

Silva, Enid Rocha Andrade

Working Paper

Avanços e desafios para a consolidação dos serviços de acolhimento familiar para crianças e adolescentes no Brasil

Texto para Discussão, No. 2938

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Silva, Enid Rocha Andrade (2023) : Avanços e desafios para a consolidação dos serviços de acolhimento familiar para crianças e adolescentes no Brasil, Texto para Discussão, No. 2938, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, <https://doi.org/10.38116/td2938-port>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/285060>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/2.5/br/>

TEXTO PARA DISCUSSÃO

2938

**AVANÇOS E DESAFIOS PARA A
CONSOLIDAÇÃO DOS SERVIÇOS
DE ACOLHIMENTO FAMILIAR PARA
CRIANÇAS E ADOLESCENTES
NO BRASIL**

ENID ROCHA ANDRADE DA SILVA

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

**AVANÇOS E DESAFIOS PARA A
CONSOLIDAÇÃO DOS SERVIÇOS
DE ACOLHIMENTO FAMILIAR PARA
CRIANÇAS E ADOLESCENTES
NO BRASIL**

ENID ROCHA ANDRADE DA SILVA¹

1. Técnica de Planejamento e Pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea).

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

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

Presidenta

LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

Diretor de Desenvolvimento Institucional

FERNANDO GAIGER SILVEIRA

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

LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

ARISTIDES MONTEIRO NETO

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

FERNANDA DE NEGRI

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

CARLOS HENRIQUE LEITE CORSEUIL

Diretor de Estudos Internacionais

FÁBIO VÉRAS SOARES

Chefe de Gabinete

ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

Coordenador-Geral de Imprensa e Comunicação Social

ANTONIO LASSANCE

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

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

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2023

Silva, Enid Rocha Andrade da

Avanços e desafios para a consolidação dos serviços de acolhimento familiar para crianças e adolescentes no Brasil / Enid Rocha Andrade da Silva. – Rio de Janeiro: IPEA, 2023.

30 p. : il. : gráfs. – (Texto para Discussão ; 2938).

Inclui Bibliografia

1. Crianças e Adolescentes. 2. Família Acolhedora. 3. Políticas Públicas. 4. Brasil I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. II. Título.

CDD 362.7320981

Ficha catalográfica elaborada por Ana Paula Fernandes Abreu CRB-7/4769.

Como citar:

SILVA, Enid Rocha Andrade da. **Avanços e desafios para a consolidação dos serviços de acolhimento familiar para crianças e adolescentes no Brasil.** Rio de Janeiro: Ipea, out. 2023. 30 p. (Texto para Discussão, n. 2938).

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2938-port>

JEL: B55; J13; L38; D02.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).

Acesse: <https://repositorio.ipea.gov.br/>.

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

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

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	6
2 A ENTRADA DAS FAMÍLIAS ACOLHEDORAS NA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO GOVERNO FEDERAL	6
3 A TRAJETÓRIA DE RECONFIGURAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL E FAMILIAR APÓS O PNCFC	12
4 APOIO ÀS FAMÍLIAS ACOLHEDORAS E INDICADORES DA QUALIDADE DE ATENDIMENTO DOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO FAMILIAR	21
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	26
REFERÊNCIAS	28

SINOPSE

Este artigo examina a trajetória dos serviços de acolhimento familiar no Brasil, desde sua entrada na seleta agenda de políticas públicas do governo federal, a partir da elaboração do Plano Nacional para a Convivência Familiar e Comunitária (2006), que trouxe, entre seus objetivos, o fomento e a implementação de programas de famílias acolhedoras como alternativa ao acolhimento institucional de crianças e adolescentes. A análise apresenta o percurso de reconfiguração dos serviços de acolhimento institucional (SAI) e familiar, a partir dos regramentos e normas instituídas no período de 2010 a 2022, que visaram incentivar o reordenamento dos serviços de acolhimento no país, de acordo com os princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Ao longo do artigo figuram avaliações de desempenho de alguns indicadores que medem a qualidade desses serviços no país. A análise da trajetória mostra avanços, mas destaca a necessidade de acelerar a expansão em todo o território nacional e melhorar a qualidade desses serviços no Brasil, para que se transformem, de fato, em alternativa ao acolhimento institucional de crianças e adolescentes no país.

Palavras-chave: crianças e adolescentes; família acolhedora; políticas públicas.

ABSTRACT

This article evaluates the trajectory of foster family care services in Brazil, since its entry into the federal government's select public policy agenda, from the elaboration of the National Plan for Living in Family and Community (2006) which brought, among its objectives, the promotion and implementation of foster family programs, as an alternative to institutional care for children and adolescents. The analysis presents the path of reconfiguration of institutional (SAI – serviços de acolhimento institucional) and family care services, based on the rules and norms established in the period from 2010 to 2022, which aimed to encourage the reorganization of care services in the country, in accordance with the principles of Child and Adolescent Statute (ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente). Throughout the article there are performance analyzes of some indicators that measure the quality of these services in the country. The analysis of the trajectory shows progress, but highlights the need to accelerate expansion throughout the national territory and improve the quality of these services in Brazil so that they become, in fact, an alternative to institutional care for children and adolescents in the country.

Keywords: child and adolescent; foster family; public policies.

1 INTRODUÇÃO

Em 2022, o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC) completou dezesseis anos, tempo suficiente para que os meninos e meninas que estavam institucionalizados naquele momento tenham se tornado adolescentes, jovens e adultos, e também para que as novas modalidades de acolhimento propostas, como as famílias acolhedoras, tivessem se consolidado como alternativa ao acolhimento institucional no país. Os dados mostram que é impossível não reconhecer os avanços dos serviços de acolhimento familiar (SAFs) no Brasil, país de tradição de atendimento institucional, historicamente reforçada pela desqualificação da população pobre e procedente das etnias não brancas. Porém, seus progressos acontecem em cenário de disputas de dois projetos políticos – com crenças, valores e visões de mundo diferentes. Um, dominante, que representa o paradigma da institucionalização, com estrada pavimentada e, portanto, mais fácil de se tráfegar. O outro, emergente, que representa o novo, cujo caminho está em construção, mas que surge como uma estrela que ilumina, trazendo uma nova mentalidade e ganhando força na agenda política.

A finalidade deste artigo é analisar os SAFs no Brasil, a partir da criação do PNCFC, que trouxe, entre seus objetivos, o fomento e a implementação de programas de famílias acolhedoras (PFAs), como alternativa ao acolhimento institucional de crianças e adolescentes. O texto está organizado em cinco breves seções, sendo a primeira esta introdução. Na seção 2 se descreve o processo de entrada das famílias acolhedoras na agenda de políticas públicas do governo federal, dialogando com o modelo de Kingdon (2011), que destaca o papel da *comunidade política* nessa conquista. A terceira seção investiga a trajetória de reconfiguração dos serviços de acolhimento institucional (SAIs) e familiar, a partir dos regramentos e normas instituídas após a elaboração do plano. A quarta, por sua vez, avalia o desempenho de alguns indicadores de apoio ao fortalecimento e à expansão, com qualidade, dos SAFs. E, como conclusão, a quinta parte traz as considerações finais.

2 A ENTRADA DAS FAMÍLIAS ACOLHEDORAS NA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO GOVERNO FEDERAL

Para compreender como se deu a entrada das famílias acolhedoras na agenda de políticas públicas do governo federal, o modelo analítico de Multiple Streams, de Kingdon (2011), é de muita utilidade. O autor procura entender por que algumas questões sociais se transformam em problemas políticos, chamando a atenção de políticos e gestores públicos, e conseguem ser incluídas na seleta agenda de ação pública. Para fundamentar seu

TEXTO para DISCUSSÃO

modelo, Kingdon distingue “questões” de “problemas políticos”. As “questões” são as situações socialmente percebidas que só adquirem o *status* de “problemas políticos” se os decisores forem convencidos de que é necessário encontrar soluções para elas. À luz do modelo de Kingdon, uma vez que as questões sociais são muitas e é difícil resolver todas elas, acontecimentos como as crises sociais e econômicas, bem como a realização de eventos sobre o tema e a elaboração de pesquisas e indicadores, ajudariam a chamar a atenção dos fazedores de políticas (*policy makers*) para determinadas questões ou temas.

Kingdon (2011) propõe que o processo de tomada de decisão nas políticas públicas poderia ser representado pela confluência de três grandes fluxos dinâmicos: o fluxo de problemas (*problem stream*), o fluxo de soluções (*policy stream*) e o fluxo político (*political stream*). Determinadas questões passam a fazer parte da agenda decisória quando os três fluxos decisórios (*streams*), que são relativamente independentes, entram em convergência. Essa confluência ocorre em momentos críticos, isto é, quando surgem janelas de oportunidade (*policy windows*) que favorecem a apresentação de propostas pelos empreendedores.

Ana Claudia Capella, ao discutir o modelo de Kingdon, destaca que

as circunstâncias que possibilitam a convergência dos fluxos – denominadas por Kingdon (2003, p. 165) como *policy windows* – são influenciadas, sobretudo, pelo fluxo de problemas (*problems stream*) e pelo fluxo político (*politics stream*). De acordo com o autor, uma oportunidade para a mudança surge quando um novo problema consegue atrair a atenção do governo (por meio de indicadores, eventos ou *feedback*), ou quando mudanças são introduzidas na dinâmica política (principalmente mudanças no clima nacional e mudanças dentro do governo). O fluxo de soluções (*policy stream*) não exerce influência direta sobre a agenda: as propostas, as alternativas e as soluções elaboradas nas comunidades (*policy communities*) chegam à agenda apenas quando problemas percebidos, ou demandas políticas, criam oportunidades para essas ideias (Capella, 2006, p. 30).

Nessa direção, as “comunidades políticas” (*policy communities*), compostas por uma gama de atores – pesquisadores, parlamentares, funcionários públicos, organismos internacionais e outros grupos de interesse, ocupam papel central no modelo de Kingdon. Essas comunidades, ao compartilharem da mesma preocupação em relação a determinado tema ou problema, oferecem soluções, narrativas, informações, dados e argumentos, e disseminam ideias em diferentes espaços da sociedade. Esse processo

possibilita que determinadas questões alcancem o radar dos fazedores de políticas, favorecendo que sejam tratadas como problemas sociais e não apenas como questões.

Esses breves apontamentos metodológicos, emprestados do modelo de Kingdon, nos ajudam a compreender melhor como e quais foram os processos e os atores que contribuíram para a entrada do tema do direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes na agenda de ação pública do governo federal. E, consequentemente, influenciaram a sua inclusão na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004, que culminou na necessidade de elaborar o PNCFC dois anos depois. Nesse período, a *comunidade política* formada em torno da defesa do direito à convivência familiar e comunitária era composta por atores públicos e privados. Este rol incluía gestores estaduais e municipais, pesquisadores, representantes de organismos internacionais e de organizações de defesa de direitos, que mantinham certa coesão em torno de determinadas ideias, que, por sua vez, alimentavam suas ações, entre elas:

- a urgência de mudar as práticas adotadas no atendimento de crianças e adolescentes em instituições de acolhimento;
- a prioridade da manutenção da criança na família de origem e na sua própria comunidade;
- a prevenção do abandono;
- o reordenamento das instituições, para torná-las mais acolhedoras e menores; e
- a garantia de que o acolhimento fosse, de fato, uma medida de proteção social caracterizada pela provisoriedade.¹

Em torno dessas “ideias-forças”, a comunidade política em defesa do direito à convivência familiar e comunitária promoveu várias ações que contribuíram muito para dar visibilidade a essa questão, como: produção de pesquisas e divulgação de indicadores que revelavam a precariedade das instituições que acolhiam crianças e adolescentes; realização de caravanas de visita aos “abrigos” com o propósito de averiguar e denunciar as situações de violação encontradas; produção de matérias em jornais e revistas de grande circulação, que chamavam a atenção para o drama social

1. A autora participou do movimento que, nesse período, buscava garantir o direito de convivência familiar e comunitária para crianças e adolescentes afastados de cuidados parentais vivendo em instituições de acolhimento. Foi, ainda, coordenadora do primeiro Levantamento Nacional dos Abrigos para Crianças e Adolescentes, realizado pelo Ipea e pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) entre 2002 e 2003, que resultou na publicação Silva (2004).

TEXTO para DISCUSSÃO

em que viviam as crianças por longo período institucionalizadas; e elaboração de propostas de políticas endereçadas aos gestores públicos e parlamentares.

Para Kingdon, o papel exercido pelas comunidades políticas é muito importante, mas não chega a ser decisivo para a entrada de determinada questão na agenda de ação pública. Em seu modelo, o reconhecimento de uma questão social como problema político irá depender da confluência do fluxo de problemas, quando dada questão passa a ser reconhecida como um problema, e do fluxo político, isto é, do momento em que o fluxo da política oferece uma janela de oportunidade, que pode ser uma troca de governo. Esse seria o período de maior probabilidade de emplacar uma proposta ou inserir uma pauta na agenda pública. As mudanças governamentais trariam, na visão de Kingdon, uma chance para que as propostas existentes no seio das comunidades políticas fossem acolhidas pelos fazedores de políticas que estariam em busca de soluções para as questões sociais.

Com efeito, em 2003, com a chegada ao poder de um novo governo, houve uma confluência de fluxos (fluxo de problema e fluxo político) que permitiu a abertura de uma janela de oportunidade para que a grave questão da não concretização do direito à convivência familiar de milhões de crianças e adolescentes fosse reconhecida como problema político, forçando fazedores de políticas a buscarem as soluções junto à comunidade política que militava em torno da defesa desse direito. Em 2004, quando o novo governo publicou a PNAS, incorporou os fundamentos do processo de reordenamento das instituições de acolhimento e o reconhecimento das famílias acolhedoras como alternativa ao acolhimento institucional.²

No mesmo ano em que foi instituída a PNAS, também foi criada, por decreto presidencial, a Comissão Nacional Intersetorial para a Promoção, Defesa e Garantia dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, com o objetivo de estabelecer as diretrizes políticas e um plano de ação nessa área. Na prática, esta comissão nada mais era do que a própria institucionalização da comunidade política que militava em defesa do direito à convivência familiar e comunitária e que, naquele momento, recebia a atribuição de desenhar a política pública da área. Em 2006 a comissão concluiu e apresentou o PNCFC.

2. Vários fatores concorreram para o aproveitamento dessa janela de oportunidade: a crescente produção de estudos e pesquisas sobre o tema; a criação de sistemas nacionais e internacionais de informações; o desenvolvimento de programas e metodologias alternativas ao abrigo institucional; a proliferação e crescente organização dos grupos de apoio à adoção; e o debate em torno do então projeto de lei sobre a Lei Nacional da Adoção.

A comissão nacional era constituída por representantes permanentes e convidados. Entre os permanentes encontravam-se as seguintes instituições: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Ministério da Educação; Ministério da Saúde; Ipea; Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência (Conade); Conanda; Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS); e a Associação Nacional dos Defensores Públicos da União. Como convidados participavam representantes dos seguintes fóruns e instituições: Frente Parlamentar de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente; Frente Parlamentar da Adoção; Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e da Juventude (ABMP); Fórum Colegiado Nacional dos Conselheiros Tutelares; Fórum Nacional dos Secretários de Assistência Social (Fonseas); Conselho dos Gestores Municipais e Assistência Social (Congemas); Fórum Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA); Associação Nacional dos Grupos de Apoio à Adoção (Angaad); e Rede Nacional de Instituições e Programas de Serviços de Ação Continuada (Renipac). Além disso, era facultado à comissão convidar técnicos, especialistas e representantes de outros órgãos governamentais ou de entidades da sociedade civil para o acompanhamento dos seus trabalhos. Nessa qualidade, cabe destacar a participação das especialistas Jane Valente (Unicamp), Roberto da Silva (USP) e Irene Rizzini (Iuperj).

Naqueles anos, o número de iniciativas de famílias acolhedoras no Brasil dava para ser contado nos dedos de uma única mão. As experiências mais conhecidas eram o programa Família Acolhedora, do Rio de Janeiro, criado em 1996 pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; o Serviço de Acolhimento e Proteção Especial à Criança e ao Adolescente (Sapeca), instituído em 1997 no município de Campinas (SP); o projeto Família de Apoio em Franca (SP), inaugurado em 1998, e o projeto Famílias de Apoio em São Bento do Sul (SC), iniciado em 2002. Esse pequeno conjunto de ações, implementado por corajosos profissionais que conheciam profundamente o solo em que pisavam, foi responsável por fazer os mais descrentes acreditarem que era possível conceber e disseminar a nova prática no Brasil. Na verdade, essas pessoas e instituições atuaram como idealizadores, formadores e coordenadores dos processos de implementação de SAFs no país.

No PNCFC, o tópico referente à implementação do PFA destacava, em primeiro lugar, a importância do diálogo com os gestores das iniciativas existentes a fim de aprender (e apreender) sobre seu desenho e financiamento e colher subsídios para estabelecer e definir os parâmetros básicos para a implementação dos novos serviços em nível nacional. O plano também confirmou que o lugar dos SAFs é a PNAS. Da mesma forma,

TEXTO para DISCUSSÃO

o documento previu a participação da sociedade na fiscalização e acompanhamento da execução da nova modalidade, e destacou a relevância de financiamento seguro e a realização de avaliação periódica para observar o cumprimento da legislação e dos parâmetros estabelecidos.

QUADRO 1

PNCFC: ações previstas para a implementação de famílias acolhedoras

Ações previstas	Prazo
1. Estimular a interlocução entre os PFAs existentes, visando o estabelecimento de parâmetros básicos de atendimento para subsidiar a implementação dos serviços.	Médio prazo
2. Implantar e implementar, no âmbito da assistência social, programas e serviços de famílias acolhedoras.	Médio prazo
3. Instrumentalizar os conselhos estaduais, municipais e distrital dos direitos da criança e do adolescente, os conselhos estaduais, distrital e municipais de assistência social, os conselhos tutelares e a Justiça da Infância e da Juventude, para o acompanhamento e fiscalização da implementação do PFA.	Médio prazo
4. Assegurar o financiamento nas três esferas de governo para a qualificação e implementação de PFAs.	Curto prazo
5. Monitorar e avaliar os PFAs, adequando-os à legislação em vigor, às diretrizes deste plano e aos parâmetros básicos estabelecidos para o atendimento.	Ação permanente

Fonte: Brasil (2006).

À publicação do plano, seguiram-se várias normativas para orientar o sentido do reordenamento dos serviços existentes e a expansão de novos programas de acolhimento. Entre os marcos mais importantes para a ampliação qualificada (criação de novos serviços) e o reordenamento dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes (adequação dos que já existem), este *Texto para Discussão* destaca os regramentos principais que marcaram a trajetória e a reconfiguração dos serviços de acolhimento: i) a promulgação da Lei nº 12.010/2009, que alterou o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), estabelecendo a preferência ao acolhimento familiar em relação ao institucional; ii) a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº 109/2009); iii) as Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes de 2009 (Resolução Conjunta CNAS/Conanda nº 1, de 18 de junho de 2009); iv) a portaria do reordenamento dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes (Resolução CNAS nº 23/2013); v) a portaria da regionalização dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes (Resolução CNAS nº 31/2013); vi) a Lei nº 13.257/2016, conhecida como Marco Legal da Primeira Infância; vii) a criação do Programa Criança Feliz em 2016; viii) a Portaria nº 223/2017, do MDS, que dispõe acerca da utilização dos recursos do cofinanciamento federal da Proteção Social Especial de Alta Complexidade para o repasse de subsídios financeiros às famílias acolhedoras

no âmbito do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; ix) a Celebração do Pacto Nacional da Primeira Infância entre os três poderes – Executivo, Judiciário e Legislativo e organizações da sociedade civil; e x) a portaria nº 59/2020, do Ministério da Cidadania, que trouxe orientações para o acolhimento no período da pandemia.

Todas essas normativas pavimentaram o caminho que foi, aos poucos, reconfigurando a oferta dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes, tanto na sua modalidade institucional quanto familiar. Mas até que ponto os resultados alcançados corresponderam aos objetivos almejados? As normas e regramentos lançados no período teriam sido bem-sucedidas nos termos de transformar os SAIs em entidades menores mais acolhedoras, e em ampliar o número dos PFAs para se constituírem, de fato, em alternativas preferenciais ao acolhimento institucional?

3 A TRAJETÓRIA DE RECONFIGURAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL E FAMILIAR APÓS O PNCFC

Esta seção analisa o itinerário do processo de reordenamento dos serviços de acolhimento, com destaque para a expansão dos serviços de famílias acolhedoras, em resposta aos regramentos e às normas publicadas no período. Os dados utilizados são aqueles produzidos pelos censos do Sistema Único de Assistência Social (Suas) relativos aos anos de 2012 a 2021. O ponto de partida da análise³ são as informações coletadas pelo levantamento nacional realizado em 2010 pelo MDS e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), que pesquisou todas as unidades da rede que executavam serviços de acolhimento⁴ naquele ano (Assis e Farias, 2013).

A tabela 1 traz o percurso de expansão dos serviços de acolhimento de 2010 a 2021, cujos dados confirmam que o acolhimento institucional ainda é predominante no Brasil. Em 2021 o Censo Suas⁵ contabilizou 2,8 mil SAIs e 463 SAFs. Os SAIs ofertavam 47,9 mil vagas e acolhiam 27,6 mil crianças e adolescentes, enquanto os SAFs contavam com 2,5 mil famílias cadastradas e acolhiam 1,9 mil crianças e adolescentes. A superioridade da modalidade institucional em comparação à familiar impressiona em todos os

3. Muitas das análises aqui contidas são baseadas em Licio (2021a), que, entre 2020 e 2021, realizou, a partir de demanda do Ministério da Cidadania, uma avaliação longitudinal sobre os serviços de acolhimento.

4. Os dados sobre famílias acolhedoras são mais precisos a partir de 2014, pois até 2013 as informações sobre essa modalidade eram coletadas nos questionários aplicados às gestões municipais e estaduais. Todavia, a partir de 2015 essa modalidade começou a ser investigada de maneira mais aprofundada no Censo Suas – Acolhimento e, de 2017 em diante, passou a contar com questionário próprio, o Censo Suas – Família Acolhedora.

5. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>.

TEXTO para DISCUSSÃO

quesitos da análise. O número de SAIs existentes era mais de seis vezes maior que o número de SAFs em 2021. Em média, estima-se que a capacidade de atendimento dos SAIs estava dezenove vezes maior que a capacidade de atendimento dos SAFs. Em relação aos acolhidos, para cada criança ou adolescente encaminhado a uma família acolhedora, existiam outros 14 sendo recebidos em instituições.

Todavia, a análise da trajetória dos serviços de acolhimento de 2010 a 2021 mostra que a expansão dos SAFs foi muito mais expressiva. Em números, os SAFs e as famílias cadastradas mais do que triplicaram no período, apresentando crescimento de 221,5% e 217%, respectivamente. Os SAIs aumentaram apenas 8,92%, e sua capacidade de atendimento decresceu em 8,83% no mesmo período. Em suma, enquanto o número de acolhidos nos PFAs aumentou em 104%, o índice nos serviços institucionais decresceu 26,04%.

É importante notar que a expansão no número de SAIs, observada no período, foi acompanhada pela redução na capacidade de atendimento dessa modalidade, indicando que os novos serviços criados já nasceram menores que aqueles do padrão anterior. Além disso, denota-se que os serviços existentes também se tornaram menores, em resposta à necessidade de atendimento em pequenos grupos, preconizada pelo ECA e pelo PNCFC.

TABELA 1

Brasil: evolução dos SAIs e SAFs após a elaboração do PNCFC (2010-2021)

Anos	Acolhimento institucional			Famílias acolhedoras		
	Total de SAIs	Capacidade de atendimento (vagas)	Número de acolhidos	Total de SAFs	Famílias cadastradas	Número de acolhidos
2010	2.624	52.587	37.362	144	791	932
2012	2.360	48.654	34.940	-	2.664	2.346
2013	2.464	48.845	34.014	-	1.364	1.390
2014	2.791	54.479	35.525	315	1.433	1.770
2015	2.821	52.829	33.200	133	2.008	962
2016	2.866	51.353	32.592	167	1.422	1.107
2017	2.834	49.111	31.769	272	1.342	3.316
2018	2.877	50.646	31.640	333	1.629	1.392
2019	2.826	48.153	30.702	381	1.479	1.637
2020	2.821	46.944	26.384	432	2.536	1.876
2021	2.858	47.945	27.634	463	2.508	1.902

(Continua)

(Continuação)

Anos	Acolhimento institucional			Famílias acolhedoras		
	Total de SAIs	Capacidade de atendimento (vagas)	Número de acolhidos	Total de SAFs	Famílias cadastradas	Número de acolhidos
Taxa de crescimento no período	8,92	-8,83	-26,04	221,53	217,07	104,08

Fonte: Assis e Farias (2013); Censo Suas – 2012 a 2021.

Elaboração da autora.

Obs.: Não foram coletados números relativos ao total de SAFs em 2012 e 2013. Já os dados coletados em 2014 não serão incorporados na análise, pois o levantamento foi realizado a partir de metodologia incompatível com os demais números da série.

A modalidade acolhimento familiar, por sua vez, apresentou crescimento percentual expressivo em todos os indicadores: número de serviços, de famílias cadastradas e de acolhidos. Dessa forma, pode-se argumentar que o aumento observado nos acolhimentos familiares não tenha sido suficiente para mudar a configuração dos serviços de acolhimento no país, que ainda é predominantemente institucional. Mas não se pode negar que o esforço realizado, tanto na ampliação dos SAFs como na redução dos SAIs, colheu resultados na direção desejada, isto é, na adequação da oferta aos parâmetros estabelecidos no plano. O desafio é, portanto, acelerar o processo de transformação da realidade.

Para melhor avaliar a resposta dos SAIs e face às normas editadas, nos gráficos 1 e 2 os dados sobre os serviços foram transformados em números-índices, considerando 2010 como igual a 1. No gráfico 1, relativo aos SAIs, nota-se que em 2014 há um pico de crescimento nos três indicadores – quantidade de serviços, de vagas e de acolhidos. No entanto, a partir desse ano, apenas o número de serviços cresce constantemente até 2021, enquanto o índice de vagas cai e permanece na tendência de queda até o final do período, quando a capacidade de atendimento atinge, praticamente, o mesmo patamar de 2012 (0,91). O índice de acolhidos é o indicador que mais decresce no período. A partir de 2014, cai de 0,95 para 0,82 em 2019, reduzindo mais ainda no período da pandemia (2020-2021), quando alcança 0,71.

Essa análise revela que os estímulos para o reordenamento, proporcionados pela Resolução CNAS nº 23/2013, foram efetivos e que a trajetória dos SAIs respondeu na direção dos objetivos pretendidos pela norma. O gráfico 1 mostra que, até 2014, a tendência era de crescimento desses serviços e que em 2015 acontece uma inflexão – uma mudança de direção –, com queda na capacidade de atendimento (vagas) e de acolhidos e diminuição na velocidade de crescimento do número de serviços institucionais.

TEXTO para DISCUSSÃO

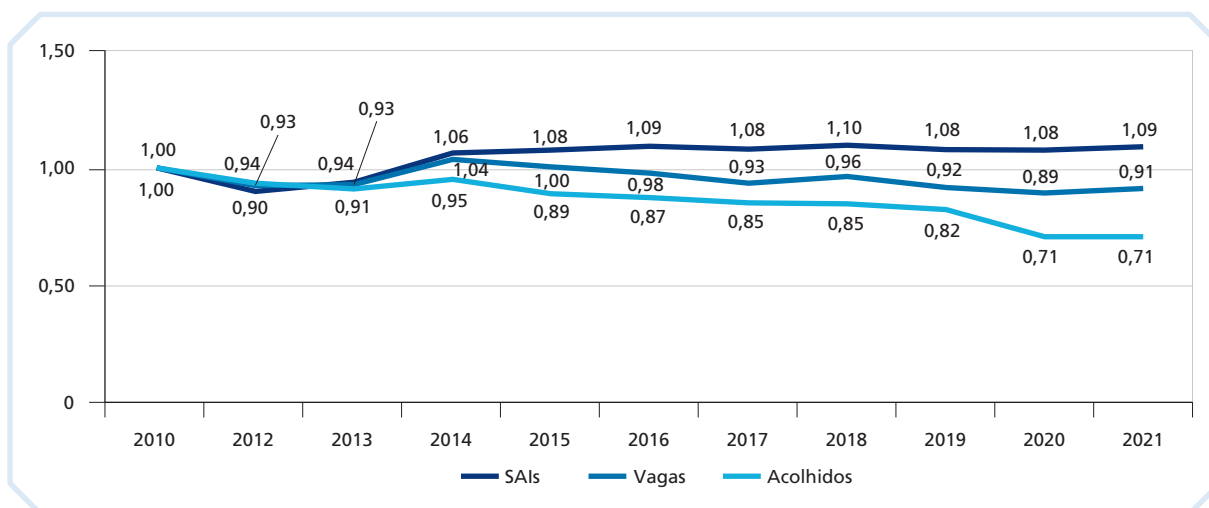
É importante lembrar que 2015 era o prazo para que os gestores municipais demonstrassem a implantação dos novos serviços, o início do reordenamento das instituições existentes e a elaboração do Plano de Acolhimento local.

Do cumprimento dessas etapas dependia a continuidade do repasse dos recursos federais. Para ter dimensão da importância das orientações e dos incentivos para concretizar os objetivos do PNCFC, basta imaginar que, na sua ausência, os SAIs seriam capazes de continuar a tendência de crescimento observada nos anos anteriores (de 2012 a 2014). Outro dado que demonstra a sensibilidade dessa área aos estímulos das normas foi a queda observada no número de acolhidos nos anos da pandemia, quando foram editados regramentos na direção da redução de crianças e adolescentes vivendo em instituições a fim de evitar a propagação do vírus SARS-CoV-2 entre os trabalhadores, as crianças e os adolescentes que viviam institucionalizados.

GRÁFICO 1

Brasil: evolução no índice de crescimento dos números de SAIs, de vagas e de acolhidos (2010-2021)

(Em %)¹



Fonte: Assis e Farias (2013); Censo Suas – 2012 a 2021.

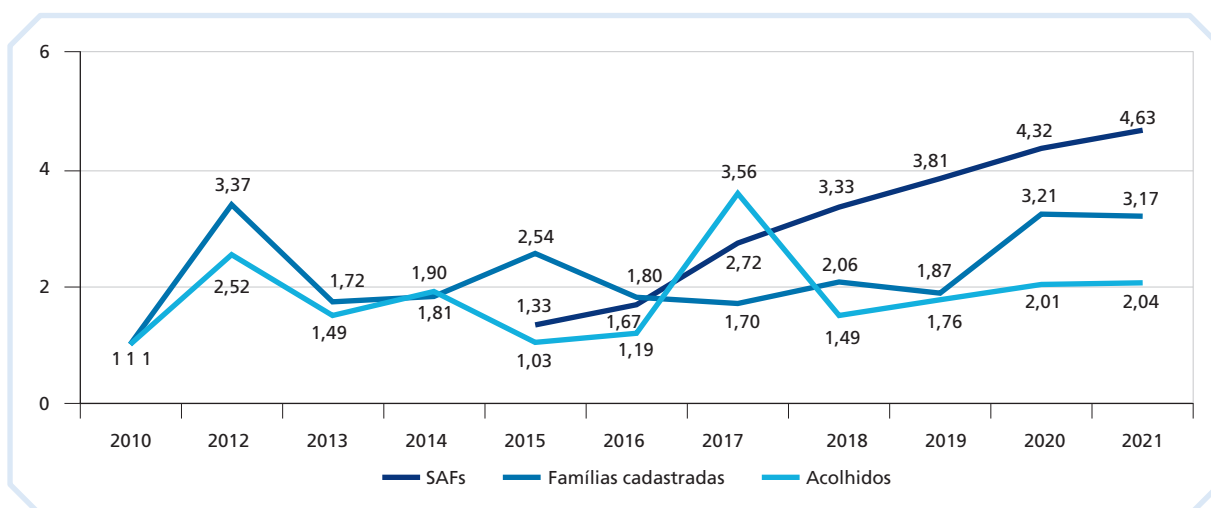
Nota: ¹ Valores de 2010 = 1.

O gráfico 2, a exemplo do anterior, ilustra as tendências nas trajetórias de crescimento dos SAFs. A primeira diferença a ser destacada entre os dois gráficos é que no primeiro, que trata de acolhimento institucional, as linhas tendenciais são mais consistentes e as respostas aos estímulos ao reordenamento são mais facilmente observáveis. Já as linhas tendenciais que ilustram o percurso dos PFAs de 2010 a 2021 são mais

erráticas, tornando mais desafiadora a sua análise. Além disso, não há informações sobre o número de serviços para os anos de 2012 e 2013. Já o dado de 315 serviços em 2014, que consta na tabela 1, foi coletado por meio de metodologia não compatível com a série, não sendo, portanto, incorporado à análise. Mesmo assim, é possível notar alguns movimentos que se sobressaem, revelando a direção da configuração dos acolhimentos familiares no período. Para facilitar a análise da trajetória dos SAFs entre 2010 e 2021, o quadro 2 subdivide esse longo período em quatro, de acordo com os principais movimentos identificados no gráfico 2.

GRÁFICO 2

Evolução do índice de crescimento dos números de famílias acolhedoras, de famílias cadastradas e de acolhidos (2010)



Fonte: Assis e Farias (2013); Censo Suas – 2012 a 2021.

Obs.: Não foram coletados números relativos ao total de SAFs em 2012 e 2013. Já os dados coletados em 2014 não serão incorporados na análise, pois o levantamento foi realizado a partir de metodologia incompatível com os demais números da série.

O primeiro refere-se aos anos de 2010 a 2012, quando se observa um pico nos índices de número de famílias cadastradas e de acolhidos. O ano de 2012 registrou o maior número de famílias cadastradas de toda a série: em números absolutos esse montante mais do que triplicou, passando de 791 em 2010 para 2.664 em 2012. Seguindo a mesma tendência, o número de acolhidos também sobe expressivamente. Atribui-se parte desse crescimento aos problemas na coleta dos dados, que nessa fase ainda não contava com questionário próprio para famílias acolhedoras. Mas não é possível descartar a hipótese de que esse primeiro grande impulso de expansão das famílias acolhedoras tenha sido motivado pelos três importantes regramentos que, em 2009, colocaram de forma definitiva o acolhimento familiar no rol de políticas públicas da

TEXTO para DISCUSSÃO

assistência social: a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº 109/2009), a Lei nº 12.010/2009, que alterou o ECA, e as orientações técnicas para os serviços de acolhimento de crianças e adolescentes (Brasil, 2009).

O segundo período é marcado pelas mudanças observadas nos anos de 2013 a 2015, quando as linhas tendenciais mostram queda expressiva no número de acolhidos e aumento significativo no número de famílias cadastradas, e quando o número de SAFs se encontra, em 2015, no seu menor patamar da série, com apenas 133 programas. É verdade que o número de famílias acolhedoras cresce, de forma significativa, entre 2014 e 2015, mas volta a cair abruptamente em 2016, sendo que o número de acolhidos encontra-se também, em 2015 e 2016, em um dos patamares mais baixos de todo o período analisado.

Foi justamente nesse período, mais precisamente a partir do último trimestre de 2013, que foi lançada a mais importante legislação: a portaria do reordenamento dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes (Resolução CNAS nº 23/2013), que visava a expansão qualificada da oferta de serviços de acolhimento, incluindo o incentivo à criação de PFAs. No entanto, pelo que se nota, os incentivos dessa norma foram apenas suficientes para provocar uma pequena onda de crescimento no número de famílias cadastradas, que logo se esvai, e os números de acolhidos permanecem baixos entre 2013, 2015 e em 2016, assim como os de SAFs em 2015 e 2016, quando acontece nova mudança na direção da expansão dos serviços.

Mais uma vez, pode-se atribuir esse desempenho a mudanças na coleta das informações da modalidade famílias acolhedoras, que, em 2015, passou a ser investigada pelo próprio Censo Suas e não mais pelos questionários aplicados às gestões municipais e estaduais. Contudo, esse aspecto, por si só, não dá conta de explicar tendências tão expressivas, que continuam mesmo após a alteração na forma de coleta. Dessa maneira, é prudente considerar também a possibilidade de os estímulos para o reordenamento dos serviços de acolhimento, que foram tão efetivos para redirecionar os serviços institucionais, não terem sido eficientes para imprimir um processo sustentável de expansão das famílias acolhedoras.

Pelo menos dois fatores podem ser levantados, como hipótese, para terem contribuído de forma negativa para o desempenho da expansão dos PFAs nessa fase. O primeiro refere-se à necessidade de os gestores locais, em curto tempo, contratarem e capacitarem novas equipes para a expansão dessa modalidade, que ainda era considerada nova (estranha) na rede de acolhimento. A formação de novas equipes demanda

mais recursos e tempo de aprendizagem. Sobretudo, por tratar-se de nova “política”, há sempre um período de embate entre o que é novo e o que já existe. O segundo fator alude à orientação da norma para que o acolhimento em famílias acolhedoras priorizasse as crianças de zero a três anos, que representam, em média, apenas cerca de 20% do total de acolhidos no país. Essa reduzida participação pode ter influenciado o planejamento dos municípios, que destinaram um lugar menor na rede de atendimento para os PFAs.

O terceiro período chama atenção para os anos de 2016 a 2019, quando os dados indicam a retomada da expansão dos SAFs no Brasil, de forma menos errática. Alguns movimentos bruscos, como aquele que ocorre na evolução do número de acolhidos em 2017, cujo índice triplica de 1,19 em 2016 para 3,56 em 2017, podem também estar relacionados às variações na forma de coleta dos dados. Nesse período, houve duas modificações nos levantamentos sobre o serviço de famílias acolhedoras. A primeira, quando se migrou a coleta de dados do questionário voltado para as gestões estaduais e municipais para o de serviços de acolhimento, cuja coleta inicial foi feita em 2016. No ano seguinte, em 2017, houve outra alteração, com a coleta sendo realizada por meio de um questionário específico. No entanto, nossa principal hipótese para a expansão dos serviços é a mudança governamental em torno do financiamento dos serviços. Como se nota, o saldo desses anos é positivo e sua trajetória é de ascensão das famílias acolhedoras. Esse período foi marcado pela promulgação, em 2016, do Marco Legal da Primeira Infância, que trouxe princípios, diretrizes e metas para a proteção integral da criança até os seis anos de idade.

Em relação aos SAFs, essa lei determina que crianças na primeira infância devem ser recebidas, prioritariamente, em PFAs e destaca também a necessidade de previsão financeira e de contratação de equipes para organizar o acolhimento em residências de famílias selecionadas. Nesse mesmo ano foi criado o Programa Criança Feliz, que, entre seus objetivos, previa qualificar os cuidados nos serviços de acolhimento, reiterando a prioridade no acolhimento por famílias para crianças na primeira infância.

Os anos de 2016 a 2019 foram marcados, ainda, pela publicação da Portaria nº 223/2017, do MDS, que autorizou e estabeleceu os requisitos para a utilização dos recursos do cofinanciamento federal da Proteção Social Especial de Alta Complexidade no repasse de subsídios financeiros às famílias acolhedoras. Essa medida, provavelmente, foi a principal responsável pela triplicação do número de acolhidos por famílias entre 2016 e 2017, que passou de 1.107 para 3.316.

TEXTO para DISCUSSÃO

Mais adiante, em 2019, foi celebrado o Pacto Nacional pela Primeira Infância (PNPI), assinado pelos três poderes – Executivo, Judiciário e Legislativo – e organizações da sociedade civil, com o objetivo principal de tornar o sistema de justiça mais alinhado ao Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016), que prioriza o acolhimento familiar. Esses vários regramentos lançados entre 2016 e 2019 influenciaram a evolução crescente dos SAFs no país.

QUADRO 2

Principais momentos da trajetória dos SAFs no Brasil

Período	Detalhamento	Interface com normas, políticas e regramentos
2010 a 2012	Pico de crescimento em número de famílias cadastradas e acolhidos.	<ul style="list-style-type: none"> Respostas aos três regramentos instituídos em 2009: Resolução CNAS nº 109/2009; Resolução Conjunta CNAS/Conanda nº 1; e Lei nº 12.010/2009. Problemas na coleta das informações.
2013 a 2015	Período de declínio no número de acolhidos e famílias acolhedoras. Este último mostra um pico de crescimento em 2014 e atinge seu menor número posteriormente, em 2015.	<ul style="list-style-type: none"> Não resposta aos incentivos da Resolução CNAS nº 23/2013. Problemas na coleta das informações.
2016 a 2019	Crescimento consistente no número de SAFs. Pico no número de acolhidos em 2017.	<ul style="list-style-type: none"> Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016). Portaria nº 223/2017 (subsídios para famílias acolhedoras). Programa Criança Feliz (2016). PNPI (2019).
2020 a 2021	Pico de aumento no número de famílias cadastradas, alta expressiva no número de serviços e menor crescimento no número de acolhidos.	<ul style="list-style-type: none"> Portaria nº 59/2020, do Ministério da Cidadania – Orientação do acolhimento no período da pandemia, enfatizando que o acolhimento mais adequado seria por famílias acolhedoras.

Elaboração da autora.

Finalmente, o quarto e último período refere-se aos anos da pandemia, 2020 e 2021, quando o acolhimento familiar se tornou uma das medidas indicadas para a garantia de proteção de crianças e adolescentes em serviços de acolhimento contra a transmissão do vírus SARS-CoV-2. A Portaria nº 59/2020, do Ministério da Cidadania, trouxe várias orientações para reduzir o número de acolhidos nos abrigos institucionais e recomendava aos gestores locais, entre outras medidas, que ampliassem o acolhimento em famílias acolhedoras, para reduzir a exposição das crianças e adolescentes

aos riscos de transmissibilidade do coronavírus. Como resultado, em 2020, o número de famílias cadastradas quase duplicou em relação a 2019: o índice passou de 1,87 para 3,21, prosseguindo nesse patamar até 2021, quando tem ligeira variação para 3,17. A quantidade de SAFs e o número de acolhidos também aumentaram na pandemia, porém não na mesma proporção do aumento verificado nas famílias cadastradas.

Da análise acima, depreende-se que a expansão dos SAFs de 2010 a 2021 teve maior impulso a partir do início da implementação da política de proteção da primeira infância, da possibilidade de utilização dos recursos do cofinanciamento federal para pagamento de subsídios financeiros às famílias acolhedoras e, mais recentemente, das orientações lançadas no período da pandemia. As medidas implementadas entre 2013 e 2015 não foram muito assertivas para acelerar o crescimento de SAFs, tanto quanto conseguiram redirecionar a adequação dos abrigos institucionais.

Em relação ao efeito do financiamento federal na expansão dos serviços, Mesquita, Paiva e Jaccoud (2020), analisando os instrumentos financeiros de coordenação do Suas, destacam a importância da construção de um novo padrão de financiamento para a implantação de um sistema descentralizado sob gestão nacional na política de assistência social. De acordo com as autoras, a principal inovação do novo padrão de financiamento

(...) reside na associação dos repasses regulares federais à finalidade, potencializando-os como efetivo instrumento de coordenação intergovernamental. Os pisos buscaram reorientar a oferta e a gestão em conformidade com os objetivos da política nacional. Sua implantação abarcou mudanças significativas também nos critérios de partilha dos recursos federais destinados às transferências para estados e municípios. Com efeito, tais repasses atuaram como incentivos aos níveis subnacionais para implantar/manter serviços e programas em conformidade com parâmetros pactuados no âmbito federal; ou ainda podem perseguir o objetivo de aprimorar a gestão, seja de um programa específico – caso do IGD – ou do próprio sistema – IGD-Suas (Mesquita, Paiva e Jaccoud, 2020, p. 191 e 192).

Detalha-se, a seguir, a título de lições aprendidas, os aspectos, introduzidos a partir de 2016, que podem ter contribuído para evolução positiva dos SAFs.

- 1) O primeiro deles é a permissão para a utilização de recursos do cofinanciamento federal para o pagamento de subsídios às famílias acolhedoras. Essa medida, concedida a partir de 2016, é, antes de tudo, o reconhecimento da política de assistência social de que as famílias voluntárias executam serviços de

TEXTO para DISCUSSÃO

caráter público e que, portanto, podem receber recursos públicos, e de que realizam um trabalho fundamental no acolhimento de crianças em parceria com a administração pública. Além disso, o aumento do número de acolhidos após a edição dessa norma é uma indicação de que os benefícios financeiros são importantes para o fortalecimento dessa política.

- 2) A articulação entre os poderes Executivo e Judiciário prevista no âmbito das políticas de proteção à primeira infância também ajuda a explicar o melhor desempenho dos indicadores do acolhimento familiar após 2016. O Marco Legal e o Pacto Nacional pela Primeira Infância têm em comum um chamamento mais dirigido à integração entre os poderes Executivo e Judiciário. O governo federal criou até um programa específico – Criança Feliz – que previa a visita de equipes aos lares com crianças em situação de vulnerabilidade e às instituições de acolhimento para, sempre que possível, realocar as crianças para famílias acolhedoras. O sistema Judiciário passou a realizar eventos de capacitação com participação de membros do Executivo a fim de aprender mais a respeito das políticas e necessidades da infância e sobre a importância da atuação conjunta.
- 3) A resposta dos serviços de acolhimento dada durante a pandemia demonstrou que as famílias acolhedoras não podem ser negligenciadas no rol das políticas de atendimento da assistência social, pois mostraram que são responsivas, sobretudo em situações emergenciais.

4 APOIO ÀS FAMÍLIAS ACOLHEDORAS E INDICADORES DA QUALIDADE DE ATENDIMENTO DOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO FAMILIAR

A tabela 2 indica a proporção de serviços que repassam subsídios às famílias acolhedoras e a média dos valores repassados no Brasil e entre as grandes regiões. Mas, antes de analisar as informações sobre os subsídios trazidas nessa tabela, é importante fazer um breve destaque para os dados da primeira coluna, que apontam a enorme desigualdade na distribuição da oferta do acolhimento familiar entre as grandes regiões do país. Em 2021 existiam 462 SAFs no Brasil – desses, quase metade (221 ou 47%) concentrava-se na região Sul e outros 30% (154 serviços) estavam na região Sudeste. Ou seja, quase 80% dos SAFs estão em municípios do Sul e do Sudeste e apenas 20% distribuem-se entre as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Este panorama demonstra a necessidade de ações mais direcionadas para expandir os SAFs nessas localidades.

A respeito do repasse de subsídios para famílias acolhedoras, é preciso promover estudos mais aprofundados para concluir sobre seu real papel para a captação de novas famílias e para o aumento no número de acolhidos. Em pesquisa qualitativa junto às famílias acolhedoras voluntárias, Cardoso (2019, p. 87) constatou que o subsídio financeiro se constitui em mais uma retaguarda importante para o acolhimento familiar, mas não foi apontado pelas famílias como condição primordial na decisão de acolher. Todavia, em alguns países, como a França e a Espanha, com o objetivo de melhorar a qualidade do acolhimento por meio da maior dedicação e capacitação das famílias, estas são tratadas como profissionais, tendo direito, inclusive, às garantias trabalhistas e previdenciárias.

Na França o (a) “acolhedor (a)”, chamado (a) de “assistente familiar” tem o *status* de funcionário (a) do departamento⁶, que é uma divisão geográfica administrativa que guarda alguma semelhança, em formato, com uma microrregião ou município no Brasil. O acolhedor (a) também pode ser empregado (a) de uma associação de assistência à infância, como uma entidade sem fins lucrativos no Brasil. É remunerado (a) de acordo com o número de crianças e a duração do atendimento, sendo que a remuneração mínima de um filho deve ser, pelo menos, equivalente ao salário-mínimo mensal (€ 1.747,20). Dessa remuneração são deduzidas as contribuições para o seguro social e acrescentado um subsídio de manutenção. Da mesma maneira, são previstos adicionais relacionados a dificuldades especiais das crianças acolhidas.⁷

Delgado *et al.* (2015) analisaram a satisfação dos acolhedores nos PFAs em Portugal e na Espanha e, no tocante ao auxílio financeiro, os autores identificaram que na Espanha os acolhedores estavam mais contentes com o apoio econômico que recebiam. De acordo com os estudiosos, “neste domínio, a agilidade dos processos e a pontualidade na prestação dos apoios contribui para a satisfação com o acolhimento, assim como o montante desses pagamentos” (Delgado *et al.*, 2015, p. 847). No entanto, os autores asseveram que o auxílio financeiro é tanto mais importante quanto menor for o rendimento familiar da família acolhedora. Além disso, as famílias acolhedoras com mais dificuldades econômicas e, por sua vez, mais dependentes dos apoios para conseguirem manter o acolhimento, podem mostrar maiores descontentamentos quanto à pontualidade e o tamanho do incentivo econômico.

6. Em francês, *département*.

7. Disponível em: <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F1260>. Acesso em: 12 out. 2023.

TEXTO para DISCUSSÃO

No Brasil, em 2021, apenas cerca de 4% dos SAFs repassavam subsídios financeiros para as famílias, e entre estes a maior parte estava nas regiões Norte e Nordeste. Mais da metade dos serviços (54,8%) repassava subsídios equivalentes ao salário-mínimo vigente em 2021, da ordem de R\$ 1.100,00, cerca de 20% repassavam valores de R\$ 550,00 a R\$ 1.099,00, inferiores ao salário-mínimo, e 8% mantinham repasses inferiores a meio salário-mínimo. Perto de 10% dos serviços repassavam subsídios superiores ao valor do salário-mínimo vigente em 2021. Esses dados demonstram que o valor médio repassado costuma ser de um salário-mínimo por criança acolhida, para compensar as despesas da família com o atendimento às necessidades dos acolhidos.

TABELA 2

Brasil: valor do subsídio repassado pelos SAFs às famílias acolhedoras (2021)

Regiões	Total de serviços	Quantos não repassam (%)	Percentual (%) de repasse menor que R\$ 550,00	Percentual (%) de repasse de R\$ 550,00 a R\$ 1.099,00	Percentual (%) de repasse de R\$ 1.100,00	Percentual (%) de repasse maior que R\$ 1.100,00
Norte	17	11,8	17,6	29,4	29,4	11,8
Nordeste	47	10,6	25,5	23,4	38,3	0
Sudeste	154	3,9	9,7	31,8	44,8	7,8
Sul	221	1,8	2,3	13,6	67,4	13,6
Centro-Oeste	23	0	8,7	21,7	52,2	17,4
Brasil	462	3,7	8,0	21,6	54,8	10,4

Fonte: Censo Suas – Família Acolhedora, 2021. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip_datain/ckfinder/userfiles/files/7%20-%20FAMILIA%20ACOLHEDORA.zip.
Elaboração da autora.

Outra condição fundamental para a expansão dos SAFs no país é a capacidade da equipe técnica em ofertar programas de capacitação inicial e continuada para as famílias acolhedoras. Especialistas mostram que as famílias precisam aprimorar habilidades que, muitas vezes, ainda não fazem parte do seu repertório. Entre os tópicos da capacitação encontram-se temas importantes, como ajudar as famílias a desenvolverem estratégias para lidar com as questões do vínculo, apelo, ruptura, perdas, separações e ambiente de acolhida.

O Caderno 4 do *Guia de acolhimento familiar* (BRASIL, 2021b) sugere um mínimo de vinte horas para a formação inicial das famílias candidatas e a continuidade da formação para as famílias já habilitadas. No entanto, essa ainda não é a realidade no país. A tabela 3 traz a média da carga horária de capacitação de famílias acolhedoras em 2021. No Brasil, apenas 22,4% dos SAFs ofertam de nove a vinte horas de capacitação.

Há expressiva desigualdade regional na capacidade de os serviços ofertarem programas de capacitação. A região Centro-Oeste desponta como aquela que apresenta as maiores médias de carga horária de capacitação: 45,8% dos SAFs ofertam nove horas de capacitação ou mais. Em segundo lugar está a região Nordeste, seguida das regiões Sul e Sudeste. Por último, é importante registrar que existem 17,3% de serviços de acolhimento no país que não ofertam serviços de capacitação para formação das famílias acolhedoras.

TABELA 3

Brasil: carga horária média de capacitação de famílias acolhedoras (2021)
(Em %)

Regiões	Zero	1 a 8h	9 a 20h	20 a 40h	Mais de 40h
Brasil	17,3	19,7	22,4	14,0	0,7
Norte	52,9	17,6	23,6	5,4	0
Centro-Oeste	8,3	29,2	45,8	33,3	0
Nordeste	6,5	39,1	41,3	13,0	0
Sudeste	18,2	40,3	35,7	5,2	0,6
Sul	17,2	37,7	35,8	8,4	0,9

Fonte: Censo Suas – Família Acolhedora, 2021.

Finalmente, as informações trazidas pela tabela 4 mostram, para o Brasil e para as grandes regiões, quais foram as atividades promovidas sistematicamente pelos SAFs, em 2021, para implementar, ampliar e fortalecer essa modalidade de acolhimento. Em primeiro lugar, chama-se atenção para o dado de que apenas 19,2% dos serviços realizam, sistematicamente, o conjunto de todas as atividades elencadas na tabela e apenas 4,4% não promovem nenhuma das atividades listadas. É digno de destaque, também, o percentual ainda baixo em âmbito nacional da proporção dos serviços que efetuam atividades de promoção dos direitos sociais para crianças e adolescentes acolhidos em famílias acolhedoras. No país, apenas 63,8% dos SAFs fazem estudos diagnósticos antes da inclusão de crianças e adolescentes na família acolhedora e 62,7% preparam as crianças para a entrada nas famílias acolhedoras.

TEXTO para DISCUSSÃO

TABELA 4

Brasil: atividades promovidas sistematicamente pelos SAFs (2021)

(Em %)

Atividades de divulgação e mobilização	Norte	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Brasil
Atividades de mobilização, tais como anúncios, panfletos, entre outros	76,0	82,6	80,5	76,3	78,4
Palestras ou oficinas – atividades	56,0	82,6	61,7	54,9	60,5
Atividades de capacitação e preparação das famílias candidatas	Norte	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Brasil
Seleção e preparação das famílias candidatas	72,0	89,1	83,1	84,2	83,2
Capacitação das famílias – atividades promovidas sistematicamente	84,0	87,0	81,8	83,7	82,3
Atividades para a família de origem ou ampliada	Norte	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Brasil
Viabilização de encontro com a família de origem quando autorizado	80,0	87,0	80,5	81,4	81,2
Identificação da família extensa ou ampliada	72,0	89,1	79,2	83,7	81,4
Construção de um plano de acompanhamento da família de origem	60,0	87,0	71,4	68,8	70,5
Atendimento psicossocial individualizado da família de origem	72,0	87,0	72,7	74,9	74,9
Reuniões em grupo com as famílias de origem	52,0	67,4	37,7	34,0	40,4
Visitas domiciliares – atividades	84,0	93,5	89,0	89,8	89,3
Encaminhamento para a rede (socioassistencial ou setorial)	84,0	91,3	83,1	84,7	84,5
Atividades de promoção dos direitos sociais para crianças e adolescentes	Norte	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Brasil
Estudo diagnóstico das crianças ou adolescentes para inclusão no serviço	68,0	82,6	64,3	60,0	63,8
Encaminhamento para a emissão de documentos	84,0	87,0	77,3	72,1	75,3
Preparação da criança ou adolescente para entrada no serviço	48,0	69,6	65,6	61,4	62,7
Atendimento psicossocial individualizado da criança ou adolescente	88,0	91,3	81,8	83,3	83,2
Acompanhamento escolar	76,0	78,3	74,7	85,6	80,1
Acompanhamento na saúde	72,0	80,4	76,0	85,6	80,3

(Continua)

(Continuação)

Atividades para a família acolhedora	Norte	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Brasil
Construção de um plano de acompanhamento da família acolhedora	72,0	89,1	78,6	71,2	75,5
Atendimento psicossocial individualizado da família acolhedora	84,0	89,1	77,9	80,9	80,3
Reuniões em grupo com as famílias acolhedoras	80,0	73,9	60,4	60,0	62,4
Aproximação supervisionada entre a criança ou adolescente e família acolhedora	72,0	89,1	68,2	73,5	72,7
Atividades de elaboração e envio de relatórios técnicos	Norte	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Brasil
Elaboração de relatórios técnicos	88,0	91,3	87,7	87,9	87,8
Envio de relatório semestral para o Judiciário	84,0	87,0	81,8	83,7	83,0
Outras atividades de aprimoramento do trabalho da equipe	Norte	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Brasil
Estudo de caso pela equipe do serviço	84,0	84,8	83,1	78,6	80,8
Discussão de casos com outros profissionais da rede	88,0	93,5	82,5	85,6	84,7
Realização de todas as atividades acima	24,0	39,1	18,2	14,9	19,2
Não realização das atividades acima	4,0	4,3	5,8	3,3	4,4

Fonte: Censo Suas – Família Acolhedora, 2021.

Elaboração da autora.

Entre as atividades mais realizadas, destacam-se: a seleção e preparação das famílias candidatas (83,2%); as visitas domiciliares às famílias de origem ou ampliadas (89,3%); o encaminhamento para a rede socioassistencial (84,5%); a elaboração de relatórios técnicos (87,8%); e as discussões de casos com outros profissionais da rede (84,7%). As diferenças entre as regiões não são muito acentuadas, mas, em média, a região Centro-Oeste é a que mostra as mais elevadas proporções. Desta forma, os dados ressaltam que, além de ampliar a oferta, é necessário qualificá-la.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ano de 2003 se singularizou pelo reconhecimento da necessidade de tratar o direito à convivência familiar e comunitária como uma questão de Estado. Apesar de a não concretização desse direito ser um problema que historicamente castigava milhares de crianças e adolescentes, a preocupação ficava restrita a pequenos círculos e nunca tinha alcançado a dimensão atribuída a partir daquele momento. Em 2004, esse tema

TEXTO para DISCUSSÃO

foi incorporado à agenda de políticas públicas. Tal avanço deveu-se principalmente ao papel da *comunidade política*, responsável por militar na defesa do direito à convivência familiar e comunitária. Esses atores souberam aproveitar a janela de oportunidade que se abriu na troca de governo e foram capazes de oferecer as soluções políticas a esse grave problema que predominava entre os meninos e meninas que viviam nas instituições de acolhimento.

O balanço das ações empreendidas após a elaboração do PNCFC para alavancar o processo de reordenamento dos serviços de acolhimento permite concluir que foram bem-sucedidas para promover a adequação dos SAIs que vinham, desde 2010, em trajetória de aumento no número de serviços, de vagas e de acolhidos. Os regramentos que fundamentaram o processo de reordenamento, a partir de 2013, foram capazes de inverter o percurso de crescimento dessas instituições e de incentivar sua adequação tornando-as mais adequadas para o atendimento em pequenos grupos.

Essas mesmas normas não foram tão efetivas para incentivar a expansão dos SAFs, que apresentaram trajetória errática e de baixo crescimento até 2016. Após esse ano, com as várias normativas vinculadas à primeira infância e a norma que autorizou a utilização do repasse federal para o pagamento de subsídios para as famílias voluntárias, é que essa modalidade começou a apresentar trajetória mais consistente de expansão. As medidas implementadas após 2016 promoveram, ademais, maior articulação dos órgãos do Executivo com o Judiciário, que vem sendo mais sensibilizado e envolvido, a partir da celebração do Pacto Nacional pela Primeira Infância em 2019. As medidas tomadas durante os anos da pandemia também serviram de estímulo para fazer avançar o número de famílias acolhedoras no país, mostrando que são responsivas ao chamado público e muito importantes em situações emergenciais.

Para expandir e melhorar a qualidade dos SAFs no Brasil são necessárias ações de apoio como recursos para o repasse de subsídios às famílias acolhedoras e para a formação de famílias e equipes técnicas. Os dados mostraram que o valor médio destinado às famílias costuma ser de um salário-mínimo por criança acolhida, pago por mais da metade dos SAFs no país. Da mesma forma, ainda que se considere importante a disponibilidade de equipes técnicas para capacitar e preparar as famílias habilitadas para o acolhimento, os dados analisados indicaram que apenas cerca de 20% dos SAFs conseguem promover capacitação com carga horária média de até vinte horas por família.

Dificuldades existem, mas não são intransponíveis. É necessário que todos os órgãos e atores envolvidos com a proteção integral de crianças e adolescentes conheçam

em profundidade os SAFs e seus benefícios para crianças e adolescentes privados dos cuidados parentais. É muito importante nesse momento aproveitar a mobilização que acontece no sistema Judiciário em torno das causas da primeira infância e entre os movimentos sociais que apoiam o direito à convivência familiar e comunitária para romper com velhos paradigmas e expandir os PFA.

Por fim, este artigo é um convite para outras análises que busquem aprofundar o conhecimento sobre os principais fatores que podem contribuir para a expansão dos SAFs. Os dados aqui apresentados colaboram para compreender alguns movimentos dos serviços de acolhimento ao longo do tempo, mas para termos conclusões mais robustas seria muito importante complementá-los com outras evidências, como entrevistas com gestores e trabalhadores do Suas para aprofundar as explicações e expandir nossos achados e avaliações.

REFERÊNCIAS

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

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**: PNAS 2004. Brasília: SNAS, 2005a.

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

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. Brasília: MDS, 2006.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações técnicas**: serviços de acolhimento para crianças e adolescentes. Brasília: MDS, 2009. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes-tecnicas-servicos-de-acolhimento.pdf.

_____. Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 46, p. 1, 9 mar. 2016a. Seção 1.

TEXTO para DISCUSSÃO

_____. Câmara dos Deputados. Centro de Estudos e Debates Estratégicos. **Primeira infância**: avanços do marco legal da primeira infância. Brasília: Segraf, 2016b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria nº 223, de 8 de junho de 2017. Dispõe acerca da utilização dos recursos do cofinanciamento federal da Proteção Social Especial de Alta Complexidade para o repasse de subsídios financeiros às famílias acolhedoras no âmbito do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 88, 14 jun. 2017. Seção 1.

_____. Ministério da Cidadania. Decreto nº 39.867, de 31 de maio de 2019. Institui o Programa Criança Feliz Brasileira e cria seu Comitê Gestor no âmbito do Distrito Federal. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, n. 103, p. 3, 3 jun. 2019.

_____. Ministério da Cidadania. Portaria nº 59, de 22 de abril de 2020. Aprova orientações e recomendações gerais aos gestores e trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social – Suas dos estados, municípios e Distrito Federal quanto ao atendimento nos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes no contexto de emergência em saúde pública decorrente do novo coronavírus, covid-19. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 145, 24 abr. 2020. Seção 1.

_____. Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério da Cidadania. **Guia de acolhimento familiar**: o serviço de acolhimento em família acolhedora. Brasília: SNAS, 2021a.

_____. Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério da Cidadania. **Guia de acolhimento familiar**: mobilização, seleção e formação das famílias acolhedoras. Brasília: SNAS, 2021b.

CABRAL, C. (Org.). **Acolhimento familiar**: experiências e perspectivas. Rio de Janeiro: Booklink, 2004.

CAPELLA, A. C. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)**, São Paulo, n. 61, p. 25-52, 2006. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/291/279>.

CARDOSO, L. M. N. **O abrigo, a criança e a família**: caminhos da reinserção familiar. 2019. 316p. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Família na Sociedade Contemporânea, Universidade Católica do Salvador, Salvador, 2019.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça. **Pacto Nacional pela Primeira Infância**. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/Pacto-Nacional-pela-Primeira-Infancia_2020-09-01_WEB.pdf.

DELGADO, P. et al. Acolhimento Familiar em Portugal e Espanha: uma investigação comparada sobre a satisfação dos acolhedores. *In: Psicologia: reflexão e crítica*, Porto Alegre, v. 28, n. 4, p. 840-849, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/prc/a/4W9Rbj5XZ3HHPLswDYjH86t/?format=pdf&lang=pt>.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2nd ed. Boston: Longman, 2011.

LICIO, E. et al. **Filhos “cuidados” pelo Estado**: o que nos informa o relatório do Ipea sobre o reordenamento dos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes. Brasília: Ipea, 2021a. (Nota Técnica n. 91). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10441>.

_____. **Reordenamento dos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes e implementação de novas modalidades**: família acolhedora e repúblicas (2010-2018). Brasília: Ipea, 2021b. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10585/1/RI_Reordenamento.pdf. Acesso em: 29 out. 2022.

MESQUITA, A. C. S.; PAIVA, A. B.; JACCOUD, L. Instrumentos financeiros de coordenação no Suas. *In: Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras*. Brasília: Ipea, 2020. p. 183-213.

SILVA, E. R. A. (Org.). **O direito à convivência familiar e comunitária**: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil. Brasília: Ipea/Conanda, 2004. 416 p.

SILVA, E. R. A. A trajetória dos serviços de acolhimento familiar no Brasil: avanços e desafios. *In: Revista Vesta*, Curitiba, n. 5, p. 43-64, mar. 2023.

VALENTE, J. Acolhimento familiar: validando e atribuindo sentido às leis protetivas. *In: Serviço Social & Sociedade [online]*, n. 111, p. 576-598, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-66282012000300010>. Acesso em: 10 nov. 2022.

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Revisão

Bruna Neves de Souza da Cruz

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Crislayne Andrade de Araújo

Elaine Oliveira Couto

Luciana Bastos Dias

Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos

Vivian Barros Volotão Santos

Deborah Baldino Marte (estagiária)

Maria Eduarda Mendes Laguardia (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Leonardo Simão Lago Alvite

Matheus Manhoni de Paula Alves

Mayara Barros da Mota

Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico

Aline Cristine Torres da Silva Martins

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro
por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria
ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO

