

# Políticas Públicas no Brasil: Exploração e Diagnóstico 3

Luciana Pavowski Franco Silvestre  
(Organizadora)



 **Atena**  
Editora

Ano 2018

**Luciana Pavowski Franco Silvestre**  
(Organizadora)

# **Políticas Públicas no Brasil: Exploração e Diagnóstico**

## **3**

Atena Editora  
2018

2018 by Atena Editora

Copyright © da Atena Editora

**Editora Chefe:** Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

**Diagramação e Edição de Arte:** Geraldo Alves e Natália Sandrini

**Revisão:** Os autores

### Conselho Editorial

- Prof. Dr. Alan Mario Zuffo – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
Prof. Dr. Álvaro Augusto de Borba Barreto – Universidade Federal de Pelotas  
Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília  
Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa  
Prof. Dr. Constantino Ribeiro de Oliveira Junior – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Profª Drª Daiane Garabeli Trojan – Universidade Norte do Paraná  
Prof. Dr. Darllan Collins da Cunha e Silva – Universidade Estadual Paulista  
Profª Drª Deusilene Souza Vieira Dall’Acqua – Universidade Federal de Rondônia  
Prof. Dr. Eloi Rufato Junior – Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
Prof. Dr. Fábio Steiner – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul  
Prof. Dr. Gianfábio Pimentel Franco – Universidade Federal de Santa Maria  
Prof. Dr. Gilmei Fleck – Universidade Estadual do Oeste do Paraná  
Profª Drª Girlene Santos de Souza – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia  
Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice  
Profª Drª Juliane Sant’Ana Bento – Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense  
Prof. Dr. Jorge González Aguilera – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins  
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte  
Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Profª Drª Raissa Rachel Salustriano da Silva Matos – Universidade Federal do Maranhão  
Prof. Dr. Ronilson Freitas de Souza – Universidade do Estado do Pará  
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista  
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará  
Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior – Universidade Federal de Alfenas  
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande  
Profª Drª Vanessa Lima Gonçalves – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

#### **Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)**

P769 Políticas públicas no Brasil [recurso eletrônico] : exploração e diagnóstico 3 / Organizadora Luciana Pavowski Franco Silvestre – Ponta Grossa (PR): Atena Editora, 2018. – (Políticas Públicas no Brasil: Exploração e Diagnóstico; v. 3)

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7247-059-9

DOI 10.22533/at.ed.599192201

1. Administração pública – Brasil. 2. Brasil – Política e governo.  
3. Planejamento político. 4. Política pública – Brasil. I. Silvestre,  
Luciana Pavowski Franco. II. Série.

CDD 320.60981

**Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422**

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores.

2018

Permitido o download da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

[www.atenaeditora.com.br](http://www.atenaeditora.com.br)

## APRESENTAÇÃO

O e-book “Políticas Públicas no Brasil: Exploração e Diagnóstico” apresenta 131 artigos organizados em sete volumes com temáticas relacionadas às políticas de saúde, educação, assistência social, trabalho, democracia e políticas sociais, planejamento e gestão pública, bem como, contribuições do serviço social para a formação profissional e atuação nas referidas políticas.

A seleção dos artigos apresentados possibilitam aos leitores o acesso à pesquisas realizadas nas diversas regiões do país, apontando para os avanços e desafios postos no atual contexto social brasileiro, e permitindo ainda a identificação das relações e complementariedades existentes entre a atuação nos diferentes campos das políticas públicas.

Destaca-se a relevância da realização de pesquisas, que tenham como objeto de estudo as políticas públicas, bem como, a disseminação e leitura destas, visando um registro científico do que vem sendo construído coletivamente na sociedade brasileira e que deve ser preservado e fortalecido considerando-se as demandas de proteção social e de qualificação da atuação estatal em conjunto com a sociedade civil em prol da justiça social.

Boa leitura a todos e todas!

Dra. Luciana Pavowski Franco Silvestre

## SUMÁRIO

<b>CAPÍTULO 1</b> .....	<b>1</b>
A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O DESAFIO DE ACOMPANHAMENTO FAMILIAR ATRAVÉS DE GRUPOS	
<i>Poliana de Oliveira Carvalho</i> <i>Solange Maria Teixeira</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.5991922011</b>	
<b>CAPÍTULO 2</b> .....	<b>11</b>
A RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA NA NOVA REGULAMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	
<i>Rafaelle Vanny Teixeira</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.5991922012</b>	
<b>CAPÍTULO 3</b> .....	<b>22</b>
AUTONOMIA E EMPODERAMENTO FEMININO NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UMA ANÁLISE DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO	
<i>Sandra Monica da Silva Schwarzstein</i> <i>Nivia Valença Barros</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.5991922013</b>	
<b>CAPÍTULO 4</b> .....	<b>34</b>
CONTOS DA VIDA REAL: UM ESTUDO SOBRE A MULHER EM SITUAÇÃO DE RUA, EM TERESINA-PI	
<i>Iracilda Alves Braga</i> <i>Dryelly Ravelly Val</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.5991922014</b>	
<b>CAPÍTULO 5</b> .....	<b>46</b>
O USO DE INDICADORES DOS SISTEMAS OFICIAIS DE INFORMAÇÕES PARA MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL E FAMILIAR	
<i>Vanelise de Paula Aloraldo</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.5991922015</b>	
<b>CAPÍTULO 6</b> .....	<b>58</b>
POBREZA E POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL: ANÁLISE DA ATUAL CONJUNTURA	
<i>Patrícia Ribeiro Lopes</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.5991922016</b>	
<b>CAPÍTULO 7</b> .....	<b>71</b>
POLÍTICA BRASILEIRA DE ASSISTENCIA SOCIAL E O SERVIÇO SOCIAL: ATUAÇÃO PROFISSIONAL FRENTE À CONSOLIDAÇÃO E AMPLIAÇÃO DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS	
<i>Diego Tabosa da Silva</i> <i>Anália da Silva Barbosa</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.5991922017</b>	

<b>CAPÍTULO 8</b> .....	<b>81</b>
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: ANÁLISE DAS MUDANÇAS NOS PADRÕES DE CONSUMO E MELHORIAS NAS CONDIÇÕES DE VIDA DAS FAMÍLIAS USUÁRIAS EM SÃO LUÍS-MA	
<i>Camila Raquel Amaral França</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.5991922018</b>	
<b>CAPÍTULO 9</b> .....	<b>92</b>
REDE SOCIOASSISTENCIAL E VIABILIZAÇÃO DE DIREITOS: DESAFIOS AO SERVIÇO SOCIAL	
<i>Roberta Ferreira Coelho de Andrade</i>	
<i>Tereza Raquel Negreiros do Nascimento Costa</i>	
<i>Vivianne Batista Riker de Sousa</i>	
<i>Mayza Lorena Barbosa da Silva Noronha</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.5991922019</b>	
<b>CAPÍTULO 10</b> .....	<b>104</b>
REFLEXÕES SOBRE PROJETOS POLÍTICO-IDEOLÓGICOS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA	
<i>Paula Raquel da Silva Jales</i>	
<i>Solange Maria Teixeira</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.59919220110</b>	
<b>CAPÍTULO 11</b> .....	<b>115</b>
SEGREGAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA RELAÇÃO INTERATIVA A SER COMPREENDIDA	
<i>Sueli do Nascimento</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.59919220111</b>	
<b>CAPÍTULO 12</b> .....	<b>127</b>
TRABALHO E POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: UMA ANÁLISE À LUZ DA QUESTÃO	
<i>Régia Maria Prado Pinto</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.59919220112</b>	
<b>SOBRE A ORGANIZADORA</b> .....	<b>140</b>

## O USO DE INDICADORES DOS SISTEMAS OFICIAIS DE INFORMAÇÕES PARA MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL E FAMILIAR

### Vanelise de Paula Alorald

Assistente social formada pela Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA. Mestra e Doutoranda em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS. Porto Alegre/RS.

**RESUMO:** O presente estudo debate a necessidade da construção de informações mais detalhadas sobre os serviços de acolhimento que atendem crianças e adolescentes. Entende-se que os indicadores sociais criam possibilidades para as esferas governamentais aprimorar suas normas, diretrizes e estratégias voltadas para a garantia dos direitos das crianças e adolescentes. O uso de indicadores como ferramenta de trabalho, pode orientar o processo de planejamento das metas existentes nos serviços, como também permite acompanhar (monitorar) o que e como vem sendo desenvolvido para a efetividade das ações. Faz-se imprescindível o mapeamento das condições em que estão sendo ofertados os serviços em cada região do país a fim de os técnicos possam referenciar os serviços existentes para cada público, ao mesmo tempo sistematizar informações para um diagnóstico do seu território. Utiliza-se do enfoque misto à luz do Método Dialético Crítico.

**PALAVRAS-CHAVE:** Indicadores sociais;

Serviços de Acolhimento; Crianças e Adolescentes; Convivência Familiar e Comunitária.

**ABSTRACT:** The present study discusses the need to construct more detailed information on the reception services that serve children and adolescents. It is understood that social indicators create possibilities for governmental spheres to improve their norms, guidelines and strategies aimed at ensuring the rights of children and adolescents. The use of indicators as a work tool can guide the process of planning the goals in the services, as well as follow (monitor) what and how has been developed for the effectiveness of actions. It is essential to map the conditions under which services are being offered in each region of the country so that technicians can reference the existing services for each public, at the same time systematize information for a diagnosis of their territory. The mixed approach is used in light of the Critical Dialectic Method.

**KEYWORDS:** Social Indicators; Reception Services; Children and Adolescents; Family and Community Living.

### 1 | INTRODUÇÃO

Para implementação, monitoramento e

avaliação das políticas públicas de atendimento e defesa dos direitos das crianças e adolescentes, faz-se necessária a divulgação de informações que possibilitem o acompanhamento da situação e das ações que já vem sendo aplicadas. De acordo com o IBGE, indicadores “são estatísticas que retratam o estado social de uma nação, região, cidade ou local, a partir de um conjunto de dados sobre aspectos da sua vida” (PRATES; FERNANDES, 2009, p.182-83), além disso Jannuzzi (2009, p.15) acrescenta que

Um Indicador Social é uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma. [...] Em uma perspectiva programática, o Indicador Social é um instrumento operacional para monitoramento da realidade social, para fins de formulação e reformulação de políticas públicas.

As ideias desenvolvidas pelo autor revelam a importância dos indicadores sociais para o planejamento, elaboração e reflexão sobre a efetividade das políticas públicas na realidade vivenciada pela população. Também os indicadores são fortes subsídios para “aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e sobre os determinantes dos diferentes fenômenos sociais” (JANNUZZI, 2009, p.15).

Assim, os indicadores sociais permitem um levantamento de dados que podem auxiliar nas análises e aprimoramento de programas e projetos em execução. Os indicadores sociais, portanto, podem servir também como subsídios para os profissionais, que trabalham com algumas demandas específicas da população, possibilita que os trabalhadores sociais e a sociedade em geral visualizem e repensem a efetividade dos programas e serviços ofertados.

Para fins de um diagnóstico situacional da realidade dos serviços de acolhimento institucional e familiar voltados para crianças e adolescentes, procurou-se informações nos sites oficiais e órgãos de proteção dos direitos da infância e adolescência. Os dados levantados demonstram que a trajetória de luta pela garantia dos direitos à convivência familiar desse segmento em questão, é de fato, recente na história do país. Dentre os marcos fundantes desse reconhecimento destacam-se: Declaração Universal dos direitos da criança em 1959, na Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, adotada em Assembleia Geral das Nações Unidas em 1989, na Constituição Federal de 1988, no Estatuto da Criança e Adolescente - ECA em 1990, na Convenção sobre os Direitos da Criança (no Brasil) em 1990, na Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS em 1993, na Política Nacional de Assistência Social - PNAS em 2004, no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária - PNCFC em 2006, na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais em 2009, nas Orientações Técnicas dos Serviços de Acolhimento em 2009, na Lei Nacional da Adoção (e da

garantia do direito à convivência familiar) em 2009, na Alteração da LOAS em 2011, no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE em 2012, na Carta de Constituição de Estratégias em Defesa da Proteção Integral dos Direitos da Criança e do Adolescente em 2012, na Convivência da criança e do adolescente com os pais privados de liberdade em 2014, no direito da criança e do adolescente de serem educados e cuidados sem o uso de castigos físicos ou de tratamento cruel ou degradante em 2014, nas Políticas Públicas para a Primeira Infância em 2016 e na Lei nº 13.509, de 2017 que também dispõe sobre acolhimento, apadrinhamento, guarda e adoção de crianças e adolescentes

Mesmo que a história do atendimento à infância e adolescência date antes mesmo do período colonial no Brasil, seu reconhecimento enquanto sujeitos em pleno desenvolvimento que necessitam de proteção integral, possuem repercussão no país somente a partir 1988 com a aprovação da Carta Magna e principalmente após o ECA com as legislações que se seguiram depois. Após os anos 1990 percebeu-se a necessidade de garantir proteção e cuidados especiais à criança, incluindo proteção jurídica apropriada, antes e depois do nascimento, e assegurar uma unidade familiar que ofereça suporte para o crescimento social, emocional, harmônico e saudável.

Já em 1989, a Convenção sobre os Direitos da Criança representava um passo adiante na história da humanidade reconhecendo que em todos os países do mundo existem crianças vivendo sob condições excepcionalmente difíceis e necessitando atenção especial. Em seu Art. 20 “A criança temporária ou definitivamente privada do seu ambiente familiar ou que, no seu interesse superior, não possa ser deixada em tal ambiente tem direito à proteção e assistência especiais do Estado” (UNICEF, 1989, s.p).

Entretanto, mesmo com o reconhecimento jurídico, no que diz respeito às medidas de proteção nos casos em que ocorrem violações de direitos, estas ainda estão em processo de reconhecimento, sendo ainda recentes as mudanças estabelecidas pelo novo paradigma ético. Sabe-se que existe um elevado número de crianças e adolescentes vivendo em entidades de acolhimento institucional em todo país, encontrando-se privados do direito fundamental à convivência familiar e comunitária, em decorrência do enfraquecimento dos vínculos familiares, encontram-se na perspectiva de uma futura reintegração familiar ou colocação em família substituta.

As medidas de proteção para crianças e adolescentes já eram indicadas pelo ECA, porém foram alteradas com a lei 12.010 de 2009. Mesmo assim, quando observada a trajetória dos bancos de dados - percebendo a necessidade da definição das condições de atendimento e do número de crianças e adolescentes em regime de acolhimento institucional ou familiar no país, para que através dessas informações, Políticas Públicas pudessem ser implementadas e aprimoradas na busca da permanência de crianças e adolescentes acolhidos apenas em caráter transitório e excepcional – constatou-se que em 27 de outubro de 2009 foi aprovada a Resolução nº 93 que implantou o CNCA (Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Acolhidos) regulamentado

pela Instrução Normativa nº 3/2009 da Corregedoria Nacional da Justiça. O objetivo do cadastro desde o início foi “concentrar as informações referentes às crianças e aos adolescentes em regime de acolhimento institucional ou familiar no país, de todas as comarcas das Unidades de Federação” (CNJ, 2009, p.3)

Entretanto, mesmo que esta ferramenta contenha dados referentes às condições de atendimento e o número de acolhimentos institucionais e familiares e se encontre disponível no portal do CNJ (Conselho Nacional de Justiça), o seu acesso se mantém restrito aos “órgãos autorizados” que são os atores do SGDCA (Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente). Por isso, o “cidadão comum” consegue visualizar apenas alguns dos dados quantitativos mais específicos, referentes por exemplo, ao número de desacolhimentos (desligamento da medida de acolhimento) por motivos de: retorno à família natural, inserção em família extensa, inserção em família substituta, falecimento, chegada da maioridade (18 anos), número de acolhidos ameaçados de morte, número de Vara/Comarca sem entidades de acolhimento registradas, etc. Muitos dados, em princípio, permanecem sob sigilo dos órgãos que compõem o SGDCA. Mesmo assim, o CNCA representou um avanço, no sentido de servir como importante ferramenta para subsidiar ações integradas entre Conselho Tutelar, Ministério Público, Juizado de Direito da Infância e Juventude, Promotoria de Justiça, Secretaria da Assistência Social, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Municipal de Assistência Social para implementação de políticas públicas que permitam reduzir o número de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e abreviar o período de permanência em programas de acolhimento.

## **2 | CONTEXTUALIZANDO A SITUAÇÃO DOS PROGRAMAS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL E FAMILIAR A PARTIR DOS INDICADORES SOCIAIS**

O Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Acolhidos - CNCA foi criado após a Resolução nº 54 de 29 de abril de 2008 que dispõe sobre a implantação e o funcionamento do Cadastro Nacional de Adoção - CNA (CNJ, 2008). O CNA já em 2008 buscava consolidar um Banco de Dados único e nacional sobre crianças e adolescentes que estavam para ser adotados, e em 2009 articulou-se ao CNCA no intuito de defender e promover o direito à convivência Familiar e comunitária.

Dois anos depois, considerando que o Ministério Público tem o dever de zelar pelo efetivo cumprimento das normas referentes aos direitos assegurados às crianças e adolescentes nos espaços públicos e serviços destinados à esse segmento, observados os princípios da proteção integral, foi aprovada a Resolução nº 71 de 15 de Junho de 2011, que “Dispõe sobre a atuação dos membros do Ministério Público na defesa do direito fundamental à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes em acolhimento” (CNMP, 2011).

Esta Resolução foi importante, na medida em que nos anos anteriores, especificamente em 2009 e 2010 segundo dados do Levantamento Nacional das Crianças e Adolescentes em Serviço de Acolhimento realizado para o Ministério do Desenvolvimento Social pela Fundação Osvaldo Cruz (contando com o apoio do Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA e do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS) com o objetivo de identificar e caracterizar a rede de serviços de acolhimento existentes no Brasil bem como as crianças e adolescentes neles atendidos, revelou-se entre os dados que cerca de 35% de todos os abrigos do país não haviam recebido nenhuma visita do Ministério Público enquanto que destes, 24% afirmaram não terem sido fiscalizados pela Vara da Infância e Juventude da sua jurisdição neste mesmo período (FIOCRUZ et al. 2010).

Embora seja de conhecimento que as entidades de acolhimento devam ser monitoradas e acompanhadas pelo Poder Judiciário, pelo Ministério Público e pelo Conselho Tutelar, haviam muitas denúncias referentes à ausência destes órgãos e a precária fiscalização em tais instituições. Com a Resolução nº 71, aprovada pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), os promotores da Vara da Infância e Juventude começam a ter o dever de inspecionar as condições oferecidas nos serviços de acolhimento, assim na referida Resolução consta que

Art. 1º. O membro do Ministério Público com atribuição em matéria de infância e juventude não-infracional deve inspecionar pessoalmente, com a periodicidade mínima trimestral, as entidades de acolhimento institucional e programas de acolhimento familiar sob sua responsabilidade, ressalvada a necessidade de comparecimento em período inferior, registrando a sua presença em livro próprio (CNMP, 2011, p.2).

Assim, fica determinado a necessidade de visita periódica, observando os índices populacionais que poderão interferir no prazo (como por exemplo: em municípios de 1 a 5 milhões de habitantes a inspeção poderá ser quadrimestral. Já nos municípios com mais de 5 milhões de habitantes a inspeção poderá ser semestral). Para as visitas, o Ministério Público deve ainda contar com uma equipe mínima de 01 (um) assistente social, 01 (um) psicólogo, 01 (um) pedagogo, 01 (um) arquiteto e/ou 01 (um) engenheiro para acompanharem nas fiscalizações e após isso, elaborarem relatório de avaliação do atendimento se está em conformidade com as orientações do ECA (CNMP, 2011).

O que acontece é que mesmo que muitas instituições que atendem crianças e adolescentes em situação de risco pessoal ou social, declarem receber supervisão dos órgãos fiscalizadores, muitas não são visitadas há mais de um ano e outras nem possuem documentação das crianças, a maioria são conveniadas e alguns nunca prestam contas ao judiciário (FIOCRUZ et. al, 2010).

Ressalta-se que durante muito tempo estas instituições serviram como depósitos de crianças, asilos, orfanatos e recolhimentos. Durante muito tempo, as entidades interviam cada qual com seu entendimento do que seria melhor para as crianças

e adolescentes abrigados. A maioria destas instituições apoiadas em convicções religiosas e funcionalistas, adotavam postura rígida e disciplinadora. Por isso, com as novas legislações ainda recentes na história do atendimento à infância e adolescência, mudou-se a concepção tutelar do menor para uma doutrina apoiada na proteção integral. Isto exige radical mudança na postura de toda a sociedade, sobretudo, daqueles que executam políticas públicas. Por isso, ainda são muitas as dificuldades de adequação daqueles que discordam que o que diz as legislações é o melhor para os acolhidos, dificuldades para aquelas instituições que convivem com escassos recursos materiais e humanos, e dificuldades porque não raras entidades, se utilizam dos serviços de acolhimento como forma de renda (sobretudo as privadas), priorizando os interesses financeiros em detrimento do trabalho de fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

Desde setembro de 2007 existe o Censo SUAS que vem se constituindo como importante ferramenta de coleta de informações a respeito dos programas, projetos e serviços do âmbito da Assistência Social, daquilo que é executado pelos municípios de forma a ampliar conhecimento da realidade dos equipamentos, e sobre a atuação dos Conselhos de Assistência Social. A instituição responsável por este Censo é o Ministério do Desenvolvimento Social - MDS e iniciou o processo de monitoramento através de fichas, introduzindo o questionário eletrônico somente em 2008. Em 2009 os questionários abrangeram o CREAS. Em 2011 ampliou-se a pesquisa para os conselhos, gestores, rede privada e Centros de Referência Especializados para Pessoas em Situação de Rua. Somente então em 2012 é que foram incorporados questionários voltados para unidades de acolhimento (IBGE, 2016).

Este levantamento do Censo Suas, realizado anualmente, ao descrever a estrutura e organização dos equipamentos da Assistência Social de todo o país, colabora para qualificação do planejamento, acompanhamento e avaliação do SUAS. Porém, no que se refere às unidades de acolhimento, mesmo que estejam registradas 4.360 unidades em 2012, 4.423 unidades em 2013 e 5.184 unidades em 2014, estas correspondem à equipamentos voltados à prestação de Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade que atendem crianças, idosos e famílias, além de pessoas com deficiência, mulheres em situação de violência e jovens egressos dos serviços de acolhimento institucional (MDS, 2015). Portanto, os dados embora relevantes porque demonstram uma contínua expansão destes equipamentos e algumas características próprias, não revelam de modo separado, a especificidade dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes, mesmo que a Resolução nº 109/2009 que dispõe sobre a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais tenha organizado os serviços conforme o público a ser atendido formas de funcionamento e impacto esperado.

Destaca-se que o Censo Suas é recente, principalmente no que tange ao universo dos serviços na Alta Complexidade que foram incorporados ao sistema do Banco de Dados mais recentemente, por isso, ainda há que ser revisado para contemplar muitas outras estatísticas. No início de 2013 foi entregue o Relatório da Infância e Juventude

pelo CNMP, seguindo a normativa da Resolução nº 71/2011. O documento intitulado “Um olhar mais atento aos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes no País” contém informações compiladas pela Comissão da Infância e Juventude do MP sobre as entidades inspecionadas pelos promotores e despontou como uma grande estratégia para prevenção de violações ao direito à convivência familiar e comunitária. Tendo em vista que em 2012 foi aprovada a Carta de Constituição de Estratégias em Defesa da Proteção Integral dos Direitos da Criança e do Adolescente, que considera que “toda a rede ligada direta ou indiretamente à proteção da infância e juventude, é condição fundamental para o aumento da eficiência e da efetividade na garantia dos direitos das crianças e adolescentes” e que “os dados colhidos pelos órgãos do Poder Executivo e pelas instituições do Sistema de Justiça registram grande número de crianças e adolescentes em serviços de acolhimento[...], indicando que persiste tendência à institucionalização, embora as disposições normativas determinem seu caráter de excepcionalidade e provisoriedade e apontem para alternativas protetivas” (CNJ et.al, 2012, p.3). O referido relatório, possui inúmeras informações das mais diversas, desde “a condição das instalações físicas, adequação dos programas de atendimento às diretrizes do ECA e às Orientações Técnicas do CONANDA/CNAS/MDS, até o perfil e status familiar das crianças e adolescentes acolhidos” (CNMP, 2013, p.5).

Em janeiro de 2013 começou no Brasil um processo de muitos questionamentos sobre as diferentes Bases de Dados existentes. De um lado o Conselho Nacional de Justiça por meio da Corregedoria Nacional de Justiça, de outro lado o Conselho Nacional do Ministério Público e por fim a Secretaria Nacional de Assistência Social por meio do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, cada um desses órgãos de atuação nas situações que envolvem as medidas de proteção na forma de acolhimento institucional ou familiar de crianças ou adolescentes, possuíam seu sistema de dados. Diante disso, não se podia definir a quantidade mais provável de entidades existentes, de crianças e adolescentes acolhidos, do tempo de permanência de crianças e adolescentes em medidas de proteção, entre outras informações. Os dados do Censo Suas indicavam um número, o relatório das inspeções realizadas pelo MP obtiveram outro número e os dados do CNCA apontavam outras informações. Os dados do Censo Suas de 2012 utilizados pelo MDS revelaram a existência de 2.380 entidades de acolhimento no país e 33.456 crianças e adolescentes sob medida de proteção. Segundo os dados do relatório emitido pelo CNMP para atender a Resolução nº 71/2011, haviam de 2012 a março de 2013, 2.370 entidades (que foram visitadas) e 30.000 acolhidos. Já no CNCA cujo órgão responsável é o CNJ, apontavam nesse mesmo período 4.029 instituições de acolhimento e 45.585 acolhidos.

Uma das propostas pensadas foi unificar os cadastros e criar um banco de dados único, que pudesse ser acessado pela Internet por integrantes de todos os órgãos que atuam na questão. A integração dos dados entre Judiciário, Assistência Social e Ministério Público viabilizaria um rápido e melhor atendimento às famílias. A ação

conjunta entre os órgãos tornaria mais eficiente o enfrentamento das questões que levam à situações de acolhimento de crianças e adolescentes - onde muitas vezes ainda é visto como um castigo (FREIRE, 2013). O trabalho de unificação da base de dados e informações estava previsto para se concretizar em 2015, porém ainda em 2017 não havia sido concluído.

Por isso, cabe alertar para a necessidade da continuação das atualizações dos bancos de dados para que continuem retratando a real situação dos serviços de acolhimento e do atendimento prestado aos acolhidos. Não obstante, ressalta-se que os dados do relatório do MP coletados pelos promotores da Justiça da Infância em todos os estados do país, ainda constituem dos mais abrangentes e atuais, dentre os indicadores sobre o tema. Assim, alguns que retratam o contexto da realidade dos acolhimentos serão analisados a seguir.

No ano de 2013 no Brasil havia 1.736 abrigos e 511 casas lares totalizando 2.247 unidades de acolhimento, ou seja, 77,3% eram abrigos e 22,7% eram casas-lares. O acolhimento institucional contemplava no centro-oeste um total de 226 unidades. No Nordeste 228. No Norte 103. No sudeste 1.087. No sul 603 unidades de abrigos e casas-lares. Já o acolhimento familiar corresponde a apenas 3,35% do serviço de acolhimento no país, o que demonstra que esta é uma experiência “recente enquanto programa de proteção” (BITTENCOURT, 2004, p.124).

No que diz respeito aos serviços de acolhimento que compõem o atual Sistema de Proteção na Alta Complexidade, há uma concentração de acolhidos na modalidade de abrigo institucional, cujo atendimento costuma ser mais massificado e precarizado. Ainda revela-se mínima a quantidade de crianças, sob medida de proteção, tendo seu direito à convivência familiar e comunitária assegurada e um atendimento personalizado garantido.

Dentre um universo de unidades de acolhimento, somente 3,35% representavam em 2013, o serviço de acolhimento familiar no país. Trata-se de analisar em que medida, efetivamente, os antigos internatos e orfanatos foram superados e os abrigos constituem como única alternativa. Também cabe a ponderação se o caráter excepcional e provisório vem sendo cumprido e se estão havendo condições para um trabalho de reinserção familiar nesses equipamentos socioassistenciais. Nota-se maior quantidade de unidades de acolhimento no Sudeste e em segundo lugar no Rio Grande do Sul. Importante analisar em que medida estes dois Estados estão conseguindo prevenir e intervir sobre as causas dos acolhimentos.

Em 2013 foram atendidos 1.019 crianças e adolescentes no Serviço de Acolhimento Familiar - SAF, (enquanto que no Serviço de Acolhimento Institucional - SAI foram atendidos 29.321 acolhidos), trata-se de um Serviço cuja proposta fundamenta-se na “desinstitucionalização”, na mudança de paradigmas quanto às formas de ofertar a proteção integral sem que se negue o direito de conviver em família.

Embora se saiba que as características dos abrigos, após promulgação do ECA vêm se reestruturando, muitas premissas previstas em legislação ainda são ignoradas,

pois o atendimento não oferece meios de intervenções com maior qualidade. Ainda ocorrem práticas inadequadas e as crianças e adolescentes, cujos direitos foram violados, frequentemente permanecem abrigados por longos períodos com dificuldade de retorno para suas famílias.

Ressalta-se que o acolhimento familiar tem maior expressividade na região Sul, seguida por Sudeste e depois Centro-Oeste. De certa forma, nestes estados pressupõe-se uma atuação da rede de proteção integrada ao Juizado da Infância e da Juventude, e em constante comunicação com as equipes técnicas do judiciário (CECIF, 2003). Mas ainda há que debater com as outras regiões sobre os entraves e limites para a implementação desta modalidade nos demais territórios.

Pode-se perceber que ainda prevalecem os meninos sendo maioria dentre os acolhidos em todas as modalidades de atendimento. Ainda existem, apesar de não representar número expressivo, instituições para um público apenas, o que faz lembrar os antigos recolhimentos e orfanatos que segregavam o público atendido.

Chama a atenção que a idade de crianças e adolescentes que mais é acolhida do sexo feminino é entre 12 e 15 anos, representando quantidade expressiva e a maioria dentre a modalidade de acolhimento institucional no formato de casas-lares. Nos abrigos-institucionais também prevalecem adolescentes de 12 a 15 anos sendo encaminhadas para este serviço e afastadas da família de origem. Nas famílias Acolhedoras, especificamente nas regiões Nordeste e Sul reafirmam este perfil mais presente no acolhimento, bem como a presença de adolescentes maiores de 16 até 18 anos de idade. Cabe ressaltar que em muitos lugares, o acolhimento familiar é voltado para o público em que a reintegração familiar não consegue se efetivar e nas quais as chances de adoção são mínimas, assim como outros mais voltados para crianças menores no início de seu desenvolvimento, e que necessitam de atenção especializada. Nota-se isso, quando se percebe que no acolhimento familiar prevalecem da mesma forma, crianças de até 06 anos de idade. Segundo Kreuz (2012, p. 133) “Na prática, observa-se que muitas crianças, embora em condições jurídicas de serem adotadas, com problemas de saúde, bem como crianças maiores, encontram dificuldades para serem adotados, para os quais uma solução alternativa pode ser a família acolhedora”.

O acolhimento de crianças do sexo masculino de 06 a 11 anos de idade é prevalente nas casas-lares e nos abrigos-institucionais. Cabe nota que estes dados representam a necessidade de fortalecimento dos grupos de convivência voltados para esta faixa etária na Proteção Básica, de forma a orientar a família e dispor meios de fortalecê-la para que seus laços não venham a se romper ou fragilizar mediante as necessidades que poderiam ser atendidas e recursos de prevenção acionados.

No site do CNJ, em seu sistema online pode-se visualizar dados atuais, embora não muito abrangentes e detalhados, sobre as entidades de acolhimento e sobre as crianças e adolescentes acolhidos. Um dado interessante é que foram expedidas no Brasil em 2018, 303.945 guias de acolhimento e 254.193 guias de desligamento. Percebe-se que há número maior de acolhimento em detrimento ao desacolhimento.

Observa-se que diante deste dado, deve a sociedade em geral se mobilizar junto ao poder público para que as leis 12.010 de 2009 e 13.509 de 2017 que dispõem não apenas sobre a adoção, mas sobre os meios de garantir a convivência familiar e comunitária, sejam respeitadas nos Serviços de acolhimento, pois estas mesmas leis destacam a importância da brevidade e excepcionalidade das medidas de proteção adotadas e para isso, a necessidade de constante reavaliação das situações em que esta intervenção na Alta Complexidade se faz necessária.

### 3 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ressalta-se que mesmo que se reconheça o processo histórico e o avanço em termos de reconhecimento legal da necessidade de qualidade dos serviços prestados à infância e adolescência, cabe a crítica sobre as lacunas ainda existentes dos dados quantitativos em níveis nacional, estadual e municipal e a importância da articulação do mundo acadêmico, por meio da pesquisa, para levantamento dessas necessidades.

A partir da divulgação do real contexto em que vivem crianças e adolescentes em medida de proteção é que se pode criar mecanismos e ferramentas mais eficazes de enfrentamento e proposições para melhor atendimento das demandas que se apresentam.

As informações contidas nos dados oferecerem elementos substantivos para nortear ações profissionais. Os instrumentais qualitativos constituem parte da prática cotidiana não somente de assistentes sociais, como de vários outros técnicos que trabalham interdisciplinarmente nos espaços socioassistenciais. Nesse sentido, há envolvimento permanente de construções coletivas em meio a uma dinâmica societária que preza pela fragmentação.

Por isso, os indicadores sociais (indicador = indica algo. Na Economia significa uma “tendência” do que está acontecendo) açulam estratégias profissionais na medida em que são utilizados como referências para melhoramento e constante evolução do quadro de atendimento. Sabe-se que cada indicador refere-se a números que descrevem apenas um ângulo da realidade, por isso faz-se importante uma análise qualitativa do todo, da conjuntura societária em seus aspectos ideopolíticos, históricos, sociais, econômicos, culturais e ambientais para apreender as contradições presentes nos diversos aspectos que envolvem os direitos da população infanto-juvenil, principalmente no que se refere ao direito à convivência familiar e comunitária e o que está por detrás da ausência de dados e informações sobre a situação em que se encontram aproximadamente no ano de 2018, as 47.751 crianças e os adolescentes afastados da família de origem.



MDS, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Censo SUAS 2014**: análise dos componentes sistêmicos da política nacional de assistência social. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2015. 176 p.

PRATES, Jane; FERNANDES, Idília. Os processos de monitoramento e avaliação e a construção de indicadores. In: MENDES, Jussara Maria Rosa; PRATES, Jane Cruz; AGUINSKY, Beatriz Gershenson (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social**: as contribuições à fundamentação e os desafios à implantação. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

TOLEDO, Geraldo Luciano. **Estatística básica**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1985.

UNICEF. Fundo das Nações Unidas para a Infância. **A Convenção sobre os Direitos da Criança**. Adoptada pela Assembleia Geral nas Nações Unidas em 20 de Novembro de 1989 e ratificada por Portugal em 21 de Setembro de 1990. Disponível em: <file:///C:/Users/15190827/Documents/convencao\_direitos\_crianca2004%20(1).pdf>. Acesso em: out. 2016.

Agência Brasileira do ISBN  
ISBN 978-85-7247-059-9

