



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

PANORAMA NACIONAL DO SERVIÇO DE ACOLHIMENTO

**CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
COMISSÃO DA INFÂNCIA, JUVENTUDE E EDUCAÇÃO**

**DIAGNÓSTICO SOBRE A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA
FISCALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E
ADOLESCENTES – CIJE/CNMP**

Elaborado pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria CNMP-PRESI nº 113, de
16 de junho de 2021.

**BRASÍLIA/DF
2024**

COMISSÃO DA INFÂNCIA, JUVENTUDE E EDUCAÇÃO (CIJE) PRESIDENTE

ROGÉRIO MAGNUS VARELA GONÇALVES - Conselheiro Nacional

MEMBROS

MOACYR REY FILHO - Conselheiro Nacional

ÂNGELO FABIANO FARIAS DA COSTA - Conselheiro Nacional

PAULO CEZAR DOS PASSOS - Conselheiro Nacional

JAIME DE CASSIO MIRANDA - Conselheiro Nacional

RODRIGO BADARÓ ALMEIRA DE CASTRO - Conselheiro Nacional

MEMBROS AUXILIARES

MIRELLA DE CARVALHO BAUZYS MONTEIRO, Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo;

JOÃO LUIZ DE CARVALHO BOTECA, Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Santa Catarina; e

MOACIR SILVA DO NASCIMENTO JÚNIOR, Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado da Bahia.

MEMBROS DO GT

PAOLA DOMINGUES BOTELHO REIS DE NAZARETH, Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais - Coordenadora;

ANDRÉ TUMA DELBIN FERREIRA, Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais;

DANIEL DAL PONT ADRIANO, Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado da Paraíba;

DENISE CASANOVA VILLELA, Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul;

ÉDER CRISTIANO VIANA, Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Santa Catarina;

FÁBIA CRISTINA DANTAS, Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado da Paraíba;

JOÃO LUIZ DE CARVALHO BOTECA, Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Santa Catarina;

MÁRCIA RABELO SANDES, Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado da Bahia;

MIRELLA DE CARVALHO BAUZYS MONTEIRO, Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo e Membro Auxiliar da Comissão da Infância, Juventude e Educação;

PEDRO DE MELLO FLORENTINO, Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Goiás;

RENATA LÚCIA MOTA LIMA DE OLIVEIRA RIVITTI, Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo;

RODRIGO CÉZAR MEDINA DA CUNHA, Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro;

ROSANA MARIA QUEIROZ VIEGAS DE PINHO E CARVALHO, Promotora de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios;

SASHA ALVES DO AMARAL, Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte;

SIDNEY FIORI JÚNIOR, Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Tocantins;

SECRETÁRIA DO GT

PATRÍCIA DE MOURA POLI DOS SANTOS, servidora do CNMP.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	6
2. DEVER DE FISCALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	9
3. ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL.....	13
3.1 ÍNDICE DE CUMPRIMENTO DA RESOLUÇÃO CNMP Nº 71/2011.....	13
3.2 POPULAÇÃO ATENDIDA	14
3.2.1 MAPA DE ATENDIMENTO DAS UNIDADES.....	16
3.2.2 DISTRIBUIÇÃO DA FAIXA ETÁRIA DOS ATENDIDOS.....	18
3.2.3. QUANTIDADE DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES QUE RETORNARAM PARA SUA FAMÍLIA DE ORIGEM (INCLUINDO NUCLEAR E EXTENSA) NO ÚLTIMO ANO.....	20
3.2.4. PRINCIPAIS MOTIVOS PARA O ACOLHIMENTO	21
3.2.5. QUANTIDADE DE CRIANÇAS OU ADOLESCENTES DAS UNIDADES DE ACOLHIMENTO QUE FORAM COLOCADAS EM FAMÍLIA SUBSTITUTA NO ÚLTIMO ANO.....	28
3.2.6. PERÍODO MÉDIO DE ACOLHIMENTO NA INSTITUIÇÃO.....	29
3.3 RESULTADOS.....	30
4. ACOLHIMENTO FAMILIAR.....	31
4.1 ÍNDICE DE CUMPRIMENTO DA RESOLUÇÃO CNMP Nº 71/2011.....	32
4.2 PROPORÇÃO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL EM RELAÇÃO AO ACOLHIMENTO FAMILIAR, POR ESTADO.....	35
4.3 CARACTERÍSTICAS DO SERVIÇO (TRATAR DE LIMITE DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES, POR FAMÍLIA ACOLHEDORA, HÁ DIAS PARA RECEBER VISITA, CRIANÇAS E ADOLESCENTES PASSAM FINAIS DE SEMANA COM AS FAMÍLIAS DE ORIGEM; SÃO PROMOVIDOS ENCONTROS ENTRE FAMÍLIAS ACOLHEDORAS E FAMÍLIAS DOS ACOLHIDOS)	37
4.4 POPULAÇÃO ATENDIDA.....	39
4.4.1 DISTRIBUIÇÃO DA FAIXA ETÁRIA DOS ATENDIDOS.....	39
4.4.2. TEMPO MÉDIO DE PERMANÊNCIA NO SERVIÇO.....	40
4.5 RESULTADOS.....	46
5. CONCLUSÃO.....	49
6. REFERÊNCIAS.....	52

1. INTRODUÇÃO

A presente publicação tem como escopo a divulgação e a análise dos dados disponibilizados anualmente pelo Conselho Nacional do Ministério Público, referente ao trabalho de inspeção em serviços de acolhimento, realizado por Promotores e Promotoras de Justiça de defesa dos direitos de crianças e adolescentes, de todo o país, em cumprimento à Resolução CNMP nº 71, de 15 de junho de 2011.

Desde o ano de 2017, o CNMP, por meio da Comissão da Infância e Juventude (CIJE), vem realizando a consolidação e a publicação dos dados obtidos a partir das inspeções nos serviços de acolhimento, por meio da plataforma *Tableau*. Trata-se de uma medida que tem como finalidade assegurar transparência à sociedade sobre o trabalho desempenhado pelo Ministério Público, em âmbito nacional, em defesa ao direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes em situação de acolhimento, seja institucional ou familiar.

Considerando que a publicação tão somente dos dados numéricos pode não se mostrar suficiente para a compreensão da dimensão do trabalho que vem sendo desenvolvido pelo Ministério Público, os integrantes do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria CNMP-Presi nº 113, de 16 de junho de 20121, alterada pela Portaria CNMP-PRESI Nº 238, de 28 de julho de 2023, com o objetivo de acompanhar a Política Nacional de Convivência Familiar e Comunitária e promover estudos para subsidiar a atuação do CNMP no tocante à matéria, debruçaram-se sobre os dados disponibilizados, a fim de torná-los mais claros e de buscar aprofundar pontos que merecem ser melhor analisados.

A presente análise tem como objetivo, também, contribuir para o diagnóstico e planejamento da política pública de acolhimento em todo o país, a partir dos dados coletados pelos membros do Ministério Público, em inspeções presenciais, muitas delas acompanhadas de técnicos em Serviço Social, Psicologia e Pedagogia.

Importante destacar que a convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes é um direito constitucionalmente assegurado, reconhecido de forma expressa pela Constituição da República, em seu art. 227. O Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu art. 4º, reitera a norma constitucional e, ainda, prevê o direito à convivência familiar e comunitária como direito fundamental, estabelecendo, em seu

art. 19, que *“É direito da criança e do adolescente ser criado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente que garanta seu desenvolvimento integral”*.

Crianças e adolescentes são incluídos nos serviços de acolhimento a partir da aplicação de medidas protetivas previstas na Lei nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente), em situações nas quais a violação de direitos perpetradas contra elas, pela família, justifique o seu afastamento do lar ou em casos de abandono e orfandade, nos quais não sejam localizados outros membros do núcleo familiar (família extensa) que possam assegurar a proteção e cuidado necessários.

A medida de acolhimento está submetida aos princípios da excepcionalidade e da brevidade e deve ser utilizada como forma de transição para reintegração familiar ou, não sendo esta possível, para colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade. A excepcionalidade da qual se reveste a medida exige o atendimento de algumas regras, previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente, tais como a necessidade de decisão judicial em procedimento judicial contencioso, para o afastamento do convívio familiar; a necessidade de expedição da guia de acolhimento pela autoridade judiciária; a reavaliação da situação do acolhimento e a cada 03 meses e a previsão de um prazo não superior a 18 (dezoito) meses para a permanência de crianças e adolescentes nos serviços de acolhimento institucional.

Da mesma forma, considerando a gravidade do afastamento de crianças e adolescentes da sua família de origem e a complexidade técnica de atendimento desses casos, os serviços de acolhimento de crianças e adolescentes são considerados serviços da Proteção Social Especial de Alta Complexidade do Sistema Único de Assistência Social, conforme a *Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais*, aprovada pela Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS.

A regulamentação dos serviços de acolhimento no Brasil foi consolidada, também, no documento “Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes”, aprovado pela Resolução Conjunta nº 1, de 18 de junho de 2009, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). Esse importante documento dispõe

sobre os parâmetros de funcionamento dos serviços de acolhimento, prevendo as seguintes modalidades de funcionamento: acolhimento institucional, acolhimento em casas lares, acolhimento familiar e repúblicas.

Para assegurar que a medida de acolhimento e os respectivos serviços responsáveis pela sua execução funcionem de forma regular, prevê o ECA, em seu art. 95, que cumpre ao Poder Judiciário, ao Ministério Público e ao Conselho Tutelar a fiscalização das entidades de atendimento. Dessa forma, no exercício de sua função, o Ministério Público brasileiro vem executando a atividade fiscalizatória desses serviços e adotando providências, judicial e extrajudicialmente, visando sanar as irregularidades detectadas, a fim de buscar a qualificação e a proteção integral das crianças e adolescentes acolhidos.

O presente documento visa, portanto, apresentar à sociedade o resultado do trabalho desenvolvido, buscando dar transparência e publicidade aos dados coletados, seja como uma forma de prestação de contas à sociedade, seja como uma forma de contribuir com os Poderes Legislativo e Executivo, sobretudo com os conselhos de políticas públicas, na formulação de políticas de atendimento que sejam mais eficientes para a garantia de direitos do público infantojuvenil.

A fim de qualificar a avaliação dos dados disponibilizados nesse documento, destaca-se que se trata de informações coletadas durante as inspeções anuais, realizadas pelos membros do Ministério Público no mês de **março** de cada ano, refletindo os quantitativos apurados nos últimos 12 (doze) meses, compreendidos, portanto, entre o início de março do ano anterior ao da inspeção e o final de fevereiro do ano em que se realiza a inspeção.

Desejamos uma excelente leitura!

2. DEVER DE FISCALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

Como instituição permanente encarregado da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme estabelecido pelo art. 127 da Constituição Federal, e considerando que os direitos de crianças e adolescentes possuem o *status* de prioridade absoluta, conforme o art. 227 da Carta Magna, é natural a função fiscalizatória das instituições de acolhimento por parte do Ministério Público.

Assim ocorre porque o Ministério Público deve atuar em todos os processos ligados à defesa dos direitos de crianças e adolescentes, em todas as esferas (cível, criminal, administrativo, difusos etc.) e a ausência de participação ministerial nesses processos é causa de sua nulidade, conforme o disposto nos artigos 202 e 204 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Mas, naturalmente, a atuação do Ministério Público não se restringe apenas à esfera judicial. Ao considerarmos que o direito à convivência familiar é um dos mais importantes aspectos a serem concretizados para a proteção integral de crianças e adolescentes, fundamental para a formação de sua personalidade, formação de vínculos e desenvolvimento cognitivo e psíquico, a defesa e fiscalização dos serviços de acolhimento, seja na modalidade familiar, seja na modalidade institucional, torna-se um mister fundamental ao MP, com reflexos diretos na qualidade de vida destes pequenos.

Disto decorre que o Ministério Público deve velar para que sejam estabelecidos fluxos a fim de evitar acolhimentos desnecessários, para que as reintegrações familiares (em família natural ou em família extensa) sejam realizadas em tempo hábil e de forma segura, e, caso isso não seja possível, que a colocação em família substituta (preferencialmente na modalidade adoção) seja efetivada também de forma célere e com segurança, minimizando-se o risco de eventuais revitimizações e garantindo-se a efetividade e concretude do direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes.

Portanto, incumbe ao Ministério Público (assim como a todo o Sistema de Garantia de Direitos) cuidar para que os acolhimentos (em todas as suas modalidades)

sejam excepcionais, provisórios, breves e transitórios, dentro do que estabelece o artigo 101, §1º do ECA, minimizando o tempo de permanência de crianças e adolescentes nos serviços de acolhimento.

Também é papel do Ministério Público, ao lado do Poder Judiciário e do Conselho Tutelar, fiscalizar as entidades de atendimento (art. 95 do ECA), entre as quais, obviamente, estão as entidades de acolhimento. Porém, até a edição da Resolução n.º 71/2011 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), tal fiscalização era feita de maneira individual, sem a uniformidade e a necessárias para que o país pudesse obter um panorama nacional dos serviços de acolhimento.

A partir da edição da Resolução CNMP n.º 71/2011, portanto, os órgãos ministeriais passaram a possuir não só a obrigatoriedade da fiscalização (já prevista no ECA desde a sua edição em 1990), mas puderam obter um formulário de inspeção padronizado, com periodicidade previamente estabelecida.

A Resolução CNMP n.º 71/2011, assim, trouxe diversos aspectos importantes no deslinde da atuação ministerial. Em primeiro lugar, estabeleceu a necessária presença física do Promotor de Justiça durante as inspeções, o que, em muitos casos, trouxe mais concretude e um impactante senso de realidade para quem atua na proteção de crianças e adolescentes, vez que ainda se sentia uma necessidade da superação do modelo das instituições totais adotado pelo regime do Código de Menores. Também trouxe à tona a necessidade dos membros do Ministério Público conhecerem, com profundidade, as normativas técnicas referentes aos serviços de acolhimento, notadamente as Normas Operacionais Básicas do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS – primeiramente concretizada pela Resolução CNAS n.º 130, de 25 de julho de 2005, e depois na sua atual versão através da Resolução CNAS n.º 33, de 12 de dezembro de 2012) e as Normas Operacionais Básicas de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS - Resolução CNAS n.º 01, de 25 de janeiro de 2007).

Ao se apropriarem desses saberes técnicos, inclusive porque, a rigor, a Resolução CNMP n.º 71/2011 sempre estabeleceu a necessidade dos Promotores de Justiça estarem acompanhados de equipes técnicas durante as inspeções (o que nem sempre se mostrou possível, ante as fragilidades dos quadros de recursos humanos

dentro das respectivas instituições), o Ministério Público passou a poder cobrar, com mais conteúdo e estofo, o cumprimento de toda a normativa respectiva, a fim de que as entidades que prestassem o serviço de acolhimento (em todas as modalidades) também ultrapassassem o antigo modelo muito vinculado ao assistencialismo caritativo e pudessem promover uma profissionalização e qualificação dos seus componentes.

Alie-se a isso uma nova dimensão dos serviços de acolhimento que foi trazida pelas importantes alterações legislativas trazidas pela Lei n.º 12.010/2009 e incorporadas ao ECA, que trouxe não só uma delimitação de prazos máximos para as medidas de acolhimento (até então inexistentes), como a determinação de reavaliações periódicas, a composição de equipes técnicas nas entidades de acolhimento, a necessária elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA), a necessária preferência da modalidade de acolhimento familiar em relação ao institucional, a obrigatoriedade da expedição de uma Guia de Acolhimento por parte do juízo, entre diversas outras.

Assim, a presença dos órgãos de fiscalização (em especial, o Ministério Público) nos espaços de acolhimento, somado a esse novo cabedal jurídico e técnico, efetivamente trouxe uma transformação sensível no sentido de uma maior profissionalização dos serviços de acolhimento, com a clareza da necessidade e do papel de uma equipe técnica exclusiva para tais serviços, parâmetros de funcionamento e de como a medida de acolhimento deveria ser executada.

É importante, para que o acompanhamento deste trabalho possa ocorrer, que os Promotores de Justiça possuam procedimentos administrativos próprios nas suas unidades, a fim de não só avaliar a regularidade das respectivas entidades que executam os serviços de acolhimento, como também o andamento e execução das providências determinadas em âmbito extrajudicial.

Também merece relevo o papel das Corregedorias locais e da Comissão de Infância e Juventude (CIJE) do CNMP não só na fiscalização da periodicidade das inspeções, como também na compilação dos dados oriundos dos respectivos formulários, o que possibilita que exista um panorama nacional dos serviços de acolhimento, para que as próprias instituições possam aperfeiçoar o papel fiscalizatório do Ministério Público, como também, em última instância, contribuir

para efetivação, de maneira mais qualificada, do direito de convivência familiar de crianças e adolescentes.

3. ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL

3.1 ÍNDICE DE CUMPRIMENTO DA RESOLUÇÃO CNMP Nº 71/2011

Conforme exposto nos itens anteriores, incumbe ao Ministério Público, de forma precípua, a fiscalização dos serviços de acolhimento, com a finalidade de adequar as condições de funcionamento às diretrizes estabelecidas pela Lei n 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente), bem como ao documento “Orientações Técnicas para Serviços de Acolhimento de Crianças e Adolescentes”, aprovado pela Resolução Conjunta CNAS/CONANDA n. 01, de 18 de junho de 2009.

É importante ressaltar que, em sua atuação na seara extrajudicial ou judicial, o Ministério Público atua como órgão de fomento à implementação e ao reordenamento de políticas públicas, não sendo a instituição responsável pela execução direta de tais políticas.

Dessa forma, se o Promotor de Justiça constata a inexistência de serviço de acolhimento em determinado Município, ou que o serviço existente se mostra insuficiente para o atendimento da demanda local, pode adotar medidas extrajudiciais (tais como a realização de reuniões com gestores públicos, a expedição de Recomendação para adequação dos serviços aos parâmetros legais ou mesmo a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta - TAC com o Poder Executivo Municipal) ou medidas judiciais (propositura de ação civil pública) para a solução do problema.

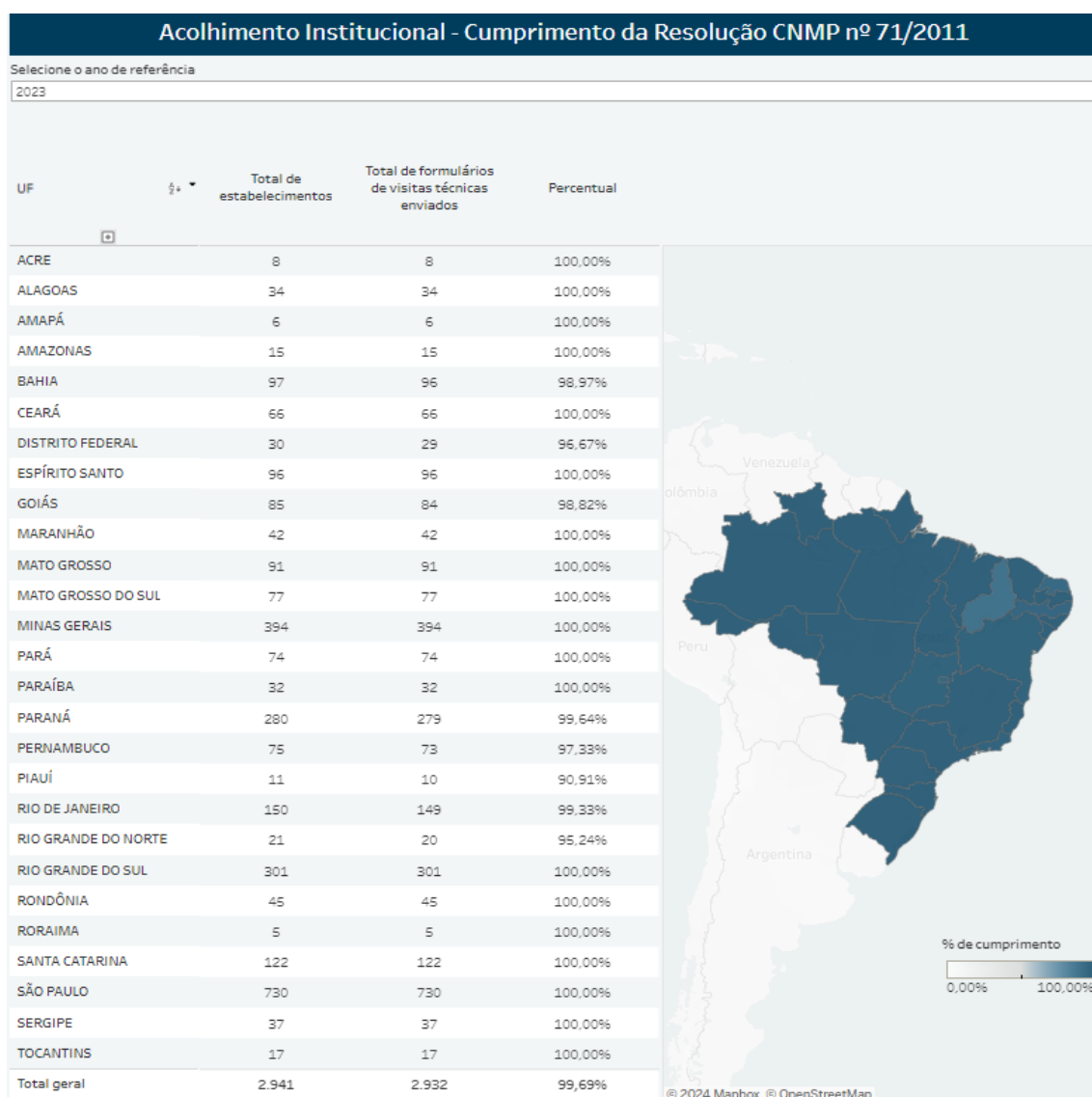
Por conseguinte, caberá ao Ministério Público atuar com o objetivo de assegurar a implementação das políticas públicas para crianças e adolescentes pelo Poder Executivo, importando, tal atuação, no fomento dessas políticas.

Considere-se, ainda, que ao realizar a fiscalização de serviços de acolhimento familiar ou institucional, o Ministério Público contribui para o reordenamento institucional dos serviços de acolhimento, meta instituída pela Resolução CNAS nº 23/2013, que estabeleceu critérios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal para expansão qualificada desses serviços nos municípios do país e no Distrito Federal.

O tópico do Panorama Nacional correspondente ao “Cumprimento da Resolução CNMP n. 71/11” demonstra o percentual total de fiscalizações realizadas

pelo Ministério Público nos serviços de acolhimento familiar e institucional de cada Estado e do Distrito Federal, desde o ano de 2017.

Como se pode depreender da análise da planilha, o resultado apurado a partir das fiscalizações realizadas pelo Ministério Público no ano de 2023 evidencia a fiscalização de 2.932 serviços de acolhimento no Brasil, correspondendo a, aproximadamente, 99,80% dos serviços existentes.



3.2 POPULAÇÃO ATENDIDA

Conforme já esclarecido, o acolhimento institucional consiste em uma das medidas de proteção previstas na Lei nº8.069/90 (art.101, inc.VII), sendo passível de

aplicação em favor de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar em decorrência do rompimento ou das fragilidades dos vínculos familiares.

O acolhimento institucional é tipificado como um serviço da Proteção Social Especial de Alta Complexidade do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, importando, nos termos da PNAS/2004, na garantia de “*proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário*”¹, devendo ser prestado em unidades com características residenciais, inseridas na comunidade e adequadas para o atendimento dos seus usuários.

O serviço pode ser prestado para o público infanto-juvenil nas modalidades de **Acolhimento Institucional em sentido estrito (Abrigo Institucional)** ou **Casa Lar**, distinguindo-se, dentre outros aspectos operacionais, pelo número máximo de usuários por equipamento, quadro de recursos humanos e composição de equipe técnica.

O presente tópico do Panorama Nacional se destina a retratar os dados da população atendida nas entidades que prestam os serviços de acolhimento institucional de crianças e adolescentes, seja na modalidade do Acolhimento Institucional em sentido estrito (Abrigo), seja Casa Lar, ambos denominados, para fins de diagnóstico do CNMP, como **Acolhimento Institucional**.

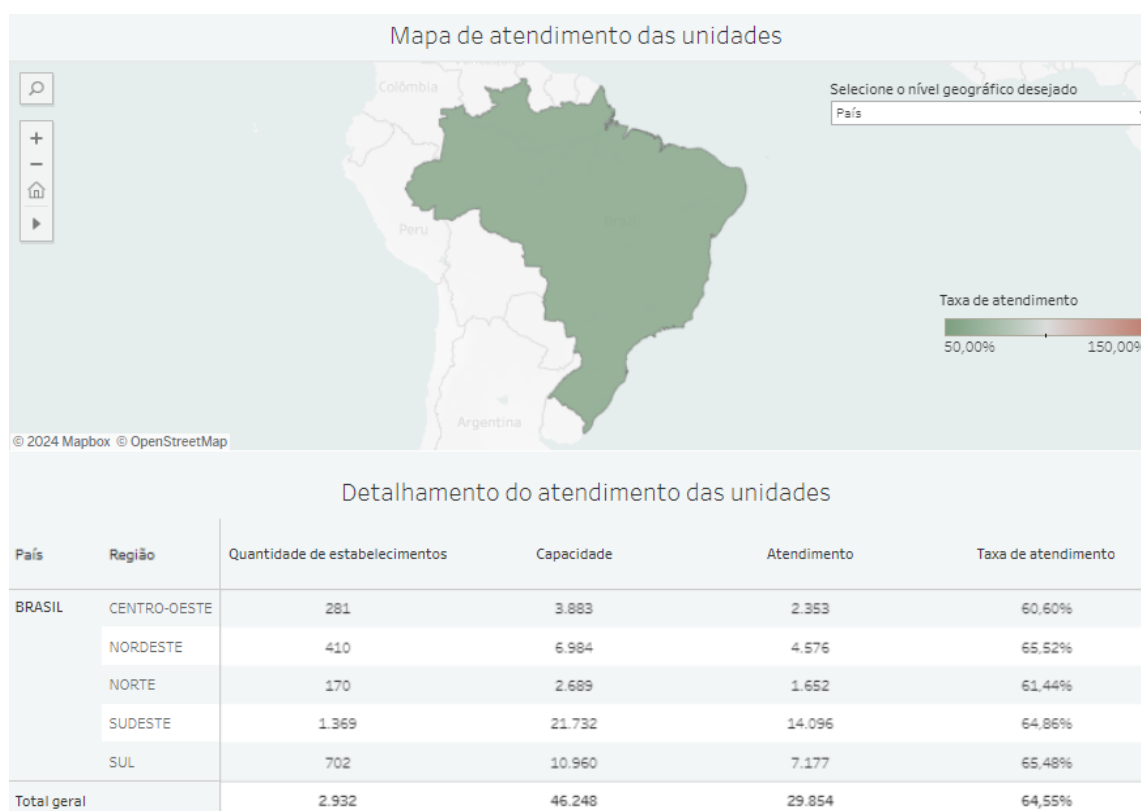
Importante registrar, ainda, para fim de viabilizar uma correta leitura dos dados, que o quantitativo da população atendida nas unidades de acolhimento não corresponde ao número de crianças e adolescentes disponíveis ou aptas para adoção, uma vez que a medida de proteção de acolhimento é aplicada tendo por finalidade primordial a reinserção do(a) acolhido(a) em sua família de origem e, apenas quando inviável esse retorno, a colocação em família substituta.

¹ BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social PNAS/2004 e Norma Operacional Básica NOB/SUAS**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005, p.38.

Os dados deste painel retratam a quantidade de unidades prestadoras do serviço de acolhimento institucional, a capacidade de acolhimento e respectivo número de atendidos(as), a faixa etária da população atendida, a quantidade dos(as) acolhidos(as) que retornam para a família de origem e dos(as) que são inseridos(as) em família substituta, a motivação e o período médio de duração dos acolhimentos.

3.2.1 MAPA DE ATENDIMENTO DAS UNIDADES

O mapa de atendimento disponível no Panorama Nacional do Serviço de Acolhimento permite a visualização em 3 (três) níveis geográficos – País, Região e Unidade Federativa – UF. Entretanto, para mais fácil visualização, trabalharemos, neste documento, apenas com o mapa nacional.



A tabela do detalhamento do atendimento das unidades apresenta a quantidade de estabelecimentos que prestam o serviço de acolhimento institucional, a capacidade total de acolhimento e o número de atendimento identificado por ocasião da inspeção, atingindo-se, em seguida, a taxa de atendimento na localidade geográfica.

O atendimento prestado por unidade de acolhimento regionalizado, nos moldes da Resolução nº 31/2013 do CNAS², com abrangência em mais de um município, tem seus dados de população lançados no município que sedia a respectiva unidade regional.

Destaca-se que os dados disponíveis são coletados durante as inspeções anuais, realizadas pelos membros do Ministério Público no mês de **março** de cada ano, refletindo os quantitativos apurados nos últimos 12 (doze) meses, compreendidos, portanto, entre o início de março do ano anterior ao da inspeção e o final de fevereiro do ano em que se realiza a inspeção.

Assim sendo, o período anual do mapa de atendimento, disponível para consulta a partir do ano de 2017, não corresponde à integralidade dos meses comumente associados ao ano civil³ (01 de janeiro a 31 de dezembro) em que se realizou a inspeção.

A quantidade de estabelecimentos de acolhimento institucional indicada na tabela equivale **ao número de serviços inspecionados** no âmbito de cada Ministério Público no correspondente ano, de modo que pode estar retratado na tabela um quantitativo inferior ao número real de unidades disponíveis na localidade, na hipótese de a inspeção anual não ter alcançado a totalidade dos serviços existentes. Toma-se como exemplo os dados referentes aos anos de 2020 e 2021, afetados pelo estado de emergência de saúde pública de importância internacional decretado em nosso país em razão da pandemia da COVID-19, estando as quantidades dos estabelecimentos, em regra, inferiores aos reais.

O mapa de atendimento elaborado no âmbito do CNMP viabilizará a cada unidade de Ministério Público identificar o percentual de inspeções realizadas a cada ano, aprimorando o alcance dos atos de fiscalização, de modo a atingir a totalidade dos

² A Resolução nº 31/2013 do CNAS estabelece os parâmetros para a oferta regionalizada do Serviço de Acolhimento para Crianças, Adolescentes e Jovens de até 21 anos.

³ O ano civil brasileiro foi definido na Lei nº 810, de 6 de setembro de 1949, correspondendo ao período de doze meses contado do dia do início ao dia e mês correspondentes do ano seguinte.

serviços efetivamente disponíveis. A maioria das unidades do Ministério Público já alcançou 100% das entidades de acolhimento inspecionadas.

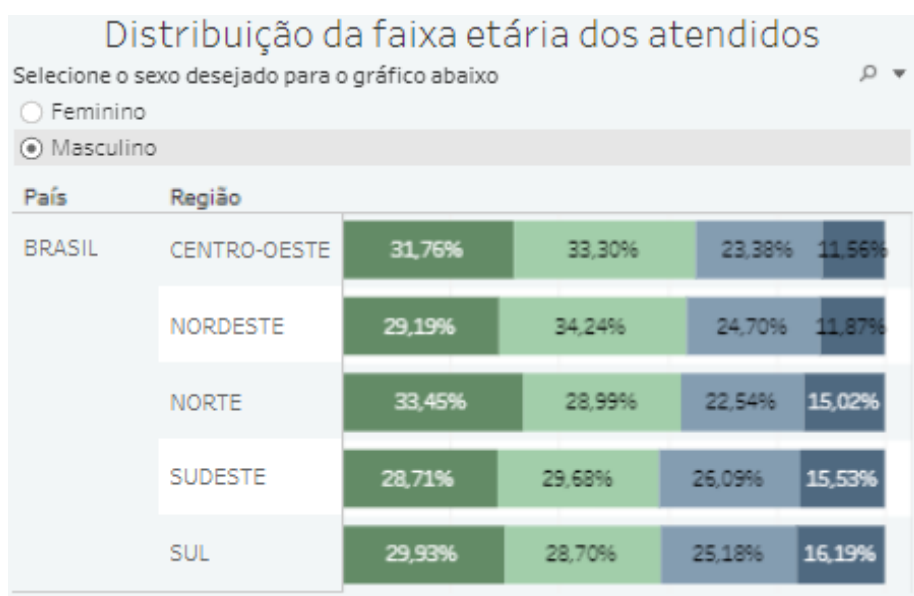
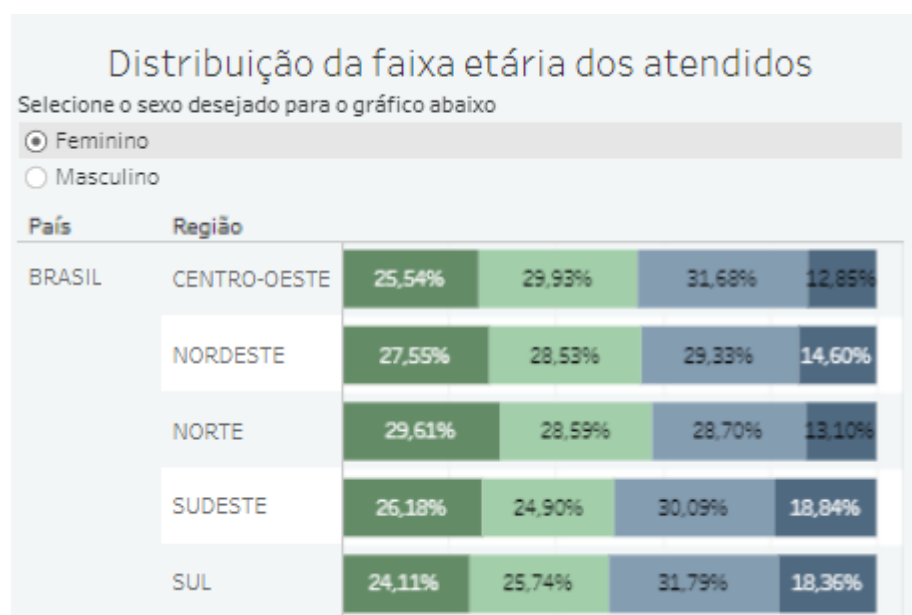
A capacidade de atendimento indicada na tabela registra variações que decorrem da modalidade do serviço de acolhimento institucional prestado pela entidade inspecionada (Acolhimento Institucional em sentido estrito/Abrigo ou Casa Lar), equipes técnicas disponíveis, limitações na estrutura física do imóvel, dentre outros parâmetros estabelecidos nas normas técnicas que disciplinam a oferta do serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes.

A taxa de atendimento em cada localidade geográfica e sua variação ao longo dos anos⁴ permitirão a análise da compatibilidade entre a demanda e a oferta dos serviços de acolhimento institucional de crianças e adolescentes, sendo de se destacar que a divulgação dos dados pode auxiliar a tomada de decisões pelo gestor e, em última instância, pelo próprio Ministério Público, no fomento à ampliação ou redução de serviços de acolhimento institucional, sem desconsiderar a diretriz legal que prioriza o serviço de acolhimento familiar e as peculiaridades de cada município ou regional.

3.2.2 DISTRIBUIÇÃO DA FAIXA ETÁRIA DOS ATENDIDOS

O Panorama Nacional traz a faixa etária de crianças e adolescentes atendidos nos serviços de acolhimento institucional, viabilizando a sua análise por sexo (feminino/masculino) e por quatro intervalos de idades (0-5 anos; 6-11 anos; 12-15 anos e 16-18 anos).

⁴ Importante destacar que a taxa de ocupação das unidades de acolhimento é um retrato da data da inspeção anual, não se tratando de uma média da ocupação ao longo do ano.



Legenda

- 0 a 5 (Masculino)
- 12 a 15 (Masculino)
- 6 a 11 (Masculino)
- 16 a 18 (Masculino)

Trata-se de importante diagnóstico, revelador da faixa etária que sofre maior incidência de violação do direito à convivência familiar e comunitária em cada localidade, permitindo a eleição de prioridades no fomento às ações de políticas públicas e destinação de recursos públicos, a exemplo da implementação de serviços de cuidados alternativos, existência de educadores de referência estáveis e qualitativamente significativos para atendimento das necessidades básicas,

notadamente para a faixa etária da primeira infância, em atenção ao disposto no Plano Nacional pela Primeira Infância (PNPI) e no Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016), ampliação da oferta de programas de aprendizagem e de inserção de adolescentes no mundo do trabalho, dentre outras políticas sociais públicas compatíveis com cada faixa etária.

3.2.3. QUANTIDADE DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES QUE RETORNARAM PARA SUA FAMÍLIA DE ORIGEM (INCLUINDO NUCLEAR E EXTENSA) NO ÚLTIMO ANO

Quantidade de crianças ou adolescentes que retornaram para a sua família de origem (incluindo nuclear e extensa) no último ano		
País	Região	
BRASIL	CENTRO-OESTE	2.283
	NORDESTE	2.787
	NORTE	1.716
	SUDESTE	7.927
	SUL	5.259
Total geral		19.972

Nos termos do art.19 da Lei nº8.069/90, é direito da criança e do adolescente ser criado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente que garanta seu desenvolvimento integral, destacando o legislador que a manutenção ou a reintegração de criança ou adolescente à sua família terá preferência em relação a qualquer outra providência (art.19, §3º, ECA).

Os serviços de acolhimento devem funcionar de modo a garantir, independentemente da sua modalidade, o convívio familiar e comunitário das crianças e adolescentes atendidos e a utilização dos equipamentos disponíveis na comunidade

local, sempre na perspectiva do cuidado, com vistas à reinserção familiar, ou, na sua impossibilidade, à colocação em família substituta.

O retorno da criança ou do adolescente acolhido para sua família de origem, seja a nuclear ou extensa, é o objetivo almejado assim que aplicada a medida de proteção do acolhimento institucional, de modo que os dados da quantidade de crianças e adolescentes que efetivamente retornaram para suas famílias no período inspecionado é de grande valor para o direcionamento das ações do Ministério Público e dos demais atores do Sistema de Garantia de Direitos – SGD, voltadas ao aprimoramento da qualidade dos serviços de acolhimento institucional.

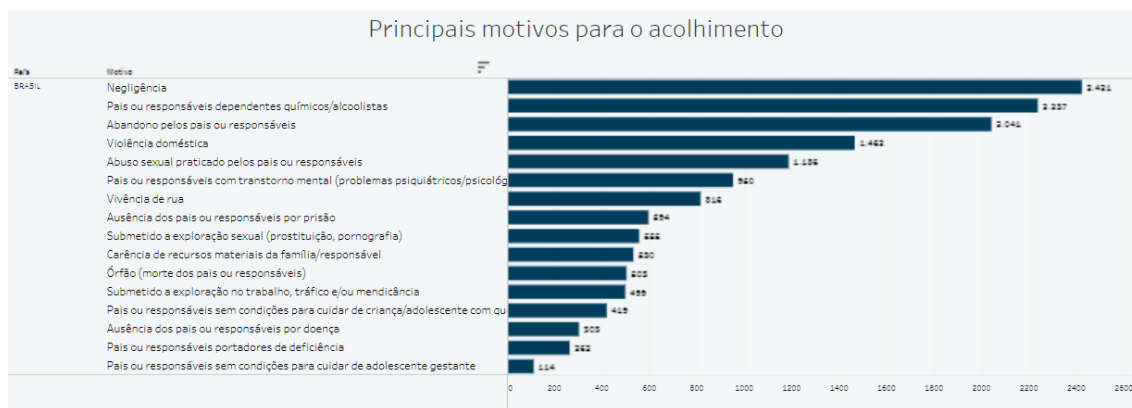
Quantitativos baixos neste item do Panorama Nacional apontam, em regra, para a carência ou deficiência nos serviços de fortalecimento de vínculos ou de programas de proteção e apoio às famílias, necessidade de aprimoramento dos Planos Individuais de Atendimento desenvolvidos no âmbito dos serviços de acolhimento institucional, fragilidade ou inexistência de fluxos que assegurem a atuação integrada da rede de proteção, fundamental para o êxito no retorno à convivência com a família de origem e para evitar a revitimização.

Por fim, relevante recordar que, segundo o art. 90, §3º, inciso III da Lei nº 8.069/90, a renovação da inscrição dos serviços de acolhimento pelos Conselhos de Direitos depende, dentre outros requisitos, dos índices de sucesso na reintegração familiar ou de adaptação em família substituta, conforme o caso. Dessa forma, relevante destacar a importância e a utilidade da informação disponibilizada pelo Panorama Nacional, que pode servir de subsídio à atuação não apenas do Ministério Público, mas também dos Conselhos Municipais de Direitos das Crianças e dos Adolescentes, no exercício de sua função.

3.2.4. PRINCIPAIS MOTIVOS PARA O ACOLHIMENTO

As medidas de proteção de acolhimento, seja institucional, seja familiar, de crianças e adolescentes está relacionada à violação do direito à convivência familiar e comunitária, de forma direta, sem considerar os outros tantos direitos em jogo. Por esse motivo, a lei exige que sejam aplicadas depois de medidas outras, definidas, principalmente, nos artigos 101 e 129 da Lei 8.069/90. O acolhimento é medida excepcional e temporária (art. 101, §1º), tratando-se de intervenção do Estado que deve

ser indispensável, mínima, proporcional e que não deve perder de vista a prevalência da família, do direito à convivência familiar e comunitária (art. 100, parágrafo único).



O Panorama Nacional dos Serviços de Acolhimentos nos mostra dados sobre os motivos do acolhimento que chamam atenção, principalmente, os dois primeiros, numericamente de maior ocorrência, registrados para os acolhimentos e, particularmente, o último, embora de menor ocorrência, são eles: negligência, pais ou responsáveis dependentes químicos/alcoolistas e pais ou responsáveis sem condições de cuidar de adolescente gestante, nesta ordem.

Deve ser salientado, ainda, o motivo “carência de recursos materiais da família/responsável”, que se encontra no décimo motivo, de um total de 16, anotados no gráfico.

A negligência, apontada como o maior motivo dos acolhimentos, é um conceito de amplo espectro e de significado ambíguo. Por vezes, o termo está associado às nossas próprias pré-compreensões do mundo, o que atravessa a visão do técnico, do conselheiro tutelar, do operador jurídico ou dos agentes do sistema de justiça. Isso faz com que deixem de ser analisadas as condições socioeconômicas e outras vulnerabilidades das famílias, seu contexto de vida, de relações e sua cultura, imprimindo uma noção de cuidado com os filhos que é subjetiva e do contexto de quem analisa. Não raro, há um sem-número de itens checados nos relatórios e planos individuais de atendimento, como ausência de padrão de higiene, a forma de trato com os filhos, a organização da casa, os cuidados com o acompanhamento escolar, etc, que acaba por relacionar a negligência, na maioria dos casos, à pobreza.

O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC), 2006, registra que

COMISSÃO DA INFÂNCIA, JUVENTUDE E EDUCAÇÃO
SETOR DE ADMINISTRAÇÃO FEDERAL SUL (SAFS) QUADRA 2, LOTE 3, SALA CO-06 - BRASÍLIA/DF - CEP: 70070-600(61) 3366-9269/9286
- cijje@cnmp.mp.br - www.cnmp.mp.br/cijje

embora a negligência, o abandono e a violência doméstica sejam situações de risco vividas por crianças e adolescentes que exijam atenção e intervenção do Estado,

“[...] ‘a negligência se configura quando os pais (ou responsáveis) falham em termos de atendimento às necessidades dos seus filhos (alimentação, vestir, etc.) **e quando tal falha não é o resultado das condições de vida além do seu controle**’ [...] (grifei)”⁵.

Na análise dos casos concretos, buscar evidenciar a situação particular da família, que deve ser analisada minudentemente, sobretudo antes de medidas de proteção extremas e excepcionais, como é a medida acolhimento, pode alterar este cenário, evidenciado no dado extraído do panorama, de se ter a negligência como a maior causa para os acolhimentos. Pode, até mesmo, nos levar à consequente diminuição dos acolhimentos, pelo menos por este motivo, já que medidas antecedentes, depois de uma verdadeira acolhida e plano de atendimento das famílias pelos órgãos de proteção, poderão evitá-lo.

Também o PNCFC refere que

“[...] ao se deparar com uma possível situação de negligência, ou mesmo de abandono, deve sempre levar em conta a condição socioeconômica e o contexto de vida das famílias bem como a sua inclusão em programas sociais e políticas públicas, a fim de **avaliar se a negligência resulta de circunstâncias que fogem ao seu controle e/ou que exigem intervenção no sentido de fortalecer os vínculos familiares**. [...]”⁶ (grifei).

É, por isso, que a lei exige relatórios e investigação da aplicação antecedente de medidas de proteção, para se deliberar sobre a necessidade do acolhimento, da destituição etc (art. 101, §§9º, 10, 11; art. 136, parágrafo único; ECA).

Analisar criticamente este dado nos levará a avaliar mais criteriosamente os relatórios, estudos psicossociais, planos individuais de atendimento que retratam (ou deveriam retratar) as medidas aplicadas à família e suas próprias realidades, principalmente antes de se promover o acolhimento de seus filhos (art. 136, parágrafo

⁵ Brasil. Presidência da República . Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária/ Secretaria Especial dos Direitos Humanos. – Brasília-DF : Conanda, 2006. p. 36

⁶ Brasil. Presidência da República . Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária/ Secretaria Especial dos Direitos Humanos. – Brasília-DF : Conanda, 2006. p. 37.

COMISSÃO DA INFÂNCIA, JUVENTUDE E EDUCAÇÃO
SETOR DE ADMINISTRAÇÃO FEDERAL SUL (SAFS) QUADRA 2, LOTE 3, SALA CO-06 - BRASÍLIA/DF - CEP: 70070-600(61) 3366-9269/9286
- cijje@cnpmp.mp.br - www.cnpmp.mp.br/cijje

único, Lei 8.069/90), ou; depois, para que mais rapidamente se promova o retorno da criança ao seio de sua família e comunidade.

A atenção a este aspecto deve existir porque, historicamente, as causas do acolhimento e a medida de proteção propriamente considerada, que ainda sofrem reflexo de uma visão caritativa, salvadora e unilateral acerca do contexto das famílias, resultam da evolução da política de assistencial social que, igualmente, volta-se ainda, na maioria dos casos, para a análise individualizante e culpabilizante das famílias. Tal fato resulta na inevitável ligação da negligência com a pobreza e a se vislumbrar incapacidade das famílias pobres de cuidarem e educarem os seus filhos. A política era (e essa visão ainda persiste em muitos casos!) centrada na melhoria das condições econômicas e de trabalho das famílias (proteção social do indivíduo frente às condições de trabalho), sem a análise do contexto social e global no qual está inserida, de suas demais vulnerabilidades ou da disponibilidade efetiva de serviços e políticas públicas socioassistenciais. É preciso verificar, também diante dos pedidos de acolhimento, se, de fato, as políticas de assistência social têm conseguido atender ao seu objetivo de proteção social, como prevê a Constituição da República, o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que quebraram aquele paradigma.

A “história brasileira revela que, frente à situação de pobreza, vulnerabilidade ou risco, a primeira resposta à qual durante muitos anos se recorreu foi o afastamento da criança e do adolescente do convívio familiar. Porém, a promulgação do ECA, contrariamente às práticas históricas de institucionalização permanente, busca romper com essa cultura ao privilegiar a excepcionalidade e provisoriedade da medida.” (LOIOLA, Gracielle Feitosa de. Produção Sociojurídica de Famílias Incapazes. Curitiba: CRV, 2020. p. 84).

Portanto, este dado, negligência em primeiro lugar, visto criticamente, deve deslocar o nosso olhar do caso individual para o coletivo, talvez, permitindo ações que tenham por escopo a estruturação quantitativa e qualitativa das políticas públicas socioassistenciais.

A par desse olhar crítico e visando mudar este cenário, o dado objetivamente analisado, a maior causa dos acolhimentos no país, indica que mesmo evoluindo a

organização e os instrumentos das políticas de assistência social com a Lei 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), que ganha força principalmente depois de 2003 e 2004, ainda não se conseguiu que esta causa, já apontada antes como motivo da intervenção do Estado para “salvar” as crianças e os adolescentes em situação irregular, mesmo nas suas famílias, incapazes de deles cuidar e educar, fosse superada.

O “abandono pelos pais ou responsáveis”, que é indicado na terceira posição numericamente mais significativa como motivo dos acolhimentos, deve igualmente ser analisado no contexto da negligência, inclusive porque, na maioria das vezes, “o abandono, deixando a criança à própria sorte, e por conseguinte, em situação de extrema vulnerabilidade, seria a forma mais grave de negligência.” Necessário, sob esta perspectiva, é verificar a conduta intencional dos pais em promover o abandono – possível e situação concretamente verificável – ou, de outro lado, se ocorreu e ocorre em decorrência de um processo de alijamento da família das políticas públicas que o podem evitar.

A segunda causa indicada no Panorama dos Acolhimentos, “pais ou responsáveis dependentes químicos/acoolistas”, também deve receber as mesmas observações feitas até aqui para o motivo “negligência”. As políticas públicas, sejam assistenciais, sejam de saúde (disponíveis pelo Sistema Único de Saúde - SUS) reclamam organização de ações e serviços que mirem este problema também social e, igualmente, podem requerer providências mais específicas nos territórios em que é mais evidente, de forma individual e coletiva.

Importante lembrar que a Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) do SUS é um conjunto de serviços “[...] que articulados formam uma rede, devendo ser capaz de cuidar das pessoas com transtornos mentais e com problemas em decorrência do uso de drogas, bem como a seus familiares, nas suas diferentes necessidades.” E tem dentre seus objetivos

“promover o acesso das pessoas com transtornos mentais e com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas e suas famílias aos pontos de atenção; e, garantir a articulação e integração dos pontos de atenção das redes de saúde

no território, qualificando o cuidado por meio do acolhimento, do acompanhamento contínuo e da atenção às urgências”⁷

Vale questionar o motivo pelo qual, mesmo com essas políticas e serviços públicos como da RAPS em execução durante anos no Brasil e com bastante capilaridade, porque executados pelos municípios, com cofinanciamento federal ou estadual, ainda se tem o uso de drogas e álcool pelos pais como uma importante causa apontada para a separação de crianças e adolescentes de suas famílias. Antes, foram os pais atendidos por citados serviços organizados nas políticas públicas?

Os três mais numerosos motivos do acolhimento, do total de 16 apresentados no gráfico, somam, aproximadamente, 45% do total dos acolhimentos de crianças e adolescentes nacionalmente, segundo o Panorama do CNMP. E, embora a negligência seja o primeiro motivo, é quase proporcional à distribuição dentre os três motivos subsequentes (pais usuários e/ou dependentes químicos, abandono e violência doméstica), os quais representam os percentuais de 16, 15 e 14%, respectivamente.

Um outro motivo apontado no gráfico e que merece destaque, encontrando-se aproximadamente no percentual de 3,6%, mas, ainda, entre os dez primeiros motivos dos acolhimentos é a “carência material de recursos materiais da família/responsável”. Esse fato levanta um questionamento quanto à observância de regra específica inscrita no ECA.

Dissociado de outros motivos, este não deveria, nem mesmo ser causa de afastamento da criança e do adolescente do lar ou de destituição do poder familiar, por expressa proibição legal (art. 23, ECA), de que a “falta ou a carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente” para tanto. Deve-se reconhecer a força e o papel que deve existir nas políticas de atendimento, inclusive, com a centralidade na atuação do Conselho Tutelar, no trabalho em rede, de aplicação de medidas de proteção efetivas, para se evitar o acolhimento. Portanto, deve-se olhar com preocupação este motivo apontado no quadro geral dos motivos mais rel

⁷ Portaria de Consolidação nº 3/GM/MS, de 28 de setembro de 2017 (Portaria de origem nº 3.088/GM/MS, de 23 de dezembro de 2011) e Portaria nº 3.588/GM/MS, de 21 de dezembro de 2017. Disponível: <https://linhasdecuidado.saude.gov.br/portal/tabagismo/rede-atencao-psicossocial/> - acesso 21-4-2024.

evantes para o acolhimento e o afastamento de crianças e adolescentes de seus lares, ainda que em virtude de impossibilidade temporária dos pais, seja pela proibição expressa da norma do art. 23, seja porque são necessárias medidas antecedentes relativas à proteção da economia das famílias, inclusive, com programas de renda mínima para o cidadão, benefícios assistenciais e outros tantos previstos nas leis locais.

Os demais motivos trazidos pelos dados colhidos pelo CNMP, são: violência doméstica, abuso sexual praticado pelos pais ou responsáveis, pais ou responsáveis com transtorno mental (problemas psiquiátricos/psicológicos), vivência de rua, ausência dos pais ou responsáveis por prisão, submetido a exploração sexual (prostituição, pornografia), órfão (morte dos pais ou responsáveis), submetido a exploração no trabalho, tráfico e/ou mendicância, pais ou responsáveis sem condições para cuidar de criança/adolescente com questões de saúde específica, ausência dos pais ou responsáveis por doença, pais ou responsáveis portadores de deficiência, pais ou responsáveis sem condições para cuidar de adolescente gestante.

Todos os motivos requerem, na maioria das vezes, ações e medidas a serem aplicadas no âmbito da assistência social, da saúde, da educação, da cultura, da segurança alimentar e do trabalho, principalmente, visando-se, articuladamente, com atuação em rede, que sejam detectadas as situações de vulnerabilidades familiares (para a vigilância e a proteção sociais). Isso serve para evitar a judicialização da questão familiar individual, por ausência de eficácia dos serviços e das políticas públicas. É evidente que a responsabilidade deve recair sobre pais e responsáveis que tenham a intenção clara ou sejam coniventes com a violação dos direitos das crianças e adolescentes sob seu cuidado. Entretanto, para estarmos certos disso, é imprescindível assegurar que as políticas públicas assistenciais assegurem minimamente a proteção da família e dos indivíduos que a integram.

Casos existirão, por exemplo, de violência doméstica (o quarto motivo mais indicado, totalizando cerca de 10% do total de acolhimentos), cuja conduta pode ser (aparentemente) isolada, todavia, igualmente grave para exigir a intervenção estatal e o acolhimento, sempre, como medida excepcional, depois de aplicadas as demais medidas já previstas no ECA de longa data e aquelas recentemente, acrescidas pela Lei Henry Borel. Diante da gravidade, concreta ou iminente, da lesão ao direito da criança

ou adolescente, vítima ou testemunha de violência doméstica, a atuação estatal é inafastável, podendo resultar no acolhimento.

O Panorama Nacional dos Serviços de Acolhimentos, portanto, retrata um cenário nacional que nos permite, até mesmo analisando-se em cada estado da federação, evidenciar a necessidade de atuação conjunta e estratégia do Ministério Público, de suas Promotorias de Justiça (no(s) município(s) da comarca), sejam da infância ou áreas conexas, diante do retrato social que os dados permitem vislumbrar e, principalmente, para alterá-lo. Assim, a excepcionalidade e a provisoriedade da medida, de fato, serão garantidas.

3.2.5. QUANTIDADE DE CRIANÇAS OU ADOLESCENTES DAS UNIDADES DE ACOLHIMENTO QUE FORAM COLOCADAS EM FAMÍLIA SUBSTITUTA NO ÚLTIMO ANO

Quantidade de crianças ou adolescentes das unidades de acolhimento que foram colocadas em família substituta (que não sejam família nuclear ou extensa) no último ano

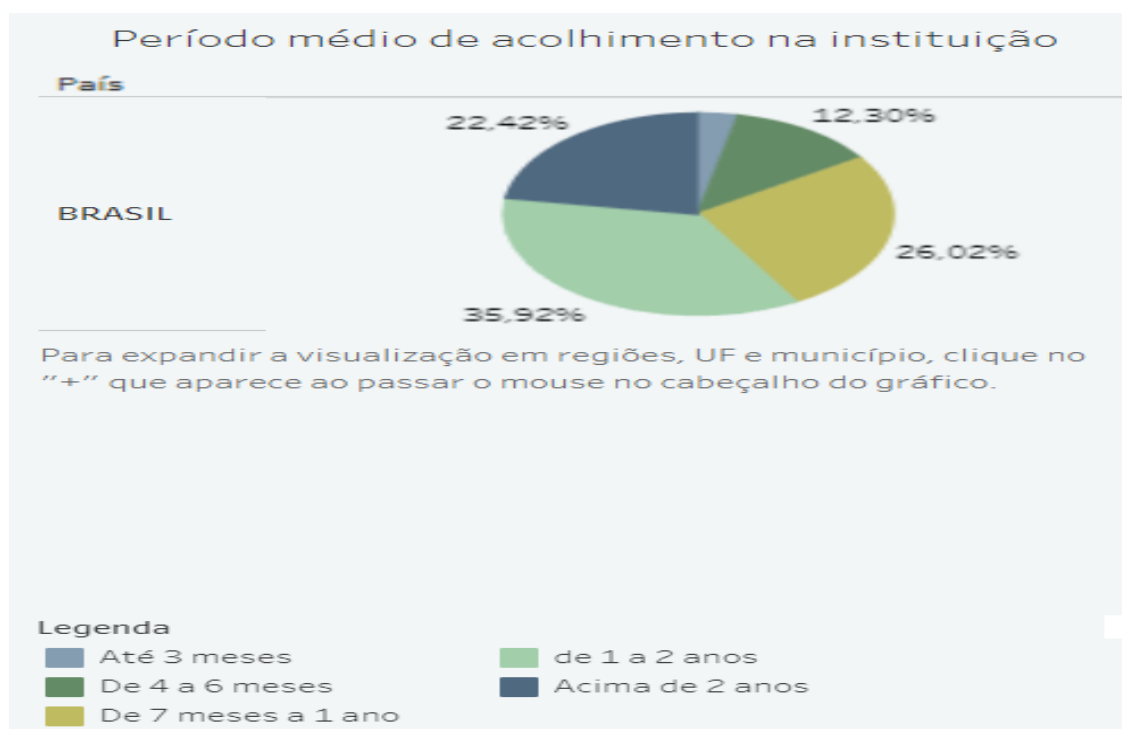
País	Região	Quantidade de crianças ou adolescentes colocadas em família substituta	Quantidade de crianças ou adolescentes em processo de adoção	Percentual de processos de adoções de crianças colocadas em família substituta
BRASIL	SUDESTE	2.268	1.687	74,38%
	SUL	1.539	833	54,13%
	NORDESTE	797	505	63,36%
	CENTRO-OESTE	416	275	66,11%
	NORTE	305	124	40,66%
Total geral		5.325	3.424	64,30%

Na busca pela efetivação do direito à convivência familiar e comunitária, a colocação da criança ou do adolescente acolhido institucionalmente em família substituta deve ser trabalhada sempre que se revelar inviável o retorno para a família de origem.

A análise estatística deste item do Panorama do CNMP revelará a grande ou baixa incidência de adoção, principal modalidade de colocação em família substituta para o fim de efetivação do direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes em serviços de acolhimento.

A avaliação deste item em conjunto com o a faixa etária de maior incidência no serviço de acolhimento pode ser um importante indicador da necessidade de aprimoramento do fluxo previsto em lei para a entrega legal de recém-nascidos (art.19-A, ECA) ou para o planejamento de iniciativas locais que estimulem a adoção de crianças e adolescentes em idade de difícil colocação em família substituta, dentre outros aspectos a serem apurados e trabalhados em articulação com o Poder Público, Conselhos de Direitos, Conselhos Tutelares e demais atores do Sistema de Garantia de Direitos.

3.2.6. PERÍODO MÉDIO DE ACOLHIMENTO NA INSTITUIÇÃO:



Toda criança ou adolescente inserido em acolhimento institucional deve ter sua situação jurídica reavaliada, no máximo, a cada 3 (três) meses, não podendo a permanência no serviço de acolhimento institucional se prolongar por mais de 18 (dezoito) meses, salvo comprovada necessidade que atenda ao seu superior interesse,

devidamente fundamentada pela autoridade judiciária, nos termos do art.19, §§1º e 2º, do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Assim sendo, o Panorama Nacional do Serviço de Acolhimento visa, neste item, evidenciar o período médio de permanência das crianças e adolescentes nos serviços de acolhimento institucional, de modo a instigar a adoção de soluções para inconformidades identificadas durante as inspeções e que estejam impactando na garantia do direito à convivência familiar e comunitária.

Trata-se de dado de grande relevância, que certamente contribuirá para que o analista crítico do presente Panorama identifique, ou planeje, ou desenvolva iniciativas voltadas à superação de deficiências frequentemente constatadas na execução da medida protetiva de acolhimento institucional, a exemplo da elaboração deficitária de relatórios técnicos e desatualização do Plano Individual de Atendimento (PIA); presença de acolhidos em município distinto ao da família de origem; existência de procedimentos judicialiformes que retardam a instauração do contencioso, postergando a definição da situação jurídica dos acolhidos; ausência ou deficiência de equipe interprofissional ou multidisciplinar na Justiça Especializada da Infância e Juventude; inoportunidade de audiências concentradas na periodicidade prevista em lei, dentre outros aspectos que exigem especial atenção por parte de todos os órgãos integrantes do Sistema de Garantia de Direitos, em especial do Sistema de Justiça.

Nesse ponto, destaca-se a importância da atuação do Ministério Público para zelar pela tramitação dos processos judiciais relativos a crianças e adolescentes em acolhimento dentro do prazo legal, conforme preconiza o artigo 19, § 2º, do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA.

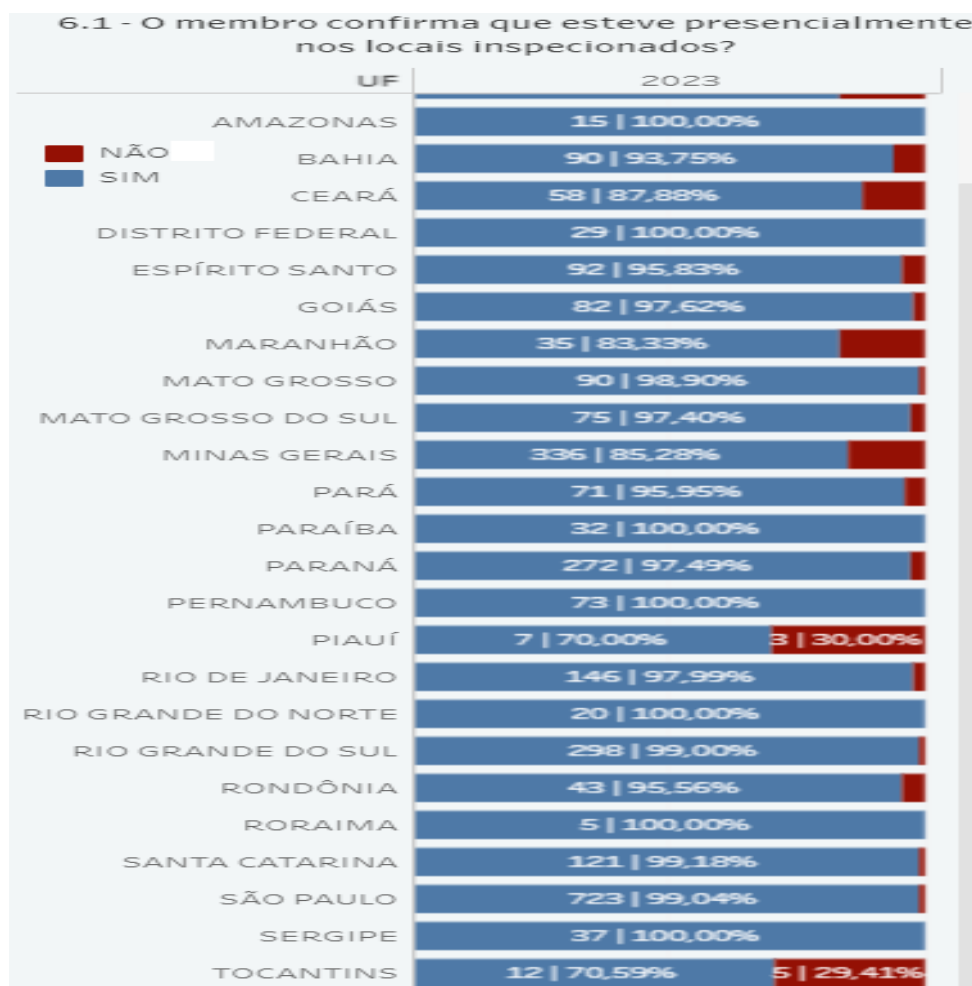
3.3 RESULTADOS

A atividade de fiscalização conduzida pelo Ministério Público nos serviços de acolhimento não corresponde apenas ao preenchimento do formulário e realização formal das visitas. O objetivo principal é avaliar a excelência na prestação dos serviços, assegurando o cumprimento dos objetivos legais e das diretrizes normativas estabelecidas. Assim, deve-se apreciar o trabalho realizado pelas entidades visando à reintegração familiar, à articulação com o restante da rede de proteção, além de se conferir se de fato é proporcionado um ambiente propício ao pleno desenvolvimento e

garantia da proteção integral das crianças e adolescentes excepcionalmente afastados da família.

Desde o ano de 2023, foram introduzidos, no final do formulário de inspeção, questionamentos que permitem visualizar, no Panorama Nacional, alguns dos resultados da fiscalização empreendida.

Inicialmente, vislumbra-se que, no ano de 2023, a atividade de fiscalização foi realizada primordialmente de maneira presencial, tanto que em grande parte dos Estados e DF a porcentagem de fiscalização foi acima dos 90%. Apenas 6 Estados da federação apresentam percentual de visitas presenciais abaixo dos 90%.

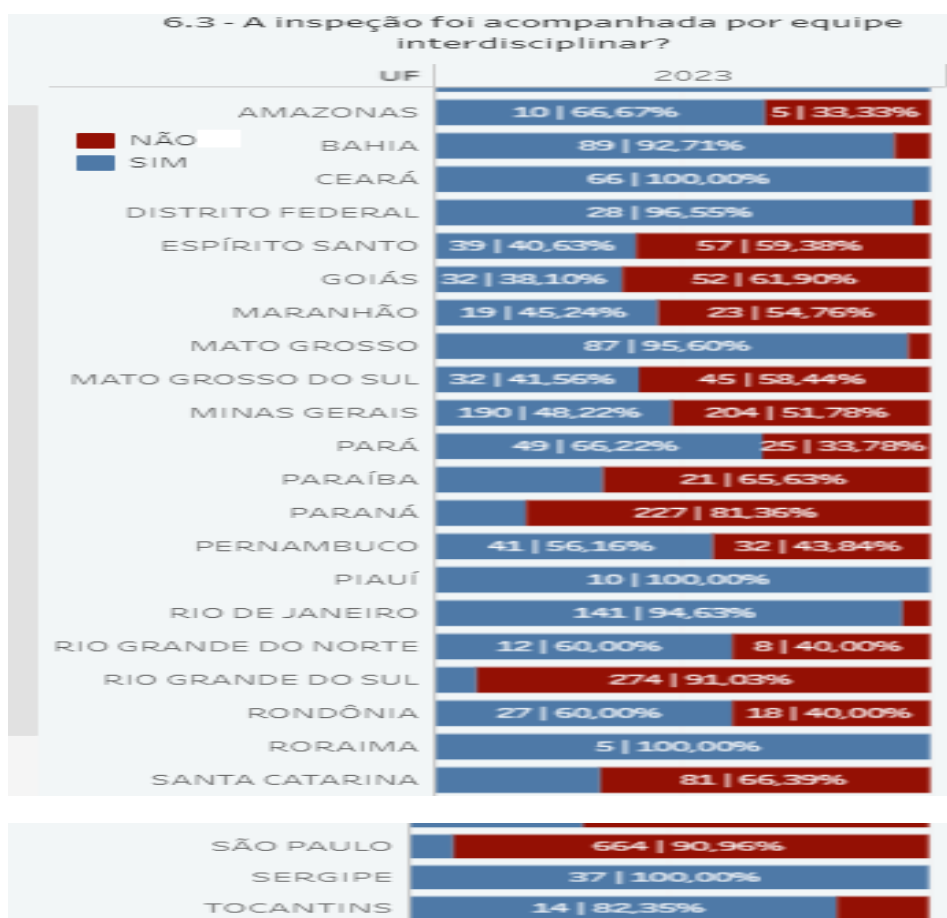


Além disso, recorda-se que a Resolução CNMP nº 71/2011 determina que “as respectivas unidades do Ministério Público devem disponibilizar, ao menos, 01 (um) assistente social, 01 (um) psicólogo e 01 (um) pedagogo para acompanharem os membros do Ministério Público nas fiscalizações” (art. 1º, § 4º), diante da

intersetorialidade da política pública fiscalizada e restrição do conhecimento jurídico dos membros do MP.

Contudo, ainda não são todos os promotores de justiça que são efetivamente acompanhados por equipe técnica nas fiscalizações realizadas. A tabulação dos dados remetidos por meio do Sistema de Resoluções revelou um percentual de 65,22% (sessenta e cinco vírgula vinte e dois por cento) das fiscalizações ocorrendo sem acompanhamento de equipe interdisciplinar⁸. Em 11 Estados e no DF, os promotores são acompanhados em mais de 80% das visitas realizadas, enquanto em outros 11 Estados, o acompanhamento técnico ocorre em menos de 50% das visitas. Sabe-se que a ausência de equipe na fiscalização pode decorrer da própria decisão do Promotor de Justiça, mas, geralmente, a dispensa ocorre pela escassez de profissionais e preferência do suporte técnico em outras atividades ministeriais. Isso reforça a importância de as unidades ministeriais estruturarem-se adequadamente para contribuir no bom desempenho das atribuições dos promotores de justiça, tal qual previsto na Recomendação CNMP nº 33/2016.

⁸ Relatório anual de acompanhamento das resoluções CNMP nº 67/2011, 71/2011 E 204/2019. (2024). Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/2023/2024/Relat%C3%B3rio_Anual_2023_-_Res_67_71_e_204.pdf



Por fim, no de 2023, em 1.226 das fiscalizações, foram tomadas as seguintes providências pelos promotores de justiça, em virtude das eventuais irregularidades que foram constatadas: registro de notícia de fato (98), instauração de procedimento administrativo (275), instauração de inquérito civil ou de procedimento preparatório (37), expedição de recomendação (84), pactuação de termo de ajustamento de conduta (4); realização de atos instrutórios extrajudiciais (requisições, oitivas, perícias) (501); ajuizamento de representação para apuração de irregularidades em entidade de atendimento (13); ajuizamento de ação civil pública (85); pacto de acordo judicial (4) e manifestação em processo judicial em curso (125).

Tais dados demonstram que, em virtude do novo enfoque de intervenção ministerial, predomina a tomada de providências de âmbito extrajudicial e de caráter resolutivo, conforme previsto na Carta de Brasília e na Recomendação CNMP n.º 54/17, com o fim de contribuir para a solução efetiva da situação e buscar a implementação eficaz dos serviços fiscalizados.

4. ACOLHIMENTO FAMILIAR:

4.1 ÍNDICE DE CUMPRIMENTO DA RESOLUÇÃO CNMP Nº 71/2011



O Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora ainda se mostra como um enorme desafio em sua implementação no cenário nacional.

Diferente de outros países, o Brasil avançou na implementação de Serviços de Acolhimento Institucionais e apenas com a Lei 12.010/2009 é que o Estatuto da Criança e do Adolescente incorporou na legislação a figura jurídica do acolhimento feito por famílias acolhedoras.

Com a implementação desse novo tipo de Serviço ofertado pelo SUAS, coube ao Ministério Público dar início à fiscalização dessa nova política pública, já consagrada em países europeus e na América do Norte.

Conforme amplamente salientado ao longo desse documento, a Resolução CNMP nº 71/2011 determina que os membros do Ministério Público, acompanhados

de equipes técnicas, realizem tais inspeções de forma periódica, de modo a verificar o adequado funcionamento do serviço, o efetivo cumprimento das orientações técnicas, aspectos relacionados à recursos humanos, alimentação, condições sanitárias, entre outros.

Os dados colhidos dessas inspeções em todo o Brasil revelam que os membros do Ministério Público cumpriram sua função em quase 100% dos serviços de acolhimento familiar, revelando um total de 99,22% de efetividade nas inspeções aos serviços hoje existentes no país.

Essas visitas técnicas se mostram muito importantes para a política de convivência familiar e comunitária, à medida em que os membros do Ministério Público estabelecem contato direto com as crianças e adolescentes acolhidos, dando voz a esse público e materializando seus anseios e pretensões em cada processo judicial.

4.2 PROPORÇÃO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL EM RELAÇÃO AO ACOLHIMENTO FAMILIAR, POR ESTADO

Pesquisas científicas reforçam a importância da convivência familiar para o desenvolvimento saudável da criança e do adolescente, bem como os sérios prejuízos causados pelo acolhimento institucional. A rotatividade de funcionários e número maior de acolhidos em instituições dificultam a continuidade de cuidados, a formação de vínculos seguros e a realização dos estímulos necessários ao desenvolvimento de crianças, sobretudo na primeira infância. Em uma família acolhedora tais cuidados são possíveis, em virtude da inserção da criança na rotina familiar. Por esse motivo, o Estatuto da Criança e do Adolescente foi alterado pela Lei n.º 12.010/2009 e passou a estabelecer, em seu artigo art. 34, § 1º, ECA, que “a inclusão da criança ou adolescente em programas de acolhimento familiar terá preferência a seu acolhimento institucional”. Assim, caso seja necessário o excepcional afastamento da família de origem, deve-se priorizar, diante da previsão legal, a inserção da criança ou do adolescente em serviço de acolhimento em família acolhedora. Porém, ainda que já tenham passado 14 anos da entrada em vigor da referida previsão legal, ou seja, tempo mais que suficiente para a organização dos municípios, a realidade nacional, infelizmente, aponta para a persistência da preferência do serviço de acolhimento institucional.

2023 - Inspeção Semestral dos Serviços de Acolhimento Institucional e Inspeção Semestral dos Serviços de Acolhimento Familiar



Conforme os dados das visitas de fiscalização do Ministério Público aos serviços de acolhimento do 2º semestre de 2023, em relação ao total de acolhimentos, 93,87% ainda são institucionais, enquanto apenas 6,13% são em serviço de família acolhedora. Quando detalhamos esses dados, verifica-se que essa média nacional só é alcançada porque temos 18,47% de acolhidos em SFA no Paraná, 14,75% em Santa Catarina, 9,73% no Rio de Janeiro e 9,30% no Mato Grosso do Sul, enquanto em vários outros Estados a quantidade de acolhidos nessa modalidade está abaixo de 4% e em alguns chega-se a 0%, ou seja, a demanda por acolhimento, nesses locais, é totalmente atendida por acolhimento institucional.

Destarte, é urgente atuarmos para a redução do número de crianças e adolescentes em instituições, em gradativa transição da modalidade de acolhimento institucional pelo familiar, tal qual previsto na Recomendação CNMP 82/21, a fim de cumprirmos a meta prevista na Recomendação Conjunta nº 02/2024 de, até 2027, haver a ampliação do acolhimento em Serviço de Família Acolhedora para, pelo menos, 25% do total de crianças e adolescentes acolhidos no Brasil.

4.3 CARACTERÍSTICAS DO SERVIÇO

O serviço de acolhimento familiar (SAF) organiza o acolhimento de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar por meio de medida protetiva, em residências de famílias acolhedoras, até que seja viabilizado o retorno ao convívio com a famílias de origem ou, na sua impossibilidade, o encaminhamento para adoção (Orientações Técnicas, p. 82).

Tal qual o acolhimento institucional, esse serviço encontra-se contemplado na Política Nacional de Assistência Social (2004), como um serviço de proteção social especial de alta complexidade. Também está previsto no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes à convivência familiar e comunitária (2006).

Por meio da Lei nº 12.010/2009, foi incorporado no art. 101, inciso VIII da Lei nº 8.069/90, como uma das medidas de proteção aplicáveis. Importante ressaltar que essa mesma Lei nº 12.010/2009 modificou o art. 34 do Estatuto da Criança e do Adolescente e determinou ao poder público que sejam estimuladas a oferta de subsídios e incentivos fiscais, entre outros benefícios, para que as famílias acolhedoras possam acolher crianças e adolescentes afastadas de suas famílias de origem. O §1º do art. 34 do ECA determina que o acolhimento familiar terá preferência ao acolhimento institucional, esvaziando, portanto, o poder discricionário dos gestores no que se relaciona à eventual escolha da modalidade nos territórios.

O SAF é ofertado para crianças e adolescente de 0 a 18 anos que estejam afastados do convívio familiar, valendo frisar que, embora seja menos danoso do que o acolhimento institucional, a ele também se aplicam os princípios da provisoriedade e da excepcionalidade.

Segundo o art. 50, §11 do Estatuto da Criança e do Adolescente, enquanto essas crianças e adolescentes não forem reintegradas às suas famílias de origem (naturais ou extensas) ou até que sejam colocadas em famílias substitutas (notadamente via adoção), elas devem ser mantidas sob a guarda de famílias acolhedoras, em vez de permanecerem nos abrigos institucionais.

Segundo as “Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento” (Brasil, 2009, p. 83), cada família acolhedora deverá acolher apenas uma criança ou

adolescente por vez, exceto quando se tratar de grupos de irmãos, de modo a respeitar o art. 92 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Por se tratar de um serviço prestado essencialmente por famílias e não diretamente por instituições, sempre surgem dúvidas, entre os membros do Ministério Público, acerca da melhor forma de fiscalizar o atendimento que está sendo prestado aos acolhidos. Nesse viés, vale salientar que não é recomendado que o membro do Ministério Público faça a inspeção na casa das famílias acolhedoras, deixando essa tarefa por conta dos técnicos do serviço de acolhimento em família acolhedora, os quais conhecem as famílias desde o momento em que estas se inscreveram como pretendentes, passaram pela fase de entrega de documentos, até a etapa final de cadastramento.

Ao membro do Ministério Público sugere-se que faça a inspeção periódica apenas na sede do serviço de acolhimento em família acolhedora, local onde poderá observar se os parâmetros indicados nas Orientações Técnicas (Brasil, 2009) estão sendo respeitados.

Outra dúvida constante, entre os membros do Ministério Público, diz respeito à possibilidade ou não da família de origem visitar seu filho(a) acolhido(a) na casa da família acolhedora. Vale ressaltar que um dos principais objetivos da medida de proteção é fortalecer o convívio familiar e preparar a reintegração da criança ou adolescente à sua família. Logo, todo tipo de atividade que possa proporcionar esse fortalecimento de vínculo deve ser incentivado. Ocorre que, em alguns casos mais complexos, pode haver ordem judicial de restrição de visitas, sobretudo quando tiver havido violações de direitos muito graves por parte da família de origem da criança ou adolescente acolhido. Segundo as Orientações Técnicas (Brasil, 2009), cabe à equipe técnica, sempre que possível, viabilizar o encontro da família de origem com seu filho, mas o documento não esclarece o local onde essa visita deve ocorrer, deixando essa escolha ao critério da família acolhedora e da própria equipe técnica. Na imensa maioria dos casos, essas visitas ocorrem na sede do serviço de acolhimento ou em outro local neutro, para preservar a intimidade do lar da família acolhedora.

Outra dúvida de ordem prática que surge nas inspeções diz respeito à possibilidade de a família acolhedora permitir que a criança ou o adolescente acolhido

passar fins de semana na casa da família de origem. Nas Orientações Técnicas (Brasil, 2009, p. 57) está expressamente indicada essa possibilidade de as crianças e adolescentes acolhidos passarem finais de semana e feriados com sua família de origem, salvo de houver restrição judicial ou até mesmo caso a equipe técnica não recomende naquele momento. Da mesma forma, deve ser incentivada a participação da família de origem na organização e comemoração de aniversários e outras datas comemorativas, telefonemas, atividades recreativas e culturais, rodas de conversa, entre outras estratégias para o fortalecimento de vínculos e para a reintegração familiar.

4.4 POPULAÇÃO ATENDIDA

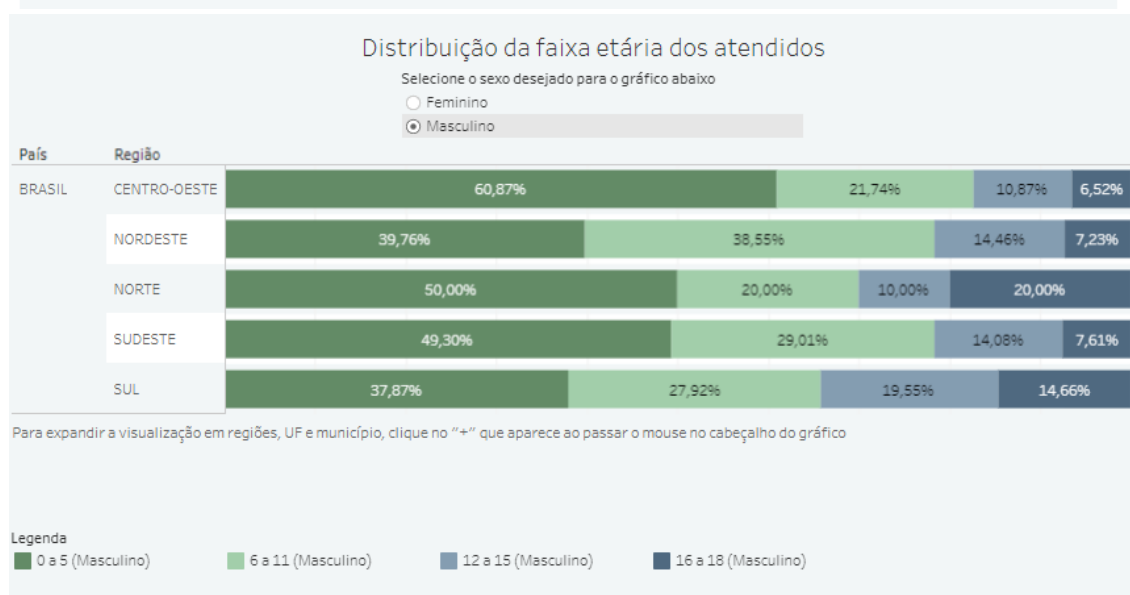
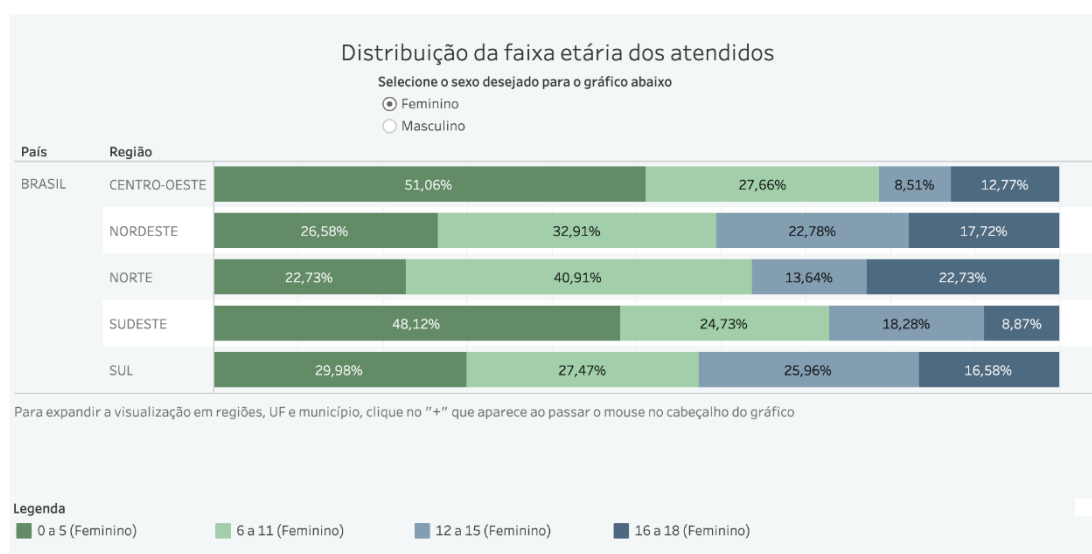
4.4.1 DISTRIBUIÇÃO DA FAIXA ETÁRIA DOS ATENDIDOS

Qual o perfil das crianças e adolescentes que estão nos serviços de acolhimentos país afora? Quais as similitudes e desafios comuns há entre as regiões, conforme a faixa etária predominantemente atendida, na infância ou adolescência?

O perfil etário é um dado muito importante para guiar as políticas públicas que se referem aos serviços de acolhimento, pois é através dele que se podem desenhar programas que atendam os desafios típicos de cada fase do desenvolvimento humano. Além disso, pode-se correlacionar dados epidemiológicos dos atendimentos, tais como os tipos de violações de direito mais frequentes na infância ou na adolescência, traçando-se os pontos de contato ou, ao invés, as peculiaridades de cada faixa etária.

A análise do perfil etário traçado nas diversas modalidades de acolhimento, institucional e familiar, também permite o desenvolvimento de pesquisas sobre quais são os impactos que um e outro modelo de acolhimento geram sobre crianças e adolescentes, colaborando para se pensarem modelos de assistência mais individualizados, de forma a se atenderem as necessidades biopsíquicas do público infantojuvenil dos 0 a 18 anos.

Segundo os dados captados pelos promotores de justiça do país, enquanto no Centro-Oeste e no Sudeste há uma predominância de crianças na faixa dos 0 aos 5 anos em acolhimento em famílias acolhedoras (51,06% e 48,12% respectivamente), esse índice cai para a casa dos 20% nas regiões Nordeste, Norte e Sul, conforme tabela abaixo.



Por outro lado, as regiões que mais recebem adolescentes em acolhimento familiar são justamente as Nordeste, Norte e Sul (35,55%; 36,37%; 42,54%, respectivamente).

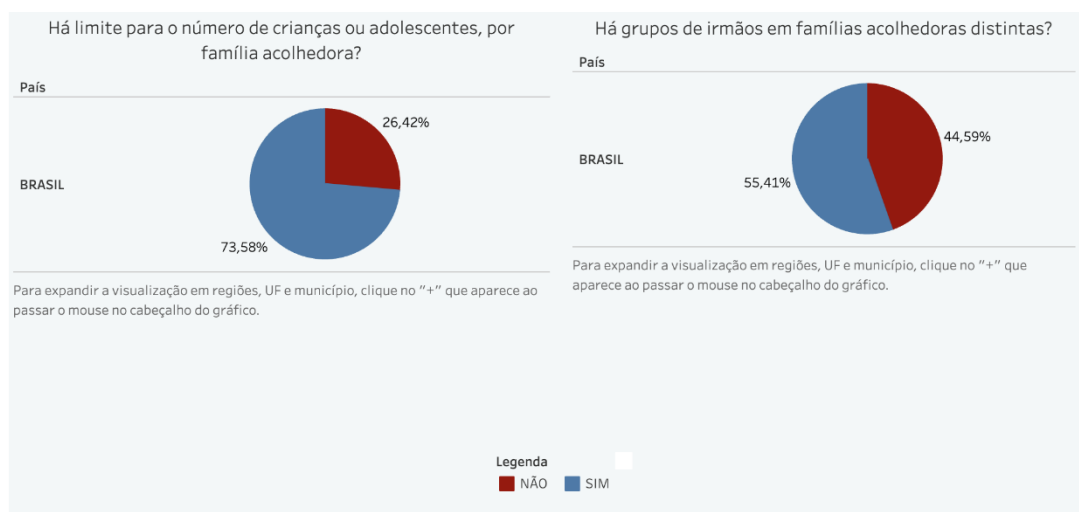
Nos últimos tempos, com o avanço dos estudos científicos sobre a etapa da vida denominada “primeira infância”, muitos estudos têm demonstrado os impactos da institucionalização dos 0 aos 6 anos, com destaque para o “período de ouro” relativo aos primeiros 1000 dias de vida, onde o cérebro humano se desenvolve numa velocidade sem comparação com as demais etapas do crescimento.

Porém, a institucionalização é medida que também afeta fortemente as necessidades de socialização tão importantes na adolescência, onde, na vivência comunitária, o jovem tem um espelho no qual se vê e percebe o mundo ao seu redor.

Os impactos da falta de referência afetiva que o atendimento massivo do acolhimento institucional tende a acarretar são um risco a comprometer o desenvolvimento das crianças e adolescentes em atendimento.

Outro dado importante coletado nas inspeções do Ministério Público aos serviços de acolhimento diz respeito a eventuais limites para o número de crianças atendidas por família acolhedora. Considerando que essa modalidade de acolhimento parte do pressuposto do atendimento em pequenos grupos, é importante aferir se tal limitação pode terminar por trazer um efeito colateral indesejado: o atendimento de crianças e adolescentes em menor número tem contribuído para a separação de grupos de irmãos?

Os dados coletados no painel do Ministério Público apontam que existe uma restrição para atendimento o número de crianças e adolescentes atendidos por famílias acolhedoras em mais de 70% dos casos. Essa restrição se reflete no dado seguinte, que indica que, para grupo de irmãos, a separação ocorre em 55,41% dos casos.



Uma ressalva, porém, se faz importante: seria importante que houvesse um comparativo – não contemplado no Tableau, apesar de essa informação constar do instrumental de coleta de dados utilizados atualmente pelas Promotorias de Justiça do país – sobre se tal separação também se tem verificado nos acolhimentos institucionais. Isso porque não é pelo fato de tais serviços poderem acolher até 20 crianças e adolescentes que não há separação de irmãos.

Em muitos serviços de acolhimento institucional, o Ministério Público tem percebido o atendimento por faixa etária, voltado exclusivamente ao atendimento de crianças ou de adolescentes, o que se coloca como um fator de separação de grupos de irmãos que estejam em etapas distintas de suas vidas, pelo só fato de serem uns crianças, outros, adolescentes.

Assim, vê-se que os dados ora apresentados são muito importantes para mostrar um cenário sobre o qual é necessária reflexão para gerar o aprimoramento dos serviços de acolhimento, para que eles venham a atender o interesse superior em jogo, que é o da criança e do adolescente, titulares de direitos fundamentais que são.

Quer em recorte local, quer regional, quer nacionalmente, o gráfico nos ajuda a conhecer o perfil etário do público infantojuvenil atendido, colaborando para a construção de políticas públicas para a garantia do direito à convivência familiar e comunitária baseada em evidências e nas demandas naturais da infância e adolescência.

4.4.2. TEMPO MÉDIO DE PERMANÊNCIA NO SERVIÇO

A duração razoável do processo é um dos direitos fundamentais dos cidadãos brasileiros, assim previsto no artigo 5º, inciso LXXVIII, de nossa Constituição: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

Se o direito a um processo de duração razoável é um aspecto de fundamental importância na vida de uma pessoa, mais ainda o é quando o titular de direitos é uma criança ou adolescente, pois, dado seu peculiar estado de desenvolvimento, o tempo da intervenção é de crucial importância para se lhe garantir uma vida digna. Uma intervenção demorada, para a criança e o adolescente em situação de risco, pode implicar a própria negação do direito que se busca defender, muitas vezes com consequências irreversíveis.

Assim, quando em discussão a tutela de direitos fundamentais, é importante que tal debate se construa primeiramente a partir do prisma do próprio titular do direito. Se perguntamos a uma criança o que há de mais fundamental na sua vida, muito provavelmente a maioria delas expressará, a seu modo, que “minha família é o que há de mais importante para mim”. Esse, pois, é o bem (jurídico) mais precioso dos nossos pequenos cidadãos: seus pais, seus irmãos, seus tios, seus amigos, sua

comunidade. Neles se expressa a fundamentalidade do direito da criança e do adolescente à convivência familiar e comunitária, plasmando-se em rostos que lhes são bem conhecidos e com quem tem vínculos de apego consolidados.

O direito normalmente associa os conceitos de “liquidez” e “certeza” a direitos de natureza patrimonial. Tais conceitos, porém, podem e devem ser ampliados aos direitos de natureza relacional da criança e do adolescente. Assim, na perspectiva desses titulares de direito, a liquidez e a certeza do direito à convivência familiar e comunitária se expressa na segurança jurídica de se reconhecerem pertencentes a um núcleo familiar, a partir de onde se reconhece no mundo e onde tem seu porto seguro.

Para o Estado, a liquidez e certeza do direito à convivência familiar da criança e do adolescente tem três implicações: a primeira é a de se reconhecer na família a base da sociedade, que conta com a especial proteção do Estado (Constituição, art. 226); a segunda é a de que, para se tirar uma criança ou adolescente de sua família natural, será necessário um procedimento de justificação complexo, dentro de um processo judicial calcado em provas robustas que indiquem não só a imprescindibilidade dessa medida, como também onde se demonstre que as necessárias medidas anteriores de promoção social foram tentadas e exauridas, de forma proporcional às necessidades do caso; a terceira é a de que a situação de afastamento da criança e do adolescente de seu lar não se deve dar de forma definitiva, mas sim provisória, quer pelo retorno do petiz à sua família de origem, quer, em não sendo isso mais possível, pela sua colocação em família substituta, notadamente na modalidade de adoção. A medida de acolhimento de uma criança, portanto, nunca é um ponto de chegada, mas sempre ponto de partida.

O presente tópico tangencia, portanto, dois direitos fundamentais da criança e do adolescente: o direito à sua família e o direito à duração razoável dos processos em que se discuta se os seus pais biológicos poderão ou não permanecer consigo.

O dado relativo ao tempo de acolhimento das nossas crianças e adolescentes – leia-se: tempo em que nossas crianças e adolescentes estão desarraigadas de sua família, em que seus vínculos familiares estão momentaneamente rompidos e, assim, seu direito à convivência familiar entra em um delicado estado de iliquidez e incerteza – representa um indicador de fundamental importância para a análise das políticas de atendimento aos direitos infantojuvenis, não só nas áreas da assistência social e da justiça, como também nas de educação, saúde, lazer, cultura, moradia, segurança

alimentar, dentre outras, pois as causas que levam ao rompimento dos vínculos familiares são, em geral, multifatoriais.

De acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente, “A permanência da criança e do adolescente em programa de acolhimento institucional não se prolongará por mais de 18 (dezoito meses), salvo comprovada necessidade que atenda ao seu superior interesse, devidamente fundamentada pela autoridade judiciária” (ECA, art. 19, §2º).

Apesar de a limitação dos 18 meses se referir expressamente aos acolhimentos institucionais, ela também serve como parâmetro para a medida de acolhimento familiar, vez que, mesmo sendo esta mais adaptada às demandas de individuação das crianças e adolescentes, o acolhimento em si também implica o prévio afastamento do petiz de seu lar de origem e, por isso, também é uma medida com caráter temporário e excepcional, como indica o art. 34, §2º, do ECA.

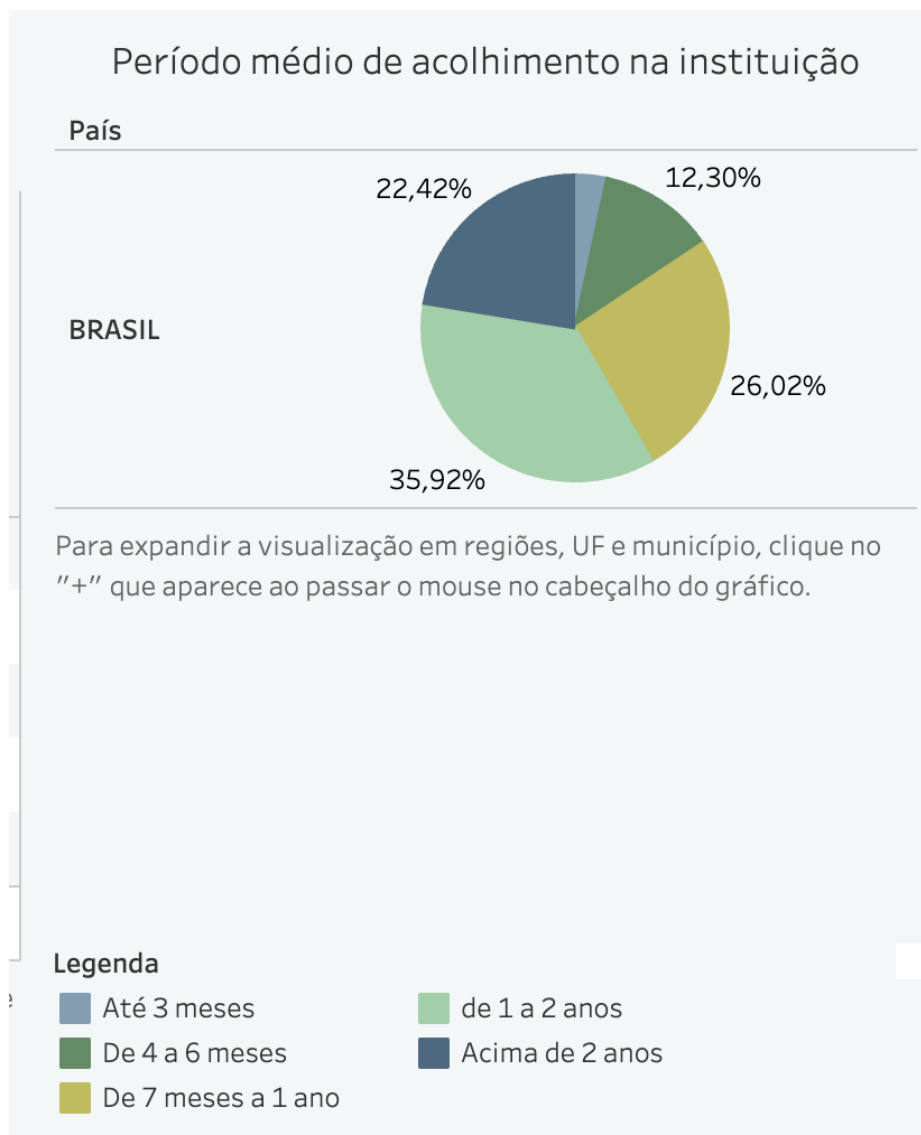
Assim, é de fundamental importância o monitoramento do prazo de acolhimento, na perspectiva de se verificar se os parâmetros legais estão sendo atendidos.

Analisando o gráfico de 2023, vê-se que 10,31% dos casos de acolhimento familiar permanecem mais do que 2 anos.

País	Região	Tempo médio de permanência no serviço						Total geral
		Até 45 dias	45 dias a 3 meses	3 a 6 meses	6 meses a 1 ano	1 a 2 anos	2 a 5 anos	
BRASIL	CENTRO-OESTE	2 (9,09%)		2 (9,09%)	12 (54,55%)	5 (22,73%)	1 (4,55%)	22 (100,00%)
	NORDESTE		2 (4,35%)	7 (15,22%)	9 (19,57%)	23 (50,00%)	4 (8,70%)	46 (100,00%)
	NORTE		2 (10,00%)		5 (25,00%)	11 (55,00%)	2 (10,00%)	20 (100,00%)
	SUDESTE	3 (2,65%)	3 (2,65%)	11 (9,73%)	37 (32,74%)	48 (42,48%)	10 (8,85%)	113 (100,00%)
	SUL	5 (2,67%)	5 (2,67%)	29 (15,51%)	77 (41,18%)	50 (26,74%)	18 (9,63%)	187 (100,00%)
Total geral		10 (2,58%)	12 (3,09%)	49 (12,63%)	140 (36,08%)	137 (35,31%)	35 (9,02%)	388 (100,00%)

Para expandir a visualização em regiões, UF e município, clique no “+” que aparece ao passar o mouse no cabeçalho da tabela.

No acolhimento institucional, esse número sobe para 22,42% o que levanta a importante questão que merece análise pormenorizada e convida a estudos posteriores: por que no acolhimento familiar tem havido menor tempo de acolhimento de crianças e adolescente? Esse modelo colabora para um menor tempo de acolhimento?

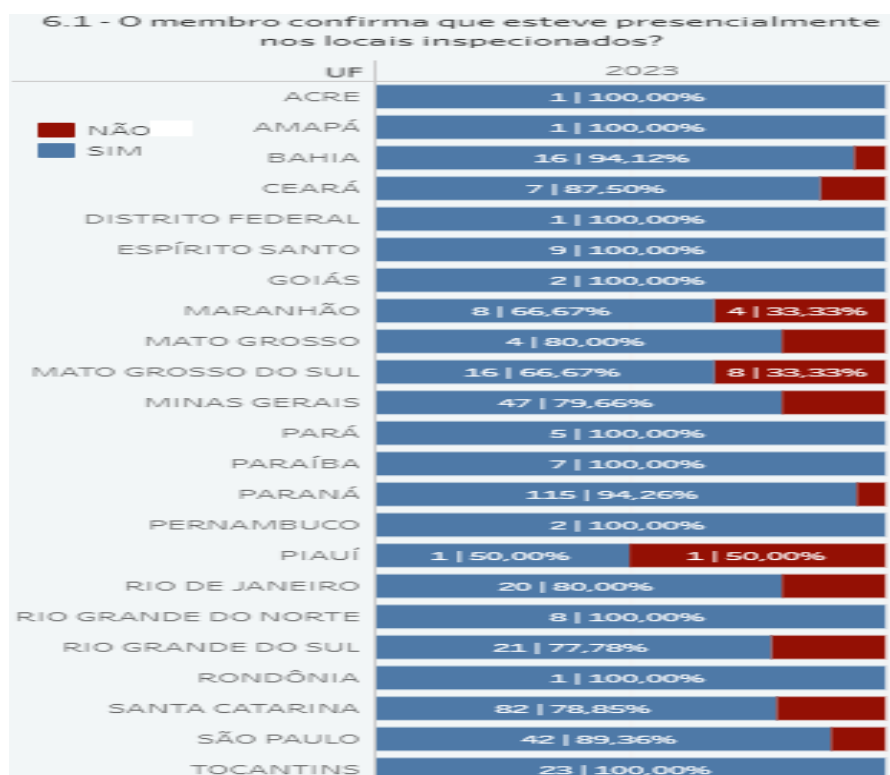


Registre-se que, numa análise de aprimoramento dos dados publicizados pelo Ministério Público, é importante que os indicadores de prazos sejam atualizados para que a medição do tempo de acolhimento faça o recorte não de dois anos, mas sim tomando o parâmetro dos 18 meses indicados no ECA, tempo máximo que, em regra, desde a alteração do Estatuto em 2017, pela Lei 13.509, um acolhimento deve ser tolerado. Assim, poder-se-á utilizar como parâmetro de análise o próprio prazo de 18 meses previsto em lei, em atenção aos direitos da criança e do adolescente. Esse recorte é de suma importância, vez que revela se a almejada duração razoável do processo está sendo atendida ou não na vida das crianças e adolescentes.

Toda criança e adolescente tem o direito fundamental ao afeto e a uma família. É, pois, por esse prisma substancial-relacional, na perspectiva da criança – e não do adulto que lhe julga a causa –, que desenvolvemos a reflexão em torno de **o que** deve implicar para a Justiça a fundamentalidade dos direitos da criança e do adolescente, e de que **forma, por que caminhos e em que tempo** devemos lhes assegurar a plena fruição. É na família que a criança estabelece suas primeiras conexões que lhe servirão de base para o desenvolvimento de sua personalidade e cidadania. É, portanto, a perspectiva e o *timing* da criança e do adolescente o que servirão de base para definir se a intervenção protetiva, quer das políticas públicas, quer da Justiça, em prol do direito à convivência familiar está sendo razoável ou não.

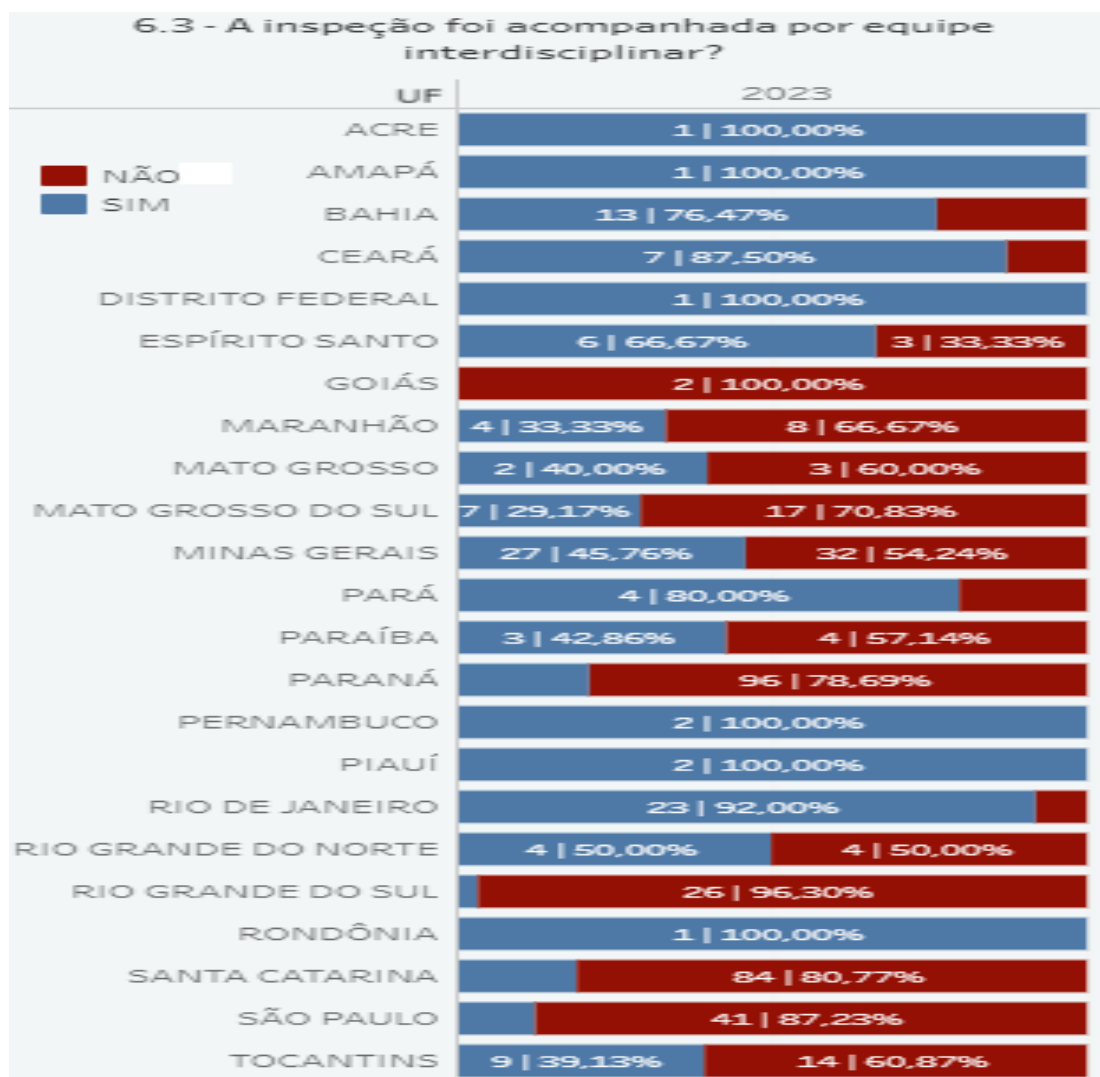
4.5 RESULTADOS

Através do ícone *resultados*, busca-se dar transparência à qualidade da fiscalização empreendida pelo Ministério Público nos serviços de acolhimento familiar em todo o país. Nesse contexto, o Panorama Nacional demonstra que, no ano de 2023, as inspeções anuais foram realizadas presencialmente pela grande maioria dos membros do Ministério Público, sendo que, em dez estados, bem como no Distrito Federal, essa providência foi realizada por 100% dos promotores.



É certo, contudo, que a presença física do representante do Ministério Público na inspeção não é suficiente para detectar todas as eventuais deficiências dos serviços de acolhimento familiar, é necessário que a fiscalização tenha o acompanhamento de uma equipe interdisciplinar da própria entidade ministerial, conforme determina a Resolução nº. 71/2011 do CNMP.

Por isso, o *Tableau* reúne dados que explicitam o percentual de inspeções que tiveram esse acompanhamento qualificado. No Panorama Nacional, somente cinco estados e o Distrito Federal alcançaram 100% das inspeções acompanhadas por equipe técnica no ano de 2023. De outro lado, 10 estados apresentaram percentuais abaixo de 50%. Deve-se reconhecer, portanto, que os resultados alertam para a necessidade de o Ministério Público brasileiro investir na ampliação de suas equipes interdisciplinares.



Cumprir observar, contudo, que em se tratando de acolhimento familiar, a baixa quantidade dessa modalidade de serviço de acolhimento em quase todo o país interfere nas discrepâncias de resultados verificados entre alguns estados ou na própria unidade federativa. O Acre, por exemplo, tem um único serviço de acolhimento familiar, o que faz com que seus resultados fiquem entre percentuais extremos (0% ou 100%), a depender da opção avaliada (o *tableau* disponibiliza quatro tipos de avaliação nos itens: 6.1, 6.2, 6.3 e 6.4).

De todo modo, os dados reunidos pelo Panorama Nacional evidenciam a qualidade da função fiscalizatória exercida pelo Ministério Público, a qual não se esgota nas visitas e no preenchimento dos formulários de inspeção anual e semestral encaminhados ao CNMP. Diante das irregularidades detectadas na inspeção anual de 2023, verificou-se que foram adotadas 142 providências, as quais variaram desde a instauração de procedimento extrajudicial próprio, para acompanhar a regularização, até o ajuizamento de ações civis públicas e realização de acordos judiciais.

5. CONCLUSÃO

A Resolução CNMP nº 71/2011 completará, em junho de 2024, treze anos desde a sua publicação, aos 15 de junho de 2011.

Ao longo dos seus anos de vigência, essa Resolução sofreu diversas alterações, assim como os anexos que a integram, visando otimizar e qualificar o trabalho de fiscalização do Ministério Público aos serviços de acolhimento, em todo país, contribuindo para a garantia do direito constitucional de crianças e adolescentes ao convívio familiar e comunitário.

A história da proteção à infância, em nosso país, que remonta às rodas dos expostos e ao Código de Menores, sempre se valeu das medidas de institucionalização das crianças e dos adolescentes como uma forma de “solução” dos problemas, seja nos antigos orfanatos, seja nas FEBEMs ou, atualmente, nos serviços de acolhimento. O acolhimento mostrou-se, portanto, por muitos anos, como o destino final de proteção e não como uma medida provisória, breve e excepcional, de transição, seja para o retorno do infante à convivência de sua família de origem, seja para uma família substituta. Esse paradigma foi alterado, a partir da publicação da Constituição Federal, que adotou a doutrina da proteção integral e, sobretudo, da publicação do Estatuto da Criança e do Adolescente, que introduziu diversas normativas visando assegurar a excepcionalidade e a brevidade do acolhimento de crianças e adolescentes, e prevendo a preferência das medidas de acolhimento familiar em relação às de acolhimento institucional.

Diante desse novo panorama cultural, científico e jurídico, o Ministério Público se mostra um ator fundamental, seja no fomento à criação de serviços – sobretudo de acolhimento familiar, seja na fiscalização dos serviços existentes, para que funcionem dentro dos parâmetros previstos pela lei e pelas resoluções dos conselhos de direitos da criança e do adolescente.

O Panorama Nacional dos Serviços de Acolhimento tem exercido a importante função de consolidar os dados coletados por membros do Ministério Público de todo o país acerca do funcionamento dos serviços fiscalizados, a fim de contribuir com informações que podem servir de diagnóstico, para os Poderes Executivos e Legislativos, bem como para os conselhos de direitos, em todos os níveis.

Além disso, os dados disponibilizados asseguram à sociedade transparência sobre a forma como o trabalho vem sendo executado pelo Ministério Público, ao tempo em que contribuem também para uma análise dos próprios MPs acerca da necessidade de revisão e aprimoramento das estruturas disponibilizadas aos membros com atuação na infância e juventude, sobretudo no que tange às equipes técnicas.

A série histórica disponível no *Tableau* aponta o avanço obtido pelo Ministério Público nas fiscalizações dos serviços de acolhimento, sendo que, se em 2017 o número de unidades efetivamente fiscalizada girava em torno de 80%, em 2023, esse percentual chegou a quase cem por cento, seja nos serviços de acolhimento institucional, seja no familiar.

Além disso, os resultados das fiscalizações, apontados a partir das providências adotadas pelos órgãos de execução após as inspeções, demonstram que as diligências não estão sendo simplesmente formais, mas que, ao contrário, vêm ensejando uma atuação no sentido de regularização dos problemas identificados.

Importante destacar que, visando a constante atualização do trabalho ministerial, em prol da defesa do direito à convivência familiar e comunitária, o Conselho Nacional do Ministério Público, ao longo dos últimos anos, vem editando atos normativos que orientam a forma de trabalho dos Ministérios Públicos em todo o país. A título de exemplo, destacamos que, considerando a enorme desproporção entre crianças e adolescentes em medida de acolhimento familiar, se comparado com o institucional, foram publicadas pelo CNMP a Recomendação nº 82/2021, que “dispõe sobre o aprimoramento da atuação do Ministério Público por intermédio do acompanhamento do cofinanciamento federal aos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes e à promoção do fortalecimento do serviço de acolhimento familiar” e Recomendação Conjunta nº 02/2024, que dispõe sobre a integração de esforços para o fortalecimento do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora.

Da mesma forma, foi recentemente aprovada a Resolução CNMP nº 287/2024, que dispõe sobre a atuação integrada do Ministério Público para a efetiva defesa e proteção das crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência.

Também se encontra em discussão no plenário do Conselho a resolução que revisa e atualiza, por completo, a Resolução CNMP nº 71/2011, assim como os

respectivos formulários de inspeção, a fim de tornar o ato mais consentâneo com o papel do Ministério Público, especialmente enquanto um agente fomentador de políticas públicas, de transformação social, de escuta qualificada e proteção integral de crianças e adolescentes.

Essa ampla normatização da atividade ministerial demonstra o compromisso do Conselho Nacional do Ministério Público com a política de crianças e adolescentes e visa garantir um olhar atento e qualificado, por parte do Ministério Público brasileiro, para a defesa desse público prioritário.

6. REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 05 out. 1988.

BRASIL. Lei Federal nº. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 13 jul. 1990.

BRASIL. Lei Federal nº. 14.344, de 24 de maio de 2022. Cria mecanismos para a prevenção e o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a criança e o adolescente, nos termos do § 8º do art. 226 e do § 4º do art. 227 da Constituição Federal e das disposições específicas previstas em tratados, convenções ou acordos internacionais de que o Brasil seja parte; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e as Leis nºs 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei de Crimes Hediondos), e 13.431, de 4 de abril de 2017, que estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência; e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 25 mai. 2022.

BRASIL. Lei Federal nº. 13.509, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre adoção e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil). Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 23 fev. 2018.

BRASIL. Lei Federal 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 República Federativa do Brasil. Brasília, 9 mar. 2016.

BRASIL. Lei Orgânica da Assistência Social nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 8 dez. 1993.

BRASIL. Resolução Conjunta CNAS/CONANDA nº 01, de 18 de junho de 2009. Aprova o documento Orientações Técnicas: serviços de acolhimento para crianças e adolescentes.

BRASIL. Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

BRASIL. Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS nº 31, de 31 de outubro de 2013. Aprova princípios e diretrizes da regionalização no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, parâmetros para a oferta regionalizada do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI, e do Serviço de Acolhimento para Crianças, Adolescentes e Jovens de até vinte e um anos, e critérios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal para expansão qualificada desses Serviços.

BRASIL. Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS nº 33, de 12 de dezembro de 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social -NOB/SUAS.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Nacional de Assistência Social. Orientações Técnicas: serviços de acolhimento para crianças e adolescentes. Brasília, 2009.

Brasil. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução do CNMP nº 71, de 15 de junho de 2011. 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 e dá outras providências.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação nº 82, de 10 de agosto de 2021. Dispõe sobre o aprimoramento da atuação do Ministério Público por intermédio do acompanhamento do cofinanciamento federal aos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes e à promoção do fortalecimento do serviço de acolhimento familiar.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução CNMP nº 287, de 12 de março de 2024. Dispõe sobre a atuação integrada do Ministério Público para a efetiva defesa e proteção das crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Recomendação Conjunta nº 02, de 17 de janeiro de 2024. Dispõe sobre a integração de esforços para o fortalecimento do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária/ Secretaria Especial dos Direitos Humanos. – Brasília-DF: Conanda, 2006. 130p. (<https://www.neca.org.br/programas/pncfc.pdf>, acesso aos 18-4-2026)

LOIOLA, Gracielle Feitosa de. Produção Sociojurídica de Famílias Incapazes – do discurso da “não aderência” ao direito à proteção social. Curitiba: CRV, 2020. 194p.