



Estado do Rio Grande do Sul
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LEOPOLDO
Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
Núcleo Municipal de Educação Permanente do SUAS



IMPLANTAÇÃO DE NOVOS SERVIÇOS NO ÂMBITO DA EXPANSÃO QUALIFICADA DOS SERVIÇOS ACOLHIMENTO PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES

São Leopoldo, junho de 2022

Sumário

Introdução	2
1. Serviço de Família Acolhedora e Programa de Guarda Subsidiada	4
2. Serviço de acolhimento em República para Jovens	6
3. Prazo para implantação.....	8
4. Quadro sintético da expansão qualificada de serviços de acolhimento para crianças e adolescentes	9

Introdução

Muito mudou em São Leopoldo e no Brasil nesses 17 anos de implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) passou por intensa transformação, sendo influenciado pelos debates sobre o direito à convivência familiar e comunitária. Demandas tão nítidas praticamente desapareceram, serviços e fluxos tão óbvios foram problematizados. A realidade se move e as políticas públicas precisam estar atentas a novas questões, ainda que respondendo aos antigos problemas, como é o caso do acolhimento a crianças e adolescentes.

Estamos diante dos dois lados de uma mesma moeda: de um lado, a institucionalização de crianças e adolescentes em serviços de acolhimento têm se mostrado insuficiente em muitos aspectos no que tange à proteção social e à garantia de direitos à convivência familiar e comunitária; de outro, se mostra danosa no que diz respeito à construção de autonomia àqueles adolescentes que não têm mais perspectiva de reintegração familiar e estão em processo de transição à vida adulta. Todo trabalho até aqui realizado nos informa que isso não é consequência do trabalho de equipes, cujas qualidades e dedicação são inegáveis.

Ainda que seja necessário olhar para dentro de nossos serviços de acolhimentos institucionais revendo projetos político-pedagógicos e sempre buscando valorização de profissionais e fomento da educação permanente, o problema é anterior, pois se encontra na forma de oferta de acolhimento. Não é à toa que em 2006 tivemos o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária e em 2009 novas diretrizes para acolhimento de crianças e adolescente (Resolução CNAS/CONANDA nº 01/2009), bem como a inclusão de várias modalidades de serviço de acolhimento na tipificação de serviços socioassistenciais (CNAS 109/2009). O próprio ECA incorpora esse movimento e também é reformulado, em especial no que diz respeito à importância do acolhimento familiar e à centralidade da busca pela reintegração familiar após acolhimento. Pesquisas em neurociência, encontrando evidências no cérebro de questões já apontadas pela Psicologia, também marcam esse período mensurando, independentemente dos objetivos protetivos dos atores envolvidos, os danos causados pelo acolhimento institucional.

Especialmente através do Programa de Intervenção Precoce de Bucareste (BEIP)¹, a mais importante pesquisa que tem apontado o efeito negativo do acolhimento institucional sobre crianças e adolescentes, hoje sabemos que a precariedade de vínculos e a fragilidade de vivência social e familiar produz inclusive mudanças morfológicas no cérebro. Comparando crianças institucionalizadas com crianças em acolhimento familiar e crianças que nunca foram acolhidas, os estudos deste programa revelam que aquelas que passam mais tempo em abrigo institucional, especialmente nos primeiros anos de vida, têm déficits cognitivos, o que “inclui diminuição de QI, aumento do risco de distúrbios psicológicos, redução da capacidade linguística, dificuldade de criação de vínculos afetivos, crescimento físico atrofiado, entre inúmeros outros sérios problemas, alguns deles irreversíveis”². Ao longo do tempo, crianças e adolescentes institucionalizados têm “muito mais chances de desenvolver problemas de comportamento externalizantes, como TDAH (Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade), Transtorno de Oposição Desafiante (TOD), Transtorno de Conduta e déficit de

¹ Para mais detalhes, ver: <https://www.bucharestearlyinterventionproject.org/>

² Trecho retirado do sítio do Instituto Geração Amanhã. Disponível em: <https://geracaoamanha.org.br/orfaos-da-romenia/>

aprendizagem, e internalizantes como ansiedade e depressão”³. Em síntese numérica, a pesquisa nos informa que para cada ano que uma criança vive em acolhimento institucional teremos quatro meses de déficit na cognição geral.

Ainda que o abrigo possa fazer cessar uma violência sofrida pela criança ou adolescente, não podemos fechar os olhos às consequências negativas que ele traz. Conforme pesquisa realizada em São Leopoldo pelo PROAME/ CEDECA Bertholdo Weber (ASQUIDAMINI e FONSECA, 2021)⁴, a institucionalização, devido à precariedade de vínculos que oferece, à estigmatização e com formas de convivência e regras muito distintas daquelas de núcleos familiares, desempenha um papel central no surgimento de conflitos no interior do abrigo, de comportamentos agressivos quando há reintegração familiar e até de transtornos que potencializam comportamentos autodestrutivos. Não é incomum que nossa rede se depare com crianças e adolescentes oriundos de acolhimentos institucionais nos desfechos mais trágicos: reincidência de medidas de acolhimento, “devolução” de adoções, situação de rua, uso abusivo de substâncias psicoativas e, algumas vezes, até mesmo casos de morte por assassinato.

Neste sentido, a Secretaria Municipal de Assistência Social (SAS), está desenvolvendo a partir de um Grupo de Trabalho com membros do COMDEDICA, dos acolhimentos institucionais e da SAS, um plano para reordenamento dos serviços que já existem, envolvendo a rede, pois entendemos a importância de um trabalho coordenado rompendo o isolamento das equipes dos abrigos. Além disso, este plano também busca dar respostas ao problema de nossa cidade a respeito da oferta única de acolhimento em abrigos para grandes grupos, com cuidado massificado e obstáculos à criação de vínculos seguros que garantam bons resultados. Este problema em torno do acolhimento em instituição e todas suas consequências, como já referido, é um debate nacional que vem ganhando cada vez mais espaço. Tanto é que recentemente um grupo foi instituído entre atores públicos e OSCs, a “Coalizão pelo Acolhimento em Família Acolhedora”, cujo objetivo de diversas ações é passar dos atuais 5% para 20% de crianças e adolescentes em acolhimento familiar até 2025.

Assim, a SAS propõe: 1) a criação do Programa de Guarda Subsidiada (PGS) e a retomada do Serviço de Família Acolhedora (SFA) com o objetivo de evitar acolhimentos ou garantir que o acolhimento se dê em família, diminuindo o impacto negativo da institucionalização garantindo convivência familiar e comunitária; 2) a implantação de um serviço de acolhimento em formato de República para Jovens entre 18 e 21 anos, em especial àqueles egressos de acolhimentos institucionais, visando garantir um espaço de transição para a vida adulta, baseado na autogestão coletiva e na independência. Com este remodelamento na oferta de serviços, a SAS também irá retomar o Programa de Apadrinhamento Afetivo, já debilitado devido à falta de equipe e, finalmente, suspenso em virtude da pandemia de Covid-19. Considerando a importância de diminuir vagas em instituições e criar vagas em acolhimento familiar e fomentar a guarda com famílias através de subsídio, bem como acolher também jovens após a maioridade; e considerando a importância de priorizar recursos para todas essas ações dentro das condições orçamentárias atuais, a SAS irá transformar o serviço de acolhimento institucional da Casa de Acolhimento, seus recursos financeiros e recursos

³ Trecho retirado do sítio do Instituto Geração Amanhã. Disponível em: <https://geracaoamanha.org.br/os-beneficios-do-acolhimento-familiar-para-o-desenvolvimento-neurologico/>

⁴ O resultado desta pesquisa é a publicação da cartilha “Acolhimento Institucional de crianças e adolescentes: o papel da rede intersetorial no amparo e na violação de direitos humanos

humanos, em um conjunto de ações de novos serviços e programa, como segue detalhadamente.

1. Serviço de Família Acolhedora e Programa de Guarda Subsidiada

São Leopoldo acolhe crianças e adolescentes apenas na forma de abrigo institucional, disponibilizando atualmente 96 vagas entre serviço público executado pela prefeitura e Organizações da Sociedade Civil (OSC). Esta forma de acolher não é a única. Tampouco é a melhor. Alternativamente, o Serviço de Família Acolhedora (SFA) e o Programa de Guarda Subsidiada (PGS) possibilitam cuidado e atenção individualizados, garantem convivência familiar e potencializam convívio comunitário, possibilitam vínculos seguros e mais estáveis que servirão de modelos para relacionamentos futuros. Um acolhimento não institucional ou a guarda com família extensa/ampliada, proporciona também mais garantias para construção de autonomia para a vida futura após a medida de afastamento do convívio familiar, além de diminuir os impactos negativos em termos emocionais, cognitivos e físicos causados pela ruptura que é o afastamento da família. Também apresentam melhores condições de preparar a criança ou adolescente para a reintegração familiar ou mesmo para um eventual processo de adoção, uma vez que a forma de convivência terá sido semelhante (isto é, em uma residência, em família), ao contrário da convivência em acolhimento institucional. Ademais, como o serviço depende de famílias e não de instituições, o processo acaba por fomentar a participação da comunidade na superação de um problema social, ultrapassando a esfera estatal ao fortalecer a mobilização da sociedade em torno da defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

A distinção entre ao SFA e o PGS é que no primeiro caso, trata-se de uma medida de acolhimento propriamente dita junto à família sem vínculo algum original com aquela criança ou adolescente acolhido, sendo garantido um auxílio financeiro mensal para garantia da melhor proteção; no segundo caso trata-se da colocação da criança e adolescente, com subsídio mensal do poder público, em família extensa/ampliada ou, excepcionalmente, em famílias com comprovado laço afetivo sem vínculo consanguíneo, mediante guarda (nos termos do ECA, Seção III). Em ambos os casos, trata-se de um valor mensal de bolsa-auxílio equivalente a 1 (um) salário mínimo nacional a cada criança/adolescente até 2 (duas) crianças/adolescentes. A partir da terceira criança/adolescente em SFA ou PGS o valor da bolsa-auxílio será de ½ (meio) salário mínimo. Para casos de PCD ou grau de dependência e necessidade de cuidados especiais comprovados, será pago um valor especial de 1,5 salário mínimo. Cabe ressaltar que embora o valor deva ser gerido pela família, é de direito da criança ou adolescente.

Em relação ao SFA, ressaltamos que com a alteração da Lei nº 12.010/2009, o acolhimento familiar não só passa a ser previsto na legislação nacional, como torna-se prioritário quando da aplicação da medida protetiva, conforme no art. 34 do ECA, § 1º. Além disso, o SFA está previsto no Plano Nacional de Defesa do Direito à Convivência Familiar e Comunitária (2006), na Tipificação de Serviços Socioassistenciais (2009) e no Marco Legal da Primeira Infância (2016). Do ponto de vista normativo, cabe registrar que embora a Guarda Subsidiada tenha sido implementada em alguns municípios brasileiros, ela não se encontra tipificada. Esta modalidade de ação pública, no entanto, está prevista também no ECA e tem sido implantada por meio de legislações locais.

1.1 Funcionamento do SFA e PGS

Considerando a necessidade e a conseqüente determinação de medida protetiva de afastamento da criança ou adolescente do convívio familiar pela autoridade judiciária, o Poder Público Municipal por meio da SAS irá ofertar alternativas à institucionalização para cumprimento desta medida, considerando o seguinte fluxo e priorização:

- a) Havendo a possibilidade de colocação da criança ou adolescente em família extensa ou ampliada ou, excepcionalmente, em família com comprovado laço afetivo sem vínculo consanguíneo e havendo tempo hábil para avaliação, por parte de equipe específica da SAS, da necessidade de inserção desta família no PGS, esta será a medida prioritariamente ofertada;
- b) Caso, imediatamente após o afastamento da família de origem, haja colocação em família extensa ou ampliada ou, excepcionalmente, em família com comprovado laço afetivo sem vínculo consanguíneo, sem tempo prévio para avaliação de equipe específica da SAS, a família poderá ingressar no PGS por meio de encaminhamento da rede socioassistencial, desde que cumpra os critérios estabelecidos, passando por avaliação técnica quanto à capacidade protetiva e necessidade de subsídio;
- c) Em casos de afastamento do convívio familiar com acolhimento em caráter excepcional e de urgência, sem prévia determinação da autoridade competente, nos termos do art. 93 do ECA, não havendo tempo hábil para avaliação, por equipe específica da SAS, da possibilidade e da necessidade de inserção de família extensa ou ampliada ou, excepcionalmente, de família com comprovado laço afetivo sem vínculo consanguíneo no PGS, a SAS irá ofertar acolhimento através do SFA;
- d) Sendo inviável a inserção da criança ou adolescente em família pelo PGS ou o acolhimento em SFA, a SAS irá proceder pela articulação junto aos serviços aptos no município a fim de cumprir a medida protetiva de acolhimento institucional;
- e) A qualquer tempo, a partir de avaliação técnica e diálogo entre profissionais envolvidos em cada caso, mediante autorização judicial, a criança ou adolescente poderá ter sua situação revista, tendo por base seu melhor interesse, com o objetivo de garantir o cumprimento de medida protetiva em família sob a forma de guarda, seja através do PGS, seja através do SFA;
- f) o tempo de permanência em SFA segue a diretriz geral do ECA (art. 19 § 2º), ou seja, não se prolongará por mais de 18 (dezoito meses), salvo comprovada necessidade que atenda ao seu superior interesse, devidamente fundamentada pela autoridade judiciária;
- g) o tempo de permanência da família no PGS poderá ser no máximo de 1 (um) ano prorrogável, a partir de avaliação técnica, por mais 6 (seis) meses.

O SFA e o PGS em São Leopoldo serão regulados por lei municipal a ser aprovada na Câmara de Vereadores e executados com uma equipe específica que contarão com uma chefia e uma equipe técnica composta por um profissional de Psicologia e um profissional de Serviço Social. Esta equipe dará conta de até 15 famílias acolhedoras (e as respectivas famílias de origem das crianças/adolescentes) e será responsável pela avaliação de ingresso e desligamento de família no PGS. Caso o SFA avance e seja possível ampliar o número de acolhimentos em SFA, a equipe técnica deverá ser ampliada de acordo com NOB RH SUAS referente ao Acolhimento Familiar. Será esta mesma equipe que encampará a retomada do Programa de Apadrinhamento Afetivo.

1.1.1 O SFA seguirá a Tipificação de Serviços Socioassistenciais e terá, entre outras, as seguintes ações:

- ampla divulgação a fim de receber o maior número possível de famílias pretendentes;
- seleção de famílias para ingresso no serviço considerando critérios básicos de idoneidade, capacidade protetiva, etc;
- capacitação das famílias habilitadas a fim de prepará-las para o acolhimento;
- articulação com a rede serviços, com a Justiça da Infância e da Juventude e com os demais atores do Sistema de Garantia de Direitos;
- acolhida/recepção, escuta, construção de plano individual e/ou familiar de atendimento;
- acompanhamento à criança/ adolescente, à família acolhedora e à família de origem com vistas à reintegração familiar ou, esgotadas todas as possibilidades, à colocação em família substituta.

1.1.2 O PGS terá as seguintes ações:

- avaliação técnica para ingresso de famílias no programa cumprindo critérios relativos à capacidade protetiva combinada à necessidade de subsídio para garantia do bem-estar da criança/adolescente;
- acolhida/recepção, escuta, construção de plano individual e/ou familiar de atendimento;
- articulação em rede para trabalho conjunto;
- acompanhamento à criança/ adolescente, à família guardiã do PGS e à família de origem objetivando à reintegração familiar ou, esgotadas todas as possibilidades, manutenção da guarda com esta família ou ainda colocação em família substituta com vistas a processo de adoção.

2. Serviço de acolhimento em República para Jovens

O nascimento da República para jovens em São Leopoldo, uma necessidade testemunhada por toda rede diante da maioria à qual chegam muitos jovens sem perspectiva de reintegração familiar, está ligado ao fim de um ciclo da Casa de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. A Casa de Acolhimento surge, em 2006, fruto de um debate público sobre a importância da garantia de medidas protetivas de acolhimento a todas crianças e adolescentes sem discriminação. À época, o município necessitava de um equipamento que acolhesse crianças e adolescentes que eram preteridas pelos abrigos existentes, a saber, aquelas cujo perfil se enquadrava dentro dos estigmas como “situação de rua”, “drogadição”, “problemas mentais” e ainda em alguns casos de deficiência física.

De lá para cá há duas mudanças fundamentais: a diminuição do fenômeno chamado “crianças de rua” (a despeito do crescente ressurgimento do trabalho infantil realizado nas ruas

diante da grave crise econômica); o avanço do debate sobre a importância da não discriminação pelas instituições responsáveis por acolhimento institucional. Por outro lado, nesses anos, outro fenômeno emergiu dramaticamente no debate: a ausência de políticas públicas destinadas a jovens adultos egressos de serviços de acolhimento sem condições plenas de viver sozinho de maneira autônoma, em casos em que foram esgotadas todas as possibilidades de reintegração familiar ou colocação em família substituta. Tal fenômeno se traduz, por exemplo, quando a rede de serviços observa jovens que não possuem a experiência prática necessária à vida social cotidiana fora de instituições (seja na vida doméstica, seja na vida pública). Ainda que haja casos de adaptação à vida comunitária após o abrigamento, é comum a falta de um desligamento gradual e planejado e que consiga dar conta de questões básicas como integração ao mundo do trabalho.

Buscando dar conta desta realidade, o serviço de acolhimento em República visa um processo de transição para a aquisição de autonomia e independência necessárias para desinstitucionalização. Trata-se, portanto, de um

serviço de acolhimento que oferece apoio e moradia subsidiada a grupos de jovens em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social; com vínculos familiares rompidos ou extremamente fragilizados; em processo de desligamento de instituições de acolhimento, que não tenham possibilidade de retorno à família de origem ou de colocação em família substituta e que não possuam meios para auto-sustentação.

Com a estrutura de uma residência privada, deve receber supervisão técnica[...]. A república oferece atendimento durante o processo de construção de autonomia pessoal e possibilita o desenvolvimento de auto-gestão, auto-sustentação e independência. Possui tempo de permanência limitado, podendo ser reavaliado e prorrogado em função do projeto individual formulado em conjunto com o profissional de referência. (BRASIL, 2009, p. 94)

2.1 Funcionamento da República para Jovens

Em São Leopoldo, a previsão é de uma República para até 10 vagas, para jovens de ambos os sexos, de 18 a 21 anos de idade, em especial para egressos de serviços de acolhimento para crianças e adolescentes. O acesso se dará por meio da rede socioassistencial, em especial através dos serviços de acolhimento da cidade que deverão trabalhar de forma conjunta a fim de elaborar PIAs de desligamento a fim de efetivar a transição entre serviços. Caberá também à essa articulação avaliar quais adolescentes cumprirão os critérios de ingresso na República, uma vez que a mesma demanda habilidades básicas para convivência em grupo, autonomia, relativa organização na vida pessoal (emocional e cognitiva) e condições ou perspectiva de autossustento. O serviço irá contar com uma chefia específica e equipe técnica de referência (não lotada no local) para acompanhamento psicossocial, encaminhamentos para rede, apoio na gestão da moradia, bem como com serviços administrativos. Considerando a pouca experiência acumulada em nível nacional⁵ e a falta de orientações técnicas específicas e aprofundadas, a Secretaria de Assistência Social irá garantir a presença de atendentes sociais no espaço – o que poderá ser reavaliado no futuro, pois o serviço deve ser desenvolvido de forma a construir gradual autonomia e independência de seus moradores, evitando que profissionais tomem muito espaço na mediação de relações ou tomada de decisões sobre a convivência.

⁵ Segundo dados do Censo SUAS 2019, havia apenas 40 repúblicas em todo o país, sendo apenas 17 de oferta diretamente pública. São Leopoldo será a segunda cidade do estado a implantar tal serviço, sendo a primeira de forma direta.

Neste sentido, as tarefas domésticas e de administração da moradia coletiva (cozinhar, limpar, lavar roupa, contribuições financeiras, gestão coletiva de gastos, processos de ingresso, etc) serão administradas na forma de autogestão ou cogestão. Um projeto político pedagógico será elaborado a fim de potencializar a consecução dos objetivos do serviço.

2.1.1 O Acolhimento Institucional em República para Jovens seguirá a Tipificação de Serviços Socioassistenciais e terá, entre outras, as seguintes ações:

- acolhida/recepção, escuta, construção de plano individual e/ou familiar de atendimento;
- articulação em rede para trabalho conjunto;
- atividades de convívio e de organização da vida cotidiana;
- inserção em projetos/programas de capacitação e preparação para o trabalho;
- acompanhamento ao jovem e todos encaminhamentos realizados.

3. Prazo para implantação

Considerando a necessidade de um processo de transição com as seguintes ações:

- Planejamento da DPSE/SAS;
- Diálogo com rede socioassistencial;
- Mudança de prédios;
- Reforma e reparos nos espaços físicos;
- Articulação com outros órgãos do Poder Executivo;
- Diálogo com Poder Judiciário e Ministério Público;
- Transferências de recursos humanos;

A SAS estabelece o prazo de implantação para **dezembro de 2022**.

4. Quadro sintético da expansão qualificada de serviços de acolhimento para crianças e adolescentes

Atual		Projeção	
Serviço	RH	Serviços/ Programas	RH
Casa de Acolhimento	1 chefe 1 psicóloga 1 assistente social	Serviço de Família Acolhedora e	1 chefe (cargo novo)
		Programa Guarda Subsidiada	1 psicóloga (transferência) 1 assistente social (transferência)
		Programa Apadrinhamento Afetivo	1 agente administrativo
	9 atendentes (já em processo de transferências para CREPAR e LSF) 3 postos de serviço terceirizado de limpeza, lavanderia e cozinha	Serviço de Acolhimento em República para Jovens	1 chefe (FG oriundo da Casa de Acolhimento) 4 atendentes (transferidos da Casa de Acolhimento) * acompanhamento psicossocial de serviço social e psicologia será executado, em um primeiro momento, com RH atual da DPSE, sendo avaliada a viabilidade de montagem de equipe futura para acompanhar este serviço e demais acolhimentos ** Trabalho administrativo realizado com administrativo da DPSE