26,5%), maior proporção observada no período analisado (gráfico 13). 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 (Brasil, 2009) e deixou de ser identificada enquanto tal pelo Censo Suas, a partir de 2015.

47. 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.

48. As casas-lares podem estar inseridas tanto na comunidade quanto em aldeias. Quando em aldeias, são dispostas em um mesmo terreno, ao redor de um núcleo central, compartilhando da mesma estrutura técnico-administrativa.

49. A atividade de “mãe social” foi regulamentada pela Lei nº 7.644/1987.

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



TABELA 13  
Quantidade de abrigos – Brasil e Grandes Regiões  
(Em %)

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
<b>Brasil</b>	<b>64,2</b>	<b>66,4</b>	<b>74,9</b>	<b>72,0</b>	<b>71,8</b>

Fontes: Levantamento Nacional, 2010; e Censo Suas Acolhimento 2012, 2014, 2016 e 2018.

Ainda que o abrigo figure como a modalidade mais frequente em todas as regiões no período analisado, é possível identificar maior preferência por este, especialmente nas regiões Norte (87,8%) e Sudeste (79,5%). As casas-lares, por sua vez, são mais comuns nas regiões Sul (41,2%) e Centro-Oeste (34,9%).

TABELA 14  
Quantidade de casas-lares – Brasil e Grandes Regiões  
(Em %)

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
<b>Brasil</b>	<b>17,5</b>	<b>24,6</b>	<b>19,5</b>	<b>26,4</b>	<b>26,5</b>

Fontes: Levantamento Nacional, 2010; e Censo Suas 2012, 2014, 2016 e 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 (Brasil, 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, pode ter afetado a autoidentificação do serviço nos 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  
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
<b>Brasil</b>	<b>2.066</b>	<b>100,0</b>	<b>763</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Censo Suas 2018.



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

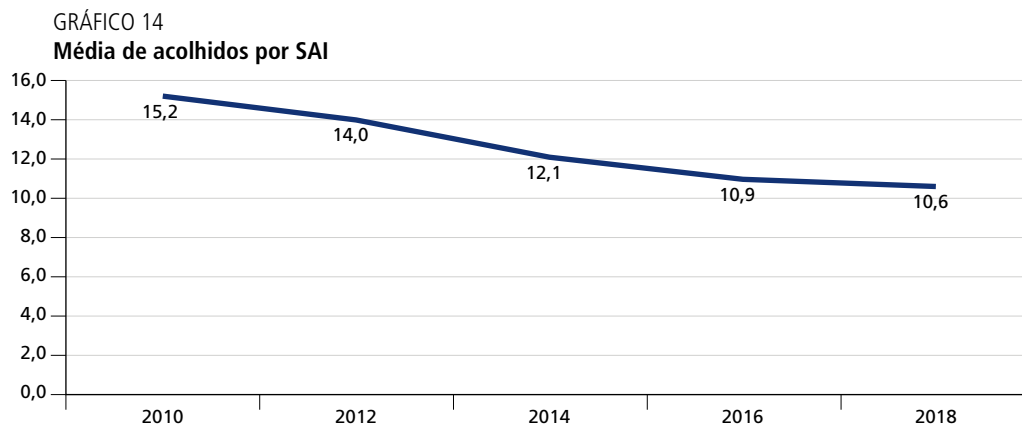
<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/?codArquivoTeor=2384107>

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 SAIs 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 mais importante diminuição 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-se a redução no número de acolhidos e o aumento na quantidade de serviços, é de esperar-se que o número médio de acolhidos por serviço também tenha diminuído, independentemente de adotar-se a modalidade abrigo ou casa-lar. Isso é confirmado no gráfico 14, o qual mostra que a média nacional de acolhidos por SAIs tem caído gradualmente, passando de 15,2, em 2010, para 10,6, em 2018.



Fontes: Levantamento Nacional, 2010; e Censo Suas 2012, 2014, 2016 e 2018.

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

A tabela 16 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 – Brasil e Grandes Regiões (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
<b>Brasil</b>	<b>11,7</b>	<b>8,4</b>

Fonte: Censo Suas 2018.

Nota-se que os SAIs 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. Por sua vez, 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.<sup>51</sup> 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 dez vagas para a modalidade casa-lar e no máximo vinte vagas para a modalidade abrigo foram instituídos pelas Orientações Técnicas (Brasil, 2009). A tabela 17 mostra a média de vagas ofertadas em SAIs, segundo a respectiva modalidade.

TABELA 17

**Média de vagas em SAIs, por modalidade – Brasil e Grandes Regiões (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
<b>Brasil</b>	<b>18,3</b>	<b>12,7</b>

Fonte: Censo Suas 2018.

Os abrigos oferecem em média 18,3 vagas, com alguma oscilação entre as regiões. Por sua vez, a média de vagas ofertadas pelas casas-lares extrapola as dez 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 a manutenção de vínculos entre crianças e adolescentes e seus cuidadores, as casas-lares que oferecem acima de dez vagas podem estar comprometendo a qualidade do serviço prestado, ainda que na prática o número de

51. Entre as hipóteses explicativas para tanto, sugerimos a possibilidade de tratar-se do autorreconhecimento 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.).



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 os novos serviços estão operando com capacidade inferior ao limite atribuído pelas Orientações Técnicas (Brasil, 2009), como os “antigos” serviços estão sendo adaptados – e reduzidos – segundo tais parâmetros.

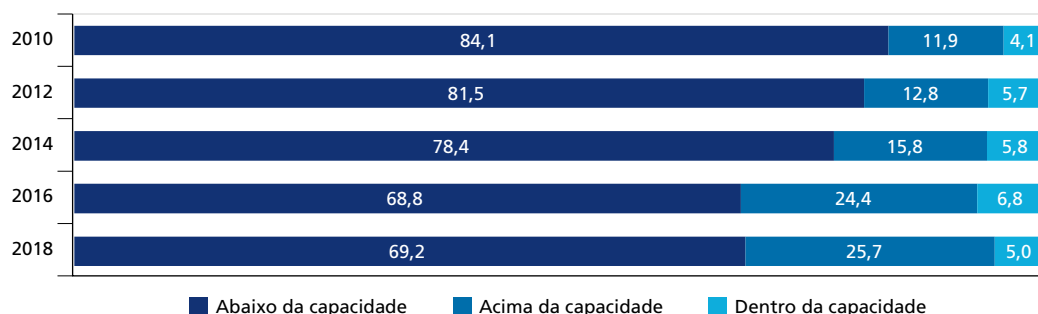
A discussão sobre vagas e acolhidos em SAIs, considerando-se a capacidade de atendimento para abrigos e casas-lares previstas nas Orientações Técnicas (Brasil, 2009), traz à tona os problemas quanto ao nível de lotação dos serviços. Um número de usuários superior à capacidade do equipamento dificulta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

A pesquisa do Ipea e do 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 (Brasil, 2009), sendo desdobrado nas suas duas modalidades, fixando o máximo de vinte acolhidos para abrigo e dez para casas-lares.

O gráfico 15 sistematiza essa variável para o período 2010-2018.

GRÁFICO 15

**Quantidade de SAIs, segundo a relação entre a respectiva lotação e a capacidade adequada de atendimento<sup>1</sup>**  
(Em %)



Fontes: Levantamento Nacional, 2010; e Censo Suas 2012, 2014, 2016 e 2018.

Nota: <sup>1</sup> Segundo as diretrizes de *Orientações Técnicas: serviços de acolhimento para crianças e adolescentes* (Brasil, 2009).

Verifica-se 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 do SAI que funciona abaixo da respectiva capacidade considerada adequada também tem aumentado gradualmente.

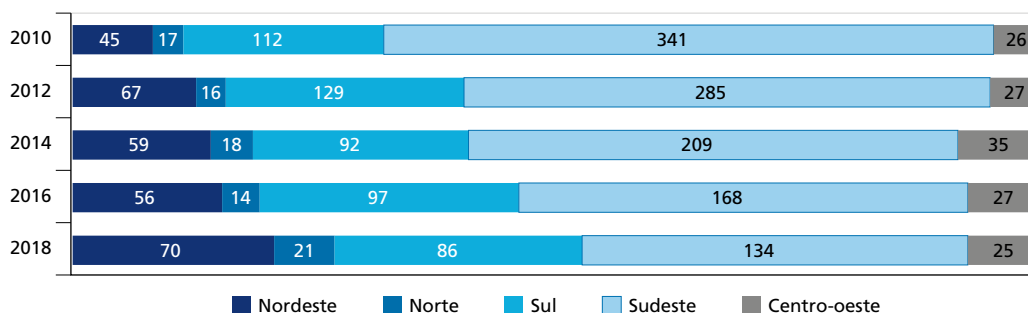
O gráfico 16 explora um pouco mais o perfil dos serviços que estão acima da respectiva capacidade adequada de atendimento, tal como sugerido pelas Orientações Técnicas (Brasil, 2009). Os quais, como vimos anteriormente, representam uma parcela cada vez menor dos SAIs em funcionamento.



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/?codArquivoTeor=2384107>

GRÁFICO 16

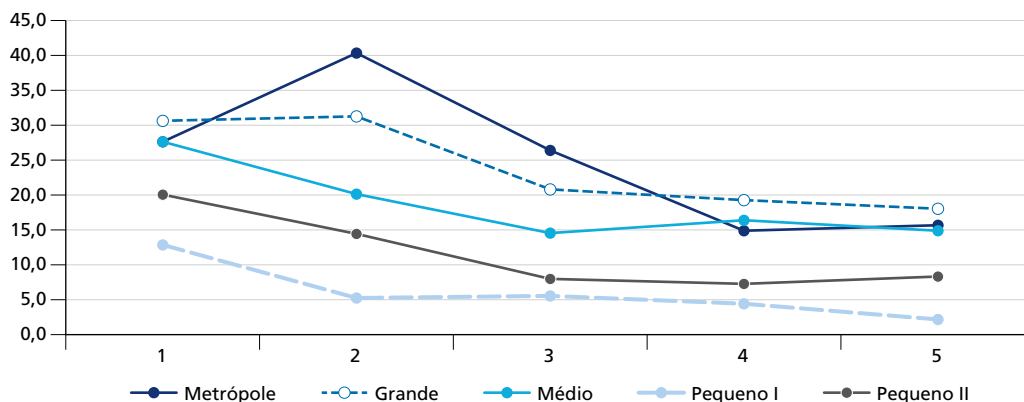
**SAIs com número de acolhidos acima da capacidade adequada de atendimento<sup>1</sup> – Grandes Regiões**

Fontes: Levantamento Nacional, 2010; e Censo Suas 2012, 2014, 2016 e 2018.

Nota: <sup>1</sup> Segundo as diretrizes de *Orientações Técnicas: serviços de acolhimento para crianças e adolescentes* (Brasil, 2009).

Encontramos diferentes dinâmicas entre as regiões nesse aspecto. Em 2010, a região Sudeste respondia por mais da metade dos SAIs com lotação acima da respectiva capacidade (321 serviços ou 63%); proporção que gradualmente foi se reduzindo até 2018 (168 serviços ou 39,9%). Por sua vez, as demais regiões ampliaram sua participação no total de SAIs 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 de a 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).

GRÁFICO 17

**SAIs com lotação acima da capacidade adequada de atendimento,<sup>1</sup> por porte (Em %)**

Fontes: Levantamento Nacional, 2010; e Censo Suas 2012, 2014, 2016 e 2018.

Nota: <sup>1</sup> Segundo as diretrizes das *Orientações Técnicas: serviços de acolhimento para crianças e adolescentes* (Brasil, 2009).

A análise dessa mesma variável (SAIs 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 relacionar-se com a história da oferta desse serviço, que durante muito tempo esteve concentrado nas grandes





idades 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 esse 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, bem como 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 18, 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)<sup>1</sup>**

	SAI	SAF	Total
Em unidades superlotadas	5.195	0	<b>5.195</b>
Em unidades com número de acolhidos dentro do limite da lotação	25.627	1.392	<b>27.019</b>
<b>Total</b>	<b>30.822</b>	<b>1.392</b>	<b>32.214</b>
%	16,9	0	<b>16,1</b>

Fonte: Censo Suas 2018.

Nota: <sup>1</sup> Lotação da unidade entendida como a diferença entre o número de acolhidos superior ao número de vagas ofertadas, segundo autodeclaração da unidade. 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 (Brasil, 2009). A ocorrência de serviços com essa característica também tem se reduzido em todos os portes de municípios, em especial nas metrópoles. Por sua vez, observa-se, em 2018, na perspectiva das macrorregiões do país, participação relativamente maior das regiões Nordeste (8,3% para 20,8%) e Norte (3,1% a 6,3%) na distribuição dos serviços com essas características em relação ao praticado em 2010, o que pode indicar necessidade de ampliar-se ainda mais a oferta desses serviços nessas regiões, em função de demanda reprimida.

Todavia, até mesmo em 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, as quais se manifestam 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.

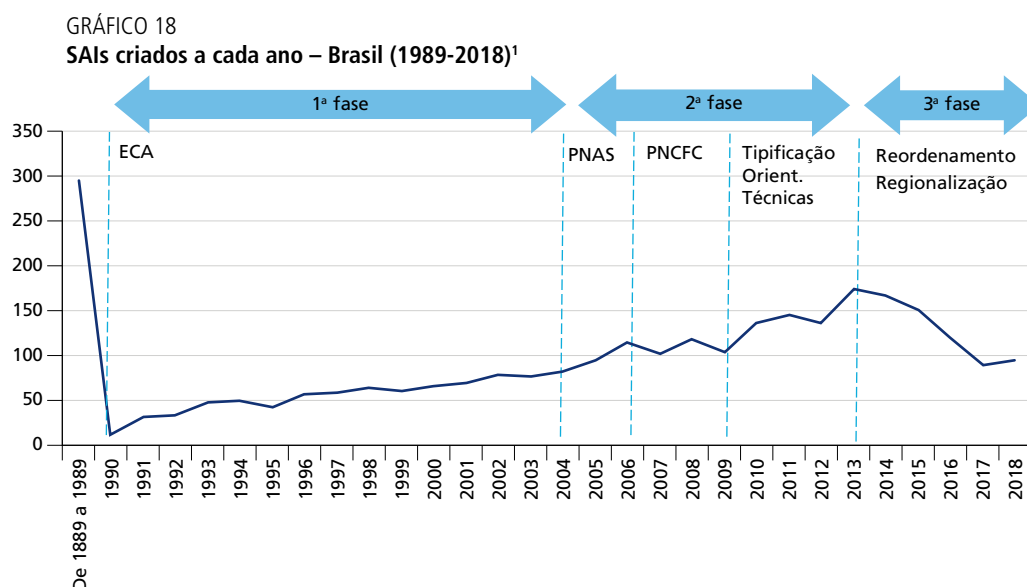




## 4.5 Período de criação e tempo de funcionamento dos SAIs

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, e da PNAS, em 2004, e pela criação do Suas em 2005. Além disso, há a própria publicação do PNCFC em 2006; a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais e a definição de Orientações Técnicas para o acolhimento institucional em 2009; e, finalmente, as estratégias de reordenamento e regionalização publicadas em 2013.

O gráfico 18 mostra a distribuição dos SAIs que participaram do Censo Suas de 2018, por ano de criação.



Fonte: Censo Suas 2018.

Nota: <sup>1</sup> 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 trezentos dos 2.877 SAIs 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, descritas a seguir.

- 1) A primeira fase (1990-2003) de ampliação lenta, mas gradual, do acolhimento institucional a partir da publicação do ECA.
- 2) A 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 PNCFC em 2006, mas também a criação e a consolidação do Suas. O impacto da divulgação das Orientações Técnicas (Brasil, 2009), assim como alterações no ECA em dispositivos sobre convivência familiar e comunitária e serviços de acolhimento naquele mesmo ano (Pereira, Neris e Melo, 2019), também constituem marcos importantes que coincidem com picos de criação de novos serviços.

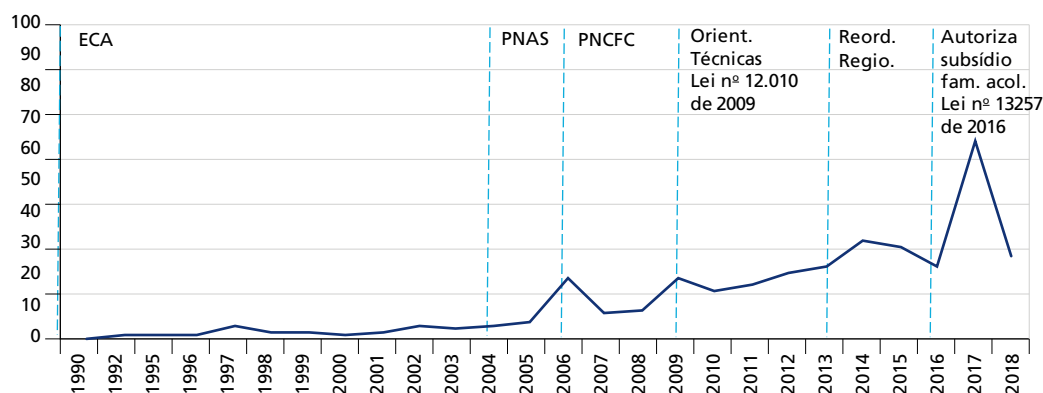


- 3) A terceira fase de reordenamento e qualificação da oferta de SAIs até então adensada, mediante a qual a criação de novos serviços vem gradualmente dando lugar a um processo de adequação dos então existentes. Esse processo é impulsionado tanto pelos novos regulamentos, como as Orientações Técnicas para a elaboração do plano individual de atendimento (PIA) de crianças e adolescentes em serviços de acolhimento (Brasil, 2018),<sup>52</sup> quanto pelos incentivos financeiros que buscaram materializar em sua estruturação e seu funcionamento os parâmetros nacionais pactuados pelos três níveis de governo na CIT, na forma das Resoluções nº 23/2013 e nº 31/2013.

O gráfico 19 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 deste, como a criação do PNCFC (2006), e nos anos em que o ECA recebeu importantes alterações para seu funcionamento – como a determinação da preferência do acolhimento familiar ao institucional, em 2009, e a possibilidade de uso do cofinanciamento federal para repasse de subsídios às famílias acolhedoras, em 2016 e 2017.<sup>53</sup>

GRÁFICO 19

SAFs em funcionamento, segundo ano de criação – Brasil



Fonte: Censo Suas 2018.

A maior parte dos SAIs apurados em 2018 (57,5%) entrou em funcionamento há mais de doze 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%) possuía até cinco anos de funcionamento, tempo decorrido desde a publicação da estratégia de reordenamento em 2013 e a coleta do Censo Suas para o referido ano.

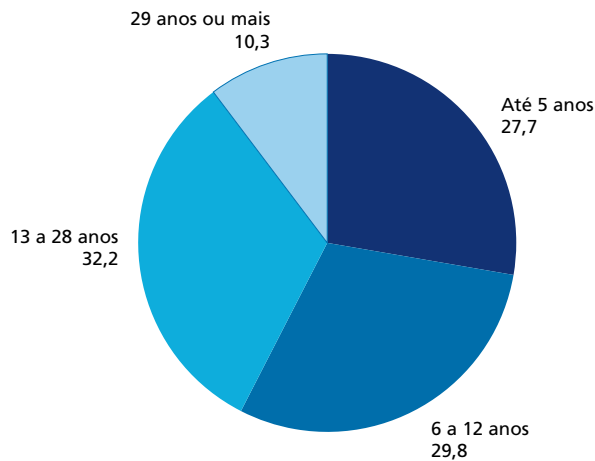
52. Disponível em: <<https://bit.ly/30As57i>>.

53. O pico indicado em 2017 coincide com o momento em que se tornou obrigatório o preenchimento do sistema de cadastro do Suas (CadSuas), com o objetivo de 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 20

**Tempo de funcionamento dos serviços de acolhimento (2018)**  
(Em %)

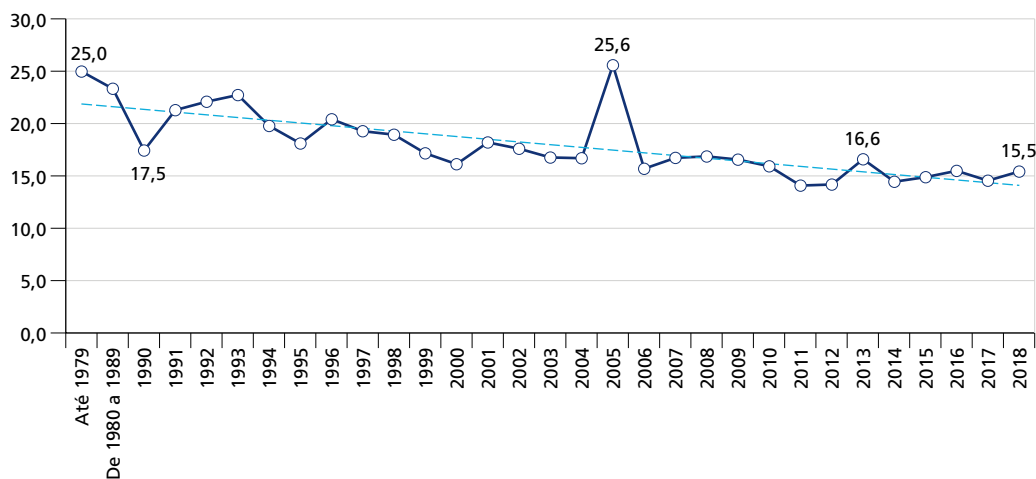


Fonte: Censo Suas 2018.

Relacionar o tempo de funcionamento dos serviços com parâmetros privilegiados no reordenamento dos serviços pode ajudar-nos 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 acolhidos dos serviços.

GRÁFICO 21

**Média de vagas por serviço em funcionamento, conforme o respectivo ano de criação**



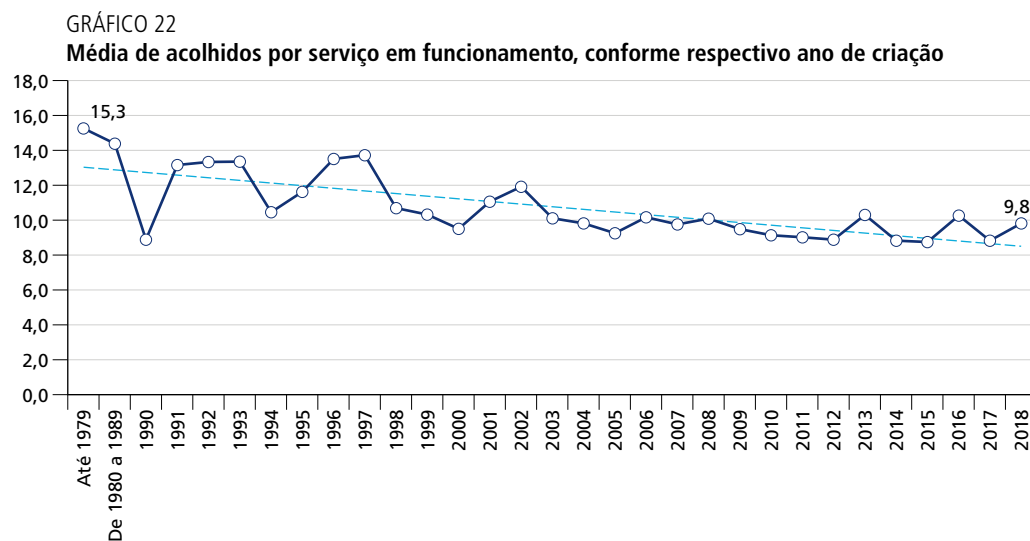
Fonte: Censo Suas 2018.

Em que pesem algumas variações pontuais anuais, o gráfico 21 mostra uma tendência consistente de redução da média de vagas dos serviços criados após a publicação do ECA, que se estabilizou em torno de quinze vagas naqueles criados após a vigência das resoluções do reordenamento e regionalização, em 2013.



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/?codArquivoTeor=2384107>



No caso da média de acolhidos – que é naturalmente inferior ao número de vagas –, o gráfico 22 evidencia que a tendência de redução também se faz presente, mas de maneira um pouco mais tênue. Essa redução sai de patamar de 15,3 para os serviços criados na década de 1990 para a média de dez acolhidos naqueles SAIs criados a partir do reordenamento e da 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 (Brasil, 2009), ano em que também houve alteração no ECA sobre convivência familiar e comunitária e serviços de acolhimento (Pereira, Neris e Melo, 2019). O gráfico 23 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.

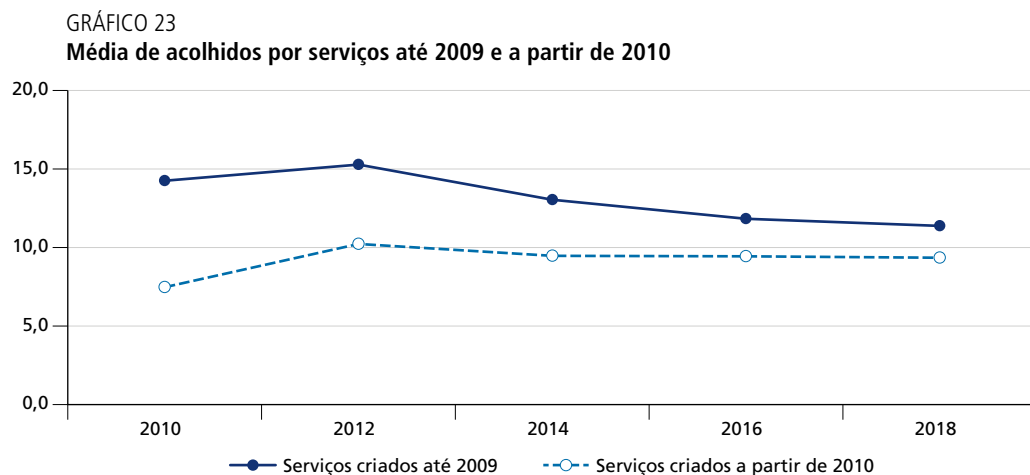
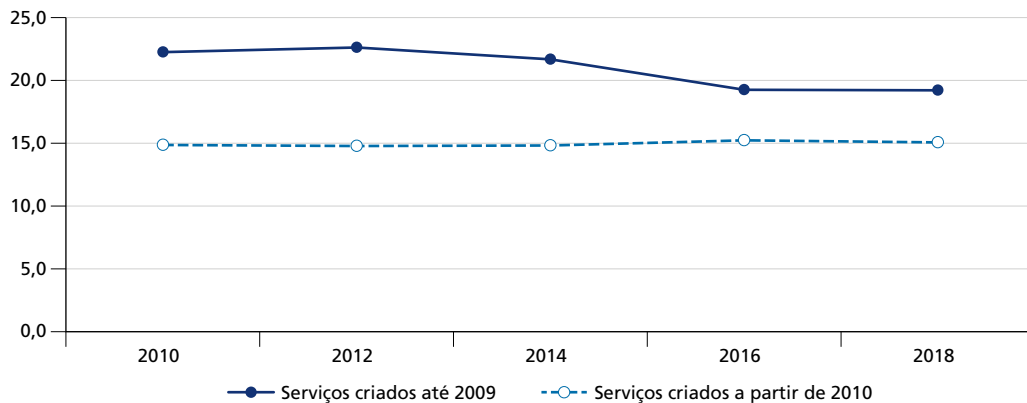


GRÁFICO 24

Média de vagas ofertadas por serviços criados até 2009 e a partir de 2010

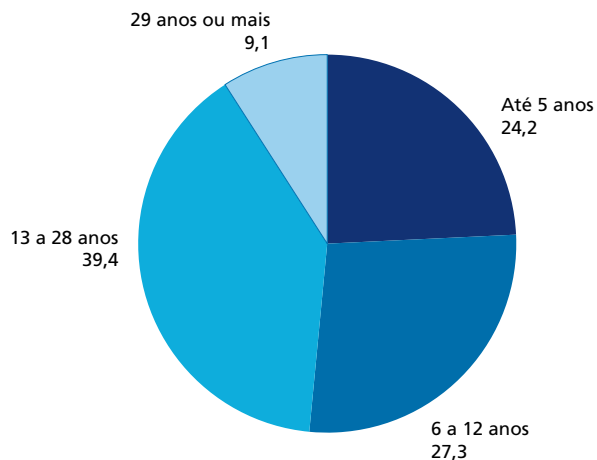


Fontes: Levantamento Nacional, 2010; e Censo Suas 2012, 2014, 2016 e 2018.

O gráfico 25 traz os serviços regionalizados de acolhimento sob gestão estadual em 2018, segundo o respectivo tempo de funcionamento.

GRÁFICO 25

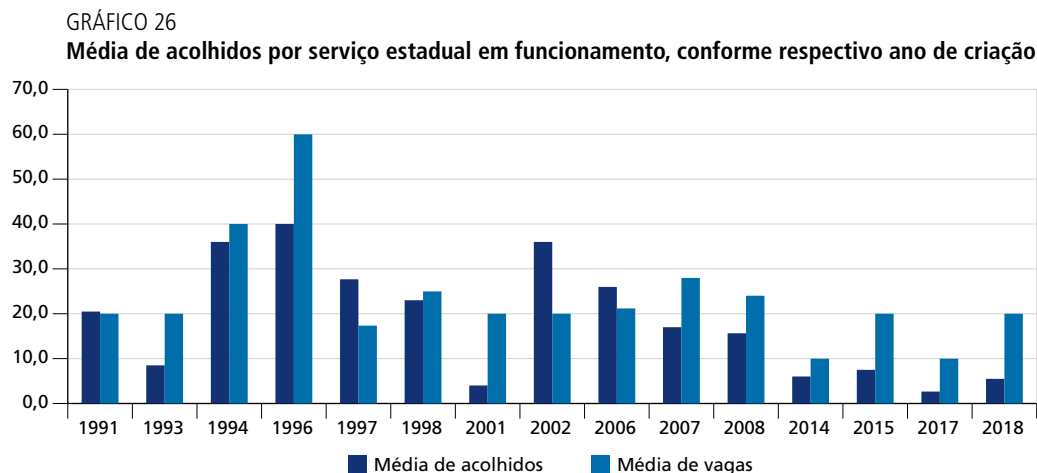
Tempo de funcionamento dos serviços estaduais regionalizados (2018)  
(Em %)



Fonte: Censo Suas 2018.

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





O gráfico 26 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<sup>54</sup> – 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 e Farias, 2013, p. 90).

Essa realidade também foi alterada com avanços legislativos<sup>55</sup> e na gestão do Suas relacionados à oferta de serviços socioassistenciais pelas OSCs. Vale ressaltar que o modelo de parceria com essas organizações 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,<sup>56</sup> além da regulamentação do serviço. O gráfico 27 evidencia uma mudança gradual, porém consistente, no sentido da ampliação da oferta governamental do serviço, que, de 45,9% em 2012, alcançou 53% em 2018.

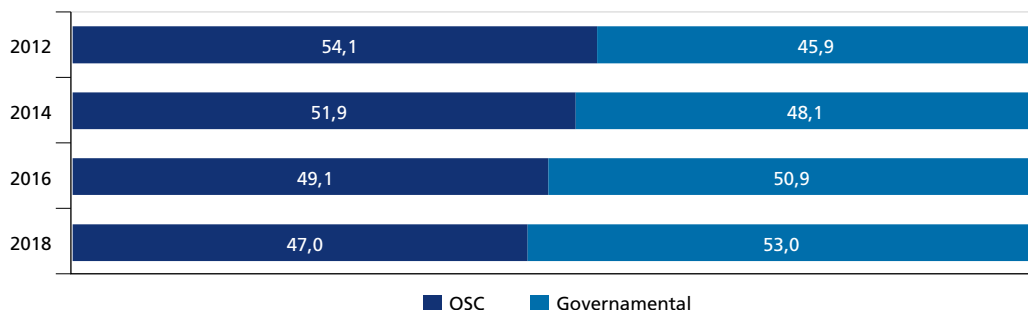
54. A Lei nº 13.019/2014 (art. 2º, inciso I) especifica as características das entidades filantrópicas, confessionais, privadas ou cooperativas que são reconhecidas como OSCs. No Censo Suas, as organizações que ofertam os serviços ainda são identificadas como *não governamentais*. Nesse documento, adotamos a denominação atribuída em lei.

55. Marco regulatório instituído pela Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.

56. 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 admitir, ainda, a quantidade de unidades que, enquanto OSCs, recebem recurso do poder público, o que não foi possível neste relatório.



GRÁFICO 27  
Quantidade de SAls por natureza institucional – Brasil<sup>1</sup>  
(Em %)



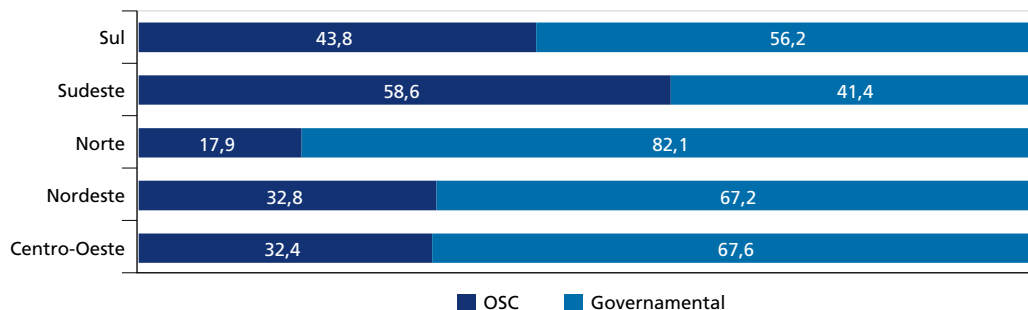
Fontes: Levantamento Nacional, 2010; e Censo Suas 2012, 2014, 2016 e 2018.

Nota: <sup>1</sup> Excepcionalmente neste gráfico, não utilizamos 2010 como linha de base, dado que a base de dados do Levantamento Nacional da Fiocruz/MDS apresentava uma quantidade significativa de *missings* para essa variável.

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

As situações de oferta governamental ou por meio de OSCs diferem entre as regiões, conforme evidenciado pelo gráfico 28, que traz dados de 2018. Como já havia sido sinalizado na pesquisa do Ipea e do Conanda (Silva, 2004), as OSCs permanecem como as mais comuns na região Sudeste (58,6%). A região Norte é a que possuía menor proporção de OSCs responsáveis pela oferta do serviço (17,9%) nesse ano.

GRÁFICO 28  
Quantidade de SAls por natureza institucional – Grande Regiões (2018)  
(Em %)



Fonte: Censo Suas 2018.

Nota-se que, em 2018, a oferta por meio de OSCs era mais presente nos municípios mais populosos, enquanto a oferta governamental era mais relevante nos municípios menores. A tabela 19 mostra que, apesar de 0,3% dos municípios serem considerados metrópoles, estas respondiam por cerca de 30% dos serviços operados por OSCs. Por sua vez, apesar de 89,1% dos municípios no Brasil serem de pequeno porte I e II, apenas 22,9% das OSCs ficam nesses municípios.



TABELA 19

**Quantidade de SAIs, por natureza institucional e porte (2018)**  
(Em %)

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
<b>Brasil</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Censo Suas 2018.

Outra forma de analisar esse dado é por meio do conjunto dos serviços disponíveis em cada porte, sob o critério da natureza institucional. A tabela 20 sugere uma correlação positiva entre o porte do município e a oferta de SAIs por OSCs. Ou seja, quanto mais populoso o município, maior a representatividade das ofertas públicas não estatais (OSCs) no conjunto dos serviços. De fato, a história mostra-nos que a institucionalização de crianças começou em 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 OSCs, a oferta governamental seja a única opção existente.

TABELA 20

**Quantidade de SAIs, por porte e natureza institucional (2018)**  
(Em %)

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
<b>Brasil</b>	<b>53,0</b>	<b>47,0</b>	<b>100,0</b>

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 OSCs –, o movimento de reordenamento tem provocado uma inflexão na natureza institucional dos SAIs. 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 OSCs, tradicionalmente concentrados nos grandes centros urbanos, permaneceram mais frequentes nos municípios mais populosos.

## 4.7 SAIs por vinculação religiosa

Como vimos na subseção anterior, os cuidados com os órfãos e os 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 (Brasil, 2009), não é proibido que o serviço tenha orientação religiosa, o que o 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 ao adolescente que seja atendida por esse serviço. Dessa forma, em respeito inclusive ao art. 16, inciso III do ECA – o qual assegura a liberdade de crença e culto religioso – e considerando os princípios elencados pelas Orientações Técnicas, o serviço tem de permitir e dar condições para a preservação das crenças e da 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 OSCs confessionais.

**TABELA 21**  
**Quantidade de SAIs, por vinculação religiosa – Brasil e Grandes Regiões**  
(Em %)

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
<b>Brasil</b>	<b>51,2</b>	<b>35,4</b>	<b>33,0</b>	<b>26,7</b>	<b>25,2</b>

Fontes: Levantamento Nacional, 2010; e Censo Suas 2012, 2014, 2016, 2018.

Nota-se na tabela 21 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 repete-se 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 SAIs com vinculação religiosa.

**TABELA 22**  
**Quantidade de SAIs com vinculação religiosa, por natureza institucional e nível de gestão – Brasil**  
(Em %)

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
<b>Total</b>		<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fontes: Censo Suas 2012, 2014, 2016 e 2018.



A tabela 22 mostra a vinculação religiosa segundo a natureza institucional dos SAIs para o período 2012-2018, evidenciando, inclusive, no caso de serviço governamental, se está sob gestão estadual ou municipal. Curiosamente, verificamos discreta ampliação de serviços sob gestão municipal que declararam orientação religiosa, ao mesmo tempo que se observa redução proporcional na declaração dessa característica nos serviços prestados pelas OSCs. 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 Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais do Suas.<sup>57</sup> 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 autossustentação. A modalidade de acolhimento do tipo república foi pensada para atender a 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 as repúblicas 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 pela 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 PNCFC.

O quadro 1 traz uma síntese, não exaustiva, de 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 art. 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 determinado no ECA. Trata-se, de fato, de projeto pedagógico a ser articulado e desenvolvido por toda a rede de serviços existentes nos municípios. No entanto, cabe registrar que o ECA, diferentemente do que faz no caso dos adolescentes em conflito com a lei, que inclui aqueles até 21 anos, não faz orientação expressa<sup>58</sup> de medidas mais específicas para os egressos dos serviços de acolhimentos em função da maioridade.

57. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009.

58. Embora se possa aplicar de forma extensiva a essas 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 esses jovens.



Em 2003, quando a pesquisa do Ipea (Silva, 2004, p. 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 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 a seguir 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 Rio Grande do Sul, extraído de Silva, 2004, p. 204).

#### QUADRO 1

##### Síntese das orientações e diretrizes serviços de acolhimento em repúblicas

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.
Características principais do atendimento	O atendimento deve favorecer a construção de projetos de vida e o fortalecimento do protagonismo, desenvolvendo gradativamente a capacidade de o adolescente responsabilizar-se por suas ações e escolhas. O plano pedagógico deve prever metodologia para privilegiar a construção e o fortalecimento de vínculos comunitários significativos, a ampliação do acesso à educação e à qualificação profissional, bem como a progressiva autonomia do jovem.
Localização	De acordo com as demandas e os recursos locais, as unidades de repúblicas poderão estar localizadas em cada um dos municípios que compartilhar a equipe, ou apenas no município-sede do serviço, uma vez que os acolhidos já são maiores de 18 anos. Nesse 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.
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.
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).



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/?codArquivoTeor=2384107>

A proposta de criação de moradias subsidiadas no modelo de repúblicas, apresentada no PNCFC<sup>59</sup> e depois regulamentada pelo Suas, é essencial para enfrentar os desafios do desligamento pela maioria dos jovens, para os quais o objetivo da reintegração familiar não tenha sido alcançado, quer seja na própria família de origem, quer seja em família substituta. Do lado dos jovens, o desligamento pela maioria traz de volta o sofrimento vivido no momento em que tiveram de 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 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, do sofrimento com o desligamento do serviço e das pessoas que são seu referencial de vínculos e de pertencimento, comuns àqueles que passaram muito tempo institucionalizados, sobretudo se não tiveram oportunidades ou reduzidas experiências de vinculação significativa com familiares e pessoas da comunidade. Esse processo pode ser ainda mais complexo se o jovem teve poucas experiências em lidar com questões simples do cotidiano de qualquer adolescente – 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 (1997), 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 esse 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 nº 23/2013 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 desses serviços é ainda incipiente no país, particularmente no caso das repúblicas. Uma das hipóteses é a do desconhecimento dessa possibilidade pelos gestores municipais; a outra é que, como são os mesmos recursos, os gestores reiteradamente optam pelos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes em detrimento das repúblicas. Os motivos para isso

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



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 dessa oferta, a proteção aos adolescentes acolhidos e aos jovens egressos de serviços de acolhimento exige o delineamento de um conjunto mais ampliado de ações voltadas ao suporte a suas demandas e ao desenvolvimento de sua autonomia. Nesse sentido, inserem-se, por exemplo, as ações para a atenção à educação; a preparação e a inclusão no mundo do trabalho; o acesso à renda; o apoio emocional e psicológico; os cuidados com a saúde e o autocuidado; a construção de vínculos de referência para além do serviço de acolhimento; o 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 esses adolescentes e jovens, como a inclusão em programas de aprendizagem, de apadrinhamento afetivo, a integração no Cadastro Único do Governo Federal (CadÚnico) como família unipessoal – a partir dos 16 anos – e no Programa Bolsa Família (PBF), o 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 dessas 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 desses jovens dos acolhimentos está se dando da forma mais segura e garantidora de direitos.

## 5.1 Um retrato dos serviços de acolhimento em repúblicas

Em 2018, somente dezenove municípios no Brasil inteiro ofertavam serviços de acolhimento em repúblicas. No total, eram trinta serviços distribuídos em apenas nove estados e 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 (mapa 3), 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 dezenove 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.

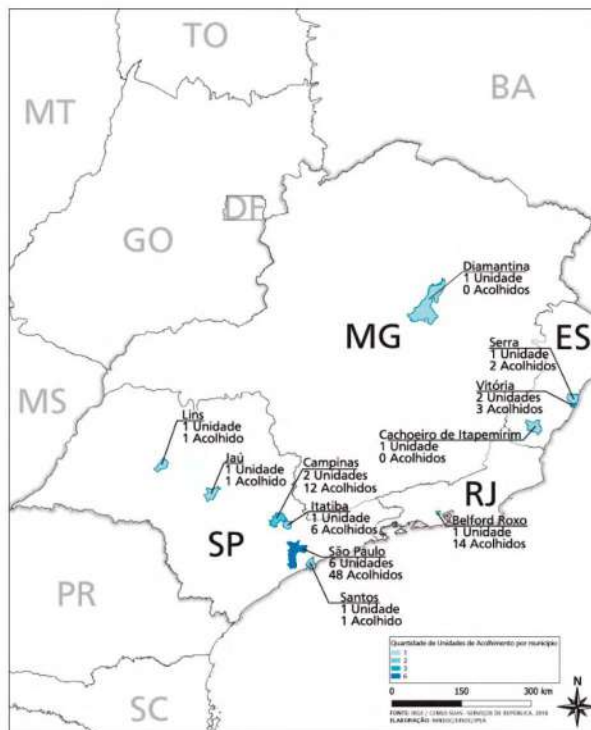


MAPA 3

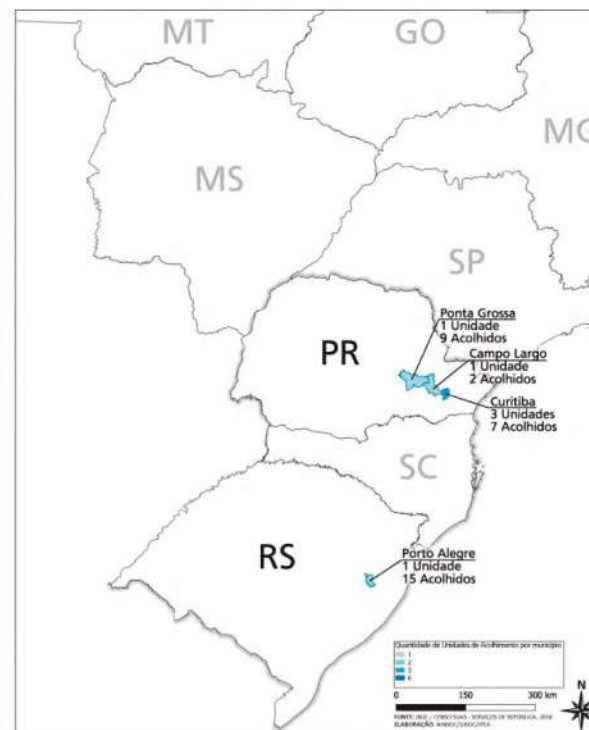
**Distribuição geográfica das repúblicas – Brasil (2018)**  
3A – Nordeste



3B – Sudeste



3C – Sul



Fonte: Censo Suas 2018.

2384107



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/?codArquivoTeor=2384107>

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 3.

A tabela 23 detalha um pouco mais a oferta de serviços de repúblicas no país. Em 2018, existiam trinta 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 dezoito unidades distribuídas entre os estados do Espírito Santo, de Minas Gerais, do Rio de Janeiro e de São Paulo, sendo que este último concentrava doze 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 repúblicas. 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 Grandes 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
Centro-Oeste	0	0	0	0	0	0
Norte	0	0	0	0	0	0
<b>Brasil</b>	<b>19</b>	<b>30</b>	<b>244</b>	<b>152</b>	<b>45</b>	<b>107</b>

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, na 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 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, eles 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 essa seja uma das razões para ainda viverem nas unidades de acolhimento para crianças e adolescentes, até mesmo após a maioridade. Finalmente, a terceira hipótese, que precisa ser investigada por meio de pesquisa qualitativa, refere-se à reduzida atratividade das repúblicas por parte dos jovens egressos ou à baixa aderência da modalidade às demandas desses jovens, denotando a necessidade de aprimorar alternativas de suporte a esse grupo. Nesse caso, é possível que os jovens deem preferência a 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 dessa 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 esse 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 SAFs – Brasil e Grandes 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 Ocupação em relação ao total de vagas disponíveis (e/d)	0,00%	53,45%	0,00%	63,31%	70,21%	62,30%
Déficit anual de vagas distribuídas de forma adequada (e-c)	-341	-572	-202	-2.286	-1.207	-4.608

Fonte: Censo Suas 2018.



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/?codArquivoTeor=2384107>



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, em que 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, na qual cerca de um terço das vagas de repúblicas nessa região estava desocupado, 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 SAIs para crianças e adolescentes. Assim, nessas duas regiões, a ausência de oferta de serviços de repúblicas 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, em torno 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 SAIs 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, em 2018.<sup>60</sup> Tendo-se em conta o público potencial, a tabela mostra que a região Sudeste teria um *deficit* anual de vagas, distribuídas geograficamente de forma adequada, da ordem de (-2.286); na região Sul, o *deficit* seria de (-1207); e 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, em 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 autossustentarem, 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.

60. Considerando-se que os jovens podem viver nas repúblicas por cerca de três anos, ou até completarem 21 anos.



TABELA 25  
Adolescentes e jovens acolhidos em SAIs – Brasil

Ano	Grupos de idade	
	16 a 17 anos	18 a 21 anos
2010	3.733	(1)
2012	3.604	682
2014	3.905	729
2016	4.036	520
2018	4.222	538
Média	3.900	617

Fontes: Levantamento Nacional, 2010; e Censo Suas 2012, 2014, 2016 e 2018.

Obs.: <sup>1</sup> Não há informações para esse grupo de idade no Levantamento Nacional de 2010.

O acompanhamento dos jovens egressos dos serviços de acolhimento é fundamental. Afinal, são “filhos do Estado”, parafraseando o título do livro de Silva (1997). Para esses jovens, o Sistema de Garantia dos Direitos de Crianças e Adolescentes (SGDCCA) não conseguiu assegurar-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 de Referência Especializados para População em Situação de Rua (Centros Pop). Uma pesquisa realizada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) 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 suas famílias de origem com rompimento de vínculos de longa data, outros se agrupavam de modo autônomo e ainda há casos em que eram enviados para outros municípios pela instituição de acolhimento para que permanecessem em casas-lares (TJSP, 2018, p. 43).

## 5.2 Ações realizadas pelos serviços de república aos acolhidos

De acordo com as *Orientações Técnicas: serviços de acolhimento para crianças e adolescentes* (Brasil, 2009) 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 constituir-se em espaço de transição e construção da autonomia dos jovens, que devem deixar as repúblicas ao completarem 21 anos. Assim, as ações que devem ser priorizadas nessa 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 com os 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; o desenvolvimento de programas de aceleração da aprendizagem, para os casos de grande distorção série-idade; e a frequência a cursos profissionalizantes e programas de inserção gradativa no mercado de trabalho – como estágios, programas de adolescente aprendiz etc.

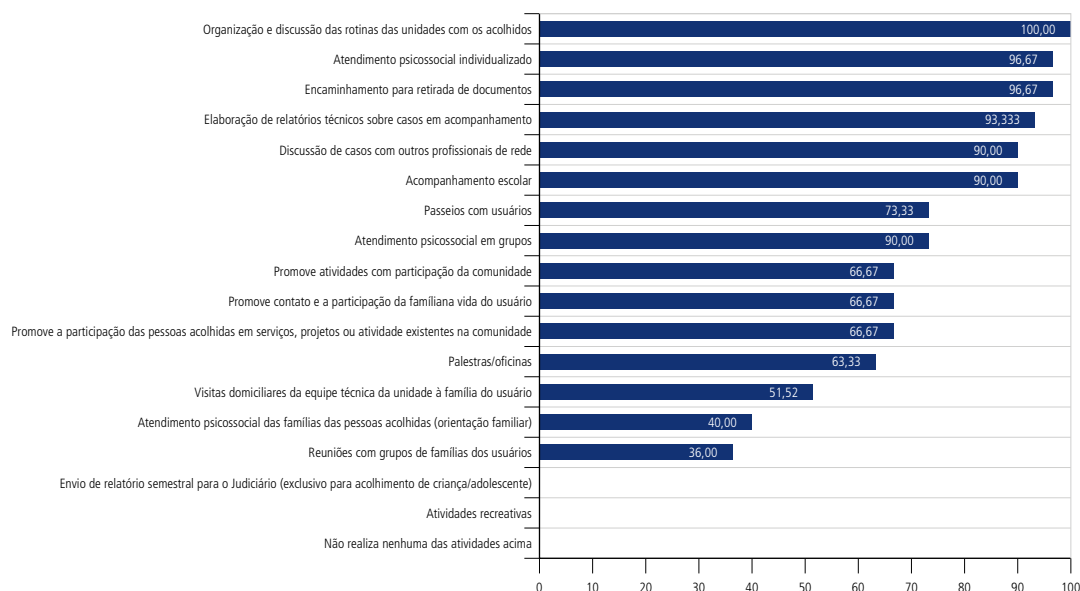


O gráfico 29 traz as atividades desenvolvidas pelos serviços de acolhimento em repúblicas com os jovens usuários em 2018. É possível dividir as atividades desenvolvidas em cinco grupos diferentes, descritos a seguir.

- 1) *Atividades de apoio socioemocional*: atendimento psicossocial individualizado e atendimento psicossocial em grupos.
- 2) *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 da participação da família na vida do usuário.
- 3) *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.
- 4) *Atividades de gestão, organização da unidade e 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.
- 5) *Atividades de apoio à ampliação da escolaridade*: acompanhamento escolar.

GRÁFICO 29

**Serviços de repúblicas, segundo atividades realizadas para os acolhidos – Brasil (2018)**  
(Em %)



Fonte: Censo Suas 2018.

Conforme apontam os dados do gráfico 29, as atividades mais desenvolvidas pelas unidades são aquelas contidas no grupo de gestão, organização da unidade e 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



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/?codArquivoTeor=2384107>

para apoio e/ou aproximação com as famílias dos usuários são também desenvolvidas por uma proporção expressiva dos serviços de repúblicas. Destas, 66,7% realizam contato e participação da família na vida do usuário; quase 60% das unidades (56,7%) fazem visitas domiciliares da equipe técnica à família do usuário; 40% prestam atendimento psicossocial às famílias de usuários; e 30% promovem reuniões com grupos de famílias de usuários.

As atividades sociorrecreativas – como participação dos jovens em projetos desenvolvidos pela comunidade, passeios com os usuários e 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 com os jovens pelas equipes técnicas dos serviços de acolhimento em repúblicas, não foi possível identificar investimentos significativos na qualificação e na 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 evolução significativa dos serviços de acolhimento em repúblicas a partir da publicação do PNCFC.<sup>61</sup> 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 flagrante contradição, considerando-se a existência de número bem superior de jovens entre 18 a 21 anos que ainda viviam em serviços de acolhimento de crianças e adolescentes, até mesmo após o alcance da maioridade.

Em relação à adequação da oferta de serviços de repúblicas, 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 se estima ser da ordem de 3,9 mil vagas, em um fluxo de saída de um a dois anos após a realização de cada censo. Sobre esses jovens, que completam a maioridade nas unidades, pouco se sabe. Conhece-se o destino de apenas 20% deles – ou seja, daqueles que conseguiram ser transferidos para repúblicas e daqueles que continuaram vivendo nas instituições de crianças e adolescentes; em 2018, foram 152 e 538 jovens, respectivamente.

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, até o envolvimento nas ações da comunidade e o apoio socioemocional para os jovens e suas famílias. Por meio dos dados disponíveis, não foi possível identificar a realização de ações significativas de qualificação para o mercado de trabalho, consideradas fundamentais para a transição para a vida adulta com autonomia.

61. 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 grande distorção nos resultados, quando o objetivo da análise era especificamente os serviços de acolhimento em repúblicas.



## 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, destacam primordialmente, e reiteradamente, a excepcionalidade e a provisoriedade do acolhimento. A aplicação desse princípio, por si só, representa ruptura com o modelo histórico de institucionalização no país, em que os cuidados de crianças e adolescentes em ambiente institucional poderiam estender-se por longos anos (Silva, 1997). 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 até 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 Silva (1997).

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.<sup>62</sup> Os dois primeiros princípios referem-se às atividades desenvolvidas pela unidade durante o acolhimento, abordando: i) 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 SGDCA. Trata-se, portanto, de analisar a qualidade do serviço de acolhimento em si, durante o período de permanência na unidade. Essas atividades serão analisadas nesta seção.

Os princípios finais referem-se ao elemento fundamental do desligamento, abordando como as unidades atuam para: i) manter os vínculos sociais dos acolhidos; e ii) promover o retorno à vida em contexto familiar. Estas serão analisadas na subseção subsequente, que também traz uma proposta de indicador de desinstitucionalização e sugere um estudo dos fatores institucionais associados a este. Dada a quantidade de informações contidas, não serão realizados, nestas subseções, cruzamentos dos indicadores com variáveis territoriais (região e porte do município) e de natureza da unidade (pública ou privada; confessional ou laica).<sup>63</sup>

### 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.<sup>64</sup> Para tanto, deve-se colocar em prática a ideia da *incompletude institucional* – isto é, é preciso fomentar a articulação do serviço com outros órgãos do SGDCA, 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

62. A definição de princípios, categorias e indicadores baseia-se em Cores (2014). A seleção dos indicadores utilizados calçou-se na verificação da disponibilidade e da adequabilidade dos dados do Censo Suas, que não foi utilizado na pesquisa citada.

63. Resultados preliminares indicam a relevância de ambas as variáveis para a compreensão dos fenômenos aqui analisados.

64. Instituições totais são “locais de residência e trabalho onde 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, 2003, p. 11).



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 subseção, analisaremos o elemento crucial da porosidade organizacional ao resto do SGDCA – ou seja, a incompletude institucional. Para tanto, abordaremos a relação das unidades de acolhimento com conselhos e 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 do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). Esses conselhos – 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 até 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.

TABELA 26

**Inscrição das unidades de acolhimento nos conselhos de Assistência Social e de Direitos da Criança e do Adolescente**  
(Em %)

	2010	2012	2014	2016	2018
No Conselho de Assistência Social (apenas não governamentais)	92,6	95,6	96,7	96,0	96,1
No Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente	87,4	86,9	88,1	88,8	89,8

Fontes: Levantamento Nacional, 2010; e Censo Suas 2012, 2014, 2016 e 2018.

Embora exista uma minoria de serviços de acolhimento que sequer contam com inscrições nos conselhos municipais relevantes, vale lembrar que a inscrição em conselho, por si só, não significa a existência de relação institucional significativa. Conhecer a realidade dos serviços é importante para a 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 recebeu visitas destes.

As secretarias municipais de assistência social, o MP e o Judiciário fazem-se presentes com maior frequência. De fato, o acompanhamento pelo órgão gestor municipal é recomendação das próprias Orientações Técnicas do serviço (Brasil, 2009).<sup>65</sup> Por sua vez, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) orienta que seus membros inspecionem pessoalmente as unidades (CNMP, 2013).<sup>66</sup> No caso do Judiciário, o percentual de visitas é, ainda, bastante baixo. Por sua vez, o envio de relatórios semestrais ao Judiciário por parte

65. 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).

66. Conforme a seguinte 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).



das unidades – recomendação do próprio PNCFC – avançou fortemente nos últimos anos, chegando a uma quase universalização da atividade em 2018.

TABELA 27

**Órgãos que realizaram visita, inspeção ou supervisão na unidade nos últimos doze meses (2012 e 2014)**  
(Em %)

Órgão	2012	2014
Conselho Tutelar	68,7	68,02
Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente	55,5	58,0
Conselho de Assistência Social	45,0	47,1
Secretaria de Assistência Social	81,2	86,2
Judiciário	76,2	80,0
Ministério Público	84,9	89,3
Defensoria Pública	16,3	19,8

Fontes: Censo Suas 2012 e 2014.

Além das relações de inspeção/supervisão, temos as formas por meio das quais as unidades se articulam com outros atores do SGDCA para a realização de suas atividades. Espera-se, no mínimo, que estejam disponíveis dados atualizados de órgãos como o Conselho Tutelar, as unidades e os serviços da assistência social, bem como as unidades educacionais e as de saúde. No segundo nível, o acompanhamento do encaminhamento de acolhidos, de e para esses órgãos, é um indicativo importante de que a unidade organiza 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 SGDCA, por parte da unidade**  
(Em %)

Tipo de articulação	Órgãos do SGDCA	Ano				
		2010	2012	2014	2016	2018
Existência de dados de contato	Conselho Tutelar	94,3 <sup>1</sup>	96,1	96,0	97,3	97,5
	Cras	78,9 <sup>1</sup>	89,5	91,9	94,6	95,0
	Creas – quando existente	77,4 <sup>1</sup>	82,7	78,2	94	94,1
	Unidades educacionais	92,6 <sup>2</sup>	90,0	90,1	-	92,4
	Serviços de saúde	90,5 <sup>3</sup>	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	-	68,0

Fontes: Levantamento Nacional, 2010; e Censo Suas 2012, 2014, 2016 e 2018.

Notas: <sup>1</sup> Os dados de 2010 não incluem o estado de Minas Gerais.

<sup>2</sup> Apenas escolas.

<sup>3</sup> Exceto saúde mental.



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/?codArquivoTeor=2384107>



Os dados apontam para um crescimento das relações entre as unidades de acolhimento e os órgãos do SGDCA. 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 nível mais elevado de articulação, a parceria com outros atores do SGDCA vai além dos encaminhamentos, em direção à atuação conjunta, como uma verdadeira rede de políticas públicas, cuja governança se vale das relações entre os atores, que se percebem como interdependentes.<sup>67</sup> Nesse 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 SGDCA por parte das unidades de acolhimento (Em %)**

Tipo de articulação	Órgãos do SGDCA	Ano				
		2010	2012	2014	2016	2018
Reuniões periódicas	Conselho tutelar	43,4 <sup>1</sup>	32,79	34,43	46,42	48,93
	Cras	41,2 <sup>1</sup>	36,90	41,56	47,44	50,53
	Creas – quando existente	41,5 <sup>1</sup>	45,42	48,51	55,91	59,64
	Unidades educacionais	74,4 <sup>2</sup>	49,23	49,58	-	55,68
	Serviços de saúde	29,4 <sup>3</sup>	28,34	29,48	-	43,20
Troca informações	Conselho tutelar	92,6 <sup>1</sup>	86,31	88,53	91,03	91,27
	Cras	70,1 <sup>1</sup>	76,22	80,47	85,36	87,27
	Creas	51,9 <sup>1</sup>	68,60	73,30	76,59	78,79
	Unidades educacionais	90,6 <sup>2</sup>	78,72	79,64	-	84,77
	Serviços de saúde	80,5 <sup>3</sup>	71,69	73,95	-	83,94
Estudos de caso em conjunto <sup>4</sup>	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 <sup>4</sup>	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

Fontes: Levantamento Nacional, 2010; e Censo Suas 2012, 2014, 2016 e 2018.

Elaboração dos autores.

Notas: <sup>1</sup> Os dados de 2010 não incluem o estado de Minas Gerais.

<sup>2</sup> Apenas escolas.

<sup>3</sup> Exceto saúde mental.

<sup>4</sup> Informações não disponíveis para 2010.

67. A esse respeito, ver Calmon e Costa (2013).





Analisada em seu conjunto, a tabela 29 revela um quadro de crescente articulação entre as unidades de acolhimento e órgãos do SGDCA, apontando para redução do potencial totalizante dessas unidades e para 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 se articula com as unidades de SAIs, destacando-se a realização de atividades em parceria. No conjunto, sobressai-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 a Defensoria Pública, o MP e o Judiciário articularam-se com as unidades de acolhimento em 2012 e 2014. Nota-se, no caso da Defensoria Pública, articulação mais frágil, o que reflete, ao menos em parte, a maior fragilidade institucional das próprias defensorias no território nacional *vis-à-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 esse órgão está bem aquém dos demais.

O Judiciário, por sua vez, 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 destas com esse poder. De fato, considerando-se seu papel legalmente definido,<sup>68</sup> é preocupante que 25% das unidades não contem com o apoio do Judiciário no acompanhamento dos encaminhamentos, 15% não troquem informações com este, e 6% sequer tenham dados de contato. Com efeito, por lei, é diretriz da política de atendimento a

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 (Brasil, 1990, art. 88, inciso VI).

Assim, não obstante os dados indiquem alguma melhoria nos últimos anos, e que em muitos casos há um bom nível de articulação, avaliamos que as unidades de acolhimento seguem insuficientemente integradas ao SGDCA, devendo ser envidados maiores esforços para sua integração. Esses esforços poderiam ser potencializados pelo estabelecimento de protocolos mínimos de entendimento entre as instâncias no nível nacional – Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Conselho Nacional do Ministério Público, Colégio Nacional

68. Conforme alteração posterior, o § 1º do art. 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” (Brasil, 1990, § 1º, art. 19, grifo nosso).



de Defensores Públicos Gerais (Condege), MMFDH, SNAS/MC – para definição de responsabilidades e facilitação da atuação coordenada na ponta.

TABELA 30  
**Articulação com órgãos de justiça (2010, 2012 e 2014)**  
(Em %)

Tipo de articulação	Judiciário			Ministério Público			Defensoria Pública		
	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

Fontes: Levantamento Nacional, 2010; e Censo Suas 2012 e 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. Esse indicador é particularmente importante, pois instituições totais tendem a ignorar a vida civil de seus internos e pôr 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,<sup>69</sup> uma vez que estes se encontram afastados do convívio e dos 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 melhoria significativa no período analisado.

TABELA 31  
**Encaminhamento de acolhidos para a retirada de documentos e discussão de casos com outros profissionais da rede**  
(Em %)

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

Fontes: Levantamento Nacional, 2010; e Censo Suas 2012, 2014, 2016 e 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 realiza-se no cotidiano da unidade por meio de um projeto pedagógico que

69. O dirigente de entidade que desenvolve programa de acolhimento institucional é equiparado ao guardião, para todos os efeitos de direito (Brasil, 1990, art. 92, § 1º).



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 acolhidos. Na medida que participam das rotinas da unidade, cria-se tanto um espaço de escuta, aprendizado e aprimoramento da própria gestão, quanto um espaço pedagógico em que os usuários, consideradas as especificidades etárias, têm 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 na 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

**SAIs que promovem a participação dos acolhidos na organização e na discussão das rotinas (2014, 2016 e 2018)**  
(Em %)

Ano	SAIs
2014	86,85
2016	89,28
2018	93,18

Fontes: Censo Suas 2014, 2016 e 2018.

No segundo nível, espera-se que a unidade considere, em seu planejamento, as particularidades de cada acolhido e que, como consequência disso, mantenham-se prontuários individuais e desenvolva-se um PIA. A elaboração do PIA, previsto no art. 101, § 4º do ECA, significa que a unidade projeta, já desde o momento do acolhimento, o trabalho a ser realizado por esta 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 intermédio do encaminhamento para adoção. Trata-se, portanto, de 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-se suas regras internas e sua relação com o SGDCA, com a comunidade circundante e com as famílias dos acolhidos (Brasil, 2009, p. 48).



TABELA 33

**SAIs que mantêm prontuários individuais e realizam planos individuais de atendimento**  
(Em %)

	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

Fontes: Levantamento Nacional, 2010; e Censo Suas 2012, 2014, 2016 e 2018.

TABELA 34

**Informações contidas no PIA (2012 e 2014)**  
(Em %)

Informações	2012	2014
Dados pessoais do acolhido	-	99,2
Motivo do acolhimento	99,1	99,4
Situação escolar	97,5	98,0
Saúde do acolhido	-	97,7
Acolhimentos anteriores	-	90,3
Encaminhamento para assistência social e outras políticas públicas	95,0	94,4
Comunicação com o 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	-	86,0
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	-	75,0

Fontes: Censo Suas 2012 e 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 sua vez, 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 permitem-nos averiguar, entretanto, que uma série de informações relevantes à elaboração de um plano de atendimento segue 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% destes não registram vínculos comunitários; 11,4% não assinalam relacionamentos intrafamiliares; 14% não planejam a participação da família de origem durante o acolhimento; 13,2% não preveem o acompanhamento da família de origem; e 31,5% não envolvem 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 do 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 do usuário e as situações de vida que geram o afastamento do convívio familiar.

TABELA 35  
**Atividades gerais realizadas pelo SAI**  
(Em %)

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

Fontes: Censo Suas 2012, 2014, 2016 e 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 têm 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 os acolhidos e ao estabelecimento de redes com os atores institucionais do SGDCA 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. Esse modelo, embora não encontre mais guarida na legislação, segue guiando representações e práticas de gestores e trabalhadores da área, afetando a forma como se presta o SAI.



Para captar em que medida as unidades de acolhimento atualmente têm buscado superar essas 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 permitem-nos 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 distintos 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. No 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 SAIs**  
(Em %)

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

Fontes: Levantamento Nacional, 2010; e Censo Suas 2012, 2014, 2016 e 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 pesem 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 podem exigir o atendimento especializado, a exemplo da adoção de faixas etárias para, nos termos das Orientações Técnicas (Brasil, 2009), 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, com uso abusivo de drogas, adolescentes grávidas ou com filhos pequenos, entre outras situações. Nesse sentido, alguns casos podem levar à oferta de serviços para essa faixa etária como estratégia de proteção e melhoria do atendimento, com maior atenção a suas especificidades. Metodologias mais especificamente voltadas às demandas desse público podem ser adotadas. Trata-se de questão candente e que merece um estudo mais aprofundado.<sup>70</sup> 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 SAIs por tipo de frequência de visitas**  
(Em %)

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

Fontes: Levantamento Nacional, 2010; e Censo Suas 2012, 2014, 2016 e 2018.

Com relação à frequência de visitas, chama atenção a redução na proporção de SAIs que não permitem visitas (de 6,9%, em 2010, para 1,8%, em 2018) e o aumento dos que as possibilitam ao menos uma vez por semana (de 83,9%, em 2010, para 89%, em 2018). Ainda assim, mantém-se uma situação em que um de cada dez SAIs não permite visitas semanais de familiares aos acolhidos, e, daqueles que as possibilitam, 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, uma vez que 12,4% dos serviços não permitem visitas de pessoas de fora da família e 21,4% apenas as possibilitam em datas específicas.

70. A respeito da especialização do atendimento em situações que exijam metodologias diferenciadas para atendimento mais qualificado aos acolhidos, sugere-se a leitura do material de Torquato *et al.* (2020).



TABELA 38

**Facilidade de acesso aos SAIs: distância, transporte público e indicadores de acessibilidade predial (Em %)**

Facilidades de acesso	2012 <sup>(2)</sup>	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 da ABNT <sup>1</sup>	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

Fontes: Censo Suas 2012, 2014, 2016 e 2018.

Nota: <sup>1</sup> ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas.

<sup>2</sup> O Censo Suas de 2012 não coletou informações sobre a adequação à ABNT das estruturas de favorecer a acessibilidade.

Com relação ao acesso às unidades dos SAIs, 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%,<sup>71</sup> em 2018; os banheiros adaptados existiam em 15,8% das unidades em 2012 e em 38,9%, em 2018. Ademais, a comparação dos dados de 2016 e 2018 sugerem ampliação da acessibilidade com qualidade, segundo as normas da ABNT. Ainda assim, cabe notar que parcela muito significativa dos SAIs segue tendo limitações importantes nesse quesito. É importante frisar, entretanto, que muitos destes funcionam em edificações que são 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.<sup>72</sup> A tabela 39 revela um progressivo aprimoramento 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. Esse crescimento foi contínuo ao longo dos anos, concomitante à melhoria 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 visita da equipe técnica à família do acolhido se tornou uma atividade realizada por praticamente todos os serviços.

71. O dado é um somatório das opções de resposta correspondente em 2018.

72. Agradecemos a Juliana Pereira e Cinthia dos Santos por nos chamarem a atenção a esse aspecto.





TABELA 39  
**Atividades de promoção da convivência comunitária**  
(Em %)

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

Fontes: Levantamento Nacional, 2010; e Censo Suas 2012, 2014, 2016 e 2018.

TABELA 40  
**Atividades de promoção da convivência familiar**  
(Em %)

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

Fontes: Censo Suas 2012, 2014, 2016 e 2018.

## 7.2 Provisoriade da permanência e acompanhamento do desligamento

Para analisarmos a provisoriade da permanência e o acompanhamento do desligamento, o Censo Suas fornece-nos, 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 seis anos. A tabela 41 apresenta a proporção de acolhidos por tempo de permanência para os anos selecionados.

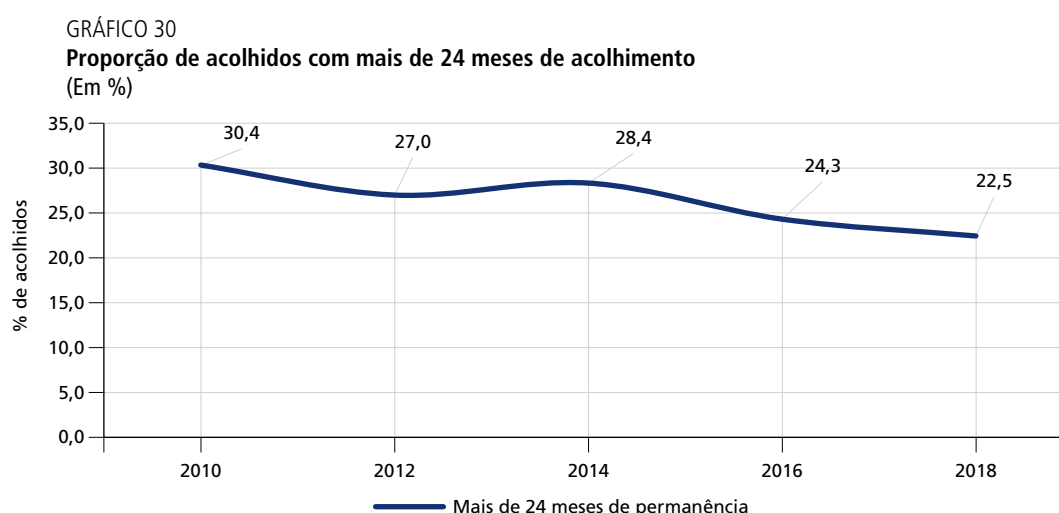
TABELA 41  
**Acolhidos por tempo de permanência**  
(Em %)

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
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fontes: Levantamento Nacional, 2010; e Censo Suas 2012, 2014, 2016 e 2018.



Os dados revelam dinâmica de redução contínua, mas modesta, no tempo de acolhimento institucional. Observam-se, ao longo dos anos, crescimento contínuo da proporção de acolhidos com tempo de permanência inferior a um ano e 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 reduziu-se a dezoito meses;<sup>73</sup> infelizmente, não temos dados desagregados por dezoito meses, o que, em vista da mudança legislativa, deveria ser incorporado ao Censo Suas. De qualquer sorte, a tendência ao longo da década é salutar. Mas cabe ressaltar o quanto ainda resta a avançar nesse quesito, uma vez que permanências muito longas continuam sendo práticas corriqueiras. O gráfico 30 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%.



Fontes: Levantamento Nacional, 2010; e Censo Suas 2012, 2014, 2016 e 2018.

Dada a centralidade desse indicador (tempo de permanência da criança no serviço) para o monitoramento e o aprimoramento do serviço de acolhimento institucional, haja vista o princípio da provisoriedade, a tabela 42 apresenta uma análise preliminar de características dos SAIs com tempo médio de acolhimento mais alto. Para tanto, calculamos uma estimativa<sup>74</sup> para cada faixa de tempo de permanência, apresentadas na tabela 41. Mesmo considerando que a duração do 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.

73. "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" (Brasil, 1990. art. 19, § 2º).

74. Em que 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 seis anos, há 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 (Silva, 2004), que trazem a distribuição de acolhidos por tempo, mas, no momento, considera-se mais proveitoso avançar no cálculo de um indicador de desinstitucionalização – a ser apresentado na próxima subseção.



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 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.

O teste de hipóteses indicou correlação entre tempo de acolhimento e a realização de certas atividades. Na tabela 42, quanto mais próxima de 0.000 for a significância (p), maior a correlação estatística entre a não realização de determinadas atividades e alto tempo de acolhimento. Destacam-se a alta correlação entre a longa permanência e a não realização de visitas domiciliares às famílias dos acolhidos, reuniões com grupos de famílias, atendimento psicossocial individualizado e acompanhamento escolar. Por contraste, serviços que oferecem esses tipos de atendimento e atividades estão mais correlacionados a acolhimentos com tempo de permanência menor.

Chama atenção também a relação entre a participação dos acolhidos na discussão das rotinas da unidade e a duração do acolhimento. Assim como entre esse indicador e as atividades de acompanhamento dos egressos após seu desligamento do serviço. Unidades que não sabem sequer se alguém faz esse acompanhamento têm tempo de permanência maior, como aponta o teste de hipóteses. Esses dados sugerem que o investimento em ações de apoio aos acolhidos e às suas famílias por parte das equipes técnicas das unidades 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.

TABELA 43

**Tempo médio de acompanhamento de acolhidos após o desligamento (2014, 2016 e 2018)**  
(Em %)

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

Fontes: Censo Suas 2014, 2016 e 2018.

Com relação à questão *quem?*, observamos que, por vezes, é o próprio SAI que 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 tendência de crescente participação do próprio serviço e dos Creas nesse acompanhamento, o que é desejável



e converge com as Orientações Técnicas (Brasil, 2009). O serviço de acolhimento, por ter contato mais estreito com as crianças e/ou adolescentes que ficaram sob sua guarda – e, idealmente, com suas famílias –, poderia contribuir com os Creas no acompanhamento após o desligamento, mantendo-se sempre como referência na vida dos meninos e meninas que lá passaram grande parte de suas vidas. No entanto, a responsabilidade institucional de acompanhamento dos egressos poderia ser atribuída aos Creas que, no Suas, já têm a atribuição de acompanhar e orientar famílias e indivíduos na direção do fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e sociais.

Quanto ao Creas, chamam 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 admitirmos apenas os municípios com Creas, o percentual de acompanhamento era de 60,9%, em 2012, e 72,8%, em 2018. Por seu turno, esse crescimento pode estar relacionado com a própria expansão do número dessas unidades nos territórios ao longo dos anos. Além disso, tal crescimento se faz concomitante à estabilidade dos indicadores de acompanhamento por parte dos Cras, indicando uma crescente preferência por esse 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**  
(Em %)

Acompanhamento do acolhido	2010 <sup>1</sup>	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

Fontes: Levantamento Nacional, 2010; e Censo Suas 2012, 2014, 2016 e 2018.

Nota: <sup>1</sup> Apenas para saída por maioria.

### 7.3 Proposta de indicador de avaliação do PNCFC: taxa de desinstitucionalização – ou desligamento

O Censo Suas de 2016 e 2018 incluiu, além de uma questão relativa ao número de acolhidos, duas questões relativas ao fluxo de saída do SAI ao longo de doze meses. Seja essa 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-se 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, esses 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 doze 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 certo nível de erro no dado de base e, portanto, certo nível de “ruído” estatístico em qualquer análise realizada por meio desse indicador. Esse 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 apenas um índice 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 desse fenômeno que consideramos de especial relevância. Julgamos ser esse 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 doze meses;  $S$ , o número de crianças/adolescentes do SAI que foram encaminhadas à adoção ou a famílias substitutas nos últimos doze meses; e  $A$ , o número de crianças/adolescentes acolhidos no serviço no momento, temos:

$$D_i = \frac{F_i + S_i}{A_i} \quad (1)$$

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 destes 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 trinta crianças ao longo do ano, o que resultaria em taxa de 3.000%. Sendo assim, excluímos os *outliers* com base na abrangência interquartis.<sup>75</sup> Para o cálculo do indicador geral, por sua vez, devemos dar o mesmo valor para cada criança e adolescente acolhido. Em suma, temos de dar a cada SAI o peso correspondente ao seu número de acolhidos. O resultado é apresentado na tabela 45.

75. Ver Hoaglin et al. (1986). Foram utilizados os dados preliminares do Censo Suas 2018, uma vez que os novos dados apresentaram inconsistências.



TABELA 45  
Taxa de desinstitucionalização e estatísticas descritivas (2018)<sup>1</sup>

N	Válidos (acolhidos)	27.972
	Missing (acolhidos excluídos da análise)	2.850
	Válidos (unidades)	2.302
	Missing (unidades excluídas)	545
Média		0,60
Mediana		0,50
Moda		0,00
Desvio padrão		0,45
Mínimo		0,00
Máximo		1,94
Percentis	10%	0,07
	20%	0,20
	25%	0,25
	30%	0,30
	40%	0,40
	50%	0,50
	60%	0,65
	70%	0,80
	75%	0,90
	80%	1,00
	90%	1,25
	95%	1,50
	99%	1,81

Fontes: Censo Suas 2016 e 2018.

Nota: <sup>1</sup> 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.<sup>76</sup> O mais relevante aqui é observar que temos uma variação muito grande nas práticas de acolhimento e desligamento no território nacional, inclusive quando excluídos os casos extremos. Muitos fatores podem estar relacionados a essa 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 essa relação é suficientemente conhecida, o teste de hipótese serve para validar o indicador, que se mostra sensível à captação da relação apesar de os dados serem de tipo ecológico.<sup>77</sup>

76. 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 anteriormente. No momento, não vemos utilidade para esse cálculo, de sorte que apenas apontamos a possibilidade de fazê-lo.

77. 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 apenas poderia ser resolvido por meio do uso de microdados dos próprios acolhidos, algo que somente temos disponível para 2010. Uma solução possível para o Censo Suas seria incluir uma questão concernente ao retorno de ex-acolhidos para acolhimento.



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 correlação significativa<sup>78</sup> 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 recebem crianças. Entre as crianças, as maiores taxas estão naquelas que atendem à primeira infância e, em especial, o público de 0 a 2 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 a 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 provam 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 SAI, recomenda-se que seja feito estudo específico sobre seus condicionantes institucionais.

## 8 PERFIL DOS ACOLHIDOS<sup>79</sup>

As pesquisas do Ipea-Conanda (Silva, 2004) e da Fiocruz-MDS (Assis e Farias, 2013), adotadas como referência para a análise deste relatório, trazem seções específicas sobre o perfil de 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.<sup>80</sup>

78. 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.

79. Na ausência de outras informações, esta seção analisará 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.

80. Disponível em: <<https://bit.ly/3cW5w00>>. Acesso em: 29 abr. 2020.



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 coletadas 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 e contribui para a maior exposição de crianças e adolescentes pobres à violência e à violação de direitos. Por esta razão, crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social apresentam tendência maior de viverem 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%, eram razões relacionadas 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 de crianças e adolescentes, poderiam ter condições de atuar na matriz da institucionalização dessa população, sobretudo na prevenção do afastamento do convívio familiar.

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 art. 23 do ECA. Após dezesseis 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 à altura da demanda. Assim seria importante capturar as informações sobre motivos do acolhimento por meio do respectivo prontuário. A integração do Prontuário Suas – Acolhimento com o CadÚnico é muito importante para ter um retrato mais real se essas famílias estão acessando políticas de enfrentamento à pobreza. Além disso, é importante que a inclusão no CadÚnico 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 Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi), 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 garantam a convivência familiar e comunitária. A ampliação do acesso das famílias dos acolhidos a programas, projetos e benefícios ofertados pelo Suas, articulada com outras políticas públicas, é fundamental para a superação das situações de risco social e violação de direitos vivenciados. Nesse sentido, cabe registrar que, como analisado anteriormente, se verifica, progressivamente, ampliação da articulação entre os serviços de acolhimento, os Cras e os Creas.

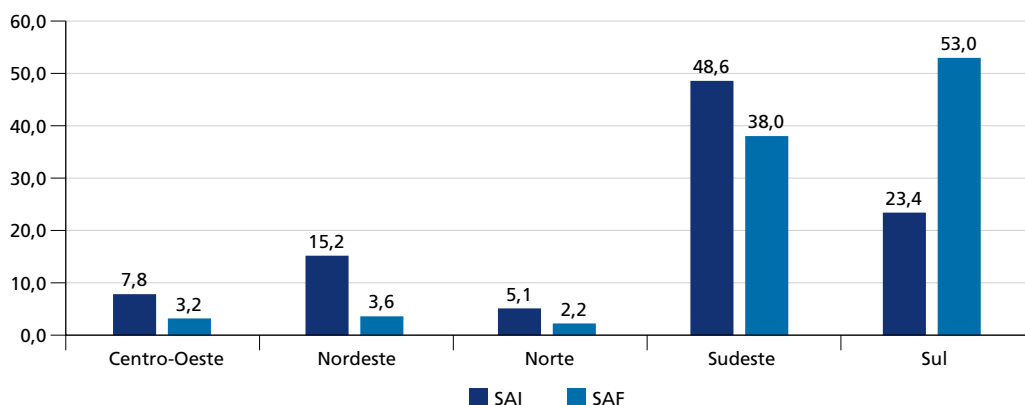




### 8.1. Quantos são e onde estão

Em 2018, o Censo Suas encontrou 33.032 crianças e adolescentes afastados do convívio familiar sob medida de proteção de acolhimento, conforme o art. 101, incisos VI e VII do ECA. Destes, 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 31, a maior parte dos meninos e meninas acolhidos, tanto na modalidade institucional como familiar, estava nas regiões Sudeste e Sul. Juntas, essas duas regiões concentravam 72% de crianças e adolescentes sob medida protetiva de acolhimento institucional e 91% em acolhimento familiar. A participação das demais regiões é bem menor. 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 31  
Distribuição de acolhidos em SAIs e SAFs – Grandes Regiões (2018)  
(Em %)



Fonte: Censo Suas 2018.

Para fins de contextualização, retomamos aqui a análise realizada na subseção 4.1.1 deste relatório (tabela 2), a qual mostrou que as regiões do país variam muito em relação à taxa de acolhidos por 100 mil crianças e adolescentes de 0 a 17 anos.<sup>81</sup> Em 2018, a taxa nacional era de 59,1 acolhidos para cada 100 mil habitantes de 0 a 17 anos. Por sua vez, na região Sul, essa 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.

81. Indicadores como a taxa por 100 mil são proporcionais ao tamanho da população de crianças e adolescentes nas regiões e permitem melhores comparações entre elas. Vale lembrar que esse indicador foi calculado apenas para acolhimento institucional.



## 8.2 Idade e sexo

Entre as crianças e adolescentes acolhidos em 2018, mais da metade estão nos grupos etários de 6 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 (0 a 5 anos) – com 37,9% dos acolhidos nessa faixa etária –, enquanto nas unidades institucionais essa proporção é de 26%. De outro lado, os SAIs acolhem proporcionalmente mais adolescentes de 12 a 17 anos – com 42,5% dos acolhidos nessa faixa etária. Já, entre aqueles em acolhimento familiar, apenas 33,6% são adolescentes. Essa distribuição de acolhidos entre ambas as modalidades traz à tona a necessidade de atentar-se 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 os regulamentos vigentes, deve-se priorizar a oferta do acolhimento familiar para o público de primeira infância.

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

Fonte: Censo Suas 2018.

Apesar de a 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 SGDCA falhou em não conseguir reintegrá-los às famílias de origem ou em encaminhá-los para famílias substitutas.



Como analisado anteriormente, quando se trata do serviço de repúblicas para jovens de 18 a 21 anos, muitos gestores têm dificuldades em promover o desligamento dos acolhidos porque não têm onde acomodar os egressos, uma vez que os serviços na modalidade repúblicas não estão disponíveis para todos que destes 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 PBF e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), e a outros programas e benefícios ofertados pelo Suas, além da adoção de estratégias para o fortalecimento da autonomia e a preparação gradativa para o desligamento do serviço de acolhimento.

Do total das crianças e adolescentes de 0 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 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 SAIs e SAFs

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

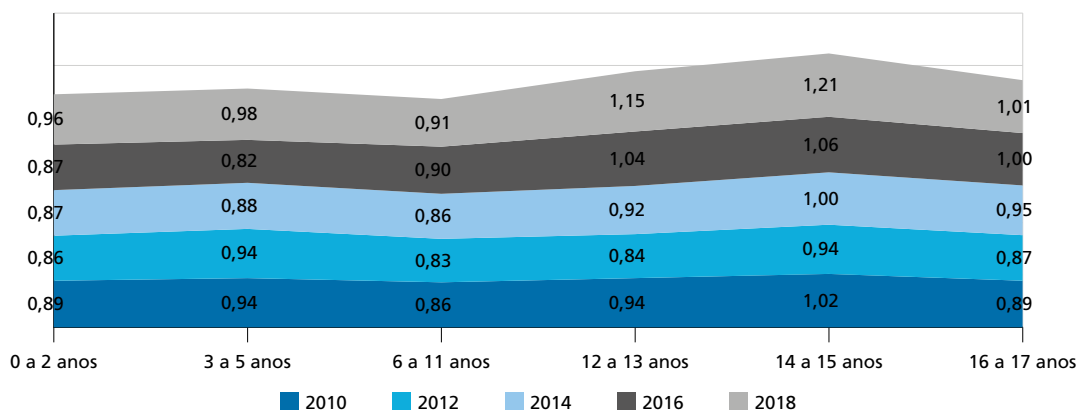
Fontes: Levantamento Nacional, 2010; e Censo Suas 2011, 2012, 2014, 2016 e 2018.

O gráfico 32 mostra a razão de sexo<sup>82</sup> da população de crianças e adolescentes acolhidos por grupo de idade para 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.

82. 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.



GRÁFICO 32  
Razão de sexo das(os) meninas(os) acolhidas(os) – Brasil



Fontes: Levantamento Nacional, 2010; e Censo Suas 2011, 2012, 2014, 2016 e 2018.

É importante registrar que a tendência de feminização da população de acolhidos, se confirmada, é 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 essa informação. Como as violências física e sexual contra meninas são elevadas a partir de 12 anos, poderia pensar-se que a maior tendência de meninas nos serviços de acolhimento tenha relação com a maior identificação dessas situações – pela atuação da rede de proteção, pela notificação compulsória, pelas políticas de saúde, educação e assistência social, pelas delegacias especializadas, pelos órgãos de defesa de direitos e pela denúncia, que tem sido muito estimulada nos últimos anos, a partir da contribuição do Disque 100.<sup>83</sup>

### 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 33 mostra que, mesmo com alguma redução, 14% dos acolhidos em SAIs (4.416) encontravam-se nessa situação em 2018. No caso do acolhimento familiar, esse problema é menor, alcançando 3,9%. Com exceção de crianças e adolescentes ameaçados de morte,<sup>84</sup> 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, bem como o exercício do direito à convivência familiar e comunitária tão caros ao ECA e essenciais ao desenvolvimento da criança e do adolescente.

83. Trata-se de canal para registrar denúncias de violações de direitos humanos disponibilizado pela Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos. Ver *Relatório 2019*, disponível em: <<https://bit.ly/36zHVmn>>.

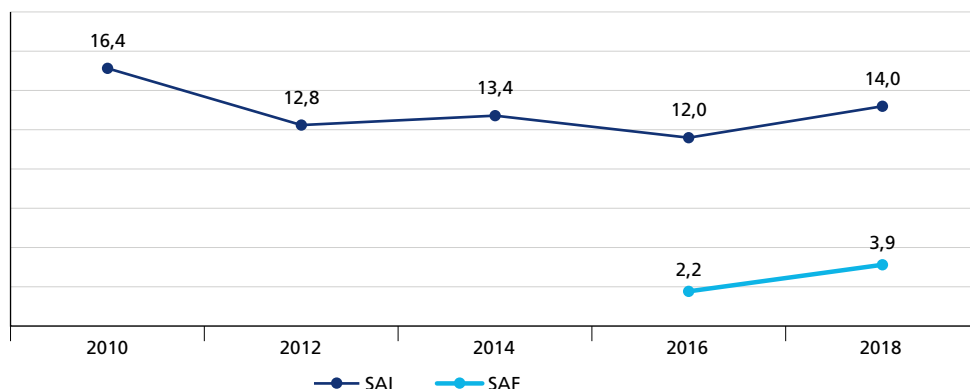
84. Note-se que Ferraz *et al.* (2014, p. 277) indicam como uma dificuldade pungente na implementação do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM) do Rio de Janeiro é, exatamente, “a ausência de um abrigo temporário para receber estes ameaçados ou a impossibilidade de mudança da família do local onde foi feita a ameaça”.



GRÁFICO 33

**Acolhidos encaminhados de outros municípios – SAIs, SAFs e Brasil<sup>1</sup>**

(Em %)



Fontes: Levantamento Nacional, 2010; e Censo Suas 2012, 2014, 2016 e 2018.

Nota: <sup>1</sup> Não há dados disponíveis para SAFs em 2012 e 2014.

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 *deficit* 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 (Brasil, 2009). Ademais, vale lembrar, essa modalidade de acolhimento não requer investimentos em estrutura física, mas em equipes técnicas para mobilizar, selecionar, 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, a identidade e orientação sexuais, à equidade de gênero e às particularidades das condições físicas, sensoriais e mentais. Nesse sentido, as Orientações Técnicas (Brasil, 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 se constituir em motivo de discriminação ou segregação (Brasil, 2009, p. 63).



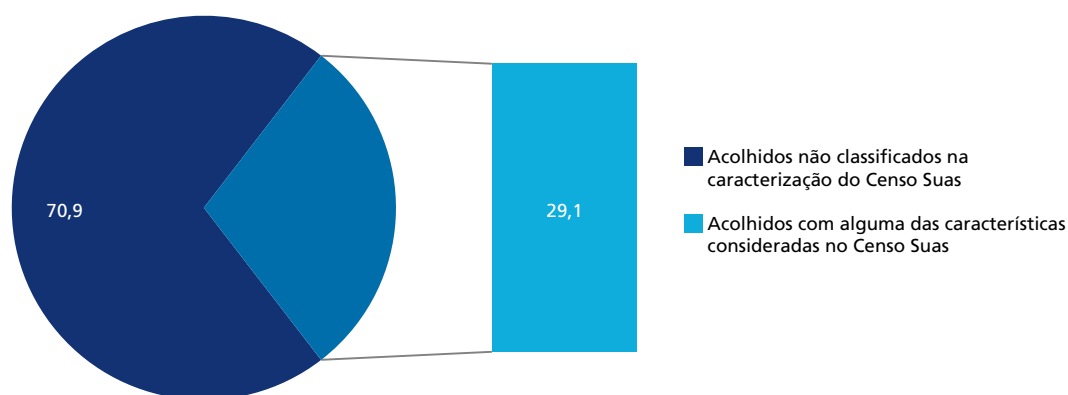
É desejável que as unidades de acolhimento destinadas à proteção da infância e da adolescência atendam em caráter universal qualquer pessoa com menos de 18 anos. As especificidades, caso existam, devem ser motivadas pela possibilidade de atenção diferenciada a vulnerabilidades específicas – ou seja, 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 a 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 0 a 17 anos. Esse segmento constitui mais de 90% dos acolhidos em todos os anos analisados. Em 2018, por exemplo, apenas 4% do total de acolhidos tinham 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 34

**Acolhidos com alguma das características identificadas pelo Censo Suas – Brasil (2018)**

(Em %)



Fonte: Censo Suas 2018.

Na tabela 50, chama 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,<sup>85</sup> o que mostra a importância de estreitar a relação dos serviços de acolhimento com a rede de saúde.

85. Por haver sobreposição entre todas as características dos acolhidos, incluindo-se o tipo de deficiência (física e intelectual).



TABELA 50  
Acolhidos com alguma das características mencionadas no Censo Suas – Brasil<sup>1</sup>

Características dos acolhidos	2012		2014		2016		2018	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
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 e 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	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>34.940</b>	<b>-</b>	<b>35.525</b>	<b>-</b>	<b>32.592</b>	<b>-</b>	<b>31.640</b>	<b>-</b>

Fontes: Censo Suas 2012, 2014, 2016 e 2018.

Nota: <sup>1</sup> As porcentagens apresentadas nessa tabela se referem ao total de pessoas acolhidas em SAIs.

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 subseção 7.1 deste relatório –, em 2018, apenas 30,4% dos serviços contavam com rotas acessíveis aos espaços coletivos e dormitórios e apenas 23% destes 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 – nesse último caso, sem variações significativas entre 2010 e 2018 –, o serviço de acolhimento deve poder contar com suporte da rede de saúde mental no Centro de Atenção Psicossocial (Caps)<sup>86</sup> ou, onde houver, o Centro de Atenção Psicossocial Infanto-juvenil (CAPSi),<sup>87</sup> 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.

86. 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 por meio de ações intersetoriais e oferecendo suporte à atenção à saúde mental na rede básica de saúde.

87. 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 determinarem as parcerias necessárias com as redes de saúde, educação e assistência social ligadas ao cuidado da população infanto-juvenil.



Nota-se na tabela 50 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 esse subgrupo, os cadastros de crianças e adolescentes desaparecidos devem ser consultados. Nessas 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 estratégia de sensibilização para o acolhimento no serviço e a construção de vínculo de confiança com este. 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, entre outros aspectos (Brasil, 2009).<sup>88</sup>

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 CNAS nº 18/2014 estabelece que os adolescentes em cumprimento 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 Paefi e no Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif).

## 9 CONCLUSÃO

Catorze anos após a publicação do PNCFC e trinta 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 SAIs; além da existência de mecanismos de monitoramento dos serviços, que realizam, entre outros atributos, 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-se, entre outros, o Suas, o sistema de Justiça e das organizações e atores 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 integraram a PNAS em 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.

88. 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.





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 de crianças e adolescentes acolhidos. O Censo Suas traz poucas informações sobre as características destes, 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 essa população no âmbito de suas famílias e na comunidade em que vivem.

Em 2018, mais da metade dos acolhidos tinha entre 6 e 15 anos de idade, sendo que 27,48% estavam no grupo etário de 6 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 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, em 2018. Apesar de mais de 80% das unidades de acolhimento terem declarado que recebem crianças e adolescentes com deficiência, apenas cerca de um terço destas contava 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, igualmente, 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 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 este 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 (Brasil, 2009) e resoluções de reordenamento e regionalização, de 2013. As fontes primárias de informação consistiram nos bancos de dados do Censo Suas para 2012, 2014, 2016 e 2018, ao que se somaram, quando possível, dados do Levantamento Nacional de 2010 (Assis e Farias, 2013).

Em termos institucionais, temos que as diretrizes de cada modalidade de acolhimento (abrigos/casas-lares, família acolhedora e repúblicas) 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.

## 9.1 Acolhimento familiar para crianças e adolescentes

No caso dos SAFs, os avanços logrados a partir do PNCFC são bem mais tímidos que os resultados do reordenamento do acolhimento institucional. Os progressos mais significativos desse tipo de serviço restringiram-se 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 SAFs 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 SAFs encolheu-se nos anos seguintes, alcançando em 2018 um patamar não muito superior ao de 2010. A distribuição regional dos SAFs também segue desigual, com mais de 80% da oferta nas regiões Sudeste e Sul, sendo que 45,3% apenas na região Sul.

Portanto, um dos principais desafios a serem enfrentados no processo de atualização do PNCFC consiste justamente em ampliar o modelo de atendimento em acolhimento institucional para o acolhimento familiar (Pereira, Neris e Melo, 2019), de modo a reduzir o hiato entre a lei e a realidade. Esse 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,



especialmente em municípios de pequeno porte, nos quais o acolhimento familiar ainda não conquistou aderência da rede socioassistencial.

## 9.2 Acolhimento institucional para crianças e adolescentes

O reordenamento do serviço de acolhimento institucional tem mudado sua face. Se antes era predominantemente oferecido por OSCs, têm cada vez mais se sobressaído as ofertas públicas laica (74,8%) e governamental (53%).<sup>89</sup> O abrigo institucional continua a modalidade mais frequente, contemplando 71,8% dos SAIs 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 desses 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 a 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 SAIs já havia se iniciado entre 2010 e 2012 (de 15,2 para 14), logo após a publicação das Orientações Técnicas (Brasil, 2009) e um pouco antes da ampliação do incentivo financeiro ao processo de reordenamento, que somente 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 taxa de incidência do serviço – medida pela taxa de acolhidos por 100 mil habitantes (de 0 a 17 anos) – reduziu-se 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 definidas pelo ECA (art. 101, § 1º). 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 habitantes (de 0 a 17 anos) – se 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 cinquenta vagas por 100 mil habitantes 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 SAIs possuem oferta inferior a esse patamar.

Se a quantidade de SAIs aumentou em todas as regiões, a média nacional de acolhidos por esse tipo de serviço tem caído gradualmente, passando de 15,2, em 2010, para 10,6, em 2018. Ademais, verifica-se 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 na região Sudeste.

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



Duas tendências são, portanto, observadas no período analisado: tanto os novos serviços estão operando com capacidade inferior ao limite atribuído pelas Orientações Técnicas (Brasil, 2009), como 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, inciso III do ECA).

Todavia, em que pesem os inequívocos avanços, permanecem desafios a serem enfrentados por ocasião da revisão do PNCFC. A distribuição dos SAIs 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 SAIs estejam nas regiões Nordeste (+129,4%) e Norte (+95,1%), seu *deficit* em relação às demais regiões ainda é significativo, fazendo-se necessário repensar estratégias que ampliem a cobertura da oferta de serviços de acolhimento nesses territórios, as quais não devem estar descoladas da necessária ampliação 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, entre 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; ii) eventuais dificuldades enfrentadas pelos serviços de acolhimento na promoção da reintegração familiar via família de origem ou adoção; e iii) efetiva disponibilidade da oferta de serviços de acolhimento no território perante a demanda apresentada.

A estratégia de regionalização é outro aspecto do reordenamento que merece ser revisto. A partir de 2013, a gestão estadual responsabilizou-se por organizar a oferta de serviços de acolhimento para municípios sem oferta própria suficiente para atender à própria demanda. Antes disso, em 2010, os governos estaduais chegaram a ofertar 86 SAIs próprios, com 1.275 acolhidos, operados em vinte UFs. No entanto, em 2018, havia apenas 22 serviços estaduais, com 508 acolhidos, restritos a oito estados. Ou seja, além de desincumbirem-se da oferta própria de SAIs, 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 SAIs 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 dez 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 caracteriza-se pela maior frequência na promoção de atividades como a orientação familiar, a reunião com grupo de famílias e a visita 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 SGDCA. 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 sua vez, 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 e os serviços de educação e de saúde de forma geral.

Ainda assim, as unidades de acolhimento seguem insuficientemente integradas ao SG-DCA como um todo. Devem ser envidados maiores esforços para sua integração, os quais poderiam ser potencializados pelo estabelecimento de protocolos mínimos de entendimento entre as instâncias no nível nacional (CNJ, CNMP, Defensoria Pública da União – DPU, MMFDH e SNAS/MC), com o objetivo de definir responsabilidades e de facilitação da atuação coordenada na ponta, inclusive com intercâmbio de dados e informações, como apontado anteriormente. É digno de nota, particularmente, a articulação com o Creas, tanto pelo crescimento observado nos últimos anos nos contatos entre SAIs 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 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 PIAs destacam-se 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% destes 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.

Sobre o tempo de acolhimento de crianças e adolescentes, alguns achados se destacam. Em primeiro lugar, observa-se que, ao longo dos anos, há crescimento contínuo da proporção de acolhidos com tempo de permanência inferior a um ano, assim como queda progressiva daqueles acolhidos por mais de dois anos. Em segundo lugar, constata-se que existe correlação entre um menor tempo de acolhimento e a realização, pela unidade, de certas atividades. Entre estas, destacam-se: i) as visitas domiciliares às famílias dos acolhidos; ii) a realização de reuniões com grupos de famílias; iii) o atendimento psicossocial individualizado; iv) o acompanhamento escolar; e v) a participação dos acolhidos na discussão das rotinas da unidade. Nota-se, por fim, uma correlação entre tempo médio de permanência na unidade e o acompanhamento dos acolhidos após seu desligamento. Unidades que não realizam e/ou não sabem se esse acompanhamento é realizado por alguma outra instituição ou órgão têm tempo de permanência maior.

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. Com relação ao tempo, observa-se que 73,7% afirmaram acompanhar os acolhidos por um período médio de seis meses em 2018. Esse resultado converge – e ao mesmo tempo pode ser reflexo do – para o respeito ao parâmetro proposto pelas Orientações Técnicas do serviço (Brasil, 2009). Finalmente, ainda sobre o acompanhamento após o desligamento, é importante mencionar que parte dos gargalos existentes



nesse tipo de atividade poderiam ser contornados com a integração de informações de bases de dados do MC (Prontuário Suas – Acolhimento e CadÚnico) e do CNJ (SNA). Dessa maneira, seria possível contar com uma ferramenta ágil e prática de monitoramento das trajetórias das crianças e dos adolescentes acolhidos, além da identificação de fatores que podem favorecer ou dificultar a retomada exitosa do convívio familiar – pela reintegração familiar ou adoção.

Para além de adentrar as especificidades do acolhimento institucional ou familiar de crianças e adolescentes afastados da convivência com a família de origem, vale registrar, enfim, a cobertura significativa alcançada por esses 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 SAIs. Alguns (167) ofereciam apenas SAFs. 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 cinquenta vagas para cada 100 mil habitantes de 0 a 17 anos (medido apenas para SAIs 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 e 2018. Apontar estratégias para fazer chegar o serviço de acolhimento de crianças e adolescentes aos 19,7% da população que residem nesses municípios restantes é, desse 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.

### 9.3 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 trinta unidades desse serviço em todo o Brasil. Somente 19 municípios ofertavam essa modalidade, que estavam presentes em apenas nove 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 (Brasil, 2009), aprovadas em 2009 pelo Conanda e pelo CNAS, e com as necessidades de proteção desses jovens. Apesar de as Orientações Técnicas destacarem não ser necessária a instalação de repúblicas em municípios com demanda insuficiente, estas também estabelecem 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, em que 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 nos quais se encontram acolhidos os jovens maiores de 18 anos, inviabilizando a transferência deles. 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 deles e, com isso, contribuir para 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 àqueles 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-se 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 alcançado a autonomia para se autossustentarem, 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 SGDCA 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 pelo 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 dessas 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-se os motivos para o acolhimento, não estão disponíveis no Censo Suas, de sorte que seria relevante a integração de registros administrativos já disponíveis, como: i) o Prontuário Suas –Acolhimento; ii) o SNA, sob guarda do CNJ; e iii) o CadÚnico para programas sociais. Também cabe a realização de levantamentos específicos sobre segmentos dos acolhidos, como as realizadas por CNMP (2013) ou a idealizada pelo CMDCA de Curitiba-PR (Januário, Mottin e Provenzano, 2017). Nesse sentido, a busca da interoperabilidade das bases e, a partir disso, a criação de sistemas de indicadores nacionais podem contribuir para a 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; as condições que levam ao rompimento dos vínculos, a reintegração ao convívio familiar e a tomada de decisão pela colocação em adoção; os 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, ainda 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, independentemente do porte. Para tanto, é necessária a continuidade dos processos de regionalização e 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 que se investe na participação dos acolhidos na vida comunitária e no fortalecimento da autonomia, bem como 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 os 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.

Este 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 tanto da continuidade do investimento e do aprimoramento de serviços e benefícios socioassistenciais, quanto da atuação e do aprimoramento das demais políticas que integram o SGDCA e do sistema de Justiça.





## REFERÊNCIAS

- ASSIS, S.; FARIAS, L. O. (Orgs.). **Levantamento nacional das crianças e adolescentes em serviço de acolhimento**. São Paulo: Hucitec, 2013. 367 p.
- BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 13 jul. 1990.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 7 dez. 1993. Disponível em: <<https://bit.ly/3fSTdDs>>. Acesso em: 23 jun. 2020.
- \_\_\_\_\_. 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: CRA/Ministério da Assistência Social, 2003.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: SNAS, 2005a.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma operacional básica – NOB/Suas**. Brasília: MDS, 2005b.
- \_\_\_\_\_. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Conselho Nacional de Assistência Social. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. Brasília: SEDH/PR, 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/MDS, jun. 2009.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal); a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008; e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012. **Diário Oficial União**, Brasília, 8 mar. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2zWcm-Fm>>. Acesso em: 23 jun. 2020.
- \_\_\_\_\_. 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. **Diário Oficial União**, Brasília, 22 nov. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3eEjIfG>>. Acesso em: 23 jun. 2020.
- CALMON, P.; COSTA, A. T. M. Redes e governança das políticas públicas. **RP3: Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, n. 1, p. 1-29, jul. 2013.
- 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/2Vc8S-pB>>. Acesso em: 23 jun. 2020.
- CORES, G. H. **Reordenamento Institucional**: um estudo comparativo. 2014. Monografia (Especialização) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2014.
- FERRAZ, J. D. *et al.* 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**, v. 15, n. 2, p. 277-286, 2012.



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

GOFFMAN, E. **Manicômios, prisões e conventos**. São Paulo: Ed. Perspectiva, 2003.

HOAGLIN, D. C.; IGLEWITZ, B.; TUKEY, J. W. Performance of some resistant rules for outlier labeling. **Journal of the American Statistical Association**, v. 81, n. 396, p. 991-999, 1986.

JANUÁRIO, E. M. U.; MOTTIN, F.; PROVENZANO, M. H. **Diagnóstico da realidade social da infância e juventude do município de Curitiba**. 1. ed. Curitiba: Núcleo Criativo Pánel, 2017. v. 2. Disponível em: <<https://bit.ly/3opkDWt>>.

LEITE, C. C. Da doutrina da situação irregular à doutrina da proteção integral: aspectos históricos e mudanças paradigmáticas. **Juizado da Infância e da Juventude**, ano 3, v. 5, p. 9-24, mar. 2005.

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

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Diretrizes de cuidados alternativos à criança**. [s.l.]: ONU, 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/3fd9Day>>. Acesso em: 29 abr. 2020.

PEREIRA, J. M. F.; NERIS, M. S. M.; MELO, A. A. C. A. O direito à convivência familiar e comunitária na agenda pública no Brasil. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE ACOLHIMENTO FAMILIAR, 3., 2019, Campinas, São Paulo. **Anais...** Campinas: Paulus Editora, 20-23 nov. 2019.

SILVA, E. R. A. **Os filhos do governo: a formação da identidade criminosa em crianças órfãs e abandonadas**. São Paulo: Ática, 1997.

——— (Org.). **O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil**. Brasília: Ipea; Conanda, 2004.

TJSP – TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Relatório do levantamento: adolescentes em situação de acolhimento institucional que irão completar a maioridade**. São Paulo: TJSP, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2NqqDxj>>. Acesso em: 23 jun. 2020.

TORQUATO, M. *et al.* (Orgs.). **Subsídios: orientações metodológicas para acolhimento de crianças e adolescentes em situação de rua**. Brasília: O Pequeno Nazareno; Conanda, 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**. Belo Horizonte: Núcleo Observatório de Custos e Economia da Saúde; Faculdade de Ciências Econômicas, 2018.

YÁNEZ, J. L. **Os desafios do marco legal para a primeira infância**. Brasília: Segraf, 2016. p. 86-88.





Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/?codArquivoTeor=2384107>

## **Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

### **EDITORIAL**

#### **Chefe do Editorial**

Reginaldo da Silva Domingos

#### **Assistentes da Chefia**

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elías de Souza

#### **Supervisão**

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

#### **Editoração**

Aeromilson Trajano de Mesquita

Anderson Silva Reis

Cristiano Ferreira de Araújo

Danielle de Oliveira Ayres

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

#### **Capa**

Andrey Tomimatsu

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

*The manuscripts in languages other than Portuguese  
published herein have not been proofread.*

#### **Livraria Ipea**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/?codArquivoTeor=2384107>



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/?codArquivoTeor=2384107>

---

Composto em adobe garamond pro 11,5/13,8 (texto)  
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)  
Brasília-DF

---



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/?codArquivoTeor=2384107>



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/?codArquivoTeor=2384107>

## **Missão do Ipea**

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

---







4082156



00135.231323/2023-12



Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania  
Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente  
Gabinete da Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

OFÍCIO Nº 119/2024/GAB.SNDCA/SNDCA/MDHC

Brasília, na data da assinatura.

À Senhora,  
MARINA BASSO LACERDA  
Chefe de Gabinete Ministerial

**Assunto: Requerimento de Informação nº 3.036/2023.**

1. Manifestamo-nos em ao Ofício-Circular nº 902 ([4040613](#)), procedente do Gabinete Ministerial, que remete Ofício 1ªSec/RI/E/nº 546 ([4040236](#)), por meio do qual o Primeiro-Secretário da Câmara dos Deputados, Deputado Federal Luciano Bivar, remete o Requerimento de Informação nº 3.036/2023 ([4040239](#)), o qual requer informações acerca das medidas e estratégias adotadas para combater a preocupante incidência de casos de abuso infantojuvenil, bem como fortalecer a proteção, considerando o dever do Estado de resguardar a integridade de crianças e adolescentes.

2. DAS COMPETÊNCIAS DA SECRETARIA NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

2.1. Primeiramente, cumpre destacar que esta Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, no uso de suas competências institucionais, atua na elaboração e a implementação de políticas para crianças e adolescentes. Cabe a este órgão formular, coordenar, acompanhar e avaliar políticas e diretrizes para implementação e articulação das ações governamentais e das medidas referentes à promoção, proteção, defesa e garantia dos direitos da criança e do adolescente, com prioridade para a prevenção, a conciliação de conflitos e o enfrentamento a todas as formas de violação desses direitos.

2.2. No âmbito do Ministério Direitos Humanos e da Cidadania, cabe à Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNDCA) o desenvolvimento de ações intersetoriais e a articulação política para que essas ações sejam implementadas e os direitos da criança e do adolescente, assegurados, mediante atribuições de: Coordenar as ações e medidas governamentais referentes à criança e ao adolescente; Coordenar o enfrentamento ao abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes; Coordenar a produção, a sistematização e a difusão das informações relativas à criança e ao adolescente; Coordenar ações de fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) de crianças e adolescentes; Coordenar a política nacional de convivência familiar e comunitária, dentre outras correlatas.

2.3. Neste sentido, compreende-se que esta pasta atua com foco em crianças e adolescentes em âmbito nacional, de forma articulada com estados e municípios, para a promoção, defesa e o enfrentamento a violações dos direitos, inclusive para a prevenção e o enfrentamento à



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

[http://sef1leg.autenticacao.senado.camara.leg.br/sef1leg/validar\\_documento?acao=arvore\\_visualizar&id\\_documento=4439731&infra\\_sistema...](http://sef1leg.autenticacao.senado.camara.leg.br/sef1leg/validar_documento?acao=arvore_visualizar&id_documento=4439731&infra_sistema...)

violência sexual e demais violências, de modo a orientar a atuação de agentes públicos e a sociedade em geral.

### 3. DAS PERGUNTAS

3.1. Dadas estas considerações preliminares sobre as competências desta Secretaria, manifestamo-nos quanto ao mérito das perguntas ora formuladas, referente as ações e políticas desta Secretaria acerca do tema.

**a) Diante das informações apresentadas, como o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania do Governo Federal planeja aprimorar as políticas de proteção à infância e adolescência em todo o país, levando em consideração casos como o ocorrido em Manaus?**

3.2. Esta Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente pretende impactar, especificamente na formulação de políticas públicas voltadas à prevenção e enfrentamento à violência sexual e a todas as violências contra crianças e adolescentes em âmbito nacional, e de forma articulada com estados, o Distrito Federal e municípios. As referidas políticas serão direcionadas de modo a orientar a atuação dos atores do Sistema de Garantia de Direitos e da sociedade em geral.

3.3. As principais ações e estratégias referem-se às políticas estruturantes de enfrentamento à violência sexual; formação de profissionais que atuam na rede de proteção; articulação de órgãos e entidades que atuam no Sistema de Garantia de Direitos em âmbito nacional, estadual, distrital e municipal; bem como a implementação e disseminação de campanhas educativas sobre condutas e qualquer forma de violência sexual contra crianças e adolescentes.

3.4. Quanto a casos ocorridos em Manaus, o MDHC desenvolveu o Projeto Promotores Indígenas de Direitos Humanos, desenvolvido em parceria com o PNUD, que promoveu a capacitação de 30 promotores indígenas dos direitos humanos (PIDH). Esses promotores indígenas foram capacitados para atuar no enfrentamento do problema da violência contra as crianças e adolescentes indígenas e na promoção dos direitos humanos, dentro das comunidades inseridas nos Distritos Sanitários Especiais Indígenas DSEI Xavante (Mato Grosso) e DSEI (Mato Grosso do Sul), etnia Guarani Kaiowá, a partir da compreensão das possibilidades de atuação integrada das instâncias que compõem o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGD). Como resultado dessa construção, ampliou-se as possibilidades de atuação da rede de proteção e enfrentamento às violências contra crianças e adolescentes dos povos indígenas e fortalecimento dos direitos humanos, pois os PIDH têm atuado também como facilitadores de acesso das crianças e suas famílias aos conselhos tutelares, aos CREAS, CRAS, ao Sistema Único de Saúde e ao sistema de segurança pública.

3.5. Em 2024, há previsão de expandir a mesma proposta em Roraima, no Distrito Sanitário Especial Indígena (DSEI) Yanomami, em parceria com o Ministério Público do Trabalho e a Fundação Ajuri.

**3.6. b) Quais são as medidas específicas que o governo federal planeja adotar para ampliar o acesso a informações e recursos que permitam identificar e interromper precocemente casos de relacionamentos abusivos envolvendo menores, visando à prevenção de abusos antes que atinjam níveis mais alarmantes?**

3.7. Nesse sentido, destacamos as seguintes ações:

#### Implementação da Lei da Escuta Protegida

3.8. A Lei da Escuta Protegida, nº 13.431/2017, estabelece um sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente, vítima ou testemunha de violência, visando assegurar um atendimento integrado e multidisciplinar, visando à sua proteção integral.

3.9. A lei prevê que, nos casos de violência contra crianças e adolescentes, é necessário um trabalho conjunto de diversas áreas, como a saúde, a assistência social, a educação, a segurança pública, o Ministério Público e o Poder Judiciário.

3.10. Esta pasta atua com vistas à fomentar capacitações do Sistema de Garantia de Direitos para atuação adequada e humanizada às crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violências, por meio do estabelecimento das diretrizes gerais, procedimentos, fluxos e protocolos de atendimento.

#### Comissão Intersetorial de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes

Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

[https://p1n0leg.autenticado.asimbrd.com.br/leg-autenticado.aspx?acao=documento\\_visualizar&acao\\_origem=arvore\\_visualizar&id\\_documento=4439731&infra\\_sistema...](https://p1n0leg.autenticado.asimbrd.com.br/leg-autenticado.aspx?acao=documento_visualizar&acao_origem=arvore_visualizar&id_documento=4439731&infra_sistema...)

3.11. A Comissão Intersetorial instituída por meio do Decreto nº 11.533/2023, no âmbito do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, é um dos passos mais significativos para retomada da pauta de enfrentamento à violência sexual de crianças e adolescentes. Trata-se de instância que integra diferentes setores governamentais com a Sociedade Civil e o sistema de justiça, com a finalidade de trabalhar de forma articulada no enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes. Também é espaço institucional para propor e revisar o Plano Nacional de Enfrentamento das Violências, a ser realizado com apoio financeiro de linha do Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, aprovada pelo Conanda (abril/2023), além de elaborar diretrizes para orientar a atuação governamental na luta contra esse tipo de violência.

3.12. A Comissão composta por um representante de cada um dos seguintes órgãos públicos:

- I - Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, que a coordenará;
  - II - Ministério da Cultura;
  - III - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome;
  - IV - Ministério da Educação;
  - V - Ministério do Esporte;
  - VI - Ministério da Igualdade Racial; Conanda
  - VII - Ministério da Justiça e Segurança Pública;
  - VIII - Ministério das Mulheres;
  - IX - Ministério de Portos e Aeroportos;
  - X - Ministério dos Povos Indígenas;
  - XI - Ministério das Relações Exteriores;
  - XII - Ministério da Saúde;
  - XIII - Ministério do Trabalho e Emprego;
  - XIV - Ministério dos Transportes;
  - XV - Ministério do Turismo;
  - XVI - Secretaria Nacional de Juventude da Secretaria-Geral da Presidência da República; e
  - XVII - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Conanda.
- § 1º O Coordenador convidará para compor a Comissão, com direito a voto, um representante de cada uma das seguintes instituições:
- I - Conselho Nacional do Ministério Público;
  - II - Conselho Nacional de Justiça;
  - III - Conselho Nacional das Defensoras e Defensores Públicos-Gerais - CONDEGE;
  - IV - Defensoria Pública da União;
  - V - Comitê Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes;
  - VI - Rede ECPAT Brasil;
  - VII - Instituto World Childhood Foundation - Childhood Brasil;
  - VIII - Coalizão Brasileira pelo Fim da Violência contra Crianças e Adolescentes; e
  - IX - Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF.

#### Pacto Nacional pela Implementação da Lei nº 13.431

3.13. Esta pasta atua na revisão do pacto nacional pela Implementação da Lei 13.431, que estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência, com objetivo de estabelecer os princípios e regras gerais básicos a serem observados pelos pactuantes no desenvolvimento de ações intersetoriais e interinstitucionais, a serem executadas de forma integrada e coordenada, numa conjugação de esforços necessários à implementação da Lei nº 13.431/2017.

3.14. O Pacto Nacional pela Implementação da Lei 13.431 é constituído pelos órgãos e instituições:

- I - O Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania;



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

<https://p1m0leg-autenticadodadosmdh.conanda.org.br/autenticadodadosmdh> - [https://sef.conanda.org.br/sef/controlador.php?acao=documento\\_visualizar&acao\\_origem=arvore\\_visualizar&id\\_documento=4439731&infra\\_sistema...](https://sef.conanda.org.br/sef/controlador.php?acao=documento_visualizar&acao_origem=arvore_visualizar&id_documento=4439731&infra_sistema...)

- II - O Ministério da Justiça e Segurança Pública;
- III - O Conselho Nacional de Justiça;
- IV - A Casa Civil da Presidência da República;
- V - O Ministério da Educação;
- VI - O Ministério da Cultura;
- VII - O Ministério das Relações Exteriores;
- VIII - O Ministério da Saúde;
- IX - O Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome;
- X - O Ministério do Turismo;
- XI - O Ministério dos Povos Indígenas;
- XII - O Instituto wcf - brasil (childhood brasil);
- XIII - O Conanda;
- XIV - O Fundo das Nações Unidas para a Infância;
- XV - O Conselho Nacional do Ministério Público;
- XVI - A Ordem dos Advogados do Brasil;
- XVII - O Conselho Nacional dos Chefes de Polícia Civil;
- XVIII - A Defensoria Pública da União;
- XIX - O Colégio Nacional dos Defensores Públicos Gerais;
- XX - O Fórum Colegiado Nacional dos Conselhos Tutelares.

### Implantação de Comitês de Gestão Colegiada da Rede de Cuidado e Proteção Social das Crianças e Adolescentes Vítimas ou Testemunhas de Violência

3.15. Ressalta-se a mobilização desta pasta para a implantação de Comitês de Gestão Colegiada da Rede de Cuidado e Proteção Social das Crianças e Adolescentes Vítimas ou Testemunhas de Violência, pelos Conselhos Estaduais, Distrital e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, nas suas localidades, nos termos da Resolução nº 235, de 12 de maio de 2023 – CONANDA.

### Pactos para a Proteção da Infância - Pacto Global

3.16. Lançado na Campanha 18 de maio de 2024, a iniciativa atua na perspectiva de reconhecer, valorizar e dar seguimento às ações relevantes de enfrentamento ao abuso e a exploração sexual de crianças e adolescentes desenvolvidas pela sociedade civil, esta pasta firmou o Compromisso com o Pacto Global - Rede Brasil para trocas de boas práticas relacionadas ao engajamento do setor privado na proteção de crianças e adolescentes.

### Conselhos Tutelares

3.17. Esta Secretaria atua na estruturação dos Conselhos Tutelares, com objetivo a atender todos os tipos de violações de direitos de crianças e adolescentes, inclusive vítimas de violências, como abuso e exploração sexual. Os Conselheiros Tutelares atuam ainda, dentre outras atribuições, para requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança.

3.18. Registra-se que esta pasta tem investido na modernização e equipagem de bens destinados à melhoria dos serviços prestados pelos Conselhos Tutelares no país.

### Retomada do Projeto MAPEAR

3.19. Desde 2003, a Polícia Rodoviária Federal desenvolve o Projeto Mapear em todo o país. O Mapear realiza levantamento dos pontos vulneráveis à exploração sexual de crianças e adolescentes às margens das rodovias federais, elaborando relatório bienal sobre tais ocorrências. A partir desse levantamento, e com a utilização de sistemas de tecnologia para o cruzamento de dados, a PRF desenvolve ações educativas, preventivas, de inteligência e de repressão no combate a exploradores, bem como ações que proporcionem o resgate de crianças e adolescentes em situação de risco.

3.20. E a partir desse levantamento, e com a utilização de sistemas de tecnologia para o

ento desses dados, a PRF desenvolve ações educativas, preventivas, de inteligência e de repressão



no combate aos exploradores, bem como ações que proporcionem o resgate de crianças e adolescentes em situação de risco.

3.21. No ano de 2023 foi lançado o MAPEAR 2.0, com ações de retomada e de ampliação do projeto, como desenvolvimento de aplicativo e painel de controle; atualização da metodologia com qualificação dados socioeconômicos (Ipea); expansão da metodologia para Estados/PMs/rodovias estaduais; estratégias de aplicação dos dados para balizamento de políticas públicas focando o trabalho de atuação da rede de proteção/sistema de garantias.

#### O Disque Direitos Humanos - Disque 100

3.22. É um serviço de utilidade pública do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, conforme previsto no Decreto nº 10.174, de 13 de dezembro de 2019, destinado a receber demandas relativas a violações de Direitos Humanos, especialmente as que atingem populações em situação de vulnerabilidade social.

3.23. Ao serviço cabe também disseminar informações e orientações acerca de ações, programas, campanhas, direitos e de serviços de atendimento, proteção, defesa e responsabilização em Direitos Humanos disponíveis no âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal. O serviço pode ser considerado como “pronto socorro” dos direitos humanos e atende graves situações de violações que acabaram de ocorrer ou que ainda estão em curso, acionando os órgãos competentes e possibilitando o flagrante.

#### Implantação de Comitês de Gestão Colegiada da Rede de Cuidado e Proteção Social das Crianças e Adolescentes Vítimas ou Testemunhas de Violência

3.24. Esta pasta atua na mobilização para implantação de Comitês de Gestão Colegiada da Rede de Cuidado e Proteção Social das Crianças e Adolescentes Vítimas ou Testemunhas de Violência, pelos Conselhos Estaduais, Distrital e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, nas suas localidades, nos termos da Resolução nº 235, de 12 de maio de 2023 – CONANDA.

**c) Diante do impacto físico e emocional profundo causado pelo crime de estupro de vulnerável, como o Ministério dos Direitos Humanos pretende fortalecer a legislação e as políticas públicas voltadas para a proteção da infância, bem como capacitar profissionais para identificar sinais de abuso em estágios iniciais?**

3.25. Esta Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNDCA) trabalha na perspectiva de fortalecimento do SGDCA, que visa garantir a atuação conjunta das políticas setoriais como um dos princípios fundamentais. O SGDCA é compreendido como um conjunto de instâncias e seus respectivos órgãos que se encarregam de assegurar a implementação das leis de proteção a esse segmento social. Historicamente, as redes de proteção na área da infância e adolescência no País têm se configurado como verdadeiras “teias sociais” de sustentação de trabalhos importantes.

3.26. Para o atendimento desse público, a SNDCA tem executado ações continuadas como a formação de profissionais que atuam na rede de proteção, articulação de órgãos e entidades que atuam no Sistema de Garantia de Direitos em âmbito nacional, estadual, distrital e municipal, bem como a implementação e disseminação de campanhas educativas sobre garantia de Direitos da Criança e Adolescente, o combate de qualquer forma de violência, prevenção e combate ao abandono infantojuvenil no Brasil.

3.27. Além das ações já citadas, que também atuam no mesmo sentido, especialmente os Conselhos Tutelares, citamos as seguintes ações:

#### Projeto "Fortalecimento de Garantia do Direito à Vida e Redução da Violência contra Crianças e Adolescentes no Brasil - BRA/18/024"

3.28. Trata-se de acordo de cooperação entre PNUD e o Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania – MDHC para alcance de resultados alinhados estrategicamente com as diretrizes nacionais atualizadas na temática, principalmente com o Decreto 10.701/2021, que instituiu o Programa Nacional de Enfrentamento da Violência contra Crianças e Adolescentes.



3.29. Em sua última revisão substantiva, esta Carta Acordo se insere na estrutura lógica do projeto conforme descrito: Produção e gestão do conhecimento relacionada às estratégias e metodologias para a garantia do direito à vida e prevenção da violência contra crianças e adolescentes.

3.30. A última revisão no projeto destacou a estratégia da busca ativa escolar como importante ferramenta de redução das violências letais contra crianças e adolescentes, porém enfatizou a necessidade de integração desta estratégia com outras ações de alcance de toda a rede de atores do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA), ampliando o alcance das metodologias para além da comunidade escolar, reforçando a atuação em rede do SGDCA, a necessidade de formação continuada desses atores e a consideração de outros fatores de risco aos diversos tipos de violência que deverão ter o seu enfrentamento integrado às ações em andamento.

3.31. Orçamento destinado à carta acordo: R\$ 8.780.507,00 (oito milhões, setecentos e oitenta mil e quinhentos e sete reais).

3.32. Cronograma de vigência de 07/12/2018 a 31/12/2024.

Política Nacional de Formação Continuada para os Direitos da Criança e do Adolescente

3.33. Dentre as iniciativas desenvolvidas para consolidar a política nacional de formação continuada para os direitos da criança e do adolescente, destaca-se a Escola Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (ENDICA), que visa ofertar formação e qualificação dos (das) Conselheiros (as) Tutelares, Conselheiros (as) de Direitos e demais atores do Sistema de Garantia de Direitos, por meio de formação continuada via EaD.

3.34. Todos os cursos ofertados pela Escola são gratuitos, abertos a toda a sociedade e certificados pela Universidade de Brasília - UnB.

3.35. Os temas abordados perpassam desde o Estatuto da Criança e do Adolescente; Atuação e Atribuições dos Conselhos Tutelares e Conselhos de Direitos, bem como o Sistema de Garantias de Direitos.

3.36. Em 2023 a Secretaria realizou o lançamento de 4.000 vagas para cursos de especialização e extensão a serem ofertadas aos profissionais que atuam no Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes, aberto também a toda a sociedade. Sobre objetivo e temáticas:

I - Curso 1 - Enfrentamento das violências contra crianças e adolescentes: Este curso tem por objetivo especializar profissionais do SGDCA, principalmente, professores atuantes na rede de educação básica, na temática do enfrentamento das violências contra crianças e adolescentes, propondo-se o debate, e aplicação, em temas como panorama histórico das violências, legislação e normativas; o papel da escola na prevenção e enfrentamento das violências, crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social e violência em ambientes digitais.

II - Curso 2 - Garantia dos direitos e política de cuidados à criança e ao adolescente: Este curso tem por objetivo especializar profissionais do SGDCA, e também atuantes no SINASE, na temática da garantia dos direitos à criança e ao adolescente. Propõe-se o debate, e aplicação, de temas como proteção integral e prioridade absoluta, participação e escuta de crianças e adolescentes, violências e letalidade infanto-juvenil, sistema socioeducativo e políticas de atendimento e medidas de proteção.

III - Curso 3 - Primeira infância: direitos, proteção e enfrentamento das violências: Este curso tem por objetivo especializar profissionais do SGDCA na temática da Primeira infância em relação a direitos, proteção e enfrentamento das violências. Propõe-se o debate, e aplicação, de temas como direitos das crianças e a rede protetiva, plano nacional da primeira infância, infâncias e vulnerabilidades parentais, convivência familiar e comunitária e direitos e rede protetiva das crianças.

IV - Curso 4 - Políticas públicas e socioeducação: Este curso tem por objetivo especializar profissionais do SGDCA, principalmente aqueles/as atuantes no SINASE, na temática das políticas públicas e a socioeducação. Propõe-se o debate, e aplicação, de temas como políticas públicas e os direitos de crianças e adolescentes, gestão do



sistema socioeducativo, fundamentos éticos do trabalho socioeducativo, fundamentos éticos e legais da justiça juvenil, redes de proteção ao adolescente em conflito com a lei e pedagogia socioeducativa.

3.37. Ressalta-se que a Escola Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – ENDICA faz parte do projeto Garantia do Direito à Vida e Enfrentamento das Violências contra Crianças e Adolescentes, parte da Carta Acordo 18/024, com vistas à consolidação da política nacional de formação continuada para os direitos da criança e do adolescente, conforme orçamento e cronograma descritos no item B.

#### Enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes em ambientes digitais

3.38. Iniciativa com o objetivo de elaborar diagnóstico nacional acerca da prevenção e enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes em ambientes digitais, a ser utilizado como referencial na formulação de políticas públicas assertivas nos exercícios de 2023-2024, contribuindo para a melhoria e qualidade dos serviços de atendimento a crianças e adolescentes. Prevê: (i) realização de diagnóstico sobre o enfrentamento da violência sexual on-line em ambientes digitais; (ii) e realização de ações de engajamento e formação de organizações governamentais e não governamentais na temática, a partir dos resultados do diagnóstico.

3.39. Ressalta-se que a iniciativa integra-se ao âmbito do Projeto PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento PNUD BRA/18/024 - "Fortalecimento da garantia do direito à vida e da redução da violência contra crianças e adolescentes no Brasil", conforme orçamento e cronograma descritos no item B.

3.40. **d) Considerando a necessidade de ações efetivas para evitar a repetição de situações desumanas, qual é a estratégia do governo federal para implementar campanhas educativas, programas de apoio psicológico e jurídico às vítimas, além de realizar revisões constantes das políticas de proteção à infância?**

3.41. Além de todas as ações supracitadas, esta Secretaria atuará na disponibilização de materiais informativos a serem utilizados nas campanhas educativas sobre condutas de prevenção e enfrentamento e qualquer forma de violência contra crianças e adolescentes, conforme datas temáticas:

#### Campanhas de Carnaval

3.42. Visa conscientizar, engajar e mobilizar toda a sociedade para proteger crianças e adolescentes nas festividades de carnaval, bem como disseminar canais de denúncias de violação de direitos e divulgar serviços de atendimento às vítimas e testemunhas de violências.

#### Campanhas do 18 de Maio - Faça Bonito. Proteja Nossas Crianças e Adolescentes"

3.43. Refere-se ao Dia Nacional de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. Importante data de sensibilização, prevenção e conscientização para o enfrentamento desta grave violação de direitos. Esta pasta desenvolve campanhas anuais com envolvimento interministerial e da Sociedade Civil. Envolve ações de conscientização, sensibilização, mobilização, políticas sobre a temática de prevenção e enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes.

3.44. Ambas campanhas estão sendo desenvolvidas de forma interdisciplinar e intersetorial para garantir um abrangente alcance nacional.

#### O Disque Direitos Humanos - Disque 100

3.45. É um serviço de utilidade pública do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, conforme previsto no Decreto nº 10.174, de 13 de dezembro de 2019, destinado a receber demandas relativas a violações de Direitos Humanos, especialmente as que atingem populações em situação de vulnerabilidade social.

3.46. Ao serviço cabe também disseminar informações e orientações acerca de ações, programas, campanhas, direitos e de serviços de atendimento, proteção, defesa e responsabilização em Direitos Humanos disponíveis no âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal. O serviço pode ser considerado como "pronto socorro" dos direitos humanos e atende graves situações de violações que

Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

[https://p1nleq.sei/controlador.php?acao=documento\\_visualizar&acao\\_origem=arvore\\_visualizar&id\\_documento=4439731&infra\\_sistema...](https://p1nleq.sei/controlador.php?acao=documento_visualizar&acao_origem=arvore_visualizar&id_documento=4439731&infra_sistema...)

acabaram de ocorrer ou que ainda estão em curso, acionando os órgãos competentes e possibilitando o flagrante.

3.47. **e) Como o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania planeja promover uma abordagem integrada e coordenada entre a sociedade e o governo federal, a fim de assegurar que a prisão do agressor seja apenas o primeiro passo em direção à uma justiça mais abrangente, envolvendo medidas preventivas e de apoio às vítimas?**

3.48. Conforme já explanado nos parágrafos anteriores, esta Secretaria Nacional pretende continuar atuando para implementar ações e estratégias destinadas à prevenção e ao enfrentamento de todas as formas de violência contra crianças e adolescentes, no âmbito da atuação de suas competências.

3.49. No tocante a atuação das ações no âmbito da justiça e segurança, embora fora do escopo desta pasta, a SNDCA tem monitorado com afinco os projetos lei que asseguram medidas referentes à promoção, proteção, defesa e garantia dos direitos da criança e do adolescente.

4. Por fim, compreende-se que as ações em curso, têm como foco na proteção de crianças e adolescentes de forma integral, articulada com estados e municípios, para a promoção e a defesa dos direitos das crianças e adolescentes, de modo a orientar a atuação de agentes públicos e da sociedade em geral, além de buscar parcerias com organizações da sociedade civil para a execução de projetos sociais na área da infância e adolescência, em todas as regiões do país.

Atenciosamente,

*assinado eletronicamente*

**CLÁUDIO AUGUSTO VIEIRA DA SILVA**

Secretário Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente



Documento assinado eletronicamente por **Cláudio Augusto Vieira da Silva, Secretário(a) Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente**, em 23/01/2024, às 18:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.mdh.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **4082156** e o código CRC **56F03EF7**.

Referência: Caso responda este ofício, indicar expressamente o Processo nº 00135.231323/2023-12

SEI nº 4082156

Setor Comercial Sul, Quadra 09 - Lote C Edifício Parque Cidade Corporate, Torre A - 8º Andar - Bairro Asa Sul  
Página GOV.BR: - <http://www.mdh.gov.br>

Criado por [karoline.lacerda](#), versão 2 por [karoline.lacerda](#) em 23/01/2024 17:56:01.



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

[https://sei.mdh.gov.br/controlador.php?acao=documento\\_visualizar&acao\\_origem=arvore\\_visualizar&id\\_documento=4439731&infra\\_sistema...](https://sei.mdh.gov.br/controlador.php?acao=documento_visualizar&acao_origem=arvore_visualizar&id_documento=4439731&infra_sistema...)





4082597



00135.231323/2023-12



Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania  
Secretaria-Executiva  
Diretoria de Programa

OFÍCIO Nº 6/2024/DIRP/SE/MDHC

Brasília, na data da assinatura.

À Senhora

MAIARA ALICE GOMES DE OLIVEIRA

Coordenadora-Geral da Assessoria Especial de Assuntos Parlamentares e Federativos

**Assunto: PRAZO MINISTERIAL. Requerimento de Informação nº 3.103/2023.**

1. Com cordiais cumprimentos, faço referência ao OFÍCIO Nº 84/2024/ASPAR/GM.MDHC/MDHC (SEI nº [4082076](#)), o qual transmite o Ofício 1ªSec/RI/E/nº 546 (SEI nº 4040236), por meio do qual o Primeiro-Secretário da Câmara dos Deputados, Deputado Federal Luciano Bivar, remete o Requerimento de Informação nº 3.103/2023 (SEI nº 4040241), que requer informações a respeito da população de rua do Brasil sob crescimento de quase dez vezes na última década, bem como das medidas que estão sendo tomadas a fim de amenizar o problema, conforme abaixo transcrito:

- a) Como o Ministério dos Direitos Humanos tem abordado a crescente situação de rua no Brasil, especialmente considerando o aumento de 935,31% nos últimos dez anos?
- b) Quais medidas específicas estão sendo adotadas em conjunto a outros ministérios e aos governos, para lidar com as causas da exclusão econômica, insegurança alimentar, desemprego e déficit habitacional que contribuem para a situação de rua?
- c) O Ministério tem algum plano específico para abordar as questões de saúde mental que são apontadas como uma das causas significativas para as pessoas estarem em situação de rua? Como o governo pretende lidar com a ruptura de vínculos familiares, que foi identificada como uma das razões significativas para as pessoas saírem de casa? Quais políticas estão sendo implementadas para fortalecer os laços familiares e prevenir situações de rua?
- d) Como este Ministério pretende enfrentar a questão do desemprego, mencionado por 40,5% das pessoas em situação de rua como motivo para sua condição? e) Diante da determinação do STF em julho deste ano para que estados e municípios sigam as diretrizes da Política Nacional para a População em Situação de Rua, como este Ministério está trabalhando em conjunto com esses entes federativos para implementar tais diretrizes?

2. A partir dos questionamentos elencados e das informações prestadas pela Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, deste Ministério, encaminha-se o seguinte:

3. **a) Como o Ministério dos Direitos Humanos tem abordado a crescente situação de rua no Brasil, especialmente considerando o aumento de 935,31% nos últimos dez anos?**

4. Desde o início de 2023, o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC) trabalha em uma série de medidas relativas à Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR), instituída pelo Decreto nº 7.053/2009, para fortalecer a atenção, o cuidado e a garantia de direitos para essa parcela da população. Considerando o aumento significativo da população em situação no Brasil, potencializado pelos impactos da pandemia de Covid-19, o MDHC tomou medidas



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

[https://p1mleg.autenticacao.dados.abcd.com.br/leg-autenticacao/leg-autenticacao?acao=documento\\_visualizar&acao\\_origem=arvore\\_visualizar&id\\_documento=4440199&infra\\_sistema...](https://p1mleg.autenticacao.dados.abcd.com.br/leg-autenticacao/leg-autenticacao?acao=documento_visualizar&acao_origem=arvore_visualizar&id_documento=4440199&infra_sistema...)

significativas logo no início da gestão atual: em primeiro lugar, foi instituída pelo Decreto nº 11.341, de 1º de janeiro de 2023, a Diretoria de Promoção dos Direitos da População em Situação de Rua (DDPR), à qual compete atuar na elaboração dos planos, programas e projetos relacionados à Política Nacional para a População em Situação de Rua, bem como coordenar e propor medidas que assegurem a articulação intersetorial das políticas públicas federais para a implementação da Política Nacional para a População em Situação de Rua, entre outras competências. Em seguida, a fim de garantir e fortalecer a participação social no processo de reconstrução e efetivação da PNPSR, o MDHC restabeleceu o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua (CIAMP-Rua), já como parte das medidas anunciadas nos 100 primeiros dias de governo. Ademais, reconhecendo o déficit de informação a respeito da população em situação de rua e a necessidade de elaborar e implementar políticas públicas baseadas em evidências, em agosto de 2023 o MDHC realizou diagnóstico abrangente sobre esse segmento da população, com base nos dados e informações disponíveis em registros administrativos e sistemas do governo federal, o qual apontou que, entre 2018 e julho de 2023, o número de pessoas em situação de rua cadastradas no CadÚnico quase dobrou, chegando a 221.113 pessoas. O número de municípios brasileiros com pessoas em situação de rua cadastradas também quase dobrou, passando de 1.215 (22%), em 2015, para 2.354, em 2023 (42% dos municípios do país). Além do aumento, houve reconhecido agravamento das condições de vida das pessoas em situação de rua, principalmente no contexto da pandemia de COVID-19. Diante disso, e reconhecendo que a complexidade da questão requer respostas intersetoriais, o MDHC coordenou, ao longo de 2023, a elaboração de um plano de governo abrangente para efetivação da PNPSR. O momento de convergência entre a vontade política por parte de um novo ciclo governamental, a mobilização da sociedade civil, o engajamento do Poder Judiciário e o compromisso do Congresso Nacional favoreceram a articulação entre diversos atores para a elaboração do Plano Ruas Visíveis, o qual foi lançado no dia 11 de dezembro de 2023.

5. **b) Quais medidas específicas estão sendo adotadas em conjunto a outros ministérios e aos governos, para lidar com as causas da exclusão econômica, insegurança alimentar, desemprego e déficit habitacional que contribuem para a situação de rua?**

6. O **Plano Ruas Visíveis**, que tem como objetivo a efetivação da PNPSR, é coordenado pelo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, em diálogo constante com o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua (CIAMP-Rua). Como resultado de intensa articulação entre os Ministérios que integram o Plano, foi possível apresentar um conjunto significativo de ações que visam responder ao cenário de violação de direitos humanos da população em situação de rua no país. O Plano Ruas Visíveis está organizado em sete eixos: **Eixo 1 – Assistência social e Segurança Alimentar** - Ampliação e fortalecimento dos serviços socioassistenciais voltados ao atendimento da população em situação de rua, buscando garantir seu acesso aos programas de assistência social, alimentação e proteção social, em articulação entre governo federal, estadual e municipal e sociedade civil para uma resposta integrada aos desafios enfrentados por essa população. **Eixo 2 - Saúde** - Expansão e qualificação da rede de serviços em saúde, capacitação dos profissionais de saúde e a articulação intersetorial entre as políticas, visando à garantia de proteção à população em situação de rua nos territórios. **Eixo 3 - Violência institucional** - Enfrentamento à violência institucional e fomento a uma cultura de respeito aos direitos da população em situação de rua, por meio de normativas, diretrizes e formação de agentes de segurança pública. **Eixo 4 - Cidadania, Educação e Cultura** - Promoção de direitos e cidadania da população em situação de rua, com foco em seus contextos, demandas e especificidades, por meio da implementação de serviços de acolhimento especializados, do fomento a iniciativas comunitárias de promoção da cidadania com foco em justiça racial, da emissão de documentação e do acesso aos equipamentos de educação e de cultura. **Eixo 5 – Habitação** - Ampliação das possibilidades de habitação digna para as pessoas em situação de rua, por meio de priorização de acesso ao Programa Minha Casa, Minha Vida, bem como implementação, em caráter de piloto, do Programa Moradia Cidadã. **Eixo 6 - Trabalho e renda** - Ampliação do acesso da população em situação de rua ao mundo do trabalho, por meio de cooperativismo, associativismo, qualificação profissional, fomento a empreendimentos solidários e estímulo à contratação pela iniciativa privada e pelo setor público. **Eixo 7 - Produção e gestão de dados** - Produção e gestão de dados sobre população em situação de rua para subsídio de ações e políticas públicas qualificadas e baseadas em evidências. O quadro a seguir apresenta a síntese do número de ações de cada eixo, com o investimento



inicialmente previsto para a efetivação das ações do Plano. Para mais detalhes sobre as ações, o Plano Ruas Visíveis está disponível em:

EIXO	NÚMERO DE AÇÕES	ORÇAMENTO INICIAL
Assistência social e segurança alimentar	24	R\$ 575.712.331,00
Saúde	14	R\$ 304.141.388,00
Violência Institucional	20	R\$ 56.000.566,00
Cidadania, educação e cultura	13	R\$ 41.100.000,00
Habitação	6	R\$ 3.745.975,74
Trabalho e renda	6	R\$ 1.230.000,00
Produção e gestão de dados	16	R\$ 155.985,48
TOTAL	99	R\$ 982.086.246,22

7. c) O Ministério tem algum plano específico para abordar as questões de saúde mental que são apontadas como uma das causas significativas para as pessoas estarem em situação de rua? Como o governo pretende lidar com a ruptura de vínculos familiares, que foi identificada como uma das razões significativas para as pessoas saírem de casa? Quais políticas estão sendo implementadas para fortalecer os laços familiares e prevenir situações de rua?

8. O Eixo 2 do Plano Ruas Visíveis apresenta ações, principalmente do Ministério da Saúde, para o aprimoramento do atendimento em saúde e assistência social visto como essencial para a preservação da vida e da dignidade da população em situação de rua, incluindo **atendimento em saúde mental**, com estratégias para **prevenção do suicídio** e promoção de direitos para o exercício da cidadania ativa. O Eixo 2 do Plano Ruas visíveis inclui o fortalecimento de equipes de **Consultório na Rua**, os quais articulam o acesso da população em situação de rua à Rede de Atenção à Saúde (RAS), por meio da oferta de ações da atenção primária de forma itinerante e compartilhada com as equipes da Atenção Primária à Saúde (APS), e, quando necessário, com todos os níveis de atenção à saúde, e integram a Rede de Atenção Psicossocial (Raps), a qual inclui a busca ativa e o cuidado compartilhado às necessidades relacionadas com a saúde mental, o consumo de álcool e outras drogas, em consonância com os fundamentos e as diretrizes da Política Nacional de Atenção Básica PNAB. Ademais, o Eixo 3 do Plano Ruas Visíveis contém importantes ações relacionadas à pauta de saúde mental para a população em situação de rua, quais sejam: o fomento a **Centros de Acesso a Direitos e Inclusão Social (CAIS)**, que funcionarão como espaço de convivência, lazer, formação, acesso à justiça, ações de redução de danos e contato com a rede de serviços, em articulação com os equipamentos e estratégias do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), e receberão denúncias de violação de direitos, que serão encaminhadas à Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos; e a **formação de profissionais que atuam na Política Nacional sobre Drogas**, com projeto pedagógico que abarque aspectos conceituais, legais, metodológicos e operacionais da Política sobre Drogas, bem como sobre as especificidades do atendimento às demandas relacionadas ao uso de substâncias por pessoas em situação de rua a fim de que os profissionais que atuem nessa política estejam preparados para lidar com as questões relacionadas às drogas de forma ética, humanizada e integrada, e que a qualificação desses profissionais contribua para o fortalecimento e integração da Política sobre Drogas junto à Rede de



Atenção Psicossocial (RAPS/SUS), ao Sistema Único de Assistência Social, ao Sistema de Justiça Criminal e ao Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

9. **d) Como este Ministério pretende enfrentar a questão do desemprego, mencionado por 40,5% das pessoas em situação de rua como motivo para sua condição?**

10. O Plano Ruas Visíveis, em seu Eixo 6, reconhece que a população em situação de rua enfrenta enormes barreiras no acesso a oportunidades de trabalho e geração de renda, o que acaba perpetuando o ciclo de exclusão e pobreza. Considerando esse contexto, o Eixo 6 apresenta um conjunto de ações, com destaque para o Ministério do Trabalho e Emprego, a fim de promover a inserção da população em situação de rua no mundo do trabalho, por meio do cooperativismo, associativismo, qualificação profissional, incubação de empreendimentos solidários e estímulo à contratação desse público. São propostas medidas para regulamentar e incentivar o cooperativismo e o associativismo, visando à organização coletiva para o trabalho e produção, incluindo medidas para constituir espaços de produção e comercialização solidária, realizar oficinas de incubação de empreendimentos e facilitar o acesso a assistência técnica para elaboração de planos de negócios. Também estão previstas ações para qualificação profissional e inclusão produtiva.

11. **e) Diante da determinação do STF em julho deste ano para que estados e municípios sigam as diretrizes da Política Nacional para a População em Situação de Rua, como este Ministério está trabalhando em conjunto com esses entes federativos para implementar tais diretrizes?**

12. O Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania é responsável pelo Fórum Permanente de Gestores de Políticas de Direitos Humanos, espaço em que dialoga junto a gestores de entes federativos sobre as políticas atinentes à pasta. No dia 14 de setembro de 2023, realizou-se reunião temática do Fórum para tratar de políticas para a população em situação de rua. Na oportunidade, foram apresentadas as diretrizes gerais do Plano Nacional Ruas Visíveis, bem como se consignou a necessidade de diálogo permanente para que haja esforço amplo pelo cumprimento da decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF 976, que determina ao executivo federal a elaboração de um plano de ação e monitoramento para efetivação da política nacional para a população em situação de rua, ao passo que traz diversas obrigações ao municípios (ainda aos estados e ao executivo federal, no que couber), sobretudo em relação à violência institucional. Assim, o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania elaborou, em parceria com a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas e Gestão de Ativos (SENAD/MJSP) e com a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), o Protocolo Nacional para Proteção da População em Situação de Rua e Enfrentamento à Violência Institucional, que contém diretrizes e parâmetros de atuação. Além de a apresentação para pactuação no fórum supracitado, também será levado ao fórum de segurança pública, de modo a servir de parâmetro de conteúdo para formações e normativas que orientem condutas e abordagens. Ainda, em 2023 foram realizados quatro mutirões de acesso à documentação para a população em situação de rua, sendo o primeiro em São Paulo/SP, o segundo, em Fortaleza/CE seguido de Rio de Janeiro/RJ e Manaus/AM, sempre em parceria com a gestão municipal. Por fim, ressalta-se que frequentemente o Ministério recebe representantes para tratamento da temática da população em situação de rua, inclusive por meio da sua Diretoria de Promoção dos Direitos da População em Situação de Rua (DDPR), que pode ser contatada pelo endereço de email: ddpr@mdh.gov.br.

13. Sendo o que cumpre informar, permanecemos à disposição.

14. Atenciosamente,

TERESA LABRUNIE CALMON SOARES  
Diretora de Programa



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

[https://sef.conteudo.ses.gov.br/sei/controlador.php?acao=documento\\_visualizar&acao\\_origem=arvore\\_visualizar&id\\_documento=4440199&infra\\_sistema...](https://sef.conteudo.ses.gov.br/sei/controlador.php?acao=documento_visualizar&acao_origem=arvore_visualizar&id_documento=4440199&infra_sistema...)



Documento assinado eletronicamente por **Teresa Labrunie Calmon Soares, Diretor(a) de Programa**, em 24/01/2024, às 15:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Rita Cristina de Oliveira, Secretário(a)-Executivo(a)**, em 01/02/2024, às 14:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.mdh.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **4082597** e o código CRC **A0DB096D**.

Referência: Caso responda este ofício, indicar expressamente o Processo nº 00135.231323/2023-12

SEI nº 4082597

Esplanada dos Ministérios - Bloco A 9º Andar - Bairro Zona Cívico-Administrativa CEP 70054-906

Página GOV.BR: - <http://www.mdh.gov.br>

Criado por [alice.pulliero](#), versão 19 por [teresa.soares](#) em 24/01/2024 15:49:22.



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

[https://sei.mdh.gov.br/sei/controlador.php?acao=documento\\_visualizar&acao\\_origem=arvore\\_visualizar&id\\_documento=4440199&infra\\_sistema...](https://sei.mdh.gov.br/sei/controlador.php?acao=documento_visualizar&acao_origem=arvore_visualizar&id_documento=4440199&infra_sistema...)



4087295



00135.231323/2023-12



Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania  
Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos  
Gabinete da Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos

OFÍCIO Nº 320/2024/GAB.SNDH/SNDH/MDHC

Brasília, na data da assinatura.

Ao Senhor  
Pedro Augusto Domingues Miranda Brandão  
Chefe da Assessoria Especial de Assuntos Parlamentares e Federativos

**Assunto: Resposta ao Requerimento de Informação nº 3.097/2023.**

Senhor Chefe da Assessoria Especial,

1. Faço referência ao Ofício 1ªSec/RI/E/nº 546 ([4040236](#)), por meio do qual o Primeiro-Secretário da Câmara dos Deputados, Deputado Federal Luciano Bivar, remete o Requerimento de Informação nº 3.097/2023 ([4040240](#)), para requerer informações sobre a presença de seis cidades do Amazonas entre os 20 municípios brasileiros com maiores índices de crescimento populacional em favelas, bem como das estratégias adotadas a fim de mitigar o problema, a saber:

- a) Quais são as medidas propostas pelo Ministério dos Direitos Humanos para lidar com o crescimento significativo das periferias em cidades amazonenses, especialmente nas áreas de risco? b) Como este Ministério pretende abordar, junto a outros Ministérios e aos governos, a problemática socioambiental relacionada ao crescimento das periferias no Amazonas, considerando as condições precárias de moradia em áreas de risco? c) Existe alguma iniciativa específica do governo federal para fornecer recursos, ou plano estratégico para realocação, melhoria das condições de moradia e assistência às famílias que vivem em áreas periféricas? d) Este Ministério possui parcerias com outros órgãos governamentais ou organizações não governamentais para enfrentar o problema social relacionado ao crescimento das periferias no Amazonas? e) Existe algum programa de conscientização e educação para as comunidades sobre os riscos associados à ocupação de áreas de risco, e como este Ministério pretende implementá-lo?

2. Assim, o requerimento questiona sobre estratégias e medidas para lidar com o crescimento significativo das periferias em seis cidades do Amazonas e outras questões relacionadas, incluindo a cooperação com outros ministérios e governos, iniciativas para fornecimento de recursos, planos de realocação e melhoria das condições de moradia, além de programas de conscientização e educação sobre os riscos de ocupar áreas de risco.

3. Conforme o [Decreto 11.341, de 1º de janeiro de 2023](#), o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania tem como competência os seguintes assuntos:

I - políticas e diretrizes destinadas à promoção dos direitos humanos, incluídos os direitos:

- a) da pessoa idosa;  
b) da criança e do adolescente;  
c) da pessoa com deficiência;



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

[http://p1.ses.gov.br/sei/controlador.php?acao=documento\\_visualizar&acao\\_origem=arvore\\_visualizar&id\\_documento=4445216&infra\\_sistema...](http://p1.ses.gov.br/sei/controlador.php?acao=documento_visualizar&acao_origem=arvore_visualizar&id_documento=4445216&infra_sistema...)

2384107

d) das pessoas LGBTQIA+;

e) da população em situação de rua; e

f) de grupos sociais vulnerabilizados;

II - articulação de políticas e apoio a iniciativas destinadas à defesa dos direitos humanos, com respeito aos fundamentos constitucionais;

III - exercício da função de ouvidoria nacional em assuntos relativos aos direitos humanos;

IV - políticas de educação em direitos humanos, para promoção do reconhecimento e da valorização da dignidade da pessoa humana em sua integralidade; e

V - combate a todas as formas de violência, de preconceito, de discriminação e de intolerância.

4. Nesse sentido, evidente a multiplicidade de públicos alcançados por este Ministério que compõem os territórios periféricos, com destaque para "grupos sociais vulnerabilizados", o que denota a necessidade de políticas públicas transversais que garantam o respeito, o fortalecimento, o enfrentamento à desigualdade social e a toda forma de violência para a efetivação dos direitos humanos às pessoas nesses espaços, também caracterizados pela sua diversidade e potencialidade.

5. Diante do cenário apresentado em relação ao expressivo crescimento das periferias amazonenses, especialmente em área de risco, o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania se coloca à disposição para avançar em diálogo com os entes locais (gestões municipais e estadual do Amazonas) para tratar de soluções junto aos Ministérios da Cidade, Desenvolvimento Regional, Trabalho e Emprego, Meio Ambiente e Mudança do Clima, Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, para sejam alcançadas as demandas sobre acesso à moradia, trabalho e renda, assistência e outras demandas socioambientais.

6. A partir disso, cumpre destacar algumas ações que estão em fase de execução e/ou construção por parte da Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos e que se apresentam a respeito das demandas nas periferias na perspectiva dos direitos humanos.

7. No âmbito da *Diretoria de Promoção dos Direitos Humanos*, informa-se que o Município de Manaus possui um Comitê Gestor Municipal de Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica, decorrente da adesão ao [Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento](#), que atua em regime de colaboração e articulação com o Poder Judiciário e o Poder Legislativo, e com as serventias extrajudiciais de registro civil de pessoas naturais, as organizações da sociedade civil, os organismos internacionais, a iniciativa privada, a comunidade e as famílias, para potencializar os esforços da sociedade no intuito de erradicar o sub-registro e ampliar o acesso à documentação civil básica, compromisso que fortalece a melhoria das condições de acesso aos direitos, programas e benefícios da população.

8. É reconhecida a urgência do tema e a necessidade de participação de diferentes atores institucionais, no intuito de refletir e intervir diante do agravamento das mudanças climáticas e, em prol de um desenho institucional resistente e capaz de reduzir os riscos dos desastres, que se mostram cada vez mais frequentes. Dessa maneira, explicita-se que, está em fase de elaboração, um protocolo específico para atuação na área documental, a fim de auxiliar os governos do estado e dos municípios, a dar uma resposta eficaz e coordenada para a população atingida por situações de riscos e desastres.

9. Entende-se pela necessidade de reativação do Comitê Gestor Estadual de Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica do Amazonas, que teve um período de relevante atuação, para que o mesmo possa fortalecer a articulação de atores partícipes e fundamentais para a execução da Política de Documentação Civil e promover a instalação de Comitês Gestores Municipais, conforme o supracitado exemplo de Manaus.

10. Por fim, em relação à Diretoria de Promoção dos Direitos da População em Situação de Rua, grupo sob extrema vulnerabilidade socioeconômica, uma das estratégias de interesse a se compartilhar é a "busca ativa de forma integrada ao Programa de Fortalecimento Emergencial do Atendimento do Cadastro Único no Sistema Único da Assistência Social (PROCAD SUAS) para garantir o acesso das pessoas em situação de rua no cadastro único e acesso ao BPC e Programa Bolsa Família, de acordo com o perfil", constante no [Plano Nacional Ruas Visíveis](#) como entrega a ser realizada pelo





Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, considerando-se o perfil socioeconômico nas periferias habilitado para acesso a programas de transferência de renda.

11. Sendo o que nos cabe informar para o momento, colocamo-nos à disposição para os esclarecimentos necessários.

Atenciosamente,

BRUNO RENATO NASCIMENTO TEIXEIRA  
Secretário Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Renato Nascimento Teixeira, Secretário(a) Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos**, em 29/01/2024, às 16:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.mdh.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **4087295** e o código CRC **3E857BA4**.

Referência: Caso responda este ofício, indicar expressamente o Processo nº 00135.231323/2023-12

SEI nº 4087295

Setor Comercial Sul, Quadra 09 - Lote C Edifício Parque Cidade Corporate, Torre A - 9º Andar - Bairro Asa Sul -  
Telefone: 2027-3277

CEP 70308-200 Brasília/DF - <http://www.mdh.gov.br>

Criado por [bruno.noronha](#), versão 5 por [bruno.noronha](#) em 29/01/2024 14:57:08.



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

[https://sei.mdh.gov.br/sei/controlador.php?acao=documento\\_visualizar&acao\\_origem=arvore\\_visualizar&id\\_documento=4445216&infra\\_sistema...](https://sei.mdh.gov.br/sei/controlador.php?acao=documento_visualizar&acao_origem=arvore_visualizar&id_documento=4445216&infra_sistema...)





4087777



00135.231323/2023-12



Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania  
Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos

OFÍCIO Nº 35/2024/ONDH/MDHC

Brasília, na data da assinatura.

À Senhora  
Maiara Alice Gomes de Oliveira  
Coordenadora-Geral  
Assessoria Especial de Assuntos Parlamentares e Federativos

**Assunto: Requerimento de Informação nº 3.097/2023.**

1. Cumprimentando-a, em atenção ao Ofício nº 102/2024/ASPAR/GM.MDHC/MDHC ([4087123](#)), que faz referência ao Ofício 1ªSec/RI/E/nº 546 ([4040236](#)), por meio do qual o Primeiro-Secretário da Câmara dos Deputados, Deputado Federal Luciano Bivar, remete o Requerimento de Informação nº 3.097/2023 ([4040240](#)), o qual requer informações sobre a presença de seis cidades do Amazonas entre os 20 municípios brasileiros com maiores índices de crescimento populacional em favelas, bem como das estratégias adotadas a fim de mitigar o problema, conforme abaixo transcrito, informa-se o que segue.

2. Insta esclarecer que compete a esta ONDH receber, examinar e encaminhar notícias de possíveis violações aos Direitos Humanos, conforme estabelecido no artigo 10, do Decreto nº11.341, de 1º de janeiro de 2023:

Art. 10. À Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos – ONDH compete:

I - receber, examinar e encaminhar denúncias e reclamações sobre violações de direitos humanos;

II - coordenar ações que visem à orientação e à adoção de providências para o tratamento adequado dos casos de violação de direitos humanos, sobretudo os que afetam grupos sociais vulneráveis;

III - coordenar e manter atualizado arquivo da documentação e banco de dados informatizado acerca das manifestações recebidas;

IV - coordenar o serviço de atendimento telefônico gratuito destinado a receber as denúncias e reclamações, garantido o sigilo da fonte de informações, quando solicitado pelo denunciante;

V - atuar diretamente nos casos de denúncias de violações de direitos humanos e na resolução de tensões e conflitos sociais que envolvam violações de direitos humanos, em articulação com o Ministério Público, com os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo federal, com os demais entes federativos e com organizações da sociedade civil;

VI - solicitar aos órgãos e às entidades públicos informações, certidões, cópias de documentos relacionados com investigações em curso, em caso de indício ou suspeita de violação dos direitos humanos; e

VII - propor a celebração de termos de cooperação e convênios com órgãos públicos ou organizações da sociedade civil que exerçam atividades congêneres, para o fortalecimento da capacidade institucional da Ouvidoria Nacional e criação de núcleos de atendimento nos Estados e Distrito Federal. Parágrafo único. As atividades decorrentes de participação social no âmbito da Ouvidoria serão realizadas em articulação com a Assessoria de Participação Social e Diversidade



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

[https://p1n0leg.br/sei/controlador.php?acao=documento\\_visualizar&acao\\_origem=arvore\\_visualizar&id\\_documento=4445733&infra\\_sistema...](https://p1n0leg.br/sei/controlador.php?acao=documento_visualizar&acao_origem=arvore_visualizar&id_documento=4445733&infra_sistema...)

3. Conforme se observa, a centralidade da atuação da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos consiste ofertar a população, bem como entidades da sociedade civil, por meio de multiportas, acolhimento de denúncias e atendimento, acompanhamento e monitoramento, no contexto de violações de Direitos Humanos.
4. No escopo dessas atribuições compete à Ouvidoria manter estruturas destinadas ao diálogo permanente com entidades da sociedade civil para o acolhimento de denúncias, e a gestão dos demais canais de atendimento para o recebimento de denúncias, disseminação de informações e orientações sobre os temas relacionado à política de direitos humanos e da cidadania, conforme descrita:
- I - Disque 100 - Atendimento telefônico;
  - II - WhatsApp - 61 - 99611-0100;
  - III - Atendimento Presencial - Sede da Ouvidoria;
  - IV - Visita in loco em locais aonde haja ou esteja ocorrendo graves violações de Direitos Humanos;
  - V - Mediação de conflitos agrários e urbanos
  - VI - Audiências Públicas de mobilização e mediação de conflitos onde haja contextos de graves violações de direitos humanos
5. Importante frisar que a Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos atua diretamente no atendimento às vítimas de violações de Direitos Humanos em contexto de desastres naturais, além de atuar em violações coletivas de direitos humanos contra comunidades indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais, pessoas em privação de liberdade, vítimas de violência policial, vítimas de violência política de gênero, conflitos agrários e urbanos, trabalho análogo a escravidão e o enfrentamento aos crimes de ódio praticados no âmbito da internet.
6. Neste contexto a Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos compõe no âmbito da administração pública federal, o conjunto de mecanismos de participação popular e controle social (Conselhos, Ouvidorias, Conferências), como pilares necessários para a consolidação do Estado Democrático de Direito.
7. Diante do exposto, a Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos reforça seu comprometimento em proteger e promover os direitos humanos e informa que o empenho para a melhoria do serviço constitui prática contumaz desta instituição, ao passo que coloca-se à disposição para prestar quaisquer outras informações que se fizerem necessárias.

Atenciosamente,

VINICIUS DE LARA RIBAS

Ouvidor Nacional de Direitos Humanos substituto



Documento assinado eletronicamente por **Vinicius de Lara Ribas, Ouvidor(a) Nacional de Direitos Humanos, Substituto(a)**, em 26/01/2024, às 13:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.mdh.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **4087777** e o código CRC **18E7EAE6**.



Esplanada dos Ministérios - Bloco A 9º andar - Bairro Zona Cívico-Administrativa - Telefone: (61) 2027-3900  
CEP 70054-906 Brasília/DF - <http://www.mdh.gov.br>

---

Criado por [andrea.azevedo](#), versão 7 por [andrea.azevedo](#) em 26/01/2024 13:12:30.



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

[http://www.mdh.gov.br/sei/controlador.php?acao=documento\\_visualizar&acao\\_origem=arvore\\_visualizar&id\\_documento=4445733&infra\\_sistema...](http://www.mdh.gov.br/sei/controlador.php?acao=documento_visualizar&acao_origem=arvore_visualizar&id_documento=4445733&infra_sistema...)



4093089



00135.231323/2023-12



Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania  
Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente  
Gabinete da Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

OFÍCIO Nº 149/2024/GAB.SNDCA/SNDCA/MDHC

Brasília, na data da assinatura.

À Assessoria Especial de Assuntos Parlamentares e Federativos

**Assunto: PRAZO MINISTERIAL. Requerimento de Informação nº 3.097/2023**

1. Cumprimos-o cordialmente, em atenção ao Ofício nº 102 ([4087123](#)), que encaminha Ofício 1ªSec/RI/E/nº 546 ([4040236](#)), por meio do qual o Primeiro-Secretário da Câmara dos Deputados, Deputado Federal Luciano Bivar, remete o Requerimento de Informação nº 3.097/2023 ([4040240](#)), o qual requer informações sobre a presença de seis cidades do Amazonas entre os 20 municípios brasileiros com maiores índices de crescimento populacional em favelas, bem como das estratégias adotadas a fim de mitigar o problema, esta Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente tece as seguintes considerações:

2. Primeiramente, cumpre destacar que esta Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, no uso de suas competências institucionais, atua na elaboração e a implementação de políticas para crianças e adolescentes. Cabe a este órgão formular, coordenar, acompanhar e avaliar políticas e diretrizes para implementação e articulação das ações governamentais e das medidas referentes à promoção, proteção, defesa e garantia dos direitos da criança e do adolescente, com prioridade para a prevenção, a conciliação de conflitos e o enfrentamento a todas as formas de violação desses direitos.

3. No âmbito do Ministério Direitos Humanos e da Cidadania, cabe à Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNDCA) o desenvolvimento de ações intersetoriais e a articulação política para que essas ações sejam implementadas e os direitos da criança e do adolescente, assegurados, mediante atribuições de: Coordenar as ações e medidas governamentais referentes à criança e ao adolescente; Coordenar o enfrentamento ao abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes; Coordenar a produção, a sistematização e a difusão das informações relativas à criança e ao adolescente; Coordenar ações de fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) de crianças e adolescentes; Coordenar a política nacional de convivência familiar e comunitária, dentre outras correlatas.

4. Neste sentido, compreende-se que esta pasta atua com foco em crianças e adolescentes em âmbito nacional, de forma articulada com estados e municípios, sempre respeitando o princípio do Estado Federativo, conforme definido na Constituição Federal de 1988, reconhecendo a relação de independência e autonomia entre os entes federativos para a promoção, defesa e o enfrentamento a violações dos direitos, inclusive para a prevenção e o enfrentamento à violência sexual e demais violências, de modo a orientar a atuação de agentes públicos e a sociedade em geral.

5. Nesse sentido, informo que esta SNDCA não executa ações ou programas **específicos para mitigar problemas sociais urbanos como o caso de favelização**, mas suas ações **plam todas as crianças e adolescentes com direitos violados, independente do local de moradia.**



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

[https://pmlsleg.autenticacao.presidencia.camara.leg.br/?acao=arvore\\_visualizar&id\\_documento=4451356&infra\\_sistema...](https://pmlsleg.autenticacao.presidencia.camara.leg.br/?acao=arvore_visualizar&id_documento=4451356&infra_sistema...)

2384107

No entanto, executamos em âmbito nacional programadas e ações que repercutem nas políticas públicas de Direitos Humanos voltadas à promoção dos direitos da criança e do adolescente no Brasil, que podem interagir com a demanda solicitada:

6. Esta Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (SNDCA/MDHC), vem priorizando, entre suas ações, **o Programa de Fortalecimento dos Conselhos Tutelares**, por meio da doação dos conjuntos de equipagem. Trata-se de uma ação que visa contribuir com o bom funcionamento desses Conselhos enquanto órgãos estratégicos do Sistema de Garantia de Direitos (SGD). O conjunto de equipagem completo e o conjunto de acessórios são adquiridos por meio de recursos provenientes de **emendas parlamentares**. Para tanto, esta SNDCA e a Assessoria Parlamentar (ASPAR), ambas do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC), realizam um trabalho de articulação junto aos parlamentares, com inúmeras ações na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, para aquisição de emendas com esta finalidade, no entanto, não existe nenhum edital/chamamento em aberto no momento.

7. Ainda, destaca-se o projeto de retomada por parte desta SNDCA da política de formação continuada a partir da experiência das Escolas de Conselhos. Na Universidade Federal do Amazonas (UFAM) foram investidos R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) para consolidar a necessária formação permanente de Conselheiros Tutelares e Conselheiros de Direitos e todos os outros agentes que atendem e trabalham pelos direitos de crianças e adolescentes.

Atenciosamente,

*assinado eletronicamente*

**CLÁUDIO AUGUSTO VIEIRA DA SILVA**

Secretário Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente



Documento assinado eletronicamente por **Cláudio Augusto Vieira da Silva, Secretário(a) Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente**, em 30/01/2024, às 18:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.mdh.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **4093089** e o código CRC **78B0570C**.

Referência: Caso responda este ofício, indicar expressamente o Processo nº 00135.231323/2023-12

SEI nº 4093089

Setor Comercial Sul, Quadra 09 - Lote C Edifício Parque Cidade Corporate, Torre A - 8º Andar - Bairro Asa Sul -  
Telefone:

CEP 70308200 Brasília/DF - <http://www.mdh.gov.br>

Criado por [karoline.lacerda](#), versão 3 por [kariny.moreira](#) em 30/01/2024 15:24:31.



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

[https://sei.mdh.gov.br/controlador.php?acao=documento\\_visualizar&acao\\_origem=arvore\\_visualizar&id\\_documento=4451356&infra\\_sistema...](https://sei.mdh.gov.br/controlador.php?acao=documento_visualizar&acao_origem=arvore_visualizar&id_documento=4451356&infra_sistema...)



4095599



00135.231323/2023-12



Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania  
Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa  
Gabinete da Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa

OFÍCIO Nº 70/2024/GAB.SNDPI/SNDPI/MDHC

Brasília, na data da assinatura.

À Senhora  
MAIARA ALICE GOMES DE OLIVEIRA  
Coordenadora-Geral  
Assessoria Especial de Assuntos Parlamentares e Federativos

**Assunto: PRAZO MINISTERIAL. Requerimento de Informação nº 3.097/2023.**

1. Em atenção ao Ofício nº 102/2024 ([4087123](#)), da Assessoria Especial de Assuntos Parlamentares e Federativos, e ao pedido de complementação expresso no Ofício nº 148/2024 ([4095570](#)), da respectiva Assessoria, ambos acerca do Ofício 1ªSec/RI/E/nº 546 ([4040236](#)), por meio do qual o Primeiro Secretário da Câmara dos Deputados, Deputado Federal Luciano Bivar, remete o Requerimento de Informação nº 3.097/2023 ([4040240](#)), que requer informações sobre a presença de seis cidades do Amazonas entre os 20 municípios brasileiros com maiores índices de crescimento populacional em favelas, bem como das estratégias adotadas a fim de mitigar o problema, conforme abaixo transcrito:

- Quais são as medidas propostas pelo Ministério dos Direitos Humanos para lidar com o crescimento significativo das periferias em cidades amazonenses, especialmente nas áreas de risco?
- Como este Ministério pretende abordar, junto a outros Ministérios e aos governos, a problemática socioambiental relacionada ao crescimento das periferias no Amazonas, considerando as condições precárias de moradia em áreas de risco?
- Existe alguma iniciativa específica do governo federal para fornecer recursos, ou plano estratégico para realocação, melhoria das condições de moradia e assistência às famílias que vivem em áreas periféricas?
- Este Ministério possui parcerias com outros órgãos governamentais ou organizações não governamentais para enfrentar o problema social relacionado ao crescimento das periferias no Amazonas?
- Existe algum programa de conscientização e educação para as comunidades sobre os riscos associados à ocupação de áreas de risco, e como este Ministério pretende implementá-lo?

2. Primeiramente, esta Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (SNDPI) informa que, dentro do seu escopo de atuação, não possui ações ou programas voltados especificamente às solicitações constantes nas letras a, b, c e d, que possam contribuir com a presente demanda nos termos pretendidos. Já no que diz respeito ao questionamento constante na letra “e”, informa-se que está em curso a contratação de consultoria com o objetivo de subsidiar o processo de ações interministeriais para a garantia e proteção dos direitos humanos das pessoas idosas diante a situações de riscos e desastres naturais.

**Consultoria sobre Riscos e Desastres Naturais**



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

[https://piboleg.autenticadosembrasil.camara.org.br/autizar?acao\\_origem=arvore\\_visualizar&id\\_documento=4454008&infra\\_sistema...](https://piboleg.autenticadosembrasil.camara.org.br/autizar?acao_origem=arvore_visualizar&id_documento=4454008&infra_sistema...)

3. A consultoria supracitada possibilitará a elaboração de diagnóstico da população idosa residente em áreas de riscos e desastres de modo a fortalecer parcerias para atuação desta Secretaria Nacional nas etapas de prevenção, resposta e recuperação de desastres, com vistas à proteção e promoção dos direitos das pessoas idosas residentes em áreas de riscos e desastres.
4. Entre os produtos da referida consultoria, estão previstos: a) uma cartilha de orientação para pessoa idosa em situação de riscos e desastres, com linguagem simples e acessível para tornar este guia uma ferramenta eficiente para a pessoa idosa nas várias fases que envolvem os riscos e desastres naturais; b) um guia de orientação para conselheiros, agentes de direitos humanos e outros atores que atuem em situação de riscos e desastres, com o objetivo de orientar sobre o processo de envelhecimento e as suas especificidades e a atenção à pessoa idosa em situação de riscos e desastres; c) proposta de curso EAD para formação sobre a relação entre envelhecimento, características específicas da população idosa em situações de riscos e desastres naturais, levando em consideração a definição do público-alvo e os critérios exigidos para inclusão na plataforma da Escola Virtual de Governo (EVG).

### **Garantia de direitos às pessoas idosas em uma perspectiva interseccional**

5. Em tempo, esta Secretaria Nacional reitera que a garantia da dignidade, dos direitos humanos e da cidadania das pessoas idosas diz respeito a toda a população brasileira que se encontra em acelerado envelhecimento. Como uma conquista civilizatória, o envelhecimento, direito personalíssimo assegurado pelo Estatuto da Pessoa Idosa, demanda que o Poder Público e a sociedade atuem em conjunto para que este avanço social seja vivenciado por todas as pessoas, em igualdade de condições.
6. Nesse sentido, garantir os direitos humanos das pessoas idosas é uma necessidade premente, considerando não somente a questão demográfica, mas também as diversas formas de envelhecer no nosso país, marcadas por profundas desigualdades sociais, sejam elas de classe social, renda, gênero, raça e regionais. Portanto, a elaboração e implementação de políticas para garantir os direitos humanos das pessoas idosas e pessoas que estão envelhecendo é prioridade da SNDPI/MDHC. Cabe, portanto, à SNDPI propor políticas e estratégias visando a promoção e defesa dos direitos da pessoa idosa, reduzindo vulnerabilidades e combatendo as violações de direitos, de forma a contemplar as velhices plurais e garantir o pleno exercício dos direitos humanos e da cidadania.

### **Projeto Viva Mais Periferia**

7. Em 2023, esta SNDPI publicou o Edital de Chamamento Público (já encerrado) visando a seleção de Organização da Sociedade Civil interessada em celebrar Termo de Colaboração que tem por objeto o fornecimento de equipamentos de apoio assistencial para pessoas idosas acamadas e domiciliadas residentes nas periferias brasileiras, por meio do Projeto Viva Mais Periferia, podendo ser acompanhado o resultado pelo site: [https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/pessoa-idosa/SEI\\_3994911\\_Resultado\\_de\\_Chamada\\_Publica\\_Viva\\_Mais\\_Periferia.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/pessoa-idosa/SEI_3994911_Resultado_de_Chamada_Publica_Viva_Mais_Periferia.pdf).
8. O referido Projeto tem como objetivo a garantia dos direitos humanos das pessoas idosas acamadas e domiciliadas, residentes nas periferias brasileiras, por meio do fornecimento de equipamentos de apoio assistencial que proporcionem mais autonomia e qualidade de vida a esse público.

### **Programa Envelhecer nos Territórios**

9. O Programa Envelhecer nos Territórios, instituído por meio da Portaria nº 561, de 04 de setembro de 2023, apresenta o objetivo de promover o direito de envelhecer a todas as pessoas e garantir os direitos humanos das pessoas idosas no Brasil, por meio da criação ou fortalecimento de arranjos institucionais que viabilizem a efetividade da política para a pessoa idosa nos territórios e locais onde vivem e se referenciam as pessoas idosas. Os projetos-piloto do Programa concentram ações em dois municípios do estado do Amazonas - Barreirinha e Parintins. Por oportuno, apresenta-se o referido Programa e outros projetos e ações, a fim de que possa ser estudada a viabilidade orçamentária para sua implantação em algum dos municípios citados.

10. O Programa Envelhecer nos Territórios tem como ações:

I - incentivo à criação de órgãos públicos estaduais, distrital e municipais responsáveis pela gestão das políticas de direitos humanos voltadas à pessoa idosa em Estados, Distrito Federal e Municípios, por meio de ações de equipagem e capacitação;



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

[https://sef/controlador.php?acao=documento\\_visualizar&acao\\_origem=arvore\\_visualizar&id\\_documento=4454008&infra\\_sistema...](https://sef/controlador.php?acao=documento_visualizar&acao_origem=arvore_visualizar&id_documento=4454008&infra_sistema...)



II - atuação de agentes locais de direitos humanos para identificação e articulação intersetorial com vistas à resolutividade das violações de direitos humanos de pessoas idosas; e

III - fortalecimento da participação social nos conselhos de direitos da pessoa idosa, com oferta de diretrizes e capacitação de conselheiros(as).

11. O Programa Envelhecer nos Territórios vai avaliar o nível de garantia de direitos das pessoas idosas em todo os territórios onde for implementado. Outro destaque do Programa é o incentivo à criação de órgãos responsáveis pela gestão das políticas de direitos humanos voltadas à pessoa idosa nos Estados e Municípios. A iniciativa também tem como foco a formação de agentes de direitos humanos nos territórios por meio de uma parceria firmada entre o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania e os Institutos Federais de Educação.

12. Os referidos agentes serão inicialmente capacitados e vão consolidar sua formação atuando nos territórios durante o período de um ano, identificando violações de direitos humanos contra as pessoas idosas. De modo intersetorial, eles também farão reuniões com a gestão municipal e o Conselho de Direitos em parceria com outros órgãos para minimizar essas violências, que ocorrem tanto no respeito à dignidade da pessoa idosa quanto no acesso a direitos.

13. Inicialmente, foram selecionados 13 municípios brasileiros para execução dos projetos-piloto do Programa, sendo dois no estado do Amazonas, quais sejam, Parintins/AM e Barreirinha/AM, os quais foram contemplados com o referido Programa, sendo o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas o responsável pelas ações nos municípios, executado por meio de Termo de Execução Descentralizada nº 09/2023.

14. Estes municípios foram selecionados com base em um indicador composto, constituído a partir de índices de envelhecimento populacional e de privação socioeconômica, que serviram de base para construção de um indicador de envelhecimento e outro de privação socioeconômica dos municípios brasileiros, a partir dos quais foi produzido um indicador composto que priorizou os municípios entre 30 e 50 mil habitantes e acima de 100.000 mil habitantes, em cada uma das cinco regiões brasileiras.

15. Em cada um dos municípios, será realizada a formação de 30 Agentes de Direitos Humanos da Pessoa Idosa, que passarão por um curso de formação teórica de 40h e formação prática de campo de cerca de 800h. Pretende-se que cada Agente de DH atue diretamente nas visitas domiciliares de 150 a 200 pessoas idosas. Ao total, o projeto beneficiará de 58.000 a 78.000 pessoas idosas. O investimento para realização do Programa foi da ordem de R\$5.850.000,00, com recursos discricionários do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania e do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (CNDPI). Atualmente, o Programa está em fase de implantação.

#### **Rede Nacional dos Gestores Estaduais em Direitos Humanos da Pessoa Idosa**

16. Destaca-se, ainda, a criação da Rede Nacional dos Gestores Estaduais em Direitos Humanos da Pessoa Idosa, instituída pela Portaria nº 631, de 5 de outubro de 2023, com a finalidade de promover diálogo e trocas de experiências entre os órgãos estaduais com competência em direitos da pessoa idosa, visando à capilaridade e à efetividade da Política Nacional da Pessoa Idosa.

Compete à Rede Nacional dos Gestores Estaduais em Direitos Humanos da Pessoa Idosa:

- I - apoiar a realização de articulações visando a criação de órgãos específicos para realizar a gestão das políticas de direitos humanos voltadas à pessoa idosa nos Estados;
- II - promover estratégias para a criação ou a reativação de conselhos estaduais de direitos da pessoa idosa, e o fortalecimento institucional daqueles que se encontram em funcionamento;
- III - promover o diálogo e a troca de experiências entre os seus membros sobre temas relacionados aos direitos humanos da pessoa idosa; e
- IV - propor estratégias de monitoramento e de avaliação da implementação de ações voltadas aos direitos humanos da pessoa idosa, identificando possibilidades de aprimoramento, como vistas à maior efetividade das ações governamentais.





17. Ressalta-se que a Rede de Gestores está em fase de elaboração da proposta de atuação e de documentos que regulamentem sua atuação. Cabe destacar, ainda, que o Estado do Amazonas faz parte da composição a Rede de Gestores Estaduais em Direitos Humanos da Pessoa Idosa, conforme a Portaria nº 775, de 11 de dezembro de 2023.

### **Projeto Vida Digna em Casa**

18. A condição de estarem acamadas e domiciliadas para as pessoas idosas é fator importante a ser avaliado, e as intervenções relacionadas à prevenção e ao cuidado são eficazes e podem reduzir significativamente a incidência de complicações oriundas dessa condição. Além disso, por estarem impossibilitadas de exercer as atividades básicas de vida diária e, consequentemente, o autocuidado, seja de forma parcial ou total, pode haver prejuízos funcionais a diversos sistemas fisiológicos, e a restrição ao leito pode favorecer alterações do estado emocional da pessoa idosa.

19. O cuidado dessas pessoas idosas acamadas e domiciliadas pode ser realizado pela equipe de Saúde da Família/Atenção Básica de sua referência. Já os casos de maior complexidade são acompanhados pelas Equipes Multiprofissional de Atenção Domiciliar (EMAD) e de Apoio (EMAP), do Serviços de Atenção Domiciliar (SAD) – Melhor em Casa.

20. Considerando o contingente de pessoas idosas acamadas e domiciliadas e a estruturação das ações de saúde voltadas para este público, o Projeto Vida Digna em Casa versa sobre ações voltadas para o resgate da cidadania e dos direitos humanos das pessoas idosas acamadas e domiciliadas, contribuindo para uma vida digna dessas pessoas, a despeito da sua autonomia e independência, com vistas à redução da institucionalização.

21. Nesse sentido, pretende-se resgatar o domicílio como espaço de cidadania e de ambiente contrário à violação dos direitos humanos, contribuindo para a perpetuação das referências de vida das pessoas idosas e de suas identidades sociais, a partir da identificação dessas pessoas no território, do resgate da cidadania e do combate à violação dos direitos humanos das pessoas idosas, com vistas a garantia dos direitos previstos na Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos, com destaque para o Direito à saúde.

22. O Projeto Vida Digna em Casa apresenta como objetivos específicos:

- I - elaboração do Sistema de Registro de pessoas idosas acamadas e domiciliadas;
- II - registro das pessoas idosas acamadas e domiciliadas em todo território nacional;
- III - identificação da ocorrência de violação dos Direitos Humanos das Pessoas idosas acamadas e domiciliadas e de seus cuidadores;
- IV - identificação das necessidades de equipamentos para utilização pelas pessoas idosas acamadas e domiciliadas atendidas pelo Programa Melhor em Casa;
- V - realização de ações voltadas para proteção e cuidado da saúde mental dos profissionais que atuam no Programa Melhor em Casa, das pessoas idosas acamadas e domiciliadas e de seus cuidadores.

23. Este projeto será realizado em parceria entre o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, o Ministério do Desenvolvimento e da Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) e o Ministério da Saúde (MS). Inicialmente, o projeto-piloto será executado em dez municípios do estado do Rio Grande do Norte, com apoio local da Secretaria de Estado da Saúde Pública do RN (SESAP/RN) - Programa +APS Potiguar - e da Secretaria de Estado do Trabalho, Habitação e Assistência Social (SETHAS/RN), e está em fase de elaboração dos critérios para sua operacionalização.

### **Projeto Educação para Toda a Vida**

24. O Projeto Educação para Toda a Vida, dentro da Política de Superação do Analfabetismo/PSA, visa promover ações educacionais junto às pessoas idosas e pessoas com cinquenta anos ou mais, a partir da intersetorialidade, na perspectiva de afirmação do direito humano à educação, e elhecimento com dignidade e cidadania. A efetivação do projeto-piloto se dará por meio da



articulação intersetorial com o estado do Estado do Rio Grande do Norte e seus diversos órgãos, bem como com a União e com outras instituições.

25. O Projeto Educação para Toda a Vida terá as seguintes ações:

- I - alfabetizar pessoas idosas e com cinquenta anos ou mais do Rio Grande do Norte, garantindo-lhes o direito humano e constitucional à educação, através da Política de Superação do Analfabetismo no RN (PSA/RN), em espaços escolares e não escolares, reduzindo o analfabetismo;
- II - desenvolver ações que visem a ampliação do acesso e permanência das pessoas idosas e com cinquenta anos ou mais à EJA da rede estadual da educação básica, em todas as suas formas de atendimento, com vistas ao aumento do nível de escolaridade no Rio Grande do Norte;
- III - promover campanhas educativas e formativas em prol dos Direitos Humanos da Pessoa Idosa e pessoas com cinquenta anos ou mais no combate ao idadismo junto aos vários segmentos da sociedade potiguar, aos meios de comunicação convencionais e mídias digitais locais;
- IV - oferecer turmas de educação digital em parceria com as Instituições de Ensino Superior (IES) com foco nas práticas sociais e produção de textos em ambientes digitais, tais como computadores, celulares e tablets em plataformas como e-mail, redes sociais na web, entre outros;
- V - desenvolver ações de educação midiática junto à população com cinquenta anos ou mais do RN, contribuindo para a formação nas linguagens midiáticas dos diferentes suportes e formatos digitais, indispensáveis ao acesso e desempenho ético, analítico, criativo e tecnológico qualificados, em ambientes informacionais e midiáticos da web;
- VI - promover círculos de diálogos no contexto das Jornadas de Formação Continuada da EJA, incluindo a temática de: necessidades, direitos humanos, potencialidades e inclusão das pessoas idosas e pessoas com cinquenta anos ou mais na sociedade;
- VII - realizar oficinas de terapia ocupacional para educadores e cuidadores (pessoas cuidadoras), em comunidades onde funcionam turmas de EJA específicas para pessoas idosas e com cinquenta anos ou mais;
- VIII - proporcionar educação profissionalizante com vistas ao empreendedorismo e economia solidaria, conforme especificidades territoriais e demandas locais;
- IX - realizar cursos de qualificação social e profissional;
- X - realizar oficinas sobre Direitos Humanos da Pessoa Idosa, com foco no Estatuto da Pessoa Idosa, em parceria com escolas, grupos de pessoas idosas e outras instituições; e
- XI - realizar amostras para apresentação dos resultados do Projeto Educação para Toda a Vida.

26. Este projeto-piloto será realizado em parceria entre o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania e a Secretaria de Estado da Educação, da Cultura, do Esporte e do Lazer do estado do Rio Grande do Norte (RN), e está em fase de elaboração dos critérios para sua operacionalização.

27. Diante do exposto, este Ministério, por meio desta Secretaria Nacional de Direitos da Pessoa Idosa, tem implementado Programas que promovem a participação social da pessoa idosa e seu protagonismo, contribuindo assim para aumentar o reconhecimento público da contribuição social, política, econômica e cultural dos idosos para a sociedade.

28. Esta Secretaria Nacional se mantém à disposição para demais informações que se façam

rias.



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

[https://pmsf.sei/controlador.php?acao=documento\\_visualizar&acao\\_origem=arvore\\_visualizar&id\\_documento=4454008&infra\\_sistema...](https://pmsf.sei/controlador.php?acao=documento_visualizar&acao_origem=arvore_visualizar&id_documento=4454008&infra_sistema...)

Atenciosamente,

SYMONE MARIA MACHADO BONFIM  
Secretária Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa substituta



Documento assinado eletronicamente por **Symone Maria Machado Bonfim, Secretário(a) Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa, Substituto(a)**, em 31/01/2024, às 11:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.mdh.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **4095599** e o código CRC **5957C41C**.

Referência: Caso responda este ofício, indicar expressamente o Processo nº 00135.231323/2023-12

SEI nº 4095599

Setor Comercial Sul, Quadra 09 - Lote C Edifício Parque Cidade Corporate, Torre A - 9º Andar - Bairro Asa Sul -  
Telefone:  
CEP 70308200 Brasília/DF - <http://www.mdh.gov.br>

Criado por [hiury.cassimiro](#), versão 2 por [hiury.cassimiro](#) em 31/01/2024 11:27:30.



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

[https://sei.mdh.gov.br/sei/controlador.php?acao=documento\\_visualizar&acao\\_origem=arvore\\_visualizar&id\\_documento=4454008&infra\\_sistema...](https://sei.mdh.gov.br/sei/controlador.php?acao=documento_visualizar&acao_origem=arvore_visualizar&id_documento=4454008&infra_sistema...)

2384107



4095619



00135.231323/2023-12



Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania  
Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência  
Gabinete da Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência

OFÍCIO Nº 121/2024/GAB.SNDPD/SNDPD/MDHC

Brasília, na data da assinatura.

À Senhora  
MAIARA ALICE GOMES DE OLIVEIRA  
Coordenadora-Geral  
Assessoria Especial de Assuntos Parlamentares e Federativos

**Assunto: PRAZO MINISTERIAL. Requerimento de Informação nº 3.097/2023.**

1. Respondo ao OFÍCIO Nº 102/2024/ASPAR/GM.MDHC/MDHC ([4087123](#)), que encaminha o Requerimento de Informação nº 3.097/2023 ([4040240](#)). As informações requeridas dizem respeito ao fato que seis cidades do Amazonas estão entre os 20 municípios brasileiros com maiores índices de crescimento populacional em favelas.

2. Primeiramente, vale apresentar os dados sobre a população com deficiência das seis cidades em questão. Os dados são:

Manaus abriga 137.340 pessoas com deficiência, sendo que 16.583 tem deficiência auditiva, 32.656 tem deficiência motora, 68.569 tem deficiência visual e 19.532 tem deficiência mental/intelectual.

Coari abriga 4.673 pessoas com deficiência, sendo que 659 tem deficiência auditiva, 1.191 tem deficiência motora, 2.048 tem deficiência visual e 775 tem deficiência mental/intelectual.

Santo Antônio do Içá abriga 1.301 pessoas com deficiência, sendo que 106 tem deficiência auditiva, 352 tem deficiência motora, 531 tem deficiência visual e 312 tem deficiência mental/intelectual.

Ipixuna abriga 662 pessoas com deficiência, sendo que 100 tem deficiência auditiva, 180 tem deficiência motora, 298 tem deficiência visual e 84 tem deficiência mental/intelectual.

Tonantins abriga 654 pessoas com deficiência, sendo 88 com deficiência auditiva, 147 com deficiência motora, 396 com deficiência visual e 23 com deficiência mental/intelectual.

Amaturá abriga 502 pessoas com deficiência, 66 com deficiência auditiva, 119 com deficiência motora, 247 com deficiência visual e 70 com deficiência mental/intelectual.

3. Ainda que não execute qualquer programa específico para periferias de cidades amazonenses, a Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania lançou, em novembro, o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência - Novo Viver Sem Limite, instituído por meio do Decreto nº 11.793, de 23 de novembro de 2023, existem ações pactuadas no eixo 2 "Enfrentamento à violência e ao Capacitismo", tanto no âmbito do Ministério dos Direitos Humanos e de outros Ministérios. Dentre as principais ações e que têm relação com a vida de pessoas com deficiência que vivem em territórios periféricos e vulnerabilizados, como os mencionados, destacam-se:

Formação de 4.500 lideranças para atuação na defesa de direitos humanos das pessoas com deficiência nos territórios, com ênfase em pessoas negras, mulheres e LGBTQIA+ com deficiência –



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

[https://piboleg.autenticadosembrasil.com.br/validar?acao\\_origem=arvore\\_visualizar&id\\_documento=4454028&infra\\_sistema...](https://piboleg.autenticadosembrasil.com.br/validar?acao_origem=arvore_visualizar&id_documento=4454028&infra_sistema...)

Programa de Formação de Lideranças com Deficiência (MDHC);

Formação de 15.000 Conselheiros Tutelares na temática da Promoção de Direitos da Criança e do Adolescente com Deficiência (MDHC);

Atendimento de 38.000 escolas com salas de recursos multifuncionais adquiridas com recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE;

Disponibilização de 1.500 ônibus de transporte escolar acessíveis;

Fornecimento de dispositivos e equipamentos de tecnologia assistiva para o atendimento de 95.000 crianças com deficiência;

Implantação da Central Nacional de Interpretação da Língua Brasileira de Sinais (CONECTE LIBRAS BRASIL);

Distribuição de 72.000 exemplares em braile para o atendimento de 12.000 alunos cegos ou com deficiência visual no âmbito do Programa Nacional Livro Didático - PNLD;

Distribuição de livros digitais para 20.000 alunos cegos ou com deficiência visual no âmbito do Programa Nacional do Livro Didático - PNLD;

Implantação de 27 Centros de Acesso, Pesquisa e Desenvolvimento de Tecnologia Assistiva; e

Diagnóstico da conformidade de acessibilidade arquitetônica e comunicacional nas unidades do Sistema Nacional Socioeducativo.

4. As recém-citadas ações estão em fase de pactuação interna ou em andamento, a nível de atuações de trabalhadores da SNDPD/MDHC e com Ministérios parceiros, e podem impactar na vida, no engajamento e na formação política de pessoas com deficiência que vivem em regiões vulnerabilizadas, em favelas, em interiores, territórios ribeirinhos, indígenas e na rua. Além disso, as ações pactuadas no Novo Viver sem Limite poderão impactar na formação de agentes políticos nos territórios e que atuam, direta ou indiretamente, na promoção dos direitos humanos e na formulação e implementação de políticas públicas direcionadas às pessoas com deficiência, sobretudo àquelas mais vulnerabilizadas.

5. Outra medida com elevado potencial de impacto para as populações destes municípios é o Decreto nº 11.792, de 23 de novembro de 2023, que dispõe sobre a acessibilidade nas edificações sob a administração ou a utilização dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. O decreto estipula um prazo de 18 meses para que órgãos e entidades apresentem laudo de acessibilidade e plano de trabalho para adequação de suas estruturas de modo a torná-las acessíveis. Referimo-nos aqui a hospitais, postos de saúde, agências do INSS, CRAS e CREAS, o Instituto Federal do Amazonas - IFAM, a Universidade Federal do Amazonas - UFAM, entre outros, que deverão tomar providências para possibilitar a todas as pessoas com deficiência e mobilidade reduzida o acesso a suas instalações.

6. Cabe registrar que este MDHC instituiu o Protocolo de Atuação em Situações de Riscos e Desastres por meio da Portaria nº 218, de 10 de abril de 2023 (<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-218-de-10-de-abril-de-2023-476014508>), onde determinou que "a atuação do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, pautada por este protocolo, acompanha as ações coordenadas pelo Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPEDEC) e tem como princípio orientador o Protocolo Nacional Conjunto para Proteção Integral a Crianças e Adolescentes, Pessoas Idosas e Pessoas com Deficiência em Situação de Riscos e Desastres, instituído pela Portaria Interministerial nº 2, de 6 de dezembro de 2012".

7. Por fim, vale destacar o extenso potencial, para as periferias do Amazonas, da [LEI Nº 14.736, DE 24 DE NOVEMBRO DE 2023](#), que alterou a Lei nº 11.520, de 18 de setembro de 2007, para possibilitar a concessão de pensão especial para pessoas com hanseníase submetidas compulsoriamente ao isolamento em domiciliar ou em seringais, bem como a filhos separados de seus genitores no contexto do isolamento e da internação compulsória de pessoas com hanseníase. Tendo em vista que o isolamento em seringais de pessoas com hanseníase foi praticado principalmente no Amazonas e no Acre, e tendo em vista que - com a urbanização - boa das pessoas assim isoladas hoje reside em periferias urbanas, é certo que a nova redação ampliará significativamente o número de pessoas beneficiárias no Amazonas - estado no qual 792 pessoas já foram contempladas com a pensão vitalícia.



Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

**ANTONIO JOSÉ DO NASCIMENTO FERREIRA**

Secretário Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência substituto



Documento assinado eletronicamente por **Antonio Jose do Nascimento Ferreira, Secretário(a) Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, Substituto(a)**, em 31/01/2024, às 15:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.mdh.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **4095619** e o código CRC **FDF23E89**.

Referência: Caso responda este ofício, indicar expressamente o Processo nº 00135.231323/2023-12

SEI nº 4095619

Setor Comercial Sul, Quadra 09 - Lote C Edifício Parque Cidade Corporate, Torre A - 8º Andar - Bairro Asa Sul -  
Telefone:  
CEP 70308200 Brasília/DF - <http://www.mdh.gov.br>

Criado por [camila.suzuki](#), versão 3 por [camila.suzuki](#) em 31/01/2024 11:36:04.



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

[https://sei.mdh.gov.br/sei/controlador.php?acao=documento\\_visualizar&acao\\_origem=arvore\\_visualizar&id\\_documento=4454028&infra\\_sistema...](https://sei.mdh.gov.br/sei/controlador.php?acao=documento_visualizar&acao_origem=arvore_visualizar&id_documento=4454028&infra_sistema...)

2384107



4095920



00135.231323/2023-12



Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania  
Secretaria-Executiva  
Diretoria de Programa

DESPACHO Nº 82/2024/DIRP/SE/MDHC

Brasília, *na data da assinatura.*

Ao Gabinete da Secretaria-Executiva

**Assunto: PRAZO MINISTERIAL. Requerimento de Informação nº 3.097/2023.**

1. Com cordiais cumprimentos, faço referência ao DESPACHO Nº 283/2024/GAB.SE/SE/MDHC (SEI nº [4090848](#)), que remete o OFÍCIO Nº 102/2024/ASPAR/GM.MDHC/MDHC (SEI nº [4087123](#)) que encaminha o Ofício 1ªSec/RI/E/nº 546 (SEI nº [4040236](#)), por meio do qual o Primeiro-Secretário da Câmara dos Deputados, Deputado Federal Luciano Bivar, remete o Requerimento de Informação nº 3.097/2023 (SEI nº [4040240](#)), o qual requer informações sobre a presença de seis cidades do Amazonas entre os 20 municípios brasileiros com maiores índices de crescimento populacional em favelas, bem como das estratégias adotadas a fim de mitigar o problema, conforme abaixo transcrito:

- a) Quais são as medidas propostas pelo Ministério dos Direitos Humanos para lidar com o crescimento significativo das periferias em cidades amazonenses, especialmente nas áreas de risco?
- b) Como este Ministério pretende abordar, junto a outros Ministérios e aos governos, a problemática socioambiental relacionada ao crescimento das periferias no Amazonas, considerando as condições precárias de moradia em áreas de risco?
- c) Existe alguma iniciativa específica do governo federal para fornecer recursos, ou plano estratégico para realocação, melhoria das condições de moradia e assistência às famílias que vivem em áreas periféricas?
- d) Este Ministério possui parcerias com outros órgãos governamentais ou organizações não governamentais para enfrentar o problema social relacionado ao crescimento das periferias no Amazonas?
- e) Existe algum programa de conscientização e educação para as comunidades sobre os riscos associados à ocupação de áreas de risco, e como este Ministério pretende implementá-lo?

2. A esse respeito, e considerando subsídios enviados pelas áreas finalísticas deste MDHC, esta Diretoria de Programa informa o que segue.

3. Conforme disposto no Decreto nº 11.341, de 1º/01/2023, o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania tem como área de competência os seguintes assuntos:

- I - políticas e diretrizes destinadas à promoção dos direitos humanos, incluídos os direitos:
- a) da pessoa idosa;
  - b) da criança e do adolescente;
  - c) da pessoa com deficiência;
  - d) das pessoas LGBTQIA+;
  - e) da população em situação de rua; e
  - f) de grupos sociais vulnerabilizados;



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

gov.br/sei/controlador.php?acao=documento\_visualizar&acao\_origem=arvore\_visualizar&id\_documento=4454347&infra\_sistema...

2384107



- II - articulação de políticas e apoio a iniciativas destinadas à defesa dos direitos humanos, com respeito aos fundamentos constitucionais;
- III - exercício da função de ouvidoria nacional em assuntos relativos aos direitos humanos;
- IV - políticas de educação em direitos humanos, para promoção do reconhecimento e da valorização da dignidade da pessoa humana em sua integralidade; e
- V - combate a todas as formas de violência, de preconceito, de discriminação e de intolerância.

4. Nesse sentido, é evidente a multiplicidade de públicos alcançados por este Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania que compõem os territórios periféricos, com destaque para "grupos sociais vulnerabilizados", o que denota a necessidade de políticas públicas transversais que garantam o enfrentamento à desigualdade social e a toda forma de violência para a efetivação dos direitos humanos às pessoas nesses espaços, também caracterizados pela sua diversidade e potencialidade. Assim, diversas ações deste Ministério são relacionadas às periferias, incluindo ações de promoção e defesa de direitos humanos na Região Norte do Brasil, e que tangenciam ou se relacionam às questões levantadas no Requerimento de Informação nº 3.097/2023 (SEI nº [4040240](#)), quais sejam:

5. **Prêmio Cidadania na Periferia:** com inscrições abertas até dia 01/03/2024, o Prêmio destinará R\$ 6 milhões para 120 projetos em andamento protagonizados pela população periférica. Podem se inscrever grupos, coletivos e pessoas jurídicas sem fins lucrativos que desenvolvam ações em seis eixos temáticos. O Edital é promovido pelo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC) em parceria com a Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR). Cada uma das iniciativas contempladas receberá prêmio no valor de R\$ 50 mil. Mais informações disponíveis no *link*: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/participacao-social/editais>.

6. **Projeto "Viva + Periferia":** o MDHC lançou Edital de Chamamento Público para seleção de organizações da sociedade civil interessadas em celebrar Termo de Colaboração com organizações da sociedade civil interessadas em mapear e entregar equipamentos para pessoas idosas acamadas nas periferias. A iniciativa selecionará até seis propostas cujo valor de referência corresponda ao montante de R\$ 300 mil. O objetivo é fornecer equipamentos de apoio assistencial para pessoas idosas acamadas e domiciliadas nas periferias brasileiras. Mais informações disponíveis no *link*: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2023/outubro/edital-viva-periferia-busca-organizacoes-civis-interessadas-em-mapear-e-entregar-equipamentos-para-pessoas-idosas-acamadas-nas-periferias>.

7. **Programa Envelhecer nos Territórios:** O Programa Envelhecer nos Territórios, instituído por meio da Portaria nº 561, de 04 de setembro de 2023, apresenta o objetivo de promover o direito de envelhecer a todas as pessoas e garantir os direitos humanos das pessoas idosas no Brasil, por meio da criação ou fortalecimento de arranjos institucionais que viabilizem a efetividade da política para a pessoa idosa nos territórios e locais onde vivem e se referenciam as pessoas idosas. Os projetos-piloto do Programa concentram ações em dois municípios do estado do **Amazonas - Barreirinha e Parintins**, sendo o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas o responsável pelas ações nos municípios, executado por meio do Termo de Execução Descentralizada nº 09/2023. Estes municípios foram selecionados com base em um indicador composto, constituído a partir de índices de envelhecimento populacional e de privação socioeconômica, que serviram de base para construção de um indicador de envelhecimento e outro de privação socioeconômica dos municípios brasileiros, a partir dos quais foi produzido o referido indicador composto, que priorizou os municípios entre 30 e 50 mil habitantes e acima de 100.000 mil habitantes, em cada uma das cinco regiões brasileiras. Em cada município, será realizada a formação de 30 Agentes de Direitos Humanos da Pessoa Idosa, que passarão por um curso de formação teórica de 40h e formação prática de campo de cerca de 800h. Pretende-se que cada Agente de DH atue diretamente nas visitas domiciliares de 150 a 200 pessoas idosas. Ao total, o Programa beneficiará de 58.000 a 78.000 pessoas idosas.

8. **Rede Nacional dos Gestores Estaduais em Direitos Humanos da Pessoa Idosa:** instituída pela Portaria nº 631, de 5 de outubro de 2023, com a finalidade de promover diálogo e trocas de experiências entre os órgãos estaduais com competência em direitos da pessoa idosa, visando à capilaridade e à efetividade da Política Nacional da Pessoa Idosa. A Rede de Gestores está em fase de elaboração da proposta de atuação e de documentos que regulamentem sua atuação. Cabe destacar que





o Estado do **Amazonas** faz parte da composição a Rede de Gestores Estaduais em Direitos Humanos da Pessoa Idosa, conforme a Portaria nº 775, de 11 de dezembro de 2023.

9. **Promoção do Registro Civil de Nascimento e documentação básica:** o MDHC retomou ações itinerantes de emissão de documentos, na esteira do Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Acesso à Documentação Básica, direcionadas a grupos historicamente vulnerabilizados, com destaque à população em situação de rua e às comunidades indígenas e quilombolas, com foco nas regiões Norte e Nordeste, que apresentam os índices mais altos de sub-registro de nascimento. Foram realizados 9 mutirões em 2023 em: Marajó (15 a 29 de setembro); João Pessoa (17 a 20 de outubro); São Paulo (24 a 26 de outubro); Alcântara (27 de outubro) Fortaleza (14 de novembro); Rio de Janeiro (06 de dezembro); Belford Roxo (09 de dezembro); Marari (04 a 09 de dezembro); e **Manaus** (15 de dezembro). Ressalta-se que o Município de Manaus possui um Comitê Gestor Municipal de Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica, decorrente da adesão ao [Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento](#), que atua em regime de colaboração e articulação com o Poder Judiciário e o Poder Legislativo, e com as serventias extrajudiciais de registro civil de pessoas naturais, as organizações da sociedade civil, os organismos internacionais, a iniciativa privada, a comunidade e as famílias, de forma a potencializar os esforços da sociedade no intuito de erradicar o sub-registro e ampliar o acesso à documentação civil básica, compromisso que fortalece a melhoria das condições de acesso aos direitos, programas e benefícios da população.

10. **Centros de atendimento integrado para crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência:** os Centros são destinados à escuta protegida, em ambiente adequado e por profissionais capacitados, para atendimento especializado de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência. Para sua execução, foram firmadas parcerias com os Municípios de **Manaus/AM**; Vitória da Conquista/BA e Paranaguá/PR, em 2023, resultando em um investimento global de R\$ 989.033,62.

11. **Enfrentamento à crise humanitária na Terra Indígena Yanomami:** os povos Yanomami habitam a região de fronteira entre o Brasil e a Venezuela, no norte da Floresta Amazônica, sendo que, do lado brasileiro, as Terras Indígenas Yanomami estão situadas entre o estado de Roraima e o estado do **Amazonas**. Diante da crise humanitária e do contexto de graves violações de direitos humanos, foi instituído no âmbito do MDHC o Gabinete de Enfrentamento à Crise Humanitária em Território Yanomami (Portaria nº 71, de 27 de janeiro de 2023). As ações de assistência do MDHC às pessoas Yanomami foram inicialmente pensadas para atendimento aos grupos populacionais mais afetados pela crise, localizados em Roraima. O plano, entretanto, prevê a expansão das ações para atenção ao povo Yanomami do **Amazonas**.

12. **Programa Cidadania Marajó:** embora não seja uma ação para o estado do Amazonas, consideramos relevante mencionar o Programa Cidadania Marajó, por se tratar de ação intersectorial de atenção a grupos vulnerabilizados na Região Amazônica. Instituído por meio da Portaria nº 292, de 17 de maio de 2023, para enfrentamento ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes e acesso a direitos e políticas públicas no Arquipélago do Marajó/PA, o Programa inclui, dentre outras medidas, a equipagem de serviços públicos destinados à garantia de direitos; e ações itinerantes periódicas de ouvidoria e de acesso à documentação civil básica, acesso ao Cadastro Único e a Benefícios de Prestação Continuada, primando pela escuta da sociedade civil organizada, da população marajoara e do sistema de garantia de direitos. Em 2023, foi firmada parceria com o INCRA para o fomento de titulação de terras quilombolas. Esta ação faz parte de um Acordo de Cooperação Técnica que envolve diversos Ministérios (Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, o Ministério da Igualdade Racial e o Ministério das Mulheres) para construção do **Plano de Resposta Socioambiental** do Marajó, o qual promoverá a elaboração de ações conjuntas para a atuação no combate às violências e no desenvolvimento sustentável, com inclusão social, diversidade e garantia de direitos e promoção da cidadania. A utilização do conhecimento do corpo técnico dos Ministérios que firmaram o acordo tem como objetivo trazer soluções de curto, médio e longo prazo, a partir da escuta da sociedade civil marajoara e da articulação com os poderes locais. Ressalta-se, também, a ação emergencial realizada em razão das secas que assolaram a região. O MDHC firmou a com o MDS para distribuir 6 mil cestas às prefeituras locais para posterior distribuição à

Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

[http://gov.br/sei/controlador.php?acao=documento\\_visualizar&acao\\_origem=arvore\\_visualizar&id\\_documento=4454347&infra\\_sistema...](http://gov.br/sei/controlador.php?acao=documento_visualizar&acao_origem=arvore_visualizar&id_documento=4454347&infra_sistema...)

população em situação de maior vulnerabilidade. Com o governo do Estado do Pará foi firmada cooperação para construção de Centro de Referência de Direitos Humanos junto às Usinas da Paz, projeto implementado pelo governo do Estado. No primeiro evento de Lançamento das Ações do Programa Cidadania Marajó, realizado em 4 de agosto de 2023, no Auditório da Assembleia Legislativa, durante os "Diálogos Amazônicos", evento de participação social que integrou a programação da Cúpula da Amazônia, foi instalado o Fórum Permanente da Sociedade Civil do Marajó, (Portaria nº 450, de 3 de agosto de 2023), com o objetivo de priorizar a participação da população marajoara no desenvolvimento das políticas públicas voltadas para a promoção e a defesa dos direitos humanos e da cidadania. É importante destacar, também, a inclusão do Programa Cidadania Marajó no Plano Regional do Desenvolvimento da Amazônia (PRDA) 2024-2027, sendo destaque entre as políticas e programas desenvolvidos pelo MDHC para a promoção e proteção dos direitos humanos das pessoas vulnerabilizadas.

13. **Protocolo de Atuação do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania em Situação de Riscos e Desastres:** instituído por meio da Portaria nº 218, de 10 de abril de 2023, o Protocolo tem como objetivo evitar e enfrentar violações a famílias atingidas por desastres naturais como enchentes e desabamentos. Além disso, o MDHC acompanha as ações coordenadas pelo Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, tendo como princípio orientador o Protocolo Nacional Conjunto para Proteção Integral a Crianças e Adolescentes, Pessoas Idosas e Pessoas com Deficiência em Situação de Riscos e Desastres. Mais informações disponíveis no [link: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-218-de-10-de-abril-de-2023-476014508](https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-218-de-10-de-abril-de-2023-476014508).

14. Sem mais para o momento, esta Diretoria coloca-se à disposição para sanar eventuais dúvidas.

Respeitosamente,

TERESA LABRUNIE CALMON SOARES  
Diretora de Programa



Documento assinado eletronicamente por **Teresa Labrunie Calmon Soares, Diretor(a) de Programa**, em 31/01/2024, às 14:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.mdh.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **4095920** e o código CRC **0AC1C906**.

Referência: Processo nº 00135.231323/2023-12

SEI nº 4095920

Esplanada dos Ministérios - Bloco A 9º Andar - Bairro Zona Cívico-Administrativa - Telefone: (61) 2027-4688  
CEP 70054-906 Brasília/DF - <http://www.mdh.gov.br>

Criado por [lea.palatnik](#), versão 3 por [lea.palatnik](#) em 31/01/2024 14:01:42.



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

[https://seimdh.gov.br/sei/controlador.php?acao=documento\\_visualizar&acao\\_origem=arvore\\_visualizar&id\\_documento=4454347&infra\\_sistema...](https://seimdh.gov.br/sei/controlador.php?acao=documento_visualizar&acao_origem=arvore_visualizar&id_documento=4454347&infra_sistema...)



4096541



00135.231323/2023-12



Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania  
Secretaria-Executiva  
Gabinete da Secretaria-Executiva

OFÍCIO Nº 334/2024/GAB.SE/SE/MDHC

Brasília, na data da assinatura.

À Assessoria Especial de Assuntos Parlamentares

**Assunto: PRAZO MINISTERIAL. Requerimento de Informação nº 3.097/2023.**

Cumprimentando cordialmente, trata-se do Ofício nº 149/2024/ASPAR/GM.MDHC/MDHC (SEI nº [4095788](#)), que restitui o Ofício nº 294/2024/GAB.SE/SE/MDHC (SEI nº [4092365](#)) para ajustes no Despacho nº 62/2024/DIRP/SE/MDHC (SEI nº [4091077](#)), em que a Diretoria de Programa se manifesta acerca do Ofício 1ªSec/RI/E/nº 546 (SEI nº [4040236](#)), por meio do qual o Primeiro-Secretário da Câmara dos Deputados, Deputado Federal Luciano Bivar, remete o Requerimento de Informação nº 3.097/2023 (SEI nº [4040240](#)), o qual requer informações sobre a presença de seis cidades do Amazonas entre os 20 municípios brasileiros com maiores índices de crescimento populacional em favelas, bem como das estratégias adotadas a fim de mitigar o problema.

Sendo assim, esta Secretaria-Executiva encaminha o Despacho nº 82/2024/DIRP/SE/MDHC (SEI nº [4095920](#)), abrangendo os devidos ajustes, a fim de subsidiar resposta dessa Assessoria Especial de Assuntos Parlamentares.

Atenciosamente,

RITA CRISTINA DE OLIVEIRA  
Secretária-Executiva



Documento assinado eletronicamente por **Rita Cristina de Oliveira, Secretário(a)-Executivo(a)**, em 31/01/2024, às 17:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.mdh.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **4096541** e o código CRC **C45CB029**.



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

[https://sei.mdh.gov.br/controlador.php?acao=documento\\_visualizar&acao\\_origem=arvore\\_visualizar&id\\_documento=4455017&infra\\_sistema...](https://sei.mdh.gov.br/controlador.php?acao=documento_visualizar&acao_origem=arvore_visualizar&id_documento=4455017&infra_sistema...)

2384107

Esplanada dos Ministérios - Bloco A 9º Andar - Bairro Zona Cívico-Administrativa - Telefone:  
CEP 70054906 Brasília/DF - <http://www.mdh.gov.br>

---

Criado por [andrea.silva](#), versão 4 por [andrea.silva](#) em 31/01/2024 16:51:41.



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

[http://www.mdh.gov.br/sei/controlador.php?acao=documento\\_visualizar&acao\\_origem=arvore\\_visualizar&id\\_documento=4455017&infra\\_sistema...](http://www.mdh.gov.br/sei/controlador.php?acao=documento_visualizar&acao_origem=arvore_visualizar&id_documento=4455017&infra_sistema...)

**TEXTO PARA DISCUSSÃO**

**2938**

**AVANÇOS E DESAFIOS PARA A  
CONSOLIDAÇÃO DOS SERVIÇOS  
DE ACOLHIMENTO FAMILIAR PARA  
CRIANÇAS E ADOLESCENTES  
NO BRASIL**

**ENID ROCHA ANDRADE DA SILVA**

**ipea**

Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.  
<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/?codArquivoTeor=2384107>

2384107

**AVANÇOS E DESAFIOS PARA A  
CONSOLIDAÇÃO DOS SERVIÇOS  
DE ACOLHIMENTO FAMILIAR PARA  
CRIANÇAS E ADOLESCENTES  
NO BRASIL**

**ENID ROCHA ANDRADE DA SILVA<sup>1</sup>**

1. Técnica de Planejamento e Pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea).





## Governo Federal

### Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

# ipea

Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### Presidenta

**LUCIANA MENDES SANTOS SERVO**

#### Diretor de Desenvolvimento Institucional

**FERNANDO GAIGER SILVEIRA**

#### Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

**LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO**

#### Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

**CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO**

#### Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

**ARISTIDES MONTEIRO NETO**

#### Diretora de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

**FERNANDA DE NEGRI**

#### Diretor de Estudos e Políticas Sociais

**CARLOS HENRIQUE LEITE CORSEUIL**

#### Diretor de Estudos Internacionais

**FÁBIO VÉRAS SOARES**

#### Chefe de Gabinete

**ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA**

#### Coordenador-Geral de Imprensa e Comunicação Social

**ANTONIO LASSANCE**

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

## Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

Silva, Enid Rocha Andrade da

Avanços e desafios para a consolidação dos serviços de acolhimento familiar para crianças e adolescentes no Brasil / Enid Rocha Andrade da Silva. – Rio de Janeiro: IPEA, 2023.

30 p. : il. : gráfs. – (Texto para Discussão ; 2938).

Inclui Bibliografia

1. Crianças e Adolescentes. 2. Família Acolhedora. 3. Políticas Públicas. 4. Brasil I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. II. Título.

CDD 362.7320981

Ficha catalográfica elaborada por Ana Paula Fernandes Abreu CRB-7/4769.

#### Como citar:

SILVA, Enid Rocha Andrade da. **Avanços e desafios para a consolidação dos serviços de acolhimento familiar para crianças e adolescentes no Brasil.** Rio de Janeiro: Ipea, out. 2023. 30 p. (Texto para Discussão, n. 2938).

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2938-port>

JEL: B55; J13; L38; D02.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).

Acesse: <https://repositorio.ipea.gov.br/>.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/?codArquivoTeor=2384107>

# SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO .....	6
2 A ENTRADA DAS FAMÍLIAS ACOLHEDORAS NA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO GOVERNO FEDERAL .....	6
3 A TRAJETÓRIA DE RECONFIGURAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL E FAMILIAR APÓS O PNCFC .....	12
4 APOIO ÀS FAMÍLIAS ACOLHEDORAS E INDICADORES DA QUALIDADE DE ATENDIMENTO DOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO FAMILIAR .....	21
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	26
REFERÊNCIAS .....	28





## SINOPSE

Este artigo examina a trajetória dos serviços de acolhimento familiar no Brasil, desde sua entrada na seleta agenda de políticas públicas do governo federal, a partir da elaboração do Plano Nacional para a Convivência Familiar e Comunitária (2006), que trouxe, entre seus objetivos, o fomento e a implementação de programas de famílias acolhedoras como alternativa ao acolhimento institucional de crianças e adolescentes. A análise apresenta o percurso de reconfiguração dos serviços de acolhimento institucional (SAI) e familiar, a partir dos regramentos e normas instituídas no período de 2010 a 2022, que visaram incentivar o reordenamento dos serviços de acolhimento no país, de acordo com os princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Ao longo do artigo figuram avaliações de desempenho de alguns indicadores que medem a qualidade desses serviços no país. A análise da trajetória mostra avanços, mas destaca a necessidade de acelerar a expansão em todo o território nacional e melhorar a qualidade desses serviços no Brasil, para que se transformem, de fato, em alternativa ao acolhimento institucional de crianças e adolescentes no país.

**Palavras-chave:** crianças e adolescentes; família acolhedora; políticas públicas.

## ABSTRACT

This article evaluates the trajectory of foster family care services in Brazil, since its entry into the federal government's select public policy agenda, from the elaboration of the National Plan for Living in Family and Community (2006) which brought, among its objectives, the promotion and implementation of foster family programs, as an alternative to institutional care for children and adolescents. The analysis presents the path of reconfiguration of institutional (SAI – serviços de acolhimento institucional) and family care services, based on the rules and norms established in the period from 2010 to 2022, which aimed to encourage the reorganization of care services in the country, in accordance with the principles of Child and Adolescent Statute (ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente). Throughout the article there are performance analyzes of some indicators that measure the quality of these services in the country. The analysis of the trajectory shows progress, but highlights the need to accelerate expansion throughout the national territory and improve the quality of these services in Brazil so that they become, in fact, an alternative to institutional care for children and adolescents in the country.

**Keywords:** child and adolescent; foster family; public policies.



## 1 INTRODUÇÃO

Em 2022, o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC) completou dezesseis anos, tempo suficiente para que os meninos e meninas que estavam institucionalizados naquele momento tenham se tornado adolescentes, jovens e adultos, e também para que as novas modalidades de acolhimento propostas, como as famílias acolhedoras, tivessem se consolidado como alternativa ao acolhimento institucional no país. Os dados mostram que é impossível não reconhecer os avanços dos serviços de acolhimento familiar (SAFs) no Brasil, país de tradição de atendimento institucional, historicamente reforçada pela desqualificação da população pobre e procedente das etnias não brancas. Porém, seus progressos acontecem em cenário de disputas de dois projetos políticos – com crenças, valores e visões de mundo diferentes. Um, dominante, que representa o paradigma da institucionalização, com estrada pavimentada e, portanto, mais fácil de se tráfegar. O outro, emergente, que representa o novo, cujo caminho está em construção, mas que surge como uma estrela que ilumina, trazendo uma nova mentalidade e ganhando força na agenda política.

A finalidade deste artigo é analisar os SAFs no Brasil, a partir da criação do PNCFC, que trouxe, entre seus objetivos, o fomento e a implementação de programas de famílias acolhedoras (PFAs), como alternativa ao acolhimento institucional de crianças e adolescentes. O texto está organizado em cinco breves seções, sendo a primeira esta introdução. Na seção 2 se descreve o processo de entrada das famílias acolhedoras na agenda de políticas públicas do governo federal, dialogando com o modelo de Kingdon (2011), que destaca o papel da *comunidade política* nessa conquista. A terceira seção investiga a trajetória de reconfiguração dos serviços de acolhimento institucional (SAIs) e familiar, a partir dos regramentos e normas instituídas após a elaboração do plano. A quarta, por sua vez, avalia o desempenho de alguns indicadores de apoio ao fortalecimento e à expansão, com qualidade, dos SAFs. E, como conclusão, a quinta parte traz as considerações finais.

## 2 A ENTRADA DAS FAMÍLIAS ACOLHEDORAS NA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO GOVERNO FEDERAL

Para compreender como se deu a entrada das famílias acolhedoras na agenda de políticas públicas do governo federal, o modelo analítico de Multiple Streams, de Kingdon (2011), é de muita utilidade. O autor procura entender por que algumas questões sociais se transformam em problemas políticos, chamando a atenção de políticos e gestores públicos, e conseguem ser incluídas na seleta agenda de ação pública. Para fundamentar seu



## TEXTO para DISCUSSÃO

modelo, Kingdon distingue “questões” de “problemas políticos”. As “questões” são as situações socialmente percebidas que só adquirem o *status* de “problemas políticos” se os decisores forem convencidos de que é necessário encontrar soluções para elas. À luz do modelo de Kingdon, uma vez que as questões sociais são muitas e é difícil resolver todas elas, acontecimentos como as crises sociais e econômicas, bem como a realização de eventos sobre o tema e a elaboração de pesquisas e indicadores, ajudariam a chamar a atenção dos fazedores de políticas (*policy makers*) para determinadas questões ou temas.

Kingdon (2011) propõe que o processo de tomada de decisão nas políticas públicas poderia ser representado pela confluência de três grandes fluxos dinâmicos: o fluxo de problemas (*problem stream*), o fluxo de soluções (*policy stream*) e o fluxo político (*political stream*). Determinadas questões passam a fazer parte da agenda decisória quando os três fluxos decisórios (*streams*), que são relativamente independentes, entram em convergência. Essa confluência ocorre em momentos críticos, isto é, quando surgem janelas de oportunidade (*policy windows*) que favorecem a apresentação de propostas pelos empreendedores.

Ana Claudia Capella, ao discutir o modelo de Kingdon, destaca que

as circunstâncias que possibilitam a convergência dos fluxos – denominadas por Kingdon (2003, p. 165) como *policy windows* – são influenciadas, sobretudo, pelo fluxo de problemas (*problems stream*) e pelo fluxo político (*politics stream*). De acordo com o autor, uma oportunidade para a mudança surge quando um novo problema consegue atrair a atenção do governo (por meio de indicadores, eventos ou *feedback*), ou quando mudanças são introduzidas na dinâmica política (principalmente mudanças no clima nacional e mudanças dentro do governo). O fluxo de soluções (*policy stream*) não exerce influência direta sobre a agenda: as propostas, as alternativas e as soluções elaboradas nas comunidades (*policy communities*) chegam à agenda apenas quando problemas percebidos, ou demandas políticas, criam oportunidades para essas ideias (Capella, 2006, p. 30).

Nessa direção, as “comunidades políticas” (*policy communities*), compostas por uma gama de atores – pesquisadores, parlamentares, funcionários públicos, organismos internacionais e outros grupos de interesse, ocupam papel central no modelo de Kingdon. Essas comunidades, ao compartilharem da mesma preocupação em relação a determinado tema ou problema, oferecem soluções, narrativas, informações, dados e argumentos, e disseminam ideias em diferentes espaços da sociedade. Esse processo



possibilita que determinadas questões alcancem o radar dos fazedores de políticas, favorecendo que sejam tratadas como problemas sociais e não apenas como questões.

Esses breves apontamentos metodológicos, emprestados do modelo de Kingdon, nos ajudam a compreender melhor como e quais foram os processos e os atores que contribuíram para a entrada do tema do direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes na agenda de ação pública do governo federal. E, consequentemente, influenciaram a sua inclusão na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004, que culminou na necessidade de elaborar o PNCFC dois anos depois. Nesse período, a *comunidade política* formada em torno da defesa do direito à convivência familiar e comunitária era composta por atores públicos e privados. Este rol incluía gestores estaduais e municipais, pesquisadores, representantes de organismos internacionais e de organizações de defesa de direitos, que mantinham certa coesão em torno de determinadas ideias, que, por sua vez, alimentavam suas ações, entre elas:

- a urgência de mudar as práticas adotadas no atendimento de crianças e adolescentes em instituições de acolhimento;
- a prioridade da manutenção da criança na família de origem e na sua própria comunidade;
- a prevenção do abandono;
- o reordenamento das instituições, para torná-las mais acolhedoras e menores; e
- a garantia de que o acolhimento fosse, de fato, uma medida de proteção social caracterizada pela provisoriedade.<sup>1</sup>

Em torno dessas “ideias-forças”, a comunidade política em defesa do direito à convivência familiar e comunitária promoveu várias ações que contribuíram muito para dar visibilidade a essa questão, como: produção de pesquisas e divulgação de indicadores que revelavam a precariedade das instituições que acolhiam crianças e adolescentes; realização de caravanas de visita aos “abrigos” com o propósito de averiguar e denunciar as situações de violação encontradas; produção de matérias em jornais e revistas de grande circulação, que chamavam a atenção para o drama social

1. A autora participou do movimento que, nesse período, buscava garantir o direito de convivência familiar e comunitária para crianças e adolescentes afastados de cuidados parentais vivendo em instituições de acolhimento. Foi, ainda, coordenadora do primeiro Levantamento Nacional dos Abrigos para Crianças e Adolescentes, realizado pelo Ipea e pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) entre 2002 e 2003, que resultou na publicação Silva (2004).



**TEXTO para DISCUSSÃO**

em que viviam as crianças por longo período institucionalizadas; e elaboração de propostas de políticas endereçadas aos gestores públicos e parlamentares.

Para Kingdon, o papel exercido pelas comunidades políticas é muito importante, mas não chega a ser decisivo para a entrada de determinada questão na agenda de ação pública. Em seu modelo, o reconhecimento de uma questão social como problema político irá depender da confluência do fluxo de problemas, quando dada questão passa a ser reconhecida como um problema, e do fluxo político, isto é, do momento em que o fluxo da política oferece uma janela de oportunidade, que pode ser uma troca de governo. Esse seria o período de maior probabilidade de emplacar uma proposta ou inserir uma pauta na agenda pública. As mudanças governamentais trariam, na visão de Kingdon, uma chance para que as propostas existentes no seio das comunidades políticas fossem acolhidas pelos fazedores de políticas que estariam em busca de soluções para as questões sociais.

Com efeito, em 2003, com a chegada ao poder de um novo governo, houve uma confluência de fluxos (fluxo de problema e fluxo político) que permitiu a abertura de uma janela de oportunidade para que a grave questão da não concretização do direito à convivência familiar de milhões de crianças e adolescentes fosse reconhecida como problema político, forçando fazedores de políticas a buscarem as soluções junto à comunidade política que militava em torno da defesa desse direito. Em 2004, quando o novo governo publicou a PNAS, incorporou os fundamentos do processo de reordenamento das instituições de acolhimento e o reconhecimento das famílias acolhedoras como alternativa ao acolhimento institucional.<sup>2</sup>

No mesmo ano em que foi instituída a PNAS, também foi criada, por decreto presidencial, a Comissão Nacional Intersetorial para a Promoção, Defesa e Garantia dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, com o objetivo de estabelecer as diretrizes políticas e um plano de ação nessa área. Na prática, esta comissão nada mais era do que a própria institucionalização da comunidade política que militava em defesa do direito à convivência familiar e comunitária e que, naquele momento, recebia a atribuição de desenhar a política pública da área. Em 2006 a comissão concluiu e apresentou o PNCFC.

2. Vários fatores concorreram para o aproveitamento dessa janela de oportunidade: a crescente produção de estudos e pesquisas sobre o tema; a criação de sistemas nacionais e internacionais de informações; o desenvolvimento de programas e metodologias alternativas ao abrigo institucional; a proliferação e crescente organização dos grupos de apoio à adoção; e o debate em torno do então projeto de lei sobre a Lei Nacional da Adoção.



A comissão nacional era constituída por representantes permanentes e convidados. Entre os permanentes encontravam-se as seguintes instituições: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Ministério da Educação; Ministério da Saúde; Ipea; Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência (Conade); Conanda; Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS); e a Associação Nacional dos Defensores Públicos da União. Como convidados participavam representantes dos seguintes fóruns e instituições: Frente Parlamentar de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente; Frente Parlamentar da Adoção; Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e da Juventude (ABMP); Fórum Colegiado Nacional dos Conselheiros Tutelares; Fórum Nacional dos Secretários de Assistência Social (Fonseas); Conselho dos Gestores Municipais e Assistência Social (Congemas); Fórum Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA); Associação Nacional dos Grupos de Apoio à Adoção (Angaad); e Rede Nacional de Instituições e Programas de Serviços de Ação Continuada (Renipac). Além disso, era facultado à comissão convidar técnicos, especialistas e representantes de outros órgãos governamentais ou de entidades da sociedade civil para o acompanhamento dos seus trabalhos. Nessa qualidade, cabe destacar a participação das especialistas Jane Valente (Unicamp), Roberto da Silva (USP) e Irene Rizzini (Iuperj).

Naqueles anos, o número de iniciativas de famílias acolhedoras no Brasil dava para ser contado nos dedos de uma única mão. As experiências mais conhecidas eram o programa Família Acolhedora, do Rio de Janeiro, criado em 1996 pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; o Serviço de Acolhimento e Proteção Especial à Criança e ao Adolescente (Sapeca), instituído em 1997 no município de Campinas (SP); o projeto Família de Apoio em Franca (SP), inaugurado em 1998, e o projeto Famílias de Apoio em São Bento do Sul (SC), iniciado em 2002. Esse pequeno conjunto de ações, implementado por corajosos profissionais que conheciam profundamente o solo em que pisavam, foi responsável por fazer os mais descrentes acreditarem que era possível conceber e disseminar a nova prática no Brasil. Na verdade, essas pessoas e instituições atuaram como idealizadores, formadores e coordenadores dos processos de implementação de SAFs no país.

No PNCFC, o tópico referente à implementação do PFA destacava, em primeiro lugar, a importância do diálogo com os gestores das iniciativas existentes a fim de aprender (e apreender) sobre seu desenho e financiamento e colher subsídios para estabelecer e definir os parâmetros básicos para a implementação dos novos serviços em nível nacional. O plano também confirmou que o lugar dos SAFs é a PNAS. Da mesma forma,





## TEXTO para DISCUSSÃO

o documento previu a participação da sociedade na fiscalização e acompanhamento da execução da nova modalidade, e destacou a relevância de financiamento seguro e a realização de avaliação periódica para observar o cumprimento da legislação e dos parâmetros estabelecidos.

### QUADRO 1

#### PNCFC: ações previstas para a implementação de famílias acolhedoras

Ações previstas	Prazo
1. Estimular a interlocução entre os PFAs existentes, visando o estabelecimento de parâmetros básicos de atendimento para subsidiar a implementação dos serviços.	Médio prazo
2. Implantar e implementar, no âmbito da assistência social, programas e serviços de famílias acolhedoras.	Médio prazo
3. Instrumentalizar os conselhos estaduais, municipais e distrital dos direitos da criança e do adolescente, os conselhos estaduais, distrital e municipais de assistência social, os conselhos tutelares e a Justiça da Infância e da Juventude, para o acompanhamento e fiscalização da implementação do PFA.	Médio prazo
4. Assegurar o financiamento nas três esferas de governo para a qualificação e implementação de PFAs.	Curto prazo
5. Monitorar e avaliar os PFAs, adequando-os à legislação em vigor, às diretrizes deste plano e aos parâmetros básicos estabelecidos para o atendimento.	Ação permanente

Fonte: Brasil (2006).

À publicação do plano, seguiram-se várias normativas para orientar o sentido do reordenamento dos serviços existentes e a expansão de novos programas de acolhimento. Entre os marcos mais importantes para a ampliação qualificada (criação de novos serviços) e o reordenamento dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes (adequação dos que já existem), este *Texto para Discussão* destaca os regramentos principais que marcaram a trajetória e a reconfiguração dos serviços de acolhimento: i) a promulgação da Lei nº 12.010/2009, que alterou o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), estabelecendo a preferência ao acolhimento familiar em relação ao institucional; ii) a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº 109/2009); iii) as Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes de 2009 (Resolução Conjunta CNAS/Conanda nº 1, de 18 de junho de 2009); iv) a portaria do reordenamento dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes (Resolução CNAS nº 23/2013); v) a portaria da regionalização dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes (Resolução CNAS nº 31/2013); vi) a Lei nº 13.257/2016, conhecida como Marco Legal da Primeira Infância; vii) a criação do Programa Criança Feliz em 2016; viii) a Portaria nº 223/2017, do MDS, que dispõe acerca da utilização dos recursos do cofinanciamento federal da Proteção Social Especial de Alta Complexidade para o repasse de subsídios financeiros às famílias acolhedoras



no âmbito do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; ix) a Celebração do Pacto Nacional da Primeira Infância entre os três poderes – Executivo, Judiciário e Legislativo e organizações da sociedade civil; e x) a portaria nº 59/2020, do Ministério da Cidadania, que trouxe orientações para o acolhimento no período da pandemia.

Todas essas normativas pavimentaram o caminho que foi, aos poucos, reconfigurando a oferta dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes, tanto na sua modalidade institucional quanto familiar. Mas até que ponto os resultados alcançados corresponderam aos objetivos almejados? As normas e regramentos lançados no período teriam sido bem-sucedidas nos termos de transformar os SAIs em entidades menores mais acolhedoras, e em ampliar o número dos PFAs para se constituírem, de fato, em alternativas preferenciais ao acolhimento institucional?

### 3 A TRAJETÓRIA DE RECONFIGURAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL E FAMILIAR APÓS O PNCFC

Esta seção analisa o itinerário do processo de reordenamento dos serviços de acolhimento, com destaque para a expansão dos serviços de famílias acolhedoras, em resposta aos regramentos e às normas publicadas no período. Os dados utilizados são aqueles produzidos pelos censos do Sistema Único de Assistência Social (Suas) relativos aos anos de 2012 a 2021. O ponto de partida da análise<sup>3</sup> são as informações coletadas pelo levantamento nacional realizado em 2010 pelo MDS e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), que pesquisou todas as unidades da rede que executavam serviços de acolhimento<sup>4</sup> naquele ano (Assis e Farias, 2013).

A tabela 1 traz o percurso de expansão dos serviços de acolhimento de 2010 a 2021, cujos dados confirmam que o acolhimento institucional ainda é predominante no Brasil. Em 2021 o Censo Suas<sup>5</sup> contabilizou 2,8 mil SAIs e 463 SAFs. Os SAIs ofertavam 47,9 mil vagas e acolhiam 27,6 mil crianças e adolescentes, enquanto os SAFs contavam com 2,5 mil famílias cadastradas e acolhiam 1,9 mil crianças e adolescentes. A superioridade da modalidade institucional em comparação à familiar impressiona em todos os

3. Muitas das análises aqui contidas são baseadas em Licio (2021a), que, entre 2020 e 2021, realizou, a partir de demanda do Ministério da Cidadania, uma avaliação longitudinal sobre os serviços de acolhimento.

4. Os dados sobre famílias acolhedoras são mais precisos a partir de 2014, pois até 2013 as informações sobre essa modalidade eram coletadas nos questionários aplicados às gestões municipais e estaduais. Todavia, a partir de 2015 essa modalidade começou a ser investigada de maneira mais aprofundada no Censo Suas – Acolhimento e, de 2017 em diante, passou a contar com questionário próprio, o Censo Suas – Família Acolhedora.

5. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>.





## TEXTO para DISCUSSÃO

quesitos da análise. O número de SAIs existentes era mais de seis vezes maior que o número de SAFs em 2021. Em média, estima-se que a capacidade de atendimento dos SAIs estava dezenove vezes maior que a capacidade de atendimento dos SAFs. Em relação aos acolhidos, para cada criança ou adolescente encaminhado a uma família acolhedora, existiam outros 14 sendo recebidos em instituições.

Todavia, a análise da trajetória dos serviços de acolhimento de 2010 a 2021 mostra que a expansão dos SAFs foi muito mais expressiva. Em números, os SAFs e as famílias cadastradas mais do que triplicaram no período, apresentando crescimento de 221,5% e 217%, respectivamente. Os SAIs aumentaram apenas 8,92%, e sua capacidade de atendimento decresceu em 8,83% no mesmo período. Em suma, enquanto o número de acolhidos nos PFAs aumentou em 104%, o índice nos serviços institucionais decresceu 26,04%.

É importante notar que a expansão no número de SAIs, observada no período, foi acompanhada pela redução na capacidade de atendimento dessa modalidade, indicando que os novos serviços criados já nasceram menores que aqueles do padrão anterior. Além disso, denota-se que os serviços existentes também se tornaram menores, em resposta à necessidade de atendimento em pequenos grupos, preconizada pelo ECA e pelo PNCFC.

**TABELA 1**

**Brasil: evolução dos SAIs e SAFs após a elaboração do PNCFC (2010-2021)**

Anos	Acolhimento institucional			Famílias acolhedoras		
	Total de SAIs	Capacidade de atendimento (vagas)	Número de acolhidos	Total de SAFs	Famílias cadastradas	Número de acolhidos
2010	2.624	52.587	37.362	144	791	932
2012	2.360	48.654	34.940	-	2.664	2.346
2013	2.464	48.845	34.014	-	1.364	1.390
2014	2.791	54.479	35.525	315	1.433	1.770
2015	2.821	52.829	33.200	133	2.008	962
2016	2.866	51.353	32.592	167	1.422	1.107
2017	2.834	49.111	31.769	272	1.342	3.316
2018	2.877	50.646	31.640	333	1.629	1.392
2019	2.826	48.153	30.702	381	1.479	1.637
2020	2.821	46.944	26.384	432	2.536	1.876
2021	2.858	47.945	27.634	463	2.508	1.902

(Continua)



(Continuação)

Anos	Acolhimento institucional			Famílias acolhedoras		
	Total de SAls	Capacidade de atendimento (vagas)	Número de acolhidos	Total de SAFs	Famílias cadastradas	Número de acolhidos
Taxa de crescimento no período	8,92	-8,83	-26,04	221,53	217,07	104,08

Fonte: Assis e Farias (2013); Censo Suas – 2012 a 2021.

Elaboração da autora.

Obs.: Não foram coletados números relativos ao total de SAFs em 2012 e 2013. Já os dados coletados em 2014 não serão incorporados na análise, pois o levantamento foi realizado a partir de metodologia incompatível com os demais números da série.

A modalidade acolhimento familiar, por sua vez, apresentou crescimento percentual expressivo em todos os indicadores: número de serviços, de famílias cadastradas e de acolhidos. Dessa forma, pode-se argumentar que o aumento observado nos acolhimentos familiares não tenha sido suficiente para mudar a configuração dos serviços de acolhimento no país, que ainda é predominantemente institucional. Mas não se pode negar que o esforço realizado, tanto na ampliação dos SAFs como na redução dos SAls, colheu resultados na direção desejada, isto é, na adequação da oferta aos parâmetros estabelecidos no plano. O desafio é, portanto, acelerar o processo de transformação da realidade.

Para melhor avaliar a resposta dos SAls e face às normas editadas, nos gráficos 1 e 2 os dados sobre os serviços foram transformados em números-índices, considerando 2010 como igual a 1. No gráfico 1, relativo aos SAls, nota-se que em 2014 há um pico de crescimento nos três indicadores – quantidade de serviços, de vagas e de acolhidos. No entanto, a partir desse ano, apenas o número de serviços cresce constantemente até 2021, enquanto o índice de vagas cai e permanece na tendência de queda até o final do período, quando a capacidade de atendimento atinge, praticamente, o mesmo patamar de 2012 (0,91). O índice de acolhidos é o indicador que mais decresce no período. A partir de 2014, cai de 0,95 para 0,82 em 2019, reduzindo mais ainda no período da pandemia (2020-2021), quando alcança 0,71.

Essa análise revela que os estímulos para o reordenamento, proporcionados pela Resolução CNAS nº 23/2013, foram efetivos e que a trajetória dos SAls respondeu na direção dos objetivos pretendidos pela norma. O gráfico 1 mostra que, até 2014, a tendência era de crescimento desses serviços e que em 2015 acontece uma inflexão – uma mudança de direção –, com queda na capacidade de atendimento (vagas) e de acolhidos e diminuição na velocidade de crescimento do número de serviços institucionais.



## TEXTO para DISCUSSÃO

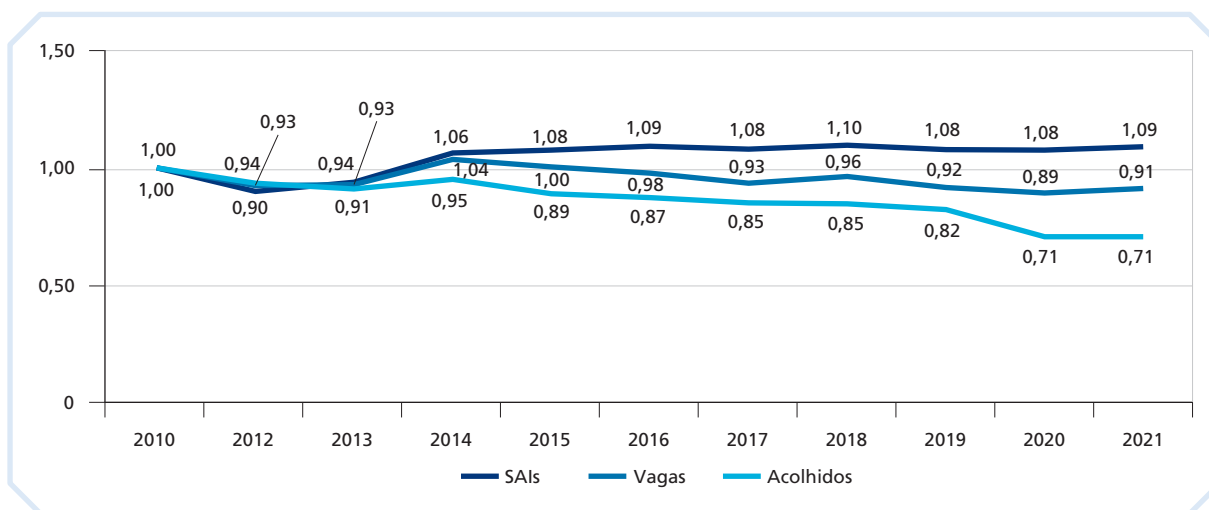
É importante lembrar que 2015 era o prazo para que os gestores municipais demonstrassem a implantação dos novos serviços, o início do reordenamento das instituições existentes e a elaboração do Plano de Acolhimento local.

Do cumprimento dessas etapas dependia a continuidade do repasse dos recursos federais. Para ter dimensão da importância das orientações e dos incentivos para concretizar os objetivos do PNCFC, basta imaginar que, na sua ausência, os SAIs seriam capazes de continuar a tendência de crescimento observada nos anos anteriores (de 2012 a 2014). Outro dado que demonstra a sensibilidade dessa área aos estímulos das normas foi a queda observada no número de acolhidos nos anos da pandemia, quando foram editados regramentos na direção da redução de crianças e adolescentes vivendo em instituições a fim de evitar a propagação do vírus SARS-CoV-2 entre os trabalhadores, as crianças e os adolescentes que viviam institucionalizados.

### GRÁFICO 1

**Brasil: evolução no índice de crescimento dos números de SAIs, de vagas e de acolhidos (2010-2021)**

(Em %)<sup>1</sup>



Fonte: Assis e Farias (2013); Censo Suas – 2012 a 2021.

Nota: <sup>1</sup> Valores de 2010 = 1.

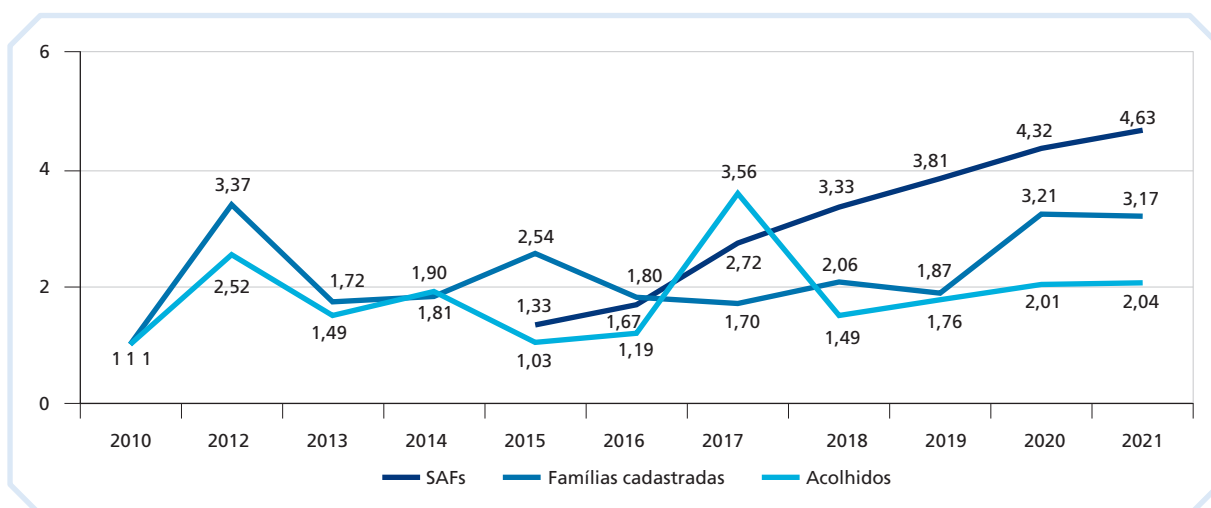
O gráfico 2, a exemplo do anterior, ilustra as tendências nas trajetórias de crescimento dos SAFs. A primeira diferença a ser destacada entre os dois gráficos é que no primeiro, que trata de acolhimento institucional, as linhas tendenciais são mais consistentes e as respostas aos estímulos ao reordenamento são mais facilmente observáveis. Já as linhas tendenciais que ilustram o percurso dos PFAs de 2010 a 2021 são mais



erráticas, tornando mais desafiadora a sua análise. Além disso, não há informações sobre o número de serviços para os anos de 2012 e 2013. Já o dado de 315 serviços em 2014, que consta na tabela 1, foi coletado por meio de metodologia não compatível com a série, não sendo, portanto, incorporado à análise. Mesmo assim, é possível notar alguns movimentos que se sobressaem, revelando a direção da configuração dos acolhimentos familiares no período. Para facilitar a análise da trajetória dos SAFs entre 2010 e 2021, o quadro 2 subdivide esse longo período em quatro, de acordo com os principais movimentos identificados no gráfico 2.

### GRÁFICO 2

#### Evolução do índice de crescimento dos números de famílias acolhedoras, de famílias cadastradas e de acolhidos (2010)



Fonte: Assis e Farias (2013); Censo Suas – 2012 a 2021.

Obs.: Não foram coletados números relativos ao total de SAFs em 2012 e 2013. Já os dados coletados em 2014 não serão incorporados na análise, pois o levantamento foi realizado a partir de metodologia incompatível com os demais números da série.

O primeiro refere-se aos anos de 2010 a 2012, quando se observa um pico nos índices de número de famílias cadastradas e de acolhidos. O ano de 2012 registrou o maior número de famílias cadastradas de toda a série: em números absolutos esse montante mais do que triplicou, passando de 791 em 2010 para 2.664 em 2012. Seguindo a mesma tendência, o número de acolhidos também sobe expressivamente. Atribui-se parte desse crescimento aos problemas na coleta dos dados, que nessa fase ainda não contava com questionário próprio para famílias acolhedoras. Mas não é possível descartar a hipótese de que esse primeiro grande impulso de expansão das famílias acolhedoras tenha sido motivado pelos três importantes regramentos que, em 2009, colocaram de forma definitiva o acolhimento familiar no rol de políticas públicas da



**TEXTO para DISCUSSÃO**

assistência social: a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº 109/2009), a Lei nº 12.010/2009, que alterou o ECA, e as orientações técnicas para os serviços de acolhimento de crianças e adolescentes (Brasil, 2009).

O segundo período é marcado pelas mudanças observadas nos anos de 2013 a 2015, quando as linhas tendenciais mostram queda expressiva no número de acolhidos e aumento significativo no número de famílias cadastradas, e quando o número de SAFs se encontra, em 2015, no seu menor patamar da série, com apenas 133 programas. É verdade que o número de famílias acolhedoras cresce, de forma significativa, entre 2014 e 2015, mas volta a cair abruptamente em 2016, sendo que o número de acolhidos encontra-se também, em 2015 e 2016, em um dos patamares mais baixos de todo o período analisado.

Foi justamente nesse período, mais precisamente a partir do último trimestre de 2013, que foi lançada a mais importante legislação: a portaria do reordenamento dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes (Resolução CNAS nº 23/2013), que visava a expansão qualificada da oferta de serviços de acolhimento, incluindo o incentivo à criação de PFAs. No entanto, pelo que se nota, os incentivos dessa norma foram apenas suficientes para provocar uma pequena onda de crescimento no número de famílias cadastradas, que logo se esvai, e os números de acolhidos permanecem baixos entre 2013, 2015 e em 2016, assim como os de SAFs em 2015 e 2016, quando acontece nova mudança na direção da expansão dos serviços.

Mais uma vez, pode-se atribuir esse desempenho a mudanças na coleta das informações da modalidade famílias acolhedoras, que, em 2015, passou a ser investigada pelo próprio Censo Suas e não mais pelos questionários aplicados às gestões municipais e estaduais. Contudo, esse aspecto, por si só, não dá conta de explicar tendências tão expressivas, que continuam mesmo após a alteração na forma de coleta. Dessa maneira, é prudente considerar também a possibilidade de os estímulos para o reordenamento dos serviços de acolhimento, que foram tão efetivos para redirecionar os serviços institucionais, não terem sido eficientes para imprimir um processo sustentável de expansão das famílias acolhedoras.

Pelo menos dois fatores podem ser levantados, como hipótese, para terem contribuído de forma negativa para o desempenho da expansão dos PFAs nessa fase. O primeiro refere-se à necessidade de os gestores locais, em curto tempo, contratarem e capacitarem novas equipes para a expansão dessa modalidade, que ainda era considerada nova (estranha) na rede de acolhimento. A formação de novas equipes demanda



mais recursos e tempo de aprendizagem. Sobretudo, por tratar-se de nova “política”, há sempre um período de embate entre o que é novo e o que já existe. O segundo fator alude à orientação da norma para que o acolhimento em famílias acolhedoras priorizasse as crianças de zero a três anos, que representam, em média, apenas cerca de 20% do total de acolhidos no país. Essa reduzida participação pode ter influenciado o planejamento dos municípios, que destinaram um lugar menor na rede de atendimento para os PFAs.

O terceiro período chama atenção para os anos de 2016 a 2019, quando os dados indicam a retomada da expansão dos SAFs no Brasil, de forma menos errática. Alguns movimentos bruscos, como aquele que ocorre na evolução do número de acolhidos em 2017, cujo índice triplica de 1,19 em 2016 para 3,56 em 2017, podem também estar relacionados às variações na forma de coleta dos dados. Nesse período, houve duas modificações nos levantamentos sobre o serviço de famílias acolhedoras. A primeira, quando se migrou a coleta de dados do questionário voltado para as gestões estaduais e municipais para o de serviços de acolhimento, cuja coleta inicial foi feita em 2016. No ano seguinte, em 2017, houve outra alteração, com a coleta sendo realizada por meio de um questionário específico. No entanto, nossa principal hipótese para a expansão dos serviços é a mudança governamental em torno do financiamento dos serviços. Como se nota, o saldo desses anos é positivo e sua trajetória é de ascensão das famílias acolhedoras. Esse período foi marcado pela promulgação, em 2016, do Marco Legal da Primeira Infância, que trouxe princípios, diretrizes e metas para a proteção integral da criança até os seis anos de idade.

Em relação aos SAFs, essa lei determina que crianças na primeira infância devem ser recebidas, prioritariamente, em PFAs e destaca também a necessidade de previsão financeira e de contratação de equipes para organizar o acolhimento em residências de famílias selecionadas. Nesse mesmo ano foi criado o Programa Criança Feliz, que, entre seus objetivos, previa qualificar os cuidados nos serviços de acolhimento, reiterando a prioridade no acolhimento por famílias para crianças na primeira infância.

Os anos de 2016 a 2019 foram marcados, ainda, pela publicação da Portaria nº 223/2017, do MDS, que autorizou e estabeleceu os requisitos para a utilização dos recursos do cofinanciamento federal da Proteção Social Especial de Alta Complexidade no repasse de subsídios financeiros às famílias acolhedoras. Essa medida, provavelmente, foi a principal responsável pela triplicação do número de acolhidos por famílias entre 2016 e 2017, que passou de 1.107 para 3.316.



## TEXTO para DISCUSSÃO

Mais adiante, em 2019, foi celebrado o Pacto Nacional pela Primeira Infância (PNPI), assinado pelos três poderes – Executivo, Judiciário e Legislativo – e organizações da sociedade civil, com o objetivo principal de tornar o sistema de justiça mais alinhado ao Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016), que prioriza o acolhimento familiar. Esses vários regramentos lançados entre 2016 e 2019 influenciaram a evolução crescente dos SAFs no país.

### QUADRO 2

#### Principais momentos da trajetória dos SAFs no Brasil

Período	Detalhamento	Interface com normas, políticas e regramentos
2010 a 2012	Pico de crescimento em número de famílias cadastradas e acolhidos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Respostas aos três regramentos instituídos em 2009: Resolução CNAS nº 109/2009; Resolução Conjunta CNAS/Conanda nº 1; e Lei nº 12.010/2009.</li> <li>Problemas na coleta das informações.</li> </ul>
2013 a 2015	Período de declínio no número de acolhidos e famílias acolhedoras. Este último mostra um pico de crescimento em 2014 e atinge seu menor número posteriormente, em 2015.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Não resposta aos incentivos da Resolução CNAS nº 23/2013.</li> <li>Problemas na coleta das informações.</li> </ul>
2016 a 2019	Crescimento consistente no número de SAFs. Pico no número de acolhidos em 2017.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016).</li> <li>Portaria nº 223/2017 (subsídios para famílias acolhedoras).</li> <li>Programa Criança Feliz (2016).</li> <li>PNPI (2019).</li> </ul>
2020 a 2021	Pico de aumento no número de famílias cadastradas, alta expressiva no número de serviços e menor crescimento no número de acolhidos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Portaria nº 59/2020, do Ministério da Cidadania – Orientação do acolhimento no período da pandemia, enfatizando que o acolhimento mais adequado seria por famílias acolhedoras.</li> </ul>

Elaboração da autora.

Finalmente, o quarto e último período refere-se aos anos da pandemia, 2020 e 2021, quando o acolhimento familiar se tornou uma das medidas indicadas para a garantia de proteção de crianças e adolescentes em serviços de acolhimento contra a transmissão do vírus SARS-CoV-2. A Portaria nº 59/2020, do Ministério da Cidadania, trouxe várias orientações para reduzir o número de acolhidos nos abrigos institucionais e recomendava aos gestores locais, entre outras medidas, que ampliassem o acolhimento em famílias acolhedoras, para reduzir a exposição das crianças e adolescentes





aos riscos de transmissibilidade do coronavírus. Como resultado, em 2020, o número de famílias cadastradas quase duplicou em relação a 2019: o índice passou de 1,87 para 3,21, prosseguindo nesse patamar até 2021, quando tem ligeira variação para 3,17. A quantidade de SAFs e o número de acolhidos também aumentaram na pandemia, porém não na mesma proporção do aumento verificado nas famílias cadastradas.

Da análise acima, depreende-se que a expansão dos SAFs de 2010 a 2021 teve maior impulso a partir do início da implementação da política de proteção da primeira infância, da possibilidade de utilização dos recursos do cofinanciamento federal para pagamento de subsídios financeiros às famílias acolhedoras e, mais recentemente, das orientações lançadas no período da pandemia. As medidas implementadas entre 2013 e 2015 não foram muito assertivas para acelerar o crescimento de SAFs, tanto quanto conseguiram redirecionar a adequação dos abrigos institucionais.

Em relação ao efeito do financiamento federal na expansão dos serviços, Mesquita, Paiva e Jaccoud (2020), analisando os instrumentos financeiros de coordenação do Suas, destacam a importância da construção de um novo padrão de financiamento para a implantação de um sistema descentralizado sob gestão nacional na política de assistência social. De acordo com as autoras, a principal inovação do novo padrão de financiamento

(...) reside na associação dos repasses regulares federais à finalidade, potencializando-os como efetivo instrumento de coordenação intergovernamental. Os pisos buscaram reorientar a oferta e a gestão em conformidade com os objetivos da política nacional. Sua implantação abarcou mudanças significativas também nos critérios de partilha dos recursos federais destinados às transferências para estados e municípios. Com efeito, tais repasses atuaram como incentivos aos níveis subnacionais para implantar/manter serviços e programas em conformidade com parâmetros pactuados no âmbito federal; ou ainda podem perseguir o objetivo de aprimorar a gestão, seja de um programa específico – caso do IGD – ou do próprio sistema – IGD-Suas (Mesquita, Paiva e Jaccoud, 2020, p. 191 e 192).

Detalha-se, a seguir, a título de lições aprendidas, os aspectos, introduzidos a partir de 2016, que podem ter contribuído para evolução positiva dos SAFs.

- 1) O primeiro deles é a permissão para a utilização de recursos do cofinanciamento federal para o pagamento de subsídios às famílias acolhedoras. Essa medida, concedida a partir de 2016, é, antes de tudo, o reconhecimento da política de assistência social de que as famílias voluntárias executam serviços de





**TEXTO para DISCUSSÃO**

caráter público e que, portanto, podem receber recursos públicos, e de que realizam um trabalho fundamental no acolhimento de crianças em parceria com a administração pública. Além disso, o aumento do número de acolhidos após a edição dessa norma é uma indicação de que os benefícios financeiros são importantes para o fortalecimento dessa política.

- 2) A articulação entre os poderes Executivo e Judiciário prevista no âmbito das políticas de proteção à primeira infância também ajuda a explicar o melhor desempenho dos indicadores do acolhimento familiar após 2016. O Marco Legal e o Pacto Nacional pela Primeira Infância têm em comum um chamamento mais dirigido à integração entre os poderes Executivo e Judiciário. O governo federal criou até um programa específico – Criança Feliz – que previa a visita de equipes aos lares com crianças em situação de vulnerabilidade e às instituições de acolhimento para, sempre que possível, realocar as crianças para famílias acolhedoras. O sistema Judiciário passou a realizar eventos de capacitação com participação de membros do Executivo a fim de aprender mais a respeito das políticas e necessidades da infância e sobre a importância da atuação conjunta.
- 3) A resposta dos serviços de acolhimento dada durante a pandemia demonstrou que as famílias acolhedoras não podem ser negligenciadas no rol das políticas de atendimento da assistência social, pois mostraram que são responsivas, sobretudo em situações emergenciais.

#### **4 APOIO ÀS FAMÍLIAS ACOLHEDORAS E INDICADORES DA QUALIDADE DE ATENDIMENTO DOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO FAMILIAR**

A tabela 2 indica a proporção de serviços que repassam subsídios às famílias acolhedoras e a média dos valores repassados no Brasil e entre as grandes regiões. Mas, antes de analisar as informações sobre os subsídios trazidas nessa tabela, é importante fazer um breve destaque para os dados da primeira coluna, que apontam a enorme desigualdade na distribuição da oferta do acolhimento familiar entre as grandes regiões do país. Em 2021 existiam 462 SAFs no Brasil – desses, quase metade (221 ou 47%) concentrava-se na região Sul e outros 30% (154 serviços) estavam na região Sudeste. Ou seja, quase 80% dos SAFs estão em municípios do Sul e do Sudeste e apenas 20% distribuem-se entre as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Este panorama demonstra a necessidade de ações mais direcionadas para expandir os SAFs nessas localidades.



A respeito do repasse de subsídios para famílias acolhedoras, é preciso promover estudos mais aprofundados para concluir sobre seu real papel para a captação de novas famílias e para o aumento no número de acolhidos. Em pesquisa qualitativa junto às famílias acolhedoras voluntárias, Cardoso (2019, p. 87) constatou que o subsídio financeiro se constitui em mais uma retaguarda importante para o acolhimento familiar, mas não foi apontado pelas famílias como condição primordial na decisão de acolher. Todavia, em alguns países, como a França e a Espanha, com o objetivo de melhorar a qualidade do acolhimento por meio da maior dedicação e capacitação das famílias, estas são tratadas como profissionais, tendo direito, inclusive, às garantias trabalhistas e previdenciárias.

Na França o (a) “acolhedor (a)”, chamado (a) de “assistente familiar” tem o *status* de funcionário (a) do departamento<sup>6</sup>, que é uma divisão geográfica administrativa que guarda alguma semelhança, em formato, com uma microrregião ou município no Brasil. O acolhedor (a) também pode ser empregado (a) de uma associação de assistência à infância, como uma entidade sem fins lucrativos no Brasil. É remunerado (a) de acordo com o número de crianças e a duração do atendimento, sendo que a remuneração mínima de um filho deve ser, pelo menos, equivalente ao salário-mínimo mensal (€ 1.747,20). Dessa remuneração são deduzidas as contribuições para o seguro social e acrescentado um subsídio de manutenção. Da mesma maneira, são previstos adicionais relacionados a dificuldades especiais das crianças acolhidas.<sup>7</sup>

Delgado *et al.* (2015) analisaram a satisfação dos acolhedores nos PFAs em Portugal e na Espanha e, no tocante ao auxílio financeiro, os autores identificaram que na Espanha os acolhedores estavam mais contentes com o apoio econômico que recebiam. De acordo com os estudiosos, “neste domínio, a agilidade dos processos e a pontualidade na prestação dos apoios contribui para a satisfação com o acolhimento, assim como o montante desses pagamentos” (Delgado *et al.*, 2015, p. 847). No entanto, os autores asseveram que o auxílio financeiro é tanto mais importante quanto menor for o rendimento familiar da família acolhedora. Além disso, as famílias acolhedoras com mais dificuldades econômicas e, por sua vez, mais dependentes dos apoios para conseguirem manter o acolhimento, podem mostrar maiores descontentamentos quanto à pontualidade e o tamanho do incentivo econômico.

6. Em francês, *département*.

7. Disponível em: <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F1260>. Acesso em: 12 out. 2023.



## TEXTO para DISCUSSÃO

No Brasil, em 2021, apenas cerca de 4% dos SAFs repassavam subsídios financeiros para as famílias, e entre estes a maior parte estava nas regiões Norte e Nordeste. Mais da metade dos serviços (54,8%) repassava subsídios equivalentes ao salário-mínimo vigente em 2021, da ordem de R\$ 1.100,00, cerca de 20% repassavam valores de R\$ 550,00 a R\$ 1.099,00, inferiores ao salário-mínimo, e 8% mantinham repasses inferiores a meio salário-mínimo. Perto de 10% dos serviços repassavam subsídios superiores ao valor do salário-mínimo vigente em 2021. Esses dados demonstram que o valor médio repassado costuma ser de um salário-mínimo por criança acolhida, para compensar as despesas da família com o atendimento às necessidades dos acolhidos.

**TABELA 2**

**Brasil: valor do subsídio repassado pelos SAFs às famílias acolhedoras (2021)**

Regiões	Total de serviços	Quantos não repassam (%)	Percentual (%) de repasse menor que R\$ 550,00	Percentual (%) de repasse de R\$ 550,00 a R\$ 1.099,00	Percentual (%) de repasse de R\$ 1.100,00	Percentual (%) de repasse maior que R\$ 1.100,00
Norte	17	11,8	17,6	29,4	29,4	11,8
Nordeste	47	10,6	25,5	23,4	38,3	0
Sudeste	154	3,9	9,7	31,8	44,8	7,8
Sul	221	1,8	2,3	13,6	67,4	13,6
Centro-Oeste	23	0	8,7	21,7	52,2	17,4
<b>Brasil</b>	<b>462</b>	<b>3,7</b>	<b>8,0</b>	<b>21,6</b>	<b>54,8</b>	<b>10,4</b>

Fonte: Censo Suas – Família Acolhedora, 2021. Disponível em: [https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip\\_datain/ckfinder/userfiles/files/7%20-%20FAMILIA%20ACOLHEDORA.zip](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip_datain/ckfinder/userfiles/files/7%20-%20FAMILIA%20ACOLHEDORA.zip).  
Elaboração da autora.

Outra condição fundamental para a expansão dos SAFs no país é a capacidade da equipe técnica em ofertar programas de capacitação inicial e continuada para as famílias acolhedoras. Especialistas mostram que as famílias precisam aprimorar habilidades que, muitas vezes, ainda não fazem parte do seu repertório. Entre os tópicos da capacitação encontram-se temas importantes, como ajudar as famílias a desenvolverem estratégias para lidar com as questões do vínculo, apelo, ruptura, perdas, separações e ambiente de acolhida.

O Caderno 4 do *Guia de acolhimento familiar* (BRASIL, 2021b) sugere um mínimo de vinte horas para a formação inicial das famílias candidatas e a continuidade da formação para as famílias já habilitadas. No entanto, essa ainda não é a realidade no país. A tabela 3 traz a média da carga horária de capacitação de famílias acolhedoras em 2021. No Brasil, apenas 22,4% dos SAFs ofertam de nove a vinte horas de capacitação.



Há expressiva desigualdade regional na capacidade de os serviços ofertarem programas de capacitação. A região Centro-Oeste desponta como aquela que apresenta as maiores médias de carga horária de capacitação: 45,8% dos SAFs ofertam nove horas de capacitação ou mais. Em segundo lugar está a região Nordeste, seguida das regiões Sul e Sudeste. Por último, é importante registrar que existem 17,3% de serviços de acolhimento no país que não ofertam serviços de capacitação para formação das famílias acolhedoras.

**TABELA 3**

**Brasil: carga horária média de capacitação de famílias acolhedoras (2021)**  
(Em %)

Regiões	Zero	1 a 8h	9 a 20h	20 a 40h	Mais de 40h
<b>Brasil</b>	<b>17,3</b>	<b>19,7</b>	<b>22,4</b>	<b>14,0</b>	<b>0,7</b>
Norte	52,9	17,6	23,6	5,4	0
Centro-Oeste	8,3	29,2	45,8	33,3	0
Nordeste	6,5	39,1	41,3	13,0	0
Sudeste	18,2	40,3	35,7	5,2	0,6
Sul	17,2	37,7	35,8	8,4	0,9

Fonte: Censo Suas – Família Acolhedora, 2021.

Finalmente, as informações trazidas pela tabela 4 mostram, para o Brasil e para as grandes regiões, quais foram as atividades promovidas sistematicamente pelos SAFs, em 2021, para implementar, ampliar e fortalecer essa modalidade de acolhimento. Em primeiro lugar, chama-se atenção para o dado de que apenas 19,2% dos serviços realizam, sistematicamente, o conjunto de todas as atividades elencadas na tabela e apenas 4,4% não promovem nenhuma das atividades listadas. É digno de destaque, também, o percentual ainda baixo em âmbito nacional da proporção dos serviços que efetuam atividades de promoção dos direitos sociais para crianças e adolescentes acolhidos em famílias acolhedoras. No país, apenas 63,8% dos SAFs fazem estudos diagnósticos antes da inclusão de crianças e adolescentes na família acolhedora e 62,7% preparam as crianças para a entrada nas famílias acolhedoras.



# TEXTO para DISCUSSÃO

**TABELA 4**

**Brasil: atividades promovidas sistematicamente pelos SAFs (2021)**

(Em %)

Atividades de divulgação e mobilização	Norte	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Brasil
Atividades de mobilização, tais como anúncios, panfletos, entre outros	76,0	82,6	80,5	76,3	<b>78,4</b>
Palestras ou oficinas – atividades	56,0	82,6	61,7	54,9	<b>60,5</b>
Atividades de capacitação e preparação das famílias candidatas	Norte	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Brasil
Seleção e preparação das famílias candidatas	72,0	89,1	83,1	84,2	<b>83,2</b>
Capacitação das famílias – atividades promovidas sistematicamente	84,0	87,0	81,8	83,7	<b>82,3</b>
Atividades para a família de origem ou ampliada	Norte	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Brasil
Viabilização de encontro com a família de origem quando autorizado	80,0	87,0	80,5	81,4	<b>81,2</b>
Identificação da família extensa ou ampliada	72,0	89,1	79,2	83,7	<b>81,4</b>
Construção de um plano de acompanhamento da família de origem	60,0	87,0	71,4	68,8	<b>70,5</b>
Atendimento psicossocial individualizado da família de origem	72,0	87,0	72,7	74,9	<b>74,9</b>
Reuniões em grupo com as famílias de origem	52,0	67,4	37,7	34,0	<b>40,4</b>
Visitas domiciliares – atividades	84,0	93,5	89,0	89,8	<b>89,3</b>
Encaminhamento para a rede (socioassistencial ou setorial)	84,0	91,3	83,1	84,7	<b>84,5</b>
Atividades de promoção dos direitos sociais para crianças e adolescentes	Norte	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Brasil
Estudo diagnóstico das crianças ou adolescentes para inclusão no serviço	68,0	82,6	64,3	60,0	<b>63,8</b>
Encaminhamento para a emissão de documentos	84,0	87,0	77,3	72,1	<b>75,3</b>
Preparação da criança ou adolescente para entrada no serviço	48,0	69,6	65,6	61,4	<b>62,7</b>
Atendimento psicossocial individualizado da criança ou adolescente	88,0	91,3	81,8	83,3	<b>83,2</b>
Acompanhamento escolar	76,0	78,3	74,7	85,6	<b>80,1</b>
Acompanhamento na saúde	72,0	80,4	76,0	85,6	<b>80,3</b>

(Continua)



(Continuação)

Atividades para a família acolhedora	Norte	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Brasil
Construção de um plano de acompanhamento da família acolhedora	72,0	89,1	78,6	71,2	<b>75,5</b>
Atendimento psicossocial individualizado da família acolhedora	84,0	89,1	77,9	80,9	<b>80,3</b>
Reuniões em grupo com as famílias acolhedoras	80,0	73,9	60,4	60,0	<b>62,4</b>
Aproximação supervisionada entre a criança ou adolescente e família acolhedora	72,0	89,1	68,2	73,5	<b>72,7</b>
Atividades de elaboração e envio de relatórios técnicos	Norte	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Brasil
Elaboração de relatórios técnicos	88,0	91,3	87,7	87,9	<b>87,8</b>
Envio de relatório semestral para o Judiciário	84,0	87,0	81,8	83,7	<b>83,0</b>
Outras atividades de aprimoramento do trabalho da equipe	Norte	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Brasil
Estudo de caso pela equipe do serviço	84,0	84,8	83,1	78,6	<b>80,8</b>
Discussão de casos com outros profissionais da rede	88,0	93,5	82,5	85,6	<b>84,7</b>
Realização de todas as atividades acima	24,0	39,1	18,2	14,9	<b>19,2</b>
Não realização das atividades acima	4,0	4,3	5,8	3,3	<b>4,4</b>

Fonte: Censo Suas – Família Acolhedora, 2021.

Elaboração da autora.

Entre as atividades mais realizadas, destacam-se: a seleção e preparação das famílias candidatas (83,2%); as visitas domiciliares às famílias de origem ou ampliadas (89,3%); o encaminhamento para a rede socioassistencial (84,5%); a elaboração de relatórios técnicos (87,8%); e as discussões de casos com outros profissionais da rede (84,7%). As diferenças entre as regiões não são muito acentuadas, mas, em média, a região Centro-Oeste é a que mostra as mais elevadas proporções. Desta forma, os dados ressaltam que, além de ampliar a oferta, é necessário qualificá-la.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ano de 2003 se singularizou pelo reconhecimento da necessidade de tratar o direito à convivência familiar e comunitária como uma questão de Estado. Apesar de a não concretização desse direito ser um problema que historicamente castigava milhares de crianças e adolescentes, a preocupação ficava restrita a pequenos círculos e nunca tinha alcançado a dimensão atribuída a partir daquele momento. Em 2004, esse tema





## TEXTO para DISCUSSÃO

foi incorporado à agenda de políticas públicas. Tal avanço deveu-se principalmente ao papel da *comunidade política*, responsável por militar na defesa do direito à convivência familiar e comunitária. Esses atores souberam aproveitar a janela de oportunidade que se abriu na troca de governo e foram capazes de oferecer as soluções políticas a esse grave problema que predominava entre os meninos e meninas que viviam nas instituições de acolhimento.

O balanço das ações empreendidas após a elaboração do PNCFC para alavancar o processo de reordenamento dos serviços de acolhimento permite concluir que foram bem-sucedidas para promover a adequação dos SAIs que vinham, desde 2010, em trajetória de aumento no número de serviços, de vagas e de acolhidos. Os regramentos que fundamentaram o processo de reordenamento, a partir de 2013, foram capazes de inverter o percurso de crescimento dessas instituições e de incentivar sua adequação tornando-as mais adequadas para o atendimento em pequenos grupos.

Essas mesmas normas não foram tão efetivas para incentivar a expansão dos SAFs, que apresentaram trajetória errática e de baixo crescimento até 2016. Após esse ano, com as várias normativas vinculadas à primeira infância e a norma que autorizou a utilização do repasse federal para o pagamento de subsídios para as famílias voluntárias, é que essa modalidade começou a apresentar trajetória mais consistente de expansão. As medidas implementadas após 2016 promoveram, ademais, maior articulação dos órgãos do Executivo com o Judiciário, que vem sendo mais sensibilizado e envolvido, a partir da celebração do Pacto Nacional pela Primeira Infância em 2019. As medidas tomadas durante os anos da pandemia também serviram de estímulo para fazer avançar o número de famílias acolhedoras no país, mostrando que são responsivas ao chamado público e muito importantes em situações emergenciais.

Para expandir e melhorar a qualidade dos SAFs no Brasil são necessárias ações de apoio como recursos para o repasse de subsídios às famílias acolhedoras e para a formação de famílias e equipes técnicas. Os dados mostraram que o valor médio destinado às famílias costuma ser de um salário-mínimo por criança acolhida, pago por mais da metade dos SAFs no país. Da mesma forma, ainda que se considere importante a disponibilidade de equipes técnicas para capacitar e preparar as famílias habilitadas para o acolhimento, os dados analisados indicaram que apenas cerca de 20% dos SAFs conseguem promover capacitação com carga horária média de até vinte horas por família.

Dificuldades existem, mas não são intransponíveis. É necessário que todos os órgãos e atores envolvidos com a proteção integral de crianças e adolescentes conheçam



em profundidade os SAFs e seus benefícios para crianças e adolescentes privados dos cuidados parentais. É muito importante nesse momento aproveitar a mobilização que acontece no sistema Judiciário em torno das causas da primeira infância e entre os movimentos sociais que apoiam o direito à convivência familiar e comunitária para romper com velhos paradigmas e expandir os PFA.

Por fim, este artigo é um convite para outras análises que busquem aprofundar o conhecimento sobre os principais fatores que podem contribuir para a expansão dos SAFs. Os dados aqui apresentados colaboram para compreender alguns movimentos dos serviços de acolhimento ao longo do tempo, mas para termos conclusões mais robustas seria muito importante complementá-los com outras evidências, como entrevistas com gestores e trabalhadores do Suas para aprofundar as explicações e expandir nossos achados e avaliações.

## REFERÊNCIAS

ASSIS, S.; FARIAS, L. O. (Org.). **Levantamento nacional das crianças e adolescentes em serviço de acolhimento**. São Paulo: Hucitec, 2013. 367p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**: PNAS 2004. Brasília: SNAS, 2005a.

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

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. Brasília: MDS, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações técnicas**: serviços de acolhimento para crianças e adolescentes. Brasília: MDS, 2009. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/orientacoes-tecnicas-servicos-de-acolhimento.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes-tecnicas-servicos-de-acolhimento.pdf).

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 46, p. 1, 9 mar. 2016a. Seção 1.





## TEXTO para DISCUSSÃO

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Centro de Estudos e Debates Estratégicos. **Primeira infância**: avanços do marco legal da primeira infância. Brasília: Segraf, 2016b.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria nº 223, de 8 de junho de 2017. Dispõe acerca da utilização dos recursos do cofinanciamento federal da Proteção Social Especial de Alta Complexidade para o repasse de subsídios financeiros às famílias acolhedoras no âmbito do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 88, 14 jun. 2017. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Ministério da Cidadania. Decreto nº 39.867, de 31 de maio de 2019. Institui o Programa Criança Feliz Brasileira e cria seu Comitê Gestor no âmbito do Distrito Federal. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, n. 103, p. 3, 3 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Cidadania. Portaria nº 59, de 22 de abril de 2020. Aprova orientações e recomendações gerais aos gestores e trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social – Suas dos estados, municípios e Distrito Federal quanto ao atendimento nos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes no contexto de emergência em saúde pública decorrente do novo coronavírus, covid-19. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 145, 24 abr. 2020. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério da Cidadania. **Guia de acolhimento familiar**: o serviço de acolhimento em família acolhedora. Brasília: SNAS, 2021a.

\_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério da Cidadania. **Guia de acolhimento familiar**: mobilização, seleção e formação das famílias acolhedoras. Brasília: SNAS, 2021b.

CABRAL, C. (Org.). **Acolhimento familiar**: experiências e perspectivas. Rio de Janeiro: Booklink, 2004.

CAPELLA, A. C. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais** (BIB), São Paulo, n. 61, p. 25-52, 2006. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/291/279>.

CARDOSO, L. M. N. **O abrigo, a criança e a família**: caminhos da reinserção familiar. 2019. 316p. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Família na Sociedade Contemporânea, Universidade Católica do Salvador, Salvador, 2019.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça. **Pacto Nacional pela Primeira Infância**. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/Pacto-Nacional-pela-Primeira-Infancia\\_2020-09-01\\_WEB.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/Pacto-Nacional-pela-Primeira-Infancia_2020-09-01_WEB.pdf).



DELGADO, P. *et al.* Acolhimento Familiar em Portugal e Espanha: uma investigação comparada sobre a satisfação dos acolhedores. *In: Psicologia: reflexão e crítica*, Porto Alegre, v. 28, n. 4, p. 840-849, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/prc/a/4W9Rbj5XZ3HHPLswDYjH86t/?format=pdf&lang=pt>.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2nd ed. Boston: Longman, 2011.

LICIO, E. *et al.* **Filhos “cuidados” pelo Estado**: o que nos informa o relatório do Ipea sobre o reordenamento dos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes. Brasília: Ipea, 2021a. (Nota Técnica n. 91). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10441>.

\_\_\_\_\_. **Reordenamento dos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes e implementação de novas modalidades**: família acolhedora e repúblicas (2010-2018). Brasília: Ipea, 2021b. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10585/1/RI\\_Reordenamento.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10585/1/RI_Reordenamento.pdf). Acesso em: 29 out. 2022.

MESQUITA, A. C. S.; PAIVA, A. B.; JACCOUD, L. Instrumentos financeiros de coordenação no Suas. *In: Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras*. Brasília: Ipea, 2020. p. 183-213.

SILVA, E. R. A. (Org.). **O direito à convivência familiar e comunitária**: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil. Brasília: Ipea/Conanda, 2004. 416 p.

SILVA, E. R. A. A trajetória dos serviços de acolhimento familiar no Brasil: avanços e desafios. *In: Revista Vesta*, Curitiba, n. 5, p. 43-64, mar. 2023.

VALENTE, J. Acolhimento familiar: validando e atribuindo sentido às leis protetivas. *In: Serviço Social & Sociedade [online]*, n. 111, p. 576-598, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-66282012000300010>. Acesso em: 10 nov. 2022.



**EDITORIAL**

**Coordenação**

Aeromilson Trajano de Mesquita

**Assistentes da Coordenação**

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

**Supervisão**

Aline Cristine Torres da Silva Martins

**Revisão**

Bruna Neves de Souza da Cruz

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Crislayne Andrade de Araújo

Elaine Oliveira Couto

Luciana Bastos Dias

Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos

Vivian Barros Volotão Santos

Deborah Baldino Marte (estagiária)

Maria Eduarda Mendes Laguardia (estagiária)

**Editoração**

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Leonardo Simão Lago Alvite

Matheus Manhoni de Paula Alves

Mayara Barros da Mota

**Capa**

Aline Cristine Torres da Silva Martins

**Projeto Gráfico**

Aline Cristine Torres da Silva Martins

*The manuscripts in languages other than Portuguese  
published herein have not been proofread.*



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/?codArquivoTeor=2384107>

**Missão do Ipea**  
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro  
por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria  
ao Estado nas suas decisões estratégicas.



**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO  
PLANEJAMENTO  
E ORÇAMENTO



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.  
<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/?codArquivoTeor=2384107>

2384107



# Assistência familiar e promoção de parentalidade positiva

*benchmarking de práticas nacionais e internacionais*

Julho, 2022

**E-EX**  
Evidência Express

**ENAP**

2384107



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/?codArquivoTeor=2384107>



## **Expediente**

### **Presidente**

Diogo Costa

### **Diretora-Executiva**

Rebeca Loureiro de Brito

### **Diretora de Altos Estudos**

Diana Coutinho

### **Diretor de Educação Executiva**

Rodrigo Torres

### **Diretor de Desenvolvimento Profissional**

Paulo Marques

### **Diretora de Inovação**

Bruna Santos

### **Diretora de Gestão Interna**

Alana Regina Biagi Silva Lisboa

### **Coordenador Geral de Ciência de Dados**

Pedro Masson Sesconetto Souza

### **Capa e Diagramação**

Samyra Lima

Equipe Evidência Express

### **Imagens**

Unsplash

### **Autoria**

Amanda Vasco

*Mestranda em Políticas Públicas (Insper)*

Jaime Macedo Bastos

*Mestrando em Economia (USP)*

César Augusto Galvão

*Cientista de Dados (Enap)*

Breno Salomon Reis

*Mestre em Políticas Públicas (Insper)*

O Evidência Express (EvEx) é uma iniciativa da Diretoria de Altos Estudos da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) em parceria com a Universidade Federal de Brasília (UnB). A missão do EvEx é melhorar a tomada de decisão do setor público. Para isso a equipe sintetiza, produz e dissemina evidências que possam servir de base para o desenho, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Avaliações completas de políticas públicas são intensivas em tempo e custos. A fim de agilizar esses processos, o EvEx produz relatórios ágeis de evidências para a consolidação do conhecimento disponível e introdução de novos pontos de vista.

Os resultados dos produtos EvEx apoiam tomadores de decisão do setor público federal, subsidiando avaliações Ex Ante, Ex Post ou Análises de Impacto Regulatório. Beneficiam também os gestores públicos subnacionais, pesquisadores, docentes e demais interessados na sociedade civil.

Os produtos EvEx analisam evidências qualitativas e quantitativas, podendo ser demandados de forma avulsa ou em pacotes, sobre:

- Evolução do problema no Brasil e no mundo;
- Público-alvo de uma política;
- Causas e consequências do problema ou política;
- Soluções existentes para o problema;
- Impactos de intervenções ou políticas públicas.

Esta publicação foi financiada pela Secretaria Nacional da Família do Ministério da Mulher, Família e dos Direitos Humanos, no âmbito da Estratégia Nacional de Fortalecimento de Vínculos Familiares, instituída pelo Decreto nº 10.570, de 9 de dezembro de 2020.



SECRETARIA NACIONAL  
DA FAMÍLIA

MINISTÉRIO DA  
MULHER, DA FAMÍLIA E  
DOS DIREITOS HUMANOS



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/?codArquivoTeor=2384107>

## Sumário Executivo

- Este relatório apresenta uma pesquisa qualitativa cujo objetivo é compreender programas ou ferramentas metodológicas para superação do ciclo de violência intrafamiliar e desenvolvimento de parentalidade positiva.
- O objeto do estudo compreende famílias inseridas em contextos de violência e negligência e o resultado final deste relatório demonstra como desenvolvimento de práticas parentais positivas são fundamentais para o bem-estar infantil e desenvolvimento de suas habilidades no longo prazo.
- Os programas de intervenção podem atuar como mecanismos de proteção contra os maus-tratos, sendo eles programas preventivos ou não.
- Em sua maioria, os programas selecionados foram desenhados com o objetivo de aprimorar conhecimentos e competências parentais, fornecendo apoio e prevenindo os casos de abusos e negligência infantil, além de mirar na redução do risco de maus-tratos infantis.
- Os resultados mostraram que, dado as limitações em função do tamanho reduzido da amostra, as crianças cujos pais realizaram o *Triple P* apresentaram uma redução significativa dos problemas emocionais e comportamentais e dos sintomas de hiperatividade. Também foram observados efeitos positivos no comportamento das mães e na redução do nível de estresse.
- A abordagem do *Triple P* pode ser um caminho para melhorar o ambiente familiar e evitar casos de violência doméstica.
- Para os casos especificamente de famílias jovens e desprivilegiadas que raramente acessam serviços de saúde comportamental, o programa ACT-PRSK demonstrou resultados positivos.
- Foram objetos de investigação os programas: *Programa de Tratamiento Familiar* (Espanha), *Safe and Equal* (Austrália), Complexo de Escuta Protegida (Brasil), *Triple P* (Portugal) e *Against Violence Parents Raising Safe Kids* (Estados Unidos).



## Sumário

1	Introdução .....	5
2	Metodologia de Pesquisa .....	7
3	Espanha .....	9
4	Austrália .....	12
5	Estados Unidos .....	16
6	Portugal .....	19
7	Vitória da Conquista .....	22
8	Considerações Finais .....	25
	Referências Bibliográficas .....	26





# 1. Introdução

O presente relatório apresenta os resultados de um estudo exploratório sobre programas desenvolvidos em cinco países selecionados para práticas de prevenção da violência, quebra do ciclo de violência intrafamiliar e o desenvolvimento de parentalidade positiva. Especificamente, Espanha, com o *Programa de Tratamiento Familiar*, como uma continuação da explicação do instrumento descrito em Vasco (2022) - *Valórame*; Austrália, com o programa *Safe Equal*; Brasil, com o programa Complexo de Escuta Protegida; Portugal, com o programa *Triple P* e Estados Unidos, com o programa *Against Violence Parents Raising Safe Kids*.

A criação de crianças e adolescentes em comunidades e lares violentos pode fazer com que esses desenvolvam problemas comportamentais, sintomas físicos pós-traumáticos e experimentem sentimentos de baixa autoestima no longo prazo. Portanto, práticas parentais que envolvam violência constituem um completo fator de risco para o desenvolvimento infantil.

Muitos fatores de risco, para além das interações pais-filhos coercitivas ou limitadas, como conflitos entre casais, sofrimento e depressão parental, também impactam em interações familiares disfuncionais. Tais fatores têm potencial para serem direcionados e modificados em programas de prevenção e intervenção familiar (SANDERS, 2006).

Com isso, o desenvolvimento de intervenções que promovam práticas parentais positivas, cuidadosas e consistentes têm sido repetidamente destacado como sendo fundamental para qualquer tentativa de reduzir a incidência de maus-tratos infantis ou distúrbios comportamentais em crianças.

A fim de promover o bem-estar infantil e promover o desenvolvimento positivo de menores, programas de intervenção para os pais, preventivamente ou não, podem atuar como mecanismos de proteção. Em grande parte dos casos, esses programas são desenhados com o objetivo de aprimorar conhecimentos e competências parentais, fornecendo apoio e prevenindo os casos de abusos e negligência infantil, além de mirar na redução do risco de maus-tratos infantis.

A violência familiar raramente acontece como um único incidente. Em vez disso, é um padrão de comportamento contínuo que pode incluir várias táticas usadas para intimidar, controlar e abusar de alguém. A frequência e a gravidade da violência familiar podem aumentar com o tempo. Dessa forma, a superação do ciclo de violência é um processo extremamente difícil e longo, sendo muitas vezes improvável que a própria vítima consiga superar esta situação sozinha. Portanto, é de fundamental importância a criação de redes de apoio e acolhimento que forneçam as ferramentas necessárias para a superação deste ciclo.

O objetivo da pesquisa, portanto, é descrever como programas utilizados por organismos multilaterais e nacionais atuam junto a famílias em situação de violência intrafamiliar ou negligência



para combater a violência no núcleo familiar e promover a parentalidade positiva.

A seguir são apresentados os 5 países selecionados com suas devidas intervenções voltadas para a quebra do ciclo de violência e desenvolvimento de parentalidade positiva. O presente estudo descreve o processo dos programas em seus devidos contextos, se são programas sustentados por órgãos estaduais ou organizações não-governamentais, se critérios são utilizados para definir quando uma família deve ou não participar de uma intervenção e quais são os caminhos usados para o desenvolvimento de parentalidade positiva.



## 2. Metodologia de Pesquisa

Para conduzir a pesquisa, utilizou-se da metodologia qualitativa e uma aproximação do método de estudo de caso exploratório para compreender os programas utilizados e mencionados abaixo com o objetivo de analisar prevenção da violência, quebra do ciclo de violência intrafamiliar e desenvolvimento de parentalidade positiva.

O estudo de caso exploratório consiste em uma investigação detalhada, cujo “objetivo consiste em fazer uma análise do contexto e processos que iluminam as questões estudadas” (CASSELL; SYMON, 2004). O método é caracterizado por assumir que múltiplas perspectivas e interpretações são valiosas para caracterizar o objeto do estudo. Dessa forma, os estudos de caso são primeiro expansivos antes de serem conclusivos. Apesar disso, os bons estudos de caso têm desenho bem enquadrados (não é toda informação que importa para explicar um fenômeno ou processo). A delimitação permite a indução do raciocínio lógico e a construção de um foco progressivo que permite chegar a conclusões críveis.

Para executar o estudo de caso recorreremos às informações disponibilizadas nas páginas de sites oficiais de governos, páginas de institutos de pesquisas de universidades, publicações acadêmicas, em relatórios publicados por organismos multilaterais que lidam com prevenção e tratamento de violência intrafamiliar, e por agências, nacionais e internacionais, responsáveis pelo serviço de proteção infantil.

Dos países selecionados para analisar programas locais existentes, estão: Espanha, Austrália, Portugal, Estados Unidos e Brasil. O *Programa de Tratamiento Familiar*, desenvolvido na Espanha, é aplicado em conjunto com o instrumento *Valórame*, citado em Vasco (2022), e é utilizado em Andaluzia como programa complementar nas articulações das diferentes formas de competências no cuidado e proteção de menores.

Na Austrália, o programa *Safe and Equal* é o órgão máximo para serviços especializados em violência familiar. Em Portugal, a intervenção é o *Triple P*. A sigla remete para *Positive Parenting Program* (Programa de Parentalidade Positiva) e, atualmente, o programa está presente em 26 países — incluindo Austrália, Nova Zelândia, EUA, Canadá, Reino Unido, Holanda, Bélgica e Suíça.

O programa *Against Violence Parents Raising Safe Kids*, utilizado nos Estados Unidos, é um programa voltado para pais e cuidadores de crianças pequenas e foi desenvolvido para ser uma intervenção precoce de violência familiar e abuso infantil.

No Brasil, o Complexo de Escuta Protegida é um programa pioneiro no país, desenvolvido na cidade de Vitória da Conquista, Bahia, a fim de acolher crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de diversas formas de violência.

Por meio das informações coletadas foi possível observar o processo de construção de cada



programa, os conceitos e seus processos para desenvolvimento de parentalidade positiva e no combate e prevenção à violência intrafamiliar. Todas as ferramentas foram retiradas através de critérios selecionados, como a utilização de palavras-chave em inglês, português e espanhol, por exemplo: “parentalidade positiva”, “violência intrafamiliar”, “capacidade parental”, “proteção infantil”, entre outras, e por sites de agências de proteção infantil e artigos acadêmicos que mencionavam tais políticas e programas.



### 3. Espanha

O *Programa de Tratamiento Familiar* (PTF) é um programa implementado em Andaluzia, na Espanha, com o objetivo de ampliar suas diretrizes para responder às necessidades da população infantil da Andaluzia. Visando as dificuldades existentes em famílias com menores em situações de risco ou abandono, o PTF proporciona um tratamento específico e integrador de reabilitação familiar que compense as situações de risco ou abandono que afetam, diretamente ou indiretamente, o bem-estar da criança ou do adolescente.

A intervenção deve ser planejada e acordada entre os agentes responsáveis e a família conjuntamente com o objetivo de eliminar ou mitigar as situações de risco ou desproteção dos menores. As equipes técnicas responsáveis pelo PTF incluem profissionais da área de psicologia, educação social e serviço social (REUS, 2021).

O desenho do PTF tem caráter integral e é determinado a partir de um diagnóstico e prognóstico da situação familiar e deve estabelecer, ainda, um sistema de indicadores que permita a avaliação contínua e final do tratamento realizado. De acordo com esses perfis familiares, e seguindo o Manual do *Programa de Tratamiento Familiar* (OIA, 2007), o programa possui dois subprogramas:

- Subprograma de Risco: desenhado para evitar que a situação de risco se agrave e evitar a separação do menor de seu ambiente familiar. O objetivo é reduzir e eliminar aqueles fatores de risco que estão influenciando negativamente o desenvolvimento do(s) menor(es)
- Subprograma de Reunificação: desenhado para famílias onde a criança e/ou adolescente já tiveram o afastamento da família, mas há sinais de recuperação para seu retorno ao ambiente familiar.

Para que uma criança e/ou um adolescente seja considerado em **situação de risco** ou em **situação de abandono**, o primeiro passo do programa é caracterizar a circunstância em sua devida designação. A Lei sobre proteção jurídica de menores de Andaluzia<sup>1</sup> caracteriza por situação de risco:

“Aquele em que, por circunstâncias, deficiências ou conflitos familiares, sociais ou educacionais, o menor é prejudicado em seu desenvolvimento pessoal, familiar, social ou educacional, em seu bem-estar ou em seus direitos de tal forma que, sem atingir a entidade, intensidade ou persistência que sustente sua declaração de situação de desamparo e a assunção de tutela pelo ministério da lei, seja necessária a intervenção da administração pública competente, para eliminar, reduzir ou compensar as dificuldades ou desajustes que o afetam e evitar seu desamparo e exclusão social, sem ter que ser separado de seu ambiente familiar” (ANDALUCIA, 1998).

<sup>1</sup>Lei 1/1998, de 20 de abril, sobre os direitos e atenção ao menor. Disponível em <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1998-14944>



Por situação de abandono, entende-se que “ocorre de fato pelo descumprimento, ou pelo impossível ou inadequado exercício dos deveres de proteção estabelecidos pelas leis para a guarda de menores, quando estes se encontrem privados da necessária assistência moral ou material” (ANDALUCIA, 1998).

O encaminhamento de famílias ao PTF ocorre através dos Serviços de Proteção à Criança das Delegações Territoriais da região ou através dos Serviços Sociais Comunitários. Em ambos os casos de encaminhamento, todo um trabalho prévio sobre a situação familiar é exigido, sendo necessário as informações e motivações para que uma família aceite as intervenções propostas pelas Equipes de Tratamento Familiar - ETF (REUS, 2021).

É por intermédio do instrumento **Valórame**, explicitado em Vasco (2022), que os responsáveis pela proteção da criança e do adolescente detectam o nível de risco, a tomada de decisão sobre intervenção e o encaminhamento, se necessário, ao *Programa de Tratamiento Familiar*.

As famílias beneficiadas do programa, portanto, são definidas pelo Decreto 494/2015, de 01 de dezembro, de Andaluzia:

- Famílias com menores sob sua proteção que estejam em situação de risco ou abandono;
- Famílias com menores sob sua proteção nas quais são detectadas em situações de violência familiar;
- Famílias com menores que foram adotados medidas de proteção.

Sendo assim, as intervenções que correspondem ao tratamento familiar são para aquelas famílias cujos menores são expostos a situações de vulnerabilidade moderada ou grave. Além de uma definição do risco envolvido para a criança e/ou adolescente, a inclusão no programa considera a disposição das famílias em colaborar com as equipes responsáveis pelo tratamento familiar. No entanto, um dos pontos do *Programa de Tratamiento Familiar* é que as famílias precisam adentrar de forma voluntária no programa e mediante compromisso de colaboração.

Em primeiro lugar, de acordo com o Manual do PTF (OIA, 2007), as equipes responsáveis pelo tratamento familiar estabelecem os objetivos, as alterações e os recursos necessários à realização da intervenção familiar.

Os objetivos gerais do programa consistem em:

- Mitigar os fatores de risco, para evitar a separação do menor da sua família;
- Treinar a família para dar a devida atenção aos seus filhos e filhas, evitando qualquer comportamento negligente ou abusivo, garantindo sua segurança e integridade básica;
- Assegurar que a família funcione de forma autônoma e adequada e que os menores tenham atenção e cuidados de acordo com as suas necessidades;
- Dotar as famílias das competências e/ou recursos técnicos necessários à superação da situação de risco que deu origem à medida protetiva.

As linhas básicas do programa incluem:



- Promover o funcionamento autônomo e independente da família, dotando-a de competências suficientes para alcançar a autonomia plena na resolução de problemas para o futuro;
- A ação técnica deve ser realizada no contexto familiar com o objetivo geral de preservar a permanência em seu próprio ambiente;
- O tratamento de cada caso será desenvolvido por meio de um **Projeto de Tratamento Familiar**;
- Os projetos de tratamento devem ter caráter integral de forma que se estabeleça um diagnóstico individual de cada núcleo familiar.

A partir do diagnóstico familiar, um conjunto de ações realizadas por uma equipe interdisciplinar é agrupado através do desenvolvimento de Projetos de Tratamento Familiar (OIA, 2007). Estes projetos incluem o “tratamento psicossocioeducativo”, descrito por:

- Tratamento Psicológico: são trabalhadas habilidades de cooperação, comunicação e negociação. O foco é compreender os problemas e desequilíbrios relacionais;
- Tratamento Educacional: são implementados competências educativas e incorporação de hábitos (organização, comportamento, orientações educativas para crianças, etc.). que proporcionem aos pais ferramentas úteis que favoreçam o desenvolvimento integral dos menores;
- Tratamento Social: são trabalhadas as capacidades de desenvolvimento da família para que ela possa fortalecer suas redes sociais informais e aproveitar as redes sociais formais, ou seja, os recursos profissionais padronizados.

A intervenção que as Equipe de Tratamento Familiar desenvolvem com a família durante o processo de tratamento deve ser limitada no tempo. Da mesma forma, trata-se de capacitar a família para que, uma vez finalizado o tratamento, possa acessar de forma independente e autônoma os recursos existentes em seu ambiente na medida em que deles necessitar. Por tudo isso, o planejamento de cada *Projeto de Tratamento Familiar* deve contemplar as ações em um período máximo de tempo. Se em aproximadamente um ano e meio a família recebe apoio intensivo de tratamento e não há melhora significativa, não é conveniente continuar e outras fórmulas devem ser buscadas para garantir o bem-estar e a segurança das crianças.



## 4. Austrália

Apesar de possuir um dos maiores Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do mundo, a Austrália lida com problemas de violência doméstica que vitimam em especial as mulheres. Dados do Instituto de Criminologia Australiano mostram que em 2019, em média, uma mulher morreu a cada semana devido a violência familiar. No estado de Victoria, objeto desta seção, a polícia atende a um incidente de violência familiar a cada seis minutos. Os incidentes familiares registrados pela Polícia de Victoria aumentaram 6,7%, de 82.651 em 2018–19 para 88.214 em 2019–20. Além do evidente custo humano e social, a estes incidentes também está atrelado um enorme custo econômico. Segundo relatório da KPMG, o custo da violência familiar em Victoria foi estimado em US\$ 5,3 bilhões em 2015–16. Diante deste quadro foi criado em 2020, no estado Australiano de Victoria, a partir da fusão de duas organizações que atuavam na vigilância da violência doméstica, o *Safe and Equal*. Uma organização não governamental especializada no apoio as vítimas de violência familiar com foco em todo o processo: da prevenção até a resposta ao agressor.

A região foi avançando ao longo do tempo no combate à violência doméstica. Até a década de 1970, por exemplo, este tipo de violência não era tipificado como crime, foi então que os movimentos feministas emergentes deste período começaram a se mobilizar para criar redes de apoio às mulheres vítimas da violência doméstica. Ainda neste contexto, o primeiro local de refúgio para mulheres foi criado em 1974. No entanto, até a década passada não existia um programa voltado especificamente para o combate à violência familiar e o apoio às vítimas. Foi então que uma série de assassinatos relacionados a violência doméstica e de gênero entre 2010 e 2015 fez a sociedade exigir ações dos governantes. A resposta das autoridades foi a criação da Comissão Real Vitoriana de Violência Familiar de 2016, um momento decisivo que levou a investimentos e reformas sem precedentes no sistema de violência familiar. O *Safe and Equal* é resultado desse processo e surge visando atenuar os efeitos resultantes da violência doméstica através da promoção da igualdade de gênero.

Deixar um relacionamento abusivo é muitas vezes o momento mais perigoso para uma vítima. Por esta razão, pode levar muitos anos e repetidas tentativas para que elas possam recuperar a segurança, o controle e a independência em suas vidas. A *Safe and Equal* tem como foco o apoio a mulheres, minorias (LGBTQ+, povos aborígenes, imigrantes) e crianças. Estas em especial, são particularmente comprometidas quando são vítimas ou testemunham casos de violência doméstica. Há um impacto negativo sobre: desenvolvimento físico, neurológico e emocional; sensação de segurança e apego nos relacionamentos; saúde mental e funcionamento cognitivo e comportamental; capacidade de lidar e se adaptar a diferentes situações e contextos. Dados da *Family Safety Victoria*<sup>1</sup> mostram que todas as crianças e jovens que sofrem violência familiar são afetados de alguma forma, e essa exposição tem

<sup>1</sup><https://www.vic.gov.au/understanding-responsibilities-organisational-leaders>





consequências psicológicas, emocionais e comportamentais de longo prazo.

Embora a violência familiar possa afetar qualquer pessoa, existem fatores sociais que criam barreiras para as pessoas acessarem serviços, apoio e segurança. Barreiras essas causadas pela discriminação histórica e contínua contra certos grupos que os excluíram de serviços, programas governamentais e respostas equitativas da justiça. Idade, capacidade, colonização, criminalização, homofobia, pobreza, racismo, sexismo, transfobia e outras formas de discriminação podem aumentar a gravidade e os impactos duradouros da violência familiar. Na Austrália, por exemplo, por causa da sua formação histórica e o passado de colônia, as mulheres aborígenes são 32 vezes mais propensas do que outras mulheres a serem hospitalizadas e 10 vezes mais propensas a morrer por agressão violenta. Um fator que contribui diretamente para a violência doméstica é o foco da *Safe and Equal*, é a desigualdade de gênero. A maior parte da violência familiar é perpetrada por homens, contra mulheres. Aproximadamente uma em cada quatro mulheres sofreu violência por parceiro íntimo, em comparação com um em cada 13 homens. Mais de um em cada três australianos sofreu violência por um agressor masculino desde os 15 anos (36% ou 6,7 milhões), em comparação com um em cada dez por uma agressora do sexo feminino (11% ou 2 milhões).

A violência familiar assume muitas formas diferentes, nenhuma das quais é mutuamente exclusiva. Embora a violência física possa ser a mais amplamente reconhecida, outras formas, como abuso sexual, emocional, espiritual e econômico, podem ser igualmente prejudiciais. A *Safe and Equal* trabalha com todas essas formas de violência, prestando apoio às vítimas em qualquer situação vivenciada, embora a maior parte dos atendimentos seja para casos de violência física e sexual.

As causas da violência familiar são complexas. Elas incluem desigualdade estrutural de gênero e atitudes da comunidade e normas sociais sobre gênero e violência em geral. O termo “condutores” é usado *Safe and Equal* em vez de “causas” para enfatizar que, embora esses fatores estejam intimamente associados à prevalência da violência, a relação é mais complexa do que causa e efeito. Pode-se considerar que algumas atividades funcionam como gatilhos para violência doméstica. Por exemplo: o álcool. Pesquisas já mostraram uma relação positiva entre o consumo de bebida alcoólica e a frequência e intensidade das agressões domésticas. Um estudo realizado por Liang e Chikritzhs (2010) no próprio estado de Victoria mostrou uma forte associação entre a violência familiar e a concentração de lojas de bebidas para viagem nos entornos. Os autores concluíram que um aumento de 10% nesses pontos de venda de bebidas estava associado a um aumento de 3,3% na violência familiar. Outro fator que apresenta uma relação positiva com a violência doméstica são os jogos de azar. Uma pesquisa australiana recente realizada por Women’s Health in the North (2017) mostra que as pessoas que têm problemas significativos com o jogo são mais propensas do que as pessoas sem problemas a serem vítimas e perpetradoras de violência familiar – a violência é três vezes mais provável de ocorrer em famílias onde há problemas com o jogo do que em famílias em que há problemas com jogos de azar.

Acabar com a violência familiar é um processo de longo prazo que exige a participação de agentes de todos os níveis. A *Safe and Equal* divide este ciclo em três etapas conectadas e simultâneas:



Prevenção, intervenção precoce e resposta. Para cumprir essas etapas, a *Safe and Equal* utiliza uma ampla rede de apoio à profissionais, organizações e setores aliados que atuam no combate à violência doméstica na Austrália. Seguindo o guia da *Family Violence Risk and Management Framework* (MARAM) para garantir que todos os serviços estejam respondendo de forma eficaz, colaborativa e consistente ao risco de violência familiar, a organização capacita profissionais para trabalharem neste setor e desenvolve forças de trabalho para garantir que as vítimas estejam seguras, seus direitos sejam respeitados e suas necessidades atendidas. A organização também elabora e divulga campanhas educativas e que incentivam denúncias de violência familiar (*Are you safe at home?*)<sup>2</sup>, além de liderar e contribuir para a tradução de evidências e pesquisas em políticas públicas seguras e eficazes, propondo reformas nas leis atuais.

Estas são as ações desenvolvidas pela organização visando mitigar o problema da violência familiar:

- **Prevenção:** Envolve desafiar ou abordar os fatores que impulsionam a violência contra as mulheres.

Exemplos:

- Implementar iniciativas nas escolas que promovam a igualdade de gênero e relacionamentos respeitosos
- Desenvolver campanhas de conscientização que deixem claro que sexismo e desrespeito às mulheres nunca é aceitável.
- Apoiar um clube esportivo local para desenvolver políticas e procedimentos que garantam que mulheres e crianças tenham acesso igual a recursos e instalações apropriadas para apoiar sua participação no esporte.
- Implementar iniciativas no local de trabalho que adotam uma abordagem de toda a organização para lidar com os impulsionadores da violência familiar e de gênero.

- **Intervenção precoce:** Iniciativas projetadas para impedir que os primeiros sinais de abuso aumentem, evitar que a violência se repita e reduzir os impactos e danos de longo prazo.

Exemplos:

- Desenvolver recursos para apoiar as pessoas a compreenderem a violência familiar e reconhecerem se estão vivenciando esta situação.
- Fornecer informações e treinamento sobre violência familiar, direitos legais e serviços de apoio a pessoas em maior risco de sofrer violência ou profissionais que trabalham com elas.
- Trabalhar com meninos que mostraram sinais precoces ou começaram a usar violência para impedi-los de continuar a usar a violência quando adultos.
- Realização de sessões de educação em um clube esportivo sobre agressão sexual e as consequências legais depois que as mulheres relataram ter sofrido assédio sexual.

<sup>2</sup><https://areyousafeathome.org.au/>



- **Resposta e recuperação:** Responder às vítimas sobreviventes quando precisam de apoio para se manterem a salvo de alguém que usa violência familiar contra eles. Isso pode ser quando eles ainda estão sofrendo abuso, planejando sair ou já saíram. Este trabalho pode assumir várias formas, incluindo resposta a crises, gestão de casos, aconselhamento especializado e apoio à recuperação.

Exemplos:

- Conversar com as vítimas sobre sua experiência de violência e avaliar seu nível de risco.
- Trabalhar com a vítima, se ela optar por permanecer em seu relacionamento, para ajudá-la a permanecer segura.
- Fornecer suporte de gerenciamento de casos, incluindo providenciar acomodação em caso de crise, apoiar as vítimas para garantir moradia, defender as vítimas que navegam no sistema legal e fornecer referências e apoio.
- Proteção e resposta policial.



## 5. Estados Unidos

O programa *Against Violence Parents Raising Safe Kids*, amplamente divulgado como ACT-PRSK, foi desenvolvido pela *American Psychological Association* (APA), nos Estados Unidos, e é, atualmente, coordenado pelo *Children, Youth Families Portfolio*. Entre suas vantagens, o ACT é listado como um programa modelo pela Organização Mundial da Saúde no “Manual para Programas de Pais”. Também é classificado pela *California Evidence Based Clearinghouse*, pioneiro do instrumento *Structured Decision Making* citado em Vasco (2022), com o título de “*Promising Research Evidence*” e listado como intervenção eficiente e com base em evidências para treinamento de habilidades para pais pelo Departamento de Saúde e Serviços Humanos/Head Start Office dos EUA no “*Compendium of Parenting Interventions*”.

O ACT, portanto, foi desenhado para ser um programa de intervenção precoce e com o foco em pais e cuidadores de crianças pequenas como prevenção de violência familiar e abuso físico infantil (APS, 2022). A intervenção foi baseada em pesquisas, considerando três pontos cruciais:

- Os primeiros anos de uma criança são fundamentais no desenvolvimento. É nessa fase que são desenvolvidas habilidades básicas de efeitos de longo prazo;
- A exposição à violência e maus-tratos na infância podem gerar impactos sérios e duradouros no desenvolvimento cerebral, emocional, cognitivo, comportamental e na saúde;
- Pais e cuidadores representam figuras essenciais.

A partir desses três pontos, o programa tem por objetivo trabalhar com práticas parentais positivas para que crianças convivam com suas famílias em ambientes seguros, estáveis e, principalmente, estejam protegidas de abusos, negligências e suas consequências ao longo da vida.

O ACT ensina e apoia os pais nas áreas de desenvolvimento infantil, raízes e consequências da violência, controle da raiva para adultos e crianças, resolução de problemas sociais, disciplina positiva e o impacto da violência na mídia sobre as crianças (HOWE, 2011).

Diferentemente de outros programas, o *Against Violence Parents Raising Safe Kids* está disponível para pais e cuidadores de crianças de risco independentemente do nível de risco envolvido na família. Não é necessário que haja uma avaliação para o tipo e nível de risco antes de recomendar o programa. O ACT tem desenvolvido práticas parentais eficientes em diversos países além dos Estados Unidos, como Bósnia, Brasil, Colômbia, Croácia, Equador, Guatemala, Grécia, Japão, Peru, Portugal e Taiwan.

Em primeiro lugar, o programa trabalha com estratégias parentais baseadas em teorias do behaviorismo e na teoria da aprendizagem social, que demonstram como as interações e comportamentos entre pais e filhos têm efeitos duradouros. O principal alvo da interação do ACT-PRSK é, portanto,



o comportamento de crianças e como os pais reagem ao comportamento de seus filhos. Entre as principais abordagens do programa estão:

- Disciplina não violenta
- Desenvolvimento infantil
- Habilidades de gerenciamento de raiva e resolução de problemas sociais
- Efeitos da mídia nas crianças
- Métodos para proteger as crianças da exposição à violência.

O ACT funciona de forma colaborativa da seguinte maneira: o programa é ministrado por profissionais, chamados de "facilitadores do ACT", em nove sessões de duas horas cada para grupos de pais e cuidadores de crianças. Além disso, é baseado em um modelo psicoeducacional, ou seja, divide os participantes em grupos e é projetado para que haja interação interpessoal e exposição a materiais e informações educacionais. Todos os materiais educacionais são desenvolvidos pelo Escritório de Prevenção da Violência da APA e já foram traduzidos para espanhol, japonês, croata, mandarim, português, romeno e grego e adaptados às diferentes culturas onde o programa é implementado.

As nove sessões são definidas como:

1. Entendendo a Mudança de Comportamento e Motivação;
2. Compreendendo os Comportamentos das Crianças (Desenvolvimento Infantil): esta seção tem o objetivo de ensinar para pais e cuidadores elementos básicos do desenvolvimento infantil e como eles devem responder adequadamente ao comportamento das crianças;
3. Exposição de crianças pequenas à violência: o objetivo é mostrar como as crianças podem ser expostas à violência e as consequências no longo prazo;
4. Compreendendo e Controlando a Raiva dos Pais: sessão para que pais e cuidadores possam desenvolver habilidades de controlar e lidar com sentimento de raiva;
5. Entendendo e ajudando crianças com raiva: sessão para que pais ensinem seus filhos a controlar e lidarem com suas emoções;
6. Crianças e mídia eletrônica: sessão para explicarem aos pais o impacto da mídia eletrônica no comportamento infantil e dar opções sobre como reduzir a exposição infantil à violência;
7. Disciplina e Estilos Parentais: sessão para explicar que os estilos e práticas parentais têm impactos de longo prazo na vida das crianças;
8. Disciplina para Comportamentos Positivos: sessão para ensinar estratégias positivas para disciplinar as crianças;
9. Pais como professores, protetores e advogados em casa e nas comunidades.

A implementação do programa deve ocorrer de forma colaborativa incluindo diferentes níveis de mobilização: participam o Escritório de Prevenção à Violência, organizações e coordenadores do ACT e os facilitadores do ACT. A estrutura inclui um apoio comunitário, apoio organizacional, apoio financeiro e avaliações.

O apoio comunitário funciona para desenvolver parcerias locais que garantam que as necessida-



des de uma comunidade local sejam atendidas dentro de seu contexto social. O apoio organizacional no programa é dedicado em diferentes organizações envolvidas: aquelas dedicadas à formação de profissionais para entregar o currículo aos pais e outras engajadas em oferecer o programa a grupos de pais. O apoio financeiro serve de modelo para criação de um plano de marketing, organização e realização de workshops de treinamento de facilitadores de ACT e, também, para a organização dos grupos de pais a serem atendidos. As avaliações são as ferramentas consideradas para refinar o programa e ajustá-lo quando necessário para alcançar melhores resultados (APS, 2022).

Em avaliação de impacto já realizada sobre o ACT-PRSK, os resultados indicaram benefícios relacionados às mudanças comportamentais em crianças que os pais participaram da intervenção. Cromly (2013), por exemplo, demonstra como o programa contribuiu para a redução ou prevenção do abuso físico infantil e da violência familiar. Além disso, ACT-RSK pode produzir resultados positivos especificamente para famílias jovens e desprivilegiadas que raramente acessam serviços de saúde comportamental. Os benefícios, portanto, estão relacionados também com as características da saúde integrada e da saúde mental. O programa pôde promover uma abordagem holística das necessidades das famílias, permitindo um tratamento coordenado das necessidades médicas, de saúde mental, sociais e comportamentais das famílias e, em última análise, levando a melhores resultados gerais de saúde para os atendidos.



## 6. Portugal

A parentalidade é o processo pelo qual uma geração transmite à seguinte os valores, as competências e as atitudes necessárias à nossa sobrevivência como espécie. Nem sempre os pais conseguem desempenhar a parentalidade da forma que desejam ou que a sociedade espera. O desenvolvimento de uma criança exige enormes desafios. Ser pai ou mãe implica um conjunto de ações e decisões por vezes difíceis e que a configuração das sociedades atuais pode ainda tornar mais complicadas. Bradley e Caldwell (1995), dois autores clássicos neste campo, sistematizaram cinco tarefas essenciais da parentalidade - a manutenção da vida, a estimulação, o apoio socio-emocional, a estrutura e a supervisão – através das quais os pais regulam o desenvolvimento dos seus filhos:

- **Manutenção da vida:** ações cuja finalidade é assegurar a viabilidade do organismo, fornecendo condições para a sobrevivência bem como a proteção, manutenção e promoção da saúde física, e a prevenção de possíveis riscos.
- **Estimulação:** garantir a integridade neurológica do indivíduo e a capacidade reguladora da atenção, com óbvias implicações no desenvolvimento cognitivo.
- **Apoio emocional:** capacidade dos pais para responderem adequadamente às necessidades emocionais da criança, proporcionando um clima de afeto positivo, confiança e segurança essencial a um desenvolvimento psicológico saudável.
- **Estrutura:** abarca todas as ações parentais que têm como finalidade a organização e controle dos estímulos (objetos, acontecimentos e trocas sociais) no tempo e espaço, permitindo à criança apreender o mundo como algo de previsível e ordenado, onde há regras, rotinas, estabilidade e regularidade.
- **Supervisão:** assegura um controle adequado por parte do sistema regulador, através da vigilância e da monitorização.

As tarefas explicitadas acima são relativamente transversais e relevantes independentemente do período de desenvolvimento das crianças, embora todas elas assumam particular relevância desde a infância. Os conhecimentos atuais de neurociências, biologia molecular e epigenética, confirmam que crescer em ambientes acolhedores, com experiências positivas, é essencial para um desenvolvimento cerebral saudável (SANDERS; MAZZUCHELLI, 2018). Por outro lado, condições de toxicidade familiar como a pobreza crônica ou a exposição a violência física ou maus tratos, perturbam o curso normal do desenvolvimento e aumentam o risco de problemas de comportamento, aprendizagem e saúde física e mental (GARNER; SHONKOFF, 2012).

Um dos principais programas de parentalidade é o *Triple P* - Programa de Parentalidade Positiva, desenvolvido e aprimorado há mais de 3 décadas e presente em mais de 20 países<sup>1</sup>. O

<sup>1</sup><https://observador.pt/especiais/sera-este-o-melhor-programa-parental-do-mundo/>



programa consiste justamente numa tentativa de criar ambientes familiares saudáveis para o correto desenvolvimento das crianças, através de um sistema articulado e multinível de educação parental, visando promover o pleno desenvolvimento da criança num ambiente construtivo e positivo para todos.

O *Triple P* visa prevenir problemas na família, escola e comunidade antes que eles surjam e busca criar ambientes familiares que encorajem as crianças a realizar seu potencial. Destina-se a equipar os pais com as habilidades e a confiança de que precisam para serem autossuficientes e para serem capazes de gerenciar problemas familiares sem apoio contínuo. O programa promove, por isso, a construção de relações saudáveis entre pais e filhos, estimula os adultos a agirem de forma calorosa, a proporcionar tempo de qualidade à criança, elogiar os bons comportamentos e a usar estratégias disciplinares construtivas e positivas, tendo sempre em conta o nível de desenvolvimento da criança. O sistema inclui programas de intensidades variáveis, que oscilam entre sessões únicas para grandes audiências, a modalidades intensivas com duração de várias semanas, individuais ou em grupo. Existem cinco níveis distintos, definidos em função da intensidade da intervenção e alcance:

- Nível 1: Nível mais básico de intervenção possui um caráter universal e dirige-se a pais que pretendem obter informação acerca do processo de desenvolvimento da criança. Consiste essencialmente de mensagens simples ou conselhos, podendo ser disseminada pela mídia para um grande número de pais ou membros de uma comunidade.
- Nível 2: Adequada a pais com preocupações específicas e reporta-se, normalmente ao nível dos cuidados primários de saúde. Trata-se de uma intervenção seletiva direcionada a pequenos grupos nos quais se considera a existência de um tipo específico de risco.
- Nível 3: Mais intensa do que o nível anterior, é indicada para pais de crianças com problemas comportamentais ou de desenvolvimento ligeiros e distingue-se por incorporar um treino mais ativo de competências.
- Nível 4: Mais intensivo e utilizando a combinação de estratégias de transmissão de informação, suporte e treino de competências parentais, é dirigido a famílias com elevado número de fatores de risco para a criança.
- Nível 5: Pressupõe que a família tenha já usufruído do nível 4 e amplia o foco interventivo para fatores de risco específicos, como a psicopatologia, níveis elevados de stress parental, conflitos interparentais, entre outros.

O recente estudo de Nogueira et al. (2021), realizado com mães em situação de risco psicossocial, procurou avaliar a eficácia dessa abordagem no país. Esse estudo conduziu um experimento randomizado 20 mães de crianças de idade entre 3 e 12 anos em situação socioeconômicas carentes e identificou o efeitos do tratamento sobre: dificuldades emocionais e comportamentais manifestadas pela criança; níveis de permissividade, sobrereatividade e hostilidade verbal; satisfação e autoeficácia parental; estresse parental; sintomas de depressão, ansiedade e estresse e rede informal de suporte social da família.

O grupo tratado foi submetido à intervenção *Triple P* e no grupo de controle foi utilizada uma





intervenção usual. O *Triple P* foi constituído por dez sessões: sete presenciais de 120 minutos e três telefônicas (20-30 minutos). As sessões tinham frequência semanal e em cada uma delas era abordado um tema específico (parentalidade positiva, objetivos de mudança comportamental, estratégias de disciplina positiva).

A intervenção usual refere-se a um processo de acompanhamento psicossocial realizado pelo técnico ou equipe de referência. Este processo é constituído por um número não definido de entrevistas individuais/familiares e visitas domiciliares nas quais são analisadas diversas problemáticas (parentalidade, estratégias de inclusão social e profissional, sensibilização para os cuidados básicos de saúde, organização habitacional, gestão doméstica, entre outros). Por razões éticas o grupo que recebe a intervenção usual foi, posteriormente, convidado a participar do programa *Triple P*.

Os resultados mostraram que, dado as limitações em função do tamanho reduzido da amostra, as crianças cujos pais realizaram o *Triple P* apresentaram uma redução significativa dos problemas emocionais e comportamentais e dos sintomas de hiperatividade. Também foram observados efeitos positivos no comportamento das mães e na redução do nível de *stress*. Dessa forma, esse estudo inicial indica que a abordagem do *Triple P* pode ser um caminho para melhorar o ambiente familiar e evitar casos de violência doméstica.



## 7. Vitória da Conquista

O Complexo de Escuta Protegida foi inaugurado em Agosto de 2021 com o objetivo de criar um ambiente seguro, com profissionais capacitados, para a escuta especializada e o acolhimento dos depoimentos de meninas e meninos que tenham sido vítimas ou testemunhas de diferentes formas de violência. A criação deste espaço, pioneiro no Brasil, visa atender a Lei 13.431/17<sup>1</sup>, sancionada em 2017 e conhecida como Lei da Escuta Protegida, que estabelece o sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência, criando mecanismos para prevenir e coibir essas situações. Entre 2019 e o primeiro trimestre de 2021 foram 129 mil casos, mais de 5 mil no estado da Bahia, de violência familiar contra crianças e adolescentes, com o agravante de que mais de 70% das ocorrências com meninas ter ligação sexual <sup>2</sup>. Boa parte desses casos ocorrem dentro de casa, cometidos por familiares ou parceiros. Vitória da Conquista, por exemplo, registrou um aumento de 80% nas ocorrências de violência sexual contra crianças e adolescentes, e em levantamento recente da Polícia Rodoviária Federal, o estado da Bahia foi considerado o mais vulnerável para crianças e adolescentes ao longo de rodovias federais. Esses indicadores mostram a necessidade do desenvolvimento de ações que busquem mitigar esse cenário.

A Lei da Escuta Protegida ampliou o escopo da consideração da violência a crianças e adolescentes que a testemunham, e especificou os tipos de violência:

- **Violência física:** Entendida como a ação infligida à criança ou ao adolescente que ofenda sua integridade ou saúde corporal ou que lhe cause sofrimento físico.
- **Violência psicológica:** Qualquer conduta de discriminação, depreciação ou desrespeito em relação à criança ou ao adolescente mediante ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, agressão verbal e xingamento, ridicularização, indiferença, exploração ou intimidação sistemática (*bullying*) que possa comprometer seu desenvolvimento psíquico ou emocional.
- **Violência sexual:** Entendida como qualquer conduta que constranja a criança ou o adolescente a praticar ou presenciar conjunção carnal ou qualquer outro ato libidinoso, inclusive exposição do corpo em foto ou vídeo por meio eletrônico ou não.
- **Violência institucional:** entendida como a praticada por instituição pública ou conveniada, inclusive quando gerar revitimização.

Também foram estabelecidos dois procedimentos de escuta com o objetivo de preservar ao máximo as vítimas: a escuta especializada, que consiste no procedimento de entrevista sobre situação de violência com criança ou adolescente perante órgão da rede de proteção, limitando o relato

<sup>1</sup>[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2017/lei/l13431.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/l13431.htm)

<sup>2</sup>[https://www.nexojornal.com.br/grafico/2021/12/02/Os-numeros-da-violencia-contras-criancas-e-adolescentes-no-](https://www.nexojornal.com.br/grafico/2021/12/02/Os-numeros-da-violencia-contras-criancas-e-adolescentes-no-Brasil)

Brasil



estritamente ao necessário. E o depoimento especial, que consiste no procedimento de oitiva de criança ou adolescente vítima ou testemunha de violência perante autoridade policial ou judiciária. A realização desses procedimentos deve obedecer regras de proteção como as descritas nos Art. 9 e 10 da Lei, as quais preveem que a criança ou o adolescente será resguardado de qualquer contato, ainda que visual, com o suposto autor ou acusado, ou com outra pessoa que represente ameaça, coação ou constrangimento; e que essa escuta deverá ser sempre realizada em um local apropriado e acolhedor, com infraestrutura e espaço físico que garantam a privacidade da criança ou do adolescente vítima ou testemunha de violência. O ideal é que a criança seja ouvida, no início do processo judicial, mais próximo assim do fato ocorrido, uma única vez, através da intermediação do profissional qualificado e capacitado especificamente para este procedimento, chamado de entrevistador forense, em um ambiente acolhedor, protegido e não revitimizante.

O centro é fruto da metodologia desenvolvida pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos em parceria entre a Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNDCA/MMFDH) e a Childhood Brasil. No local, funcionam 14 órgãos ligados ao Poder Executivo, ao sistema de Justiça, ao Sistema de Segurança Pública, além do Conselho Tutelar, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Municipal da Assistência Social. Foi ofertada uma capacitação aos atores jurídicos, os entrevistadores e integrantes da rede de proteção do município que irão trabalhar com os menores de idade. A ideia é evitar que a vítima seja ouvida mais de uma vez e relembre dos momentos difíceis que passou. A dinâmica para a escuta adequada das vítimas envolve vários profissionais. Elas são ouvidas pela entrevistadora forense e as demais pessoas, juíza, advogado e promotor público acompanham em outra sala, por meio de vídeo. O acusado do abuso sexual não tem nenhum contato com a vítima.

Logo após a inauguração, o Complexo passou a receber as primeiras vítimas de violência doméstica. A primeira delas tratou da oitiva de uma vítima, criança de cinco anos de idade que, segundo a denúncia, apresentada à Justiça pelo Ministério Público, teria sido abusada pelo padrasto entre os anos de 2017 a 2019. Já a segunda audiência tratava do caso de uma adolescente que, segundo a denúncia, fora abusada sexualmente pelo tio, dos 10 aos 14 anos, chegando a engravidar do réu e posteriormente sofreu aborto legal.

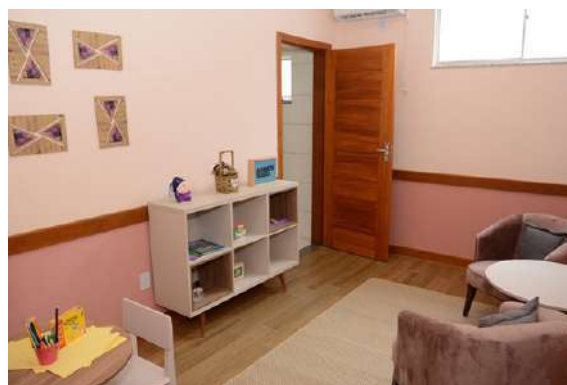


Figura 7.1: Imagens externa e interna do Complexo de Escuta Protegida mostrando ambiente acolhedor para as vítimas



Em linhas gerais o processo de atendimento às vítimas no Complexo de Escuta Protegida cumpre os seguintes objetivos:

- Criação de ambiente seguro e acolhedor
- Profissionais capacitados para escutas e depoimentos de crianças e adolescentes
- Evitar a revitimização e que a vítima repita o depoimento mais vezes que o necessário
- Cooperação com atores jurídicos responsáveis pela investigação e punição aos agressores

Em função do pouco tempo de funcionamento, desde Agosto-2021, ainda não existem estudos mostrando os impactos da instalação do Complexo de Escuta Protegida sobre indicadores de violência contra crianças e adolescentes em Vitória da Conquista e Região. No entanto, o centro já virou referência para outras localidades que desejam replicar o complexo – outras regiões da Bahia e Maranhão já realizaram audiências com a equipe de Vitória de Conquista<sup>3</sup>. Mesmo sem dados que corroborem as expectativas do desenvolvimento da nova lei, fica nítida a importância de ambientes assim em todas as regiões do Brasil para o melhor acolhimento de jovens vítimas de violência, que encontram nesse ambiente o apoio necessário para poder fazer a denúncia de forma adequada.

<sup>3</sup><https://www.pmvc.ba.gov.br/processo-de-implementacao-da-lei-de-escuta-protegida-em-vitoria-da-conquista-e-apresentado-para-cidade-do-maranhao/>



## 8. Considerações Finais

Este trabalho analisou uma série de características sobre programas e ferramentas metodológicas utilizadas para o desenvolvimento de parentalidade positiva e, em alguns casos, quebra do ciclo de violência parental existente. Os resultados aqui obtidos reúnem as informações-chave sobre o funcionamento dos programas a partir de uma aproximação de estudo de caso exploratório.

A orientação dos programas sobre o desenvolvimento de capacidades parentais positivas e o desenvolvimento do relacionamento entre pais e filhos é vista, na literatura, como a melhor maneira de proteger as crianças, preservar seus direitos e promover suas habilidades. O apoio parental inclui qualquer intervenção para pais ou cuidadores (ou seja, um programa parental) com o objetivo de reduzir riscos e promover fatores de proteção para seus filhos, em relação ao seu bem-estar social, físico e emocional.

Na Espanha, o *Programa de Tratamiento Familiar* funciona como um programa de apoio para famílias com menores e passa por um processo completo de avaliações de risco e violência familiar até o desenho de uma intervenção de reabilitação e reunificação de famílias. O público-alvo são crianças e adolescentes expostos a situações de vulnerabilidade moderada ou grave.

Para o caso australiano, analisou-se o programa *Safe and Equal* que funciona como órgão máximo para casos de violência doméstica no estado de Victoria. Cobrindo todo o processo, da prevenção a resposta, o programa capacita profissionais, organiza forças de trabalho, coordena campanhas educativas e ajuda a propor reformulações de políticas públicas. O público alvo são crianças, mulheres e minorias vítimas da violência domiciliar e o *Safe and Equal* estabelece protocolos para serem executados em cada etapa do ciclo da violência.

Também foi estudado o trabalho pioneiro que vem sendo desenvolvido em Vitória da Conquista - Bahia, atendendo aos direcionamentos da Lei de Escuta Protegia aprovada em 2017, o complexo proporciona um ambiente acolhedor e seguro para que crianças e adolescentes vítimas de violência doméstica prestem depoimentos sobre seus casos apenas a quantidade de vezes necessária, evitando assim a revitimização. Apesar do pouco tempo de funcionamento, o centro tem se tornado referência para o acolhimento de vítimas e vem sendo estudado por outras regiões.

Outra abordagem analisada neste estudo, foi o Programa de Parentalidade Positiva (Triple - P). Metodologia que busca a criação de um ambiente harmônico, estimulante e positivo dentro das relações entre pais e filhos para o completo desenvolvimento social-cognitivo das crianças. Foi mostrado que Portugal passou a utilizar deste método e que os estudos iniciais indicaram um efeito positivo desta técnica em parâmetro como questões emocionais, comportamentais e sociais da crianças.

Por fim, nos Estados Unidos, o *Against Violence Parents Raising Safe Kids* (ACT-PRSK),



concentra-se principalmente na educação de pais e outros adultos que criam e cuidam de crianças pequenas para criar ambientes precoces que os protejam da violência.

Cabe mencionar que os programas descritos foram analisados dentro de seus contextos sociais, políticos e econômicos específicos. Portanto, o aprimoramento na construção de políticas públicas internas voltadas para famílias em contexto de risco e violência deve seguir por mais análises qualitativas e quantitativas antes da replicação de um modelo.

Tabela 8.1: Tabela comparativa de características dos programas

Parâmetro Comparativo	Espanha	Austrália	Vitória da Conquista	Portugal	Estados Unidos
1. Qual o público alvo do programa?	Crianças e adolescentes	Mulheres, crianças e minorias	Crianças e adolescentes	Crianças	Pais e cuidadores
2. O programa é governamental?	Sim	Não	Sim	Não	Não
3. O nível de risco é levado em conta no programa?	Sim	Não	Não	Sim	Não
4. A intervenção acontece de forma espontânea ou obrigatória?	Espontânea	Espontânea	Obrigatória	Espontânea	Espontânea
5. O programa teve avaliação de impacto sobre sua eficácia?	Sim	Não	Não	Sim	Sim
6. O programa foi ou será replicado em outros locais?	Não	Não	Sim	Sim	Sim
7. Qual o foco do programa ao longo do processo? (Prevenção, Resposta, Ciclo completo)	Ciclo completo	Ciclo completo	Resposta	Prevenção	Prevenção

Fonte: Elaboração própria



## Referências Bibliográficas

ANDALUCIA. *Ley 1/1998, de 20 de abril, de los Derechos y la Atención al Menor*. Andalucía, Espanha, 1998. Citado 2 vezes nas páginas 9 e 10.

APS, A. P. A. *ACT Raising Safe Kids Program*. 2022. <<https://www.apa.org/act/parents>>. Acessado em: 2022-10-07. Citado 2 vezes nas páginas 16 e 18.

BRADLEY, R. H.; CALDWELL, B. M. Caregiving and the regulation of child growth and development: Describing proximal aspects of caregiving systems. *Developmental Review*, v. 15, p. 38–85, 1995. Citado na página 19.

CASSELL, C.; SYMON, G. *Essential Guide to Qualitative Methods in Organizational Research*. London: SAGE Publications, 2004. Citado na página 7.

CROMLY, M. K. K. B. A. Supporting positive parenting in community health centers: The act raising safe kids program. *Journal of Community Psychology*, 2013. Citado na página 18.

GARNER, A. S.; SHONKOFF, J. P. Early childhood adversity, toxic stress, and the role of the pediatrician: translating developmental science into lifelong health. *Section on Developmental and Behavioral Pediatrics*, 2012. Citado na página 19.

HOWE, M. K. K. B. T. Effects of the act raising safe kids parenting program on children's externalizing problems. *American Psychological Association*, 2011. Citado na página 16.

LIANG, W.; CHIKRITZHS, T. Revealing the link between licensed outlets and violence: Counting venues versus measuring alcohol availability. *Drug and Alcohol Review*, v. 30, p. 524–535, 2010. Citado na página 13.

NOGUEIRA, S. et al. Triplo p - programa de parentalidade positiva: um estudo piloto com mães em situação de risco psicossocial. *ACTAS DO 3º CONGRESSO DA ORDEM DOS PSICÓLOGOS PORTUGUESES*, 2021. Citado na página 20.

OIA, O. de la Infancia y Adolescencia de A. *Manual de Referencia de Los Equipos de Tratamiento Familiar*. Sevilla, Andalucía, Espanha, 2007. Citado 3 vezes nas páginas 9, 10 e 11.

REUS, M. N. Intervención social con menores en situación de riesgo: Los equipos de tratamiento familiar. *Revista de Trabajo Social de Sevilla*, v. 33, n. 4, p. 33–36, 2021. Citado 2 vezes nas páginas 9 e 10.

SANDERS, K. T. M. R. Dissemination of evidence-based parenting and family support strategies: Learning from the triple p—positive parenting program system approach. *Aggression and Violent Behavior*, Elsevier, v. 11, n. 2, p. 176–193, 2006. Citado na página 5.

SANDERS, M. R.; MAZZUCHELLI, T. G. How parenting influences the lives of children. *Oxford University Press*, 2018. Citado na página 19.



VASCO, W. A. B. S. R. A. *Instrumentos de identificação e avaliação de risco familiar: benchmarking de práticas nacionais e internacionais*. [S.l.], 2022. Citado 4 vezes nas páginas 5, 7, 10 e 16.

WOMEN'S HEALTH IN THE NORTH. *Understanding the Link between Family Violence and Gambling: Information for Local Government 2017*. [S.l.], 2017. Citado na página 13.





# Evidência Express



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.  
<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/?codArquivoTeor=2384107>

2384107



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**Deputado Federal Amom Mandel - Cidadania/AM**

Apresentação: 13/12/2023 20:25:54.460 - MESA

**RIC n.3030/2023**

**/REQUERIMENTO DE INFORMAÇÃO Nº , DE 2023**

(Do Sr. AMOM MANDEL)

Requer informações ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania do Governo Federal acerca das medidas e estratégias adotadas para combater os casos de abandono infantojuvenil no Brasil.

Senhor Presidente:

Requeiro a V. Ex<sup>a</sup>., com base no art. 50 § 2º da Constituição Federal, combinado com os arts. 115, inciso I e 116, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD, que, ouvida a Mesa, sejam solicitadas informações ao Ministro de Estado dos Direitos Humanos e da Cidadania, Senhor Silvio Almeida, acerca das medidas e estratégias adotadas para combater os casos de abandono infantojuvenil no Brasil. Neste contexto, solicito:

- a) Diante das informações apresentadas, considerando a gravidade do abandono infantojuvenil no Brasil, solicitamos informações detalhadas sobre as políticas e programas específicos adotados pelo Ministério para prevenir e combater essa triste realidade, destacando seus resultados e desafios.
- b) Diante do aumento alarmante dos casos de abandono registrados nos últimos anos, qual é a estrutura de coordenação do Ministério para lidar com essa questão, incluindo parcerias com outros órgãos governamentais e organizações da sociedade civil?
- c) Há estudos ou avaliações específicas realizadas pelo Ministério para compreender as causas subjacentes ao abandono



Praça dos Três Poderes - Anexo IV – Gabinete 760 - Câmara dos Deputados - CEP: 70.160-900 – Brasília/DF

Contato: (61) 3215-5760 e-mail: dep.amommandel@camara.leg.br

Autenticado eletronicamente, após conferência com original.  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD230824467100>  
<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/?codArquivoTeor=2384107>  
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Amom Mandel

238  
\* C D 2 3 0 8 2 4 4 6 7 1 0 0 \*



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**Deputado Federal Amom Mandel - Cidadania/AM**

Apresentação: 13/12/2023 20:25:54.460 - MESA

RIC n.3030/2023

infantojuvenil no Brasil? Em caso afirmativo, solicito uma relação dos principais achados e conclusões?

- d) Como o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania promove a conscientização pública sobre o abandono infantojuvenil e qual é a estratégia para envolver a sociedade na prevenção desse problema?
- e) Considerando o acesso à informação como um direito fundamental, solicitamos detalhes sobre a transparência do Ministério em relação aos dados específicos sobre abandono infantojuvenil, incluindo relatórios, estatísticas e outras informações disponíveis para o público.

Por oportuno, também, solicito o encaminhamento de outras informações e/ou documentos que Vossa Excelência julgar necessário.

### **JUSTIFICAÇÃO**

Primeiramente, é necessário esclarecer que este requerimento de informações foi enviado ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania por possuir competência de atuar como órgão central do Poder Executivo Federal, cujo foco é a formulação, coordenação e implementação de políticas e ações relacionadas à promoção e defesa dos Direitos Humanos no Brasil. Além disso, o Ministério tem a responsabilidade de fortalecer a cidadania, garantindo a proteção dos direitos fundamentais de todos os cidadãos, especialmente daqueles em situação de vulnerabilidade social. Para cumprir essa função, o Ministério dos Direitos Humanos e



Praça dos Três Poderes - Anexo IV – Gabinete 760 - Câmara dos Deputados - CEP: 70.160-900 – Brasília/DF

Contato: (61) 3215-5760 e-mail: dep.amommandel@camara.leg.br

Autenticado eletronicamente, após conferência com original.  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD230824467100>  
<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/?codArquivoTeor=2384107>  
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Amom Mandel

238  
\* C D 2 3 0 8 2 4 4 6 7 1 0 0 \*



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**Deputado Federal Amom Mandel - Cidadania/AM**

Apresentação: 13/12/2023 20:25:54.460 - MESA

**RIC n.3030/2023**

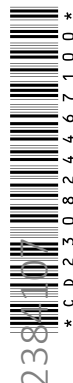
da Cidadania trabalha em conjunto com órgãos, entidades e organizações da sociedade civil para desenvolver iniciativas que visem a inclusão, igualdade, justiça social e o respeito aos Direitos Humanos em todas as esferas da sociedade brasileira.

Dito isto, justifica-se o direcionamento deste requerimento para tratar do tema relacionado.

O Brasil enfrenta uma dura e lamentável realidade que impacta de forma direta os setores mais vulneráveis de nossa sociedade: o abandono de crianças e adolescentes perpetrado por seus próprios pais ou responsáveis. Essa experiência devastadora, lamentavelmente, não é uma exceção, ocorrendo no país ao menos oito vezes a cada dia, deixando cicatrizes profundas no desenvolvimento emocional e psicológico desses jovens.

Os números que circundam essa problemática são igualmente alarmantes. No período entre 2015 e julho de 2023, o Brasil testemunhou 27.059 casos de acolhimento de menores de 0 a 18 anos, todos motivados pelo cruel e desumano "abandono pelos pais ou responsáveis". Essa média mensal de 262 casos revela a envergadura do problema e sublinha a urgência de medidas coordenadas e estratégias eficazes para lidar com esse grave dilema.

Nesta esteira, faz-se necessária a solicitação de informações, compreendendo que o acesso aos dados da administração pública é um direito que consta no artigo 5º da Constituição Federal e em diversos normativos do país, em especial na Lei de Responsabilidade Fiscal, e na Lei de Acesso à Informação, legislações que garantem o acesso aos documentos de caráter administrativo oficial, tanto em nível Federal, Estadual e Municipal, desde que não seja de ordem pessoal e não possuam natureza sigilosa.





**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**Deputado Federal Amom Mandel - Cidadania/AM**

Apresentação: 13/12/2023 20:25:54.460 - MESA

**RIC n.3030/2023**

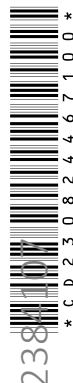
Há também a Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011) que garante que quem solicitar a informação irá recebê-la, seja pessoa física ou jurídica, sem sequer precisar esclarecer um motivo para o mesmo. Promulgada em 2011, esta legislação estabelece que todas as esferas de governo, incluindo o Governo Federal, devem fornecer informações públicas de forma clara, acessível e transparente. Ela assegura o direito de qualquer cidadão obter informações sobre ações governamentais, desde políticas públicas até dados orçamentários. Além disso, o governo é obrigado a responder a pedidos de informação dentro de prazos definidos, salvo em casos de sigilo legalmente justificável.

Dessa forma, buscando cumprir o meu papel representativo dos interesses da sociedade, entendo que é crucial assegurar a transparência, esclarecer dúvidas e estimular a fiscalização, a presente solicitação de informações tem o intuito de auxiliar na busca por soluções, respeitando o interesse público e visa garantir um sistema mais justo, acessível e eficiente para todos os brasileiros.

E sabendo da extrema importância dessa matéria e entendendo a necessidade que o cidadão possui em ter acesso a informações relacionadas ao tema, para poderem avaliar se as políticas estão sendo efetivadas e se as prioridades do governo estão alinhadas com as suas necessidades, solicite as informações aqui requeridas e apoio para aprovação do presente requerimento de informações.

Sala de sessões, em de de 2023.

**Deputado AMOM MANDEL**  
**Cidadania/AM**





Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/?codArquivoTeor=2384107>

**Secretaria Especial  
dos Direitos Humanos**



2384107



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/?codArquivoTeor=2384107>



# *O direito à convivência familiar e comunitária:*

**os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil**

Brasília, dezembro de 2004



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/?codArquivoTeor=2384107>

2384107



**MINISTRO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO**

NELSON MACHADO (INTERINO)

**SECRETÁRIO EXECUTIVO**

NELSON MACHADO

**PRESIDENTE DO INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA-IPÊA**

GLAUCO ARBIX

**DIRETORA DA DIRETORIA DE ESTUDOS SOCIAIS - DISOC**

ANNA MARIA T. MEDEIROS PELIANO

**COORDENAÇÃO DA PESQUISA**

ENID ROCHA ANDRADE DA SILVA

**EQUIPE DA PESQUISA**

SIMONE GUERESI DE MELLO

ALAM GONÇALVES GUIMARÃES, ALESSANDRO SANTIAGO ULHÔA CINTRA

JACILEIDE DO SOCORRO CASTRO DO MONTE, MARIA APARECIDA TEIXEIRA DOS SANTOS

**CONSULTORES**

ELIANE ARAÚJO, LISEANE MOROSINI, MARIA RAQUEL GOMES MAIA PIRES

MARLETE R. CARVALHO DE SALES OLIVEIRA

**APOIO TÉCNICO**

TELTEC-TELEMARKETING (BRASÍLIA)

**AGRADECIMENTOS**

DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS DO IPÊA E COORDENAÇÃO EDITORIAL DO IPÊA

**AGRADECIMENTOS ESPECIAIS**

MARIA DO SOCORRO ELIAS DE MENESES E XAVIER DYSARZ

**PROJETO GRÁFICO, EDITORAÇÃO ELETRÔNICA E REVISÃO**

CLARISSA SANTOS E MARIA TEREZA LOPES TEIXEIRA

O direito à convivência familiar e comunitária : os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil / Enid Rocha Andrade da Silva (Coord.).

Brasília : IPÊA/CONANDA, 2004. 416 p.: il.

1. Direito do menor-Brasil. 2. Estatuto da Criança e do Adolescente-Brasil (1990). 3. Criança-Proteção-Brasil. I. Silva, Enid Rocha Andrade da II. IPÊA. III. CONANDA

CDD. 342.1641



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/?codArquivoTeor=2384107>

**Nilmário Miranda**

Presidente

**José Fernando da Silva**

Vice-Presidente

---

**REPRESENTANTES GOVERNAMENTAIS**

---

GESTÃO 2003 A 2004

**Casa Civil da Presidência da República**

**Titular**

Ivanildo Tajra Franzosi

**1ª Suplente**

Kátia dos Santos Pereira

**2ª Suplente**

Tereza Cristina Silva Cotta

**Ministério das Relações Exteriores**

**Titular**

Maria Luiza Ribeiro Viotti

**1ª Suplente**

Andrea Giovannetti

**2ª Suplente**

Christiano Sávio Barros Figueirôa

**Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República**

**Titular**

Nilmário Miranda

**1º Suplente**

Mário Mamede Filho

**2ª Suplente**

Antonia Puertas Jimenez

**Ministério da Educação**

**Titular**

Shoko Kimura

**1ª Suplente**

Cleyde de Alencar Tormena

**2ª Suplente**

Roseana Pereira Mendes

**Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República**

**Titular**

Cristina de Fátima Guimarães

**1º Suplente**

Denise Antonia de Paula Pacheco

**2º Suplente**

José Carlos Rodrigues Esteves

**Ministério da Saúde**

**Titular**

Regina Celeste Bezerra Affonso de Carvalho

**1ª Suplente**

Thereza de Lamare Franco Netto

**2ª Suplente**

Alexia Luciana Ferreira

**Ministério da Justiça**

**Titular**

José Luis Gonzaga de Oliveira

**1ª Suplente**

Graciela Leite Pinto

**2ª Suplente**

Myriam Bréa Honorato de Souza

**Ministério da Fazenda**

**Titular**

Rosângela Fragoso de Mendonça Santiago

**Suplente**

Helda Renilda Meireles Borba



## Ministério do Trabalho e Emprego

### Titular

Eunice Léa de Moraes

### 1ª Suplente

Silvana Márcia Veloso de Castro

### 2ª Suplente

José Adelar Cuty da Silva

## Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome

### Titular

Marcia Helena Carvalho Lopes

### 1ª Suplente

Margarida Munguba Cardoso

### 2ª Suplente

Joseleno Vieira dos Santos

## Ministério da Cultura

### Titular

Ricardo Anair Barbosa de Lima

### 1ª Suplente

Ana Maria Angela Bravo Villalba

### 2ª Suplente

Napoleão Alvarenga Filho

## Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

### Titular

Enid Rocha Andrade da Silva

### 1ª Suplente

Luseni Maria Cordeiro De Aquino

### 2ª Suplente

Nair Heloisa Bicalho de Souza

## Ministério do Esporte

### Titular

Alcino Reis Rocha

### 1ª Suplente

Meyre France Ferreira Leão

### 2ª Suplente

Roberto Lião Júnior

## Ministério da Previdência Social

### Titular

Ana dos Santos Braga

### 1ª Suplente

Laerte Ricarte Júnior

### 2ª Suplente

Eliane Lourenço da Silva

## REPRESENTANTES DE ENTIDADES NÃO-GOVERNAMENTAIS NO CONANDA \_\_\_\_\_ GESTÃO 2003 A 2004

### Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Justiça, da Infância e da Juventude/ABMP

Representante: Simone Mariano da Rocha

### Fundação Fé e Alegria do Brasil

Representante: Cláudio Augusto Vieira da Silva

### Conselho Federal de Serviço Social – Cfess

Representante: Elisabete Borgianni

### Central Única dos Trabalhadores – CUT

Representante: Maria Izabel da Silva

### Sociedade Brasileira de Pediatria – SBP

Representante: Rachel Niskier Sanchez

### Associação Brasileira de Organizações não-governamentais - Abong

Representante: José Fernando da Silva

### Ordem dos Advogados do Brasil - OAB

Representante: Marta Marília Tonin

### Conferência Nacional dos Bispos do Brasil - CNBB

Representante: Maria das Graças Fonseca Cruz



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/?codArquivoTeor=2384107>

**Federação Nacional das APAE's**

Representante: Laura Nazareth de Azevedo  
Rossetti

**Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua - Mnmmr**

Representante: Maria Júlia Rosa Chaves  
Deptulski

**Pastoral da Criança – Organização de Ação Social da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB**

Representante: Irmã Beatriz Hobold

**UBEE – União Brasileira de Educação e Ensino**

Representante: Pedro Vilmar Ost

**Conselho Federal de Psicologia**

Representante: Sandra Maria Francisco de Amorim

**Visão Mundial**

Representante: Welinton Pereira da Silva

**REPRESENTANTES DE ENTIDADES NÃO-GOVERNAMENTAIS – SUPLENTE****Salesianos - Inspetoria São João Bosco**

Representante: Jessimar Dias Pereira

**Associação Brasileira Multiprofissional de Proteção a Infância e Adolescência - Abrapia**

Representante: Vânia Izzo de Abreu

**Instituto de Pesquisa, Ação de Mobilização – IPAM**

Representante: Anamaria Mühlenberg da Silva

**Confederação Geral dos Trabalhadores - CGT**

Representante: Antonio Pereira da Silva Filho

**Fundação Abrinq Pelos Direitos da Criança – Abrinq**

Representante: Maria de Lourdes Alves Rodrigues

**Centro de Referência, Estudos e Ações Sobre Crianças e Adolescentes.**

Representante: Vicente de Paula Faleiros



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/?codArquivoTeor=2384107>

## *Sobre os autores*

Coordenada por Enid Rocha Andrade da Silva, esta publicação reúne os seguintes autores:

**Anna Maria T. Medeiros Peliano**, socióloga, pós-graduada em Política Social pela UnB, foi coordenadora do Núcleo de Estudos da Fome da UnB (1987-1992), diretora de Política Social do IPEA (1992-1994), membro do Conselho Nacional de Segurança Alimentar - Consea (1993/1994) e secretária-executiva da Comunidade Solidária (1995-1998). Atualmente é diretora da Diretoria de Estudos Sociais do IPEA.

**Enid Rocha Andrade da Silva**, economista pela Unicamp, mestre em Economia pela UFMG, pesquisadora do IPEA e conselheira do Conanda. Na área dos direitos da criança e do adolescente é autora de importantes trabalhos, tendo sido coordenadora do Mapeamento nacional da situação das unidades socioeducativas para o adolescente em conflito com a lei, realizado em parceria com a Secretaria Especial de Direitos Humanos em 2002.

**Nathalie Beghin**, economista formada pela Universidade Livre de Bruxelas e mestra em Políticas Sociais pela UnB, trabalhou no Programa de Combate à Fome e à Miséria (1993-94), e no Programa Comunidade Solidária. É pesquisadora do IPEA, membro do Conselho Diretor do Instituto de Estudos Socioeconômicos - Inesc e presidente da Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos - Abrandh.

**Luseni Maria Cordeiro de Aquino** é graduada em Ciências Sociais pela UFMG e mestra em Sociologia pela UnB. Técnica de planejamento e pesquisa do IPEA desde 1997, tem atuado nos estudos sobre gasto social, acesso à Justiça e garantia dos direitos da infância e da adolescência no Brasil.



**Simone Gueresi**, arquiteta e mestra em Planejamento Urbano pela UnB, atua como consultora na área de planejamento estratégico em diversas instituições governamentais. É co-autora do estudo O adolescente em conflito com a lei: situação do atendimento institucional no Brasil (IPEA/Brasília).

**Siro Darlan de Oliveira**, juiz titular da 1ª Vara da Infância e da Juventude da Comarca do Rio de Janeiro, possui diversos artigos publicados nos principais jornais do país e é autor do livro Da infância perdida à criança cidadã. Por sua contribuição à causa dos Direitos Humanos, recebeu diversos prêmios de honra ao mérito.

**Úrsula Lehmakuhl Carreirão**, mestranda em Serviço Social pela UFSC, assistente social lotada na Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social, Urbano e do Meio Ambiente/SC, participou da elaboração de ações e pesquisas voltadas ao resgate de direitos de crianças e adolescentes com medida de proteção em abrigo e de incentivo a adoção.

**Roberto da Silva**, pedagogo, mestre e doutor em Educação, leciona na Faculdade de Educação da USP. Como consultor do Unicef, atuou junto ao Comitê Nacional de Abrigos em 2003 e 2004 e integra a Comissão Intersetorial para Promoção, Garantia e Defesa do Direito a Convivência Comunitária. Dentre seus livros e artigos destaca-se Os filhos do governo, publicado pela editora Ática.



# Agradecimento

A Coordenação da Pesquisa agradece a todos os dirigentes e profissionais de abrigo que se dispuseram a responder ao questionário enviado pelo IPEA e que, com desprendimento, disponibilizaram as informações necessárias. Esta atitude participativa e colaborativa foi fundamental para os resultados aqui apresentados.

**Enid Rocha Andrade da Silva**

*Coordenadora da Pesquisa*



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/?codArquivoTeor=2384107>

# Prefácio

Em boa hora nos chega às mãos este livro-relatório **“O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil”**, realizado a partir de uma pesquisa encomendada ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA pela Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente e pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), no âmbito de um colóquio sobre abrigos que, em meados de 2002, reuniu Governo e sociedade civil para debater a questão.

Tão diligentemente conduzida pela economista e pesquisadora do IPEA Enid Rocha Andrade da Silva, a pesquisa nos eleva a um novo patamar de conhecimento sobre essa importante faceta da nossa realidade institucional, contribuindo para retirar da sombra do esquecimento milhares de crianças e adolescentes brasileiros, que vivem atualmente em abrigos, privados do direito básico e fundamental, que todo ser humano possui, de crescer no seio de uma família e de uma comunidade. Superando uma visão difusa do problema, baseada em impressões e dados assistemáticos, inauguramos com esse estudo uma nova etapa no processo de reordenamento de abrigos, iniciado há 14 anos com o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). A informação sistematizada e de âmbito nacional, com que nos brinda a pesquisa, ainda que restrita aos 589 estabelecimentos que compõem a rede de abrigos que recebem recursos do Governo Federal, aponta várias tendências no perfil desse tipo de entidade e dos seus usuários, deitando luz sobre aquilo que até então era somente entrevisto.



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/?codArquivoTeor=2384107>



Sem querer antecipar-me ao leitor, nos achados e questões que a pesquisa nos coloca, gostaria de comentar dois pequenos conjuntos de dados que compõem este livro-relatório. Em primeiro lugar, o fato de 86,7% das crianças e adolescentes abrigados possuírem família, com a qual a maioria mantém vínculos (58,2%), sendo os motivos relacionados à pobreza os mais citados para o abrigamento (52%). Ainda assim, o tempo de duração da institucionalização variando entre 2 e 5 anos para 32,9% de todos os abrigados. Indevidamente, e violando direitos consagrados no ECA, a medida protetiva de abrigo em entidade, originalmente de caráter provisório e excepcional, vem sendo aplicada de maneira indiscriminada no Brasil, o que nos obriga a gestar políticas públicas voltadas a essas famílias e programas especiais de apoio sócio-familiar para sustentar uma política de preservação de vínculos.

Interessante perceber também que, do universo pesquisado, 68,3% dos abrigos são não-governamentais e 67,2% deles possuem significativa influência religiosa. No que se refere à manutenção dos abrigos não governamentais, cerca de 70% dos recursos são próprios ou se originam de doações de pessoas físicas ou jurídicas. A contribuição dos recursos públicos (União, estados e municípios) situa-se em torno de um terço do total. Não se trata, portanto, de uma institucionalidade capitaneada por este ou aquele Governo, mas que se funda em raízes histórico-culturais que remetem à formação da sociedade brasileira e a certas representações acerca da criança e da família pobres, que apesar de constituírem velhos paradigmas, ainda subsistem e prevalecem fortemente no fazer cotidiano das entidades de atendimento e no de muitas organizações que compõem o chamado Sistema de Garantia de Direitos.



Este é, precisamente, outro grande mérito do livro, que não se detém na descrição do ente pesquisado, mas procura refazer o percurso histórico da institucionalização de crianças e adolescentes no Brasil, realizando uma extensa revisão da literatura sobre o tema e aportando contribuições teóricas que aprofundam significativamente a análise dos dados obtidos e as suas conclusões.

Uma mudança cultural se dá pela afirmação de novos valores, no momento em que estes se tornam dominantes e passam a ser adotados pelo conjunto da sociedade e pelo Estado. O país vem acumulando ao longo dos últimos anos conhecimento e massa crítica nessa área. Como uma grande onda em formação, uma nova mentalidade ganha forma e espaço e, na agenda política, o tema se torna emergente. Se, por um lado, a realidade ainda é bastante adversa, ações e instituições, por outro, convergem e se articulam, nacional e internacionalmente, num momento histórico ímpar para promover e acelerar esse longo processo de mudança que, no caso do Brasil, assume a proporção de um salto civilizatório.

Vários fatores, sincronicamente, contribuem para a criação de uma sinergia institucional orientada ao reordenamento: a crescente produção de estudos e pesquisas, estaduais e municipais, governamentais e não-governamentais sobre o tema; o desenvolvimento de sistemas nacionais e internacionais de informação, como o SIPIA e a Rede Interamericana de Informação sobre a Infância (RIIN); o desenvolvimento de programas e metodologias alternativas ao abrigo institucional, como o acolhimento familiar e o apadrinhamento afetivo; a realização do XIX Congresso Pan-Americano da Criança, cujo tema foi “A família como base para o desenvolvimento integral da criança e do



adolescente”; a proliferação e crescente organização dos grupos de apoio à adoção; e o debate em torno do PL 1756 – Lei Nacional de Adoção.

No âmbito federal constituiu-se, por decreto presidencial, uma Comissão Intersetorial para Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, com representantes dos Três Poderes, de entidades representativas da sociedade civil, de conselhos e de organismos internacionais, visando estabelecer diretrizes políticas e um plano de ação nesta área. Ela substitui e amplia o escopo do Comitê para o Reordenamento da Rede Nacional de Abrigos, que participou e, de certa forma, construiu conjuntamente o estudo apresentado neste livro, que agora retroalimentará o processo de discussão da Comissão.

E assim avançamos, o conhecimento alimentando a ação, buscando construir um país que seja verdadeiramente de todos. Longe de esgotar o assunto, o trabalho realizado pelo IPEA em parceria com a Secretaria Especial de Direitos Humanos e o CONANDA, sob a coordenação da pesquisadora Enid Rocha, qualifica e aquece o debate, mostrando a necessidade de irmos muito além. Que a leitura dessa obra instigue e mobilize a todos a tomar parte nessa construção, é o que sinceramente desejamos.

**Nilmarírio Miranda**

*Secretário Especial de Direitos Humanos e Presidente do  
CONANDA*



# Índice

INTRODUÇÃO .....	17
CAPÍTULO 1 .....	21
<b>Contextualizando o “Levantamento Nacional dos Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede de Serviço de Ação Continuada”</b>	
CAPÍTULO 2 .....	41
<b>O perfil da criança e do adolescente nos abrigos pesquisados</b>	
CAPÍTULO 3 .....	71
<b>Um retrato dos abrigos para crianças e adolescentes da Rede SAC: características institucionais, forma de organização e serviços ofertados</b>	
CAPÍTULO 4 .....	99
<b>Quem cuida? O quadro de recursos humanos nos abrigos</b>	
CAPÍTULO 5 .....	135
<b>O ambiente físico no qual vivem crianças e adolescentes em situação de abrigo</b>	
CAPÍTULO 6 .....	169
<b>O financiamento dos abrigos para crianças e adolescentes no Brasil</b>	
CAPÍTULO 7 .....	195
<b>O Estatuto da Criança e do Adolescente e a percepção das instituições de abrigo</b>	



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/?codArquivoTeor=2384107>

CAPÍTULO 8 .....	209
------------------	-----

**Os abrigos para crianças e adolescentes e a promoção do direito à convivência familiar e comunitária**

CAPÍTULO 9 .....	243
------------------	-----

**O voluntariado nos abrigos: uma profissão de fé**

CAPÍTULO 10 .....	287
-------------------	-----

**A construção do direito à convivência familiar e comunitária no Brasil**

CAPÍTULO 11 .....	303
-------------------	-----

**Modalidades de abrigo e a busca pelo direito à convivência familiar e comunitária**

CAPÍTULO 12 .....	325
-------------------	-----

**A rede de proteção a crianças e adolescentes, a medida protetora de abrigo e o direito à convivência familiar e comunitária: a experiência em nove municípios brasileiros**

CAPÍTULO 13 .....	367
-------------------	-----

**O Judiciário e a medida de abrigo no âmbito da proteção integral: a experiência do Rio de Janeiro**

ANEXO .....	379
-------------	-----

**Questionário usado na pesquisa**





4076237

00135.231323/2023-12



Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania  
Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente  
Gabinete da Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

OFÍCIO Nº 95/2024/GAB.SNDCA/SNDCA/MDHC

Brasília, na data da assinatura.

À Senhora,  
MARINA BASSO LACERDA  
Chefe de Gabinete Ministerial

**Assunto: PRAZO MINISTERIAL. Requerimento de Informação nº 3.030/2023.**

1. Cumprimentando-a cordialmente, passo a tratar do Ofício nº 12266 ([4040588](#)), procedente do Gabinete Ministerial, que remete Ofício 1ªSec/RI/E/nº 546 ([4040236](#)), por meio do qual o Primeiro-Secretário da Câmara dos Deputados, Deputado Federal Luciano Bivar, remete o Requerimento de Informação nº 3.030/2023 ([4040238](#)), o qual requer informações acerca das medidas e estratégias adotadas para combater os casos de abandono infantojuvenil no Brasil, tecemos as seguintes considerações.

2. a) **Diante das informações apresentadas, considerando a gravidade do abandono infantojuvenil no Brasil, solicitamos informações detalhadas sobre as políticas e programas específicos adotados pelo Ministério para prevenir e combater essa triste realidade, destacando seus resultados e desafios.**

Esta Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNDCA) tem atuado continuamente em ações que estimulem a convivência familiar e comunitária, no sentido de garantir o direito das crianças e dos adolescentes ao convívio social necessário para prevenir ruptura de vínculos, violência ou violação de direitos, além de prejuízos ao seu desenvolvimento. Os preceitos do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), marco legal que estabelece o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA), primam pela constituição de políticas intersetoriais na perspectiva da instituição de rede protetivas e de articulação presente, sobretudo quando afirma que a educação, a cultura, a assistência social, a saúde e a proteção especial comparecem na agenda de segmentos que promovem a integração das políticas sociais.

O ECA, instalou um marco divisor importante ao conceber a criança e ao adolescente, como pessoas em desenvolvimento e afirma a noção de “sujeitos de direitos” preconizando, assim, a garantia ampla dos direitos pessoais e sociais delas, a ser assumida por toda sociedade, como estabelecido em seu artigo 3.º:

"A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade. Parágrafo único. Os direitos enunciados nesta Lei aplicam-se a todas as crianças e adolescentes, sem discriminação de

Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

[https://piboleg.autenticadosembrasil.com.br/leg/visualizaracao\\_origem-arvore\\_visualizar&id\\_documento=4433419&infra\\_sistema...](https://piboleg.autenticadosembrasil.com.br/leg/visualizaracao_origem-arvore_visualizar&id_documento=4433419&infra_sistema...)

2384107

nascimento, situação familiar, idade, sexo, raça, etnia ou cor, religião ou crença, deficiência, condição pessoal de desenvolvimento e aprendizagem, condição econômica, ambiente social, região e local de moradia ou outra condição que diferencie as pessoas, as famílias ou a comunidade em que vivem. (Incluído pela Lei nº 13.257, de 2016)."

Com isso, vale salientar o status da criança e do adolescente como ator social, a partir do ECA, que determina, a condição peculiar de desenvolvimento de serem sujeitos de direitos fundamentais e individuais, garantidos por meio de responsabilidades e mecanismos amplamente descritos e que os direitos humanos sejam assegurados pelo Estado, família e o conjunto da sociedade como absoluta prioridade.

Nesse sentido, a SNDCA trabalha na perspectiva de fortalecimento do SGDCA, que visa garantir a atuação conjunta das políticas setoriais como um dos princípios fundamentais. O SGDCA é compreendido como um conjunto de instâncias e seus respectivos órgãos que se encarregam de assegurar a implementação das leis de proteção a esse segmento social. Historicamente, as redes de proteção na área da infância e adolescência no País têm se configurado como verdadeiras "teias sociais" de sustentação de trabalhos importantes.

Para o atendimento desse público, a SNDCA tem executado ações continuadas como a formação de profissionais que atuam na rede de proteção, articulação de órgãos e entidades que atuam no Sistema de Garantia de Direitos em âmbito nacional, estadual, distrital e municipal, bem como a implementação e disseminação de campanhas educativas sobre garantia de Direitos da Criança e Adolescente, o combate de qualquer forma de violência, prevenção e combate ao abandono infantojuvenil no Brasil.

Fato importante é a eleição dos Conselheiros Tutelares, como agentes protetivos das crianças e adolescentes e que zelam pela garantia do direito a serem cuidados por sua famílias. O processo de escolha de novos conselheiros em 2023 foi marcado por um aumento na participação social, o maior número de urnas eletrônicas da história e uma maior integração entre as instituições a nível nacional para o pleito. Mais de um milhão e meio de brasileiros em todo o país participou das eleições para os Conselhos Tutelares, em mais de 5 mil municípios brasileiros.

No combate à violência que é um dos motivos que levam ao abandono, destacamos a instalação dos Centros de Atendimento Integrado a Crianças e Adolescentes Vítimas e Testemunhas de Violência, que são equipamentos públicos, descritos na Lei nº 13.431/17, que prestam atendimento em ambiente adequado e por equipe especializada. Possuem a finalidade de garantir a escuta protegida de crianças e adolescentes que vivenciaram situações de violência. Cumprem também o papel de articular as diferentes instituições do Sistema de Garantia de Direitos para atuação em rede. Os investimentos para implementação dos Centros de Atendimentos Integrados ocorrem por co-financiamento entre governo federal, estados, Distrito Federal e municípios. Em 2023 a SNDCA iniciou articulação com estados e municípios para incentivar implementação da Lei nº 13.431/17 por meio da equipagem dos Centros dos Centros de Atendimento Integrados, no qual resultou a celebração de termo de convênio com o estado do Amazonas (AM) e as prefeituras de Paranaguá (PR), e Vitória da Conquista (BA).

Além disso, a Secretaria tem atuado na implementação da Lei da Escuta Protegida, nº 13.431/2017, que estabelece um sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente, vítima ou testemunha de violência, visando assegurar um atendimento integrado e multidisciplinar, visando à sua proteção integral. A lei prevê que, nos casos de violência contra crianças e adolescentes, é necessário um trabalho conjunto de diversas áreas, como a saúde, a assistência social, a educação, a segurança pública, o Ministério Público e o Poder Judiciário. Esta pasta atua com vistas a fomentar capacitações do Sistema de Garantia de Direitos para atuação adequada e humanizada às crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violências, por meio do estabelecimento das diretrizes gerais, procedimentos, fluxos e protocolos de atendimento.

No âmbito da primeira infância, que é uma fase na qual ocorrem mudanças fundamentais, desde físicas até emocionais e cognitivas que formam a base da personalidade e das competências humanas necessárias para toda a vida, foram celebradas parcerias com 10 organizações da sociedade civil, espalhadas pelo país, mediante chamamento público, para execução de projetos voltados aos

As e à prevenção da violência contra crianças na primeira infância. O repasse total passa de 5

Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

[https://sef/controlador.php?acao=documento\\_visualizar&acao\\_origem=anexo\\_visualizar&id\\_documento=4433419&infra\\_sistema...](https://sef/controlador.php?acao=documento_visualizar&acao_origem=anexo_visualizar&id_documento=4433419&infra_sistema...)

2384107

milhões de reais e a execução se dará ao longo de 2024. Entende-se que crianças que têm direito de brincar, de ser cuidado por profissionais qualificados em primeira infância e, de ser prioridade nas políticas públicas, são menos expostas aos riscos de abandono, sobretudo nas periferias brasileiras.

Atualmente a SNDCA é responsável pelo acompanhamento de mais de 100 instrumentos de parceria, dentre eles, termos de convênio, de fomento e de execução descentralizada, firmados no âmbito nacional com os municípios e as instituições parceiras, para a execução de projetos sociais na área da convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes, prevenção ao trabalho infantil, prevenção e combate à violência, de forma a evitar o abandono, a institucionalização e promover os direitos das crianças e adolescentes.

**3. b) Diante do aumento alarmante dos casos de abandono registrados nos últimos anos, qual é a estrutura de coordenação do Ministério para lidar com essa questão, incluindo parcerias com outros órgãos governamentais e organizações da sociedade civil?**

No âmbito do MDHC/SNDCA, a Coordenação- Geral de Políticas para Convivência Familiar e Comunitária, trata de questões como a prevenção ao abandono infantojuvenil, reconhecendo a convivência como direito e reafirmando a prevenção ao afastamento familiar, a excepcionalidade e a provisoriedade do acolhimento, para promover a defesa de direitos e o melhor desenvolvimento das crianças e dos adolescentes.

A Convivência familiar e comunitária prevê ações que evitem, sempre que possível, a institucionalização de crianças e adolescentes, garantindo prioritariamente a colocação das crianças e adolescentes na família extensa e, quando não for possível, que se priorize o acolhimento no Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora, conforme previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente. Entende-se que a permanência em um ambiente familiar pode trazer diversos benefícios ao processo de desenvolvimento de crianças e de adolescentes, uma vez que possibilita a atenção individualizada e o estabelecimento de vínculos afetivos e de relações estáveis essenciais para o processo de desenvolvimento saudável, além de propiciar a convivência familiar e comunitária de forma cotidiana, permitindo a continuidade da socialização.

O MDHC trabalha de forma intersetorial e integra uma rede de apoio composta por várias políticas sociais, como saúde, cultura, esporte, trabalho e outras, além da articulação junto aos vários atores que compõem o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA).

Para o atendimento das crianças e adolescentes em situação de abandono é importante uma estrutura sólida de Conselhos Tutelares. Neste sentido, esta SNDCA tem investido esforços na equipagem dos Conselhos e na capacitação dos Conselheiros Tutelares, que atuam, dentre outras atribuições, para requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança, para proteção integral dos direitos da criança e do adolescente.

Além disso, essa Secretaria integra o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) formado para elaborar a Política Nacional de Cuidados, que busca garantir o direito ao cuidado a toda a população, especialmente crianças e adolescentes, incluindo os que estejam em situação de abandono, que muitas vezes necessitam de cuidados integrais.

A SNDCA/MDHC integra também, o trabalho de elaboração do novo protocolo de Proteção aos Direitos Humanos em Situação de Desastres Socioambientais e Emergências Climáticas, para evitar que tais situações agravem as dificuldades de crianças e adolescentes, colocando-as em situação de risco pessoal ou social, que possam culminar em abandono.

Compreende-se que as ações em curso, têm como foco a proteção de crianças e adolescentes de forma integral, articulada com estados e municípios, para a promoção e a defesa dos direitos das crianças e adolescentes, de modo a orientar a atuação de agentes públicos e da sociedade em geral.

Há também várias parcerias com organizações da sociedade civil para a execução de projetos sociais na área da infância e adolescência, em todas as regiões do país.

Em paralelo, esta pasta atua na revisão do comi Nacional pela Implementação da Lei nº com objetivo de estabelecer os princípios e regras gerais básicos a serem observados pelos



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

[https://sef/controlador.php?acao=documento\\_visualizar&acao\\_origem=anexo\\_visualizar&id\\_documento=4433419&infra\\_sistema...](https://sef/controlador.php?acao=documento_visualizar&acao_origem=anexo_visualizar&id_documento=4433419&infra_sistema...)



pactuantes no desenvolvimento de ações intersetoriais e interinstitucionais, a serem executadas de forma integrada e coordenada, numa conjugação de esforços necessários à implementação da referida Lei.

Ressalta-se também, a mobilização desta pasta para a implantação de Comitês de Gestão Colegiada da Rede de Cuidado e Proteção Social das Crianças e Adolescentes Vítimas ou Testemunhas de Violência, pelos Conselhos Estaduais, Distrital e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, nas suas localidades, nos termos da Resolução nº 235, de 12 de maio de 2023 – CONANDA.

Citamos ainda, a instituição da Comissão Intersetorial de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, no âmbito do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, com a finalidade de articular ações e políticas públicas relativas ao enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes, instituída por meio do Decreto nº 11.533/2023. Trata-se de instância composta por diferentes setores governamentais com a Sociedade Civil e o sistema de justiça, com a finalidade de trabalhar de forma articulada no enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes. A Comissão é também o espaço para propor e revisar o Plano Nacional de Enfrentamento das Violências.

Do mesmo modo, a SNDCA tem firmado inúmeras parcerias que buscam promover, proteger, defender e enfrentar violações de direitos da criança e do adolescente com instituições como: Conselho Nacional do Ministério Público; Conselho Nacional de Justiça; Conselho Nacional das Defensoras e Defensores Públicos Gerais - CONDEGE; Defensoria Pública da União; Comitê Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes; Rede ECPAT Brasil; Instituto World Childhood Foundation - Childhood Brasil; Coalizão Brasileira pelo Fim da Violência contra Crianças e Adolescentes; Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF, bem como Ministérios do Governo federal como Saúde, Educação Desenvolvimento Social e Justiça.

4. c) Há estudos ou avaliações específicas realizadas pelo Ministério para compreender as causas subjacentes ao abandono infantojuvenil no Brasil? Em caso afirmativo, solicito uma relação dos principais achados e conclusões?

Está em curso a atualização do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC), que dentre seus objetivos defende o direito das crianças e adolescentes de viver em família e em sua comunidade, no sentido de prevenir a institucionalização, apoiar a permanência na família de origem ou extensa, ampliar o Serviço de acolhimento em família acolhedora e incentivar a adoção segura.

No momento, o MDHC, em conjunto com o MDS, está a cargo de reunir os insumos das oficinas e finalizar a proposta do PNCFC revisado, com previsão de entrega para apreciação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), em março de 2024. Por parte da SNDCA/MDHC está prevista também para 2024, a contratação de consultoria via PNUD para, a partir das contribuições dos Conselhos e de consulta pública que será realizada, divulgar o Plano e acompanhar a sua implementação.

Há também estudos feitos pelo MDHC em parceria com instituições e Universidades, como os listados abaixo:

O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil - IPEA, 2004 ([4048738](#))

- I - Conexões Pró-Convivência Familiar e comunitária - Terra dos Homens, 2020  
([4048741](#))
- II - Assistência Familiar e promoção de parentalidade positiva - ENAP, 2022  
([4048743](#))
- III - Instrumentos de identificação e avaliação de risco familiar - ENAP 2022  
([4048746](#))

5. d) Como o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania promove a conscientização pública sobre o abandono infantojuvenil e qual é a estratégia para envolver a sociedade na prevenção desse problema?



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

gov.br/sei/controlador.php?acao=documento\_visualizar&acao\_origem=arvore\_visualizar&id\_documento=4433419&infra\_sistema...

O MDHC tem atuado para fortalecer a rede de apoio integrada por várias políticas sociais, como saúde, cultura, esporte, trabalho, assistência social, para atendimento de crianças e adolescentes, com ou sem vínculos rompidos.

A divulgação das ações se dá por meio de campanhas educativas como a Campanha do "18 de Maio - Faça Bonito. Proteja Nossas Crianças e Adolescentes", que faz referência ao Dia Nacional de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. Sabe-se que muitas das crianças em situação de abandono são vítimas de violência. A campanha envolve ações de conscientização, sensibilização, mobilização e políticas sobre a prevenção e enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes, que integram as ações do Maio Laranja, instituído pela Lei 14.432/22, que tem como objetivo conscientizar a sociedade sobre os abusos sofridos pela população infantojuvenil brasileira.

A divulgação e sensibilização da sociedade também acontece por meio de iniciativas desenvolvidas para consolidar a política nacional de formação continuada, com destaque para a Escola Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (ENDICA), que visa ofertar formação e qualificação dos (das) Conselheiros (as) Tutelares, Conselheiros (as) de Direitos e demais atores do Sistema de Garantia de Direitos, por meio de formação continuada via EaD. Todos os cursos ofertados pela Escola são gratuitos e abertos a toda a sociedade com certificados emitidos pela Universidade de Brasília - UnB. Os temas abordados perpassam: o Estatuto da Criança e do Adolescente; Atuação e Atribuições dos Conselhos Tutelares e Conselhos de Direitos e o Sistema de Garantias de Direitos. Em 2023 a Secretaria realizou o lançamento de 4.000 vagas para cursos de especialização e extensão a serem ofertadas aos profissionais que atuam no SGDCA.

Outra iniciativa para maior envolvimento da população é o Disque Direitos Humanos - "Disque 100", destinado a receber demandas relativas a violações de Direitos Humanos, especialmente as que atingem populações em situação de vulnerabilidade social. Neste canal podem ser registradas denúncias de violência e violação de direitos, incluindo abandono de crianças e de adolescentes. Ao serviço cabe também disseminar informações e orientações acerca de ações, programas, campanhas, direitos e de serviços de atendimento, proteção, defesa e responsabilização em Direitos Humanos disponíveis no âmbito Federal, Estadual e Municipal e do Distrito Federal.

Ainda em 2023, o MDHC instituiu o Observatório Nacional dos Direitos Humanos – o ObservaDH, plataforma que irá levantar indicadores com recorte em violações de direitos no Brasil. O MDHC tem firmado parcerias com diversas instituições de pesquisa com o objetivo de compartilhar dados para o observatório e outras atuações conjuntas. A finalidade da plataforma é reunir e analisar informações estratégicas coletadas sobre a situação dos direitos humanos no Brasil, fornecendo evidências para o planejamento, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas de defesa, promoção, proteção, educação e cultura em direitos humanos, nos níveis de governo federal, estadual e municipal. A ferramenta também contribuirá para o desenvolvimento de ferramentas e materiais de apoio à educação, que contribuam para a formação de sujeitos de direitos e a educação e cultura em direitos humanos e cidadania.

6. **e) Considerando o acesso à informação como um direito fundamental, solicitamos detalhes sobre a transparência do Ministério em relação aos dados específicos sobre abandono infantojuvenil, incluindo relatórios, estatísticas e outras informações disponíveis para o público.**

É importante considerar que a rede para apoio e proteção a crianças e adolescentes em situação de acolhimento é prevista no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), mais especificamente na Proteção Social Especial de Alta Complexidade. Sendo assim, o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate a Fome (MDS) é o órgão que dispõe de relatórios e estatísticas mais completas sobre o tema.

Quando for concluída a revisão do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC), prevista para 2024, será possível ter também acesso a dados e estatísticas sobre abandono infantojuvenil no Brasil.

Há estudos que trazem dados sobre os serviços de acolhimentos, como os citados abaixo:



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

[https://sef/controlador.php?acao=documento\\_visualizar&acao\\_origem=arvore\\_visualizar&id\\_documento=4433419&infra\\_sistema...](https://sef/controlador.php?acao=documento_visualizar&acao_origem=arvore_visualizar&id_documento=4433419&infra_sistema...)

Reordenamento dos Serviços de Acolhimento de Crianças e Adolescentes e implementação de novas modalidades - Família Acolhedora e República - IPEA, 2021 ([4048753](#))

Avanços e Desafios para a consolidação dos serviços de acolhimento familiar de crianças e adolescentes no Brasil - IPEA, 2023 ([4048750](#))

Esta SNDCA reafirma a importância de avançar nos estudos e nas ações que previnam e combatam o abandono infantojuvenil e se coloca à disposição para contribuir para esta importante agenda de discussão quanto à garantia das crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária.

7. Sendo o que nos cabe informar para o momento, colocamo-nos à disposição para os esclarecimentos necessários.

Atenciosamente,

*assinado eletronicamente*

**CLÁUDIO AUGUSTO VIEIRA DA SILVA**

Secretário Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente



Documento assinado eletronicamente por **Cláudio Augusto Vieira da Silva, Secretário(a) Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente**, em 19/01/2024, às 19:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.mdh.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **4076237** e o código CRC **3B3CA735**.

Referência: Caso responda este ofício, indicar expressamente o Processo nº 00135.231323/2023-12

SEI nº 4076237

Setor Comercial Sul, Quadra 09 - Lote C Edifício Parque Cidade Corporate, Torre A - 8º Andar - Bairro Asa Sul  
Página GOV.BR: - <http://www.mdh.gov.br>

Criado por [karoline.lacerda](#), versão 3 por [karoline.lacerda](#) em 19/01/2024 15:19:07.



Autenticado eletronicamente, após conferência com original.

[http://www.mdh.gov.br/sei/controlador.php?acao=documento\\_visualizar&acao\\_origem=arvore\\_visualizar&id\\_documento=4433419&infra\\_sistema...](http://www.mdh.gov.br/sei/controlador.php?acao=documento_visualizar&acao_origem=arvore_visualizar&id_documento=4433419&infra_sistema...)



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**Deputado Federal Amom Mandel - Cidadania/AM**

Apresentação: 13/12/2023 20:26:25.567 - MESA

**RIC n.3036/2023**

**REQUERIMENTO DE INFORMAÇÃO Nº , DE 2023**

(Do Sr. AMOM MANDEL)

Requer informações ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania do Governo Federal acerca das medidas e estratégias adotadas para combater a preocupante incidência de casos de abuso infantojuvenil, bem como fortalecer a proteção, considerando o dever do Estado de resguardar a integridade de crianças e adolescentes.

Senhor Presidente:

Requeiro a V. Ex<sup>a</sup>., com base no art. 50 § 2º da Constituição Federal, combinado com os arts. 115, inciso I e 116, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD, que, ouvida a Mesa, sejam solicitadas informações ao Ministro de Estado dos Direitos Humanos e da Cidadania, Senhor Silvio Almeida, acerca das medidas e estratégias adotadas para combater a preocupante incidência de casos de abuso infantojuvenil, bem como fortalecer a proteção, considerando o dever do Estado de resguardar a integridade de crianças e adolescentes. Neste contexto, solicito:

- a) Diante das informações apresentadas, como o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania do Governo Federal planeja aprimorar as políticas de proteção à infância e adolescência em todo o país, levando em consideração casos como o ocorrido em Manaus?
- b) Quais são as medidas específicas que o governo federal planeja adotar para ampliar o acesso a informações e recursos que



Praça dos Três Poderes - Anexo IV – Gabinete 760 - Câmara dos Deputados - CEP: 70.160-900 – Brasília/DF

Contato: (61) 3215-5760 e-mail: dep.amommandel@camara.leg.br

Autenticado eletronicamente, após conferência com original.  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD236237583500>  
<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/?codArquivoTeor=2384107>  
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Amom Mandel

238  
\* C D 2 3 6 2 3 7 5 8 3 5 0 0 \*



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**Deputado Federal Amom Mandel - Cidadania/AM**

Apresentação: 13/12/2023 20:26:25.567 - MESA

**RIC n.3036/2023**

- permitam identificar e interromper precocemente casos de relacionamentos abusivos envolvendo menores, visando à prevenção de abusos antes que atinjam níveis mais alarmantes?
- c) Diante do impacto físico e emocional profundo causado pelo crime de estupro de vulnerável, como o Ministério dos Direitos Humanos pretende fortalecer a legislação e as políticas públicas voltadas para a proteção da infância, bem como capacitar profissionais para identificar sinais de abuso em estágios iniciais?
- d) Considerando a necessidade de ações efetivas para evitar a repetição de situações desumanas, qual é a estratégia do governo federal para implementar campanhas educativas, programas de apoio psicológico e jurídico às vítimas, além de realizar revisões constantes das políticas de proteção à infância?
- e) Como o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania planeja promover uma abordagem integrada e coordenada entre a sociedade e o governo federal, a fim de assegurar que a prisão do agressor seja apenas o primeiro passo em direção à uma justiça mais abrangente, envolvendo medidas preventivas e de apoio às vítimas?

Por oportuno, também, solicito o encaminhamento de outras informações e/ou documentos que Vossa Excelência julgar necessário.



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**Deputado Federal Amom Mandel - Cidadania/AM**

Apresentação: 13/12/2023 20:26:25.567 - MESA

**RIC n.3036/2023**

**JUSTIFICAÇÃO**

Primeiramente, é necessário esclarecer que este requerimento de informações foi enviado ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania por possuir competência de atuar como órgão central do Poder Executivo Federal, cujo foco é a formulação, coordenação e implementação de políticas e ações relacionadas à promoção e defesa dos direitos humanos no Brasil. Além disso, o Ministério tem a responsabilidade de fortalecer a cidadania, garantindo a proteção dos direitos fundamentais de todos os cidadãos, especialmente daqueles em situação de vulnerabilidade social. Para cumprir essa função, o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania trabalha em conjunto com órgãos, entidades e organizações da sociedade civil para desenvolver iniciativas que visem a inclusão, igualdade, justiça social e o respeito aos direitos humanos em todas as esferas da sociedade brasileira.

Dito isto, justifica-se o direcionamento deste requerimento para tratar do tema relacionado.

A sociedade amazonense foi abalada recentemente com a prisão de um homem de 40 anos que mantinha uma convivência marital com uma adolescente de apenas 12 anos em Manaus.<sup>1</sup> Esse caso chocante, revelado pela Polícia Civil do Amazonas (PC-AM), é um reflexo de uma problemática séria que demanda atenção urgente por parte das autoridades e da sociedade como um todo.

---

<sup>1</sup>Por G1 AM, “Homem de 40 anos que vivia como marido de adolescente de 12 é preso em Manaus, diz polícia”, G1 AMAZONAS, em 07 de novembro de 2023, Disponível em: <<https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2023/11/07/homem-de-40-anos-que-vivia-como-marido-de-adolescente-de-12-e-preso-em-manaus-diz-policia.ghtml>>, acessado em 30 de novembro de 2023.





**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**Deputado Federal Amom Mandel - Cidadania/AM**

Apresentação: 13/12/2023 20:26:25.567 - MESA

RIC n.3036/2023

A revelação desse caso ocorreu quando a mãe da adolescente, após dias de aflição, decidiu comunicar às autoridades policiais suas preocupações acerca da possível convivência da filha com um homem consideravelmente mais velho. O desespero de uma mãe em buscar ajuda diante de uma situação tão perturbadora destaca a importância de conscientização e educação acerca dos perigos dos relacionamentos abusivos envolvendo menores.

O fato de o infrator e a vítima já estarem envolvidos em um relacionamento antes mesmo de passarem a morar juntos evidencia uma falha no sistema de proteção às crianças e adolescentes. O acesso a informações e recursos que permitam identificar e interromper tais situações precisa ser ampliado, visando à prevenção de abusos antes que alcancem níveis mais alarmantes.

A delegada Joyce Coelho, titular da Delegacia Especializada em Proteção à Criança e ao Adolescente (Depca), ressalta que o homem foi detido por estupro de vulnerável, um crime que deixa sequelas profundas nas vítimas, impactando negativamente seu desenvolvimento físico e emocional. Este caso ilustra a necessidade de reforçar a legislação e as políticas públicas voltadas para a proteção da infância, além de capacitar profissionais para identificar sinais de abuso em seu estágio inicial.

A prisão do agressor é apenas o primeiro passo na busca por justiça. É crucial que a sociedade e o governo federal se unam para implementar medidas efetivas que evitem a repetição de situações tão desumanas. Isso inclui campanhas educativas, programas de apoio psicológico e jurídico às vítimas, e uma revisão constante das políticas de proteção à infância.





**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**Deputado Federal Amom Mandel - Cidadania/AM**

Apresentação: 13/12/2023 20:26:25.567 - MESA

**RIC n.3036/2023**

A gravidade desse caso não deve ser subestimada, pois transcende a esfera individual, representando um alerta para a urgência de ações que fortaleçam a proteção dos direitos das crianças e adolescentes.

Nesta esteira, faz-se necessária a solicitação de informações, compreendendo que o acesso aos dados da administração pública é um direito que consta no artigo 5º da Constituição Federal e em diversos normativos do país, em especial na Lei de Responsabilidade Fiscal, e na Lei de Acesso à Informação, legislações que garantem o acesso aos documentos de caráter administrativo oficial, tanto em nível federal, estadual e municipal, desde que não seja de ordem pessoal e não possuam natureza sigilosa.

Há também a Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011) que garante que quem solicitar a informação irá recebê-la, seja pessoa física ou jurídica, sem sequer precisar esclarecer um motivo para o mesmo. Promulgada em 2011, esta legislação estabelece que todas as esferas de governo, incluindo o Governo Federal, devem fornecer informações públicas de forma clara, acessível e transparente. Ela assegura o direito de qualquer cidadão obter informações sobre ações governamentais, desde políticas públicas até dados orçamentários. Além disso, o governo é obrigado a responder a pedidos de informação dentro de prazos definidos, salvo em casos de sigilo legalmente justificável.

Dessa forma, buscando cumprir o meu papel representativo dos interesses da sociedade, entendo que é crucial assegurar a transparência, esclarecer dúvidas e estimular a fiscalização, a presente solicitação de informações tem o intuito de auxiliar na busca por soluções, respeitando o interesse público e visa garantir um sistema mais justo, acessível e eficiente para todos os brasileiros.



Praça dos Três Poderes - Anexo IV – Gabinete 760 - Câmara dos Deputados - CEP: 70.160-900 – Brasília/DF

Contato: (61) 3215-5760 e-mail: dep.amommandel@camara.leg.br

Autenticado eletronicamente, após conferência com original.  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD236237583500>  
<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/?codArquivoTeor=2384107>  
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Amom Mandel



238





**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**Deputado Federal Amom Mandel - Cidadania/AM**

Apresentação: 13/12/2023 20:26:25.567 - MESA

**RIC n.3036/2023**

E sabendo da extrema importância dessa matéria e entendendo a necessidade que o cidadão possui em ter acesso a informações relacionadas ao tema, para poderem avaliar se as políticas estão sendo efetivadas e se as prioridades do governo estão alinhadas com as suas necessidades, solicite as informações aqui requeridas e apoio para aprovação do presente requerimento de informações.

Sala de sessões, em de de 2023.

**Deputado AMOM MANDEL**  
**Cidadania/AM**



Praça dos Três Poderes - Anexo IV – Gabinete 760 - Câmara dos Deputados - CEP: 70.160-900 – Brasília/DF

Contato: (61) 3215-5760 e-mail: [dep.amommandel@camara.leg.br](mailto:dep.amommandel@camara.leg.br)

Autenticado eletronicamente, após conferência com original.  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD236237583500>  
<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/?codArquivoTeor=2384107>  
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Amom Mandel



238



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**Deputado Federal Amom Mandel - Cidadania/AM**

Apresentação: 14/12/2023 16:59:44.477 - MESA

**RIC n.3097/2023**

**REQUERIMENTO DE INFORMAÇÃO Nº** \_\_\_\_\_, **DE 2023**  
(Do Sr. AMOM MANDEL)

Requer informações ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, a respeito da presença de seis cidades do Amazonas entre os 20 municípios brasileiros com maiores índices de crescimento populacional em favelas, bem como das estratégias adotadas a fim de mitigar o problema.

Senhor Presidente,

Requeiro a V. Ex<sup>a</sup>., com base no art. 50 § 2º da Constituição Federal, combinado com os arts. 115, inciso I e 116, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD, que, ouvida a Mesa, sejam solicitadas informações ao Ministro dos Direitos Humanos e da Cidadania, o Sr. Silvio Almeida, a respeito da presença de seis cidades do Amazonas entre os 20 municípios brasileiros com maiores índices de crescimento populacional em favelas, bem como das estratégias adotadas a fim de mitigar o problema, conforme segue:

- a) Quais são as medidas propostas pelo Ministério dos Direitos Humanos para lidar com o crescimento significativo das periferias em cidades amazonenses, especialmente nas áreas de risco?
- b) Como este Ministério pretende abordar, junto a outros Ministérios e aos governos, a problemática socioambiental relacionada ao crescimento das periferias no Amazonas, considerando as condições precárias de moradia em áreas de risco?
- c) Existe alguma iniciativa específica do governo federal para fornecer recursos, ou plano estratégico para realocação, melhoria das condições de moradia e assistência às famílias que vivem em áreas periféricas?



Praça dos Três Poderes - Anexo IV – Gabinete 760 - Câmara dos Deputados - CEP: 70.160-900 – Brasília/DF

Contato: (61) 3215-5760 e-mail: dep.amommandel@camara.leg.br

Autenticado eletronicamente, após conferência com original.  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD234721191000>  
<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/?codArquivoTeor=2384107>  
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep: Amom Mandel

238  
\* C D 2 3 4 7 2 1 1 9 1 0 0 0 \*



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**Deputado Federal Amom Mandel - Cidadania/AM**

d) Este Ministério possui parcerias com outros órgãos governamentais ou organizações não governamentais para enfrentar o problema social relacionado ao crescimento das periferias no Amazonas?

e) Existe algum programa de conscientização e educação para as comunidades sobre os riscos associados à ocupação de áreas de risco, e como este Ministério pretende implementá-lo?

Na oportunidade, solicito ainda, o encaminhamento de outras informações e/ou documentos que Vossa Excelência julgar necessário, bem como um cronograma e/ou planejamento de atividades para os próximos meses do ano corrente.

### **JUSTIFICAÇÃO**

Um levantamento do MapBiomas Brasil destaca o Amazonas como um dos estados que mais cresceram em expansão urbana, principalmente em áreas periféricas, ao longo de 38 anos. A pesquisa trata da preocupante situação de crescimento das periferias em cidades do Amazonas, revelando que seis delas estão entre os 20 municípios brasileiros com os maiores índices de crescimento populacional em favelas.

O estudo identifica as cidades amazonenses com maior crescimento de periferias, evidenciando percentuais impressionantes, como Santo Antônio do Içá com 68%, Amaturá com 61%, Coari com 61%, Tonantins com 51%, Manaus com 50% e Ipixuna com 45%. Em contraste com outras regiões do país, onde favelas são construídas em morros, no Amazonas, as regiões periféricas surgem em áreas de risco, incluindo locais sobre rios, igarapés e ocupações irregulares.

O crescimento das periferias no Amazonas é uma questão social e socioambiental. O problema de moradia em áreas de risco é agravado pela falta de renda adequada para a população se inserir no discurso da terra urbana e em políticas habitacionais acessíveis às camadas mais pobres. Essa condição resulta em uma expressão espacial prejudicial, com pessoas vivendo em áreas de risco. Moradores destes municípios destacam as dificuldades enfrentadas, como alagamentos frequentes e a ausência de recursos e ajuda, refletindo a realidade de muitas famílias nessas áreas periféricas em crescimento.

Diante do exposto, considerando a importância e a urgência da discussão, a fim de tratar o problema do crescimento desenfreado de periferias, principalmente em áreas de risco, é que resta justificada a elaboração do presente requerimento de informações, em busca de elucidação das questões que dizem respeito da presença de seis cidades do





**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**Deputado Federal Amom Mandel - Cidadania/AM**

Amazonas entre os 20 municípios brasileiros com maiores índices de crescimento populacional em favelas.

Assim, na qualidade de Deputado Federal, cujo papel é fiscalizar os atos do Poder Executivo, conforme previsão do art. 29 da Constituição Federal, submeto o presente requerimento a fim de que sejam elucidados os questionamentos discurridos e documentos solicitados, para melhor compreensão acerca do caso.

Sala de sessões, em de de 2023.

**Deputado AMOM MANDEL**  
**CIDADANIA/AM**

Apresentação: 14/12/2023 16:59:44.477 - MESA

RIC n.3097/2023



Praça dos Três Poderes - Anexo IV – Gabinete 760 - Câmara dos Deputados - CEP: 70.160-900 – Brasília/DF

Contato: (61) 3215-5760 e-mail: dep.amommandel@camara.leg.br

Autenticado eletronicamente, após conferência com original.  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD234721191000>  
<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/?codArquivoTeor=2384107>  
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Amom Mandel





**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**Deputado Federal Amom Mandel - Cidadania/AM**

Apresentação: 14/12/2023 17:00:18.937 - MESA

**RIC n.3103/2023**

**REQUERIMENTO DE INFORMAÇÃO Nº \_\_\_\_\_, DE 2023**  
(Do Sr. AMOM MANDEL)

Requer informações ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, a respeito da população de rua do Brasil, que cresceu quase dez vezes na última década, bem como das medidas que estão sendo tomadas a fim de amenizar o problema.

Senhor Presidente,

Requeiro a V. Ex<sup>a</sup>., com base no art. 50 § 2º da Constituição Federal, combinado com os arts. 115, inciso I e 116, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD, que, ouvida a Mesa, sejam solicitadas informações ao Ministro dos Direitos Humanos e da Cidadania, o Sr. Silvio Almeida, a respeito da população de rua do Brasil, que cresceu quase dez vezes na última década, bem como das medidas que estão sendo tomadas a fim de amenizar o problema, conforme segue:

- a) Como o Ministério dos Direitos Humanos tem abordado a crescente situação de rua no Brasil, especialmente considerando o aumento de 935,31% nos últimos dez anos?
- b) Quais medidas específicas estão sendo adotadas em conjunto a outros ministérios e aos governos, para lidar com as causas da exclusão econômica, insegurança alimentar, desemprego e déficit habitacional que contribuem para a situação de rua?
- c) O Ministério tem algum plano específico para abordar as questões de saúde mental que são apontadas como uma das causas significativas para as pessoas estarem em situação de rua? Como o governo pretende lidar com a ruptura de vínculos familiares, que foi identificada como uma das razões significativas para as pessoas saírem de casa? Quais políticas estão sendo implementadas para fortalecer os laços familiares e prevenir situações de rua?
- d) Como este Ministério pretende enfrentar a questão do desemprego, mencionado por 40,5% das pessoas em situação de rua como motivo para sua condição?



Praça dos Três Poderes - Anexo IV – Gabinete 760 - Câmara dos Deputados - CEP: 70.160-900 – Brasília/DF

Contato: (61) 3215-5760 e-mail: dep.amommandel@camara.leg.br

Autenticado eletronicamente, após conferência com original.  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD235510759600>  
<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/?codArquivoTeor=2384107>  
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Amom Mandel

238410759600\*



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**Deputado Federal Amom Mandel - Cidadania/AM**

e) Diante da determinação do STF em julho deste ano para que estados e municípios sigam as diretrizes da Política Nacional para a População em Situação de Rua, como este Ministério está trabalhando em conjunto com esses entes federativos para implementar tais diretrizes?

Na oportunidade, solicito ainda, o encaminhamento de outras informações e/ou documentos que Vossa Excelência julgar necessário, bem como um cronograma e/ou planejamento de atividades para os próximos meses do ano corrente.

**JUSTIFICAÇÃO**

Um levantamento do Ipea com base em dados do CadÚnico apontou o aumento significativo da população em situação de rua no Brasil nos últimos dez anos. Apontam-se diversas causas para esse cenário, incluindo exclusão econômica, insegurança alimentar, desemprego, déficit habitacional, ruptura de vínculos familiares e problemas de saúde mental.

O autor do estudo, Marco Antônio Carvalho Natalino, destaca que fatores como problemas familiares e de saúde têm maior impacto à medida que o tempo de permanência na rua aumenta. Também é levado em consideração a migração da periferia para os centros metropolitanos, a presença de estrangeiros entre as pessoas em situação de rua, a predominância de indivíduos negros nessa população e a faixa etária média de 41 anos.

Além disso, há influência das crises econômicas e da pandemia de Covid-19 no aumento desse problema. Destaca-se a determinação do STF para que estados e municípios sigam diretrizes da Política Nacional para a População em Situação de Rua. O CadÚnico é apontado como uma fonte crucial de informações, embora o número real de pessoas em situação de rua seja provavelmente maior.

Crianças e adolescentes em situação de rua fazem parte do problema, assim como a geração de renda entre adultos e a elegibilidade ao Bolsa Família, muitas vezes prejudicada pela falta de documentos. Há também destaque para os impactos da pandemia, como despejos e a diminuição do poder aquisitivo, além da necessidade de políticas públicas mais eficazes, especialmente no combate ao déficit habitacional. Enfatiza-se a importância da implementação das leis existentes, incluindo direitos à moradia, educação e cultura.

Diante do exposto, considerando a importância da discussão, e a fim de mitigar os números alarmantes de pessoas em situação de rua, é que resta justificada a elaboração do presente requerimento de informações, em busca de elucidação das questões que dizem a respeito à população de rua do Brasil, que cresceu quase dez vezes na última década.



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**Deputado Federal Amom Mandel - Cidadania/AM**

Assim, na qualidade de Deputado Federal, cujo papel é fiscalizar os atos do Poder Executivo, conforme previsão do art. 29 da Constituição Federal, submeto o presente requerimento a fim de que sejam elucidados os questionamentos discorridos e documentos solicitados, para melhor compreensão acerca do caso.

Sala de sessões, em        de        de 2023.

**Deputado AMOM MANDEL**  
**CIDADANIA/AM**

Apresentação: 14/12/2023 17:00:18.937 - MESA

RIC n.3103/2023



Praça dos Três Poderes - Anexo IV – Gabinete 760 - Câmara dos Deputados - CEP: 70.160-900 – Brasília/DF

Contato: (61) 3215-5760 e-mail: dep.amommandel@camara.leg.br

Autenticado eletronicamente, após conferência com original.  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD235510759600>  
<https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/?codArquivoTeor=2384107>  
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Amom Mandel

2384107  
\* C D 2 3 5 5 1 0 7 5 9 6 0 0 \*