

A PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE ALTA COMPLEXIDADE: OS SERVIÇOS DE ACOlhIMENTO PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Bárbara Domingues Nunes¹
Elisângela Carvalho²
Alene Silva da Rosa³

Resumo: A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, aprovada no ano de 2009, organiza, por meio de níveis de complexidade (básica e especial - média e alta complexidade), os equipamentos e serviços ofertados pela Política Nacional de Assistência Social. A proteção social especial de alta complexidade constitui-se pelos equipamentos de acolhimento institucional, executando a oferta da proteção integral aos diversos públicos, incluindo as crianças e adolescentes. Sendo assim, este trabalho apresentará uma discussão centrada no serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes (abrigo e casa-lar), caracterizando-se enquanto um conjunto de diferentes relatos de experiências profissionais em três municípios do estado do Rio Grande do Sul, ancoradas em um estudo documental e bibliográfico acerca do tema.

Palavras-chave: Acolhimento institucional; Financiamento; Família; Cuidado.

INTRODUÇÃO

Em janeiro de 2021 foi publicado o último relatório do Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada (IPEA), referente à oferta de serviços de acolhimento institucional (SAI) e familiar para crianças e adolescentes. Segundo Licio *et al.* (2021), entre os anos de 2010 e 2018, houve um aumento de 9,6% de SAIs em todo o Brasil, isso representa a implementação de um total de 253 novos equipamentos.

Esses números demonstram também, que no ano de 2018, um total de 1.710 municípios contavam com pelo menos um equipamento, o que representa o acréscimo de SAIs em 533 cidades em todo território nacional, em comparação com 2010, sinalizando uma porcentagem de 47,8% a mais em 8 anos. É importante sinalizar, que conforme estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no ano de 2016 o Brasil contava com um total de 5.570 municípios, e segundo Licio *et al.* (2021), no ano de 2018, um percentual de 36,1% de municípios brasileiros contavam com algum serviço de acolhimento de crianças e adolescentes, esse número corresponde a 2.010 cidades brasileiras oferecendo algum serviço para este público específico.

Ainda conforme Licio *et al.* (2021), o aumento de serviços na modalidade de acolhimento, também traz outras informações relevantes, tais como, o abrigo continua sendo o equipamento frequentemente encontrado, representando um total de 71,8% dos equipamentos mapeados no ano de 2018, em contrapartida as casas-lares respondem pelo percentual de 26,5% dos SAIs, no mesmo ano.

¹ Assistente Social. Mestranda do Programa de Pós-graduação em Serviço Social-PPGSS/PUCRS. Membro do Grupo de Pesquisa e Estudos em Trabalho, Saúde e Intersetorialidade-NETSI. Especialista em Políticas e Intervenção em Violência Intrafamiliar e Gestão Social: Políticas Públicas, Redes e Defesa de Direitos. Email: nunesbarbara1@gmail.com.

² Assistente Social, formada pela UNISC - Universidade de Santa Cruz do Sul; atua na Secretaria de habitação e desenvolvimento social do Município de Venâncio Aires/RS; E-mail: socialelis@hotmail.com

³ Assistente Social. Mestre em Serviço Social (PUCRS), com bolsa de financiamento PROEX/CAPES; Especialista em Política de Assistência Social (Uninter); E-mail: alenesilva@gmail.com.

Tratando especificamente do estado do Rio Grande do Sul (RS), segundo as estatísticas disponíveis no site do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), no mês de agosto de 2021, existiam um total de 391 serviços de acolhimento institucional, o que corresponde a um percentual de 71,4%. A respeito do acolhimento familiar, os dados demonstram que essa modalidade abrange os 28,6% restantes, o que significa 157 famílias cadastradas. O somatório dessas duas modalidades corresponde a um total de 548 SAIs no RS, acolhendo 3.375 mil crianças e adolescentes.

A partir desses dados, o presente trabalho tem como objetivo refletir acerca dos serviços de acolhimento institucional ofertados para crianças e adolescentes, nas modalidades abrigo e casas-lares, no estado do Rio Grande do Sul, em especial, a partir das experiências profissionais das autoras em três municípios gaúchos, sendo dois de pequeno porte II e um de grande porte.

Tais reflexões e provocações, ancoram-se em documentos, legislações, planos e orientações, bem como em referências bibliográficas que versam a respeito do tema em questão. Com vistas a não identificar os municípios abordados, quando for necessário sinalizá-los durante o trabalho, serão utilizados códigos para mencioná-los, sendo: município A, B e C.

O trabalho está dividido em três momentos de discussão, além da introdução, considerações finais e referências bibliográficas. Iniciamos apresentando o serviço de proteção social de alta complexidade no SUAS, em seguida abordaremos especificamente o SAI para crianças e adolescentes, e por fim trataremos a respeito do piso e do financiamento da proteção social especial de alta complexidade, com foco específico no SAI para crianças e adolescentes.

SERVIÇO DE PROTEÇÃO SOCIAL DE ALTA COMPLEXIDADE NO SUAS

A Política de Assistência Social reconhecida a partir da Constituição Federal de 1988, enquanto direito social e dever do Estado, foi regulamentada pelo Governo Federal, em Lei Orgânica e com anuência do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), buscou através da Política Nacional de Assistência Social (PNAS 2004) a implantação de um modelo de gestão com o Sistema Único de Assistência Social, que prevê enquanto um de seus equipamentos o acolhimento institucional de crianças e adolescentes (SUAS, 2005).

Em 2004 foi nomeada Comissão Intersetorial para construir subsídios na elaboração do Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. Este documento é referência no fortalecimento das políticas públicas, da proteção integral, preservação dos vínculos familiares e comunitários previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente. A manutenção destes vínculos está diretamente relacionada ao investimento em políticas, programas, projetos e serviços relacionados à centralidade na família, enquanto prioridade na agenda das políticas públicas (BRASIL, 2006).

A partir deste marco é notório a mobilização do Estado e sociedade. Contudo, no processo de desenvolvimento e execução das políticas preconizadas no referido plano, deve ser considerada a pertinência e indispensabilidade do trabalho intersetorial. O qual deve considerar a integralidade no atendimento, em detrimento da fragmentação das ações e atendimentos, tendo como premissa o acesso e garantia dos direitos necessários ao pleno desenvolvimento das crianças e adolescentes em condição peculiar de desenvolvimento (BRASIL, 2006)

Tais prerrogativas são fundamentais para a preservação e prevenção do rompimento dos vínculos familiares e comunitários, bem como qualidade nos serviços que demandem atendimento e retorno ao convívio familiar. Depois de esgotadas as possibilidades apresentadas pela rede de atendimento, deve ser avaliada a necessidade de encaminhamento para adoção preconizando o superior interesse da criança e adolescente em todas as etapas dos atendimentos e encaminhamentos (BRASIL, 2006).

No tocante ao acolhimento das crianças e adolescentes, as diretrizes previstas no plano também preveem o reordenamento dos programas de acolhimento institucional:

[...] reorganização da estrutura e funcionamento de uma Instituição para se adequar a novos princípios e diretrizes estabelecidas pelo ordenamento jurídico e/ou pelos Conselhos de Direitos e Setoriais; reordenamento de toda a política municipal de atendimento à criança e ao adolescente para adequar a rede aos princípios legais e normativas vigentes (BRASIL, 2006, p.129).

Portanto, tal readequação direciona a organização das redes públicas e privadas de acordo com o preceito da matricialidade sociofamiliar e demais ações atinentes à prevenção dos acolhimentos e seus prolongamentos desnecessários.

A resolução n.º 109, de 11 de novembro de 2009 aprova a tipificação nacional dos serviços socioassistenciais, e organiza os níveis de complexidade no SUAS através da proteção social básica à especial de média e alta complexidade. Sendo esta última composta por uma gama de equipamentos de acordo com a realidade/porte dos municípios e demandas existentes.

Pode-se destacar, de acordo com a tipificação, os seguintes tipos de acolhimento na proteção social especial de alta complexidade: acolhimento para adultos e famílias com caráter provisório, destinado para pessoas e grupo familiar em situação de rua, seja por ausência de residência, migração ou permanência transitória sem condição de autossustento. Aquele destinado ao acolhimento de mulheres em situação de violência, também possui caráter transitório e destina-se às mulheres acompanhadas ou não de seus filhos.

O acolhimento para jovens e adultos com deficiência destina-se para aquelas pessoas com vínculos familiares rompidos e/ou fragilizados que não possuem condições de autossustento. Para

idosos, abrange os com 60 anos ou mais, em caráter provisório e excepcionalmente de longa permanência, na ausência de possibilidade de manutenção da própria subsistência e convivência com os familiares.

A tipificação ainda expressa outros três tipos de serviços da alta complexidade: acolhimento em repúblicas destinadas a grupo de pessoas maiores de 18 anos em situação de abandono, situação de vulnerabilidade e risco pessoal, com vínculos familiares rompidos e/ou fragilizados, sem moradia e condições de autossustento. Este tipo de serviço abrange jovens (18 a 21 anos); adultos em situação de reinserção social em decorrência da vivência nas ruas; e idosos com capacidade de gestão coletiva.

O outro serviço destacado pela tipificação é a família acolhedora que objetiva acolher crianças e adolescentes nas famílias cadastradas visando, entre outros objetivos, a convivência familiar e comunitária. E por último o serviço de proteção em situações de calamidades públicas e emergências, que disponibiliza proteção à população através de alojamentos provisórios, e demais atenções necessárias no contexto de emergência e/ou calamidade pública a exemplo de: alagamentos, deslizamentos, incêndios, frio, tempestades etc.).

A seguir será abordado o serviço de acolhimento para crianças e adolescentes, seus determinantes e implicações. Mas, antes deve-se considerar a exposição da Política Nacional de Assistência Social:

A ênfase da proteção social especial deve priorizar a reestruturação dos serviços de abrigamento dos indivíduos que, por uma série de fatores, não contam mais com a proteção e o cuidado de suas famílias, para as novas modalidades de atendimento. A história dos abrigos e asilos é antiga no Brasil. A colocação de crianças, adolescentes, pessoas com deficiência e idosos em instituições para protegê-los ou afastá-los do convívio social e familiar foi, durante muito tempo, materializada em grandes instituições de longa permanência, ou seja, espaços que atendiam a um grande número de pessoas, que lá permaneciam por longo período – às vezes a vida toda. São os chamados, popularmente, como orfanatos, internatos, educandários, asilos, entre outros (PNAS, 2004, p.37).

Portanto, o serviço de acolhimento deve exercer um trabalho proativo e articulado objetivando a provisoriedade e excepcionalidade, para que não se retroceda ao acúmulo de crianças e adolescentes em abrigos, pelo período superior a dois anos, sem perspectiva de desacolhimento e/ou reintegração familiar.

SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Conforme o Art. 98 do Estatuto da Criança e do Adolescente, as medidas de proteção devem ser aplicadas sempre que os direitos foram ameaçados ou violados. Tais medidas se dão em decorrência da ação ou omissão da sociedade e do Estado; por omissão ou violência dos pais ou

responsável; bem como em razão da conduta da criança ou adolescente. De acordo com o Art. 101, pode-se vislumbrar as diversas alternativas de atendimento:

- I - encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade;
 - II - orientação, apoio e acompanhamento temporários;
 - III - matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental;
 - IV - inclusão em serviços e programas oficiais ou comunitários de proteção, apoio e promoção da família, da criança e do adolescente;
 - V - requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial;
 - VI - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;
 - VII - acolhimento institucional;
 - VIII - inclusão em programa de acolhimento familiar;
 - IX - colocação em família substituta;
- § 1º O acolhimento institucional e o acolhimento familiar são medidas provisórias e excepcionais, utilizáveis como forma de transição para reintegração familiar ou, não sendo esta possível, para colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade (BRASIL, 1990, s/p online).

De acordo com a legislação supracitada, pode-se observar que dentre as nove alternativas para o atendimento de crianças e adolescentes, uma delas é o acolhimento institucional, não sendo esta, considerada a medida principal. Ademais, tanto a referida alternativa, quanto o acolhimento familiar, são consideradas medidas provisórias e excepcionais, e neste ponto, o princípio da excepcionalidade é transversal a todos os tipos e serviços existentes relacionados ao acolhimento, com exceção das Instituições de Longa Permanência para pessoas idosas conforme exposto.

Ainda no que se refere ao caráter provisório e excepcional na adoção de medidas de acolhimento (institucional ou familiar), o Art. 99 do ECA sinaliza a prevalência na família, como um dos princípios que regem as medidas de proteção. Sendo assim, as crianças e adolescentes devem ser preferencialmente mantidas na família natural ou extensa.

O contrário destas previsões legais acontece na realidade de um município A, onde a família extensa é procurada pela rede de atendimento após o acolhimento, e esta é a principal medida aplicada pelo conselho tutelar com anuência do Poder Judiciário e Ministério Público. Ademais, a outra contrariedade legal ocorre em relação às guias de acolhimento previstas no parágrafo terceiro do art. 101, visto que as crianças e adolescentes não são encaminhadas para a instituição com guia de acolhimento expedida pelo Poder Judiciário, mas permanecem acolhidas com a medida de proteção expedida pelo conselho tutelar.

Tais situações no referido município somadas às incessantes determinações do Poder Judiciário e Ministério Público para construção de muros, grades, câmeras e demais requisições não respeitam o superior interesse das crianças e adolescentes, além de denunciar o grave problema intersetorial enfrentado pelas equipes do SUAS. Equipes estas que lutam pela garantia dos direitos na

contramão das correntes do poder institucional. Questões não previstas legalmente, mas executadas pelos donos da lei.

A precarização do financiamento, somada com a ausência de equipe fixa de referência interfere diretamente na qualidade dos serviços prestados, através da articulação intersetorial em prol da garantia de direitos. Quando isto não ocorre, há sobreposição de ações os demais profissionais do SUAS acumulam funções, e infringem o escopo do SUAS no que tange a qualidade e continuidade dos atendimentos.

Conforme a Resolução n. 269, de 13 de Dezembro de 2006 que aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social-NOB-RH/SUAS. A equipe de referência para atendimento em abrigo institucional é constituída por: coordenador, cuidador, auxiliar de cuidador, assistente social e psicólogo. Sendo variável o quantitativo de profissionais, conforme o número de acolhidos e as suas necessidades apresentadas. Via de regra, não ultrapassam a vinte crianças e/ou adolescentes por equipamento (NOB-RH/SUAS, 2011).

Dentre as ações realizadas pelo serviço de acolhimento destaca-se o Plano de Atendimento Individual e Familiar o qual deve primar pelas ações a serem desenvolvidas, objetivando a superação dos motivos que ensejaram o acolhimento. Tal plano deve partir do estudo que norteou o acolhimento, bem como primar pelo viés intersetorial, uma vez que as orientações técnicas preconizam o envolvimento do Conselho Tutelar, e sempre que possível, a equipe interprofissional da Justiça da Infância e Juventude.

Quando o acolhimento for realizado em caráter de urgência, diante da não localização de familiares, o Conselho Tutelar poderá acolher até a localização destes. O Poder Judiciário então é notificado, sendo as equipes das políticas públicas fundamentais na localização de família extensa considerando o vínculo que os serviços possuem através do acompanhamento das famílias no território.

O afastamento da criança e adolescente do núcleo familiar deve ser aplicado apenas nas situações de grave risco à sua integridade física e ou psíquica, em caráter excepcional e provisório. Isto acaba não ocorrendo na realidade da maioria dos municípios, pois ainda prevalece a cultura da institucionalização, com acolhimentos desnecessários e ineficazes que infringem a proteção integral.

Na ausência de serviço de acolhimento na cidade de origem, o município deve localizar nas cidades vizinhas possibilidades de conveniamento para realização do abrigamento. Cabe ao município, incluir possibilidades de retomada dos vínculos com a família de origem e ou extensa, através do trabalho técnico da equipe de referência.

O impacto do abandono e/ou do rompimento do convívio familiar pode ser minimizado se as condições de atendimento no serviço de acolhimento propiciarem um ambiente saudável, com experiências reparadoras às crianças e adolescentes, com vistas à retomada da reintegração familiar.

Tão logo, a equipe de referência elaborar o plano de atendimento o judiciário saberá quais são as organizações que farão parte da vida dos acolhidos. Quando estes possuem idade compatível, participam do plano de atendimento, cujos encaminhamentos são planejados de forma conjunta entre acolhidos, cuidadores, equipe técnica e demais atores da rede de atendimento. Este plano de atendimento é realizado a cada três meses e pode aos poucos avançar, e ou alcançar as necessidades de cada acolhido.

Nesta etapa do acolhimento, cursos e ou atividades que desenvolvam as aptidões dos acolhidos são importantes, respeitando as características individuais. Até porque, os mesmos devem ser preparados para a independência, após desacolhimento, em caso de impossibilidade de reinserção na família natural/extensa. Processo por vezes longo, mas necessário. Pensando neste contexto, questiona-se: como se chega a institucionalização de uma criança e ou adolescente? A "instituição" família, falhou?

Na busca de resposta ao questionamento, pensa-se que o Estado oferece cuidado e bem estar às crianças e adolescentes dentro do seu seio familiar. Além de atentar para a matricialidade sociofamiliar, e fortalecer as famílias através das políticas públicas. Dificilmente o núcleo familiar passa despercebido entre estas políticas durante os acolhimentos.

O CRAS, através do PAIF (Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família), fortalece os vínculos familiares e comunitários, prevenindo a ruptura dos vínculos familiares, atuando no território em articulação com os mecanismos de acesso na comunidade. Dentro deste processo, a equipe multidisciplinar do CRAS articula meios para que a família desenvolva suas potencialidades, propondo meios de auxiliá-la na superação das dificuldades enfrentadas. Nesta perspectiva, a Política de Assistência Social passa a se concentrar nas intervenções que estimulem a autonomia, promovendo o desenvolvimento humano e social.

Nos municípios A e C os motivos dos acolhimentos abrangem demandas relacionadas com a pobreza, desemprego, violência e tantas outras que entrecruzam-se nas intervenções profissionais. Tais situações não se apresentam de forma isolada, mas constituem um conjunto de vulnerabilidades sociais enfrentadas pelas famílias, cujas intervenções são realizadas no SUAS, mas não necessariamente conseguem evitar os acolhimentos. Os quais são realizados, quando, via de regra, esgotaram-se todas e quaisquer possibilidades. As redes de apoio passam a oferecer cuidado, orientação e fortalecimento diante das demandas apresentadas.

Seria reducionista culpabilizar as famílias ou atribuir apenas aos pais a responsabilidade pelas vulnerabilidades vivenciadas, deixando de observar as condições que transcendem a geração dos genitores e acumulam políticas de exclusão e desigualdade social que fazem parte da história do Brasil. Uma rede de proteção mais integrada e articulada com a comunidade e instituições, sejam elas governamentais ou não, mostra-se necessária (MOREIRA, MIRANDA, 2007; BRASIL, 2006).

Diante da necessidade de acolhimento, os serviços incluem acolhidos e suas famílias nos acompanhamentos. Sendo assim, a família não deixa de ser atendida quando os infantes são afastados do convívio. O acolhido tem suas necessidades básicas supridas, logo, a família permanece em acompanhamento, e tentam-se outras intervenções para a reintegração familiar. Para esta possibilidade se concretizar, o trabalho se dá em prol da superação dos motivos do acolhimento e auxílio na reorganização familiar.

A rotina da criança e ou adolescente no acolhimento é planejada e organizada dentro de cada subjetividade em que os mesmos chegam à instituição. Cujas permanências devem obedecer ao preceito legal, que prevê o caráter provisório e excepcional, não ultrapassando o período de dois anos, evitando assim anos de institucionalização.

O acolhimento pode oferecer proteção material, mas não atende as necessidades afetivas da convivência familiar, assim como dificulta o espaço de referência e de organização da identidade, assujeitando crianças e adolescentes (RAMOS, 2009).

O acolhimento deve ser um espaço que propicie o cuidado, tornando-se um espaço alternativo nas situações de abandono ou quando a família se encontra temporariamente impossibilitada de cumprir as funções de cuidado e proteção, oferecendo um atendimento especializado e com dignidade (Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, 2008).

As estratégias de atendimento, constam no PIA (plano individual de atendimento) de cada acolhido, através dele o judiciário vislumbra quais são as propostas de intervenção e cuidado. Onde o contexto familiar é também acompanhado, no que tange às possibilidades de aproximação ou referências que o acolhido identifique, independente dos laços consanguíneos.

Em relação aos profissionais do serviço de acolhimento, os cuidadores, possuem papel importante na rotina diária da criança e ou adolescente, pois possuem vínculo e convivência diária com os acolhidos. Tal rotina possibilita a percepção dos anseios, medos, dúvidas, e carência afetiva trazida no momento do acolhimento, e ao longo dele.

Considerando que o acolhimento deve ser um espaço de cuidado, e ambiente qualificado de convivência. Deve primar pela boa relação entre os acolhidos, cuidadores e demais profissionais da equipe, cuja referência vivenciada, precisa se aproximar ao máximo de um ambiente familiar.

Os cuidadores desempenham papel de extrema importância para o atendimento das necessidades das crianças e adolescentes, não apenas no ato de alimentar, auxiliar com a higiene, tratamento e prevenção de doenças, espaço de lazer, mas também em outras questões, como proteção, cuidado, carinho e estabelecimento de um vínculo estável. (MARTINS *et al.*, 2013; SODRÉ, 2014). Logo, quando falamos em cuidado:

[...] é primordial refletir acerca do cuidado subjetivo, uma vez que crianças e adolescentes podem ficar anos em uma instituição, sendo necessário promover condições favoráveis ao seu desenvolvimento. Cabe destacar a definição de cuidado subjetivo, que se refere à promoção e ênfase aos aspectos subjetivos da relação profissional versus pessoa que recebe o cuidado, ambas envolvidas em um processo, que vai envolver experiências pessoais, sentimentos, valores, significados e diferentes formas de vivenciar e enfrentar situações cotidianas (NUNES *et al.*; 2011, p.01).

Desta forma, o ato de cuidar, acontece desde a chegada do acolhido no serviço, promovendo o atendimento às suas necessidades básicas, até o processo de articulação com a rede de políticas públicas intersetoriais. Importante ressaltar que a ausência de recursos socioeconômicos não constitui justificativa legal para a determinação de acolhimentos, o que diverge da realidade enfrentada pelas famílias que acabam sendo culpabilizadas em virtude das situações de vulnerabilidade vivenciadas.

As considerações relacionadas ao serviço de acolhimento, as motivações para as determinações desta medida de proteção "excepcional" e o trabalho intersetorial com a rede de atendimento, são questões que exigem discussão sobre custeio e financiamento, tendo em vista que não se faz política pública sem recursos financeiros.

O CUSTEIO DO ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL

Os dados nos revelam que entre os anos de 2010 e 2018, ocorreu a implementação de um maior número de SAIs em todo território brasileiro, como demonstrado no início deste trabalho, o que nos provoca refletir a respeito das questões que incidem para materialização desse crescimento. No leque de possibilidades, podem estar associadas questões como: maior demanda para este tipo de serviços, consequência do processo de reordenamento, dificuldades no fortalecimento da rede de políticas sociais para execução de trabalho preventivo nos territórios, aumento do piso de financiamento dos entes federativos, dentre outros.

Centrando a discussão que segue no eixo de financiamento, recorreremos primeiramente à compreensão acerca da maneira que se estabelece o repasse de recursos no SUAS. Segundo consta no Art. 28º, do Capítulo V, na Seção V, da Lei nº 8.742, de 07 de Dezembro de 1993 - Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) -, o financiamento da política de assistência social será realizado com os seguintes recursos,

Art. 28. O financiamento dos benefícios, serviços, programas e projetos estabelecidos nesta lei far-se-á com os recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, das demais contribuições sociais previstas no art. 195 da Constituição Federal, além daqueles que compõem o Fundo Nacional de Assistência Social -FNAS (BRASIL, 1993, s/p).

Com base no Art. 28º, compreendemos que os benefícios, serviços, programas e projetos do SUAS, são cofinanciados pelos três entes federativos. Diante desse entendimento, seguimos em busca de apreender a organização dos serviços ofertados no âmbito da referida política social. De acordo com a explicação que consta no site oficial do Ministério da Cidadania, temos a seguinte definição sobre piso na política de assistência social:

O piso é uma forma de organização dos serviços ofertados a determinado público-alvo. O valor que será repassado aos estados e municípios é calculado a partir de critérios para a oferta dos serviços. Com base nesses critérios, os pisos são calculados e os municípios recebem recursos para executar os respectivos serviços (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2019, s/p).

Entendemos com base no exposto acima, que é a partir do piso que os serviços ofertados pela política de assistência social são organizados para um determinado público alvo (idosos, pessoas com deficiência, em situação de rua, crianças e adolescentes, entre outros). Para a oferta desses serviços, são determinados alguns critérios, e a partir desses, que será definido o valor do repasse da União para os estados e municípios para execução dos serviços.

Conforme a figura I, identificamos que existem três modalidades de pisos, sendo: fixo de alta complexidade PAC I e II, e o variável (PVAC), e dentro destes, estão incluídos cinco tipos de serviços, sendo um específico para o acolhimento institucional de crianças e adolescentes, como podemos analisar abaixo,

FIGURA I - Pisos de Alta Complexidade

Alta Complexidade	Piso Fixo de Alta Complexidade (PAC I)	Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes
		Serviço de Acolhimento ao Público Geral
	Piso Fixo de Alta Complexidade (PAC II)	Serviço de Acolhimento Institucional para Pessoas em Situação de Rua
		Serviço de Acolhimento Institucional para Jovens e Adultos com Deficiência e em situação de dependência
	Piso Variável de Alta Complexidade (PVAC)	Serviço de Proteção Social Especial em situações de calamidades públicas e emergências

Fonte: Ministério da Cidadania, 2019, s/p.

Portanto, como pode-se observar a partir das informações do Ministério da Cidadania os pisos são organizados de acordo com os serviços, complexidades e conseqüentemente diferentes custos de acordo com o porte dos municípios e demandas apresentadas. Os serviços de acolhimento institucional para crianças e adolescentes, recebem cofinanciamento da União, correspondente ao PAC I. Mas, sabemos que os estados também têm responsabilidade financeira com os municípios, conforme aponta Licio et al. (2021),

[...] os estados têm obrigações de complementaridade técnica e financeira com os entes municipais, devendo organizar redes regionalizadas de atendimento quando se verifica a falta da oferta municipal. O que os resultados do relatório de Licio et al. (2021, no prelo) mostram é que os estados, além de se desincumbirem da oferta própria de SAI, cada vez menos têm optado por essa forma de suprir a demanda dos municípios de menor porte, mesmo após tentativas de indução do processo de regionalização, regulamentadas por meio de resoluções da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e do CNAS (LICIO *et al.*, 2021, p.10).

Ainda que a oferta regionalizada seja uma das alternativas para realizar a execução dos serviços de proteção social especial de alta complexidade, essa não é uma realidade no estado do Rio Grande do Sul, onde esse tipo de modalidade é quase inexistente, devido aos poucos serviços que se tem. Além disso, o que vemos também é o baixo valor de financiamento da política de assistência social, repassado do estado do RS aos municípios. Questão que podemos identificar ao analisar a tabela abaixo, que demonstra o investimento de cada ente federativo, na política de assistência social dos municípios que compõem esse estudo.

TABELA I - Financiamento dos Entes Federativos

	PORTE	UNIÃO	ESTADO	MUNICÍPIO
1	A - II	5.47%	0.25%	94.28%
2	B - II	-	-	-
3	C - Grande	30.19%	0.13%	69.68%

Fonte: Elaboração nossa (2021).

É possível observar na tabela I, que o valor investido pelo poder público municipal na política de assistência social, nos três níveis de proteção: básica, e especial de média e alta complexidade, é expressivamente de responsabilidade dos municípios, sendo maior no município A, com a porcentagem de 94,28%, e de 69,68% no C. As porcentagens referentes ao município B, não constam na tabela I, pois não tivemos acesso a tais informações.

Outro dado pertinente, que é salientado pela tabela I, é que o cofinanciamento da política de assistência social, por parte do estado do RS, é menor que 0,50%, esse fator demonstra que atualmente, a execução da assistência social acontece, primeiramente e de forma expressiva, por conta do investimento financeiro dos municípios, seguido pela União, e por último pelos estados, cabe frisar, que essa análise, considera os dados de repasse orçamentários dos municípios no ano de 2021 (de janeiro a agosto). Em relação às informações financeiras, torna-se oportuno destacar que tanto o acesso público das parcelas pagas quanto o acesso da gestão no sistema, estão fora do ar a algum tempo, o que dificulta analisar as informações sobre esse item.

Segundo o relatório de programas e ações do Ministério da Cidadania, disponível para consulta no portal da Secretaria de Avaliação e Gestão de Informação (SAGI), no que diz respeito aos equipamentos da rede socioassistencial no SUAS, referente a unidades de acolhimento, os municípios estão assim configurados: o **A** - possui 2 unidades, sendo uma delas, específica para o atendimento de crianças e adolescentes, o **B** - contém uma unidade que atende o público deste estudo, e o **C** - possui 13 unidades, sendo, um abrigo institucional e nove casas-lares, totalizando 10 equipamentos para acolhimento de crianças e adolescentes.

Ainda segundo os dados disponíveis no relatório de programas e ações do Ministério da Cidadania, o repasse de recursos da União para os municípios, no componente - piso de alta complexidade I -criança\adolescente, para as unidades informadas anteriormente, está assim discriminado: município **A** - obteve repasse durante o ano de 2021(jan./ ago.), de um total de R\$ 14.308,24, sendo que somente no mês de agosto foi de R\$ 2.038,00 a quantia repassada referente a um único mês, que não cobre nem o salário de um técnico de nível superior da equipe de referência deste serviço. O município **B** - não recebe repasse de recurso do PAC I, no nível de alta complexidade, o que demonstra que a oferta do serviço de acolhimento, ocorre com investimento de 100% do poder público municipal. Já o município **C** - obteve repasse durante o ano de 2021 (jan./ ago.), de um total de R\$ 100.157,66, sendo o valor correspondente ao mês de agosto de R\$ 14,266,02.

Segundo os dados de acesso público, identificamos que a oferta de serviços de acolhimento institucional no município C, ocorre por meio de termo de colaboração, entre a prefeitura e entidades socioassistenciais, e que somente o abrigo para acolhimento de crianças e adolescentes, que oferta um total de 20 vagas, tem o valor de contrato mensal, no total de R\$ 168 mil reais, ou seja, se analisarmos os dados acima, a soma de 8 meses de repasse da União para o município C, não consegue atingir o valor de um mês de contrato firmado para a execução desse tipo de serviço de proteção integral. Tal confirmação, demonstra que atualmente, o cofinanciamento da União e dos estados, tem sido insuficiente para a execução da política de assistência social, que hoje existe de forma precarizada, porque não acontece um investimento efetivo e equilibrado dos três entes federativos.

Tais recursos são fundamentais para a aquisição de recursos materiais, investimento em educação permanente, avaliação e monitoramento das informações sociais, investimento em recursos humanos, por meio de concurso público. Todas essas questões, irão refletir na qualidade dos serviços prestados, os quais necessitam de instrumentos e materiais para sua execução tendo em vista o público prioritário. Prioridade relacionada à situação de vulnerabilidade dos acolhidos e suas famílias, bem como em decorrência da condição peculiar de desenvolvimento dos infantes.

Portanto, não basta fadar a noção de fracasso aos municípios, instituições, redes e/ou famílias. É imprescindível compreender as determinações das suas realidades, e isto abrange, prioritariamente, o direcionamento de recursos financeiros aos serviços de acolhimento. Pois, a qualidade dos serviços, ações e projetos dependerá do financiamento recebido para esta “prioridade absoluta”. Tendo em vista que política pública não se faz sem recursos financeiros e os municípios estão pagando a conta em decorrência da negligência do estado e governo federal, cujo cenário se encaminha para o desmonte do SUAS e a precarização dos serviços. Onde quem mais sofre com estas consequências, é a população usuária e os trabalhadores que lutam na contramão do desmonte e da falsa “prioridade absoluta”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Podemos observar os desafios enfrentados na Proteção Social Especial de Alta Complexidade através dos SAIs para crianças e adolescentes. Tais desafios correspondem à precarização do financiamento que repercute diretamente na qualidade dos serviços prestados, pois sem financiamento público não há condições para nomeação das equipes, manutenção dos equipamentos e ações necessárias para o desenvolvimento do trabalho com qualidade.

Como se isto não bastasse, as equipes enfrentam um complexo desafio no trabalho intersetorial com o Sistema de Garantia de Direitos em especial: Poder Judiciário, Ministério Público e Conselho Tutelar. Em que o Estatuto da Criança e Adolescente é infringido através dos acolhimento superiores a dois anos, bem como aqueles determinados por insuficiência de recursos socioeconômicos. Em que não é possibilitado o trabalho preventivo para localização de familiares, onde os pareceres técnicos, e até mesmo orientações técnicas são desconsideradas, considerando as determinações para que os equipamentos tenham caráter de prisão (grades, muros, câmeras).

Tais situações culpabilizam os profissionais pela ausência de qualidade nos equipamentos, cujas equipes, em especial as coordenações são responsabilizados legalmente pelo Ministério Público. Isto demonstra a falta de preparação e sensibilidade dos cumpridores da lei, tendo em vista que os municípios custeiam quase que 100% do SUAS e além disso as equipes mínimas que já acumulam funções, acabam se afastando por adoecimento no trabalho, e mesmo que estejam

oferecendo o seu máximo não são reconhecidas, pois o financiamento e suas implicações não são abordados nas principais pautas de discussões.

Portanto, é urgente a discussão sobre financiamento do SUAS em especial do Serviço de Acolhimento Institucional de crianças e adolescentes, para que o ataque aos municípios, e aos profissionais destes serviços seja problematizado. E assim a qualificação intersetorial se fortaleça e some forças para que o Sistema de Justiça escute os profissionais, compreenda e contribua com as problemáticas estruturantes que transcendem os municípios, tendo em vista que o financiamento é também corresponsabilidade do estados e governo federal.

Tais reflexões são necessárias, tendo em vista a necessidade da problematização sobre financiamento das políticas públicas e diálogo com o Sistema de Justiça, o qual tão somente determina suas requisições, com prazo estabelecido, mas não se dispõe ao diálogo e a compreensão da realidade enfrentada pelo SUAS. A Política de Assistência permanecerá caminhando invisivelmente para o desmonte e desvalorização, caso não se avance na temática sobre financiamento e trabalho intersetorial. Onde aqueles que deveriam ser “prioridade absoluta” serão os mais prejudicados.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Pisos de assistência social**. Ministério da Cidadania. Disponível em <<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social/gestao-do-suas/financiamento-1/pisos-da-assistencia-social>>. Acesso em 23/08/2021.

_____. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2021.

_____. **Tipificação dos Serviços Socioassistenciais**. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília - DF, 2014. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2021.

_____. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742compilado.htm>. Acesso em: 23 ago. 2021.

_____. Relatório de informações sociais. **Relatório de Programas e Ações do Ministério da Cidadania**. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Ministério da Cidadania. Brasília - DF, 2021. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/index.php>>. Acesso em: 17 ago. 2021.

_____. Orientações técnicas: **serviços de acolhimento para crianças e adolescentes**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). Brasília - DF, 2009.

_____. 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**. Brasília, DF: CONANDA, 2006. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Plano_Defesa_CriancasAdolescentes%20.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2021.

_____. Site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados.html?view=municipio>>. Acesso em: 20 ago. 2021.

_____. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos: anotada e comentada**. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília - DF, 2011. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/NOB-RH_SUAS_Anotada_Comentada.pdf>. Acesso em: 15 ago.2021.

_____. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB-SUAS**. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília - DF, 2012. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf>. Acesso em: 28 ago.2021.

FERREIRA, Stela da Silva. **NOB-RH Anotada e Comentada**- Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

LICIO, Elaine Cristina *et al.* **Filhos “cuidados” pelo Estado: o que nos informa o relatório do IPEA sobre o reordenamento dos serviços de acolhimento das crianças e adolescentes**. Nota Técnica nº 91. Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (DISOC). *In:* Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada (IPEA). Janeiro, 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/210121_nt_disoc_n_91.pdf> Acesso em: 27 ago. 2021.

MOREIRA, J. S. S.; MIRANDA, V. R. **Reinserção familiar: sim ou não? Diferentes facetas de uma longa e difícil história familiar**. *In:* Psicologia Jurídica: Temas de Aplicação I. CARVALHO, M. C. N.; MIRANDA, V. R. (Org.) Curitiba: Juruá, 2007. p. 61-78.

NUNES, E. C. D. A., Silva, L. D., & Pires, E. P. O. R. (2011). **O ensino superior de enfermagem: implicações da formação profissional para o cuidado transpessoal**. *Revista Latino-Americana de Enfermagem*, 19(2), 01-09.

PIRES, B. S., Oliveira, E. D. S., Abbas, S. R., Correia, L. S., & Villas-Boas, M. B. (2013). **Abordagem e avaliação dos aspectos higiênico-sanitários em uma instituição de acolhimento para crianças**. *Nutrire*, 38 (Suplemento), p. 226-226.

RAMOS, P. A. **Acolhimento institucional de crianças e suas consequências**. *In:* PAULO, B. M. (Coord.) *Psicologia na Prática Jurídica: a criança em foco*. Rio de Janeiro: Impetus, 2009. p. 79-90.

SODRÉ, F. (2014). **O Serviço Social entre a prevenção e a promoção da saúde: tradução, vínculo e acolhimento**. *Serviço Social & Sociedade*, 117 (s/v), p. 69-83.

SALES, Mione Apolinario; MATOS, Maurílio Castro de; LEAL, Maria Cristina (orgs). **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**/ Mione Apolinario Sales, Maurílio Castro de Matos, Maria Cristina Leal, (organizadores). - 6.ed - São Paulo: Cortez, 2010.