Nota Técnica

FILHOS "CUIDADOS" PELO ESTADO: O QUE NOS INFORMA O RELATÓRIO DO IPEA SOBRE O REORDENAMENTO DOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Nº 91

Disoc
Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Janeiro de 2021

Elaine Cristina Licio
Marina Brito Pinheiro
Marco Natalino
Enid Rocha

ipea

Nota Técnica

FILHOS "CUIDADOS" PELO ESTADO: O QUE NOS INFORMA O RELATÓRIO DO IPEA SOBRE O REORDENAMENTO DOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Nº 91

Disoc
Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Elaine Cristina Licio
Marina Brito Pinheiro
Marco Natalino
Enid Rocha

ipea

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 (substituto)
João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Nota Técnica

FILHOS "CUIDADOS" PELO ESTADO: O QUE NOS INFORMA O RELATÓRIO DO IPEA SOBRE O REORDENAMENTO DOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Elaine Cristina Licio
Marina Brito Pinheiro
Marco Natalino
Enid Rocha

Nº 91

Disoc
Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Janeiro de 2021

ipea

EQUIPE TÉCNICA

Elaine Cristina Licio
Especialista em políticas públicas e gestão governamental em exercício na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

Marina Brito Pinheiro
Pesquisadora do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Disoc/Ipea.

Marco Natalino
Especialista em políticas públicas e gestão governamental em exercício na Disoc/Ipea.

Enid Rocha
Técnica de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea.

DOI: http://dx.doi.org/10.38116/ntdisoc91

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.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 7

2 SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES 7

3 SERVIÇO DE ACOLHIMENTO PARA JOVENS DE 18 A 21 ANOS (REPÚBLICA) 15

4 PERFIL DOS ACOLHIDOS 17

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 18

REFERÊNCIAS 19

ANEXO A 20

ANEXO B 21

1 INTRODUÇÃO[1]

Discutimos, nesta nota técnica, os principais resultados encontrados no relatório de pesquisa sobre a trajetória dos serviços de acolhimento destinados ao atendimento de crianças e adolescentes[2] sob medida protetiva prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Elaborado pelo Ipea a pedido do Ministério da Cidadania, o relatório integra o processo de avaliação da implementação do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC),[3] particularmente no que se refere à dimensão *Reordenamento dos serviços de acolhimento institucional e implementação de novas modalidades – família acolhedora e repúblicas.*

A contribuição do Ipea concentrou-se na análise dos serviços de acolhimento, que prestam atendimento no momento de transição entre o afastamento da família e o retorno ao convívio familiar de crianças e adolescentes que tiveram direitos violados. Para tanto, baseou-se nos dispositivos do ECA e em regulamentações do Sistema Único de Assistência Social (Suas), responsável pela oferta dos serviços de acolhimento.[4] As fontes de informação utilizadas consistiram, majoritariamente, nos bancos de dados do Censo Suas.[5]

A nota está organizada em quatro seções em que serão apresentados os principais resultados do relatório da pesquisa, além desta introdução. Na seção 2, discutem-se a trajetória, a estrutura e o funcionamento dos serviços de acolhimento institucional e familiar de crianças e adolescentes. A seção 3 se dedica ao serviço de repúblicas para jovens de 18 a 21 anos, egressos dos serviços de acolhimento por terem alcançado a maioridade. Em seguida, a seção 4 apresenta breve perfil dos acolhidos nesses serviços e discute possibilidades de aperfeiçoamento de informações sobre respectivas trajetórias. Nas considerações finais, sinalizamos desafios para o aprimoramento destes serviços.

2 SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Em 2004, pesquisa do Ipea e do Conanda sobre a realidade dos abrigos para crianças e adolescentes revelou a continuidade de situações de privações de direitos, com condições muito distantes das preconizadas pelo ECA mais de uma década após a sua promulgação (Silva, 2004).[6] As constatações evidenciaram a necessidade de se direcionar o debate para o cumprimento dos dispositivos que tratam do caráter de provisoriedade e de excepcionalidade da medida de acolhimento, segundo os quais, além de breve, a retirada de uma criança ou adolescente do seu núcleo familiar deve ocorrer apenas quando for inevitável para garantir o superior interesse da criança. Assim, cabe zelar pela manutenção e pelo fortalecimento dos vínculos familiares e, quando esgotados os recursos, promover o mais rápido possível a colocação do acolhido em adoção.

Esse foi o contexto de elaboração do PNCFC (Brasil, 2006), da qual participaram atores governamentais e da sociedade civil. Aprovado por meio da Resolução Conanda/CNAS nº 1/2006, o PNCFC possui caráter transversal e intersetorial, com ações que envolvem não apenas órgãos do Poder Executivo, mas também demais atores que integram o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGD), com destaque para o Judiciário e o Ministério Público. As diretrizes do PNCFC exigiram a revisão das práticas por parte das instituições que desenvolviam serviços de abrigo, impulsionando o reordenamento dos serviços de acolhimento sob responsabilidade da política de assistência social, organizados na forma institucional[7] ou mediante acolhimento familiar.

1. Os autores agradecem Juliana M. Fernandes Pereira, da Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério da Cidadania, pela leitura e comentários, os quais contribuíram para a qualificação do texto, em especial quanto aos desafios para o aperfeiçoamento dos serviços no âmbito do processo de atualização do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária – PNCFC (Brasil, 2006).

2. A íntegra dos resultados pode ser consultada no relatório do Ipea *Reordenamento dos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes e implementação de novas modalidades – família acolhedora e repúblicas* (Licio *et al.*, 2021, no prelo).

3. O objetivo da avaliação do PNCFC é subsidiar de modo consistente sua atualização, com foco em três dimensões: i) políticas de apoio à família e prevenção do afastamento do convívio familiar; ii) reordenamento dos serviços de acolhimento institucional e implementação de novas modalidades de acolhimento; e iii) adoção centrada no superior interesse da criança e do adolescente.

4. Os normativos considerados foram: i) Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009, que aprovou a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais; ii) *Orientações técnicas: serviços de acolhimento para crianças e adolescentes*, objeto da Resolução Conjunta CNAS/Conanda nº 01/2009; iii) Resolução CNAS nº 23/2013, que disciplinou o reordenamento dos serviços de acolhimento para esse público; e iv) Resolução CNAS nº 31/2013, que orientou processo de regionalização da oferta destes serviços.

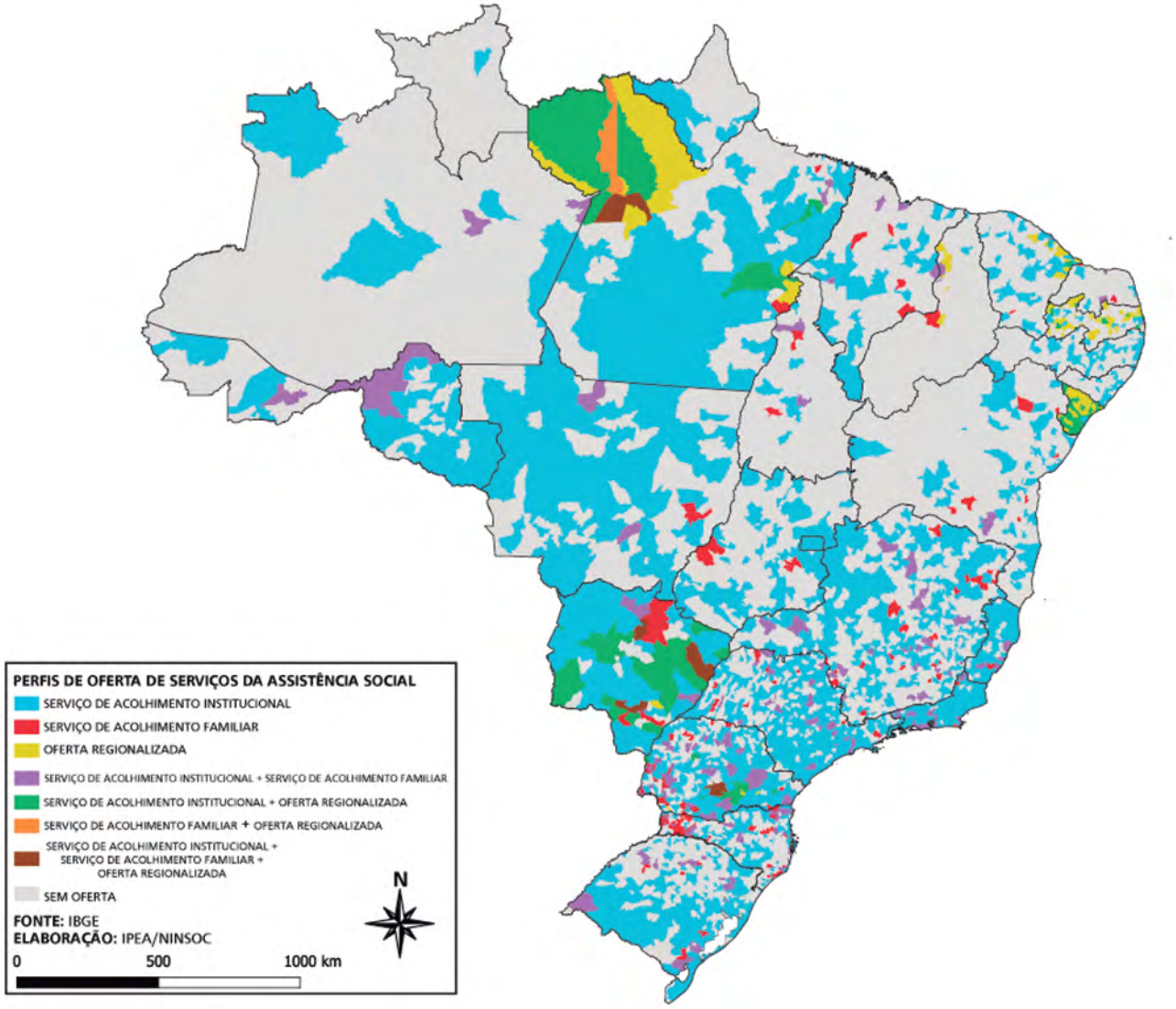
5. As bases utilizadas referem-se aos questionários das unidades de acolhimento e da família acolhedora (2012, 2014, 2016 e 2018), aos quais se somaram, quando possível, os dados de 2010 relativos ao levantamento realizado pela Fundação Oswaldo Cruz do Ministério do Desenvolvimento Social – Fiocruz/MDS (Assis e Farias, 2013). Vale dizer que, devido à irregularidade na apuração de algumas variáveis, as séries históricas podem possuir temporalidades distintas. Mais informações disponíveis no anexo A desta nota técnica.

6. A pesquisa foi realizada em 589 abrigos que, à época, recebiam recursos do governo federal e integravam a antiga Rede de Serviços de Ação Continuada (Rede SAC).

7. São duas as modalidades de SAI previstas em Brasil (2009): o abrigo institucional, que funciona mediante escala de funcionários 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.

A análise da trajetória desses serviços no relatório de Licio *et al.* (2021, no prelo) mostra que a implementação das ações de reordenamento, a partir do PNCFC (Brasil, 2006), permitiu alcançar significativa cobertura da oferta. Em 2018, 2.010 municípios (36,1%) contavam com algum serviço de acolhimento de crianças e adolescentes, os quais cobriam 80,3% da população brasileira. Os perfis de oferta encontrados foram os mais variados. A maior parte dos municípios (1.488) prestava apenas o serviço de acolhimento institucional (SAI). Alguns (167 municípios) prestavam apenas o serviço de acolhimento familiar (SAF). Outros 132 municípios não possuíam oferta própria, mas estavam vinculados a alguma oferta realizada em caráter regional (que atende a um conjunto de municípios contíguos). Embora menos frequente, foi possível ainda encontrar municípios com mais de um tipo de serviço ofertado.

FIGURA 1
Distribuição dos municípios segundo perfil da oferta dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes (2018)



Fonte: Licio *et al.* (2021, no prelo).
Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Observa-se, todavia, que a ampla cobertura populacional não impede que a disponibilidade do serviço de acolhimento siga como exceção nos municípios de menor porte. A maior parte dos 3.560 municípios que não possuíam oferta alguma em 2018 é de pequeno porte I (86,0%) e II (12,8%).[8] A figura 1 mostra longas extensões territoriais sem oferta, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste, mesmo que, como veremos adiante, estas sejam as regiões que mais expandiram o número de acolhidos e de vagas entre 2010 e 2018. Apontar estratégias para fazer chegar a oferta aos 19,7% da população que residem nesses pequenos municípios é, deste modo, um dos desafios que a atualização do PNCFC deve contemplar.

8. Para fins de estruturação da oferta, a Política Nacional de Assistência Social (2004) classifica os municípios em portes, quais sejam: pequeno porte I, com população até 20 mil habitantes; pequeno porte II, entre 20.001 e 50 mil habitantes; médios, entre 50.001 e 100 mil habitantes; grandes, de 100.001 a 900 mil habitantes; e metrópoles, população superior a 900 mil habitantes.

2.1 Acolhimento institucional: atendimento em pequenos grupos, maior articulação com rede de serviços, menor duração do acolhimento

A partir da análise dos dados do Censo Suas, o relatório de Licio *et al.* (2021, no prelo) verificou que foi justamente no SAI que o processo de reordenamento produziu resultados mais significativos. Se antes o serviço era predominantemente oferecido por entidades confessionais e privadas – organizações da sociedade civil (OSCs) –, a oferta pública laica (74,8%) e governamental (53%) passa a se sobressair cada vez mais.[9] O abrigo continuou a modalidade institucional mais frequente, contemplando 71,8% do SAI em 2018, enquanto as casas-lares corresponderam a 26,5%.

Em 2018, funcionavam 2.877 SAIs, 253 a mais do que em 2010 (+9,6%), presentes em 1.710 municípios, 553 a mais do que em 2010 (+47,8%). O período mais profícuo de ampliação dos serviços ocorreu entre 2004 e 2013, no bojo de mudanças que envolveram não apenas a elaboração do PNCFC (Brasil, 2006) e do texto do ECA, mas também a criação e consolidação do próprio Suas. A partir de então, a criação de novos serviços arrefeceu, dando lugar à sua qualificação, reforçada pelo aumento do cofinanciamento federal regulamentado nas novas resoluções acerca do reordenamento e da regionalização da oferta por parte do CNAS.[10]

A incidência ou cobertura do serviço – medida pela taxa de acolhidos em 100 mil habitantes de 0 a 17 anos – reduziu em 9,9% entre 2010 e 2018 (tabela 1), queda puxada pela região Sudeste, que, historicamente, concentra a oferta do serviço no país.

TABELA 1
Acolhidos em SAI por 100 mil habitantes entre 0 e 17 anos – Brasil e Grandes Regiões (2010-2018)

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

Fonte: Licio *et al.* (2021, no prelo).

Outro indicador relevante para avaliar a cobertura do serviço em todo o território nacional consiste na capacidade instalada – medida pela oferta de vagas em SAI por 100 mil habitantes de 0 a 17 anos (tabela 2). Os dados do relatório de Licio *et al.* (2021, no prelo) mostram que esse indicador também expandiu nas regiões Norte e Nordeste, as quais continham menor densidade de acolhidos e de vagas em 2010. Todas as regiões do país superaram, em 2018, o parâmetro mínimo de cinquenta vagas por 100 mil habitantes de 0 a 17 anos definido como desejável pela Resolução CNAS nº 23/2013, de modo que o serviço, quando existe, oferece a cobertura mínima esperada.

TABELA 2
Vagas em SAI por 100 mil habitantes entre 0 e 17 anos – Brasil e Grandes Regiões (2010-2018)

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

Fonte: Licio *et al.* (2021, no prelo).

Além da ampliação da incidência (número de acolhidos) e da capacidade (número de vagas) nas regiões Norte e Nordeste, nota-se também um processo de interiorização da oferta, com crescimento da cobertura em municípios menores.

9. 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 (Assis e Farias, 2013).

10. Resoluções CNAS nºs 23/2013 e 31/2013.

A tabela 3 mostra que aqueles 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 em 30% e 74,5%, respectivamente, sua oferta em relação a 2010. Por sua vez, verifica-se uma redução no número de serviços em municípios de grande porte (-5,8%) e metrópoles (-23,5%).[11] Todavia, como sinalizado na figura 1 desta nota, esse esforço de interiorização ainda não foi suficiente para garantir a cobertura significativa da oferta nos pequenos municípios das regiões Norte e Nordeste.

TABELA 3
Número de SAIs por porte dos municípios – Brasil (2010-2018)

Porte	2010	2012	2014	2016	2018	Variação (%)
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 I	457	454	556	587	594	30,0
Pequeno II	349	393	508	554	609	74,5
Sem informação	7	-	-	-	-	-
Total	**2.624**	**2.360**	**2.791**	**2.866**	**2.877**	**9,6**

Fonte: Licio *et al.* (2021, no prelo).

Se a quantidade de SAIs aumentou, a média nacional de acolhidos por unidade de acolhimento tem caído gradualmente, passando de 15,2 em 2010 para 10,6 em 2018. Ademais, verifica-se uma redução na quantidade de serviços que operam acima da respectiva capacidade sugerida pelas normativas,[12] de 541 serviços (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. Em síntese, mais serviços de acolhimento têm se organizado para atender a um número menor de crianças e adolescentes, indo ao encontro do princípio que prescreve o atendimento individualizado e em pequenos grupos (art. 92, III, do ECA).

Preocupa o fato de que, em 2018, 16% dos acolhidos em SAIs estejam em unidades com mais acolhidos 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, fixado em dez vagas. É fundamental compreender melhor a situação dessas unidades, afinal um número de usuários superior à capacidade do equipamento dificulta a prestação adequada do serviço.

O reordenamento colaborou para a redução de desigualdades regionais; no entanto, não foi capaz de equacionar os vazios de oferta. 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%), o respectivo *deficit* em relação às demais regiões continua significativo, fazendo-se necessário direcionar ações que ampliem a cobertura nesses territórios.

A partir de 2013, a gestão estadual se responsabilizou por organizar a oferta de serviços de acolhimento para municípios de pequeno porte, cuja demanda não justifica a instalação de uma oferta própria. Antes disso, em 2010, os governos estaduais chegaram a ofertar 86 SAIs próprios, com 1.275 acolhidos, operados em vinte Unidades Federativas. No entanto, em 2018, havia apenas 22 serviços estaduais, com 508 acolhidos, restritos a oito estados. A redução do número de SAIs pelos governos estaduais pode estar relacionada à desativação de unidades localizadas em municípios de maior porte e metrópoles para atendimento a crianças e adolescentes do interior. Esta desativação encontra conformidade com o ECA e o Suas, que têm como diretriz a oferta do acolhimento o mais próximo possível da residência dos pais ou responsáveis. Vale dizer que esta diretriz não implica ausência de responsabilidade das esferas estaduais na oferta desses serviços. Pelo contrário, os estados têm obrigações de complementaridade técnica e financeira com os entes municipais, devendo organizar redes regionalizadas de atendimento quando se verifica a falta da oferta municipal. O que os resultados do relatório de Licio *et al.* (2021, no prelo) mostram é que os estados, além de se desincumbirem da oferta própria de SAI, cada vez menos têm optado por essa forma de suprir a demanda dos municípios de menor porte, mesmo após tentativas de indução do processo de regionalização, regulamentadas por meio de resoluções da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e do CNAS.

11. 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.

12. Vinte vagas para abrigos e dez para casas-lares.

No que tange à melhoria da qualidade dos serviços de acolhimento, ou seja, ao esforço realizado pelos SAIs em promover e restaurar, de forma breve, o direito dos acolhidos à convivência familiar e comunitária, os resultados desse estudo também mostraram avanços importantes. Destacam-se, por exemplo, maior frequência nas atividades de orientação familiar, reunião com grupos de família e a visitação da equipe técnica à família do acolhido (tabela 4).

TABELA 4
Atividades de promoção da convivência familiar – Brasil (2012-2018)
(Em %)

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

Fonte: Licio *et al.* (2021, no prelo).

Os dados apontam, ainda, para o crescimento das inter-relações entre as unidades de acolhimento e os órgãos do SGD (tabelas 5 e 6), o que vai ao encontro dos princípios do direito à convivência familiar e da abertura institucional preconizados no PNCFC e no Suas. Observa-se também a abertura cada vez maior das unidades para os conselhos tutelares, os Centros de Referência da Assistência Social (Cras), os Centros de Referência Especializados da Assistência Social (Creas) e os serviços de saúde de forma geral. Destaca-se, particularmente, a articulação com os Creas, inclusive como potencial de solidificar as dinâmicas de referenciamento e contrarreferenciamento entre estas unidades e os serviços de acolhimento institucional no âmbito do Suas, com a incorporação de protocolos mais claros em termos de corresponsabilidade e parâmetros para o trabalho integrado.

TABELA 5
Articulação e cooperação com outros órgãos do SGD por parte dos SAIs – Brasil (2010-2018)
(Em %)

Tipo de articulação	Órgãos do SGD	Ano				
		2010	2012	2014	2016	2018
Reuniões periódicas	Conselho tutelar	43,4[1]	32,79	34,43	46,42	48,93
	Cras	41,2[1]	36,90	41,56	47,44	50,53
	Creas (quando existente)	41,5[1]	45,42	48,51	55,91	59,64
	Unidades educacionais	74,4[2]	49,23	49,58	-	55,68
	Serviços de saúde	29,4[3]	28,34	29,48	-	43,20
Troca de informações	Conselho tutelar	92,6[1]	86,31	88,53	91,03	91,27
	Cras	70,1[1]	76,22	80,47	85,36	87,27
	Creas	51,9[1]	68,60	73,30	76,59	78,79
	Unidades educacionais	90,6[2]	78,72	79,64	-	84,77
	Serviços de saúde	80,5[3]	71,69	73,95	-	83,94
Estudos de caso em conjunto[4]	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[4]	Conselho tutelar	-	42,03	41,41	57,97	46,54
	Cras	-	50,38	53,02	57,27	57,97
	Creas	-	48,13	49,37	53,18	55,71
	Unidades educacionais	-	49,91	46,64	-	50,26
	Serviços de saúde	-	44,32	43,56	-	48,76

Fonte: Licio *et al.* (2021, no prelo).
Notas: [1] Os dados de 2010 não incluem o estado de Minas Gerais.
[2] Apenas escolas.
[3] Exceto saúde mental.
[4] Informações não disponíveis para 2010.

TABELA 6
Órgãos que realizaram visita, inspeção ou supervisão no SAI nos últimos doze meses – Brasil (2012-2014)
(Em %)

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

Fonte: Licio *et al.* (2021, no prelo).

O envio de relatórios semestrais[13] 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. No entanto, o percentual de visitas dos órgãos desta instituição aos serviços, assim como de outros órgãos do SGD, ainda deixa a desejar (tabela 6). Em que pesem os avanços sinalizados, ainda não se pode afirmar que as unidades de acolhimento estejam suficientemente integradas ao SGD como um todo. Devem ser envidados maiores esforços nesse sentido, os quais poderiam ser potencializados pelo estabelecimento, entre as instâncias no nível nacional (Conselho Nacional de Justiça – CNJ, Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, Defensoria Pública da União – DPU, Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos – MMFDH, Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS), para a definição de protocolos de responsabilidades, não apenas nos serviços de acolhimento, mas também nas ofertas socioassistenciais realizadas em todos os níveis de proteção do Suas, com intercâmbio de informações e adoção de estratégias que favoreçam essa integração na ponta.

No que tange à responsabilidade do poder público em promover os direitos de sujeitos em fase peculiar de desenvolvimento, observa-se, na tabela 7, um crescimento na participação das crianças e dos adolescentes nas tomadas de decisão 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.

TABELA 7
SAIs que promovem a participação dos acolhidos na organização e discussão das rotinas – Brasil (2014-2018)
(Em %)

Ano	SAIs
2014	86,85
2016	89,28
2018	93,18

Fonte: Licio *et al.* (2021, no prelo).

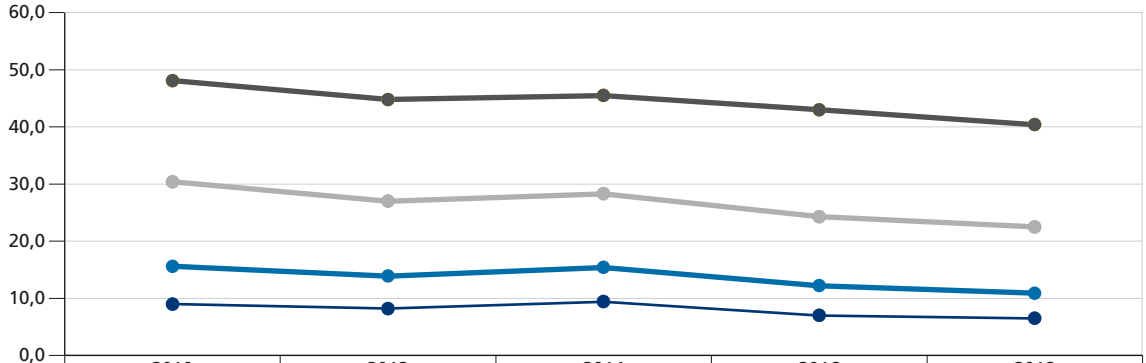
O Plano Individual de Atendimento (PIA), previsto no art. 101, § 4º, do ECA, se destaca como instrumento fundamental à prestação de um serviço mais humanizado de proteção de direitos e do desenvolvimento dos acolhidos, fazendo-se necessário que levantamentos periódicos sobre o seu uso sejam contemplados pelo Censo Suas.[14] Chama atenção, entretanto, que a convivência familiar e comunitária nem sempre seja objeto central desses planos: em 2014, 19,5% dos PIAs não registraram vínculos comunitários; 11,4% não registraram relacionamentos intrafamiliares; 14,0% 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 a família em um plano de ação com o acolhido.

Ainda no que diz respeito à melhoria da qualidade dos serviços, cabe registrar a queda na duração do acolhimento da criança e do adolescente. Note-se, a esse respeito, que o ECA preconizava, entre 2009 e 2017, um prazo máximo de dois

13. Com as alterações mais recentes no ECA (art. 19, § 2º, inserido pela Lei nº 13.509/2017), passou-se a exigir relatórios trimestrais.
14. Encontramos levantamento sobre informações contempladas no PIA no Censo Suas apenas para 2012 e 2014.

anos de acolhimento, mas, desde 2017, o prazo se reduziu a dezoito meses.[15] Infelizmente, não temos dados desagregados para dezoito meses, o que, em vista da mudança legislativa, deveria ser incorporado ao Censo Suas. De qualquer sorte, quer usemos como métrica de longa permanência mais de dois anos, quer usemos outros padrões (tempo superior a seis, quatro ou mesmo um ano), tem-se que o período analisado é marcado por uma queda progressiva do fenômeno, observada no gráfico 1.

GRÁFICO 1
Proporção de acolhidos com tempo de acolhimento acima de um, dois, quatro e seis anos – Brasil (2010-2018)
(Em %)



	2010	2012	2014	2016	2018
Mais de 6 anos	9,0	8,2	9,4	7,0	6,5
Mais de 4 anos	15,6	13,9	15,4	12,2	10,9
Mais de 2 anos	30,4	27,0	28,3	24,3	22,5
Mais de 1 ano	48,1	44,8	45,5	43,0	40,4

Fonte: Licio *et al.* (2021, no prelo).

Dada a centralidade desse indicador para o monitoramento e aprimoramento do SAI, haja vista o princípio da provisoriedade, investigaram-se quais características institucionais das unidades relacionam-se com um tempo de acolhimento menor. Mesmo considerando-se que o tempo de acolhimento é uma estimativa e que os fatores correlacionados precisam ser analisados em contexto e não interpretados como relações causais simples, os resultados apontam para caminhos possíveis no campo da regulação das unidades. O resultado do teste de hipóteses utilizado no relatório de Licio *et al.* (2021, no prelo) indicou correlação[16] entre um menor tempo de acolhimento na unidade e a respectiva realização de certas atividades, com destaque para as visitas domiciliares às famílias dos acolhidos, a realização de reuniões com grupos de família, o atendimento psicossocial individualizado e o acompanhamento escolar. Chama atenção que a participação dos acolhidos na discussão das rotinas da unidade também se relacione com um menor tempo de acolhimento. Nota-se, ainda, uma correlação entre unidades com menor tempo médio de permanência por acolhido e unidades que realizam o acompanhamento deste após o seu desligamento. Por sua vez, unidades que não sabem sequer se alguém faz esse acompanhamento têm tempo de permanência maior. Dado o potencial desse indicador em apontar caminhos para o aprimoramento do SAI, recomenda-se que seja feito estudo sobre os seus condicionantes institucionais. Ademais, a ampliação do conhecimento sobre as dinâmicas e metodologias adotadas por essas unidades com menor tempo médio de permanência dos acolhidos poderia subsidiar avanços na indução do aprimoramento da oferta em mais larga escala.

O acompanhamento do desligamento da criança ou adolescente dos serviços segue, de maneira geral, o prazo de seis meses definido em Brasil (2009), tempo médio adotado por 73,7% das unidades em 2018 (ante 64,9% em 2014). Reduziram-se tanto os acompanhamentos menores quanto maiores do que seis meses no período analisado. Com relação à instituição os que acompanha, observa-se maior participação pela própria unidade (69,2% em 2018, ante 57,2% em 2012) e, onde existente, pelo Creas (72,8% em 2018, ante 60,9% em 2012). O acompanhamento feito pelos Cras não apresentou grande variação. Reduziram-se, por sua vez, os acompanhamentos por outras instituições (15,3% em 2018, ante 23,4% em 2012), assim como as respostas "ninguém/não sabe informar" (2,3% em 2018, ante 7,5% em 2012). Cabe registrar, contudo, que não temos informações sobre como é feito esse acompanhamento ou que tipo de atividades são mobilizadas nesse sentido, tema que seria interessante incorporar em edição futura do Censo Suas.

2.2 Avanços incipientes na transição para a prevalência do acolhimento familiar

Conforme estabelece a Tipificação de Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº 109/2009), o SAF opera a partir da alocação de crianças e adolescentes acolhidos em residência de famílias cadastradas. O serviço é o responsável

15. Art. 19, § 2º, da Lei nº 8.069/1990, inserido pela Lei nº 13.509/2017.

16. Teste de Spearman (tabela B.1, do anexo B). A composição e metodologia de cálculo desse indicador são explicadas em detalhe no relatório de Licio *et al.* (2021, no prelo).

por selecionar, capacitar, cadastrar e acompanhar as famílias acolhedoras, bem como realizar o acompanhamento da criança e/ou adolescente acolhido e da sua família de origem.

O acolhimento familiar vem somar-se às demais opções de acolhimento contempladas nos serviços de proteção social de alta complexidade do Suas na busca de garantir a convivência familiar e comunitária a crianças e adolescentes sob medida protetiva de acolhimento. Sua priorização prevista no Estatuto e a necessária ampliação da oferta deste serviço não devem ser confundidas, todavia, com a substituição total do modelo de acolhimento institucional, principalmente em municípios de grande porte e metrópoles, onde há maior demanda e diversidade de situações e do perfil de acolhidos. Pelo contrário, todos os serviços precisam estar disponíveis para atender as diferentes especificidades de cada situação em que se encontram crianças e adolescentes.

O relatório de Licio *et al.* (2021, no prelo) mostra que os progressos mais significativos no caso do SAF se restringiram ao campo normativo. Se por um lado o ECA definiu o acolhimento familiar como preferencial ao institucional, além de criar melhores condições para a expansão do serviço,[17] por outro lado, sua cobertura segue bastante incipiente. A tabela 8 mostra que, embora tenha ensaiado, entre 2012 e 2014, uma expansão mais significativa, 333 SAFs alcançavam pouco mais de 1.392 acolhidos em 2018, o que equivale a cerca de 4% do total de acolhidos no período. A distribuição regional dos SAFs também seguia desigual, com mais de 80% da oferta nas regiões Sudeste e Sul.

TABELA 8
Trajetória dos SAFs – Brasil e Grandes Regiões (2010-2018)

		Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Brasil
2010	SAF	6	7	5	39	87	144
	Famílias cadastradas	22	30	10	292	437	791
	Acolhidos	31	29	7	373	492	932
2012[1]	Famílias cadastradas	77	774	41	1.015	757	2.664
	Acolhidos	70	260	18	1.104	894	2.346
2014[1]	Famílias cadastradas	62	179	73	644	475	1.433
	Acolhidos	211	205	28	675	651	1.770
2016	SAF	4	17	8	71	67	167
	Famílias cadastradas	8	127	41	710	536	1.422
	Acolhidos	14	72	22	424	575	1.107
2018	SAF	20	28	15	119	151	333
	Famílias cadastradas	44	74	71	685	755	1.629
	Acolhidos	44	50	31	529	738	1.392

Fonte: Licio *et al.* (2021, no prelo).
Nota: [1] O Censo Suas de 2012 e 2014 não coletou o número de SAFs existentes no país.

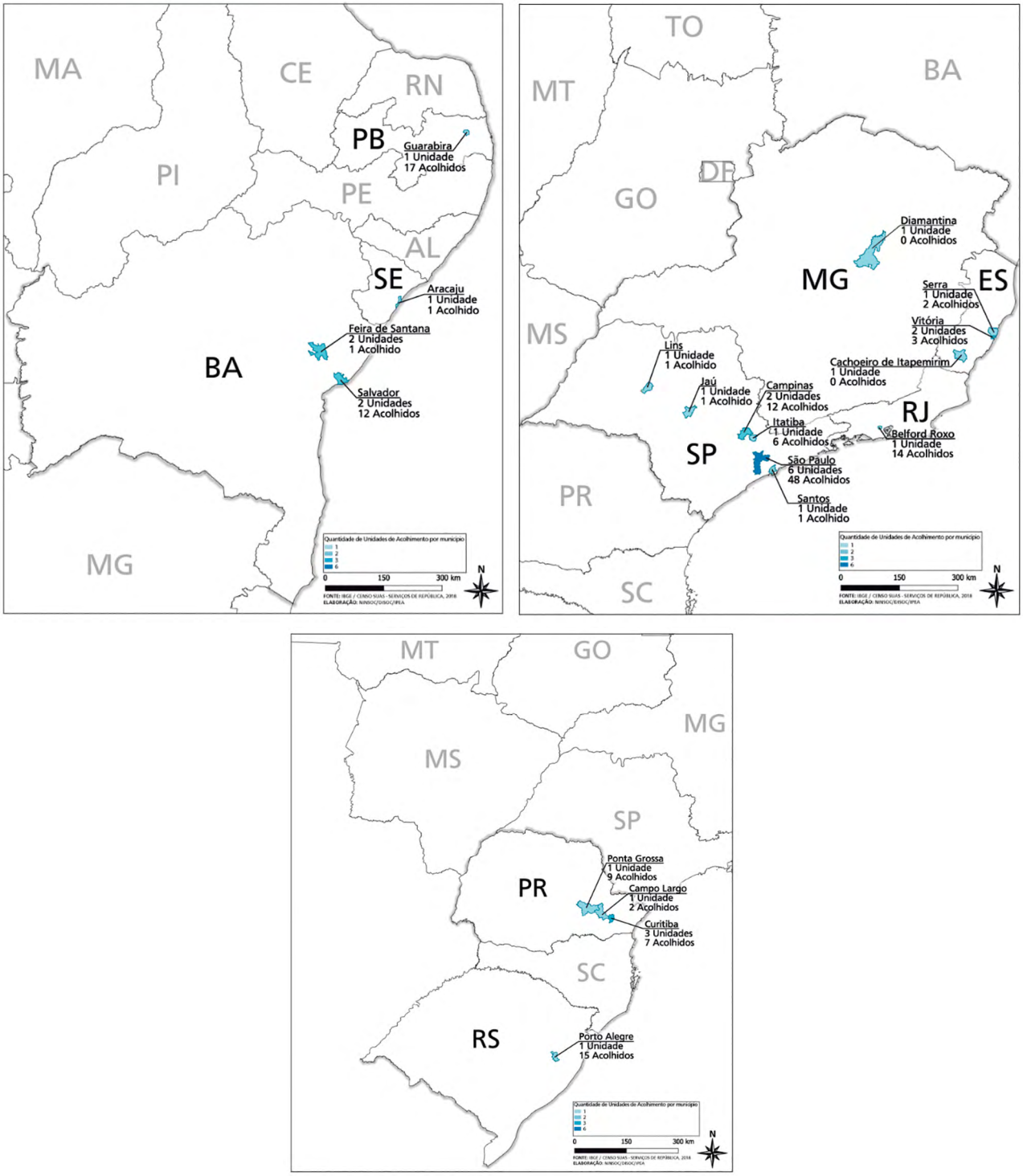
Esse avanço incipiente não surpreende, dado que não encontramos, nos regulamentos que orientaram o reordenamento dos serviços, incentivos mais robustos para a ampliação dos SAFs. Portanto, um dos principais desafios a serem enfrentados no processo de atualização do PNCFC consiste justamente em ampliar a oferta desta modalidade de acolhimento, especialmente no caso das crianças na primeira infância, para quem os potenciais efeitos da institucionalização prolongada e da privação de estímulos e do convívio em ambiente familiar, com vínculos afetivos significativos, podem ser mais graves (Pereira, Neris e Melo, 2019). Cabe ampliar os SAFs também nos municípios menores onde as condições para a estruturação de outras modalidades de acolhimento são insuficientes.

17. A Lei nº 12.012/2009 inseriu no art. 34, § 1º, do ECA, o acolhimento familiar como preferencial ao institucional. Sobre as novas condições de oferta, ver art. 34, § 4º, do ECA, inserido pela Lei nº 13.257/2016. A Portaria GM/MDS nº 233/2017 autorizou o uso de recursos do cofinanciamento federal para o repasse de recursos às famílias acolhedoras.

3 SERVIÇO DE ACOLHIMENTO PARA JOVENS DE 18 A 21 ANOS (REPÚBLICA)

Os resultados da implantação dos serviços de repúblicas para egressos dos serviços de acolhimento por terem alcançado a maioridade são pouco alentadores. Em 2018, existiam apenas trinta unidades desse serviço em todo o Brasil, localizadas em dezenove municípios (em nove estados e três regiões) (figura 2). Naquele ano, o Censo Suas não registrou nenhuma unidade nas regiões Norte e Centro-Oeste, o que está em flagrante desacordo com as *Orientações técnicas* (Brasil, 2009), segundo as quais o serviço deve ser ofertado em localidades próximas às unidades onde os jovens estavam acolhidos. Repúblicas distantes dificultam ainda que os serviços forneçam os meios necessários para que os jovens visitem seu antigo município, a fim de que sejam mantidos seus laços de convivência.

FIGURA 2
Distribuição geográfica das repúblicas no Brasil (2018)



Fonte: Licio *et al.* (2021, no prelo).
Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Além da baixa cobertura, observa-se importante ociosidade na ocupação do serviço de repúblicas (tabela 9). 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 por todo o Brasil.

TABELA 9
Situação da ocupação das repúblicas e demanda potencial por moradias para adolescentes e jovens acolhidos em SAI – Brasil e Grandes Regiões (2018)

Especificações	Grandes 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
Deficit anual de vagas distribuídas de forma adequada (E-C)	-341	-572	-202	-2.286	-1.207	-4.608

Fonte: Licio *et al.* (2021, no prelo).

Levantamos algumas hipóteses, não exaustivas nem excludentes, que podem explicar esse aparente paradoxo. A primeira é que as vagas ociosas podem estar localizadas em municípios distantes dos serviços de acolhimento onde se encontram acolhidos os jovens maiores de 18 anos, inviabilizando a transferência destes. 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 aos jovens, ao ponto em que estes prefiram buscar, por conta própria, outras alternativas de moradia.

A demanda potencial desses serviços deve ser pensada não apenas em relação aos jovens que já completaram 18 anos, mas também em consideração àqueles de 16 a 17 anos, prestes a completar a maioridade. Estima-se, com base nas edições anteriores do Censo Suas, que, em média, a cada dois anos a demanda potencial pelos serviços de repúblicas alcance a ordem de 3,9 mil vagas. 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? Restauraram vínculos familiares? Alcançaram autonomia, arcando com sua própria sobrevivência? Passaram a viver em situação de rua ou ficaram sujeitos a outros tipos de vulnerabilidades e riscos?

É fundamental que os atores responsáveis pela garantia dos direitos da criança e do adolescente conheçam o destino desses jovens separados de suas famílias de origem por ações do Estado, cuja tutela lhe impõe o dever de protegê-los e garantir-lhes o exercício do direito à convivência familiar e comunitária. Como se fracassou no objetivo da retomada do convívio – seja pela reintegração familiar, seja pelo encaminhamento para adoção –, é necessário que o poder público continue, por tempo maior, provendo as garantias e seguranças necessárias a quem completa a maioridade dentro dos serviços.

A esse respeito, registra-se que não foi possível identificar investimentos significativos na qualificação e capacitação profissional dos usuários. Como os jovens precisam ganhar autonomia financeira até 21 anos, essas ações devem ser priorizadas por parte das equipes técnicas. Pesquisas para o delineamento de políticas mais efetivas, para além da qualificação e capacitação profissional, que alcancem este público desde a preparação até o acompanhamento após o desligamento também integram o rol dos desafios que devem ser considerados por ocasião da avaliação do plano nacional. A respeito do tema, observa-se que no ECA não há dispositivos específicos que versem sobre a proteção a estes adolescentes que alcançam a maioridade nos serviços de acolhimento e aos jovens, tampouco menção expressa à possibilidade de sua proteção até os 21 anos.[18]

18. Salvo por interpretação do parágrafo único do art. 2º da Lei nº 8.069/1990, que, no entanto, só pode ser aplicada em casos expressos em lei.

4 PERFIL DOS ACOLHIDOS

Em 2018, encontramos 31,7 mil crianças e adolescentes afastados do convívio familiar sob medida de proteção de acolhimento, sendo que dois em cada três deles viviam nos serviços ofertados nas regiões Sudeste e Sul.

Observa-se uma recente trajetória de crescimento do total de meninas entre os acolhidos (50,3%), sendo que, em 2018, elas superaram o total de meninos (49,6%) nos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes (tabela 10). Isso ocorreu sobretudo pela maior ampliação relativa de adolescentes do sexo feminino, que, desde 2016, já são maioria para a faixa etária de 12 a 15 anos. Sugere-se estar em curso uma inflexão 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 para o aumento relativo das meninas acolhidas, cabe atentar para a eventual necessidade de adequação dos serviços para atendimento de um público majoritariamente feminino.

TABELA 10
Meninas e meninos acolhidos em SAI e SAF – Brasil (2010-2018)

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

Fonte: Licio *et al.* (2021, no prelo).

Mais da metade dos acolhidos tinha entre 6 e 15 anos de idade em 2018 (tabela 11). Apesar dessa medida protetiva ser aplicável apenas para a população até 17 anos, havia 538 jovens de 18 a 21 anos acolhidos – os quais já deveriam ter sido transferidos para os serviços de 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 (por exemplo, caso de pessoas com deficiência física ou intelectual severa).

TABELA 11
Crianças e adolescentes acolhidos por grupos de idade – Brasil (2018)

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

Fonte: Licio *et al.* (2021, no prelo).

Pouco menos de um terço dos acolhidos (29,1%) possuía alguma das características que indicam necessidade de articulação com políticas específicas para sua adequada abordagem. Chama atenção o elevado percentual de crianças e adolescentes com deficiência física e mental, que juntos representaram, em 2018, 16,8% do universo de

acolhidos,[19] tornando premente a necessidade de dotar os serviços de equipe capacitada e também de estrutura com acessibilidade, viabilizando inclusive o acolhimento de longa permanência para determinados casos, além da necessidade de manter articulação estreita com a rede de saúde. A situação de rua (4,8%) e dependência química (4%) também se destacam entre as características que mais apareceram entre os acolhidos. São públicos com vulnerabilidade que exigem atenção especial não apenas dos serviços de acolhimento e saúde, mas também dos demais serviços socioassistenciais, escolas, políticas de esporte etc., para que possam apoiar os acolhidos na reconstrução de suas trajetórias.

O Censo Suas de 2018 encontrou ainda 14,0% de acolhidos vivendo em unidades de acolhimento institucional localizadas em municípios diferentes dos que residem suas famílias, sendo 3,9% no caso das famílias acolhedoras. Nesse sentido, cabe registrar que a distância do local de origem dificulta a realização de atividades que promovem a restauração e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, razão pela qual o ECA exige que o acolhimento ocorra no local mais próximo à residência dos pais ou do responsável. Uma das causas possíveis para tanto se deve ao fato de ainda existirem municípios não cobertos pela oferta de serviços de acolhimento.

Cabe ainda uma última palavra a respeito da disponibilidade de dados sobre os acolhidos. Imperativo notar que uma série de informações relacionadas ao seu perfil – como raça, escolaridade, renda familiar, motivos para o acolhimento – não estão disponíveis no Censo Suas, de sorte que se faz relevante a integração de registros administrativos já disponíveis como: o Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento, sob guarda do CNJ; o Prontuário Acolhimento e Cadastro Único para Programas Sociais, estes sob a guarda do Ministério da Cidadania. Também cabe mencionar a realização de levantamentos específicos sobre segmentos dos acolhidos, como as realizadas pelo CNMP (Brasil, 2013) e pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Curitiba/PR (Januário, Mottin e Provenzano, 2017). Nesse sentido, a busca da interoperabilidade das bases e criação de sistemas de indicadores podem contribuir para a consolidação da função da vigilância socioassistencial no sentido do aprimoramento dos processos de monitoramento e avaliação destes serviços, não apenas para conhecer as necessidades e trajetórias dos acolhidos e suas famílias, mas também as condições que favorecem tanto o risco de rompimento dos vínculos quanto as possibilidades de reintegração ao convívio familiar.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O título desta nota faz alusão a uma positiva reconfiguração do assombroso cenário descrito por Roberto da Silva em *Filhos do Governo* (1998), no qual retratou, mediante resgate da própria história, os danos causados ao desenvolvimento afetivo, cognitivo e emocional daqueles que, privados dos vínculos familiares e comunitários, passaram a maior parte da infância e adolescência sob tutela do Estado no Brasil do século XX. Inaugurando novo prognóstico sobre o tema, o relatório de Licio *et al.* (2021, no prelo) mostrou que tem sido possível construir uma oferta pública de acolhimento que vai ao encontro do superior interesse da criança e do adolescente.

Muitos dos atributos dos serviços de acolhimento mudaram para melhor a partir da publicação dos normativos que orientaram o seu processo de reordenamento, com destaque para: a interiorização e ampliação da oferta nas regiões Norte e Nordeste; a criação de novas modalidades de atendimento; a redução do tamanho das unidades e o atendimento em pequenos grupos; a maior articulação das unidades de acolhimento com a rede de serviços sociais presentes nos municípios; a redução do tempo médio de permanência nos serviços de acolhimento institucional; além da implantação de mecanismos de monitoramento que realizam, entre outras coisas, a coleta periódica e qualificada de informações acerca do funcionamento dos serviços.

No entanto, permanecem novos e antigos desafios. Deve-se buscar a consolidação das novas modalidades de acolhimento criadas no bojo do plano (famílias acolhedoras e repúblicas), as quais seguem muito aquém do necessário. Um dos maiores desafios nesse sentido será a transição da prevalência do modelo institucional para o familiar, de modo a reduzir o hiato entre a legislação que preconiza a priorização desta modalidade e a realidade.

Ainda temos dificuldade em fazer com que a oferta chegue em algumas localidades tornando indispensável a revisão das estratégias de regionalização e de expansão qualificada para se assegurar a cobertura nos pequenos municípios. No tocante à qualidade do atendimento, é importante investir no aprimoramento dos PIAs, com ênfase nos meios de restaurar o convívio familiar ou, na sua impossibilidade, encaminhar para adoção. Além disso, deve-se investir na maior participação dos acolhidos na vida comunitária e outras ações que favoreçam a construção de vínculos e referências para além do serviço de acolhimento. Sugere-se, como subsídio ao aprimoramento da oferta em

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

âmbito nacional, a realização de levantamentos e disseminação das metodologias adotadas nos serviços que ofertam atendimento de maior qualidade.

Ainda que todos os esforços devam convergir para a excepcionalidade e provisoriedade do serviço, é preciso também pensar em melhores alternativas para aqueles com acolhimentos de longo prazo. Nesse sentido, deve-se investir mais na promoção da autonomia dos adolescentes e sua preparação para o desligamento do serviço em razão da maioridade. Para tanto, se faz necessário levantar dados sobre este público e seus percursos pós-desligamento com vistas a impulsionar mudanças no atendimento das necessidades identificadas.

Dado que a cada três acolhidos um possui características que demandam atenção especial – como a deficiência, situação de rua, dependência química, transtornos mentais etc. –, despontam desafios de adequação dos serviços para o seu atendimento. Entre estas especificidades é necessário atentar para a questão da deficiência, que alcança 16,8% dos acolhidos. Dados do relatório de Licio *et al.* (2021, no prelo) sugerem que parte desse público permanece no serviço após completar 18 anos, razão pela qual a questão deve receber atenção especial na atualização do PNCFC. A atenção a esses públicos demanda estreita articulação com serviços de saúde, educação, esporte, cultura etc. Para tanto, cabe a elaboração de protocolos e outras estratégias que fortaleçam a intersetorialidade e a qualificação do acompanhamento das situações e da proteção a direitos e ao desenvolvimento integral da criança e do adolescente durante o acolhimento, contemplando, ainda, a preparação adequada para o desligamento, assim como o suporte e o apoio após o desligamento.

Fundamental ainda obter mais informações e monitorar a trajetória e perfil das crianças e adolescentes e suas famílias, antes, durante e depois do acolhimento, a fim de melhor direcionar os programas e serviços socioassistenciais, com vistas a abreviar o tempo de acolhimento e restaurar o direito ao convívio familiar. Pesquisas sobre as trajetórias, com a escuta daqueles que foram acolhidos e das famílias, poderão contribuir para a compreensão de aspectos mais subjetivos dos motivos que favorecem o rompimento ou a reconstrução de vínculos familiares.

Por fim, cabe ressaltar que a consolidação dos inúmeros frutos viabilizados a partir do PNCFC e do reordenamento da oferta dos serviços de acolhimento depende não apenas da superação dos desafios delineados, mas também da continuidade do investimento e aprimoramento das ofertas socioassistenciais e da atuação do SGD como um todo, razão pela qual também merecem atenção especial na atualização do PNCFC.

REFERÊNCIAS

ASSIS, S.; FARIAS, L. O. (Orgs). **Levantamento nacional das crianças e adolescentes em serviço de acolhimento**. São Paulo: Hucitec, 2013. 367 p.

BRASIL. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. Conanda/CNAS, Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2006.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações técnicas**: serviços de acolhimento para crianças e adolescentes. Brasília: SNAS, 2009.

_____. **Relatório da infância e juventude** – Resolução nº 71/2011: um olhar mais atento aos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes no país. Brasília: CNMP, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/2Vc8SpB>. Acesso em: 23 jun. 2020.

JANUÁRIO, E. M. U.; MOTTIN, F.; PROVENZANO, M. H. Diagnóstico da realidade social da infância e juventude do município de Curitiba. *In*: **O direito à convivência familiar**: acolhimento e adoção. 1. ed. v. 2. Curitiba: Núcleo Criativo Painel, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3kgioSw>.

LICIO, E. C. *et al.* **Reordenamento dos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes e implementação de novas modalidades** – família acolhedora e repúblicas. Brasília: Ipea, 2021. No prelo.

PEREIRA, J. M. F.; NERIS, M. de S. M.; MELO, A. A. C. A. O direito à convivência familiar e comunitária na agenda pública no Brasil. SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE ACOLHIMENTO FAMILIAR, 3., Campinas, 2019. **Anais**... Paulus Editora, 2019.

SILVA, E. R. A. (Org). **O direito à convivência familiar e comunitária**: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil. Brasília: Ipea/Conanda, 2004.

ANEXO A

TABELA A.1

Informações gerais sobre as bases de dados utilizadas

Serviços de Acolhimento Institucional								
Ano	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[1]	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[2]	37.362	34.940	34.014	35.525	33.200	32.592	31.769	31.640
Serviços de Acolhimento Familiar[3]								
Número de serviços	144	-	-	-	133	167	272	333
Municípios[1]	132	368	372	315	119	151	253	316
Famílias cadastradas	791	2.664	1.364	1.433	2.008	1.422	1.342	1.629
Acolhidos	932	2.346	1.390	1.770	962	1.107	3.316	1.392
Serviços de Acolhimento Institucional – república para jovens egressos[4]								
Número de serviços	-	7	10	15	16	23	25	30
Municípios[1]	-	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 (Assis e Farias, 2010); e Censo Suas de 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018.

Notas: [1] Com ao menos um serviço de acolhimento.

[2] Todos acolhidos dos serviços na modalidade crianças/adolescentes, e crianças/adolescentes com deficiência, sem recorte de idade de 0 a 17 anos.

[3] 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.

[4] Para os dados de 2012 a 2015 do Censo Suas, foram selecionados os serviços que se definiram como tendo como público "jovens egressos de serviços de acolhimento" que se declararam na modalidade "república". Entre 2016 e 2018, foram selecionados os que declararam serem "república para jovens".

ANEXO B

TABELA B.1
Características dos serviços com menor tempo de acolhimento (2018)

Características	Significância (*p*)
Realiza visitas domiciliares à família do acolhido	0,000
Realiza reuniões com grupos de famílias	0,001
Realiza atendimento psicossocial individualizado	0,000
Realiza atendimento psicossocial/orientação das famílias	0,004
Elabora relatórios técnicos dos casos	0,039
Faz acompanhamento escolar	0,001
Organiza e discute as rotinas da unidade com os acolhidos	0,003
Realiza acompanhamento do acolhido após o desligamento	0,008
Sabe se alguém realiza o acompanhamento do acolhido após o desligamento	0,001

Fonte: Licio *et al.* (2021, no prelo).

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Chefe do Editorial
Reginaldo da Silva Domingos

Assistentes da Chefia
Rafael Augusto Ferreira Cardoso
Samuel Elias de Souza

Supervisão
Camilla de Miranda Mariath Gomes
Everson da Silva Moura

Editoração
Aeromilson Trajano de Mesquita
Cristiano Ferreira de Araújo
Danilo Leite de Macedo Tavares
Herllyson da Silva Souza
Jeovah Herculano Szervinsk Junior
Leonardo Hideki Higa

Capa
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

Composto em linux libertine 10/13 (texto)
Ubuntu bold (títulos, gráficos e tabelas)
Brasília-DF

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

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 DA
ECONOMIA