

**OBSERVATÓRIO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: SEU PAPEL NA PRODUÇÃO, DISSEMINAÇÃO E ACESSO À INFORMAÇÃO COMO SUBSÍDIO PARA A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Giovanna Bueno Cinacchi, Instituto Rede Abrigo, Brasil, <https://orcid.org/0000-0002-2171-5772>

Danilo André Cinacchi Bueno, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), Brasil, <https://orcid.org/0000-0003-1077-8855>

Douglas Lopes de Freitas, Instituto Rede Abrigo, Brasil, <https://orcid.org/0000-0001-8302-0290>

**RESUMO**

Este artigo apresenta o Observa Abrigo, um observatório dedicado ao aprimoramento do sistema de acolhimento institucional de crianças e adolescentes no Estado do Rio de Janeiro, Brasil. O estudo explora a importância dos observatórios de políticas públicas como ferramentas para promover a transparência, a participação democrática e o controle social. Para alcançar esse objetivo, a pesquisa caracteriza o acolhimento institucional no Brasil, discute o papel dos observatórios de políticas públicas e destaca a contribuição da Ciência da Informação nesse contexto. Além disso, o artigo descreve as ações do Observa Abrigo na formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas de acolhimento institucional. O estudo enfatiza a necessidade de contínua melhoria na qualidade das informações relacionadas a essas políticas para fortalecer os direitos fundamentais da infância e juventude no país.

**Palavras-Chave:** Acolhimento Institucional; Ciência da Informação; Observatórios; Políticas Públicas; Transparência e Participação Democrática.

***OBSERVATORIO DE ACOGIMIENTO INSTITUCIONAL DE NIÑOS Y ADOLESCENTES DEL ESTADO DE RÍO DE JANEIRO: SU PAPEL EN LA PRODUCCIÓN, DIFUSIÓN Y ACCESO A LA INFORMACIÓN COMO INSTRUMENTO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS***

**RESUMEN**

Este artículo presenta la investigación sobre el Observa Abrigo, un observatorio dedicado a la mejora del sistema de acogimiento institucional de niños y adolescentes en el Estado de Río de Janeiro, Brasil. El estudio explora la importancia de los observatorios de políticas públicas como herramientas para promover la transparencia, la participación democrática y el control social. Para lograr este objetivo, la investigación caracteriza el acogimiento institucional en Brasil, discute el papel de los observatorios de políticas públicas y destaca la contribución de la Ciencia de la Información en este contexto. Además, el artículo describe las acciones del Observa Abrigo en la formulación, implementación, monitoreo y evaluación de políticas de acogimiento institucional. El estudio enfatiza la necesidad de una mejora continua en la calidad de la información relacionada con estas políticas para fortalecer los derechos fundamentales de la infancia y la juventud en el país.

**Palabras-Clave:** Acogimiento Institucional; Ciencias de la Información; Observatorios; Políticas Públicas; Transparencia y Participación Democrática.

***OBSERVATORY FOR INSTITUTIONAL CARE OF CHILDREN AND ADOLESCENTS IN THE STATE OF RIO DE JANEIRO: ITS ROLE IN INFORMATION PRODUCTION, DISSEMINATION, AND ACCESS AS A RESOURCE FOR PUBLIC POLICY DEVELOPMENT***

**ABSTRACT**

This article presents Observa Abrigo, an observatory dedicated to improving the institutional care system for children and adolescents in the State of Rio de Janeiro, Brazil. The study explores the importance of public policy observatories as tools to promote transparency, democratic participation, and social control. To achieve this objective, the research characterizes institutional care in Brazil, discusses the role of public policy observatories, and highlights the contribution of Information Science in this context. Furthermore, the article describes the actions taken by Observa Abrigo in the formulation, implementation, monitoring, and evaluation of institutional care policies. The study emphasizes the ongoing need for improving the quality of information related to these policies to strengthen the fundamental rights of children and youth in the country.

**Keywords:** Institutional Care; Information Science; Observatories; Public Policies; Transparency and Democratic Participation.

---

## 1 INTRODUÇÃO

Os observatórios são importantes ferramentas na implementação democrática e participativa de políticas públicas e têm, cada vez mais, figurado no processo de construção e avaliação dessas políticas em uma perspectiva multidimensional. Apresentamos aqui o Observa Abrigo, observatório cujo propósito é a consolidação de um espaço de debate, análise e proposições para o aprimoramento do sistema de acolhimento institucional em todas as suas instâncias, buscando a efetivação da garantia dos direitos de crianças e adolescentes acolhidos.

O Observa Abrigo busca a consolidação de um espaço de monitoramento, compartilhamento de informações, realização de pesquisas e estímulo à participação social, agregando todos os atores envolvidos nessa área, incluindo representantes da sociedade civil, universidades, legisladores, profissionais, gestores e pessoas com trajetória de acolhimento, para promover discussões e propor mudanças nas políticas públicas.

O observatório conta com um repositório digital cuja finalidade é a disseminação de informações e conhecimentos para o fortalecimento da defesa dos direitos da infância e juventude acolhida, partindo dos princípios de transparência e acesso à informação.

Trata-se de uma iniciativa do Instituto Rede Abrigo, organização da sociedade civil sem fins lucrativos com ação direcionada à proteção e garantia de direitos de crianças e adolescentes, especialmente aquelas passam por institucionalização em unidades de acolhimento, e atua em um recorte geográfico no Estado do Rio de Janeiro, Brasil, objeto da presente pesquisa, sendo o primeiro observatório do Brasil a tratar da temática de forma especializada.

O acolhimento de crianças e adolescentes é uma medida protetiva prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), adotado em situações de desatendimento, violências ou violações de direitos. Dessa forma,

o acolhimento deve ser pautado pela excepcionalidade e provisoriedade do afastamento da convivência familiar, tendo o direito à convivência familiar e comunitária como princípio basilar, sendo sempre preferível o resgate dos vínculos e, quando necessário, a reinserção no seio da própria família ou família extensa (Brasil, 1990).

Dados do Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (SNAA), informam que há mais de trinta mil crianças e adolescentes acolhidos em território nacional em instituições públicas e privadas, dos quais aproximadamente 85% não estão disponíveis para adoção<sup>1</sup>.

Os processos de acolhimento e adoção devem ser norteados por instrumentos técnicos e normativos e, inclusive, pela Constituição Federal do Brasil (1988). Não obstante os avanços representados pela criação de instrumentos e normas voltados à proteção da infância e adolescência, ainda persistem problemas para a consolidação de uma rede capaz de efetivar a garantia desses direitos fundamentais, em decorrência, dentre outras razões, da opacidade informacional do Estado na divulgação de informações de forma transparente e acessível, ação necessária para um debate aprofundado sobre essas políticas públicas no país.

Em nível nacional há duas fontes de dados principais: o Censo do Sistema Único de Assistência Social (CENSO SUAS) e os dados divulgados do Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (SNAA), do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). O Estado do Rio de Janeiro possui um sistema informacional próprio organizado pelo Ministério Público (MPRJ) denominado de Módulo Criança e Adolescente (MCA).

No âmbito dessas distintas fontes de informação sobre acolhimento e acolhidos, identificamos diferenças metodológicas significativas. Com relação ao recorte temporal ou data limite para coleta dos dados, o Censo SUAS possui divulgação anual e coleta realizada ao longo de um mês. O SNAA divulga dados

diariamente e não apresenta série histórica em seu sítio eletrônico. O MCA, por sua vez, apresenta dois censos por ano, com data de corte única, em junho e dezembro.

Nesse contexto, identificamos como problemas que estimularam o desenvolvimento desta pesquisa, questões relativas à qualidade dos dados, pois há inserção de serviços de acolhimento não tipificados pela legislação e referencial técnico-normativo na área, os quais diferem a depender da fonte.

No caso do MCA, verificamos alguns problemas na qualidade informacional, com apresentação de dados estatísticos com possíveis imprecisões, implicando em dificuldades de uso seguro como base para avaliação, monitoramento e proposições de políticas sociais, relacionados à organização e representação das informações nos instrumentos.

A par dessas discussões, nosso problema de pesquisa está concentrado em discutir como o Observa Abrigo pode contribuir para a transformação da opacidade informacional do Estado brasileiro no processo de implementação de políticas de acolhimento de crianças e adolescentes, em especial, para o Estado do Rio de Janeiro.

Desse modo, o objetivo desta pesquisa é discutir a importância de observatórios de políticas públicas para o controle social e fazer democrático participativo, de forma a subsidiar a implementação das políticas públicas em todas as suas fases, tendo como objeto da análise, o Observa Abrigo.

Para o alcance do objetivo geral, propomos os seguintes objetivos específicos:

- a) Caracterizar o acolhimento institucional no Brasil.
- b) Discutir os observatórios de políticas públicas como contribuição para o controle social e o fazer democrático.

- c) Evidenciar o papel social da Ciência da Informação na instrumentalização em observatórios de políticas públicas.
- d) Apresentar o papel social e as ações do Observa Abrigo para a formulação, implementação, controle e avaliação de políticas públicas de acolhimento no Estado do Rio de Janeiro.

A produção, disseminação e acesso às informações demonstram a valorização de aspectos relacionados à democracia participativa e à qualificação desta participação por meio da iniciativa de disponibilizar informações de qualidade de forma ativa e clara (produzida por centros de pesquisa, governos, entre outros), justificando a emergência deste debate.

## 2 CARACTERIZAÇÃO DO ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL BRASILEIRO

O acolhimento institucional no Brasil, ao longo de sua história, sofreu transformações significativas, configurando-se inicialmente como uma estratégia do Estado para abordar a infância e a pobreza (Abreu, 2016). Rizzini & Rizzini (2004) observam que no Brasil se estabeleceu uma cultura de institucionalização de crianças pobres, que passaram a ser alvo de ações promovidas pelo Estado, organizações religiosas, filantrópicas e outras entidades, com o propósito de controle dessa classe.

Seguindo as trilhas de nosso passado recente, temos que a institucionalização de crianças e adolescentes se vincula a uma perspectiva higienista, na qual o controle dos corpos da classe trabalhadora parte da criminalização e culpabilização da pobreza.

A intervenção sobre as famílias pobres, promovida pelo Estado, desautorizava os pais em seu papel parental, acusando-os de incapazes, como justificativa dos sistemas assistenciais para a institucionalização de crianças.

Como metodologia, trata-se de estudo descritivo e exploratório, com abordagem qualitativa, a partir da observação participante natural, na qual “o observador pertence à mesma comunidade ou grupo que investiga. (Lakatos & Marconi, 2006, pp.194). Os autores da presente pesquisa fazem parte do Observa Abrigo.

Como procedimentos metodológicos, foram desenvolvidos levantamento bibliográfico sobre políticas públicas, políticas públicas de acolhimento institucional de crianças e adolescentes e de gestão da informação, no campo da Ciência da Informação. Além disso, foi aplicado estudo de caso para a análise e apresentação do Observa Abrigo, bem como seus resultados a partir da proposta de suas ações institucionais, como contribuição para as políticas públicas de acolhimento institucional.

Na contemporaneidade, o arcabouço protetivo e as políticas públicas para a infância e adolescência se articulam em práticas integrativas, institucionalizadas e fortalecidas pelo Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, instituído a partir da Resolução nº 113 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA):

Art. 1º O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal (Brasil, 2006).

As políticas de acolhimento de crianças e adolescentes estão previstas por um rol protetivo que incorpora um aparato técnico-

normativo, sendo alguns deles: Orientações Técnicas – Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes (Brasil, 2009), Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (Brasil, 2006) e Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Brasil, 2014). Além do aparato técnico-normativo de orientações técnicas, essas políticas estão ancoradas em um arcabouço legislativo que compreende a Constituição Federal do Brasil (Brasil, 1998), o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA – (Brasil, 1990).

O ECA, instituído pela Lei Federal 8.069, de 13 de julho de 1990, é o principal documento a versar sobre a questão da infância e adolescência. Em seu Art. 2º define crianças como sendo a pessoa com até 12 anos de idade incompletos e como adolescentes os indivíduos com idade entre 12 e 18 anos de idade. No parágrafo único do mesmo artigo, há a ressalva de que o Estatuto também é aplicável a indivíduos com idade entre 18 e 21 anos, quando expresso em lei. (Brasil, 1990)<sup>2</sup>.

O acolhimento institucional é, como apresentado anteriormente, uma medida protetiva pautada pela provisoriedade e excepcionalidade do afastamento de crianças e adolescentes de suas famílias.

A aplicabilidade da medida de acolhimento institucional consta no Art. 101 do ECA, a partir da previsão legal do Art. 98, dispõe que “As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados”. A execução das medidas protetivas ocorre por meio de determinação do Poder Judiciário e requisição do Conselho Tutelar. Como já visto, essas medidas devem observar a preservação e fortalecimento das relações familiares e comunitárias, sendo o afastamento da família uma medida excepcional, a ser adotada em situações em que há grave risco à integridade física ou psíquica das crianças e adolescentes.

Em conformidade com o ECA (Brasil, 1990) e as OT (Brasil, 2009), preveem distintas modalidades de acolhimento para crianças e adolescentes que estejam em situação de risco pessoal e social, no âmbito específico da Assistência Social, sendo elas:

- Os Abrigos institucionais, os quais devem ter aspecto similar a residências, integrar-se a áreas residenciais e usar serviços locais. Eles devem seguir o padrão arquitetônico da comunidade, sem placas institucionais, nomes negativos ou estigmatizantes. O público-alvo são crianças e adolescentes entre zero e dezoito anos e a capacidade máxima deve ser de vinte acolhidos.
- Casas Lares, cujo serviço deve ser oferecido em unidades residenciais, com educadores/cuidadores residentes, localizada em áreas residenciais que seguem o padrão socioeconômico da comunidade. É indicada para grupos de irmãos e crianças/adolescentes que precisam de acolhimento a médio ou longo prazo, com um público-alvo de crianças e adolescentes de 0 a 18 anos sob medida protetiva de abrigo, com um limite máximo de 10 acolhidos.
- Repúblicas, que devem ser organizadas em unidades femininas e unidades masculinas, garantindo-se, na rede, o atendimento a ambos os sexos. Especial atenção deve ser dada à escolha dos componentes de cada república, a qual deverá ser feita por equipe técnica capacitada, devendo ser levados em consideração aspectos como perfil, demandas específicas e grau de autonomia de cada usuário, bem como o grau de afinidade entre eles. O público-alvo são jovens entre

dezoito e vinte e um anos em situação de vulnerabilidade social ou risco, especialmente aqueles egressos do acolhimento institucional para crianças e adolescentes que não possuam grau de autonomia suficiente ou que precisem dos serviços.

- Família Acolhedora, serviço que envolve o acolhimento de crianças e adolescentes em casas de famílias previamente cadastradas, quando eles são afastados de suas famílias devido a medidas protetivas, como abandono ou dificuldades temporárias dos responsáveis. Esse acolhimento é temporário e tem como objetivo possibilitar o retorno à família de origem ou

encaminhamento para adoção. O serviço oferece um ambiente familiar, atenção individualizada e interação comunitária, permitindo que a criança ou adolescente continue a se socializar. Esse serviço é destinado a crianças e adolescentes com idades entre 0 e 18 anos, sujeitos a medidas protetivas. Cada família acolhedora deve acolher apenas uma criança ou adolescente por vez, exceto se tratar-se de grupo de irmãos.

Tendo sido apresentada, de forma sintética, a estrutura do acolhimento institucional no Brasil, na próxima seção trataremos da questão dos observatórios de políticas públicas.

### 3 CONTROLE SOCIAL E FAZER DEMOCRÁTICO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DOS OBSERVATÓRIOS

A importância dos observatórios de políticas públicas reside em seus mais variados campos e enfoques. São compreendidos como instrumentos potentes de controle social e fazer democrático participativo na formulação, implementação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas, não se atendo somente à análise crítica no seu papel social, mas atuando ativamente a partir dela.

Conforme explicam Schommer *et al* (2012, pp.2),

A característica fundamental de um observatório é a de monitorar, produzir e difundir informações sistemáticas sobre certo tema, problema, política ou região. Como mecanismo de controle social, em interação com mecanismos de controle institucional, um observatório potencialmente contribui para gerar debates, avaliar, tomar decisões e controlar políticas e governantes.

Corroborando com essa perspectiva, Bezerra (2018, pp.46), ressalta que os observatórios são entendidos “como mecanismos voltados à compilação, produção e difusão de informações e conhecimentos sobre as políticas públicas no âmbito de determinado território, tema ou segmento social”. Ainda segundo a autora, temos que:

Há mais de duas décadas, em diferentes países, a designação “observatório” tem sido utilizada por grande diversidade de organizações criadas por instituições acadêmicas, governamentais ou da sociedade civil com o objetivo de ampliar o acesso à informação sobre a ação pública e democratizar os processos de elaboração e controle social das políticas públicas. (Bezerra, 2018, pp.46).

A partir desse debate, compreendemos que os observatórios podem e devem funcionar como espaços vivos, em constante movimento, dada sua natureza interventiva, propositiva e

capacidade de interlocução dialógica com a sociedade. A criação desses mecanismos depende de vontade ativa de atores sociais e políticos.

Thomas Dye afirma que “política pública é qualquer coisa que o governo decide fazer ou não fazer” (1972, pp.2). Nessa linha de argumentação, Cinacchi (2023, pp.33) aponta que “a não-decisão ou omissão na esfera estatal configura-se também como uma ação de poder que conforma uma política pública, que é a própria não-política”. Seguindo essa lógica e compreendendo a importância da pluralidade de atores no campo de disputas em torno de políticas públicas, temos que observatórios podem se consolidar em espaços privilegiados para a imposição de agendas oriundas de demandas da sociedade.

A par dessas discussões sobre a importância e perfil dos observatórios, compreendemos que estes efetivamente contribuem para o controle social por meio da participação democrática ativamente como uma importante dimensão na implementação de políticas públicas. Nesse sentido, destacamos as seguintes dimensões sobre o controle social e o fazer democrático, a partir do entendimento do papel que os observatórios podem desempenhar:

- Participação cidadã, relacionada com a participação ativa de atores sociais no controle, análise e responsabilização estatal;
- Transparência pública, relativa à disponibilização de qualidade de indicadores, estudos, resultados e ações efetivas sobre as políticas públicas;
- *Accountability*, que se refere à responsabilidade inerente à obrigação de execução de determinadas políticas públicas, sendo elas garantidas pelo uso de mecanismos legais e de controle social;

- Intersetorialidade, dimensão que trata da necessidade de articulação de diferentes setores de políticas públicas, bem como de diferentes setores nas esferas pública e privada;

Nesse contexto, importante insumo para a formulação, controle, implementação e avaliação de políticas públicas, a disponibilidade e acesso às informações e documentos com qualidade orientam as ações de natureza interventiva, propositiva e analítica utilizadas pelos observatórios no desempenho seu papel social.

Temos, portanto, que os observatórios, se constituem em importantes produtores e disseminadores de informações analíticas sobre determinadas questões públicas, revelando o seu potencial de participação social e democrática.

Conforme explica Bezerra (2018, pp.245),

O potencial democratizante da prática da promoção da transparência nos observatórios reside na contribuição que aportam para a desconcentração das informações oficiais sobre as políticas públicas. A ampliação da acessibilidade a dados e análises públicas contribui para subsidiar o debate público e possibilita a redução das assimetrias de dessas informações entre os atores. Ainda que possa também configurar-se como mais um instrumento para difusão da visão oficial sobre as políticas e indicadores, a prática da promoção da transparência oferece também elementos indispensáveis para a elaboração da crítica a essa mesma visão e construção dos necessários contrapontos.

Sendo, conforme preceito constitucional, dever de toda a sociedade assegurar os direitos de crianças e adolescentes, “observar” trata-se não só de analisar de forma cuidadosa a realidade das

políticas e dos objetos, mas, fundamentalmente, de agir na realidade concreta em constante transformação. Nesse sentido, a promoção de acesso e democratização da informação de qualidade, se

coloca como um instrumento imprescindível no processo de consolidação da garantia de direitos e insumo básico para a atuação dos observatórios de políticas públicas.

#### 4 PAPEL SOCIAL DA CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO E INSTRUMENTALIZAÇÃO EM OBSERVATÓRIOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

No campo das políticas públicas, conforme discutido por Bezerra (2018), os observatórios podem ser definidos como mecanismos voltados à compilação, produção e difusão de informações, que analiticamente geram conhecimentos sobre uma determinada política pública ou um conjunto de políticas públicas no âmbito de um território, tema ou segmento social.

Nessa linha de discussão, transcendendo o termo “observatório” do campo social de políticas públicas para a Ciência da Informação, Macedo *et al* (2020), destaca que existem olhares específicos no campo de conhecimento da área, e complementa que:

A Ciência da Informação (CI) como área interdisciplinar que se destina a compreender os processos informacionais, pode contribuir para a conceituação de observatórios, especialmente àqueles relacionados à CT&I. Portanto, é recorrente o uso do conceito clássico da CI nas definições dos observatórios, pois a maioria dos termos empregados estão relacionados à análise do fluxo informacional, que transita no processo de análise, coleta, classificação, manipulação, armazenamento, recuperação e disseminação da informação (Macedo *et al*, 2020, pp.8-9).

Nessa perspectiva, e ampliando o olhar tradicional da CI, além do caráter específico de atuação em Ciência, Tecnologia & Inovação (CT&I), Köptcke (2007, pp.2), reforça o papel social da área, ressaltando que,

[...] os observatórios caracterizam-se igualmente enquanto tecnologia social

de gestão da informação e do conhecimento. Considerando ambas as perspectivas podem-se definir tais estruturas como dispositivos de reunião, produção e compartilhamento de informação e de conhecimento que permitem a diferentes atores sociais melhor compreender, avaliar e participar da transformação e do debate acerca de um certo fenômeno ou dimensão da cultura. Podem variar em função de sua natureza institucional (associação, projeto, centro, programa, tecnologia, rede, fórum), da forma de gestão ou de sua tutela: interinstitucional, governamental, ou da sociedade civil e ainda segundo a natureza das atividades que realiza.

Nesse sentido, a gestão da informação e do conhecimento atuam diretamente na identificação, acesso, recuperação, tratamento, organização, representação e disseminação da informação, gerando significados diferenciados e determinantes para ações de tomada de decisão de maneira eficiente e estruturada.

É necessário destacar que nessa perspectiva, a gestão da informação se apoia em fluxos formais de informações, ou seja, a partir das informações registradas em documentos, que via de regra, são produzidos, recebidos e utilizados nos ambientes organizacionais, provenientes das funções e atividades que são inerentes à distintos contextos organizacionais, sendo eles classificados como documentos de arquivo.

Considerando que os documentos de arquivo são fundamentais para as atividades e



funções de qualquer instituição, é necessário tratá-los e conservá-los de maneira adequada. Eles servem como prova e garantia das ações e decisões administrativas, sendo essenciais para a formulação e implementação de políticas públicas, prestação de contas, transparência administrativa e controle social e devem estar acessíveis para o seu uso efetivo.

Valentim (2004, pp.1), ressalta que a gestão da informação deve ser capaz de produzir conhecimento e serviços que atendam as diferentes necessidades informacionais da sociedade, definindo-a como,

[...] um conjunto de estratégias que visa identificar as necessidades informacionais, mapear os fluxos formais de informação nos diferentes ambientes da organização, assim como sua coleta, filtragem, análise, organização, armazenamento e disseminação, objetivando apoiar o

desenvolvimento das atividades cotidianas e a tomada de decisão no ambiente corporativo (Valentim, 2004, pp.1).

Este conjunto de ações, recuperando os estudos de Köptcke (2007), reforça o papel social da área da CI, a partir da instrumentalização formal dos observatórios de políticas públicas, tendo em vista que os mesmos se apoiam, em sua atuação, em fluxos formais de documentos, ou seja, documentos legais, técnicos e normativos que orientam e regulam determinada política pública.

Desse modo, a Ciência da Informação, consolida seu papel social a partir da contribuição da gestão de documentos, da informação e do conhecimento que, sem dúvida, são instrumentos imprescindíveis para a consolidação do controle social e institucional de políticas públicas na contemporaneidade.

## **5 CONSTRUINDO POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: RESULTADOS DO OBSERVA ABRIGO**

O Observa Abrigo foi criado em 2023 pelo Instituto Rede Abrigo, organização da sociedade civil sem fins lucrativos, como uma iniciativa oriunda da experiência de um Grupo de Trabalho sobre infância e juventude acolhida, em funcionamento a partir de 2020. Este grupo de trabalho contou com a participação de diversos atores dos poderes executivo, legislativo, judiciário e sociedade civil, tendo sido criado em função de problemas surgidos na execução de serviços de acolhimento de crianças e adolescentes no contexto da pandemia da Covid-19.

A emergência desse observatório de políticas públicas, advém da necessidade de maior incidência nas políticas de acolhimento institucional e de proteção e garantia de direitos da infância e adolescência no Brasil, em

especial, no Estado do Rio de Janeiro. O lançamento do Observa Abrigo foi realizado em audiência pública, na Câmara de Vereadores da Cidade do Rio de Janeiro, em parceria com a Comissão dos Direitos da Criança e do Adolescente e agregou membros de todos os poderes, da sociedade civil organizada e da academia.

O principal objetivo do Observa Abrigo é a consolidação de um *locus* que congregue diferentes saberes e atores na área de defesa de crianças e adolescentes com trajetória de acolhimento institucional para a defesa e garantia de direitos dos acolhidos de forma coletiva e integradora. A Figura 1 ilustra a página inicial do sítio eletrônico do observatório.

**Figura 1: Portal Eletrônico Observa Abrigo**



Fonte imagem: <https://www.observa.redeabrigo.org/> (2023).

No Observa Abrigo, são realizadas quinzenalmente reuniões de um Grupo de Trabalho, no qual são apresentadas problemáticas emergentes da situação do acolhimento de crianças e adolescentes e de um Grupo de Estudos, que busca pesquisar, debater e propor encaminhamentos de possíveis soluções às questões apresentadas.

No âmbito da gestão da informação, o Observa Abrigo atua na coleta, tratamento, análise e disseminação de documentos legais, técnicos e normativos, bem como informações sobre estudos e produção de conhecimento, disponibilizando este material em seu repositório digital, apresentado na Figura 2, com o objetivo de subsidiar o fortalecimento da defesa da infância e juventude acolhida.

**Figura 2: Repositório Digital Observa Abrigo**



Fonte imagem: <https://www.observa.redeabrigo.org/dados> (2023).

O processo metodológico de alimentação do repositório consiste na busca de bases de dados com informações pré-definidas; coleta e sistematização; análise; revisão para correção de *outliers*/erros/omissões; decisão de apresentação; inserção na plataforma; publicização.

O repositório possui como objetivos:

- a) Coletar, sistematizar, analisar e divulgar indicadores sobre o perfil sociodemográfico das crianças e adolescentes e sobre as unidades de acolhimento do Estado do Rio de Janeiro.
- b) Identificar os problemas nas informações existentes e propor soluções de organização e representação da informação.
- c) Subsidiar a implementação de políticas públicas protetivas junto ao poder público, sociedade civil organizada e academia, democratizando o acesso à informação.

Como informado em nossa pesquisa, as principais fontes formais de dados estatísticos produzidos pelo setor público sobre acolhimento de crianças e adolescentes são o SNAA, o Censo SUAS e o MCA. Este último, restrito ao Estado do Rio de Janeiro. Vale ressaltar que, uma das ações do Observa Abrigo é identificar, a partir da análise dos documentos sobre acolhimento institucional de crianças e adolescentes, as divergências quantitativas dos resultados sobre unidades de acolhimento e acolhidos no que se refere a essas fontes.

O Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (SNAA), criado em 2019, unificou o Cadastro Nacional de Adoção (CNA) e o Cadastro Nacional de Crianças Acolhidas (CNCA). Os dados estatísticos são apresentados diariamente em sítio eletrônico próprio, pouco intuitivo, que permite a inserção de filtros, não sendo possível recuperar a série histórica<sup>3</sup>.

O Censo SUAS é uma ferramenta nacional no qual há a coleta de dados a partir de um formulário eletrônico que deve ser preenchido pelos equipamentos da Política de Assistência Social. Os dados são publicizados em sítio eletrônico governamental por meio de planilhas do *excel* que permitem filtragem e seleção dos indicadores<sup>4</sup>.

O MCA é um sistema desenvolvido pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro “destinado a atender todos os órgãos da rede de proteção da criança e do adolescente envolvidos com as medidas de acolhimento, que podem trabalhar integrados *on-line* pela busca do direito à convivência familiar”, com o propósito de “criar um cadastro *on-line* contendo dados dos programas de acolhimento de cada criança ou adolescente acolhido no Estado do Rio de Janeiro”. No que tange à produção de dados estatísticos, há o preenchimento de formulários por diferentes agentes ou operadores da rede protetiva. A divulgação é feita no sítio eletrônico próprio a partir de relatórios que contêm a síntese dos indicadores em nível municipal e estadual<sup>5</sup>.

Em primeiro lugar, pelo recorte temporal da coleta, o Censo SUAS divulga os dados sobre acolhimento anualmente e a coleta é realizada em uma janela de apenas um mês. Por sua vez, o SNAA divulga dados diariamente e não apresenta série histórica, conforme demonstram os documentos analisados. Já o MCA apresenta dois censos por ano, com data de corte em dois únicos dias, sendo um em junho e um em dezembro. Não há, portanto, integração lógica entre todos esses instrumentos, fonte desta pesquisa e insumo das análises do Observa Abrigo.

Com relação à variação temporal, questões relativas à época da coleta são particularmente importantes, pois, podem ocorrer variações sazonais que merecem destaque nesta avaliação. A questão do “período de observação”, quando pensamos em uma janela de coleta maior, como o caso do

Censo SUAS, pode captar variações sazonais distintas.

Além dessas análises apresentadas, o Observa Abrigo também conta com pesquisas subsidiárias do Instituto Rede Abrigo, importante fonte de informações para a consolidação das políticas de acolhimento no Estado do Rio de Janeiro.

Entre 2021 e 2022, o Instituto Rede Abrigo executou a pesquisa Avaliação Longitudinal das Instituições de Acolhimento

(ALIA)<sup>6</sup>, realizada remotamente por conta da pandemia da Covid-19, com a maior parte das unidades de acolhimento do município do Rio de Janeiro, públicas e privadas.

Os resultados foram debatidos e tiveram como fruto a realização de uma Audiência Pública na Câmara de Vereadores da Cidade do Rio de Janeiro, conforme pode ser visto na Figura 3, e repercussão em grandes veículos de comunicação.

**Figura 3: Audiência Pública na Câmara de Vereadores - pesquisa**



Fonte imagem: <http://www.camara.rio/comunicacao/noticias/1172-pesquisa-apresentada-em-audiencia-publica-revela-condicoes-das-unidades-de-acolhimento-da-cidade-do-rio> (2022).

O processo de desenvolvimento da ALIA também levou, a partir das deficiências e problemas sobre as políticas públicas de acolhimento, à criação do Observa Abrigo, bem como a necessidade de complementar dados do SNAA, do Censo SUAS e do MCA.

Esse processo foi imprescindível para a criação do Observa Abrigo, primeiro observatório focado no acolhimento institucional de crianças e adolescentes do Brasil, constituindo-se em um espaço criado pelo Instituto Rede Abrigo com o objetivo de monitorar, analisar e debater o sistema de acolhimento institucional de crianças e

adolescentes do Estado do Rio de Janeiro em todas as suas instâncias para garantir a sua melhoria e os direitos estabelecidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

O repositório digital do Observa Abrigo, além de trazer dados estatísticos de forma integrada, também busca reunir notícias sobre acolhimento e infância e documentos e legislação protetiva, conforme ilustrado pela Figura 4. O desenho do repositório compreende a necessidade de agrupar conhecimentos e informações sobre essa área específica com o objetivo de facilitar o acesso.

Figura 4: Repositório Digital Observa Abrigo - Notícias sobre acolhimento e infância, documentos e legislação protetiva



Fonte imagem: <https://www.observa.redeabrigo.org/not%C3%ADcias> (2023).

Com relação à qualidade dos dados, há problemas relacionados à inserção de unidades de acolhimento no Censo SUAS que não estão previstas no arcabouço técnico-operacional, especialmente a partir da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Brasil, 2014).

Por fim, no que tange ao MCA, há problemas de requalificação dos dados ao longo

das séries históricas apresentadas, o que é feito sem o devido rigor e detalhamento metodológico. A partir do Observa Abrigo, inclusive, identificamos que uma das publicações do MCA, especificamente o 4º Censo, estava publicizado o documento relativo ao 13º Censo. Após reunião com o MPRJ para compreender o problema, o documento correto já foi inserido no sítio eletrônico do MCA.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do presente trabalho, buscamos enfatizar a importância dos observatórios na implementação de políticas públicas em todas as etapas. Esse processo faz parte da construção de políticas de qualidade, erigidas em uma sociedade democrática que compartilha a responsabilidade pela garantia de direitos e proteção de crianças e adolescentes.

Podemos perceber que o Observa Abrigo possui um escopo objetivo, ao tratar de políticas públicas que fazem parte do setor de Assistência Social, mas que tangencia outras áreas, aqui, notadamente tratada pela Ciência

da Informação, a qual, a partir da instrumentalização de seus procedimentos, é capaz de auxiliar de forma intersetorial as demais políticas públicas.

O estudo destaca a contribuição da Ciência da Informação para os observatórios de políticas públicas. A disciplina desempenha um papel fundamental na coleta, organização e disseminação eficaz de informações, o que é essencial para o funcionamento eficiente dessas iniciativas.

Nesse sentido, ressaltamos o papel crucial dos observatórios de políticas públicas,

exemplificado pelo Observa Abrigo, na promoção da transparência e na participação democrática em questões relacionadas ao acolhimento de crianças e adolescentes, demonstra a importância dessas iniciativas como meios eficazes para o controle social e o monitoramento das políticas governamentais.

A opacidade informacional pode dificultar o alcance dos objetivos de proteção da infância e juventude. Enfatizamos a necessidade contínua de melhoria da qualidade das informações relacionadas às políticas de acolhimento, uma vez que dados devem ser confiáveis e transparentes, essenciais para a tomada de decisões e avaliação da formulação, implementação e execução das políticas públicas.

O Observa Abrigo, como exemplo pioneiro, demonstra como um observatório especializado pode ser um catalisador eficaz para melhorar as políticas de acolhimento. Suas ações e estratégias oferecem lições valiosas

para outros estados e regiões que buscam melhorar suas abordagens de acolhimento institucional.

Não obstante, o artigo destaca também que, apesar dos avanços representados pelos observatórios de políticas públicas de um modo geral, ainda existem desafios a serem superados.

A incidência de nosso objeto de estudo, o Observa Abrigo, pode ser vista pelos resultados alcançados na esfera concreta, pela efetivação de mudanças realizadas para além do ambiente informacional digital. Ao pensarmos em que medida a relação entre esse ambiente impalpável está apartada do mundo real, temos, em nosso caso, uma relação de retroalimentação e de renovação contínua na produção de conhecimentos e criação de estratégias de controle social e democrático, em especial, no âmbito das políticas públicas de acolhimento de crianças e adolescentes no Brasil.

## 7 REFERENCIAS

Brasil (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal.

\_\_\_\_\_. (1990). Lei nº 8.069, de 13 de julho. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm).

\_\_\_\_\_. (1991). Lei Federal n.º 8.159, de 8 de janeiro. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados.

\_\_\_\_\_. (2009). Orientações Técnicas: serviços de acolhimento para criança e adolescentes. Brasília: CNDCA. [http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/orientacoes\\_tecnicas\\_final.pdf](http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/orientacoes_tecnicas_final.pdf).

\_\_\_\_\_. (2011). Lei n. 12.527, de 18 de novembro. Lei de Acesso à Informação.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. CONANDA. (2003). Resolução 113 de 19 de abril de 2006. Brasília, 2006.

Bezerra, N. D. M. (2018). Observatórios de políticas públicas: um estudo sobre a mobilização de conhecimentos para a democratização da elaboração e controle das políticas. Doctoral dissertation. Portugal: Universidade de Coimbra.

Cinacchi, Giovanna Bueno (2023). População em situação de rua: avaliação de serviços e ações no Município de Niterói. Doctoral dissertation. Niterói: Universidade Federal Fluminense.

Dye, T. R. (1972). Understanding Public Policy (Englewood Cliffs: PrenticeHall). 1972.

Köptcke, Luciana (2007). O Observatório de Museus e Centros Culturais: uma agenda

de pesquisa para a democracia cultural.  
Rio de Janeiro Fiocruz.  
<http://www.fiocruz.br/omcc/media/artigoUNIRIO.pdf>

Lakatos, Eva Maria & Marconi, Marina de Andrade. (2003). Fundamentos de metodologia científica. São Paulo: Atlas.

Macêdo, D. J., Maricato, J. de M., & Shintaku, M. (2021). Observatórios: reflexões sobre os conceitos e aplicações em Ciência, Tecnologia e Inovação e relações com a Ciência da Informação. Revista Brasileira de Biblioteconomia e Documentação, 17, 1-21.

Schommer, P. C., Nunes, J. T., & Moraes, R. L. (2012). Accountability, controle social e coprodução do bem público: a atuação de vinte observatórios sociais brasileiros voltados à cidadania e à educação fiscal. Publicações da Escola da AGU: Gestão Pública Democrática, 4(18), 229-258.

Schudson, Michael (2010). Political observatories, databases & news in the emerging ecology of public information. Daedalus, 139(2), 100-109.

Valentim, M. L. P. (2004). Gestão da informação e gestão do conhecimento: Especificidades e convergências. Londrina: Infohome. 2004.

## 8 NOTAS

<sup>1</sup> Disponível em:  
<https://www.gov.br/participamaisbrasil/conanda>.

<sup>2</sup> Com relação à questão estatutária na questão etária, há especificidades que ampliam a idade para 21 anos, cujo entendimento se refere a casos relacionados ao cumprimento de medida socioeducativa, ou seja, quando o adolescente comete ato infracional que, de acordo com o Art. 103 do ECA, se trata de conduta descrita como crime ou contravenção penal. Com relação à questão da adoção, que o adotando deve contar com, no máximo, dezoito anos à data do pedido, salvo se já estiver sob a guarda ou tutela dos adotantes, podendo ser estendida a idade. Por sua vez, o documento normativo: “Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes” prevê serviços de acolhimento na modalidade “República” com previsão de atendimento a jovens entre 18 e 21 anos.

<sup>3</sup> Disponível em:  
<https://www.cnj.jus.br/sna/estatisticas.jsp>.

<sup>4</sup> Disponível em:  
<https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>.

<sup>5</sup> Disponível em:  
[https://mca.mp.rj.gov.br/documents/3680314/3699183/MCA\\_Objeto.pdf](https://mca.mp.rj.gov.br/documents/3680314/3699183/MCA_Objeto.pdf).

<sup>6</sup> Disponível em:  
[https://sistemas.rj.def.br/publico/sarova.ashx/Portal/sarova/imagem-dpge/public/arquivos/Pesquisa\\_abrigos\\_2021.pdf](https://sistemas.rj.def.br/publico/sarova.ashx/Portal/sarova/imagem-dpge/public/arquivos/Pesquisa_abrigos_2021.pdf).