UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

GESTÃO PÚBLICA

CATHARINA SILVESTRE DE MELLO

CAPACIDADES ESTATAIS E FEDERALISMO: O CASO DO SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Belo Horizonte

2021

CATHARINA SILVESTRE DE MELLO

CAPACIDADES ESTATAIS E FEDERALISMO: O CASO DO SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

Orientadora: Prof.ª Dr.ª Geralda Luiza de Miranda (UFMG)

Belo Horizonte

2021

Ao meu pai, por ser meu maior exemplo de sabedoria, cuidado e amor.

AGRADECIMENTOS

O caminho que percorri até concluir este trabalho teria sido árduo se não tivesse pessoas tão essenciais em minha vida. Em meio a uma pandemia que tem reconstruído as relações humanas, nada mais justo que agradecê-las por todo apoio, pois, se cheguei a este ponto e, mais ainda, se tenho planos para seguir adiante, devo tudo isso a cada uma delas.

Em primeiro lugar, agradeço ao meu pai, um ser humano de coração tão bom, que alegra meus dias pelo simples fato de existir e que é exemplo para tanta gente. Obrigada por ser tão carinhoso, preocupado com o meu bem-estar e por me ensinar que o amor está na acolhida e nos gestos, mesmo no silêncio. Não tenho palavras para descrever a minha gratidão por tudo que sempre faz por mim e por ser minha maior referência.

Agradeço, também, ao meu amor, por ser meu ponto de equilíbrio e de paz. O seu carinho e a sua compreensão trouxeram calmaria em dias muito sombrios. Obrigada por estar ao meu lado, transmitindo boa energia e me incentivando a correr atrás dos meus sonhos. Mais que isso, agradeço por ler, reler e opinar sobre cada parágrafo deste trabalho, sendo eterna fonte de luz nos momentos de escuridão e desespero.

Não posso deixar de mencionar meus familiares e amigos. Em especial, agradeço às minhas tias, Lilita, Lúcia e Marizete, por todo carinho que dedicam a mim, além dos meus primos, Bob, Clécio, Cleusa, Dudu e Renato, por toda estima por mim e pelo meu pai. À minha melhor amiga, Luciana, por me ouvir diariamente, e às amigas, Luísa, Pâmela e Tâmara, por tornarem a graduação mais leve em meio às angústias.

Impossível não falar da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), que tanto contribuiu com o meu desenvolvimento. Principalmente, agradeço à minha orientadora, Geralda, e à Ana Paula, por me abrirem portas para permanecer na trilha do aprendizado. E, claro, agradeço aos demais docentes, especialmente do Departamento de Ciência Política (DCP), por mostrarem que somos atores políticos que transformam o mundo.

Parafraseando um dos contos do pai, agradeço a toda a sociedade brasileira, que, ao cumprir seus deveres e pagar impostos, permitiu que eu estudasse em uma instituição de excelência. Como Gestora Pública, prezarei pela redução de desigualdades e pela garantia dos direitos de todos a uma vida digna. Ademais, a todos que cruzaram meus caminhos e me deixaram ensinamentos, meu eterno agradecimento.

RESUMO

O estudo versa sobre a formação de capacidades estatais no serviço de acolhimento institucional de crianças e adolescentes, com o suporte das teorias do federalismo. Para tanto, partiu de um modelo analítico para verificar a hipótese de que os mecanismos institucionais, criados por instâncias nacionais de coordenação da política de acolhimento, induzem a formação das capacidades infraestrutural e burocrática naquele serviço. A análise dos dados coletados do Censo Suas indica que tais mecanismos têm impactado as variações nos totais de instituições e profissionais envolvidos na oferta do serviço, corroborando a hipótese e, portanto, apontando para melhorias nas condições necessárias ao cumprimento das metas de excepcionalidade e provisoriedade, definidas no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). O trabalho está dividido em três capítulos, cada qual adentrando em um objetivo específico, sendo eles, (i) compreender os desafios e as possibilidades que o federalismo proporciona à coordenação e cooperação entre seus entes na implementação de políticas públicas; (ii) discutir o serviço de acolhimento, observando a sua trajetória e identificando os mecanismos que o estruturam; e (iii) mostrar os diferentes tipos de capacidades estatais existentes na literatura para verificar a formação de infraestruturas e burocracias no serviço.

PALAVRAS-CHAVE: Federalismo; Mecanismos Institucionais; Crianças e Adolescentes; Acolhimento Institucional; Capacidades Estatais.

ABSTRACT

This study deals with the formation of state capacities in the institutional sheltering service for children and adolescents, with the support of the theories of federalism. For this purpose, it started from an analytical model to verify the hypothesis that the institutional mechanisms, created by national instances of coordination of the sheltering policy, induce the formation of the infrastructural and bureaucratic capacities in that service. The analysis of the data collected from the Censo Suas indicates that such mechanisms have impacted the variations in the totals of institutions and professionals involved in the service provision, corroborating the hypothesis and, therefore, pointing to improvements in the conditions necessary to meet the goals of exceptionality and provisionality, defined in the Child and Adolescent Statute (ECA). The paper is divided into three chapters, each one pursuing a specific objective, namely: (i) to understand the challenges and possibilities that federalism provides for coordination and cooperation among its entities in the implementation of public policies; (ii) to discuss the sheltering service, observing its trajectory and identifying the mechanisms that structure it; and (iii) to show the different types of state capacities existing in the literature to verify the formation of infrastructures and bureaucracies in the service.

KEYWORDS: Federalism; Institutional Mechanisms; Children and Adolescents; Institutional Sheltering Service; State Capacities.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 - Variação do número de unidades de acolhimento por região do país (2012 a 2019) (%) 61

Gráfico 2 - Variação do número de unidades de acolhimento por porte do município (2012 a 2019) (%) 62

Gráfico 3 - Variação do número de unidades de acolhimento por natureza (governamental ou não) e região do país (2012 e 2019) (%) 63

Gráfico 4 - Variação do número de unidades de acolhimento por natureza (governamental ou não) e porte do município (2012 e 2019) (%) 64

Gráfico 5 - Variação do número de profissionais das unidades de acolhimento por região do país (2012 a 2019) (%) 65

Gráfico 6 - Variação do número de profissionais das unidades de acolhimento por porte do município (2012 a 2019) (%) 66

Gráfico 7 - Profissionais das unidades de acolhimento por nível de ensino (2012 a 2019) (%) 67

Gráfico 8 - Percentual de unidades de acolhimento que tiveram profissionais que participaram do CapacitaSuas (2017 a 2019) (%) 68

Gráfico 9 - Profissionais das unidades de acolhimento por vínculo trabalhista (2012 a 2019) (%) 69

Gráfico 10 - Unidades de acolhimento que excederam ou não o máximo permitido de crianças e adolescentes (2012 a 2019) (%) 70

Gráfico 11 - Acolhidos há mais de 24 meses (2012 a 2019) (%) 71

Quadro 1 - Capacidade burocrática necessária à oferta do serviço de acolhimento institucional de crianças e adolescentes 51

LISTA DE TABELAS

Tabela A1 - Unidades de acolhimento por região do país (2012 a 2019) (N, %) 83

Tabela A2 - Unidades de acolhimento por porte do município (2012 a 2019) (N, %) .. 83

Tabela A3 - Unidades de acolhimento por natureza (governamental ou não) e região do país (2012 a 2019) (N)..... 84

Tabela A4 - Unidades de acolhimento por natureza (governamental ou não) e porte do município (2012 a 2019) (N)..... 84

Tabela A5 - Profissionais das unidades de acolhimento por região do país (2012 a 2019) (N, %) 85

Tabela A6 - Profissionais das unidades de acolhimento por porte do município (2012 a 2019) (N, %)..... 85

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CapacitaSuas	Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social
CF/88	Constituição Federal de 1988
CIB	Comissão Intergestores Bipartite
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
Conanda	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
Cras	Centro de Referência da Assistência Social
Creas	Centro de Referência Especializada da Assistência Social
DNC	Departamento Nacional da Criança
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
Febem	Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
Funabem	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
LBA	Legião Brasileira de Assistência
Loas	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NOB/AS	Norma Operacional Básica da Assistência Social
NOB-RH/Suas	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social
NOB/Suas	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social

Paefi	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNBEM	Política Nacional do Bem-Estar do Menor
PNCFC	Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária
PNEP	Política Nacional de Educação Permanente
PSB	Proteção Social Básica
PSE	Proteção Social Especial
SAM	Serviço de Assistência ao Menor
Suas	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO **13**

1. FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS: DESAFIOS E POSSIBILIDADES **16**

1.1. Federalismo, unitarismo e arranjos federativos **17**

1.2. O percurso do federalismo brasileiro: da Primeira República à Constituição Federal de 1988 ..... **21**

1.3. O papel dos mecanismos institucionais na coordenação e cooperação entre os entes federativos no Brasil **23**

1.3.1. As dificuldades impostas pelas desigualdades territoriais na execução de políticas públicas *27*

1.4. Considerações finais **28**

2. O ARRANJO INSTITUCIONAL DO SERVIÇO DE ACOLHIMENTO PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES **30**

2.1. A trajetória do atendimento a crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e risco no Brasil **31**

2.2. As inovações da Constituição Federal de 1988 e do ECA na organização e na prestação do atendimento a crianças e adolescentes em situação de risco **35**

2.3. Mecanismos institucionais: da assistência social ao serviço de acolhimento institucional de crianças e adolescentes **39**

2.3.1. Mecanismos regulatórios e financeiros no âmbito do Suas *40*

2.3.2. Mecanismos regulatórios no serviço de acolhimento institucional de crianças e adolescentes: a centralidade das Orientações Técnicas *43*

2.3.3. Mecanismos financeiros no serviço de acolhimento institucional de crianças e adolescentes: as normativas indutoras do cofinanciamento federal *46*

2.4. As estruturas e burocracias envolvidas na prestação do serviço de acolhimento institucional de crianças e adolescentes **49**

2.5. Considerações finais **52**

3. CAPACIDADES ESTATAIS DISPONÍVEIS NO SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES.....53

3.1. Capacidade infraestrutural e burocrática: aspectos teóricos e conceituais ..54

3.2. A evolução das capacidades infraestrutural e burocrática no serviço de acolhimento institucional de crianças e adolescentes: um olhar a partir dos dados disponíveis 57

3.2.1. Análise da capacidade infraestrutural do serviço de acolhimento institucional de crianças e adolescentes entre 2012 e 2019 60

3.2.2. Análise da capacidade burocrática do serviço de acolhimento institucional de crianças e adolescentes entre 2012 e 2019 65

3.3. Considerações finais 72

CONCLUSÃO.....74

REFERÊNCIAS 77

APÊNDICE 83

INTRODUÇÃO

Compreender o papel do Estado na formulação e implementação de políticas e serviços públicos não se trata de uma tarefa simples. Esse papel depende de uma série de fatores, como o formato que o Estado assume, suas condições sociais, econômicas e históricas e a existência de capacidades para tal, especialmente em decorrência da multiplicidade de atores que podem responder positiva ou negativamente às soluções propostas aos problemas existentes. Sobretudo, as discussões em âmbito estatal devem levar em conta as possíveis consequências das tomadas de decisão, especialmente quando têm o potencial de atingir um grande número de indivíduos.

Nesse sentido, um dos primeiros aspectos a serem observados no intuito de entender a lógica por trás das ações do Estado diz respeito à forma como o poder está distribuído territorialmente. Em linhas gerais, parte da literatura abrange dois contrapontos conceituais, embora haja, entre eles, uma ampla variedade de arranjos empíricos, com peculiaridades que impedem de encaixá-los nos dois extremos. O primeiro deles é o unitarismo, que, via de regra, centraliza a autoridade política, fiscal e militar no governo nacional (Arretche, 2002a). Do lado oposto, tem-se o federalismo, que conta com ao menos dois entes governamentais, capazes de exercer autoridade sobre o mesmo território e grupo de indivíduos (Soares e Machado, 2018).

O caso brasileiro se trata de uma federação, em que União, estados, Distrito Federal e municípios se comportam como entes autônomos, com governos próprios e métodos de alinhamento entre todas as partes. Apesar disso, tem sido observado um movimento intenso de descentralização de competências para os municípios. Para minimizar os impactos desse processo e considerando que a autonomia dos entes locais pode dificultar a execução de políticas e serviços nos moldes desenhados pela União, foram criados diversos mecanismos institucionais, que podem ser, por exemplo, normativas ou repasses financeiros – estes condicionados à observância de certos critérios.

De acordo com Arretche (2012), a criação desses mecanismos institucionais se justifica pela necessidade de gerar convergência em torno das regras formuladas pelo governo federal, resguardando a coordenação entre todos os entes na execução de políticas públicas. Nesses casos, a colocação da autora deixa claro que a tomada de decisão, ou seja, a *policy decision-making*, restringe-se ao nível nacional, restando aos demais entes

a simples atribuição formal de responsabilidades de execução, entendida como *policy-making*. Sendo assim, a União se coloca em posição estratégica, especialmente por trazer consigo a ideia de uma nação que deve prezar por interesses comuns a todas as partes.

Diante de tantas políticas nacionais que contam com mecanismos institucionais para a sua implementação, chama a atenção a de acolhimento institucional de crianças e adolescentes, enquadrada na Proteção Social Especial (PSE) de Alta Complexidade, do Sistema Único de Assistência Social (Suas). O serviço de acolhimento carece de uma infraestrutura extremamente complexa, além de competência e preparo para lidar com as situações de violação de direitos e a perda de referências familiares e comunitárias. Principalmente, demanda esforços para garantir que esses problemas não se agravem, o que requer que seja ofertado um acolhimento condizente com as necessidades dos institucionalizados, prezando pela excepcionalidade e provisoriedade dessa situação, conforme definido no artigo 101, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Em face das dificuldades e dos problemas inerentes a esse serviço, surge o interesse em investigar quais são os mecanismos institucionais instaurados no âmbito da política de acolhimento. Mais que isso, busca-se verificar se esses mecanismos têm surtido efeitos positivos na formação de capacidades estatais na sua oferta, especificamente a infraestrutural e a burocrática. Em resumo, essas capacidades compreendem, respectivamente, o poder de implantar políticas efetivas no território nacional (Mann, 1986) a partir da formação de um conjunto de estruturas que assegurem a coordenação das funções do Estado (Santos, 2020), bem como a existência de burocracias para formular e gerir políticas (Evans, 1995).

A partir do que foi apresentado, cabe explicitar os aspectos estruturantes deste trabalho. A princípio, a opção pelo tema de pesquisa abordado se fundamentou no questionamento acerca dos fatores que influenciam a formação de capacidades estatais no serviço de acolhimento institucional de crianças e adolescentes no território brasileiro. Diante disso, levantou-se a hipótese de que os mecanismos institucionais, de natureza regulatória e financeira, estabelecidos por instâncias nacionais de coordenação da política de acolhimento de crianças e adolescentes, induzem a formação de capacidade infraestrutural e burocrática na prestação daquele serviço.

O objetivo geral do trabalho é analisar a evolução das capacidades infraestrutural e burocrática disponíveis no serviço de acolhimento institucional brasileiro ao longo dos anos. A partir disso, foram delimitados os objetivos específicos da pesquisa. O primeiro

consiste em discutir desafios e possibilidades que o federalismo traz à implementação das políticas públicas no Brasil, especificamente para a formação das capacidades estatais necessárias a essa implementação. Em sequência, coloca-se a necessidade de descrever o arranjo institucional do serviço de acolhimento de crianças e adolescentes, identificando seus princípios estruturantes. Por fim, abre-se espaço para a discussão conceitual sobre as capacidades estatais, focando, em seguida, na análise da relação entre os mecanismos institucionais e a evolução das capacidades infraestrutural e burocrática deste serviço no território nacional.

Para alcançar tais objetivos, a metodologia do trabalho utiliza de pesquisas bibliográficas sobre as temáticas do federalismo, da assistência social – com ênfase na política e no serviço de acolhimento institucional de crianças e adolescentes – e das capacidades estatais. Adicionalmente, ampara-se na análise de normativas e recorre-se à coleta e ao tratamento de dados empíricos secundários referentes ao acolhimento no Brasil, conforme disponibilidade no Censo Suas. Feito isso, torna-se possível observar as variações sofridas nas capacidades disponíveis no serviço ao longo do tempo, relacionando-as às regulamentações da União, como afirmado na hipótese supramencionada.

Explicadas as motivações para a elaboração do trabalho, adianta-se que ele é constituído por três capítulos, além desta Introdução e da Conclusão. O primeiro deles aborda as discussões ligadas ao federalismo, levantando construções nacionais e internacionais sobre o tema e pontuando sua evolução histórica no Brasil até chegar à promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), que garantiu autonomia aos municípios e trouxe novas preocupações ao sistema federativo. O segundo capítulo trata do serviço de acolhimento institucional de crianças e adolescentes, recuperando, também, sua evolução histórica e compreendendo os mecanismos institucionais que o moldaram, sendo o objeto de estudo empírico da pesquisa. O último capítulo analisa distintas capacidades estatais, garantindo foco à infraestrutural e à burocrática para que seja possível verificar os dados do Censo Suas sobre o acolhimento nessas dimensões. Por fim, são expostas as conclusões do trabalho, resumindo os apanhados da literatura e os achados que corroboram a hipótese elaborada.

1. FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS: DESAFIOS E POSSIBILIDADES

O federalismo pode ser compreendido como uma forma de organização político-administrativa dos Estados nacionais, tendo como cerne a autonomia de, no mínimo, dois níveis de governo, sendo um caracterizado como nacional e os demais como subnacionais. Para Soares (2013), tais entes governamentais dispõem de prerrogativas únicas e concorrentes, de modo que a União governe sobre o território nacional e seus cidadãos; e os governos locais sobre uma parcela desse território e, por conseguinte, seus habitantes. Ademais, é possível pensar o federalismo como um conceito antagônico ao de unitarismo, entendido, de maneira parcimoniosa, como a concentração do poder no governo central.

Deve-se observar, também, que os diferentes formatos que o sistema federativo pode assumir afetam a formulação e a implementação de políticas públicas. Nesse sentido, aspectos como a fragmentação do poder e a quantidade de atores envolvidos nos processos decisórios são variáveis importantes que podem contribuir ou não com alterações no *status quo*. Portanto, percebe-se que a variação na capacidade de articulação entre os governos central e subnacionais se coloca no núcleo da discussão a respeito da produção de políticas que visem à redução das desigualdades territoriais e à maximização do bem-estar social.

No Brasil, a trajetória do federalismo é marcada por inconstâncias entre centralização e descentralização de competências. Atualmente, há controvérsias a respeito da perspectiva predominante para o caso do Estado brasileiro, em especial quando se considera o fato de a Constituição Federal de 1988 (CF/88) determinar a alteração do *status* dos municípios, que passaram a ser considerados entes federativos. Contudo, é consenso que esses, por sua vez, têm lidado com o aumento da responsabilidade sobre a gestão de políticas públicas, notadamente aquelas de cunho social, como as que são direcionadas às áreas da assistência, educação, saúde, habitação e saneamento básico.

O presente capítulo objetiva apresentar um panorama a respeito do federalismo brasileiro, levantando as teorias e os conceitos que o contornam e detalhando o seu histórico no país. Para tanto, o primeiro tópico se voltará à análise do debate em torno do federalismo, comparando-o ao sistema unitário e demonstrando os arranjos que pode assumir.

Posteriormente, será delineado o percurso do sistema federativo, de maneira a expor as oscilações entre centralização e descentralização no Brasil, a partir da Primeira República. Na sequência, serão abordados os aspectos concernentes à coordenação e à cooperação entre os entes federativos no país, que serão fundamentais para entender as desigualdades que afetam a execução de políticas públicas em todo o território. Por fim, serão feitas as considerações finais do capítulo, que avançarão para as próximas discussões da pesquisa.

1.1. Federalismo, unitarismo e arranjos federativos

O federalismo, tal como é discutido atualmente, originou-se nos Estados Unidos da América como um pacto que assegurou interesses vislumbrados no momento de formação daquele Estado nacional. Bem como mencionam Soares e Machado (2018), a conjuntura em que as colônias norte-americanas se encontravam no século XVIII garantiu uma autonomia parcial frente à metrópole, o que se fortaleceu com a formação de assembleias legislativas e conselhos dirigidos por autoridades locais. Com a proclamação da independência, em 1776, e a Guerra de Independência, houve um embate entre forças centrípetas, que defendiam a integração das colônias em um Estado; e centrífugas, que rejeitavam a possibilidade de que essa união fortalecesse o governo central e, consequentemente, dominasse as oligarquias existentes.

Em 1787, com o término da Guerra de Independência, criou-se o federalismo moderno, sob um projeto que tanto dava autonomia às ex-colônias quanto estabelecia um poder central efetivo, "com capacidade para tomar e implementar decisões em todo o território nacional em um campo delimitado de competências, predominantemente militar e econômico" (Soares e Machado, 2018, p. 18). Tem-se, então, a percepção de um processo de centralização de poder combinado à autonomia territorial. Com isso, Soares e Machado (2018) apontam que o pacto instaurado naquele país deu início ao sistema de freios e contrapesos, propagado pelo mundo como um mecanismo que estabelece limites à atuação dos poderes central e locais, propiciando o seu equilíbrio.

O conceito de federalismo tem sido trabalhado das mais diversas maneiras, cada qual buscando atender a um objetivo específico. Entre os significados que chamam a atenção,

tem-se a concepção geral de que o Estado federal se trata de uma associação de várias partes em busca da harmonização de seus objetivos, as quais, contudo, conservam autonomia para se organizarem. Retoma-se, dessa forma, a ideia de Soares e Machado (2018), de que deve existir ao menos dois níveis de governo exercendo atividades sobre o mesmo território e grupo de pessoas para que este se diferencie do Estado unitário.

Nessa linha, o unitarismo pode ser visto como a configuração de Estado em que os aspectos políticos, administrativos e jurídicos estão articulados, abrangendo um só povo, território e poder. Assim, pode ser "caracterizado pela centralização política, entendida essa como a concentração exclusiva de poder soberano no governo central, de forma a assegurar relações de hierarquização e subordinação das unidades territoriais em relação a esse governo" (Soares e Machado, 2018, p. 14). Logo, distingue-se do federalismo na medida em que retrata a concentração do poder em apenas uma unidade, garantindo sua supremacia diante dos níveis locais.

Seguindo as mesmas premissas, Arretche (2002a) interpela que, no unitarismo, somente o governo nacional tem autoridade política, fiscal e militar, a qual garante a unidade do Estado e é legitimada pelo voto popular direto. Enquanto isso, resta aos entes locais uma autoridade política decorrente da delegação que é feita pelo nível central, que, em tese, é simbólica, tendo em vista que sua atuação representa os interesses superiores. Desse modo, a autora estabelece que a autonomia dos governos subnacionais é reduzida quando comparada ao que ocorre nas federações.

Lijphart (1999 apud Arretche, 2002b) constata que há, necessariamente, uma divisão do poder nas democracias, embora esta seja unilateral naquelas que adotam o modelo majoritário de governo. Nesse caso, o Estado unitário possui um ente central que tem a prerrogativa de controlar tanto o seu aparato governamental quanto o dos governos locais. Por outro lado, o Estado federativo – marcado pelo modelo consensual – conta com fortes governos não centrais, os quais são dotados de poderes substanciais, corroborados pela descentralização. Contempla-se, igualmente, a definição de que "Estados federativos são uma forma particular de governo dividido verticalmente, de tal modo que diferentes níveis de governo têm autoridade sobre a mesma população e território" (Lijphart, 1999 apud Arretche, 2002a, pp. 27-28).

De acordo com Abrucio, Franzese e Sano (2010), o federalismo corresponde a uma forma de distribuição do poder no território que determina como os entes da nação devem se relacionar, opondo-se ao unitarismo devido à noção de que, neste, o governo central está

acima das instâncias políticas locais e as relações de poder seguem uma lógica piramidal. Para os autores, as federações são resguardadas pelo princípio da autonomia de todos os níveis de governo, os quais detêm legitimidade e faculdades de participação nos processos decisórios. Também colocam que seu funcionamento decorre, em parte, de relações contratualizadas e negociadas entre eles, mesmo com certa verticalidade e assimetria, e que os governos subnacionais possuem formas de representação ou participação junto ao ente central, ao contrário do unitarismo. Tais características, por sua vez, definem o objetivo federalista de compatibilizar autonomia e interdependência.

Ao analisar o histórico do federalismo brasileiro, Almeida (2005) parte da multiplicidade de sentidos por trás da ideia de descentralização, que pode ser interpretada como os distintos graus de mudanças no papel do ente central. Assim, a autora propõe a transferência (i) de capacidades – fiscais e de decisão – sobre políticas aos níveis locais de governo; (ii) de responsabilidades de implementação e gestão de políticas previamente definidas no nível nacional aos governos subnacionais; e, até mesmo, (iii) de atribuições do governo central aos setores privado e não-governamental. Também, supõe que a segunda concepção se adequa à concentração de decisões no âmbito federal, enquanto as demais se direcionam à redefinição do leque de atuação do governo nacional.

Diante de tal contexto, nota-se que a noção de federalismo não está necessariamente atrelada à descentralização, sendo viável, inclusive, distingui-la do que Elazar (1987 apud Almeida, 2005) chama de não-centralização. Para o autor, o primeiro termo corresponde à possibilidade de que o ente nacional descentralize e recentralize o poder conforme suas intenções e a qualquer instante, enquanto o segundo trata da difusão legítima do poder, que não pode ser centralizado ou concentrado em uma única instância. Apesar dessa diferenciação, ele conclui que a descentralização tem sido comumente empregada para retratar o que deveria ser compreendido como não-centralização. Dessa forma, com o intuito de facilitar a leitura, será priorizada a utilização do vocábulo “descentralização”, embora a apreensão mais adequada aos fins deste trabalho seja a da não-centralização.

Boa parte das teorias relacionadas ao assunto se dedica ao eixo que relaciona o federalismo à imagem de um sistema descentralizador. Entre elas, reforça-se o que Ostrom (1994 apud Almeida, 2005) chama de policentrismo, entendido como um mecanismo de organização de uma federação democrática em torno de unidades autônomas independentes que atuam de forma a considerar umas às outras mediante processos de cooperação, confronto, competição e resposta a conflitos. De modo

semelhante, Elazar (1987 apud Almeida, 2005) contribui com sua percepção de que o federalismo é uma estrutura não-centralizada, declarando que todos os entes são imunes a intervenções do governo central por acumularem funções de formulação de políticas e poderes de decisão – mesmo que, funcionalmente, compartilhem atividades com o nível nacional. Tsebelis (1995), por seu turno, constata que o federalismo apresenta um desenho institucional que potencializa pontos de veto, conservando certo grau de descentralização.

Por outro lado, há teorias que ressaltam a centralização como um aspecto constitutivo do federalismo. Nela, destaca-se a proposta de Riker (1975 apud Almeida, 2005), que classificou o processo de consolidação de tais sistemas como o estabelecimento de medidas políticas centralizadoras. Essa suposição decorre do princípio de que atores racionais estabelecem acordos para que uma unidade central absorva prerrogativas que, anteriormente, pertenciam às partes que passaram a compor a federação. Nesses casos, o espaço de tomada de decisão passa dos governos locais ao governo nacional.

No que tange aos arranjos federativos, destacam-se, brevemente, o *dual*, o centralizado e o cooperativo. O federalismo *dual* é característico do modelo originado nos Estados Unidos da América e pode ser interpretado pela existência, dentro dos mesmos limites territoriais, de governos com poderes para agir de forma independente nas suas próprias esferas. O modelo centralizado, por sua vez, relaciona-se à forte aproximação entre os entes da federação, de sorte que o governo central exerça grande influência nos interesses subnacionais. Finalmente, o arranjo cooperativo se conforma em ações conjuntas entre todas as unidades federativas, preservando, entretanto, a autonomia dos níveis locais.

Para o caso brasileiro, Almeida (2005) argumenta que a redefinição do sistema federativo, por meio da CF/88, resultou em um modelo cooperativo, o qual compatibilizou (i) a manutenção de áreas de deliberação próprias aos governos subnacionais; (ii) a descentralização de autonomia decisória e de recursos aos entes locais; e (iii) a transferência de responsabilidades sobre a gestão de políticas nacionais às esferas subnacionais. Nesse cenário, para compreender o federalismo brasileiro em termos de descentralização e recentralização, é preciso “levar em conta a complexidade desse arranjo cooperativo e as formas distintas que assumem as relações governamentais em diferentes áreas de políticas públicas” (Almeida, 2005, p. 32).

1.2. O percurso do federalismo brasileiro: da Primeira República à Constituição Federal de 1988

Com a promulgação da Constituição de 1891, o Brasil assumiu a república como forma de governo e o federalismo como configuração de Estado. Para esse período, Biondini (2007) relata que, apesar de o caso brasileiro não refletir os ideais federativos que impulsionaram a sua consolidação nos Estados Unidos da América, é possível notar a reprodução da estrutura institucional do modelo em questão. Assim, os estados passaram a ter constituições próprias e foram dotados dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como tiveram seus representantes eleitos por meio do voto. Neste ponto, importa lembrar que, à época, os municípios ainda não faziam parte do conjunto de entes federativos.

Durante a Primeira República, os Executivos subnacionais foram dominados pelas oligarquias estaduais, sendo Minas Gerais e São Paulo os principais pontos de influência, o que lhes permitiu vitórias alternadas em eleições para a presidência. Esse processo, conhecido como política do café com leite, levou à marginalização dos demais estados, que se viam sem representação no governo federal. Diante disso, a insatisfação das demais regiões com a situação vigente levou à Revolução de 1930.

Com a Era Vargas, que se estendeu entre os anos de 1930 e 1945, houve a retomada da centralização do poder, o que se reforçou com a outorga da Constituição de 1937 e a formação do Estado Novo. No contexto ora mencionado, ocorreu o enfraquecimento da autonomia dos estados, embora o federalismo ainda fosse o sistema de organização do Estado brasileiro. Do mesmo modo, com a ditadura varguista, os poderes Legislativo e Judiciário foram subordinados ao Executivo, mantendo-se dessa forma até a promulgação da Carta de 1946, que restaurou a autonomia dos poderes e estabeleceu eleições diretas para os cargos políticos de todos os níveis de governo. Aquela conjuntura permaneceu até 1964, quando foi instaurado o regime militar.

Semelhante ao que ocorreu durante a ditadura de Vargas, com o golpe militar, os estados brasileiros perderam sua autonomia, ainda que, formalmente, estivessem sob a égide do federalismo. De qualquer forma, com o objetivo de esmaecer o caráter coercitivo que marcou o período militar, “fazia-se necessário que certos interesses territoriais fossem mantidos e processados” (Biondini, 2007, p. 15). Em meados da década de 1970, iniciou-

se, lentamente, a reabertura política, a fim de evitar a derrocada do regime – o que favoreceu o revigoramento dos níveis de governo subnacionais.

Naquele período, foram estabelecidas algumas medidas consideradas essenciais ao processo no qual o Estado brasileiro transitava:

> No âmbito político, a Reforma de 1977 favoreceu os estados mais pobres com a elevação do número de seus representantes, tanto na Câmara quanto no Senado, gerando o desequilíbrio da representação política no Estado nacional[1]. No econômico, foram adotadas medidas que acabaram por influenciar o federalismo atual, salientando-se a constante elevação das transferências federais para estados e municípios, além de repasses especiais para as regiões do Norte e Nordeste (Biondini, 2007, p. 16).

Na impossibilidade de se sustentar, o regime militar deparou-se com as manifestações das Diretas Já, que, durante os anos de 1983 e 1984, buscaram a retomada da democracia e das eleições diretas. Ainda com eleições indiretas, o regime chegou ao fim em 1985 e, três anos depois, foi promulgada a CF/88, que resguardou o formato federalista de Estado.

Assim, em 1988, retomou-se a democracia no Brasil, respaldada por uma nova ordem constitucional que se propôs a assegurar os direitos sociais de todos. Sob a ótica democrática, a nova Carta, também conhecida como Constituição Cidadã, buscou amenizar uma série de desigualdades por meio da descentralização de políticas públicas – especialmente aos municípios, delineados em seu texto como entes federativos. No tocante aos novos ditames, alguns estudiosos afirmam que essa condição garantiu maior atenção às demandas sociais, visto que a existência de governos próximos à população aumentaria as percepções sobre os problemas públicos (Batista, 2015; Cruz et al., 2012). Por outro lado, há quem reforce a ideia de que o ganho de autonomia não se vinculou, necessariamente, à existência de disposições políticas, financeiras e administrativas para aproveitá-la (Abrucio, Franzese e Sano, 2010; Cavalcante, 2014).

O novo cenário, marcado pela crescente dispersão das políticas entre os níveis de governo, impeliu União, estados, Distrito Federal e municípios a uma repartição fiscal capaz de refletir as competências resguardadas a cada ente. Considerando a abrangência da

[1] Nessa vertente, Arretche (2002b) declara que a sobre-representação dos estados menores na Câmara, conjugada aos fortes poderes legislativos do Senado, incrementaram significativamente a capacidade de veto desses entes.

descentralização, o governo central deparou-se com a necessidade de estabelecer meios capazes de induzir a participação dos entes subnacionais na promoção de políticas públicas. Com isso, tem-se o que alguns autores consideram uma estruturação de mecanismos de cooperação e coordenação para a promoção dos ideais federalistas (Arretche, 1999; Abrucio, Franzese e Sano, 2010), que serão detalhados adiante.

1.3. O papel dos mecanismos institucionais na coordenação e cooperação entre os entes federativos no Brasil

Adentrando no problema da compatibilização entre autonomia e interdependência no federalismo, Abrucio, Franzese e Sano (2010) retratam uma situação em que a instituição desse sistema em determinado país decorre da necessidade de conciliar as heterogeneidades que nele se encontram[2]. Para isso, espera-se a formação de uma ideologia fundamentada tanto na diversidade quanto na singularidade, de sorte que foram criados, ao longo do tempo, formatos diversos de cooperação – como o associativismo e o consorciamento. Similarmente, pode-se falar, ainda, da estipulação de mecanismos de conjugação de esforços intergovernamentais nas áreas de políticas públicas.

Diante disso, além da descentralização de competências, relatada nas seções anteriores, Abrucio, Franzese e Sano (2010) apontam a coordenação e a cooperação como aspectos igualmente relevantes à questão federativa. Para eles, ainda que haja certa verticalidade e assimetria nas federações, o seu funcionamento deve-se, em parte, a relações contratualizadas e negociadas entre os entes que a compõem, sendo frequente observar mais de um nível de governo atuando no mesmo setor. Dessa perspectiva,

> O fato é que o novo federalismo brasileiro contém tendências fragmentadoras e compartimentalizadoras, de um lado, como também existe uma visão constitucional voltada à coordenação federativa, algo que vem sendo aperfeiçoado da metade da década de 1990 aos dias

[2] De acordo com Burgess (1993 apud Abrucio, Franzese e Sano, 2010), essas heterogeneidades podem ser entendidas, entre outras definições, como a grande extensão ou diversidade territorial, a coexistência de distintos grupos étnicos ou linguísticos, as desigualdades regionais – sejam elas culturais, políticas e/ou socioeconômicas – e, até mesmo, as diferenças ou rivalidades na consolidação das elites e das sociedades locais.

> atuais. A convivência entre essas duas tendências não tem sido simples, contudo (Abrucio, Franzese e Sano, 2010, p. 186).

No horizonte do pós-redemocratização, Arretche (1999) ressalta o fato de que as novas prerrogativas fiscais e políticas dos estados e municípios são insuficientes para que estes assumam, espontaneamente, competências de gestão. Para a autora, os governos que desejam transferir a gestão de políticas públicas a entes subnacionais devem criar estratégias de indução que assegurem a adesão destes. Assim, essa anuência depende de um cálculo no qual são levados em conta os custos e benefícios fiscais e políticos que decorrem da decisão de assumir a gestão de uma política; e os recursos fiscais e administrativos disponíveis à consecução de tal tarefa.

Nessa acepção, Weaver e Rockman (1993 apud Arretche, 2002b) relatam que a baixa integração vertical é limitadora da coordenação do governo nacional, uma vez que os demais níveis de gestão podem atuar, mediante a autoridade que lhes é assegurada, em políticas diversas, sem a necessidade de recorrer à concessão daquele. Com isso, infere-se que o federalismo pode representar, em certa medida, um entrave à consecução de determinados objetivos quando da dificuldade de uma atuação articulada entre os entes governamentais. Não por acaso, o problema da coordenação implica o aumento dos custos de implementação de políticas públicas.

No mesmo sentido, Arretche (2002b) propõe que, na falta de determinações constitucionais, a autonomia política garantida aos governos estaduais e municipais fortalece o poder de veto desses agentes frente à implantação das políticas projetadas pelo governo federal. Logo, ao passo em que os entes subnacionais analisam a viabilidade e os benefícios de assumir a gestão de determinados programas, a União pondera a importância de incorporar as demandas locais às políticas que pretende descentralizar. Consequentemente, a assimilação dos interesses de ambas as partes permitiria resguardar um relacionamento intergovernamental benéfico à execução dos programas propostos.

Ao examinar a descentralização, no Brasil, de algumas políticas de cunho social, Arretche (1999) chama a atenção para o ponto de que, no início dos anos 1990, elas eram fortemente centralizadas no governo federal – legado característico do período ditatorial que, na prática, aproximava-se do unitarismo. Contudo, na segunda metade da década, ocorreu uma inflexão nesse cenário, levando ao aumento da participação dos estados e, principalmente, dos municípios no sistema de proteção social. Reforça-se, entretanto, que

tal descentralização depende de os estados e municípios assumirem a gestão de políticas, seja por vontade própria, por incorporação de determinado programa elaborado por outro nível de governo ou por imposição constitucional. Para a autora, essa gestão possui a tendência de ser cara e inefetiva, de modo que a barganha entre os entes federativos seja uma forma de tentar atribuí-la a outros níveis de governo. Em decorrência disso, as instâncias governamentais avaliam o impacto de incorporar novas políticas à sua alçada de atuação, considerando os aspectos positivos e negativos dessas escolhas.

Ainda perpassando por uma análise acerca da descentralização de recursos e competências, definida na CF/88, Arretche (2012, p. 146) indica que seu resultado seria "um federalismo autárquico e predatório, em que as unidades constituintes competiriam *hobbesianamente* entre si". Não obstante, ela coloca que os riscos de competição entre os entes seriam limitados pela regulação do governo federal. Isso, por seu turno, decorre das prerrogativas que o Estado federativo imputou à União no que concerne à autoridade normativa e à capacidade de gasto, permitindo-lhe afetar as agendas subnacionais.

Constata-se, com isso, que é substancial compreender o papel da União diante do quadro de descentralização instituído no final da década de 1980, visto que, desde então, esta tem se colocado em uma posição capaz de homogeneizar a execução de políticas no Brasil. Segundo Arretche (2012), isso foi possível devido à criação de instrumentos – regulatórios ou financeiros – de convergência em torno de regras federais, usados para preservar a coordenação entre os níveis de governo. Após investigar os casos das políticas de educação fundamental, saúde, habitação popular, saneamento e transferência de renda, a autora conclui que esses mecanismos institucionais têm sido, sobretudo, o estabelecimento de certos comportamentos obrigatórios aos entes subnacionais, por meio da Carta de 1988; e o controle, por parte do governo central, dos recursos fiscais, os quais são utilizados como dispositivos de indução das escolhas dos demais.

Dessa maneira, os mecanismos institucionais são aqueles que "permitem aos governos centrais obter a cooperação dos governos subnacionais para realizar políticas de interesse comum" (Arretche, 2012, p. 145). Nessa perspectiva, mesmo que os entes locais exerçam papel significativo no gasto público e na prestação de serviços, suas decisões – sejam elas tributárias, de alocação de recursos e de execução de políticas públicas – estariam cercadas pela regulação federal. A autora discorre que essa legitimidade dada à União para regular as ações subnacionais advém tanto da ideia por trás de nação, fundamentada

na sensação de pertencimento a uma comunidade nacional única, quanto na suspeita levantada sobre as práticas desempenhadas pelas elites locais.

Arretche (2012) também contrasta a atribuição formal de responsabilidades – *policy-making* – com a autonomia para tomar decisões sobre políticas – *policy decision-making*. A distinção ora mencionada é relevante para perceber que ser responsável pela execução de políticas públicas não necessariamente se correlaciona a prerrogativas de tomadas de decisão sobre elas. Nesse ponto, a autora demonstra a indispensabilidade dos mecanismos institucionais para compreender a configuração da autonomia decisória, ainda que a autonomia política permaneça inalterada. Portanto, nota-se que, no que concerne à cooperação entre os níveis de governo, as análises sobre a dualidade "federalismo *vs.* unitarismo" seriam mais assertivas se essa agenda de pesquisa fosse articulada ao estudo de tais mecanismos.

Trazendo à tona objeto de análise do trabalho, cabe adentrar rapidamente no caso do serviço de acolhimento institucional de crianças e adolescentes, que será melhor detalhado no próximo capítulo. Nele, instauraram-se mecanismos institucionais de natureza regulatória e financeira, sendo um dos principais as Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, aprovadas em 2009, pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Nos anos seguintes, foram publicadas diversas resoluções que buscaram estimular, mediante repasses financeiros da União, uma melhor distribuição e capilarização da oferta do serviço no território nacional. Assim, embora os respectivos conselhos estaduais e municipais possuam autonomia para complementar essa normatização, eles estão impedidos de contrariá-la, de sorte que a consolidação das capacidades estatais – em especial a infraestrutural e a burocrática, retratadas no terceiro capítulo – disponíveis no serviço de acolhimento sejam diretamente impactadas pelos mecanismos contidos no arranjo institucional[3] desenhado no âmbito da União.

Corrobora-se, então, o questionamento levantado por Arretche (2012) sobre a utilização das formas de Estado para explicar as relações verticais entre os níveis de governo. Uma vez que a descentralização está intimamente relacionada à grande variedade de recursos institucionais que os entes nacionais possuem para obter cooperação e coordenação dos

[3] Conforme será observado no próximo capítulo, os arranjos institucionais podem ser entendidos como "o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica" (Gomide e Pires, 2014, pp. 19-20).

níveis subnacionais, seria inviável predizer os efeitos centrífugos dessa relação apenas pela configuração sistemática que assumem. Paralelamente, interpretar os arranjos institucionais demanda, também, ater-se às trajetórias de cada política setorial.

1.3.1. As dificuldades impostas pelas desigualdades territoriais na execução de políticas públicas

Diante do que foi exposto anteriormente, é indubitável que a cooperação entre os níveis de governo seja fundamental à execução de políticas públicas em uma federação, principalmente se, para isso, o ente mais abrangente contar com mecanismos institucionais que assegurem maior confluência entre todas as partes. No entanto, a qualidade com que os programas são executados no âmbito local varia de acordo com as condições que os governos possuem para tal. Dessa forma, ainda que sejam mobilizados esforços para atender a uma política em sua plenitude, há que se considerar, em sua avaliação, a capacidade dos entes em corresponder às metas e diretrizes previamente elencadas.

Para tanto, contempla-se um universo em que a atribuição de responsabilidades aos governos locais – ou seja, a *policy-making* – esteja relacionada à premissa de que estes possam exercê-las integralmente. Para Arretche (1999, p. 112), "atributos estruturais das unidades locais de governo, tais como a capacidade fiscal e administrativa e a cultura cívica local, têm um peso determinante para a descentralização". Do contrário, essa descentralização de competências se limitaria a um repasse de atribuições sem que, para isso, fossem instauradas condições mínimas que permitam alcançar os objetivos traçados.

Atentando-se ao caso do sistema de proteção social brasileiro, Arretche (1999) afirma que ele sofreu inúmeras modificações na década de 1990 – situação que perdurou até a década seguinte –, mas que não houve homogeneidade nesse processo ao longo do território nacional. Particularmente, as variações em torno das políticas sociais decorreram das fortes diferenças regionais, às quais se vinculam à existência de muitos municípios fracos no que diz respeito às capacidades que dispõem. Ademais, a autora informa a preponderância assumida pelos custos operacionais de gerir os programas inseridos nesse sistema, de maneira que governos locais com poucas propriedades para lidar com as questões que lhes são delegadas se situem em posições desfavoráveis de execução de políticas em relação aos demais.

Tomando-se a ideia de que os mecanismos institucionais elaborados pela União fornecem bases para minimizar as desigualdades territoriais, Arretche (2012) demonstra que, no federalismo, a autonomia dada aos governos subnacionais tende a operar de forma a gerar divergências nas políticas de cada jurisdição. Embora pareça contraditório associar autonomia à existência de desigualdades – visto que os governos locais conhecem melhor suas realidades –, importa ressaltar que essa independência não assegura a implementação de políticas que reduzam esses problemas. Quando da existência de políticas reguladas[4], a desigualdade territorial seria reduzida dentro de certos intervalos, visto que estas passariam a ser, de alguma forma, prioritárias aos governos subnacionais.

1.4. Considerações finais

Consoante ao que foi apresentado até o momento, a distinção básica entre Estados unitários e federados é que, nestes, todos os entes são dotados de autonomia para decidir sobre as matérias que lhes foram constitucionalmente atribuídas, enquanto naqueles o governo central concentra o poder, assegurando uma lógica vertical de relacionamento com os níveis subnacionais. Aqui, reitera-se que a capacidade de tomar decisões não é intrínseca ao federalismo. Com efeito, Arretche (2012) afirma que, em tese, essa condição dos Estados federativos deveria propiciar tendências mais dispersivas, mediante as quais cada nível de governo teria o potencial de elaborar políticas conforme as preferências dos seus cidadãos.

Reforça-se, também, que a descentralização de políticas públicas para níveis de governo subnacionais não é, necessariamente, alinhada à existência de capacidades estatais, tendo em vista que as distintas condições entre os municípios determinam o grau de qualidade com que as tarefas delegadas serão executadas. Apesar disso, os mecanismos institucionais advindos do governo federal se colocam na linha de frente da tentativa de homogeneização dos serviços prestados em todo o território nacional, buscando, com isso, a redução de desigualdades e a garantia de direitos. Nesse meio, destacam-se os

[4] As políticas reguladas são aquelas em que a autoridade federal limita a liberdade decisória local, enquanto as não reguladas são aquelas em que a execução está atrelada à liberdade para tomar decisões (Arretche, 2012).

mecanismos instaurados no âmbito da assistência social, com foco nas diretrizes e nos princípios que conformam o Sistema Único de Assistência Social (Suas) e, especificamente, nas Orientações Técnicas e nas resoluções que buscaram estimular o fortalecimento do serviço de acolhimento institucional de crianças e adolescentes em âmbito nacional, como será detalhado no capítulo em sequência.

2. O ARRANJO INSTITUCIONAL DO SERVIÇO DE ACOLHIMENTO PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Desde a década de 1980, as iniciativas voltadas às melhorias nos arranjos das políticas sociais brasileiras têm se tornado frequentes. Entre os impulsos para essa mudança, Miranda e Oliveira (2018) ressaltam o fortalecimento do sistema de proteção social, respaldado pela intensificação de normativas e organizações envolvidas nesse meio e pela ampliação dos direitos, além das críticas direcionadas às burocracias públicas e do próprio processo de aprendizado acerca dos problemas sociais. Como consequência disso, as autoras reforçam a combinação entre transversalidade, intersetorialidade, descentralização e participação social como meios para reorganizar as estruturas setoriais dessas políticas e as relações estabelecidas entre elas.

Nessa perspectiva, tem-se o serviço de acolhimento institucional de crianças e adolescentes, que corresponde ao objeto de estudo deste trabalho. A política de atenção a esse grupo tem um caráter complexo, bem como demanda forte articulação entre os atores nela envolvidos para o seu bom funcionamento. Desse modo, compreender os arranjos institucionais que permeiam a trajetória desse serviço se coloca como o primeiro passo para uma análise criteriosa das capacidades estatais que deles se derivam, como será feito no próximo capítulo.

Para tanto, cabe retomar que arranjo institucional pode ser entendido como "o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica" (Gomide e Pires, 2014, pp. 19-20). Para os autores, importa diferenciar esse arranjo do ambiente institucional, que, por sua vez, corresponde às regras que norteiam o funcionamento dos sistemas político, econômico e social. Embora distintos, os dois conceitos são complementares, visto que o ambiente influencia os parâmetros sobre os quais se estruturam os arranjos das políticas públicas.

Em síntese, os arranjos institucionais estão relacionados à capacidade do Estado de executar seus objetivos mediante políticas públicas (Gomide e Pires, 2014). Esses arranjos possuem os mais variados níveis de complexidade, denotando as características específicas de cada política. No caso particular da política de atenção à criança e ao adolescente e, mais ainda, do serviço de acolhimento institucional destinado a esses

indivíduos, o arranjo existente se mostra de grande sofisticação, "seja pela interdependência das estratégias de gestão que o constituem, seja pela diversidade e número dos atores envolvidos nessas estratégias e a complexidade dos processos, objetos e objetivos que elas estabelecem em seu conjunto" (Miranda, 2015, p. 2).

Este capítulo tem por objetivo a análise do arranjo institucional do serviço de acolhimento institucional de crianças e adolescentes, sendo a primeira seção destinada à da trajetória do atendimento a crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e risco, atentando-se aos principais marcos desse percurso. Na segunda, são expostas as inovações da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA – Lei nº 8.069/1990) no que concerne ao serviço de acolhimento institucional, sendo importante, para isso, adentrar no contexto do Sistema Único de Assistência Social (Suas). Na terceira seção, é feita uma associação entre esse serviço e os mecanismos institucionais – regulatórios e financeiros – criados no Suas e, especialmente, no acolhimento, os quais objetivaram estabelecer condições para sua melhor distribuição e capilarização no território nacional. A seção seguinte faz uma ponte com o que será mostrado no terceiro capítulo, introduzindo as capacidades estatais – infraestrutural e burocrática – necessárias à prestação do serviço de acolhimento institucional. Finalmente, a última seção concluirá as ideias desenvolvidas neste capítulo, relacionando-as aos passos que serão dados em sequência.

2.1. A trajetória do atendimento a crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e risco no Brasil

O histórico brasileiro de institucionalização de crianças e adolescentes sofreu fortes alterações ao longo dos anos, em especial no que concerne às garantias asseguradas a esse grupo e às causas que levam ao acolhimento. Durante o século XIX e a primeira metade do século XX, a internação[5] se voltava, essencialmente, a crianças e adolescentes cujas famílias não dispunham de condições para criar seus filhos. Até meados do século passado, esses espaços, comumente conhecidos como internatos, funcionavam à

[5] À época, utilizava-se o termo "internação", o qual, mais tarde, foi substituído pela noção de "abrigamento" (Rizzini e Rizzini, 2004).

semelhança dos asilos, e, em virtude da ausência de regras bem definidas acerca das condições de abrigamento, criou-se uma cultura de institucionalização no país[6]. Esses costumes permeiam, ainda hoje, os "avanços no que se refere às práticas de atendimento a crianças em situação de pobreza", nas quais persistem "resquícios da intervenção assistencialista e autoritária no âmbito da família" (Rizzini e Rizzini, 2004, p. 14).

As primeiras garantias reconhecidas à criança e ao adolescente constavam do Código de Menores de 1927 (Decreto nº 17.943-A/1927), que determinou um aparato jurídico sobre o tema em âmbito nacional. Aos menores, como foram caracterizados esses indivíduos, garantiu-se o direito à vida e à saúde, sendo dever do Estado fornecer-lhes assistência e proteção (Brasil, 1927). Apesar de o Código de 1927 abordá-los apenas sob as condições do abandono e da delinquência, Miranda (2017) propõe que o instrumento avançou em diversas tratativas afetas ao assunto, como na interrupção do "sistema de rodas"[7] e no amparo aos menores de 18 anos sob aquelas circunstâncias; na atuação do Estado nas relações familiares e de trabalho; e, por fim, no aumento da idade penal, sendo estabelecidos processos especiais de julgamento e internação para menores de 14 anos que se envolvessem em crimes ou contravenções.

Além do suporte jurídico, o Código de Menores de 1927 estabeleceu uma estrutura organizacional que visava implementar a vigilância, a proteção e a assistência à criança e ao adolescente. Entre as organizações destacadas nos termos da normativa, incluem-se:

i. O Juízo de Menores[8], voltado à assistência, à proteção, à defesa, ao processo e ao julgamento dos menores abandonados e delinquentes com menos de 18 anos, cabendo ao Juiz de Menores, entre outras competências, o exame do estado físico, mental e moral do menor, bem como da situação social e econômica dos seus pais, tutores ou responsáveis;

[6] "Após a segunda metade do século XX, o modelo de internato cai em desuso para os filhos dos ricos [...]. Essa modalidade de educação, na qual o indivíduo é gerido no tempo e no espaço pelas normas institucionais, sob relações de poder totalmente desiguais, é mantida para os pobres até a atualidade" (Rizzini e Rizzini, 2004, p. 22).

[7] De acordo com Miranda (2017), a expressão retrata o instante em que as crianças eram deixadas à porta das instituições, que girava de fora para dentro delas.

[8] Rizzini e Rizzini (2004, p. 29) afirmam que o Juízo de Menores funcionava como um "órgão centralizador do atendimento oficial ao menor no Distrito Federal, fosse ele recolhido nas ruas ou levado pela família", sendo que o aumento das internações difundiu o assunto em meio à imprensa, atingindo, inclusive, as classes populares, que as enxergavam como um mecanismo de cuidado e educação para crianças e adolescentes – especialmente entre as famílias constituídas, unicamente, por mães e filhos.

ii. O Abrigo de Menores, subordinado ao Juízo de Menores e destinado a receber esses indivíduos provisoriamente, compondo uma divisão masculina e outra feminina, ambas com subdivisões entre abandonados e delinquentes e nas quais os jovens eram distribuídos em turmas, de acordo com as razões do abrigamento, a idade e o "grau de perversão";

iii. Os Institutos Disciplinares, também ligados ao Juízo de Menores e que correspondem a escolas de "preservação" – para ao sexo feminino – e de "reforma" – para o sexo masculino –, que forneciam atividades físicas, morais, profissionais e literárias[9]; e

iv. O Conselho de Assistência e Proteção aos Menores, cuja quantidade de participantes era irrestrita e entre os quais encontravam-se o Ministro da Justiça e Negócios Interiores e representantes de instituições públicas e beneficentes, da Ordem dos Advogados, da Academia Nacional de Medicina e do Departamento Nacional de Saúde Pública, sendo algumas de suas finalidades vigiar e proteger os menores, fiscalizar os estabelecimentos frequentados por eles, auxiliar o Juiz de Menores e propagandear, na capital federal e nos estados, medidas de prevenção ao abandono e de combate aos seus efeitos.

Apesar de todo o sistema criado, Miranda (2017) salienta o debate em torno da criança e do adolescente, em especial no que tange à oposição entre a garantia de direitos a esses indivíduos e a segurança da sociedade contra a delinquência infantojuvenil. O ponto é destacado, também, por Rizzini e Rizzini (2004), conforme segue:

> Nunca foi intenção do Estado retirar das famílias e recolher em internatos toda essa população. A imagem de milhares de internatos para abrigar milhões de miseráveis atemorizava os responsáveis pelos aparatos oficiais de bem-estar. No entanto, nunca se deixou de recorrer à autorização legal para apreender aqueles que se tornavam uma ameaça à sociedade, por se encontrarem na ociosidade ou na delinquência (Rizzini e Rizzini, 2004, p. 69).

Observa-se, com isso, que a temática da criança e do adolescente era permeada por rótulos e discursos que careciam de atenção, método e proposições para entender e sanar o

[9] O custeio das ações destinadas à manutenção das instituições era de responsabilidade do governo federal, que podia confiar sua direção e administração a associações civis, à exceção dos casos da Escola 15 de Novembro e da Escola João Luiz Alves (Brasil, 1927).

problema do abandono e da delinquência. Para Fuziwara (2013), ainda hoje, essa situação perpassa o ideário e as construções sociais acerca da marginalização infantil, notadamente em assuntos que colocam esses indivíduos em posições de "pobres abandonados" e de "infratores", constantemente levantados pela mídia. A autora também destaca que a ênfase nesses tópicos posiciona a criança e o adolescente na mesma perspectiva do Código de Menores, que, nas entrelinhas, justificava as violações contra os jovens.

Durante a Era Vargas, a consolidação de estruturas de cunho socioassistencial ampliou os olhares sobre a criança e o adolescente, inclusive no que diz respeito ao serviço de acolhimento institucional. Entre elas, destacam-se: (i) o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), que regularizou as subvenções da União às entidades assistenciais; (ii) o Departamento Nacional da Criança (DNC), responsável por coordenar as ações voltadas à proteção desse público; (iii) o Fundo Nacional de Proteção à Criança, que financiava as ações desempenhadas nesse meio; (iv) o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), responsável por organizar e direcionar os serviços e o abrigamento daqueles vinculados ao Juízo de Menores; e (v) a Legião Brasileira de Assistência (LBA), que se posicionava no centro das articulações voltadas a prestação de serviços assistenciais no território nacional e que, mais tarde, transformou-se em fundação, perdendo as suas atribuições gradativamente até ser extinta, em 1995. Nota-se, com isso, o fortalecimento – ainda que primário – das instituições ligadas ao socioassistencialismo brasileiro.

Ao final da década de 1950, a Assembleia Geral das Nações Unidas promulgou a Declaração dos Direitos da Criança e do Adolescente, que estimulou novos debates relacionados ao modelo de abrigamento adotado até o momento. Concomitantemente, propagou-se a visão negativa do SAM, considerando a frustração das metas de atenção àqueles que não possuíam responsáveis – ou "autênticos desvalidos" – devido ao crescimento das relações clientelistas com famílias que dispunham de recursos, mas que internavam seus filhos – os "falsos desvalidos" – nas melhores instituições mantidas pelo serviço (Rizzini e Rizzini, 2004). Sobretudo, com o SAM, instaurou-se um imaginário que colocava os jovens como criminosos, pois, ao mesmo tempo em que a imprensa reprovava os abusos sofridos pelos internados, pautava-se o grau de periculosidade daqueles que transitavam pelas instituições de reforma.

Esses aspectos levaram a novas proposições para a área da criança e do adolescente, as quais, contudo, foram confinadas, "dada a reação dos tomadores de decisão (*feedbacks effects*) às limitações impostas pela configuração do provimento e pelas capacidades de

gestão constituídas nas décadas anteriores, assim como pelos interesses dos atores em presença" (Miranda, 2017, p. 207). No período militar, foi criada, em substituição ao SAM, a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem), que formulou a Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM). Entre as contribuições da política, Miranda (2017) enfatiza o suporte na adequação das medidas aplicadas aos menores infratores, elevando a maioridade penal para 18 anos; a regulamentação do trabalho entre os adolescentes; e a definição, no Código de Menores de 1979 (Lei nº 6.697/1979), do direito à convivência familiar e comunitária dos "menores em situação irregular" (Brasil, 1979). Neste ponto, em específico, os avanços no abrigamento foram restritos, tendo em vista que a burocracia estatal não possuía as capacidades necessárias à alteração do formato anterior, bem como não havia interesse político para tal.

Apesar das novidades trazidas pela PNBEM, durante a ditadura militar, as alterações no serviço de abrigamento de crianças e adolescentes foram ínfimas. Miranda (2017) informa que a nova regulamentação determinou a realização de convênios com instituições que prezassem pelo envolvimento do menor com a comunidade, por meio da própria família ou, quando fosse o caso, de famílias substitutas, da criação de instituições estatais que se assemelhassem a um ambiente familiar e da adaptação das entidades privadas para alcançar esse objetivo. Na sequência, foram criadas as Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor (Febem). No entanto, as novas diretrizes e instituições foram insuficientes para assegurar o direito à convivência familiar e comunitária, que, como será demonstrado na próxima seção, manteve-se na esteira dos princípios da Constituição Cidadã, e, especificamente do ECA, em meio aos esforços de reorganização da política de assistência social.

2.2. As inovações da Constituição Federal de 1988 e do ECA na organização e na prestação do atendimento a crianças e adolescentes em situação de risco

A CF/88 inovou no tratamento dado à criança e ao adolescente em diversos aspectos, entre os quais destaca-se a garantia do direito à convivência familiar e comunitária:

> É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (Brasil, 1988, art. 227).

Logo, para obedecer ao dispositivo constitucional, foram criados mecanismos diversos que primassem pelo caráter provisório e excepcional da medida de acolhimento para esse público.

O ECA, por sua vez, representou um ponto de inflexão no escopo e no arranjo institucional da política de atenção a crianças e adolescentes (Miranda e Oliveira, 2018), abordando exclusivamente a sua proteção integral e inovando no seu tratamento, agora considerados sujeitos de direitos (Brasil, 1990). Um ano após a sua promulgação, criou-se, por meio da Lei nº 8.242/1991, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), um órgão colegiado com composição paritária entre representantes do governo federal e da sociedade civil (Brasil, 1991). Suas competências abrangem a elaboração e o zelo pelas normas gerais da política de atenção à criança e ao adolescente – que se constituem em mecanismos institucionais –, apoiando os conselhos estaduais e municipais e as instituições ligadas às questões infantojuvenis.

No ano de 2006, o Conanda aprovou, junto ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC). Esse documento representa uma tentativa de romper com os costumes da institucionalização e de garantir a preservação dos laços entre crianças e adolescentes, seus familiares e a comunidade de forma geral, dispondo sobre a importância de um ambiente familiar que acolha as suas necessidades para garantir um desenvolvimento saudável. Assim, transforma-o em um espaço vital à construção de valores e princípios, criando as habilidades necessárias ao convívio social.

Portanto, o referido plano salientou a indispensabilidade de atividades que contribuam tanto para a formação de cidadãos quanto para evitar o rompimento dos vínculos familiares e comunitários, o que permite compreender melhor a estruturação do serviço de acolhimento institucional de crianças e adolescentes. Nota-se, com isso, que o novo suporte legal criado em torno desses indivíduos não trata mais da internação de menores

abandonados e delinquentes, mas do acolhimento, em último caso, de crianças e adolescentes em situação de risco, respeitando o direito à convivência familiar e comunitária (Rizzini e Rizzini, 2004).

Abrangendo o escopo de análise, foi criada, no âmbito da Seguridade Social, a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas – Lei nº 8.742/1993), que configurou a assistência social como direito de todos e dever do Estado. Entre as disposições do texto, enfatiza-se que a atenção às necessidades populacionais deve ocorrer a partir de ações governamentais que podem envolver a participação da sociedade, sendo um de seus objetivos a proteção à infância e à adolescência (Brasil, 1993). Nesse sentido, a Loas prevê serviços socioassistenciais que visem amparar esse público em situações de riscos pessoais ou sociais.

O Suas, por seu turno, trata da materialização da Loas e pressupõe um modelo de gestão descentralizado e participativo, que busca assegurar a universalização da proteção social e tem como foco as famílias e os indivíduos. Após a alteração da Loas, por meio da Lei nº 12.435/2011, o sistema socioassistencial passou a incorporar os seguintes objetivos:

> I - consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva;
>
> II - integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, na forma do art. 6º-C;
>
> III - estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social;
>
> IV - definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais;
>
> V - implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social;
>
> VI - estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios; e
>
> VII - afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos (Brasil, 1993, art. 6º).

O desenho institucional da política criou a Proteção Social Básica (PSB) e a Proteção Social Especial (PSE), sendo esta subdivida em Média e Alta Complexidade. Em síntese, a PSB objetiva prevenir situações de risco a partir do desenvolvimento de potencialidades e do fortalecimento de vínculos, cujos serviços se dão nos Centros de Referência da

Assistência Social (Cras). A PSE, por outro lado, tem como foco a exclusão social e a vulnerabilidade decorrente de situações de risco, sendo que a atenção a esses casos ocorre nos Centros de Referência Especializada da Assistência Social (Creas). As ações nessa esfera devem priorizar a reestruturação dos serviços de abrigamento aos que indispõem de proteção familiar, de forma que a diferença entre a Média e a Alta Complexidade está no fato de que, nesta, os vínculos familiares e comunitários já foram rompidos.

Por conseguinte, o serviço de acolhimento institucional de crianças e adolescentes está situado dentro da PSE de Alta Complexidade, considerando a necessidade de garantir a proteção integral quando do afastamento do núcleo familiar ou comunitário, da perda de referências ou da ameaça à violação de direitos. Para tanto, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais determina que esse serviço ocorra nas seguintes modalidades:

> 1. Atendimento em unidade residencial onde uma pessoa ou casal trabalha como educador/cuidador residente, prestando cuidados a um grupo de até 10 crianças e/ou adolescentes;
>
> 2. Atendimento em unidade institucional semelhante a uma residência, destinada ao atendimento de grupos de até 20 crianças e/ou adolescentes [...] (CNAS, 2009, p. 30).

Percebe-se, então, a expectativa de que o serviço de acolhimento se aproxime da lógica familiar, contribuindo para a redução dos impactos anteriormente sofridos por crianças e adolescentes nessa situação. Como se verá adiante, esse atendimento passou a ser delineado, a partir de 2009, pelas Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, que se configuram como um dos mecanismos institucionais – talvez o principal – voltados à regulação da oferta daquele serviço em âmbito nacional.

Partindo desse ponto de vista, Silva (2004) propõe que os responsáveis pela coordenação do serviço de acolhimento devem colaborar para que os indivíduos sob sua guarda tenham a segurança do acesso aos seus direitos, principalmente no que tange à convivência familiar e comunitária. Para a autora, essa seria a maneira de erradicar a percepção histórica do isolamento em decorrência da institucionalização, sendo que o enraizamento dessa compreensão na sociedade é explicado, em boa medida, pelos formatos que esse serviço assumiu ao longo do tempo. De acordo com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que organiza o funcionamento do Suas,

> 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 (CNAS, 2004, p. 37).

Ao enfatizar esse processo, a PNAS reforça o que Rizzini e Rizzini (2004) mencionavam acerca da cultura de institucionalização no país. Ainda hoje, esse ideário se faz presente por meio de critérios subjetivos que permeiam a prestação do serviço de acolhimento, como a situação de carência familiar. Portanto, ainda que o ECA tenha buscado reverter esse quadro, o que se percebe é uma continuidade de atitudes que prejudicam o direito de convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes no país, muitas das quais decorrem de baixas capacidades estatais nesse serviço.

Nessa mesma linha, Miranda e Oliveira (2018) examinam a eficácia da prestação do serviço de acolhimento na consecução das metas de excepcionalidade e provisoriedade, estabelecidas pelo ECA. Utilizando dados do Censo Suas, elas concluem que, apesar de a medida de acolhimento ter se tornado menos frequente, atingir esses objetivos ainda é um problema devido a fatores diversos, como a localidade, a natureza e o tempo de fundação da instituição. Não obstante, as autoras também enfatizam os aspectos ligados às capacidades e aos instrumentos de cooperação firmados para a oferta do serviço, uma vez que o arranjo instituído pelo Estatuto é recente e que ainda não houve iniciativas coordenadas de capacitação das burocracias formadas em períodos anteriores, o que remete, muitas vezes, ao fracasso na reinserção de crianças e adolescentes em seu meio familiar, bem como no aumento do tempo de acolhimento desse público.

2.3. Mecanismos institucionais: da assistência social ao serviço de acolhimento institucional de crianças e adolescentes

Antes de adentrar no caso particular do serviço de acolhimento para crianças e adolescentes, importa esclarecer os mecanismos institucionais que norteiam a assistência social como um todo, uma vez que têm um papel essencial na forma como os serviços se

estruturaram no interior do Suas. Entre esses mecanismos, ressaltam-se aqueles de natureza regulatória e financeira, que fortaleceram a burocracia assistencial e deram as diretrizes para o delineamento daqueles serviços. Essa discussão é fundamental para entender o rumo tomado pela trajetória do acolhimento institucional, permitindo uma análise criteriosa das infraestruturas e burocracias nele envolvidas, como será feito no próximo capítulo.

2.3.1. Mecanismos regulatórios e financeiros no âmbito do Suas

Ao se debruçar sobre o impacto das habilidades técnico-administrativa e política da capacidade burocrática ligada à oferta de serviços socioassistenciais, Santos (2020) analisa o legado dos mecanismos institucionais que marcaram essa área. O primeiro deles, de caráter regulatório, corresponde à própria Loas, que concedeu ao órgão federal responsável pela coordenação da assistência social a função de formular uma política de qualificação sistemática e contínua dos recursos humanos. Essa responsabilidade foi estendida aos órgãos gestores estaduais e municipais, por meio da Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/AS), mantendo o foco na capacitação permanente (CNAS, 1998).

Com a PNAS, essa essência foi aliada à qualidade da política de assistência e à busca pelos objetivos descritos na Loas, "desvinculando do modelo de intervenção praticado até então pelas entidades privadas e filantrópicas conveniadas à LBA" (Santos, 2020, p. 100). Em 2006, a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/Suas) determinou os princípios e as diretrizes nacionais para a gestão do trabalho e a qualificação permanente, incluindo, sobretudo, o cofinanciamento e as responsabilidades de cada ente federativo nesse processo, além de especificar as equipes de referência dos serviços (CNAS, 2006). Essa norma também compele todos os níveis de governo à elaboração de um plano de capacitação constante, além de assegurar aos trabalhadores a formação regular.

Bem como apresentado na seção anterior, a Loas foi alterada pela Lei nº 12.435/2011, que, entre outras coisas, integrou aos seus objetivos a consolidação da "gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos" e buscou "implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social" (Brasil, 1993, art. 6º). No mesmo ano da alteração da Loas, o CNAS publicou a Resolução

nº 17/2011, que ratificou as equipes de referência dos serviços – definidas na NOB-RH/Suas – e elencou as categorias profissionais de nível superior capazes de responder às necessidades da área assistencial (CNAS, 2011). De acordo com Santos (2020, p. 100), essa caracterização colocou "um ponto final na presença de categorias diversas que historicamente ocuparam espaços em equipamentos da assistência social, mas não dispunham da formação profissional que as habilitassem para o exercício de determinadas atividades".

No intuito de fomentar a constante qualificação dos profissionais do Suas, instituiu-se o Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social (CapacitaSuas), e a Política Nacional de Educação Permanente (PNEP), em 2012 e 2013, respectivamente (CNAS, 2012a, 2013a). Ainda em 2012, foi promulgada a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/Suas), que tratou de imputar aos entes federativos o encargo de "instituir ou designar, em sua estrutura administrativa, setor ou equipe responsável pela gestão do trabalho no âmbito do Suas" (CNAS, 2012b, art. 111). Na sequência, foi publicada a Resolução nº 9/2014, que ratificou e reconheceu as ocupações e as áreas de ocupações profissionais de ensino médio e fundamental do Suas (CNAS, 2014), em consonância com a NOB-RH/Suas.

Entre os mecanismos financeiros do Suas, destaca-se, primeiramente, a Portaria nº 625/2010, do extinto Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que dispôs sobre a forma de repasse dos recursos do cofinanciamento federal aos demais entes em seus aspectos orçamentários e financeiros (MDS, 2010). Para tanto, reforçou a obrigatoriedade da elaboração do Plano de Assistência Social – definido na Loas –, o qual deve ser desdobrado em um Plano de Ação, que relaciona as transferências federais às iniciativas de ampliação, complementação ou fortalecimento das ações socioassistenciais existentes em cada exercício fiscal. Especificamente, estabelece mecanismos para a prestação de contas, demonstrando o efetivo cumprimento das finalidades dos repasses, bem como assegura a possibilidade de utilização dos saldos financeiros em anos subsequentes.

A NOB/Suas, enquadrada, também, como um mecanismo financeiro, determinou uma melhor organização e classificação das transferências, estabelecendo dois blocos de financiamento para a área, sendo um da PSB e outro da PSE (CNAS, 2012c). Esses pisos nada mais são que valores, fixos ou variáveis, de cofinanciamento federal, que objetivam complementar os recursos estaduais e municipais destinados ao custeio de serviços

continuados do Suas. Tais pisos se desdobram em componentes diversos, os quais se vinculam a serviços específicos, sendo que, para o caso em questão, cabe ressaltar o Piso Fixo de Alta Complexidade I, que é destinado ao acolhimento institucional de crianças e adolescentes.

Logo após a publicação da NOB/Suas, instituiu-se o Decreto nº 7.788/2012, que regulamentou o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) – definido pela Loas – como o fundo responsável por proporcionar recursos para o cofinanciamento da "gestão, serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social" (Brasil, 2012, p. 5). Entre os principais pontos do decreto, cabe ressaltar os que definem o cofinanciamento de serviços de caráter continuado e da estruturação da rede de assistência social, autorizando a transferência de recursos destinados ao pagamento de pessoal que integre as equipes de referência e a capacitações de recursos humanos e desenvolvimento de pesquisas e estudos vinculados à assistência social. Além disso, o ato define as condições para o repasse, compondo um mecanismo de indução do comportamento das demais esferas de governo e promovendo uma estratégia de coordenação entre os entes.

Nesse sentido, a Resolução nº 18/2013, aprovou as prioridades e metas específicas para a gestão municipal do Suas entre 2014 e 2017. Para o caso específico do serviço de acolhimento, definiu um acompanhamento mínimo de 60% das famílias de crianças e adolescentes, por meio do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi), bem como a reordenação da oferta do serviço em 100% (CNAS, 2013b). Em termos de gestão, buscou-se reduzir a precariedade das relações trabalhistas das equipes que atuam nos serviços socioassistenciais e na gestão do Suas, tendo como meta 60% dos trabalhadores de níveis de ensino médio e superior com vínculos estatutários ou de empregados públicos.

Outro mecanismo financeiro diz respeito à Portaria nº 113/2015, que regulamentou o cofinanciamento federal dos serviços socioassistenciais e do aprimoramento da gestão, além de programas e projetos da área, por meio da modalidade fundo a fundo (MDS, 2015). Por fim, tem-se a Portaria nº 4/2018, que trata do cofinanciamento das ações do CapacitaSuas (MDS, 2018), definindo repasses anuais voltados à oferta, por parte dos estados e do Distrito Federal, dos cursos vinculados ao programa. Essa normativa, por sua vez, é de grande valia para a compreensão, ainda que parcial, de levantamentos feitos no próximo capítulo.

Diante do breve resumo acerca dos mecanismos federais que induzem a formação de capacidades na assistência social, conclui-se que a conformação do serviço de acolhimento para crianças e adolescentes foi diretamente impactada por normas e incentivos financeiros de procedência nacional e caráter amplo. Dessa forma, com a crescente regulamentação e, consequentemente, a profissionalização do Suas, os serviços prestados no interior desse sistema foram, aos poucos, consolidando suas próprias bases para uma oferta mais equilibrada, efetiva e de maior qualidade. Por essa razão, a tônica dada à construção de capacidades estatais no meio assistencialista culminaram, no caso do acolhimento institucional, na definição dos seus respectivos mecanismos, conforme será abordado a partir daqui.

2.3.2. Mecanismos regulatórios no serviço de acolhimento institucional de crianças e adolescentes: a centralidade das Orientações Técnicas

Como antecipado, entre os mecanismos institucionais que impactam diretamente a consecução do serviço de acolhimento para crianças e adolescentes, salienta-se um de natureza regulatória, qual seja, as Orientações Técnicas. Essa normativa determinou o formato de atuação das equipes envolvidas nesse serviço, de modo que os conselhos estaduais e municipais possam complementá-la, sem, contudo, contrariá-la. Nesse sentido, o documento deixa claro que, de forma alguma, os parâmetros nele estabelecidos devem provocar a "perda da qualidade dos serviços de acolhimento atualmente prestados nas diversas localidades, sendo permitidos arranjos distintos quando estes representarem maior qualidade no atendimento ofertado" (CNAS e Conanda, 2009, p. 18). Portanto, as Orientações Técnicas estabelecem diretrizes para a formação de capacidade infraestrutural e burocrática em meio ao acolhimento.

Antes de exercer a medida de acolhimento, as Orientações Técnicas determinam que deve ser elaborado um diagnóstico prévio para subsidiar a decisão sobre a retirada da criança ou do adolescente do convívio familiar. A não ser em casos de urgência, tal iniciativa só pode ser tomada por uma autoridade competente a partir do que for constatado, de modo que, em todas as situações, deve haver supervisão e articulação entre o Conselho Tutelar, a Justiça da Infância e da Juventude e a equipe de referência do órgão gestor da assistência social. Em determinadas circunstâncias, cabe, também, a participação de outros serviços na rede de acolhimento, a exemplo daqueles prestados pela Delegacia de Proteção da Criança e do Adolescente e pela área da saúde.

Quando a institucionalização ocorre devido ao caráter emergencial, as Orientações Técnicas propõem que seja feito um estudo em até 20 dias após o acolhimento, cujo intuito é o de avaliar a necessidade da providência tomada ou a possibilidade de retorno imediato da criança ou do adolescente ao seu ambiente familiar. Ainda, se o acolhimento tiver sido feito sem aviso prévio à autoridade competente, instrui-se que a comunicação ao Juiz da Infância e da Juventude seja realizada em até 24 horas após o ato, sob pena de responsabilização. Para além dessa conjuntura, deve-se reavaliar a condição dos indivíduos que já se encontram em acolhimento, de forma a garantir o seu acompanhamento regular.

Feitas as devidas análises acerca da institucionalização de cada jovem, a equipe responsável pela supervisão dos serviços de acolhimento – e, se possível, o Conselho Tutelar e a Justiça da Infância e da Juventude – deve providenciar a elaboração do Plano de Atendimento Individual e Familiar. Esse plano é composto por objetivos, estratégias e ações que busquem superar os motivos do afastamento familiar, bem como atender às necessidades de cada indivíduo, por meio do diálogo com a criança ou o adolescente e a sua família, além de outras pessoas importantes no seu convívio. Na sequência, o documento deve ser encaminhado ao Sistema de Justiça e ao Conselho Tutelar, incumbidos de acompanhar as intervenções realizadas e de aplicar, sempre que preciso, medidas protetivas que garantam o acesso de todos aos serviços da rede assistencial.

O acompanhamento da família de origem da criança e do adolescente é, com isso, um dos alvos específicos do processo de institucionalização, que se inicia no instante em que ocorre o afastamento do ambiente familiar. Esse processo se torna fundamental, na medida em que o tempo constitui um fator de ameaça aos vínculos existentes entre as duas partes. A sistematização da assistência familiar proporciona a conscientização com relação aos motivos que levaram ao acolhimento, traçando estratégias de viabilização do retorno do indivíduo ao seu meio em um prazo de, no máximo, dois anos. Logo, quanto mais prematuro é esse contato, maiores são as oportunidades de analisar a real conveniência da institucionalização, de forma que os responsáveis recebam orientações sobre o direito e as possibilidades de contestar tal afastamento e de requerer, junto à justiça, a reintegração ao círculo familiar.

Outra diretriz instaurada pelas Orientações Técnicas está ligada à intersetorialidade do acolhimento, tanto no que se refere à articulação com os outros serviços da rede socioassistencial quanto na interface com as demais áreas que integram o Sistema de

Garantia de Direitos. Entre as conexões estabelecidas, reforçam-se aquelas no interior do próprio Suas, voltadas à inserção dos indivíduos em programas e ações que permitam a sua inclusão comunitária e social. Há, também, aquelas ligadas ao Sistema Único de Saúde (SUS), que propiciam o desenvolvimento de protocolos de atenção integral à saúde das crianças e dos adolescentes em acolhimento, bem como de suas famílias. Por fim, há uma aproximação com o sistema educacional, que constitui fator essencial à garantia do direito de convivência comunitária e com o qual são estabelecidos diálogos constantes para acompanhar alterações no desempenho. Além dessas searas, outras políticas devem ser incorporadas ao leque de atuação do serviço de acolhimento institucional, como as voltadas ao esporte, ao lazer, ao trabalho e à habitação.

Há que se falar, ainda, na estruturação do Projeto Político-Pedagógico, que objetiva garantir o atendimento adequado à criança e ao adolescente ao nortear o serviço de acolhimento como um todo, tanto no que concerne ao seu funcionamento interno quanto ao seu relacionamento com a rede local, as famílias e a comunidade. Para isso, a normatização determina que a sua elaboração deve ser coletiva, envolvendo a equipe do serviço, os institucionalizados e as suas famílias, para posterior implantação, avaliação e aprimoramento a partir das práticas diárias. Entre os pontos que devem balizar a sua estruturação, destacam-se, sobremaneira, os valores do acolhimento, a justificativa para tal, a organização do serviço, o fluxo de atendimento e articulação com outros setores, o fortalecimento da autonomia do indivíduo em situação de acolhimento e, por fim, o monitoramento do atendimento ofertado.

As Orientações Técnicas reiteram a necessidade de cessar práticas que instiguem uma autoimagem negativa ou de piedade das crianças e dos adolescentes em situação de acolhimento. Por isso, determinam metodologias e diretrizes que permitam o atendimento excepcional e reparador desse serviço, destacando-se a necessidade de realizar a gestão do trabalho e a educação permanente dos profissionais, como estabelecido na NOB-RH/Suas. Na documentação, esse processo foi resumido em três eixos, quais sejam, (i) o recrutamento de profissionais, que deve contar, no mínimo, com ampla divulgação, processo seletivo, avaliação da documentação do candidato e teste psicológico e social; (ii) a capacitação, resumida por uma fase introdutória e outra prática antes de iniciar o exercício da função; e (iii) a formação continuada, evitando que o indivíduo caia na rotina do serviço e/ou seja emocionalmente afetado por suas atividades, permitindo a qualidade do acolhimento e garantindo o bem-estar dos indivíduos.

Diante de todas as determinações oriundas das Orientações Técnicas, observa-se uma quebra no paradigma de que a sua consecução deve ser pautada na mera concepção de que basta ter boas intenções para que seja possível exercer profissões de cuidado para com a criança e o adolescente. Com o tempo, fortaleceu-se a visão de que tais atribuições demandam o desempenho de um papel educador na vida de jovens que, por alguma razão, foram institucionalizados. Além disso, essa função requer a capacidade de primar pela atenção e pelo cuidado específicos a cada caso, observando as distinções e particularidades entre os indivíduos que estão sob a tutela do Estado – e, consequentemente, entre suas famílias.

2.3.3. Mecanismos financeiros no serviço de acolhimento institucional de crianças e adolescentes: as normativas indutoras do cofinanciamento federal

Ainda no que concerne aos mecanismos institucionais que impactam a prestação do serviço de acolhimento, enfatiza-se, também, aqueles de natureza financeira, que visam fortalecê-lo no território nacional, bem como propiciar o aprimoramento da sua oferta. No contexto socioassistencial, interessa, inicialmente, o que determina a Portaria nº 440/2005 acerca da regulamentação dos pisos da PSE de Média e Alta Complexidade (MDS, 2005). No caso em questão, ressalta-se o Piso de Alta Complexidade I, vinculado aos serviços prestados por albergues, famílias acolhedoras, abrigos, casas-lares, repúblicas, moradias provisórias ou casas de passagem. Portanto, aliada às diretrizes da NOB/Suas, esta portaria constitui um mecanismo de cunho mais genérico, instaurado no âmbito do acolhimento institucional.

Quase um ano depois, foi promulgada a Portaria nº 138/2006, que incentivou a elaboração de projetos de estruturação e modernização da rede de serviços de Alta Complexidade em municípios com maior situação de vulnerabilidade[10] (MDS, 2006a). Seu texto abarca, entre outros grupos, propostas voltadas ao acolhimento de crianças e adolescentes, sendo que o cofinanciamento federal deve ser destinado a abrigos institucionais, casas-lares e casas de acolhida temporária – estas para o caso de famílias constituídas por mães e filhos

[10] A Portaria nº 138/2006 faz menção aos municípios que, à época, estavam localizados nos estados com menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), quais sejam, Alagoas, Maranhão, Paraíba, Piauí e Sergipe. A normativa ainda define que, em caso de sobra de recursos e considerando que todos aqueles municípios tenham sido contemplados, é possível fazer novos repasses a outros estados, desde que seguida a ordem crescente do IDH.

em situação de rua. Ademais, define que os recursos devem ser aplicados no aperfeiçoamento dos espaços físicos das unidades e na estruturação de um ambiente seguro e saudável.

Há que se falar, também, da Portaria nº 381/2006, que estabeleceu critérios e procedimentos para o repasse de recursos aos municípios, induzindo a expansão dos serviços socioassistenciais cofinanciados pelo FNAS (MDS, 2006b). No que diz respeito ao Piso de Alta Complexidade I, a normativa destina um valor mínimo por família ou indivíduo privado da convivência familiar. De forma complementar, a Portaria nº 460/2007 instituiu mecanismos de regulamentação da oferta do serviço por parte dos estados, Distrito Federal e municípios que recebem o cofinanciamento federal. A esses entes federados cabe, sobretudo,

> reordenar os serviços de acolhimento e implantar novas formas de atendimento, adequadas à Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, ao Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, ao Estatuto da Criança e do Adolescente e ao Estatuto do Idoso (MDS, 2007).

O ano de 2013, por sua vez, foi o que apresentou as definições mais específicas acerca do financiamento do serviço de acolhimento institucional, sobretudo por meio de resoluções do CNAS, cujas disposições foram previamente pactuadas na Comissão Intergestores Tripartite (CIT). Naquele ano, a Resolução nº 23/2013 deliberou sobre os critérios de elegibilidade e partilha de recursos do cofinanciamento federal para a expansão qualificada do serviço de acolhimento para crianças, adolescentes e jovens e para o seu reordenamento, no âmbito dos municípios e do Distrito Federal, tendo como base as Orientações Técnicas (CNAS, 2013c). Para isso, elencou exigências mínimas, como a formalização de aceite para a implantação de Cras e de Creas – neste caso, a depender do tamanho populacional –, e estabeleceu as dimensões a serem atendidas para a oferta do serviço, reforçando padrões pré-definidos em outras normativas, como a NOB-RH/Suas e a Resolução nº 17/2011.

Ainda, foram aprovados, entre outros pontos, os parâmetros da regionalização do serviço de acolhimento, por meio da Resolução nº 31/2013 (CNAS, 2013d). Nela, definiu-se a estratégia de cofinanciamento para os municípios com população inferior a 50.000

habitantes e para os locais onde o serviço não esteja implantado ou em processo de implantação, restringindo-se aos casos não elegíveis à expansão aprovada pela Resolução nº 23/2013. Para viabilizar os repasses, esclareceu os formatos da regionalização, além de condições e garantias que devem ser asseguradas, conforme o desenho da oferta definido na NOB-RH/Suas e nas Orientações Técnicas e considerando o papel dos estados na organização, estruturação, coordenação e oferta do serviço, seja em regime de cooperação com os municípios ou de forma direta ou indireta.

Na sequência, a Resolução nº 32/2013 dispôs sobre o Pacto de Aprimoramento da Gestão dos estados e do Distrito Federal no âmbito do Suas, revisando prioridades e metas específicas (CNAS, 2013e). Entre elas, enfatiza-se a ampliação do serviço de acolhimento institucional de crianças e adolescentes em municípios dos portes pequeno I e pequeno II[11], de modo que o desenho da regionalização do serviço passasse a ser pactuado na Comissão Intergestores Bipartite (CIB), conforme parâmetros definidos na CIT e deliberados pelo CNAS. Também, estabeleceu como prioridade dos estados o cofinanciamento dos serviços regionais de Média e Alta Complexidade.

Ademais, tem-se a Portaria nº 5/2014, que tratou do cofinanciamento federal do serviço de acolhimento por meio do Piso de Alta Complexidade I (MDS, 2014). Essa portaria determinou, em caráter mais abrangente, a aplicação de recursos no intuito apoiar a oferta do acolhimento, seja por meio de novos serviços ou dos pré-existentes, os quais, neste caso, devem ser reordenados, em consonância com as Orientações Técnicas, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais e a NOB-RH/Suas. Mais tarde, a Portaria nº 223/2017 instituiu o cofinanciamento federal relacionado ao serviço prestado por famílias acolhedoras (MDS, 2017), que, como se verá, não estão no centro das análises deste estudo.

A partir do exposto, percebe-se uma ampla variedade de normativas que constituem mecanismos financeiros voltados à coordenação e à cooperação federativa no serviço de acolhimento institucional de crianças de adolescentes. Esses mecanismos, junto aos de natureza regulatória e àqueles criados no Suas, denotam esforços de construção de uma política nacional efetiva, propiciada, entre outros fatores, pelo fortalecimento de suas estruturas e pela qualificação constante da burocracia. Por conseguinte, a próxima seção

[11] Conforme a PNAS, os municípios podem ser divididos em cinco portes, de acordo com o total de habitantes: pequeno I (até 20.000), pequeno II (de 20.001 a 50.000), médio (de 50.001 a 100.000), grande (de 100.001 a 900.000) e metrópole (acima de 900.000).

se dedica a apresentar alguns efeitos desses mecanismos institucionais sobre as capacidades infraestrutural e burocrática disponíveis no serviço de acolhimento.

2.4. As estruturas e burocracias envolvidas na prestação do serviço de acolhimento institucional de crianças e adolescentes

Após traçar o histórico brasileiro do serviço de acolhimento para crianças e adolescentes, respalda-se a ideia de que os arranjos institucionais que perpassam a institucionalização se solidificaram com o passar dos anos. Tal percepção advém dos empenhos para gerar coordenação e cooperação entre os atores envolvidos nesse processo, cujas ações passaram a ser norteadas pelas Orientações Técnicas, além de uma série de normativas e incentivos financeiros criados na área. Entretanto, faz-se importante verificar se as tentativas de articulação entre os entes federados têm sido, de fato, exitosas na formação de capacidades nesse serviço.

Com isso, entender, ainda que brevemente, o contexto político recente no qual o acolhimento se consolidou é o primeiro passo para apurar as capacidades de que é dotado. Durante o mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso, foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social, do qual fazia parte a Secretaria de Assistência Social[12], que assumiu a coordenação da política nacional de assistência social em face da extinção da Fundação LBA e do Ministério do Bem-Estar Social. Esse movimento possibilitou o ordenamento da política socioassistencial, embora a formação de uma burocracia estatal só tenha ocorrido, de fato, a partir dos governos petistas, de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, que dinamizaram e fortaleceram as bases daquela política.

A consolidação da assistência social, por meio de normativas e instituições formalmente designadas e, em especial, pela implantação do Suas, permitiu uma via de mão dupla para com a política de acolhimento de crianças e adolescentes, que tanto se modificou quanto provocou mudanças nesse sistema. Conforme Miranda (2017), após quase duas décadas

[12] Miranda (2017) informa que, mais tarde, criou-se a Secretaria de Estado de Assistência Social, que intensificou o escopo da área ao assumir um *status* ministerial.

da promulgação do ECA, criou-se a *expertise* necessária à superação do legado de decisões do período varguista, tendo em vista as novas diretrizes expressas nas Orientações Técnicas. Retomando os conceitos de Arretche (2012), apesar de as instituições envolvidas no processo de acolhimento não disporem de *policy decision-making* – uma vez que estão submetidas às regras federais –, constata-se uma atribuição de responsabilidades aos entes subnacionais, revigorando, portanto, a *policy-making* em torno da oferta do serviço de acolhimento.

Nota-se, então, que os mecanismos regulatórios passaram a incidir no desenho daquele serviço, sendo que a adesão dos governos regionais e locais aos novos formatos foi impulsionada pelos mecanismos financeiros. Ao definir seu escopo, detalhar os espaços de atuação e formalizar as equipes a ele vinculadas, abriu-se espaço para a conformação das suas capacidades infraestrutural e burocrática, que, até então, eram obscuras, haja vista a fraca articulação entre os atores envolvidos nesse processo para a consolidação da sua oferta em território nacional. Nesse sentido, destaca-se, sobremaneira, o papel desempenhado pelas Orientações Técnicas e pelas resoluções do CNAS quanto à possibilidade de oferta do serviço de forma regionalizada – em especial nos casos de municípios de pequeno porte –, garantindo qualidade durante o percurso do acolhimento.

Essa estratégia de regionalização é um dos principais indícios da busca por coordenação e cooperação entre os entes federativos, assegurando a formação de capacidade infraestrutural no serviço a partir da ampliação da sua oferta em locais anteriormente defasados de equipamentos voltados a este fim. Complementarmente, reitera-se a importância das demais diretrizes do governo federal – sejam elas abrangentes a todo o Suas ou não – no que concerne à formação de burocracias especializadas, como é o caso da NOB-RH/Suas. Assim, o Quadro 1 resume os parâmetros e as equipes necessárias aos formatos abrigo institucional e casa-lar. Acrescenta-se que as modalidades família acolhedora e república, previstas nas Orientações Técnicas, não foram incorporadas ao trabalho, pois, no primeiro caso, a oferta ocorre em residências familiares, inviabilizando as análises infraestrutural e burocrática do Estado; e o segundo abrange um público entre 18 e 21 anos, ao qual o ECA é aplicado, excepcionalmente, nos casos previstos em lei.

Quadro 1 - Capacidade burocrática necessária à oferta do serviço de acolhimento institucional de crianças e adolescentes

Formato da oferta	Descrição da oferta	Equipe profissional mínima para a oferta
Abrigo institucional	Instituição de acolhimento provisório para crianças e adolescentes (de zero a 18 anos) afastados do convívio familiar. Capacidade da oferta: 20 indivíduos.	- Um coordenador, com pelo menos nível superior e experiência em função congênere; - Um educador para até dez indivíduos[13], com pelo menos nível médio e capacitação específica; - Um auxiliar de educador para até dez indivíduos, com pelo menos nível fundamental e capacitação específica; e - Equipe de referência vinculada ao órgão gestor: um assistente social e um psicólogo, ambos para até 20 indivíduos.
Casa-lar	Instituição de acolhimento provisório oferecido em unidades residenciais, nas quais pelo menos uma pessoa ou casal trabalha como educador residente – em uma casa que não é a sua –, prestando cuidados a um grupo de crianças e adolescentes (de zero a 18 anos) afastados do convívio familiar. Capacidade da oferta: dez indivíduos.	- Um coordenador para até 20 indivíduos em até três casas-lares, com pelo menos nível superior e experiência em função congênere; - Um educador residente para até dez indivíduos, com pelo menos nível médio e capacitação específica; - Um auxiliar de educador residente para até dez indivíduos, com pelo menos nível fundamental e capacitação específica; e - Equipe de referência vinculada ao órgão gestor: um assistente social e um psicólogo, ambos para até 20 indivíduos em até três casas-lares.

Fonte: Elaboração própria com base na NOB-RH/Suas e nas Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes.

Ainda, deve-se frisar que, de acordo com as Orientações Técnicas, o acolhimento institucional pressupõe a interlocução entre vários atores, os quais estão ligados às mais diversas áreas de políticas públicas. Nesse quesito, Miranda e Oliveira (2018) percorrem dois fatores que determinam a eficácia da gestão em rede em propiciar o atendimento às metas de excepcionalidade e de provisoriedade desse serviço, quais sejam, a efetiva

[13] A quantidade mínima de cuidadores e de auxiliares em cada formato pode variar, a depender do público atendido. Nos casos em que houver um acolhido com demandas específicas, a proporção passa a ser de um cuidador a cada oito indivíduos. Se esse número aumentar para dois ou mais acolhidos nessas condições, a proporção será de um cuidador a cada seis indivíduos. Por demandas específicas, entendem-se os casos de deficiência, problemas peculiares de saúde, soropositivos, indivíduos abaixo de um ano ou idosos com graus mais elevados de dependência.

transversalidade e a capacitação continuada das burocracias envolvidas em diferentes instituições e níveis de gestão do Suas que compõem esse universo. Entende-se o primeiro ponto como a necessidade de priorizar a criança e o adolescente em toda essa rede, mediante a existência de estruturas indispensáveis à formulação e à administração da oferta do acolhimento. Por sua vez, o segundo ponto tem a intenção de conferir ao serviço a ideia de que esse público está em constante desenvolvimento, o que demanda uma série de habilidades para preservar os seus direitos.

2.5. Considerações finais

Após percorrer, neste capítulo, a trajetória do Brasil com relação à institucionalização de crianças e adolescentes, depreende-se que, realmente, o arranjo institucional dessa política é de tamanha complexidade. Inicialmente, essa inferência vem da percepção de que, ainda hoje, a questão do acolhimento infantojuvenil está significativamente centrada no imaginário de que esses indivíduos são "pobres abandonados" ou "infratores", como relatou Fuziwara (2013). Outrossim, mesmo com intensos esforços indo de encontro aos Códigos de 1927 e 1979, que, respectivamente, tratavam os jovens sob a ótica de menores "abandonados e delinquentes" e "em situação irregular", os preceitos do ECA só se difundiram após mais de uma década da sua promulgação.

Os passos dados em busca da superação dos *feedbacks effects* (Miranda, 2017) demonstram que o enfoque dado à assistência social nas duas últimas décadas almejou desenvolver infraestruturas e burocracias nessa área, sendo que os mecanismos institucionais – regulatórios e financeiros – foram essenciais à consolidação da oferta do serviço de acolhimento nos moldes atuais. Ao demarcarem o caráter excepcional e provisório da institucionalização, espera-se, como consequência, a garantia do direito da criança e do adolescente à convivência familiar e comunitária. Para tanto, as análises desempenhadas no próximo capítulo colocam-se no centro dos objetivos deste trabalho, permitindo averiguar, à luz do federalismo, se as relações intergovernamentais estabelecidas nessa política, a partir daqueles mecanismos, favorecem a formação de capacidades estatais na prestação do serviço.

3. CAPACIDADES ESTATAIS DISPONÍVEIS NO SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

A bibliografia acerca das capacidades estatais tem ampliado nos últimos anos. Esse crescente movimento em torno do debate colocou o Estado no centro de diversas análises, sejam elas decorrentes da necessidade de explicar fenômenos diversos que ocorrem em cada sociedade ou, simplesmente, da imprescindibilidade de entender o seu papel nos mais distintos contextos. De acordo com Jessop (2001), esse ator ganhou relevância, inicialmente, em duas ondas, sendo a primeira nos anos 1960, com o adensamento da teoria neomarxista, e a segunda nas duas décadas seguintes, com a centralidade assumida pelo Estado moderno weberiano.

No que diz respeito à abrangência conceitual das capacidades estatais, ressaltam-se as dimensões infraestrutural e burocrática. Para Mann (1986), a primeira pode ser entendida como as condições que o Estado dispõe para exercer sua autoridade e implementar políticas no território sob seu domínio de maneira efetiva – distinguindo-se do poder despótico disponível à elite estatal, que realiza uma série de ações sem consultar a sociedade civil. Evans (1995), por sua vez, aponta que a capacidade burocrática se vincula, em alguma medida, às habilidades existentes para a formulação e a gestão de políticas públicas. Neste trabalho, o enfoque será dado em ambas as perspectivas, seguindo as definições dos dois autores a respeito do tema para observar o caso do serviço de acolhimento institucional de crianças e adolescentes.

Portanto, este capítulo fará um desfecho em cima de todos os pontos levantados até aqui, expondo o impacto da descentralização de competências ligadas àquele serviço para os municípios brasileiros. Ademais, será realizada uma análise descritiva dos dados coletados do Censo Suas à luz da hipótese elaborada com base no arcabouço teórico dos capítulos anteriores, qual seja, a de que os mecanismos institucionais, de natureza regulatória e financeira, estabelecidos por instâncias nacionais de coordenação da política de acolhimento institucional de crianças e adolescentes, induzem a formação de capacidade infraestrutural e burocrática nessa área. Busca-se, com isso, adentrar com mais propriedade no objetivo deste trabalho, relacionado à análise da evolução de tais capacidades disponíveis no serviço de acolhimento a partir de tais mecanismos.

Para tanto, serão definidas, inicialmente, algumas capacidades estatais recorrentes na literatura. Em seguida, serão investigadas as capacidades infraestrutural e burocrática do próprio serviço de acolhimento, constituindo a seção mais relevante para consolidar todos os pontos abordados nesta pesquisa. Nela, serão observadas as variações nos totais de unidades e profissionais ao longo dos anos, atentando-se aos mecanismos institucionais criados em cada período e adentrando em questões ligadas a regiões, portes municipais e profissionalização da mão de obra, bem como nos impactos dessas mudanças na própria condição de acolhimento de crianças e adolescentes. Para encerrar, serão expostas as considerações finais, que farão uma ponte com as conclusões do trabalho.

3.1. Capacidade infraestrutural e burocrática: aspectos teóricos e conceituais

No intuito de abrir o debate acerca das capacidades estatais, Souza e Fontanelli (2020) postularam, recentemente, que a importância desse conceito está vinculada à percepção de que não basta a vontade dos atores políticos para que seja possível atingir objetivos, sendo preciso que os atributos dos Estados sejam conciliados com mecanismos de indução à implementação de políticas, tal como antecipado por Arretche (2012). Isso significa que, para a concretização desse cenário, tais mecanismos devem trabalhar em prol do fortalecimento de diversas capacidades, seja por meio da articulação de atores, interesses e perspectivas. Essas capacidades, por sua vez, transitam em diversos espaços políticos, sociais e econômicos, o que demanda identificar o papel do Estado em cada um deles.

Ao reconstituir o trajeto da literatura afeta às capacidades estatais, Cingolani (2013) reporta uma ampla variedade de conceituações e elenca três de seus determinantes, sendo a formação do Estado e seus fatores históricos, os investimentos em tais capacidades e os seus aspectos políticos e comportamentais. Entre as dimensões analisadas, que merecem breves comentários, tem-se, em primeiro lugar, a coercitiva, voltada às condições que os Estados possuem para monopolizar o poder das forças militares. Em linhas gerais, trata-se da capacidade de controlar o território, seja inibindo conflitos internos ou protegendo as fronteiras. A dimensão fiscal, por outro lado, corresponde à autoridade de extrair recursos da sociedade, que pode ser analisada junto à eficiência dos gastos

governamentais. Outra perspectiva corresponde à capacidade administrativa, que trata da existência de burocracias profissionais e insuladas, consideradas essenciais no processo de implementação de políticas impessoais.

O estudo de Cingolani (2013) retrata, ainda, a capacidade de intervir no sistema produtivo, uma vez que a inserção burocrática nessa estrutura impacta diretamente o desenvolvimento econômico. Há, também, a capacidade relacional, que objetiva entender em que medida os Estados são capazes de permear as sociedades e internalizar as interações que produzem. A capacidade legal, por sua vez, decorre da existência de um sistema jurídico que assegura compromissos previamente firmados. Por fim, a autora menciona a capacidade política, vinculada às possibilidades que os líderes governamentais dispõem para cumprir suas prioridades em meio a uma série de atores com poder de veto.

Para além dessas dimensões, serão enfatizadas outras duas vertentes das capacidades estatais, quais sejam, a infraestrutural e a burocrática. Adentrando na primeira, cabe realçar as proposições de Mann (1986), que constituem o principal ponto de partida de toda a discussão a respeito do tema. Como previamente abordado, o autor definiu o poder infraestrutural como a autoridade do Estado para implementar políticas no território nacional de forma efetiva, bem como influenciar a sociedade. Nessa perspectiva, Santos (2020) avança para uma direção de grande relevância para este trabalho, afirmando que tal capacidade se relaciona à formação de um conjunto de estruturas que asseguram a coordenação das funções do Estado, levando a uma penetração eficiente no território. Mais ainda, reforça que o alcance desse controle é territorialmente desigual e afeta os atores sociais de maneiras distintas.

No que se refere à capacidade burocrática, por vez, nota-se uma vasta literatura que, essencialmente, retoma a trajetória do Estado moderno weberiano para compreendê-la. Seguindo essa linha, tem-se um Estado que se afasta do modelo patrimonialista à medida que recria o aparelho burocrático, desvinculando do serviço público os interesses particularistas. Com isso, ao mesmo tempo em que a burocracia se desvia de princípios tradicionalistas, a racionalidade que ela pressupõe se coloca como uma alternativa à dominação carismática exercida por políticos, uma vez que deve ser orientada por regras formais que constituem o aparato legal do Estado. É com esse objetivo que o modelo weberiano se consolida sob uma série de fundamentos e preceitos, como a composição meritocrática de cargos, a formação de carreiras, a especialização e a hierarquia.

Nesse quesito, reforça-se, novamente, o que Evans (1995) propõe acerca do desenvolvimento de habilidades para formular e gerir políticas públicas, as quais se sobressaem nas burocracias modernas. Ainda, Gomide e Pires (2014) informam que essas habilidades podem ser resumidas em aspectos técnico-administrativos e políticos. Os primeiros aliam-se às noções weberianas, em que os agentes estatais dispõem de competências para concretizar as políticas e, a partir disso, produzem ações coordenadas e direcionadas a resultados. Por sua vez, os últimos avaliam o potencial da burocracia em estabelecer canais de diálogo e de negociação com atores distintos, no intuito de minimizar conflitos e interesses restritos.

Para Santos (2020), as marcas do insulamento burocrático weberiano, entendido como o meio pelo qual seria possível afastar o componente político – ocasionado por interesses privados – da prestação dos serviços e, consequentemente, garantir maior qualidade, prevaleceram no Brasil até o fim do período militar. Na redemocratização, a autora chama a atenção para a reestruturação burocrática, que colocou em xeque os benefícios do insulamento, tendo em vista a necessidade de formulação e implementação de políticas públicas em um cenário que deveria primar pelos interesses de diversos atores capazes de impactar a *policy-making*. Logo, no caso específico da assistência social, a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) intensificou a execução dessa política pelas vias dos equipamentos públicos onde as burocracias atuam, como os Centros de Referência da Assistência Social (Cras), os Centros de Referência Especializada da Assistência Social (Creas) e as unidades de acolhimento institucional.

Nota-se, pois, que a volta à democracia suscitou o aprimoramento ainda mais intenso das habilidades burocráticas. Particularmente, a aproximação entre atores e políticas diversas passou a ser um aspecto primordial à oferta de bens e serviços condizentes com as reais necessidades sociais. Portanto, ao reinventar as burocracias para viabilizar um retorno efetivo às demandas da população, a execução de políticas se torna um grande desafio ao setor público, em especial daquelas que ensejam a intersetorialidade e o envolvimento de vários agentes em seus debates – notadamente o caso da assistência social e, de forma mais restrita, do acolhimento institucional de crianças e adolescentes.

Diante desse arcabouço, torna-se possível interpretar as capacidades estatais à luz do federalismo, visto o esforço despendido pelo Estado para garantir coordenação e cooperação na implementação de políticas públicas em todo o território, seja por meio da

criação de novas estruturas ou da formação de habilidades. Do contrário, ainda que a União descentralize políticas a estados e municípios, estes não estariam aptos a exercer a *policy-making* em sua integralidade. Assim sendo, é plausível atentar-se ao caso do serviço de acolhimento institucional, que, como relatado no capítulo anterior, tem se consolidado mediante a formulação de uma série de mecanismos institucionais.

Para tanto, a próxima seção congregará uma análise horizontal do serviço de acolhimento, buscando investigar os impactos dos mecanismos regulatórios e financeiros – tratados no Capítulo 2 – na formação de capacidade infraestrutural e burocrática. Ainda no que concerne ao teor da pesquisa, parte do estudo será traçado com base na região e nos portes dos municípios, considerando que as distinções atinentes a tais variáveis permitirão investigar se há, de fato, um alinhamento entre os entes federativos capaz de minar as desigualdades que atravessam a política de acolhimento. Ademais, as análises terão como foco os totais de unidades e de profissionais, além de indicadores gerais inerentes à prestação do serviço e à condição de acolhimento.

3.2. A evolução das capacidades infraestrutural e burocrática no serviço de acolhimento institucional de crianças e adolescentes: um olhar a partir dos dados disponíveis

Diante do exposto, esta seção busca observar o serviço de acolhimento institucional de crianças e adolescentes, inserido na Proteção Social Especial (PSE) de Alta Complexidade, do Sistema Único de Assistência Social (Suas), por meio de dados coletados do Censo Suas. Especificamente, pretende avaliar a sua evolução a partir de duas dimensões das capacidades estatais, sendo a infraestrutural e a burocrática. Para tanto, trata de averiguar, durante o período estudado, mudanças nas variáveis selecionadas, permitindo identificar prováveis alinhamentos entre tais variações e os mecanismos institucionais previamente relatados, bem como preconiza a hipótese.

Com relação às bases disponíveis do Censo Suas, incorporou-se à análise aquelas dos anos de 2012 a 2019, visto que contemplam questionários específicos para o serviço de acolhimento institucional. Essa limitação temporal impede de verificar, sobretudo, um possível impacto das Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento para

Crianças e Adolescentes imediatamente após a sua publicação, em 2009. Apesar disso, não deixa de ser relevante, considerando que diversas normativas e incentivos financeiros federais afetos à assistência social foram estabelecidos na última década, como apontado no capítulo anterior.

Evidentemente, os dados selecionados correspondem ao serviço de acolhimento prestado em instituições destinadas a crianças e adolescentes, incluindo aquelas para pessoas com deficiência. Para averiguar a evolução da capacidade infraestrutural do Estado brasileiro disponível ao serviço, optou-se por manter, entre os tipos de unidades, apenas os abrigos institucionais e as casas-lares – em aldeias ou não –, tendo em vista que, conforme apresentado no Capítulo 2, não seria possível analisar as capacidades infraestrutural e burocrática por meio de famílias acolhedoras – considerando que essa oferta ocorre em residências particulares –, e que, no caso das repúblicas, o público atendido não corresponde a crianças e adolescentes[14]. Feitos esses filtros, foram elencadas as principais questões a partir das quais as informações seriam extraídas.

O primeiro conjunto de dados utilizados diz respeito a indicadores de contexto, que resumem a quantidade de unidades de acolhimento por região do país e por porte municipal. Espera-se, com isso, verificar as variações intrínsecas a cada local, permitindo estabelecer comparações e observar tendências entre aqueles com características supostamente semelhantes. Para isso, as análises foram feitas com base no cruzamento dos códigos de identificação de cada unidade com a região e, posteriormente, com o porte do município. Em sequência, foram calculadas as variações por regiões e portes entre 2012 e 2019, possibilitando constatar as principais alterações sofridas.

A segunda informação relevante foi extraída a partir dos dados sobre a natureza da unidade, que pode ser governamental ou não. Isso possibilitou detectar em que medida cada um desses atores se inseriu nas regiões e nos portes municipais tratados no ponto anterior, ressaltando possíveis condições que levaram à conformação do cenário mais atual do serviço de acolhimento institucional no território brasileiro. Do mesmo modo, foram calculados os percentuais de variação, facilitando a visualização de mudanças significativas na capacidade infraestrutural disponível no serviço.

[14] Os questionários dispunham de outros tipos de instituição, como casas de passagem e residências inclusivas, mas, para o estudo, tomou-se apenas aqueles formalmente designados nas Orientações Técnicas do acolhimento institucional de crianças e adolescentes.

Adiante, foram analisados os dados relativos à capacidade burocrática no acolhimento institucional. Para tanto, foram feitas novas análises acerca das regiões e dos portes municipais, mas, desta vez, considerando o total de trabalhadores. As variações observadas dão suporte às alterações sofridas no total de unidades ao longo dos anos, uma vez que, via de regra, um aumento no número de instituições pressupõe um aumento no número de profissionais. Posteriormente, recorreu-se aos dados sobre o nível de ensino dos profissionais, o percentual de instituições que tiveram participantes no Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social (CapacitaSuas)[15] e a quantidade de trabalhadores por tipo de vínculo, podendo ser estatutários – efetivos e comissionados – ou celetistas. À exceção da primeira parte, de cunho mais geral, as demais informações foram tratadas em termos percentuais e permitiram contemplar, sobretudo, as dimensões ligadas à qualificação técnica dos profissionais.

Finalmente, foram consideradas, também, as perguntas acerca da capacidade máxima de atendimento em cada unidade, cujas respostas foram diretamente confrontadas com aquelas sobre a quantidade de indivíduos acolhidos no instante do preenchimento do questionário. Além disso, a pesquisa se apropriou dos dados acerca do tempo de institucionalização das crianças e dos adolescentes, atentando-se aos casos que excederam o prazo máximo de dois anos, previsto nas Orientações Técnicas. Observar estes indicadores, próprios da condição de acolhimento, abre espaço para averiguar, de forma complementar, se as variações nas análises anteriores parecem ter influenciado o desempenho da oferta do serviço.

Após detalhar os conjuntos de dados do Censo Suas incorporados à pesquisa, ressalta-se que foi preciso lidar com defasagens inerentes às condições em que eles se encontravam, uma vez que o autopreenchimento dos questionários pelas instituições de acolhimento gera alternâncias na qualidade dos retornos. Embora eles sejam tratados antes da divulgação, há, ainda assim, inconsistências, como uma variedade de questões em branco. Neste caso, a carência de informações referentes a uma ou mais perguntas apropriadas ao estudo foi crucial para desconsiderar 18, 16 e 33 instituições dos anos 2014, 2017 e 2018, respectivamente, o que não compromete significativamente o universo das análises, visto que todas as bases superam 2.000 unidades. O autopreenchimento implica, também, em instituições que não respondem o questionário – ainda que sob pena de sanções –,

[15] Os dados sobre as unidades que possuem profissionais que participaram de cursos do CapacitaSuas se resumem aos anos de 2017 a 2019, visto que são os únicos que dispõem de tais informações.

explicando, ao menos parcialmente, o decréscimo no total de unidades nos três últimos anos do período demarcado.

Além disso, foi possível identificar problemas de validação de dados em todas as bases, em que o total informado de crianças e adolescentes institucionalizados não correspondia ao somatório de indivíduos acolhidos por faixa de tempo[16]. Sob essas circunstâncias, considerou-se o total de institucionalizados, partindo do pressuposto que os responsáveis pelo preenchimento do questionário poderiam desconhecer o tempo pelo qual esses indivíduos se encontravam em situação de acolhimento. Apesar disso, optou-se por manter as análises de duração do acolhimento, no intuito de que isso permita verificar, de forma parcimoniosa, se houve uma tendência de redução desse prazo, considerando a expectativa de provisoriedade do atendimento, como definido no ECA e investigado por Miranda e Oliveira (2018).

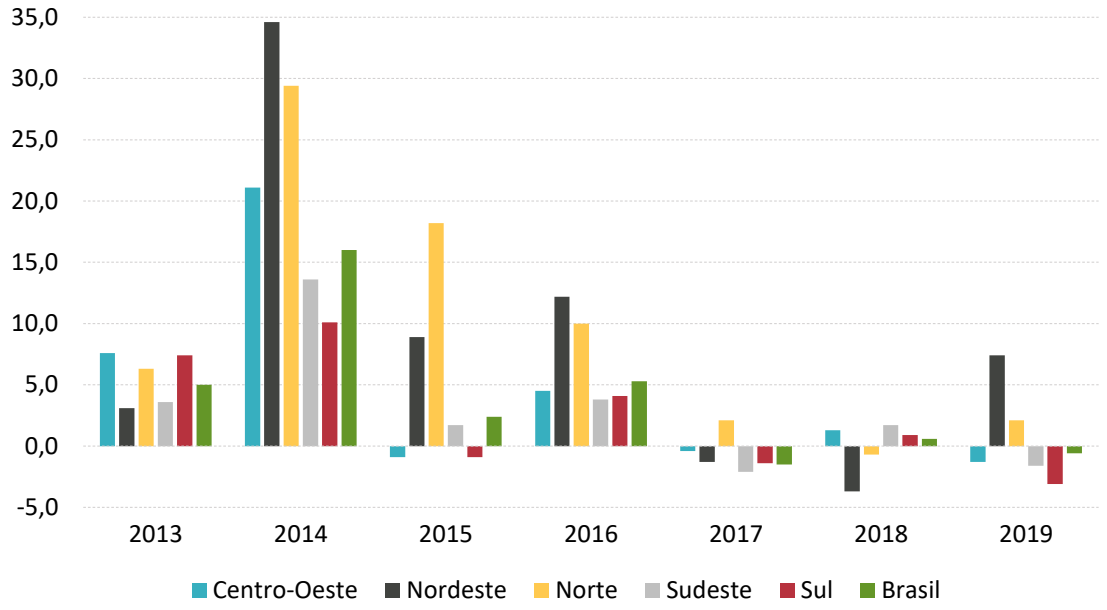
3.2.1. Análise da capacidade infraestrutural do serviço de acolhimento institucional de crianças e adolescentes entre 2012 e 2019

A dinâmica de coleta de dados anual acerca do serviço de acolhimento permite inferir respostas diversas sobre a eficácia das determinações nacionais. Diante disso, é possível observar os impactos dos mecanismos institucionais nas capacidades infraestrutural e burocrática do acolhimento, ou seja, na formação de estruturas que assegurem a coordenação da política de acolhimento e no desenvolvimento de habilidades necessárias à oferta do serviço. Nesse sentido, a primeira informação passível de análise trata da variação na quantidade de abrigos institucionais e casas-lares – consolidados sob o conceito de unidades de acolhimento – entre 2012 e 2019[17], por região, conforme apresentado no Gráfico 1, que foi criado a partir da Tabela A1 – exposta, por sua vez, no Apêndice deste trabalho.

[16] Para exemplificar, tem-se uma instituição que declarou conter 10 acolhidos, mas que, ao informar a quantidade de indivíduos que nela se encontram por tempo de institucionalização, o somatório das respostas por período foi diferente daquela quantia inicial de 10 pessoas. As faixas de tempo são medidas por meses e correspondem aos intervalos de 1 a 3, 4 a 6, 7 a 12, 13 a 24, 25 a 48, 49 a 72 e acima de 72.

[17] Os Gráficos 1, 2, 5 e 6 demonstram as variações de um ano para o outro durante todo o período analisado. Portanto, a representação gráfica se inicia apenas em 2013, retratando a alteração entre 2012 e aquele ano. Maiores informações sobre os dados que geraram estes gráficos, bem como outros dispostos ao longo desta seção, podem ser consultadas por meio das tabelas disponibilizadas no Apêndice.

Gráfico 1 - Variação do número de unidades de acolhimento por região do país (2012 a 2019) (%)



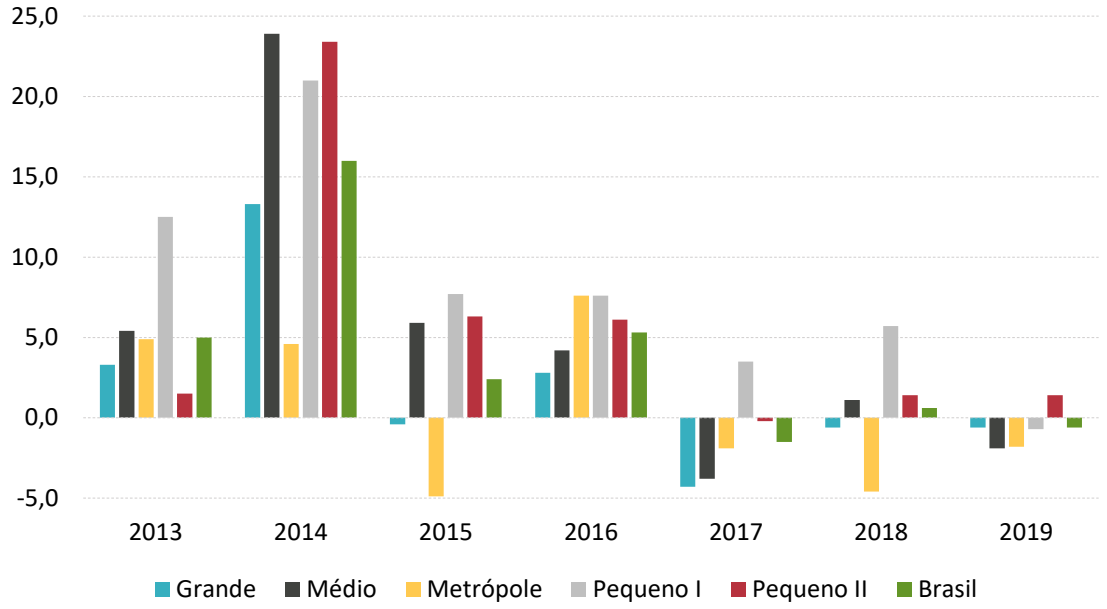
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo Suas 2012 a 2019. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em: jan. 2021.

Embora os dados não mostrem uma tendência de crescimento constante nas variações, constata-se um aumento expressivo no número de instituições em todas as regiões no ano de 2014, sendo que Nordeste e Norte se destacam, com crescimentos respectivos de 34,6% e 29,4%. Tais resultados podem estar diretamente ligados às várias deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) no ano anterior, cabendo realçar a Resolução nº 23/2013, que incentivou a ampliação da oferta do serviço por meio do estabelecimento de critérios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal. Além disso, há que se falar da Portaria nº 5/2014, que dispõe sobre o cofinanciamento federal do Piso de Alta Complexidade I, específico para o serviço de acolhimento institucional de crianças e adolescentes.

Por outro lado, chamam a atenção as baixas variações entre 2017 e 2019, sendo que os resultados a partir de 2018 podem ter relação com a Portaria nº 223/2017, que regulamentou o cofinanciamento federal ao serviço prestado por famílias acolhedoras. Conforme relatado, esse formato impossibilita as análises das capacidades infraestrutural e burocrática do Estado e, por esta razão, não foi incorporado ao trabalho. Portanto, é plausível apontar que, naquele curto período, o foco da oferta do acolhimento tenha se dado por meio dessa modalidade.

O Gráfico 2, elaborado por meio dos dados da Tabela A2, debruça-se sobre as análises inerentes aos portes municipais ao longo dos anos, permitindo complementar e ampliar o escopo das observações feitas no caso anterior.

Gráfico 2 - Variação do número de unidades de acolhimento por porte do município (2012 a 2019) (%)

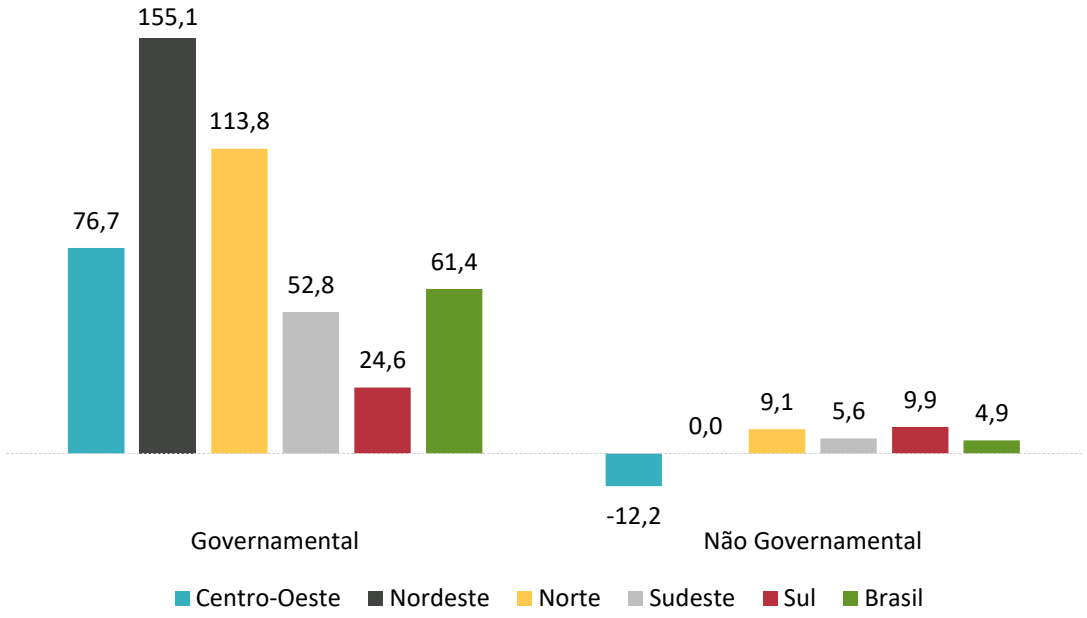


Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo Suas 2012 a 2019. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em: jan. 2021.

As constatações para este gráfico se assemelham às anteriores. Ao observar as mudanças sofridas em 2014, nota-se que, embora com pouca discrepância, os municípios de porte médio se sobressaíram, com uma variação de 23,9%, ao passo em que os pequenos II apresentaram 23,4% e os pequenos I, 21,0%. Neste ponto, interessa ressaltar as Resoluções nº 31/2013 e 32/2013, que detalharam princípios e diretrizes para a regionalização do acolhimento – prevista nas Orientações Técnicas – e buscaram ampliar sua oferta nos municípios de portes pequenos. Salientam-se, ainda, as variações anuais das metrópoles e dos municípios grandes, que, em essência, foram baixas, com auges respectivos de 7,6% em 2016 e 13,3% em 2014. Esses dados, atrelados aos do Gráfico 1, permitem inferir que as regiões e os portes destacados têm vivenciado mudanças constantes no que concerne à capacidade infraestrutural do serviço, indicando, respectivamente, tendências de melhor distribuição e capilarização da sua oferta.

Adiante, o Gráfico 3, estruturado a partir da Tabela A3, investiga as variações nos totais de unidades de acolhimento especificamente entre os anos de 2012 e 2019, separando as informações tanto por região quanto por natureza da instituição.

Gráfico 3 - Variação do número de unidades de acolhimento por natureza (governamental ou não) e região do país (2012 e 2019) (%)



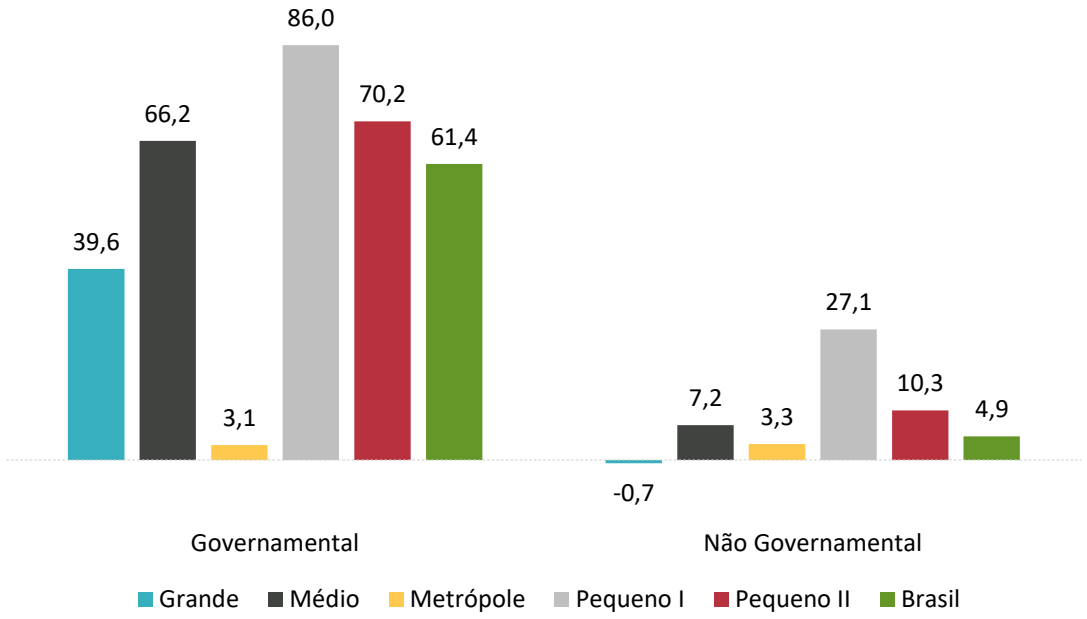
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo Suas 2012 a 2019. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em: jan. 2021.

O gráfico informa o grande aumento de entidades governamentais nas regiões Nordeste (155,1%) e Norte (113,8%) entre 2012 e 2019, quando comparado a nenhuma mudança[18] no total de instituições não governamentais no Nordeste e a uma alteração de apenas 9,1% no Norte. Com isso, retoma-se a tendência anteriormente indicada acerca dos esforços para uma melhor distribuição da oferta do serviço em todo o território brasileiro. A disposição dos dados por natureza permite, inclusive, trazer à tona a responsabilidade do Estado sobre regiões previamente desamparadas.

Complementarmente, o Gráfico 4, criado a partir da Tabela A4, indica a variação na quantidade de instituições por natureza em cada porte municipal.

[18] A inexistência de variação identificada durante a análise não indica, necessariamente, uma estabilidade ao longo do período observado, uma vez que o cálculo considerou apenas os anos de 2012 e 2019. Ao observar as variações ano a ano, presentes na Tabela A3, nota-se que houve oscilações nas quantidades de unidades de acolhimento.

Gráfico 4 - Variação do número de unidades de acolhimento por natureza (governamental ou não) e porte do município (2012 e 2019) (%)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo Suas 2012 a 2019. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em: jan. 2021.

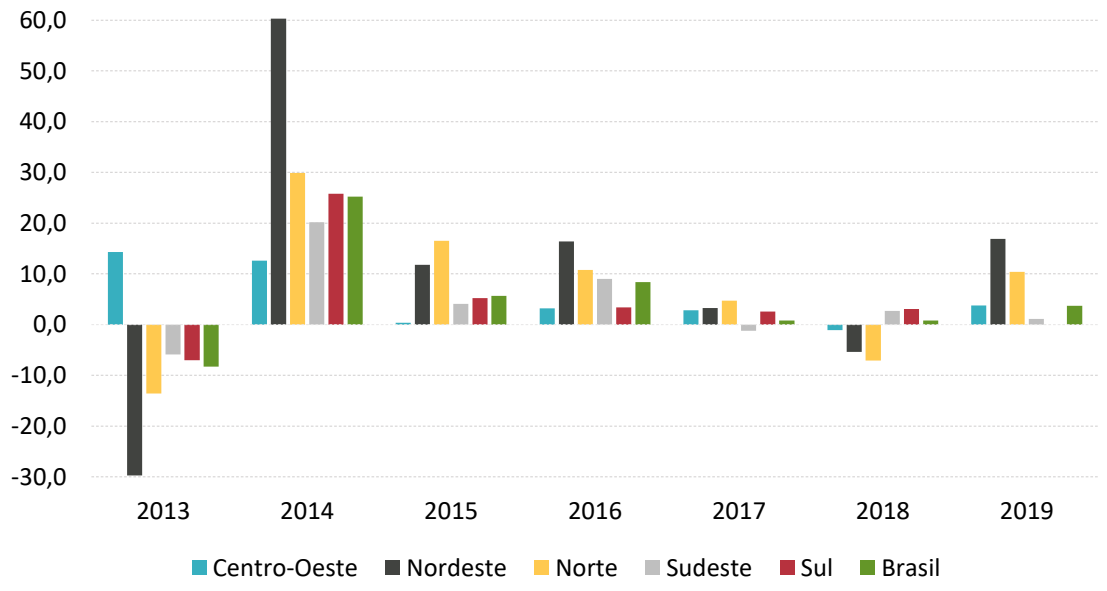
Semelhante ao que foi apresentado no Gráfico 3, percebe-se um crescimento significativo no total de unidades governamentais, principalmente nos portes pequeno I (86,0%) e pequeno II (70,2%). Por outro lado, tem-se variações menores nas não governamentais e, até mesmo, uma redução de 0,7% nos grandes municípios. Ainda assim, observa-se que as duas maiores alterações entre as unidades não governamentais ocorreram nos pequenos I (27,1%) e pequenos II (10,3%). Essa discrepância indica a garantia de acesso a serviços socioassistenciais nos diversos municípios, de modo que a sobreposição das entidades governamentais mostre, mais uma vez, a relevância dos atores estatais na conformação desse processo, resgatando a tendência de capilarização para os portes menores a partir da estratégia de regionalização, propiciada pelos mecanismos institucionais ora citados.

Os aspectos tratados até aqui denotam que os mecanismos institucionais ligados ao serviço de acolhimento institucional de crianças e adolescentes parecem ter contribuído com a ampliação nacional da sua oferta. Como apontado, esse trajeto revela tendências de melhor distribuição e capilarização no território nacional – no último caso, por meio da regionalização –, com foco em regiões e municípios que, usualmente, enfrentam contextos desiguais para implementação de políticas públicas. Reforçam-se, assim, as variações sofridas no Nordeste e Norte, bem como nos municípios de pequeno porte.

3.2.2. Análise da capacidade burocrática do serviço de acolhimento institucional de crianças e adolescentes entre 2012 e 2019

Para além das questões infraestruturais, cabe tecer comentários a respeito da capacidade burocrática do serviço de acolhimento institucional, notadamente com relação aos profissionais envolvidos na sua oferta. Assim, ao voltar os olhares para ambos os fatores, torna-se possível aferir se as mudanças sofridas anualmente estão relacionadas às expectativas de avanço no anseio pela provisoriedade e excepcionalidade do acolhimento, bem como pelo resguardo do direito à convivência familiar e comunitária, presente no ECA, como será feito ao término da seção. Portanto, a próxima análise, realizada com base no Gráfico 5 – e na Tabela A5 –, visa apresentar as alterações sofridas nas equipes do serviço de acolhimento, representadas por região do país.

Gráfico 5 - Variação do número de profissionais das unidades de acolhimento por região do país (2012 a 2019) (%)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo Suas 2012 a 2019. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em: jan. 2021.

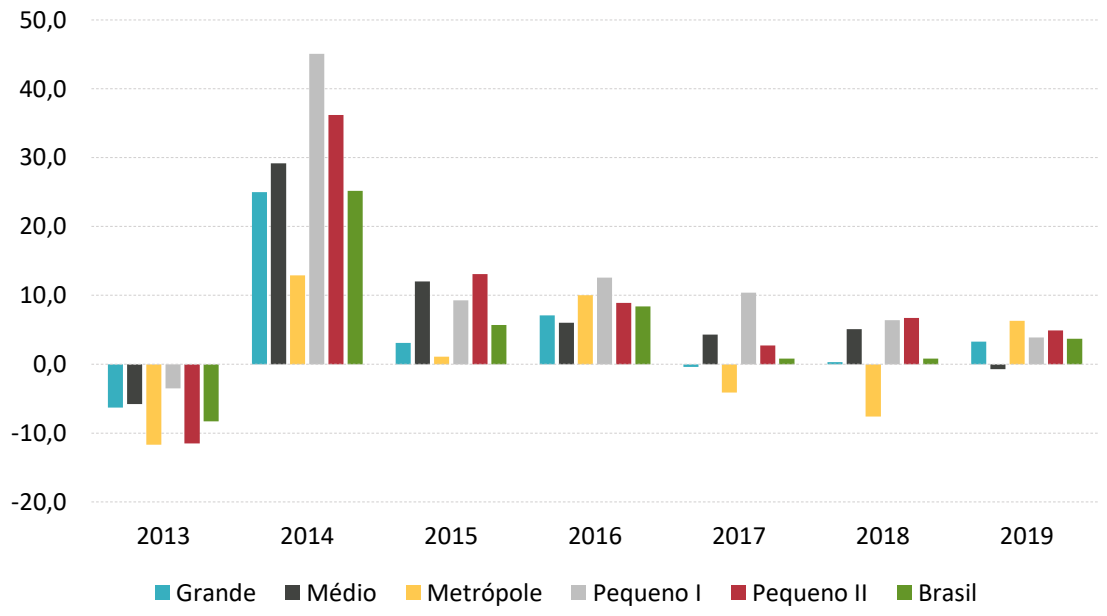
A partir dos dados, percebe-se, mais uma vez, que não houve uma tendência crescente na quantidade de profissionais ao longo dos anos. Ademais, tem-se, via de regra, maiores variações no total de profissionais entre as regiões em 2014, sobretudo no Nordeste, com 60,3% em relação ao ano anterior. Interessante atentar-se, também, ao fato de que todas as variações foram negativas em 2013, à exceção do Centro-Oeste que, curiosamente,

teve sua maior alteração naquele ano. Para este caso em específico, os mecanismos institucionais analisados não permitiram realizar quaisquer inferências, constituindo um achado relevante para estudos posteriores. Ainda, similarmente às análises prévias, os maiores decréscimos se concentraram em 2018, mas, dessa vez, no Norte, com queda de 7,1%, e no Nordeste, com redução de 5,4%.

Excluindo-se o ano de 2013, as mudanças nas quantidades de trabalhadores parecem estar ligadas às alterações no total de instituições, sendo esperado que um crescimento naquele número se reflita no aumento no percentual de profissionais, corroborando a expectativa de ampliação da oferta do serviço, apoiada nas resoluções do CNAS. No caso dos fatores exclusivos à capacidade burocrática, enfatiza-se o possível impacto da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/Suas) nas variações de 2014. Isso se deve, principalmente, pelo fato de a normativa ter atribuído aos entes federativos a necessidade de criação de estruturas administrativas, setores ou equipes responsáveis pela gestão do trabalho no âmbito do Suas.

Seguindo a lógica da subseção anterior, o Gráfico 6, resultante da Tabela A6, apresenta as análises acerca do corpo profissional por portes municipais.

Gráfico 6 - Variação do número de profissionais das unidades de acolhimento por porte do município (2012 a 2019) (%)



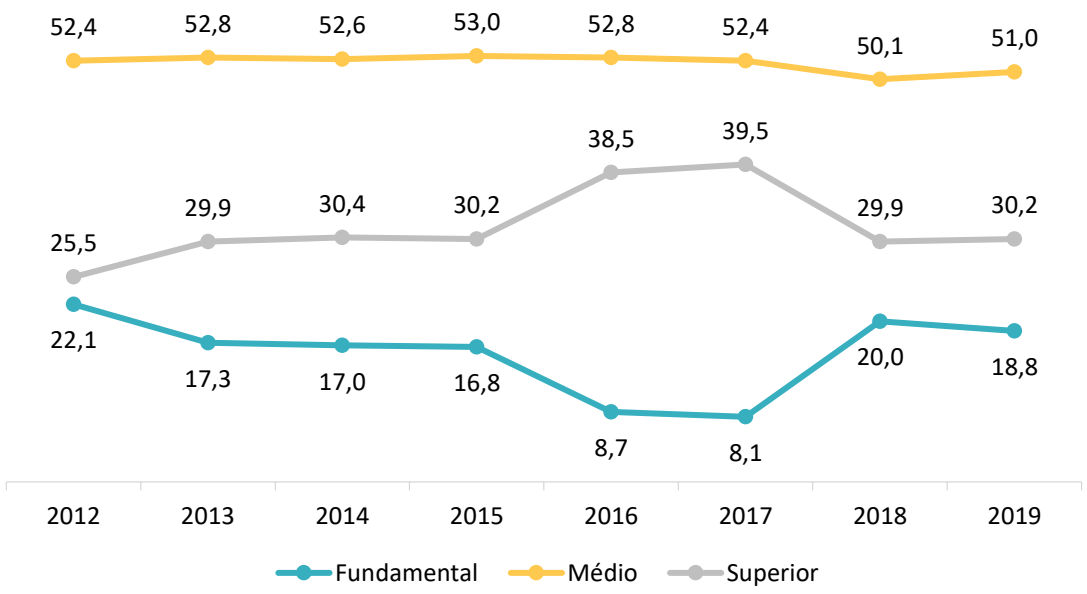
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo Suas 2012 a 2019. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em: jan. 2021.

Conforme esperado, os dados acima demonstram que as maiores variações sofridas no total de profissionais ocorreram em 2014, sobretudo para os municípios de porte pequeno I, com 45,1%, e pequeno II, com 36,2%. Reitera-se, com isso, a intensificação da presença de burocracias em localidades menores para lidar com a prestação do serviço. Adicionalmente, as mudanças indicadas para as metrópoles e os municípios grandes foram, em geral, ínfimas, com as maiores variações tendo ocorrido, também, em 2014 (12,9% e 25,0%, respectivamente).

Em síntese, a partir do Gráfico 5 e do Gráfico 6, é possível extrair, inicialmente, avanços na capacidade burocrática do serviço de acolhimento, o que reforça os indícios de melhor distribuição e capilarização apontados na subseção anterior. Como antecipado, essas mudanças parecem se vincular aos mecanismos criados no âmbito da assistência social. Notadamente, tem-se, para o caso particular das burocracias, a própria NOB/Suas, aprovada no final de 2012 com o objetivo de estimular a organização dos recursos humanos envolvidos na prestação do serviço.

Ainda no que concerne aos trabalhadores do serviço, o Gráfico 7 demonstra o percentual de profissionais de acordo com seus níveis de ensino em cada ano do período estudado.

Gráfico 7 - Profissionais das unidades de acolhimento por nível de ensino (2012 a 2019) (%)

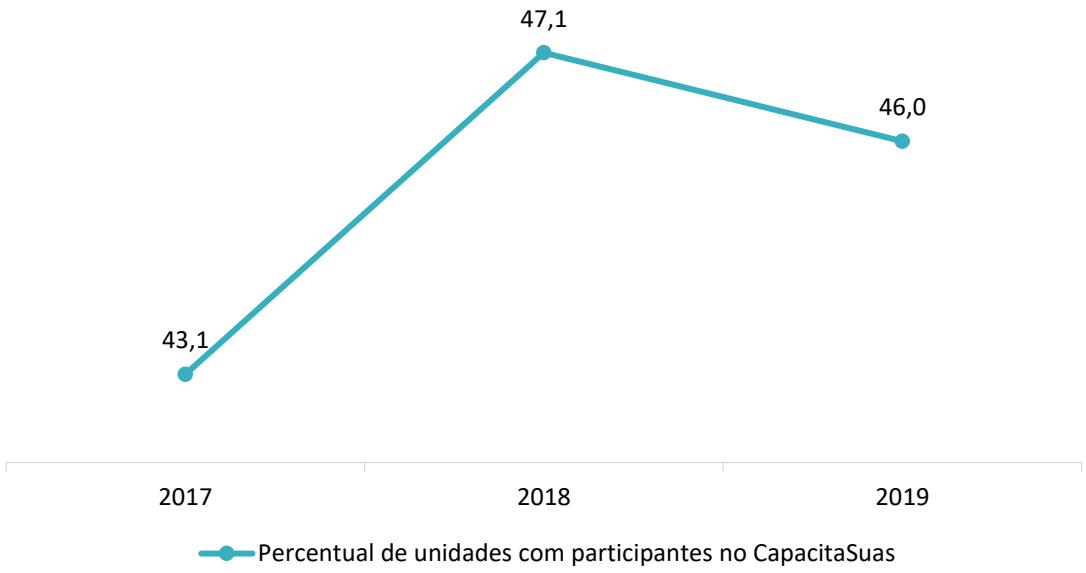


Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo Suas 2012 a 2019. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em: jan. 2021.

Os dados informam melhorias no que diz respeito ao percentual de profissionais com curso superior – ainda que elas não tenham sido constantes –, o que pode ser percebido, acima de tudo, nos anos de 2016 e 2017, quando o total de unidades respondentes do questionário foi expressivo. Apesar de as Orientações Técnicas não restringirem o nível de escolaridade dos profissionais para determinadas funções, constata-se, diante desses valores, uma evolução rumo a outras normativas da área socioassistencial, principalmente a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/Suas) e a Resolução nº 17/2011.

Na mesma direção, o Gráfico 8 resgata os dados referentes às instituições de acolhimento cujos profissionais participaram de algum curso ofertado no âmbito do CapacitaSuas.

Gráfico 8 - Percentual de unidades de acolhimento que tiveram profissionais que participaram do CapacitaSuas (2017 a 2019) (%)



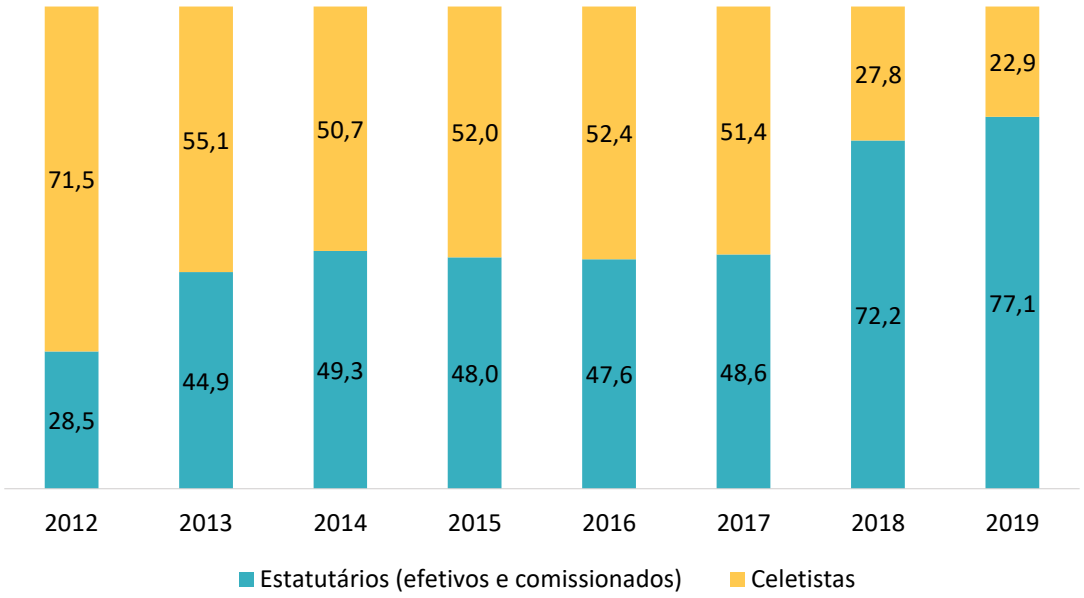
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo Suas 2012 a 2019. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em: jan. 2021.

Os resultados demonstram um aumento mais expressivo em 2018 e uma pequena queda em 2019, sendo que a maior parte das unidades respondentes relatou que seus profissionais não participaram de quaisquer cursos do CapacitaSuas. No caso de 2018, pode-se esperar que o resultado seja uma consequência, ao menos parcial, da publicação da Portaria nº 4/2018, que definiu o cofinanciamento federal das ações do CapacitaSuas. Esse cenário incerto retrata que a oferta de cursos de capacitação na assistência social

ainda carece de empenhos para a sua efetiva consolidação, embora o curto período disponível para essa análise impeça de inferir, taxativamente, que esses esforços não estão sendo realizados. Ao contrário, a variação parece condizer com o total de unidades que responderam os questionários em cada ano, apontando mais para uma tendência de estabilidade que para problemas na promoção de ações de qualificação profissional.

Por sua vez, o Gráfico 9 retrata os vínculos trabalhistas dos profissionais do acolhimento.

Gráfico 9 - Profissionais das unidades de acolhimento por vínculo trabalhista (2012 a 2019) (%)



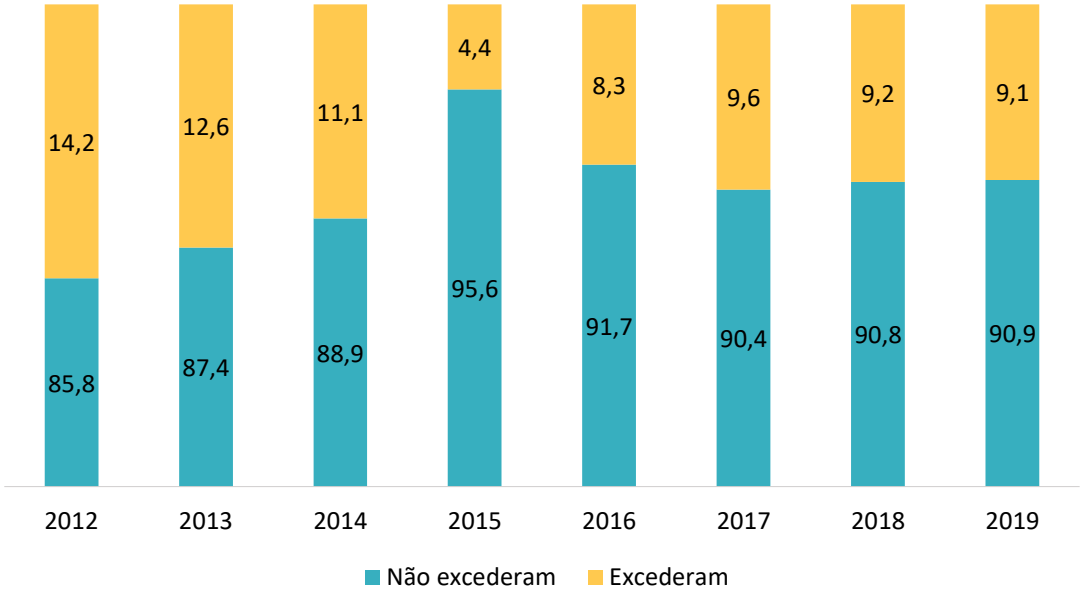
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo Suas 2012 a 2019. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em: jan. 2021.

Os dados acima manifestam um aumento significativo na porcentagem de profissionais com vínculo estatutário. Esse cenário pressupõe, essencialmente, que as Orientações Técnicas estão amparando as mudanças observadas, importando destacar, também, a Resolução nº 18/2013, que definiu a redução de vínculos precários na prestação de serviços socioassistenciais e a meta mínima de 60% dos trabalhadores com níveis de ensino médio e superior sendo estatuários ou empregados públicos. Consoante ao que foi previamente descrito, o crescimento no número de efetivos e comissionados manifesta que a postura do recrutamento de profissionais mais capacitados para a atuação no atendimento a crianças e adolescentes está sendo cumprida. Isso maximiza a qualidade

do serviço prestado, uma vez que permite a formação de equipes mais perenes e, com isso, mais experientes.

Os gráficos apresentados em sequência tratam de indicadores de resultado, que visam, especialmente, fornecer subsídios às análises anteriores, demonstrando o impacto do aumento das capacidades infraestrutural e burocrática na qualidade do serviço de acolhimento. Nesse contexto, o Gráfico 10 traz o percentual de instituições que excederam a quantidade máxima permitida de indivíduos institucionalizados simultaneamente. Essa análise é feita a partir da comparação das respostas de cada unidade sobre o total de crianças e adolescentes que poderiam acolher ao mesmo tempo e o número de pessoas acolhidas quando do preenchimento do questionário.

Gráfico 10 - Unidades de acolhimento que excederam ou não o máximo permitido de crianças e adolescentes (2012 a 2019) (%)



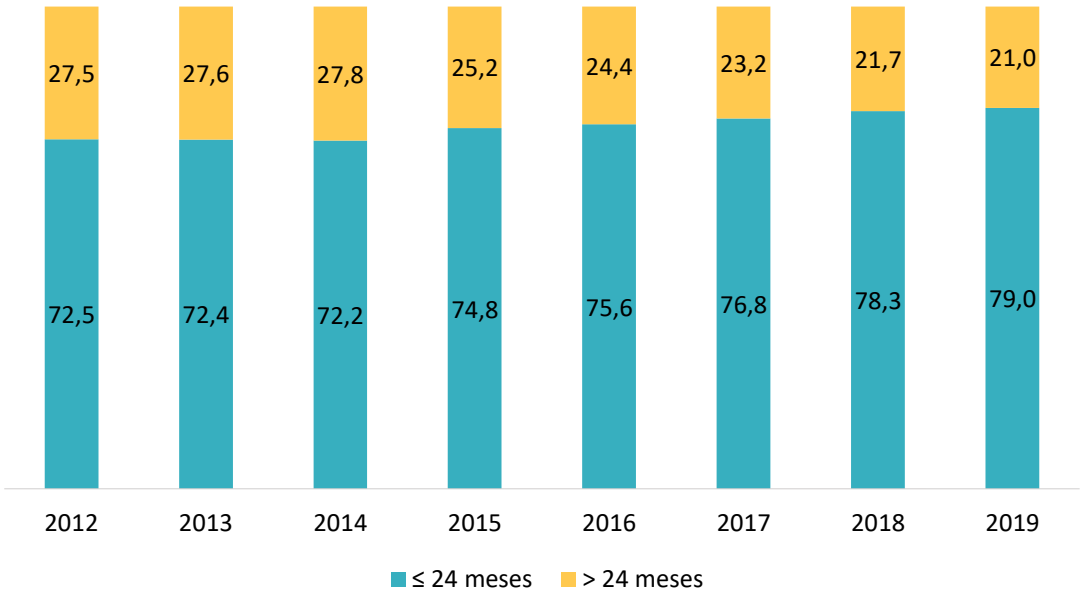
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo Suas 2012 a 2019. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em: jan. 2021.

Apesar de não haver uma tendência de decréscimo constante na proporção de instituições que excederam o máximo permitido de acolhidos, observa-se que poucas delas, em termos percentuais, parecem estar em desacordo com as definições das Orientações Técnicas, sendo que os anos de 2015 e 2016 atestaram o período de maior rigor quanto à capacidade máxima de acolhidos. Ainda assim, considerando a obrigatoriedade de atender às normativas, os valores apresentados indicam possíveis gargalos no tratamento

dessa questão. Nesse sentido, o problema pode estar ligado tanto aos aspectos infraestruturais quanto aos burocráticos, seja pela carência de mecanismos de sanção para estes casos ou, até mesmo, por brechas na própria legislação, que definem o máximo de acolhidos, mas não preveem medidas capazes de mitigar as situações em que não há outra alternativa para proteger as crianças e os adolescentes e garantir os seus direitos, a não ser provocando a saturação das unidades de acolhimento.

Na mesma linha, o Gráfico 11 expõe o percentual de acolhidos há mais de 24 meses, demonstrando em que medida as instituições estão respeitando as disposições das Orientações Técnicas e do próprio ECA, de forma a complementar os indicadores acima apresentados.

Gráfico 11 - Acolhidos há mais de 24 meses (2012 a 2019) (%)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo Suas 2012 a 2019. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em: jan. 2021.

Com os dados, nota-se que a quantidade de crianças e adolescentes acolhidos há mais de dois anos diminuiu a partir de 2015. Esse percurso salienta que as unidades de acolhimento parecem estar buscando meios para atender ao período máximo de institucionalização, definido nas Orientações Técnicas. Em parte, esse resultado positivo pode ser consequência da assistência prestada às famílias desses indivíduos, permitindo-as enxergar as razões do acolhimento, além de criar uma conjuntura favorável ao retorno

ao ambiente familiar e comunitário, resgatando o direito a tais convivências. Cabe frisar, ainda, que a elaboração do Plano de Atendimento Individual e Familiar – como determinado naquele mecanismo – tem grande significância neste processo, uma vez que possibilita a organização de todo o curso do acolhimento.

As análises feitas até aqui demonstram, de forma objetiva, uma evolução no sentido de aprimoramento da oferta do serviço de acolhimento institucional, mediada pelos mecanismos institucionais. No que concerne à capacidade infraestrutural, essa constatação se expressa na forte presença do Estado brasileiro na expansão das unidades a regiões e municípios ora pouco contemplados. Na capacidade burocrática, por sua vez, manifesta-se principalmente por meio do (i) aumento no percentual de trabalhadores com ensino superior, compondo uma mão de obra mais qualificada; (ii) do aprimoramento, ainda que tímido, da habilidade técnica, propiciada pelo esforço de capacitação; e, até mesmo, (iii) da formação de vínculos empregatícios mais duradouros, assegurando uma melhor compreensão da lógica de oferta do serviço. Em conjunto, esses fatores parecem ter contribuído para atender à hipótese deste trabalho, que pressupõe que os mecanismos institucionais, de natureza regulatória e financeira, estabelecidos por instâncias nacionais de coordenação da política de acolhimento institucional de crianças e adolescentes, induzem a formação de capacidade infraestrutural e burocrática nessa área.

3.3. Considerações finais

Este capítulo buscou consolidar as teorias e os apontamentos feitos anteriormente, demonstrando, de forma visual, o que se pretendia com o trabalho, ou seja, analisar se os mecanismos institucionais do governo federal impactam, em alguma medida, a prestação do serviço de acolhimento institucional. Em posse dos dados observados, notam-se avanços em boa parte dos aspectos que permitiram avaliar as capacidades infraestrutural e burocrática, mesmo com os problemas enfrentados no tratamento das bases do Censo Suas e, principalmente, com o fato de o questionário ser respondido pelas próprias instituições, o que pode incorrer em vieses nos resultados. Nessa condição, reitera-se a alteração, de forma inesperada, no total de unidades respondentes anualmente, uma vez que as maiores quantidades em 2016 e 2018 representam quebras na sequência crescente.

Bem como apresentado até aqui, os principais mecanismos mobilizados para induzir comportamentos e, especialmente, para garantir efetividade na implementação do serviço de acolhimento, originam-se das instâncias nacionais vinculadas à assistência social. Entre aqueles financeiros que impactaram, sobremaneira, os aspectos infraestruturais, destacam-se todas as resoluções do CNAS promulgadas em 2013 – apresentadas no Capítulo 2 –, além da Portaria nº 5/2014. Estes achados dispõem, em linhas gerais, sobre os critérios para o cofinanciamento federal no âmbito do acolhimento e sobre a sua regionalização, delimitando parâmetros mínimos para a elegibilidade aos repasses. Com relação aos mecanismos regulatórios, que atuaram, em essência, na capacidade burocrática, tem-se a NOB-RH/Suas, a Resolução nº 17/2011, a NOB/Suas, a Resolução nº 18/2013 e, claro, as Orientações Técnicas, que, juntas, buscam criar e organizar equipes qualificadas, compondo uma mão de obra com competências, disposições e conhecimentos necessários à prestação do serviço.

Portanto, propõe-se, com efeito, que os mecanismos regulatórios e financeiros, estabelecidos por instâncias nacionais ligadas à política de acolhimento de crianças e adolescentes, induzem a formação de capacidade infraestrutural e burocrática naquele serviço. Essa hipótese é permeada pelas questões concernentes ao federalismo, especialmente a coordenação e a cooperação entre os entes, e pela própria característica assumida pelo governo federal de ser propulsor e regulador de políticas diversas, detendo a *policy decision-making* e deixando aos demais níveis governamentais a expectativa de uma *policy-making* que delimite as desigualdades entre eles caso atendam às diretrizes nacionais.

CONCLUSÃO

Em face dos capítulos anteriores, o presente trabalho buscou alinhar a literatura acerca do federalismo àquela relativa à formação de capacidades estatais no serviço de acolhimento institucional de crianças e adolescentes, a partir das principais discussões que permearam a trajetória de ambos os conceitos. No caso do federalismo, as análises foram em direção às (res)significações que o termo assumiu, deixando de ser apenas um contraponto ao unitarismo e procurando compreender a multiplicidade de fatores que o transformam em um modelo plural e complexo, principalmente em termos de cooperação e coordenação entre os entes federados. Do outro lado, investigou-se uma série de perspectivas pelas quais torna-se possível entender o papel do Estado em contextos políticos, econômicos e sociais, garantindo o destaque a duas capacidades intrinsicamente ligadas à oferta daquele serviço, quais sejam, a infraestrutural e a burocrática.

O acolhimento institucional, portanto, colocou-se como o elo entre as duas literaturas, constituindo o objeto de estudo que permitiu materializar os apontamentos feitos sobre os dois temas. Com isso, foi preciso entender o histórico do serviço de acolhimento, inserido, atualmente, no Sistema Único de Assistência Social (Suas), ressaltando as distintas interpretações que sofreu no decorrer do tempo, bem como os formatos que assumiu até se consolidar nos padrões vigentes. Para tanto, foram mapeados os mecanismos institucionais estabelecidos em meio ao próprio Suas e à política de acolhimento, para que fossem verificados, posteriormente, seus possíveis impactos sobre a formação de capacidade infraestrutural e burocrática na oferta do serviço, tomando como base os dados disponíveis no Censo Suas e considerando as restrições impostas à análise.

Diante dessa síntese, é oportuno ressaltar a relevância do trabalho, tanto para o meio acadêmico, sobretudo na Ciência Política, quanto para o cotidiano da Gestão Pública, especialmente a de nível local. Assim, a pesquisa traz o amparo necessário ao aprimoramento teórico e conceitual vinculado ao federalismo e às capacidades estatais, dando margem à formulação de novas interpretações sobre as questões que os norteiam com base nos aspectos empíricos aqui incorporados. Na esfera prática, oferece insumos para a melhor compreensão da lógica por trás do serviço de acolhimento, além de permitir identificar desafios e possibilidades que o sistema federativo brasileiro tem imposto à formação de capacidades na sua oferta, almejando a efetividade e a qualidade da política.

Nesse sentido, perante as adversidades enfrentadas na busca por coordenação federativa, uma vez que a autonomia dada aos governos subnacionais tende a provocar divergências na concepção e execução de políticas, reforça-se o papel dos mecanismos institucionais emanados da União na formação de cooperação entre os entes, conforme argumenta Arretche (2012). Especialmente no que se refere à capacidade de regular políticas e serviços, tais mecanismos atuam como indutores de ações mais homogêneas, visando reduzir desigualdades regionais e locais. Por essa razão, asseguram a *policy-making* dos governos subnacionais, cerceando, entretanto, a *policy decision-making*, tendo em vista a centralidade decisória assumida pelo governo federal.

Sob essa ótica, corrobora-se a hipótese do presente trabalho, segundo a qual os mecanismos institucionais, de natureza regulatória e financeira, estabelecidos por instâncias nacionais de coordenação da política de acolhimento de crianças e adolescentes, induzem a formação de capacidade infraestrutural e burocrática naquele serviço. Assim, entre os fatores que contribuíram com a sua verificação, cabe reiterar duas tendências claramente observadas na formação de capacidade infraestrutural – e, mais indiretamente, burocrática – que garantiram a atenção às premissas do acolhimento. A primeira delas diz respeito à melhor distribuição da oferta em território nacional, ampliando a presença do Estado em regiões menos amparadas. Alinhada a esta, a segunda tendência salienta os esforços de capilarização para municípios pequenos, uma vez que, historicamente, esta se deu nos grandes centros urbanos.

Nesse contexto, é curioso ressaltar, para além dos resultados especificados no Capítulo 3, as maiores variações nos municípios de porte pequeno I, quando comparadas às de porte pequeno II. De acordo com as Orientações Técnicas, se a demanda e as condições de gestão disponíveis complexificarem a implantação de serviços locais, crianças e adolescentes institucionalizados devem ser direcionados aos municípios mais próximos que o ofertam (CNAS e Conanda, 2009), os quais correspondem, geralmente, aos de porte pequeno I. Isso fortalece a estratégia de regionalização, prevista nas Orientações Técnicas e amplamente discutida no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), resultando na criação de outros mecanismos – principalmente financeiros – para garantir a sua atenção.

Outro fator, substancialmente vinculado à capacidade burocrática, trata-se dos mecanismos para a profissionalização das equipes que prestam o serviço de acolhimento. Ainda que os resultados referentes à adesão aos cursos do Programa Nacional de

Capacitação do Sistema Único de Assistência Social (CapacitaSuas) não tenham sido claros, o que se percebe é uma inclinação à busca por meios de fazer com que os trabalhadores se engajem no cotidiano do acolhimento, entendendo as particularidades de cada caso e construindo alternativas efetivas para a resolução de problemas. Esse processo, por sua vez, tem sido propiciado especialmente por mecanismos regulatórios, que detalham o papel exercido pelos profissionais do acolhimento, bem como condições mínimas para tal.

Apesar das restrições inerentes à condição dos dados utilizados para as análises, os resultados indicaram uma perspectiva de melhoria nas capacidades estatais do serviço de acolhimento, o que, novamente, corrobora a hipótese elaborada. Consequentemente, os esforços de criação de novas estruturas, em conjunto com a profissionalização da burocracia, têm levado a melhorias nos indicadores inerentes ao próprio acolhimento. Dessa forma, testemunha-se, ainda que a passos lentos, uma trajetória em direção à garantia dos direitos definidos no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), como o de convivência familiar e comunitária, além da internalização do entendimento de que a prestação do serviço deve ocorrer de forma excepcional e provisória.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele; SANO, Hironobu. Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. In: CUNHA, Alexandre S.; MEDEIROS, Bernardo A.; AQUINO, Luseni C. (org.). **Estado, instituições e democracia: república**. Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro. Brasília: Ipea, v. 1, 2010.

ALMEIDA, Maria Hermínia T. Recentralizando a federação?. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 29-40, 2005.

ARRETCHE, Marta. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Ed. FIOCRUZ, 2012.

_____. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **Dados**, v. 45, n. 3, p. 431-458, 2002.

_____. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 40, p. 111-141, 1999.

_____. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 25-48, 2002.

BATISTA, Mariana. Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros. **Revista do Serviço Público**, v. 66, n. 3, p. 345-370, 2015.

BIONDINI, Isabella Virginia F. O Arranjo federativo e o processo de descentralização. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte. 2007.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <https://planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 mar. 2021.

_____. Decreto nº 17.943-A, de 12 de dezembro de 1927. Consolida as leis de assistência e proteção a menores. Disponível em: <https://planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D17943A.htm>. Acesso em: 10 mar. 2021.

_____. Decreto nº 7.788, de 15 de agosto de 2012. Regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social, instituído pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=16/08/2012&jornal=1&pagina=5&totalArquivos=152>. Acesso em: 10 mar. 2021.

_____. Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979. Institui o Código de Menores. Disponível em: <https://planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6697.htm>. Acesso em: 10 mar. 2021.

_____. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <https://planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 10 mar. 2021.

_____. Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e dá outras providências. Disponível em: <https://planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8242.htm>. Acesso em: 10 mar. 2021.

_____. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <https://planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm>. Acesso em: 10 mar. 2021.

CAVALCANTE, Pedro. A implementação municipal das políticas sociais: uma análise espacial. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 42, 2014.

CINGOLANI, Luciana. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. 2013.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Disponível em: <https://mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao_CNAS_N109_%202009.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2021.

_____. Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. Disponível em: <https://mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2021.

_____. Resolução nº 17, de 20 de junho de 2011. Disponível em: <https://blog.mds.gov.br/redesuas/resolucao-no-17-de-20-de-junho-de-2011/>. Acesso em: 10 mar. 2021.

_____. Resolução nº 18, de 15 de julho de 2013. Disponível em: <https://blog.mds.gov.br/redesuas/resolucao-no-18-de-15-de-julho-de-2013/>. Acesso em: 10 mar. 2021.

_____. Resolução nº 207, de 16 de dezembro de 1998. Disponível em: <https://mds.gov.br/acesso-a-informacao/legislacao/resolucao/resolucao-no-207-de-16-de-dezembro-de-1998>. Acesso em: 10 mar. 2021.

_____. Resolução nº 23, de 27 de setembro de 2013. Disponível em: <https://blog.mds.gov.br/redesuas/resolucao-no-23-de-27-de-setembro-de-2013/>. Acesso em: 10 mar. 2021.

_____. Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006. Disponível em: <https://blog.mds.gov.br/redesuas/resolucao-no-269-de-13-de-dezembro-de-2006/>. Acesso em: 10 mar. 2021.

_____. Resolução nº 31, de 31 de outubro de 2013. Disponível em: <https://blog.mds.gov.br/redesuas/resolucao-no-31-de-31-de-outubro-de-2013/>. Acesso em: 10 mar. 2021.

_____. Resolução nº 31, de 31 de outubro de 2013. Disponível em: <https://blog.mds.gov.br/redesuas/resolucao-no-32-de-31-de-outubro-de-2013/>. Acesso em: 10 mar. 2021.

_____. Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012. Disponível em: <https://blog.mds.gov.br/redesuas/resolucao-no-33-de-12-de-dezembro-de-2012/>. Acesso em: 10 mar. 2021.

_____. Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012. Disponível em: <https://mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2021.

_____. Resolução nº 4, de 13 de março de 2013. Disponível em: <https://blog.mds.gov.br/redesuas/8250-2/>. Acesso em: 10 mar. 2021.

_____. Resolução nº 8, de 16 de março de 2012. Disponível em: <https://blog.mds.gov.br/redesuas/resolucao-no-8-de-16-de-marco-de-2012/>. Acesso em: 10 mar. 2021.

_____. Resolução nº 9, de 15 de abril de 2014. Disponível em: <https://blog.mds.gov.br/redesuas/resolucao-no-9-de-15-de-abril-de-2014/>. Acesso em: 10 mar. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS); CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (Conanda). Resolução Conjunta nº 1, de 18 de junho de 2009. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes-tecnicas-servicos-de-alcolhimento.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2021.

CRUZ, Cláudia Ferreira et al. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 1, p. 153-176, 2012.

EVANS, Peter B. Embedded autonomy: States and industrial transformation. Princeton University Press, 1995.

FUZIWARA, Aurea S. Lutas sociais e direitos humanos da criança e do adolescente: uma necessária articulação. **Serviço Social & Sociedade**, n. 115, p. 527-543, 2013.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE,

Alexandre A.; PIRES, Roberto R. (ed.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014.

JESSOP, Bob. Bringing the state back in (yet again): reviews, revisions, rejections, and redirections. **International Review of Sociology**, v. 11, n. 2, p. 149-173, 2001.

MANN, Michael. The sources of social power: volume 1, a history of power from the beginning to A.D. 1760. Cambridge University Press, 1986.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). Portaria nº 113, de 10 de dezembro de 2015. Regulamenta o cofinanciamento federal do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e a transferência de recursos na modalidade fundo a fundo e dá outras providências. Disponível em: <https://blog.mds.gov.br/redesuas/portaria-no-113-de-10-de-dezembro-de-2015/>. Acesso em: 10 mar. 2021.

_____. Portaria nº 138, de 25 de abril de 2006. Estabelece normas para o cofinanciamento de projetos de Estruturação da Rede dos Serviços Socioassistenciais de Alta Complexidade da Proteção Social Especial do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Disponível em: <https://blog.mds.gov.br/redesuas/portaria-no-138-de-25-de-abril-de-2006/>. Acesso em: 10 mar. 2021.

_____. Portaria nº 223, de 08 de junho de 2017. Dispõe acerca da utilização dos recursos do cofinanciamento federal da Proteção Social Especial de Alta Complexidade para o repasse de subsídios financeiros às famílias acolhedoras no âmbito do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora. Disponível em: <https://blog.mds.gov.br/redesuas/portaria-no-223-de-8-de-junho-de-2017-2/>. Acesso em: 10 mar. 2021.

_____. Portaria nº 381, de 12 de dezembro de 2006. Estabelece critérios e procedimentos relativos ao repasse de recursos financeiros aos Municípios, destinados à expansão dos serviços socioassistenciais cofinanciados pelo Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, ao desenvolvimento e aprimoramento da gestão dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS – e Centros de Referência Especializados de Assistência Social CREAS, no exercício de 2006. Disponível em: <https://blog.mds.gov.br/redesuas/portaria-no-381-12-de-dezembro-de-2006-2/>. Acesso em: 10 mar. 2021.

_____. Portaria nº 4, de 05 de fevereiro de 2018. Dispõe acerca do cofinanciamento das ações do Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social – CapacitaSuas. Disponível em: <https://blog.mds.gov.br/redesuas/portaria-no-4-de-5-de-fevereiro-de-2018//>. Acesso em: 10 mar. 2021.

_____. Portaria nº 440, de 23 de agosto de 2005. Regulamenta os Pisos da Proteção Social Especial estabelecidos pela Norma Operacional Básica – NOB/SUAS, sua composição e as ações que financiam. Disponível em: <https://blog.mds.gov.br/redesuas/portaria-no-440-de-23-de-agosto-de-2005/>. Acesso em: 10 mar. 2021.

_____. Portaria nº 460, de 18 de dezembro de 2007. Dispõe sobre os Pisos Básicos Fixo e de Transição, altera a Portaria MDS/GM nº 442, de 26 de agosto de 2005, e estabelece critérios e procedimentos relativos ao repasse de recursos financeiros referentes aos Pisos de Alta Complexidade I e Fixo de Média Complexidade, no âmbito do SUAS. Disponível em: <https://blog.mds.gov.br/redesuas/portaria-no-460-de-18-de-dezembro-de-2007/>. Acesso em: 10 mar. 2021.

_____. Portaria nº 5, de 31 de janeiro de 2014. Dispõe sobre o cofinanciamento federal, por meio do Piso de Alta Complexidade I - PAC I, dos Serviços de Acolhimento para Crianças, Adolescentes e Jovens até vinte e um anos de idade, no âmbito da Proteção Social Especial de Alta Complexidade do Sistema Único de Assistência Social - SUAS e dá outras providências. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=13/02/2014&jornal=1&pagina=100&totalArquivos=148>. Acesso em: 10 mar. 2021.

_____. Portaria nº 625, de 10 de agosto de 2010. Dispõe sobre a forma de repasse dos recursos do cofinanciamento federal aos Estados, Distrito Federal e Municípios e sua prestação de contas, por meio de sistema eletrônico no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, e dá outras providências. Disponível em: <https://blog.mds.gov.br/redesuas/portaria-no-625-de-10-de-agosto-de-2010/>. Acesso em: 10 mar. 2021.

MIRANDA, Geralda Luiza de. Arranjos institucionais e eficácia das políticas sociais: o caso do serviço de acolhimento institucional a crianças e adolescentes. In: 39º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 2015, Caxambu. 39º Encontro Anual da ANPOCS, 2015.

_____. Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes: feedback effects, inflexões e desafios atuais. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 2, p. 201-218, 2017.

MIRANDA, Geralda Luiza de; OLIVEIRA, Valéria Cristina de. Capacidade estatal e eficácia na política de atenção a crianças e adolescentes. **Revista do Serviço Público** (online), v. 69, p. 145-178, 2018.

RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma. A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004.

SANTOS, Kelly C. Capacidades estatais no Sistema Único de Assistência Social e suas implicações sobre a oferta dos serviços socioassistenciais. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. 2020.

SILVA, Enid R. A. O Estatuto da Criança e do Adolescente e a percepção das instituições de abrigo. In: SILVA, Enid R. A. (coord.). **O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil**. Brasília: Ipea, 2004.

SOARES, Márcia M. Formas de Estado: federalismo. Manuscrito. Belo Horizonte: UFMG/DCP, 2013.

SOARES, Márcia M.; MACHADO, José Angelo. Federalismo e políticas públicas. Brasília: Enap, 2018.

SOUZA, Celina; FONTANELLI, Flavio. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. In: MELLO, Janine et al. (org.). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades**. Brasília: Ipea, 2020.

TSEBELIS, George. Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism. **British Journal of Political Science**, p. 289-325, 1995.

APÊNDICE

Tabela A1 - Unidades de acolhimento por região do país (2012 a 2019) (N, %)

Região		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variação 2012-2019 (%)
Centro-Oeste	Total (N)	172	185	224	222	232	231	234	231	34,3
	Variação (%)	-	7,6	21,1	-0,9	4,5	-0,4	1,3	-1,3	
Nordeste	Total (N)	227	234	315	343	385	380	366	393	73,1
	Variação (%)	-	3,1	34,6	8,9	12,2	-1,3	-3,7	7,4	
Norte	Total (N)	80	85	110	130	143	146	145	148	85,0
	Variação (%)	-	6,3	29,4	18,2	10,0	2,1	-0,7	2,1	
Sudeste	Total (N)	1089	1128	1281	1303	1353	1325	1348	1327	21,9
	Variação (%)	-	3,6	13,6	1,7	3,8	-2,1	1,7	-1,6	
Sul	Total (N)	579	622	685	679	707	697	703	681	17,6
	Variação (%)	-	7,4	10,1	-0,9	4,1	-1,4	0,9	-3,1	
Brasil	Total (N)	2147	2254	2615	2677	2820	2779	2796	2780	29,5
	Variação (%)	-	5,0	16,0	2,4	5,3	-1,5	0,6	-0,6	

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo Suas 2012 a 2019. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em: jan. 2021.

Tabela A2 - Unidades de acolhimento por porte do município (2012 a 2019) (N, %)

Porte		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variação 2012-2019 (%)
Grande	Total (N)	706	729	826	823	846	810	805	800	13,3
	Variação (%)	-	3,3	13,3	-0,4	2,8	-4,3	-0,6	-0,6	
Médio	Total (N)	258	272	337	357	372	358	362	355	37,6
	Variação (%)	-	5,4	23,9	5,9	4,2	-3,8	1,1	-1,9	
Metrópole	Total (N)	431	452	473	450	484	475	453	445	3,2
	Variação (%)	-	4,9	4,6	-4,9	7,6	-1,9	-4,6	-1,8	
Pequeno I	Total (N)	343	386	467	503	541	560	592	588	71,4
	Variação (%)	-	12,5	21,0	7,7	7,6	3,5	5,7	-0,7	
Pequeno II	Total (N)	409	415	512	544	577	576	584	592	44,7
	Variação (%)	-	1,5	23,4	6,3	6,1	-0,2	1,4	1,4	
Brasil	Total (N)	2147	2254	2615	2677	2820	2779	2796	2780	29,5
	Variação (%)	-	5,0	16,0	2,4	5,3	-1,5	0,6	-0,6	

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo Suas 2012 a 2019. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em: jan. 2021.

Tabela A3 - Unidades de acolhimento por natureza (governamental ou não) e região do país (2012 a 2019) (N)

Natureza	Região	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variação 2012-2019 (%)
Governamental	Centro-Oeste	90	111	127	133	146	150	158	159	76,7
	Nordeste	107	124	179	205	235	245	250	273	155,1
	Norte	58	65	88	104	116	119	119	124	113,8
	Sudeste	375	398	478	515	538	549	559	573	52,8
	Sul	305	330	366	379	402	389	394	380	24,6
	Total (N)	935	1028	1238	1336	1437	1452	1480	1509	61,4
	Variação (%)	-	9,9	20,4	7,9	7,6	1,0	1,9	2,0	
Não Governamental	Centro-Oeste	82	74	97	89	86	81	76	72	-12,2
	Nordeste	120	110	136	138	150	135	116	120	0,0
	Norte	22	20	22	26	27	27	26	24	9,1
	Sudeste	714	730	803	788	815	776	789	754	5,6
	Sul	274	292	319	300	305	308	309	301	9,9
	Total (N)	1212	1226	1377	1341	1383	1327	1316	1271	4,9
	Variação (%)	-	1,2	12,3	-2,6	3,1	-4,0	-0,8	-3,4	
Brasil	Total (N)	2147	2254	2615	2677	2820	2779	2796	2780	29,5
	Variação (%)	-	5,0	16,0	2,4	5,3	-1,5	0,6	-0,6	

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo Suas 2012 a 2019. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em: jan. 2021.

Tabela A4 - Unidades de acolhimento por natureza (governamental ou não) e porte do município (2012 a 2019) (N)

Natureza	Porte	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variação 2012-2019 (%)
Governamental	Grande	245	261	308	319	332	336	326	342	39,6
	Médio	133	147	188	205	221	215	224	221	66,2
	Metrópole	64	77	70	68	71	62	55	66	3,1
	Pequeno I	258	299	363	404	443	459	483	480	86,0
	Pequeno II	235	244	309	340	370	380	392	400	70,2
	Total (N)	935	1028	1238	1336	1437	1452	1480	1509	61,4
	Variação (%)	-	9,9	20,4	7,9	7,6	1,0	1,9	2,0	
Não Governamental	Grande	461	468	518	504	514	474	479	458	-0,7
	Médio	125	125	149	152	151	143	138	134	7,2
	Metrópole	367	375	403	382	413	413	398	379	3,3
	Pequeno I	85	87	104	99	98	101	109	108	27,1
	Pequeno II	174	171	203	204	207	196	192	192	10,3
	Total (N)	1212	1226	1377	1341	1383	1327	1316	1271	4,9
	Variação (%)	-	1,2	12,3	-2,6	3,1	-4,0	-0,8	-3,4	
Brasil	Total (N)	2147	2254	2615	2677	2820	2779	2796	2780	29,5
	Variação (%)	-	5,0	16,0	2,4	5,3	-1,5	0,6	-0,6	

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo Suas 2012 a 2019. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em: jan. 2021.

Tabela A5 - Profissionais das unidades de acolhimento por região do país (2012 a 2019) (N, %)

Região		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variação 2012-2019 (%)
Centro-Oeste	Total (N)	1850	2115	2381	2390	2467	2535	2508	2603	40,7
	Variação (%)	-	14,3	12,6	0,4	3,2	2,8	-1,1	3,8	
Nordeste	Total (N)	3718	2613	4189	4683	5451	5630	5328	6229	67,5
	Variação (%)	-	-29,7	60,3	11,8	16,4	3,3	-5,4	16,9	
Norte	Total (N)	1542	1333	1732	2017	2235	2340	2175	2401	55,7
	Variação (%)	-	-13,6	29,9	16,5	10,8	4,7	-7,1	10,4	
Sudeste	Total (N)	15658	14741	17719	18442	20099	19849	20385	20616	31,7
	Variação (%)	-	-5,9	20,2	4,1	9,0	-1,2	2,7	1,1	
Sul	Total (N)	6449	6000	7545	7939	8212	8424	8682	8682	34,6
	Variação (%)	-	-7,0	25,8	5,2	3,4	2,6	3,1	0,0	
Brasil	Total (N)	29217	26802	33566	35471	38464	38778	39078	40531	38,7
	Variação (%)	-	-8,3	25,2	5,7	8,4	0,8	0,8	3,7	

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo Suas 2012 a 2019. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em: jan. 2021.

Tabela A6 - Profissionais das unidades de acolhimento por porte do município (2012 a 2019) (N, %)

Porte		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variação 2012-2019 (%)
Grande	Total (N)	11359	10648	13311	13723	14701	14639	14676	15153	33,4
	Variação (%)	-	-6,3	25,0	3,1	7,1	-0,4	0,3	3,3	
Médio	Total (N)	3340	3146	4066	4553	4826	5032	5291	5254	57,3
	Variação (%)	-	-5,8	29,2	12,0	6,0	4,3	5,1	-0,7	
Metrópole	Total (N)	8318	7346	8292	8380	9215	8834	8167	8684	4,4
	Variação (%)	-	-11,7	12,9	1,1	10,0	-4,1	-7,6	6,3	
Pequeno I	Total (N)	2175	2099	3045	3329	3750	4141	4404	4577	110,4
	Variação (%)	-	-3,5	45,1	9,3	12,6	10,4	6,4	3,9	
Pequeno II	Total (N)	4025	3563	4852	5486	5972	6132	6540	6863	70,5
	Variação (%)	-	-11,5	36,2	13,1	8,9	2,7	6,7	4,9	
Brasil	Total (N)	29217	26802	33566	35471	38464	38778	39078	40531	38,7
	Variação (%)	-	-8,3	25,2	5,7	8,4	0,8	0,8	3,7	

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo Suas 2012 a 2019. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em: jan. 2021.