

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL
Modalidade a distância**

Márcia Cristina Paiva Vieira Zini

**O PANORAMA DA SITUAÇÃO SOCIAL DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM
ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL NO MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE
PAULA - RS**

Porto Alegre

2015

Márcia Cristina Paiva Vieira Zini

**O PANORAMA DA SITUAÇÃO SOCIAL DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM
ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL NO MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE
PAULA - RS**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal - modalidade a distância da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para a obtenção do título de especialista.

Orientador: Prof. Dr. Pedro de Almeida Costa

Porto Alegre

2015

Márcia Cristina Paiva Vieira Zini

**O PANORAMA DA SITUAÇÃO SOCIAL DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM
ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL NO MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE
PAULA - RS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal – modalidade a distância da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para a obtenção do título de especialista.

Aprovada em 20 de junho de 2015.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Aragon Érico Dasso Júnior

Prof^a. Dr^a. Wendy Beatriz Witt Haddad Carraro

Dedico este trabalho aos meus pais Elio e Hulda, que de forma incansável dedicaram-se aos filhos, privando-se muitas vezes de coisas materiais, porém colocando a educação em primeiro lugar. *“A melhor herança que podemos deixar é o estudo, ninguém vai poder tirar de vocês” (fala dos meus pais).*

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais Elio e Hulda pela educação, amor incondicional que auxiliaram a formar meu caráter e a visão de mundo. Meus irmãos Mirian, Micheli e Sandro que sempre me apoiaram e incentivaram.

A minha filha Eduarda que és minha melhor obra, pela compreensão e apoio nesta nova batalha, pois muitas vezes estive ausente para estudar, e mesmo assim encontrava-se a meu lado incentivando a continuar. Esta vitória e nova caminhada dedico para ti minha filha, minha vida.

Ao Wilson, meu companheiro de todas as horas pelo suporte afetivo, emocional, estrutural e incentivo para finalizar este trabalho.

Aos amigos que estiveram ao meu lado, minha gratidão e respeito.

A direção da Casa de Passagem Santo Antônio e seus funcionários que auxiliaram neste processo de construção estando sempre de portas abertas e disponíveis para fornecer dados, documentos.

Um agradecimento muito especial ao Orientador Dr. Pedro Almeida e a Tutora Ana que de forma dedicada, incentivadora, transmitindo certa tranquilidade diante de nossas angústias e com orientações precisas, foram o eixo central para conclusão deste projeto, deste trabalho.

CRIANÇAS DO MUNDO

“Hoje, no mundo, existem muitas crianças que passam necessidades e medos.

Crianças com medo de serem largadas pelos cantos do mundo.

Crianças que moram em abrigos e orfanatos esperando, durante muito tempo, por adoção.

Crianças que sofrem pelo abandono ou pela perda de seus familiares.

Essas crianças que já não têm medo de bicho-papão, mas de coisas piores...

Hoje, muitas dessas crianças param de estudar para fazer qualquer coisa para garantir comida na mesa.

Muitas crianças se vendem e os pais fingem que nem sabem.

Crianças que usam drogas para tentar esquecer suas mágoas, mas mesmo assim não conseguem.

Crianças que não são aceitas na sociedade porque são discriminadas porque têm AIDS, que seus pais nem ligam pra elas, simplesmente as jogam no mundo.

O pior de tudo é que essas crianças são desvalorizadas pela sociedade, essas pessoas que não sabem o que é sofrimento.

Eu moro num abrigo e sei bem o que é isso, e o que mais quero é ter um MUNDO melhor, mais humano... Para TODOS.”

(E.S teve texto selecionado e publicado no livro Crianças do Rio Grande Escrevendo Histórias, 2008).

RESUMO

O objetivo deste trabalho é apresentar o perfil das famílias de crianças e adolescentes em medida protetiva de acolhimento institucional no município de São Francisco de Paula-RS, no período de 2013-2014, devido ao significativo aumento do ingresso no serviço de alta complexidade. Expõe a história da construção do serviço de abrigo no município, apresenta aspectos da estrutura de assistência social, a dificuldade de acesso das famílias na rede de proteção, principais motivos de acolhimento institucional e desejo de reintegração familiar. Essa pesquisa evidenciou que o motivo de maior incidência da aplicação de medida protetiva de abrigo, refere-se direta ou indireta à pobreza. Adotou-se o estudo de caso, identificando as famílias que mantinham contato de maneira mais regular com a criança e ou adolescente, independente das configurações familiares apresentadas pelos sujeitos na convivência comum, seja por laços consanguíneos, afetividade, solidariedade ou necessidade. Foram elaboradas sugestões para efetiva implantação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS e a consequente redução da aplicação de medida protetiva de acolhimento institucional, ao menos quando identificada situação de risco social.

Palavras-chave: Acolhimento Institucional. Criança. Adolescente. Família. Proteção Social.

ABSTRACT

The objective of this paper is to present the profile of families of children and adolescents in protective measure of residential care in São Francisco de Paula-RS, from 2013-2014, due to the significant increase in the entry into service of high complexity. It exposes the history of the construction of the shelter service in the city, it presents aspects of social assistance structure, the lack of access for households in the safety net, the main reasons of residential care and desire for family reintegration. This research showed that the reason for higher incidence of applying protective measure under refers directly or indirectly to poverty .It was adopted the case study, identifying families kept in touch more regularly with the child or adolescent and regardless of family configurations presented by subjects in the common living, either by consanguineous ties, affection, solidarity or necessity. Suggestions were prepared for effective implementation of Unified Social Assistance System - SUAS and the consequent reduction of the application of protective measures of residential care, at least when the situation of risk social will be identified.

Keywords: Residential Care. Child. Adolescents. Family. Social Protection.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01 – Ciclo virtuoso que vai se completando.....	20
Figura 02 - Articulação entre os serviços.....	52
Mapa 01 - Mapa do estado do Rio Grande do Sul com localização do município de São Francisco de Paula.....	36
Mapa 02 – Divisão territorial do município em distritos.....	36
Mapa 03 – Divisão territorial da sede em bairros.....	37
Gráfico 01 – Grau de escolaridade dos funcionários.....	44
Gráfico 02 – Gênero.....	45
Gráfico 03 – Criança(s)/adolescente(s) abrigados.....	47
Gráfico 04 – Amostragem por sede e interior.....	49
Gráfico 05 - Motivo dos acolhimentos institucionais.....	50
Gráfico 06 – Visitas da família à criança/adolescente no abrigo.....	50
Gráfico 07 – Escolaridade chefe de famílias.....	57

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Classificação dos Municípios conforme SUAS.....	38
Tabela 2 – Recursos Humanos do Abrigo.....	43
Tabela 3 – Renda familiar proveniente de programas sociais.....	53
Tabela 4 – Situação Habitacional das famílias das crianças e adolescentes em acolhimento institucional em SFP.....	55
Quadro 1 – Síntese dos serviços, programas e ações vinculados à política municipal de assistência social ofertados aos usuários.....	38

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APROMIN – Associação de Proteção à Maternidade e à Infância
BPC – Benefício de Prestação Continuada
CADÚNICO – Cadastro Único para Programas Sociais
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social
COMDICA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente
CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social
CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social
DPSE – Departamento de Proteção Social Especial
ECA – Estatuto da Criança e Adolescente
FEBEM – Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor
FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDF – Índice de Desenvolvimento da Família
IEE – Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica
IETS – Instituto de Estudos do Trabalho e da Sociedade
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MP – Ministério Público
MS – Ministério da Saúde
NOB/SUAS – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
NOB-RH/SUAS – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social
ONG – Organização Não Governamental
PAEFI – Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PBF – Programa Bolsa Família
PLHIS – Plano Local de Habitação e Interesse Social
PMAS – Plano Municipal de Assistência Social
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNAS – Plano Nacional de Assistência Social

PNCFC – Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito das Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária

SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

SCFV – Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos

SGD – Sistema de Garantia de Direitos

SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social

SUAS – Sistema Único da Assistência Social

UBS – Unidade Básica de Saúde da Família

UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 MARCO CONCEITUAL	18
1.1 ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL.....	21
1.1.2 Proteção especial de alta complexidade	25
1.2 FAMÍLIA: PROTEÇÃO SOCIAL?	29
2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	32
3 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	35
3.1 SÃO FRANCISCO DE PAULA – ASPECTOS ESTRUTURAIS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO	35
3.2 SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL – CASA DE PASSAGEM SANTO ANTÔNIO.....	39
3.2.1 Histórico	40
3.2.2 Crianças e adolescentes em medida de proteção de acolhimento institucional	45
3.3. FAMÍLIAS DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES EM ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL: QUEM SÃO?.....	52
CONSIDERAÇÕES FINAIS	58
REFERÊNCIAS	63

INTRODUÇÃO

O Estado através da legislação brasileira reconhece e preconiza que a família é estrutura vital, espaço adequado e privilegiado para desenvolvimento integral dos indivíduos. Através da Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, reconhece que todos os indivíduos são iguais perante a lei, sem diferença de qualquer natureza, tendo garantia do direito à vida, liberdade, à igualdade, à segurança, entre outros. Reafirma os direitos fundamentais e sociais a toda população, surgindo de demandas da sociedade civil; traz em seu Título II, Dos Direitos e Garantias Fundamentais, especificando direitos individuais e coletivos, direitos sociais, direitos de nacionalidade, direitos políticos e direitos relacionados à existência, organização e a participação em partidos políticos.

Contudo, a história nos mostra que crianças, adolescentes e famílias encontraram e ainda encontram dificuldades para proteger, educar, manter seus filhos, sendo traduzidas pelo Estado como incapacidade da família em provê-los e/ou orientá-los. Com esta prática e ideologia, o Estado, implantou políticas paternalistas, voltadas ao controle e a contenção social, direcionadas a população mais pobre.

Essa desqualificação das famílias, consideradas desestruturadas, pobres e negras, incapazes de proteger e cuidar dos seus filhos originou sustentação ideológica à prática recorrente de suspensão provisória e/ou perda do poder familiar.

O sistema de proteção e assistência, caracterizado principalmente no século passado, permitia que qualquer criança ou adolescente, imbuídos na condição de pobreza, eram encaminhados para instituições que os salvariam, ou seja, a prática da internação emergia como uma medida para “proteger” a sociedade da presença inconveniente de crianças e adolescentes socialmente marginalizados. As mães na esperança de “salvarem” seus filhos procuravam auxílio na antiga e estigmática Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor – FEBEM; concomitantemente, buscavam auxílio, material e em espécie, tornando-se “clientes” da Assistência Social, até poucas décadas atrás.

A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e Adolescente – ECA estabelecem à criança e ao adolescente condição de sujeitos de direitos, sendo prioridade absoluta para o efetivo desenvolvimento do país. Nesta perspectiva, o

ECA é considerado como a maior novidade nas políticas sociais brasileiras, vindo de encontro as necessidades históricas apresentadas anteriormente e, como um instrumento adequado no enfrentamento na inserção das pessoas no mercado de trabalho, erradicação das desigualdades sociais e elevação dos níveis dos direitos humanos e democráticos.

O ECA traz a universalização do atendimento a crianças e adolescentes, contrapondo e divergindo do olhar que o Código de Menores dirigia a uma parte da infância ; ou seja, às crianças que se encontravam em “situação irregular”: crianças pobres e menores abandonados. Desta forma, o ECA destina-se a proteção integral de toda criança e adolescente e compromete a família, Estado e sociedade a protegê-las.

Registra-se que se trata de mudança de olhar e do fazer, das políticas públicas, que somados com a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS provoca rupturas em relação às concepções e práticas assistencialistas e institucionalizantes. A criança e o adolescente têm direito a uma família, preservando vínculos afetivos e devem ser protegidos pelo Estado e pela sociedade.

Todavia com a ruptura desses vínculos, o Estado é responsável em proporcionar a proteção das crianças e adolescentes através do acolhimento institucional, que é considerado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Art.101), como: “medida de proteção, provisória e excepcional, utilizável como forma de transição para posterior colocação das crianças e adolescentes em família substituta, não implicando privação de liberdade”.

Segundo este conceito, o acolhimento institucional deve ocorrer somente quando esgotadas todas as possibilidades para manutenção da criança e/ou adolescente na família de origem, extensa ou comunitária. Todavia a história brasileira aponta dados contrários aos previstos no ECA, em virtude de situações de pobreza, vulnerabilidade e risco social, a resposta trivial, seria o afastamento da criança e do adolescente do convívio familiar. Com a promulgação do ECA e, com alteração do Art. 101, §3º, incluído pela Lei 12.010/2009, o acolhimento institucional ocorrerá mediante Guia de Acolhimento expedida pelo Poder Judiciário.

Diante de indagações referentes ao crescente aumento de acolhimentos institucionais de crianças e adolescentes no município de São Francisco de Paula – RS, no período de dezembro de 2013 a novembro de 2014, destacando grupo de irmãos, nasceu esta pesquisa. Constatamos, através de registro no Censo Suas

2012 – Acolhimento Municipal, que dez pessoas estavam acolhidas na Casa de Passagem Santo Antônio. Posteriormente o Censo Suas 2013 apresenta uma baixa para sete usuários e, no ano de 2014 ocorre uma oscilação para vinte acolhimentos institucionais. Em meados de 2013, identifica-se no Município de São Francisco de Paula que a demanda de acolhimento institucional foi intensa frente ao crescente avanço de violação de direitos às crianças e aos adolescentes, uso de drogas pelos pais ou responsáveis e negligência familiar, motivos preponderantes de acolhimento institucional.

Visando o aprimorando o Sistema Único de Assistência Social – SUAS para monitoramento e avaliação dos serviços, por meio de um formulário eletrônico preenchido pelas Secretarias Municipais, o Censo SUAS é realizado por meio de uma ação integrada entre a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), sendo regulamentado pelo Decreto nº 7.334, de 19 de outubro de 2010.

O abrigo, segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente, integra a rede de proteção especial e deve ser considerado uma medida excepcional e provisória; o que impõem a necessidade de um trabalho efetivo e ágil. Assim, o trabalho realizado na Casa de Passagem Santo Antônio possui três pressupostos básicos:

- A criança e o adolescente como prioridade absoluta;
- Suas condições especiais de desenvolvimento; e
- O ambiente familiar como o local mais adequado para seu convívio.

Deverão ser consideradas as condições que levaram ao acolhimento institucional e o histórico da família para estabelecer as medidas a serem aplicadas à vida de cada criança e adolescente.

O impacto do abandono ou do afastamento de convívio familiar pode ser minimizado se as condições de atendimento no serviço de acolhimento propiciar experiências reparadoras à criança e ao adolescente e a retomada do convívio familiar. Dessa forma, tais serviços não devem ser vistos como nocivos ou prejudiciais ao desenvolvimento da criança e do adolescente, devendo-se reconhecer a importância dos mesmos, de forma a evitar, inclusive a construção ou reforço de uma autoimagem negativa ou de piedade da criança e adolescente atendidos, por estarem sob medidas protetivas.

Considerando o pressuposto de que o serviço de acolhimento institucional deve ter aspecto semelhante ao de uma residência e estar inserido na comunidade,

oferecendo ambiente acolhedor, proporcionando às crianças e adolescentes constância e estabilidade na prestação de cuidados, vinculação com o educador e previsibilidade da organização da rotina, necessita de uma coordenação eficiente, efetiva e eficaz.

Concomitantemente, com falta/inexistência de dados sobre a realidade do Município de São Francisco de Paula, em relação às famílias de crianças e adolescentes sob medida de Proteção de Acolhimento Institucional, reproduzem o estereótipo promulgado pelo Estado e sociedade como desqualificadas para garantir os direitos fundamentais a seus filhos. Esta pauta apresenta complexidade, pois a família real é muito diferente da família idealizada pela sociedade, necessitando assegurar um olhar sobre os diferentes arranjos familiares sem rotulação. Segundo Miotto (1997, p. 117), “é importante pontuar que a capacidade de cuidado e proteção dos grupos familiares depende diretamente da qualidade de vida que eles têm no contexto social nos quais estão inseridos.”

Na realidade de São Francisco de Paula encontramos famílias frágeis nas relações entre seus membros, com vínculos afetivos enfraquecidos e/ou inexistentes, dificuldades de exercer seu papel dentro do núcleo familiar, a incapacidade e a falta de autoridade e insegurança na educação dos filhos e baixa autoestima.

Constitui-se necessário, portanto, a intervenção contínua de um trabalho multiprofissional, que realize um acompanhamento sistemático em relação à família, visando viabilizar relações mais sadias entre pais e filhos, garantia de uma renda mínima que possa contribuir de forma a resgatar a cidadania e auxiliar no processo de inclusão, utilizando a medida de proteção de acolhimento institucional como uma instância de intervenção.

Registramos que a criação da Secretaria Municipal do Trabalho, Habitação e Assistência Social no município foi um grande avanço na comunidade de São Francisco de Paula. Entretanto, são de suma importância a efetivação, assimilação, compreensão e reestruturação da Política Pública de Assistência Social na direção do SUAS. Com a presente pesquisa, vislumbra-se a possibilidade de uma contribuição com estas necessárias ações na área de Assistência Social, bem como apresentar um panorama da situação de crianças e adolescentes em situação de risco, que estão sob medida protetiva de acolhimento institucional do município de São Francisco de Paula.

Além disto, a pesquisa foi idealizada para responder indagações sobre a crescente aplicação de medida protetiva de acolhimento inconstitucional, impactos do acolhimento, descrição do perfil sócio econômico e acesso à rede de proteção pelas famílias analisadas. Para isto, a pesquisadora utilizou registros nos prontuários da instituição, dados do CADÚNICO, Censo SUAS 2012-2013-2014, leitura e estudos sobre o tema.

A partir desta perspectiva, quer dar voz as famílias das crianças e adolescentes em acolhimento institucional do município de São Francisco de Paula, contribuindo à efetivação, assimilação, compreensão e reestruturação da Política Pública de Assistência Social na direção do SUAS. Segundo Marin (1993 *apud* IEE, 1993, p. 3), "O abrigo... tem que ter um programa, não é simplesmente um corredor de espera. O tempo pode ser curto, mais dois ou três meses na vida da criança é muito..."

Denota-se que, esta discussão, pesquisa não possui seu término aqui, sendo necessária a permanente revisão literária, estudos sobre reordenamento das instituições de acolhimento institucional, assim como sinalização de alternativas que visem diminuição das violações dos direitos socioassistenciais, seus agravamentos ou reincidência; redução de pessoas em situação de abandono; construção da autonomia; indivíduos e famílias incluídas em serviços e com acesso a oportunidades e rompimento do ciclo da violência doméstica e familiar.

1 MARCO CONCEITUAL

O modelo de Estado do Bem Estar-Social adotado aproximadamente entre os anos de 1945-1970, com embasamento na ampla participação do Estado no suporte do desenvolvimento econômico e social, na defesa externa à proteção do país e na segurança pública, já não respondia às demandas da população.

Emergia a necessidade de ações sociais na redução da pobreza e das desigualdades sociais, o novo Estado necessita implantar políticas públicas, visando à proteção social, desta forma intensificam-se as responsabilidades do Estado.

A história registra que o Brasil em seus primeiros 40 anos do processo de industrialização e modernização garantia direitos básicos de proteção social, tais como, saúde e previdência social, para poucos trabalhadores. A forma como esses direitos foram adquiridos, ou seja, com a inserção no mercado de trabalho de indivíduos determinou o parâmetro das desigualdades sociais.

Segundo Santos (2009, p.18), “a desigualdade refere-se ao conjunto de uma população em sua totalidade”, diferente do conceito de pobreza, a qual afeta os indivíduos, ou melhor, os membros de uma população.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2013, através do Índice Gini¹, que varia de 0 a 1, piorou de 0,496 em 2012 para 0,498 em 2013. O primeiro aumento desde 2001, apontando que após anos de queda lenta, mas contínua, os índices de desigualdade no Brasil estacionaram, no último triênio, todavia em 2013 apresentaram uma piora significativa.

Rocha (2014), economista e pesquisadora do Instituto de Estudos do Trabalho e da Sociedade – IETS, esclarece que o agravamento da desigualdade ocorreu sob conjunturas diferentes, enfocando os anos de forte crescimento do "milagre econômico", na década de 70, bem como, os anos 1980, um período de inflação alta e baixo crescimento.

Neste cenário surgem os movimentos sociais contra o regime militar, trazendo um conjunto de demandas reivindicatórias da sociedade organizada, como, nova configuração do sistema público de proteção social, baseado na universalização,

¹ O índice Gini é utilizado no mundo todo para medir a desigualdade e aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos (CARNEIRO, 2014).

democratização e descentralização das políticas sociais. Um marco histórico foi à campanha pelas “Diretas Já”.

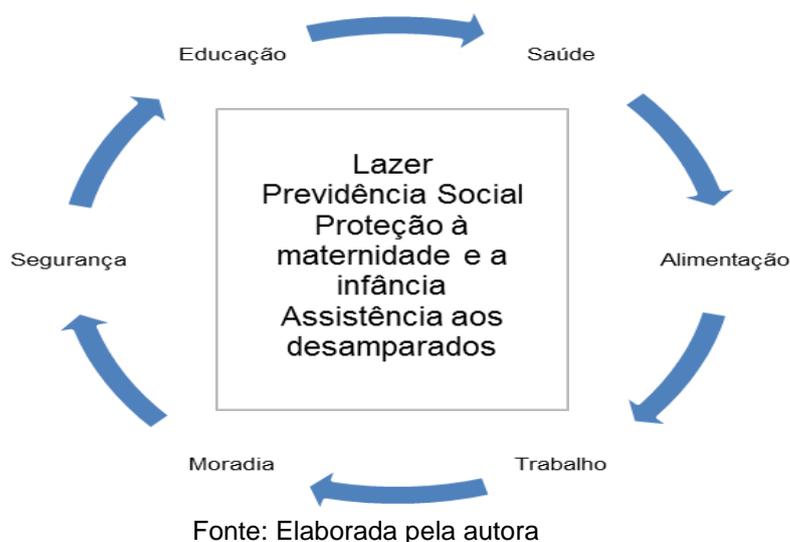
A promulgação da Carta Magna, a Constituição Federal de 1988, vem garantir amplos direitos sociais a toda população, vindo de encontro às demandas da sociedade civil. Traz em seu Título II, dos Direitos e Garantias Fundamentais, subdivididos em cinco capítulos: direitos individuais e coletivos, direitos sociais, direitos de nacionalidade, direitos políticos e direitos relacionados à existência, organização e a participação em partidos políticos.

A Constituição Federal em seu Art. 5º refere à ligação entre o conceito de pessoa humana e à sua personalidade, sendo que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]” (BRASIL, 1988).

Os Direitos Fundamentais são inerentes a qualquer pessoa, respeitando à sua dignidade, com proteção ao poder estatal e a garantia das condições mínimas de vida e desenvolvimento do ser humano. Entre suas principais características destacamos a historicidade, imprescritibilidade, irrenunciabilidade, inviolabilidade e universalidade.

Em seu artigo 6º, a Constituição Federal, atribui aos direitos sociais a educação, a saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, a segurança, a previdência social, à proteção a maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, onde o Estado Social de Direito visa à melhoria das condições de vida dos menos favorecidos, concretizando desta forma, a igualdade social (BRASIL, 1988).

Figura 1: Ciclo virtuoso que vai se completando



A Figura 1 retrata o ciclo dinâmico dos direitos sociais, onde gera mais prosperidade de forma ampla ao indivíduo, assim como, a sociedade. O indivíduo tendo garantia de acesso à educação, sendo a base, o pilar da sociedade, é o início de mobilidade aos demais direitos, como saúde, alimentação, trabalho, moradia e segurança. Por outro lado, quando o indivíduo não conseguir acessar seus direitos básicos é necessário uma assistência aos desamparados, através de políticas de assistência social. Um dos objetivos da República Federativa do Brasil é reduzir as desigualdades sociais.

Desta forma, a pessoa que desfruta dos direitos sociais, assegurado pelo Estado, com renda adequada que lhe permita uma qualidade de vida digna, desfrutando da condição de cidadão.

Segundo Marshall² (1967 *apud* SANTOS, 2009, p. 24), “a cidadania implica um sentimento de pertencimento e lealdade a uma civilização, que se constitui em patrimônio comum de uma dada coletividade.”

Outro marco histórico, através da Constituição Federal de 1988 e da LOAS, reconhece a assistência social como política de responsabilidade do Estado e direito do cidadão, visando ação estratégica no combate para a constituição da cidadania das classes subalternas; tentando romper com conceito de trabalho voluntário e eventual, e estabelecendo relação de clientela com o indivíduo.

² MARSHALL, Thomas Humprey. Cidadania, Classe Social e Status. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

1.1 ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

A Assistência Social no Brasil, desde os primórdios do Brasil colônia, caracteriza-se por um caráter filantrópico e de caridade com forte influência da Igreja e do trabalho das damas da sociedade/caridade, objetivando captação e distribuição de “esmolos”. O trabalho possuía um viés de tutela aos assistidos, numa perspectiva de higiene e saúde, confundindo-se com assistência à saúde.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, garantiu à Assistência Social a concepção de Política Pública, direito do cidadão e dever do Estado, rompendo com o assistencialismo. Em seu Art.194, Cap.II, a Seguridade Social “[...] compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, a previdência e a assistência social” (BRASIL, 1988).

Diante deste contexto, a Assistência Social passa a constituir o tripé da Seguridade Social, junto com a Saúde e Previdência Social, assumindo instância de Política de Proteção Social.

A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das seguintes contribuições sociais. (BRASIL, 1988, art. 195).

Desta forma, a Assistência Social é uma política não contributiva, que visa garantir o atendimento às necessidades básicas dos segmentos populacionais que vivenciam situação de risco e/ou vulnerabilidade social. É, portanto, direito do cidadão e dever do estado, assim como a educação, a saúde e o trabalho. Deve ser realizada através de um conjunto de ações, executadas tanto pelo poder público como pela sociedade civil para garantir que todos os cidadãos não vivam abaixo da linha da pobreza.

Com esta nova concepção de Assistência Social brasileira, através da Constituição Federal de 1988, sua inclusão no âmbito da Seguridade Social e regulamentada pela LOAS em dezembro de 1993, como política social pública, a assistência estabelece um novo campo: a universalização dos direitos e da responsabilidade estatal.

A partir deste momento, a nova concepção de Assistência Social ultrapassa a prática clientelista e excludente, pois gerou mudanças profundas fundamentadas na democracia e na inclusão social, percebendo o indivíduo como cidadão e reconhecendo seu direito de cidadania.

A LOAS constitui-se num instrumento que transformou a assistência social em política pública. Sua função é de assegurar e regulamentar o que está previsto no art. 203 e 204 da Constituição Federal de 1988, organizando a Assistência Social na forma de um sistema descentralizado e participativo. Para efetivar o processo de descentralização da assistência social, os gestores municipais devem cumprir o Art. 30 da LOAS (1993), onde prevê que:

É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta Lei, a efetiva instituição e funcionamento de: I - Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil; II – Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social; III – Plano de Assistência Social (BRASIL, 1993).

O processo de aprovação da Política Nacional de Assistência Social foi um percurso longo, porém que envolveu um importante debate nacional e que colocou na pauta os legítimos princípios e as diretrizes da Constituição Federal de 1988 e da LOAS, assim como anseios e acúmulos da área (BRASIL, 2004).

Com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS em janeiro de 2004, acelerou e fortaleceu a LOAS/93, deu-se início a suspensão da Certidão Negativa de Débito liberando recursos aos municípios e aprovando a Política Nacional de Assistência Social – PNAS.

Concomitantemente com a aprovação da PNAS, pelo Conselho Nacional de Assistência Social em setembro de 2004, a Política de Assistência Social passa por um processo de reconstrução, apresentando um novo modelo de Gestão para o enfrentamento do desafio da inclusão social – o **Sistema Único de Assistência Social – SUAS**.

Patrus Ananias de Sousa, Márcia Helena Carvalho Lopes e Márcia Maria Biondi Pinheiro analisam que “A Política Nacional de Assistência Social ora aprovada expressa exatamente a materialidade do conteúdo da Assistência Social como um pilar do Sistema de Proteção Social Brasileiro no âmbito da Seguridade Social” (PNAS, 2006, p. 12).

A PNAS de 2004 afirma que a proteção social deve afiançar segurança de: sobrevivência (de rendimento; de autonomia); acolhida e convívio ou de vivência

familiar. Conforme Sposati (2009, p. 21), política de proteção social “é uma política estabelecida para preservação, segurança e respeito à dignidade de todos os cidadãos”.

Através do Decreto Presidencial N° 5074, de 11 de maio 2004, o SUAS é o instrumento de regulação das ações socioassistenciais no território nacional, materializando o conteúdo da LOAS, definindo e organizando a Assistência Social com base em critérios de territorialidade, capacidade de desempenho e grau de complexidade dos serviços. Pressupõe cofinanciamento das ações pelas três esferas de governo, gestão compartilhada e definição clara de competência entre a União, Estado e Município.

A importância do SUAS encontra-se justamente em não só traduzir-se em um novo modelo de gestão, mas estabelecer-se como um projeto que busca e materializa o direito social e a ruptura com a esfera do “não direito”, papel ao qual a assistência social havia sido relegada por anos (BRASIL, 2007, p. 14).

O SUAS possui como conceitos e base de organização a Matricialidade sócio-familiar, a descentralização político-administrativa e Territorialização; novas bases para relação entre Estado e Sociedade Civil; financiamento pelas três esferas de governo, com divisão de responsabilidades; controle social; política de recursos humanos; informação, monitoramento e avaliação. A territorialização refere-se a:

[...] à centralidade do território como fator determinante para a compreensão das situações de vulnerabilidade e risco social, bem como para seu enfrentamento. A adoção da perspectiva da territorialização materializa-se a partir da descentralização da política de assistência social e consequente oferta dos serviços socioassistenciais em locais próximos aos seus usuários (BRASIL, 2010, p. 44).

A gestão de assistência social com foco na família, portanto no princípio da matricialidade, embasado no PNAS, define família como “o conjunto de pessoas unidas por laços consanguíneos, afetivos e/ou de solidariedade, cuja sobrevivência e reprodução social pressupõem obrigações recíprocas e o compartilhamento de renda e/ou dependência econômica” (BRASIL, 2010, p. 45).

Segundo Carvalho (2006, p. 124), “a proteção social, para esta política, é compreendida como alcance de mínimos sociais que assegurem sentido de pertença e inclusão social.” Desta forma, o SUAS estabelece dois níveis de proteção social:

1. Ações de proteção básica - de caráter preventivo, tem por objetivos prevenir situações de risco através do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, assim como o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Seu

público alvo são famílias e indivíduos que vivem em vulnerabilidade social, pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e fragilização de vínculos afetivos relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras).

2. Ações de proteção especial - quando ocorre violação de direitos; tem por objetivo proteger de situações de risco às famílias e indivíduos cujos direitos tenham sido violados e, ou, que já tenha ocorrido rompimento dos laços familiares e comunitários. Destina-se a usuários da assistência social, tais como, população que vive em condição de risco pessoal ou social decorrente da ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, dentre outras. Podem ser:

- **Média Complexidade:** direitos violados, mas vínculos familiares e comunitários não rompidos. Esta proteção se materializa através do Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS;

- **Alta Complexidade:** sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário.

A Assistência Social desenvolve ações próprias e em articulação com as demais políticas socioeconômicas setoriais visando à prevenção, a promoção e a inserção da população que na maioria das vezes se encontram em exclusão social, redução dos direitos sociais, violência, falta de perspectiva de trabalho, ou seja, a assistência deverá estar presente a quem dela necessitar, indo além da ação eventual, filantrópica e solidária, mas reconhecendo o direito de cidadania. Ela deve estar articulada com as Políticas da Educação e Saúde, entre outras, a fim de prestar atendimento com mais qualidade a demanda que se apresenta.

Em todo este contexto, vem para contribuir com a consolidação do SUAS a implantação da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, através da Resolução do CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009, visando estabelecer uma matriz padronizada de serviços, definindo o que é de competência da assistência social, quais seus serviços e o que deve ter caráter continuado e possibilitando a definição da qualidade dos serviços.

O SUAS ainda possui desafios, sendo necessário que todas as ações, programas e projetos que envolvam a prestação de assistência social à população, mesmo que estejam sendo realizadas por outras secretarias, estejam em

permanente diálogo com o órgão gestor da assistência social, que deve ser um núcleo coordenador da política de assistência social no município/estado, evitando assim, o paralelismo de ações e construindo um processo integrado de prestação de assistência social, ou seja, estabelecendo-se assim, realmente, uma política pública de assistência social no município, integrando as ações entre as diferentes secretarias, os conselhos de políticas públicas e as organizações da sociedade civil.

1.1.2 Proteção especial de alta complexidade

No âmbito de concepção da Assistência Social, proteção social tem por direção o desenvolvimento integral humano e social e garantia de seus direitos de cidadania, serviços, programas, projetos e benefícios através da articulação com as demais políticas sociais com sua efetivação na construção de um sistema público.

O SUAS nos traz uma clareza nos paradigmas de assistência social, sendo que cada modalidade apresenta em sua natureza e complexidade diversidade de necessidades, exigindo desta forma respostas públicas diferenciadas. Concomitantemente é acompanhada de uma nova concepção de serviços:

A redefinição de serviços socioassistenciais busca romper com a organização a partir dos segmentos sociais a serem atendidos (criança, adolescente, pessoas com deficiência, idosos) para estruturá-los em redes de proteção social capazes de assegurar um amplo conjunto de segurança sociais (BRASIL, 2008, p. 48).

O SUAS organiza os serviços socioassistenciais, tendo em vista as seguintes referências: vigilância social, proteção social e defesa social e institucional:

Proteção Social:

- segurança de sobrevivência ou de rendimento e de autonomia: através de benefícios continuados e eventuais que assegurem: proteção social básica a idosos e pessoas com deficiência sem fonte de renda e sustento; pessoas e famílias vítimas de calamidades e emergências; situações de forte fragilidade pessoal e familiar, em especial às mulheres chefe de famílias e seus filhos.
- segurança de convívio ou vivência familiar: através de ações, cuidados e serviços que restabeleçam vínculos pessoais, familiares, de vizinhança, de segmento social, mediante a oferta de experiências socioeducativas, lúdicas, socioculturais, desenvolvidas em rede de núcleos socioeducativos e de convivência para os diversos ciclos de vida, suas características e necessidades.
- segurança de acolhida: através de ações, cuidados, serviços e projetos operados em rede com unidade de porta de entrada destinada a proteger e recuperar as situações de abandono e isolamento de crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos, restaurando sua autonomia,

capacidade de convívio e protagonismo mediante a oferta de condições materiais de abrigo, repouso, alimentação, higienização, vestuário e aquisições pessoais desenvolvidas através de acesso às ações socioeducativas (BRASIL, 2005, p. 40).

Destacamos a relação efetiva entre pobreza e acesso a serviços públicos, onde além de problemas estruturais e socioeconômicos enfrentados pelas famílias, seus problemas aumentam no momento em que encontram um serviço público precário e/ou inexistente, distanciando o acesso a rede de proteção social pública que viabilizem o acesso a serviços básicos.

Segundo a LOAS, Art. 23, “as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidas nessa lei” (BRASIL, 1993). Ressaltamos a importância de serviços socioassistenciais com ações continuadas e por tempo indeterminado, dirigida a situações identificadas e monitoradas nos territórios de abrangência da população demandante; os serviços de assistência social não podem gozar férias.

Neste enfoque, Proteção Social Especial de Alta complexidade, no serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes prevê assistência integral (moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido) a família e indivíduos que se encontram sem referência e/ou sob ameaça, necessitando a sua retirada do núcleo familiar ou comunitário. (BRASIL, 2004).

Os serviços de acolhimento institucional que compõem o SUAS, de origem público-estatal ou não estatal, devem nortear-se pelo ECA, Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, Política Nacional de Assistência Social, Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS e Norma Operacional Básica do SUAS.

Com a reestruturação dos serviços de acolhimento institucional pressupõem-se a garantia de um serviço qualificado e num período de tempo não prolongado, evitando repercussões negativas sobre o desenvolvimento da criança e adolescentes, afastadas do convívio familiar. Desta forma, a necessidade do afastamento familiar, bem como o impacto do abandono, podem ser minimizadas diante de um serviço que apresente condições de propiciarem experiências reparadoras.

Grupos de crianças e adolescentes com vínculo de parentesco – irmãos, primos, etc., devem ser atendidos na mesma unidade. O acolhimento será

feito até que seja possível o retorno à família de origem (nuclear ou extensa) ou colocação em família substituta (BRASIL, 2009, p. 32).

O Estatuto da Criança e Adolescente preconiza que o encaminhamento deste segmento ao serviço de acolhimento institucional deve ocorrer somente quando esgotados todos os recursos para sua manutenção na família de origem ou extensa, todavia a pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), referente ao Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes, Silva (2004) aponta uma desconexão entre a legislação e a realidade dos serviços de acolhimento, onde a pobreza familiar é responsável pelo ingresso de mais da metade (52%) das crianças e adolescentes nos abrigos e 24,1% exclusivamente em função da situação de pobreza.

Fato em contramão ao ECA, pois a falta de recursos materiais, isolado, não caracteriza motivo suficiente para afastar a criança ou adolescente do convívio familiar, encaminhá-los para serviços de acolhimento institucional, ao contrário a família deve ser integrada em programas oficiais e demais medidas previstas no Art. 101 do ECA.

Art. 101. Verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 98, a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas:

- I - encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade;
- II - orientação, apoio e acompanhamento temporários;
- III - matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental;
- IV - inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente;
- V - requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial;
- VI - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos (BRASIL, 1990).

Antes de considerar a hipótese do afastamento do convívio familiar “é necessário assegurar à família, o acesso à rede de serviços públicos que possam potencializar as condições de oferecer à criança ou adolescente um ambiente seguro de convivência” (BRASIL, 2012, p. 23).

Segundo Gueiros e Oliveira (2005, p.126), “ainda estamos longe de romper com a solução institucional, buscando alternativas que sejam mais abrangentes, universalistas e inclusivas”. Todavia, a inserção na rede de atendimento que a família não conseguiu viabilizar e que se tornaria primordial à preservação da convivência com seus filhos vai se efetivar com o acolhimento institucional.

O espaço institucional transforma-se no local que abrange as situações resultantes das faltas e das omissões originadas por muitos, mas que em geral acabam sendo centralizadas na família. O afastamento da convivência familiar como estratégia de proteção à infância e à juventude constitui-se a forma mais rápida e fácil, porém tende a distanciar-se do enfrentamento do problema central, que é a acentuada desigualdade social.

A Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais aponta como impacto esperado no serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes:

- Redução das violações dos direitos socioassistenciais, seu agravamento ou reincidência;
- Redução da presença de pessoas em situação de rua e abandono;
- Indivíduos e famílias protegidas;
- Construção da autonomia;
- Indivíduos e famílias incluídas em serviços e com acesso a oportunidades;
- Rompimento do ciclo da violência doméstica e familiar (BRASIL, 2009, p. 38).

As crianças e ou adolescentes em acolhimento institucional estão suscetíveis a contraírem os efeitos prejudiciais da institucionalização, pois se encontram em processo de elaboração de perda, neste aspecto a família e, por constituírem um ambiente estranho. A forma de acolhimento, postura e qualificação dos educadores/cuidadores⁴ é de suma importância neste processo, visando à transferência de seus anseios e sentimentos a este profissional que irá conviver provisoriamente com ele.

[...] O Serviço de acolhimento não deve ter a pretensão de ocupar o lugar da família da criança ou adolescente, mas contribuir para o fortalecimento dos vínculos familiares, favorecendo o processo de reintegração familiar ou encaminhamento para família substituta, quando for o caso (BRASIL, 2012, p. 54).

A Política Nacional de Assistência Social desconstrói o conceito de clientes da assistência social e amplia o conceito de usuário como sendo cidadãos, sujeitos de direito enfocando estímulos ao desenvolvimento da autonomia, emancipação individual e coletiva.

⁴ O educador e/ou cuidador exerce a função de cuidar da criança e do adolescente durante seu período de acolhimento institucional.

1.2 FAMÍLIA: PROTEÇÃO SOCIAL?

A Constituição Federal Brasileira em seu artigo 226, dispõe que “a família, base da sociedade, tem proteção especial do Estado” e, no artigo 227 diz que:

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, p. 100).

O primeiro grupo social que o ser humano pertence no decorrer de sua trajetória constitui-se na família, grupo este onde se aprende a falar e a ouvir, aprende a receber afeto, significar a visão de mundo, local dos cuidados de proteção, socialização e construção de identidades. Estas são possibilidades de relação interpessoal no seio familiar e não um atributo natural.

O ECA em seu Art. 19 preceitua que “toda criança ou adolescente tem direito a ser criado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente livre da presença de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes” (BRASIL, 1990). Desta forma, considera-se a família como rede primária de socialização da criança e adolescente, necessitando de condições para cuidar e educar seus filhos em variados aspectos da vida social.

Historicamente, a família sofre mudanças e alterações significativas em sua configuração, destacando a posição feminina no mercado de trabalho, número de separações, utilização de métodos contraceptivos, redirecionaram as relações de gênero. Outro fator significativo é a longevidade dos idosos, que possuem um papel economicamente relevante na família. Assim, a família passa a ter um novo olhar em seus diferentes arranjos, denotando uma compreensão de ser um grupo social cujos movimentos de organização-desorganização-reorganização são dinâmicos.

Com estas alterações socioculturais que ocorrem nos laços familiares, resultando em configurações diferentes de famílias e que afetam as relações interpessoais, constituem condições sociais, reproduzindo a inserção da família em classe social; aspectos significativos que marcam sua história e trajetória.

A flexibilização do olhar nos arranjos familiares, sem pré-conceitos definidos, e sim com disposição em conhecer e captar sua singularidade, desmistificando que

possuem apenas fragilidades, constituem no fortalecimento de potencialidades que existem e na busca de soluções para os problemas vivenciados pela infância e adolescência que se encontram em situação de risco.

Desta forma a inserção da família na agenda de políticas públicas de caráter universalista, que garanta proteção social, potencializando condições para prover sua autonomia, acesso à educação, à saúde, à justiça e ao trabalho, qualidade de vida, inerentes à cidadania, reduziria forte estresse familiar, inclusive de abandono. Miotto⁶ (1997, p. 121) ressalta que “é importante pontuar que a capacidade de cuidado e proteção dos grupos familiares depende diretamente da qualidade de vida que eles têm no contexto social nos quais estão inseridos”; desta forma, as famílias brasileiras, enfatizando as de baixa renda, enfrentam a severa política econômica.

Segundo Silva (2004, *apud* CAMPOS⁷; MIOTO, 4, p. 217) é necessário ter atenção ao risco de transferir à família as responsabilidades da esfera pública no avanço das conquistas sociais:

[...] a família se encontra muito mais na posição de um sujeito ameaçado do que de instituição provedora esperada. E considerando a sua diversidade, tanto em termos de classes sociais como de diferenças entre os membros que compõem e de suas relações, o que temos é uma instância sobrecarregada, fragilizada e que se enfraquece ainda mais quando lhe atribuímos tarefas maiores que a sua capacidade de realizá-la.

A Política de Assistência Social traz um olhar específico sobre a família, destacando a importância do fluxo de atendimento da rede de proteção ter centralidade em ações voltadas ao contexto familiar e não de forma fragmentada. Anteriormente, num período não muito distante, referente ao afastamento da criança do ambiente familiar, era uma medida simplificada de resolutividade. Desta forma, “essa correta percepção é condizente com a tradução da família na condição de sujeito de direitos, conforme estabelece a Constituição Federal de 1998, o Estatuto da Criança e Adolescente, a Lei Orgânica de Assistência Social e o Estatuto do Idoso” (BRASIL, 2005, p. 41).

Diante deste contexto, a matricialidade sociofamiliar é fundamento no âmbito da PNAS, estando ancorada no pressuposto de que para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus integrantes é necessário, em primeiro lugar,

⁶ Regina Célia Tamoso Miotto é Assistente Social – PUCAMP, doutora em Saúde Mental – UNICAMP, professora de Direito de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina.

⁷ CAMPOS, M. S. e MIOTO, R.C.T. Política de Assistência Social e a posição da Família na Política Social Brasileira. *Ser Social: Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social*. Brasília, v.1, n.1 (1º semestre, 1988), UnB.

garantir condições de sustentabilidade para tal; a família também precisa ser cuidada e protegida. Preconiza ainda que os serviços socioassistenciais de proteção social básica e especial, dirigidos às famílias, deverão ser prestados através dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS).

[...] CRAS oferece o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) que consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida. Prevê o desenvolvimento de potencialidades e aquisições das famílias e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, por meio de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo (BRASIL, 2009, p. 6).

Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) oferece o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI): Serviço de apoio, orientação e acompanhamento a famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos. Compreende atenções e orientações direcionadas para a promoção de direitos, a preservação e o fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e sociais e para o fortalecimento da função protetiva das famílias diante do conjunto de condições que as vulnerabilizam e/ou as submetem a situações de risco pessoal e social (BRASIL, 2009, p. 19).

Entretanto, percebe-se que a família como foco na agenda das políticas públicas, embasamento sociojurídico e, sua centralidade de uma vivência familiar (ocupando espaço de afeto e rede de proteção) não garante o cumprimento integral de seu papel junto à criança e adolescente.

Ressalta-se a importância da metodologia dirigida aos serviços ofertados às famílias, necessitando o envolvimento das famílias, deixando de ser passiva, no mero recebimento de benefícios e sim, na forma participativa de responsabilidade partilhada. Respeitando valores e culturas das famílias, porém sem ocultar informações advindas de pesquisas nas áreas sociais, de saúde e educação que os auxiliem na tarefa de socialização que lhes cabe. Os serviços socioassistenciais devem ter como objetivo a autonomia e fortalecimento emancipatório da família.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa constitui-se como qualitativa e exploratória, envolvendo o estudo bibliográfico, coleta de dados no Serviço de Alta Complexidade do SUAS e análise dos dados. Segundo Gil (2009) este tipo de pesquisa proporciona

[...] maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses. Pode-se dizer que estas pesquisas têm como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou descobertas de instituições. Seu planejamento é, portanto, bastante flexível, de modo que possibilite a consideração dos mais variados aspectos relativos ao fato estudado (GIL, 2009, p. 41).

Este tipo de pesquisa visa conhecer o seu “como” e os seus “porquês”, destacando a sua unidade e identidade própria. É uma investigação que se debruça sobre uma situação específica, procurando descobrir o que há nela de mais essencial e característico (PONTE, 2011).

O estudo de caso possui um objeto de pesquisa restrito, aprofundando-se nos aspectos característicos, tendo como objeto, qualquer fato, fenômeno ou processo individual. Sendo assim, Santos (2012, p. 31), afirma que:

Por lidar com fatos/fenômenos/processos normalmente isolados, o estudo de caso exige do pesquisador grande equilíbrio intelectual e capacidade de observação “olho clínico”, além de parcimônia quanto à generalização de resultados.

A presente pesquisa foi realizada no município de São Francisco de Paula, Estado do Rio Grande do Sul, na Casa de Passagem Santo Antônio, unidade de acolhimento institucional municipal, implantada em 2006. Através de uma Ação Civil Pública o Poder Executivo foi responsabilizado em assumir os usuários que se encontravam em municípios vizinhos, através de convênios, pois os esforços devem ser empreendidos para preservar e fortalecer os vínculos familiares e comunitários das crianças e adolescentes com medida protetiva de acolhimento.

O município dispõe de uma unidade de serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes e diante da oscilação no ano de 2014, com acréscimo de 20 acolhidos, comportando grupo de 06 irmãos, surgiu a necessidade de conhecer o panorama da situação destas crianças e adolescentes no Município de São Francisco de Paula.

O estudo de caso ocorreu através de levantamento de dados secundários, a partir dos prontuários dos acolhidos no serviço de acolhimento institucional, leitura dos processos judiciais, pesquisa no Cadastro Único (CADÚNICO), existente no CRAS vinculado à Secretaria Municipal do Trabalho, Habitação e Assistência Social, visando acesso ao banco de dados das famílias de crianças e adolescentes em acolhimento institucional; acesso ao censo SUAS de acolhimento, dos períodos de 2012, 2013 e 2014, documentos e legislações relacionadas ao tema crianças e adolescentes, leitura de Atas do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente (COMDICA) de São Francisco de Paula, sites institucionais vinculados.

No período estipulado para realização da pesquisa, encontravam-se em acolhimento institucional, 20 usuários equivalendo a 09 famílias. Deste grupo, 03 crianças eram órfãs, 01 encontrava-se em família substituta e duas foram residir com avós maternas em outro município; restou-nos a coleta de dados em 07 famílias.

O Prontuário do SUAS é outro instrumento técnico importante na compilação de informações referente ao histórico familiar, acompanhamento, apontamentos sobre riscos, vulnerabilidades e potencialidades da família, e sobre a evolução do processo de acompanhamento, porém não foi implantado no município de São Francisco de Paula.

Sendo uma etapa essencial, foi enviado ofício à Coordenação da Casa de Passagem Santo Antônio apresentando a proposta de Pesquisa, bem como, solicitando sua realização; agendamento de reunião com responsável, visando exposição e esclarecimentos relativos à pesquisa e visita à unidade, para planejamento conjunto do trabalho. Essa estratégia pretendeu estabelecer parceria da unidade de abrigo na pesquisa, bem como, envolver técnicos e dirigentes em sua execução. Tendo como premissa a indicação das famílias com possibilidades de serem entrevistadas e, posteriormente, compartilhassem do acesso aos resultados.

A pesquisa teve como sujeitos as famílias de crianças e adolescentes em acolhimento institucional no município de São Francisco de Paula – RS; sendo pesquisada cada unidade familiar, independente da configuração. Diante das constituições familiares apresentadas pelos sujeitos na convivência comum, seja por laços consanguíneos, afetividade, solidariedade ou necessidade; assim foram identificadas famílias que mantinham contato de maneira mais regular com a criança e ou adolescente. Estes integrantes a priori mantiveram referência com a Casa de

Passagem Santo Antônio, podendo ser pai, mãe, avós, tios, primos, irmãos e agregados a família.

A coleta de dados pontuou situação socioeconômica, educacional, renda, habitação, acessibilidade em programas sociais, motivos de acolhimento institucional, configuração familiar, acesso aos direitos fundamentais e sociais, verificação do papel do Estado na proteção social destas famílias, bem como, a rede de proteção social.

Os dados coletados foram organizados em tabelas e gráficos, e foi utilizada a análise descritiva, almejando contribuição para explicitação e a construção coletiva das necessárias soluções de problemas advindos da aplicação da medida de proteção abrigo, para que se efetive conforme previsto no ECA.

3 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Este trabalho constitui-se como uma fotografia da realidade sociofamiliar de crianças e adolescentes em serviço de acolhimento institucional no município de São Francisco de Paula – RS, no período de 2013/1014.

Neste contexto, tem a pretensão de apresentar o panorama das crianças e adolescentes em acolhimento institucional no município de São Francisco de Paula, vislumbrando quem são, como vivem, o que desejam. Para tal, a pesquisa foi desenvolvida com enfoque nas relações intrafamiliares, as relações com a rede de proteção e relação com as políticas públicas.

Num primeiro momento é apresentada a estrutura no âmbito de assistência social oferecida pelo município de São Francisco de Paula, bem como a grande extensão territorial, sendo um dificultador de acessibilidade às políticas públicas. Num segundo momento é resgatada a história do serviço de alta complexidade para crianças e adolescentes, na esfera municipal e a caracterização de seus usuários; finalizando um panorama das famílias.

3.1 SÃO FRANCISCO DE PAULA – ASPECTOS ESTRUTURAIS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO

Este estudo foi realizado no município de São Francisco de Paula, situado a 112 km do município de Porto Alegre, com população estimada pelo IBGE em 2014 de 21.482 habitantes. O município possui uma área de 3.289,70 km², limitando-se aos municípios vizinhos ao norte com Vacaria e Bom Jesus, ao leste com Jaquirana, Cambará do Sul, Praia Grande – SC, Três Forquilhas e Itati, ao sul com Maquiné, Riozinho, Rolante, Taquara e Três Coroas e ao oeste com Canela e Caxias do Sul.

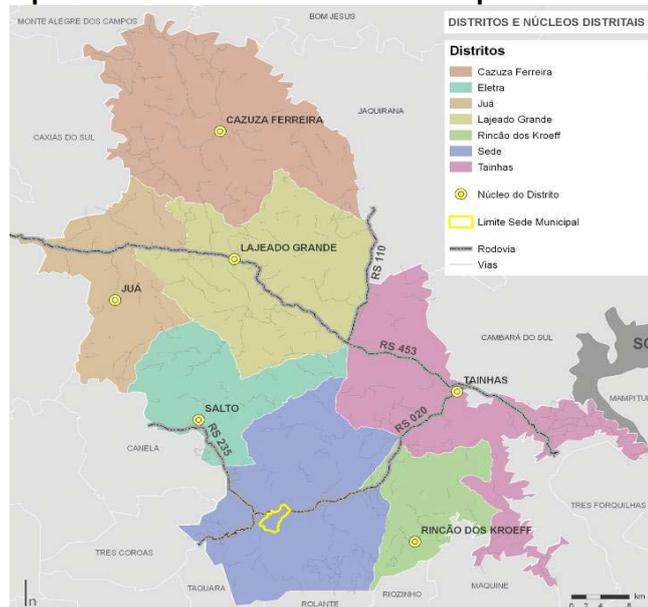
Mapa 1 – Mapa do Estado do Rio Grande do Sul, com a localização do Município de São Francisco de Paula



Fonte: SÃO FRANCISCO DE PAULA (2009)

Devido a sua grande extensão territorial, o município de São Francisco de Paula está dividido em unidades territoriais e administrativas menores chamadas de distritos, sendo eles: Sede, Cazuzza Ferreira (85 km da sede), Tainhas (33 km da sede), Eletra (19 km da sede), Juá (a 65 km), Rincão dos Kroeff (a 35 km) e Lajeado Grande (60 km).

Mapa 02 - Divisão territorial do Município em distritos



Fonte: SÃO FRANCISCO DE PAULA (2009)

A sede municipal comporta oito bairros reconhecidos: Centro, Pedra Branca, Santa Isabel, Cipó, Rincão, São Bernardo, Britadeira e Campo do Meio. Na área urbana destacam-se pela miséria de seus habitantes, os bairros Campo do Meio e Cipó/Rondinha, abrangendo maior extensão de favelas. O município da São Francisco de Paula possui dois locais caracterizados por invasões de famílias de baixa renda: Vila Jardim, localizada à margem da rodovia RS 020, propriedade da União (repassada ao município para implantação de Parque Ambiental) e nas imediações da Avenida Júlio de Castilhos, acesso ao Parque Davenir Peixoto Gomes, constituindo dois conglomerados de pobreza e miséria.



Fonte: SÃO FRANCISCO DE PAULA (2009)

São Francisco de Paula faz parte dos 5.570 municípios que constituem o Brasil e, diante da diversidade e desigualdade socioterritorial, o SUAS vai organizar a Assistência Social considerando as peculiaridades onde as pessoas vivem e o tipo de proteção que precisam, estabelecendo ações de gestão territorial. Para caracterização dos grupos territoriais a PNAS utiliza como referência a denominação dos municípios do IBGE, como pequeno, médio e grande porte.

Tabela 1 - Classificação dos Municípios conforme SUAS

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO
Pequeno Porte I	20.000 habitantes
Pequeno Porte II	Varia de 20.001 a 50.000 habitantes
Médio Porte	Está entre 50.001 a 100.000 habitantes
Grande Porte	De 101.000 habitantes até 900.000 habitantes

Fonte: BRASIL (2005)

Referindo-se à gestão municipal, são possíveis três níveis de habilitação ao SUAS: inicial, básica e plena. O município de São Francisco de Paula está habilitado no nível básico, onde assume, com autonomia, a gestão da proteção social básica. Segundo a Norma Operacional Básica (NOB)⁸, na Gestão Básica, “[...] devendo o gestor, ao assumir a responsabilidade de organizar a proteção básica em seu município, prevenir situação de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições” (BRASIL, 2005a, p. 99).

Neste contexto, cabe à Secretaria Municipal do Trabalho, Habitação e Assistência Social, em consonância com as diretrizes da PNAS, coordenar, formular e cofinanciar, além de monitorar, avaliar, capacitar e sistematizar as informações. Concomitantemente é fundamental, que o governo municipal comprometa-se a tornar efetiva e concreta esta política, a fim de que não seja somente um ato irrelevante, com ações emergenciais e assistencialistas, mas sim de caráter perene e contínuo, embasados nos princípios e diretrizes estabelecidos na LOAS⁹.

Quadro 1 – Síntese dos serviços, programas e ações vinculados à política municipal de assistência social, ofertados aos usuários

Programas/Ações da Assistência Social	Metas	Beneficiário
Serviço de Atenção Integral à Família – PAIF	2.500	Capacidade de atendimento das famílias referenciadas
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) para crianças e idosos	780	Crianças e/ou idosos e suas famílias
PROJOVEM Adolescente	75 03	Vagas Coletivos
Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI	64	Crianças e/ou adolescentes
Serviço de Equipe Volante	01	Equipe Volante Cofinanciadas
Serviço e Atendimento Especializado à Família e Indivíduo desenvolvido no CREAS	90	Família e indivíduos em situação de risco, por violação de direitos.
Pessoas com Deficiência	110	Pessoas com Deficiência

⁸ A NOB foi criada pela Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

⁹ A LOAS é a lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

Fonte: SÃO FRANCISCO DE PAULA (2009), dados: Plano Municipal de Assistência Social (PMAS)¹⁰

Para execução dos programas e ações desenvolvidos pela assistência social é primordial a existência de equipamentos de proteção social, os quais se caracterizam pela constituição de uma unidade pública, sendo o CRAS, o CREAS e o Serviço de Acolhimento Institucional – Casa de Passagem Santo Antônio.

O Relatório de Programas e Ações do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), referente ao município de São Francisco de Paula – RS, tendo como mês de referência março/2015, realizado pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), aponta que 2.709 famílias encontram-se cadastradas com perfil de baixa renda no CadÚnico e famílias aptas ao recebimento do Benefício do Programa Federal Bolsa Família, totalizando 1.227 benefícios.

Anterior ao ingresso da família no Programa Bolsa Família é necessário realizar sua inscrição no CadÚnico de Programas Sociais do Governo Federal, vinculado a uma das secretarias da Prefeitura Municipal, geralmente, encontra-se na Secretaria de Assistência Social ou congêneres.

O Cadastro Único é constituído por sua base de dados, instrumentos, procedimentos e sistemas eletrônicos que reúnem informações sobre a família e seus membros. O CadÚnico permite que os governos - Federal, Estaduais, do Distrito Federal e Municipais - conheçam as reais condições de vida dos brasileiros em situação de pobreza e obtenham o diagnóstico socioeconômico das famílias cadastradas (BRASIL, 2010, p. 53).

O CADÚNICO identifica grupos de famílias com vulnerabilidades peculiares, através de aplicativo de Índice de Desenvolvimento da Família (IDF), instrumento desenvolvido em parceria do MDS com pesquisadores do IPEA. Com este instrumento/aplicativo o município consegue identificar o grau de vulnerabilidade das famílias, contribuindo para realização do diagnóstico social.

3.2 SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL – CASA DE PASSAGEM SANTO ANTÔNIO

Constitui-se como serviço de acolhimento institucional, de caráter público municipal, que integra a PNAS, onde oferta acolhimento e proteção para crianças

¹⁰ O PMAS, 2014-2017, vem atender à recomendação legal estabelecida no art. 30 da LOAS.

e/ou adolescentes sob medida protetiva de abrigo devido a situação de risco, de ambos os sexos, de zero a 18 anos, oriundos de bairros e localidades do interior do município de São Francisco de Paula-RS, com capacidade de 20 vagas. A manutenção do serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes é com recurso próprio, inexistindo cofinanciamento de nível estadual e federal.

3.2.1 Histórico

O Brasil possui 3.000 entidades de acolhimento institucional, distribuídas em mais de 1.200 municípios, tendo maior concentração na região sul e sudeste e um vazio, falta de serviços na região norte e secundariamente na região nordeste, já a região centro-oeste encontra-se intermediária, ou seja, com oferecimento de serviços, porém apresenta certa escassez. Esses dados foram elaborados através do Censo de Acolhimento Institucional SUAS de 2012 e o cruzamento de dados obtidos pela pesquisa realizada em 2009 pela FIOCRUZ¹¹.

O município de São Francisco de Paula possui serviço de acolhimento institucional, de caráter público municipal, que integra a PNAS, onde oferta acolhimento e proteção para crianças e/ou adolescentes sob medida protetiva de abrigo devido a situação de risco. O Abrigo Institucional, segundo documento Orientações Técnicas: Serviço de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, tem como definição:

Serviço que oferece acolhimento provisório para crianças e adolescentes afastados do convívio familiar por meio de medida protetiva de abrigo (ECA, Art.101), em função de abandono ou cujas famílias ou responsáveis encontrem-se temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção, até que seja viabilizado o retorno ao convívio com a família de origem ou, na sua impossibilidade, encaminhamento para família substituta (BRASIL, 2009, p. 68).

No ano de 2002, o poder executivo vivenciava uma situação inédita e peculiar à realidade de uma pequena cidade do interior do Estado. Através do Poder Judiciário foi expedido mandato de acolhimento institucional para um grupo de cinco irmãos, visando cumprimento de medida protetiva de abrigo. Não dispondo de

¹¹ Fundação Oswaldo Cruz, instituição federal vinculada ao Ministério da Saúde, sendo referência em pesquisa na área da saúde pública.

serviço especializado, o município celebrou convênio com a instituição: Associação de Proteção à Maternidade e à Infância (APROMIN), localizada no município de Taquara, há 42 km de distância da sede do conveniente.

Tendo como um dos dificultadores, para reintegração familiar, o distanciamento geográfico entre as crianças e adolescentes em acolhimento institucional e suas famílias, prejudicando o fortalecimento de vínculos em ações cotidianas dos serviços, como visitas e encontros com as famílias e com as pessoas de referência da comunidade. O Ministério Público de São Francisco de Paula ingressou junto ao Poder Judiciário com uma Ação Civil Pública, Processo nº 066/1.03. 0001475-7 responsabilizando o Poder Executivo em assumir os usuários que se encontravam em municípios vizinhos. A sentença foi deferida pela excelentíssima senhora doutora Juíza da Comarca de São Francisco de Paula, determinando a construção de uma casa abrigo para crianças e adolescentes com atendimento específico.

O ECA compromete os municípios a ordenar a política de atendimento a seus municípios, enfatizado através do Art. 88 “São diretrizes da política de atendimento: I – municipalização do atendimento” (BRASIL, 1990).

Em 04 de agosto de 2004, através da Lei Municipal nº 2.133, fica “autorizado o município de São Francisco de Paula a firmar convênio com Centro Social Fieis de Gidion e dá outras Providências” (SÃO FRANCISCO DE PAULA, 2004, p. 1). Todavia, o convênio é cancelado com a instituição, em 2005, pela crença religiosa imposta aos acolhidos institucionalmente, vindo em contramão o que preconiza Art.16, do ECA:

Art. 16. O direito à liberdade compreende os seguintes aspectos:
I - ir, vir e estar nos logradouros públicos e espaços comunitários, ressalvadas as restrições legais;
II - opinião e expressão;
III - crença e culto religioso;
IV - brincar, praticar esportes e divertir-se;
V - participar da vida familiar e comunitária, sem discriminação;
VI - participar da vida política, na forma da lei;
VII - buscar refúgio, auxílio e orientação (BRASIL, 1990).

O COMDICA, em reunião realizada no dia seis de maio de dois mil e cinco, discutiu este tema em assembleia do colegiado, estando registrado em livro Ata, sob nº 001/2005.

Numa segunda tentativa é estabelecido convênio n ° 029/2005 com uma organização não governamental (ONG), a Fundação Projeto Terra, em 23 de

setembro de 2005, perdurando até dia 31 de maio de 2007. O convênio foi rompido devido divergências financeiras entre as partes; desta forma, em 1º de junho de 2007 a Secretaria Municipal do Trabalho, Habitação e Assistência Social assumiu legalmente a execução do Serviço de Acolhimento Institucional para crianças e adolescentes.

Desta forma, o município inicia um grande desafio em reordenar/reestruturar o serviço de acolhimento institucional, seguindo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais:

O atendimento prestado deve ser personalizado e em pequenos grupos e favorecer o convívio familiar e comunitário, bem como a utilização dos equipamentos e serviços disponíveis na comunidade local. As regras de gestão e de convivência deverão ser construídas de forma participativa e coletiva, a fim de assegurar a autonomia dos usuários, conforme perfis (BRASIL, 2009, p. 31).

O COMDICA, em reunião ordinária, aos vinte dias do mês de junho de 2009, informou o convênio firmado entre COMDICA, Prefeitura Municipal e Petrobrás, visando à construção de uma unidade de abrigo institucional, bem como as ações socioeducativas a serem realizadas por entidades cadastradas neste conselho, registro realizado em Ata 09/2007.

A nova instituição, batizada como CASA DE PASSAGEM SANTO ANTÔNIO, foi inaugurada em 11 de julho de 2009, localizada à Rua 31 de Março, nº 99, Bairro Campo do Meio; é caracterizada por abrigo de pequeno porte, com capacidade máxima para 20 atendimentos, entre crianças e adolescentes, de ambos os sexos, com faixa etária de 0 a 18 anos sob medida protetiva¹².

Segundo as Orientações Técnicas do Serviço de Acolhimento para crianças e adolescentes, os recursos humanos são fundamentais ao pleno desenvolvimento das pessoas atendidas, onde os profissionais passam a ter o papel de educadores, necessitando mais do que a profissionalização da área, e sim perfil, plano de carreira, capacitação permanente, incentivo e valorização.

No ano de 2012, o município divulga Edital de Concurso nº 16/2012, para provimentos de cargos, sob regime estatutário – Lei nº 2.815/2012, de 09 de janeiro de 2012, incluindo o cargo de monitores, tendo como descrição sintética: “Atividade de nível médio, envolvendo a execução de trabalhos relacionados com o atendimento de crianças ou adolescentes em abrigos provisórios, encaminhados

¹² Conforme Art. 101 do ECA – Lei 8.069, de 13 de julho de 1990.

pelo Conselho Tutelar e Juizado da Infância e da Juventude, visando à formação de bons hábitos e sendo de responsabilidade” (SÃO FRANCISCO DE PAULA, 2012).

Registramos que até o ano de 2012, os funcionários da Casa de Passagem Santo Antônio eram servidores públicos temporários, em número reduzido ao recomendado pela NOB-RH/SUAS:

01 profissional (cuidador) para até 10 usuários, por turno e 01 (auxiliar de cuidador) para até 10 usuários. A quantidade de cuidador por usuário deverá ser aumentada quando houver usuários que demandem atenção específica (com deficiência, com necessidades específicas de saúde, pessoas soropositivas, idade inferior a um ano, pessoa idosa com Grau de Dependência II ou III, dentre outros). Para tanto, deverá ser adotada a seguinte relação:

- a) um cuidador para cada oito usuários, quando houver um usuário com demandas específicas;
- b) um cuidador para cada seis usuários, quando houver dois ou mais usuários com demandas específicas (BRASIL, 2005a, p. 21).

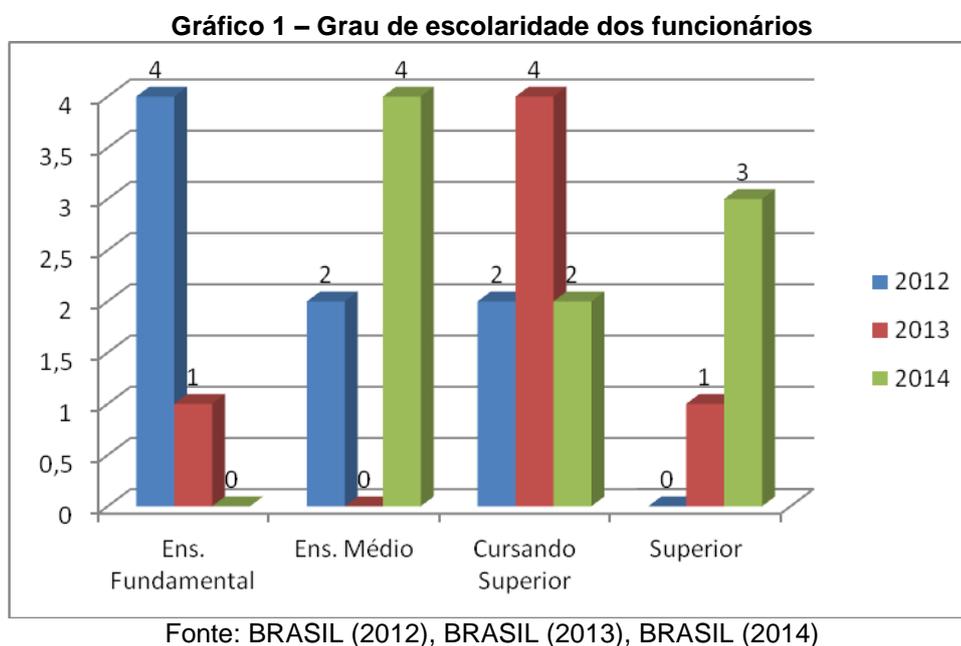
Dentre os desafios do reordenamento do serviço de acolhimento institucional na esfera do SUAS, o município atingiu um grande passo, contratando funcionários permanentes, possibilitando à criança e adolescente constância e estabilidade na prestação dos cuidados, tendo como referência o cuidador do dia e a construção de uma rotina.

Tabela 2 – Recursos humanos do Abrigo

Cargo	2012	2013	2014
Estagiário	02	00	01
Educador	07	05	08
Servente	0	01	01

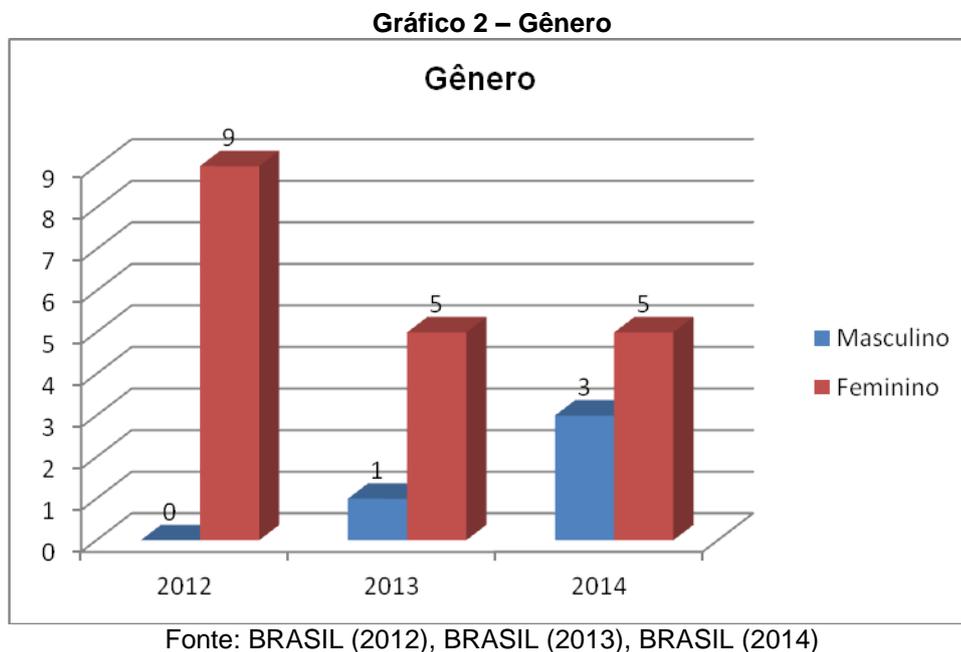
Fonte: BRASIL (2012), BRASIL (2013), BRASIL (2014)

A Casa de Passagem Santo Antônio, serviço de acolhimento institucional, emprega trabalhadores em regime estatutário, destes 37,5% possuem ensino superior, 50% estão cursando curso de graduação e 100% concluíram ensino médio, registrando aumento do nível de escolaridade em comparação ao ano de 2012.



Assim como a Casa de Passagem Santo Antônio que no quadro funcional ocorre o predomínio de mulheres, também a história registra um contingente expressivo de mulheres na área de educação e em atividades destinadas aos cuidados às crianças, muitas em situação de acolhimento institucional. Independente ao gênero do trabalhador, a resolução conjunta nº 01, de 18 de junho de 2009, (BRASIL, 2009)¹³, aponta parâmetros padronizados essenciais ao processo de seleção, capacitação e formação contínua dos “educadores de abrigo”. Desta forma, o documento enfatiza a necessidade de investimento na qualificação profissional, especialmente no que se refere ao refinamento de suas habilidades e competências para o cuidado nos três primeiros anos da infância.

¹³ Orientações Técnicas: Serviço de acolhimento para crianças e adolescentes – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente (CONANDA)



Com a apresentação de dados na Tabela 2, Gráficos 1 e 2, percebe-se um avanço no serviço de alta complexidade para crianças e adolescentes, garantindo o ingresso no serviço público através de concurso público, ocorrendo uma seleção adequada e, também a procura em realizar curso de graduação pelos educadores. Apesar da nomenclatura utilizada no Edital do concurso de “monitor”, que nos remete a ideia de controle, fiscalização, disciplina e função de vigilância a capacitação e qualificação do quadro de funcionários permeia-se pelo conceito de educador/cuidador como “pessoas selecionadas para trabalhar em instituições de acolhimento, com objetivo de cuidar, proteger e educar crianças e adolescentes acolhidos nesses serviços por meio de medida protetiva” (BRASIL, 2009, p. 106).

3.2.2 Crianças e adolescentes em medida de proteção de acolhimento institucional

As variáveis de encaminhamentos de crianças e adolescentes sob medida de proteção de acolhimento institucional são diversas e peculiares a cada indivíduo, bem como o período de permanência no serviço de alta complexidade. Todavia, um

aspecto semelhante e comum a todas, é que quando uma criança vai para o abrigo, mesmo momentaneamente, ocorre algum rompimento com a família de origem.

Prática rotineira na história de acolhimento institucional, mesmo após a chegada do ECA, que vem garantir os direitos das crianças e adolescentes, enquanto sujeitos. As alterações de artigos da Lei 8.069/90 - ECA vem padronizar e estabelecer critérios para aplicação de medida protetiva de acolhimento institucional, sendo fortalecida pela Lei número 12.010/2009, enfatizadas no Art.101:

§ 1º O acolhimento institucional e o acolhimento familiar são medidas provisórias e excepcionais, utilizáveis como forma de transição para reintegração familiar ou, não sendo possível, para colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade.

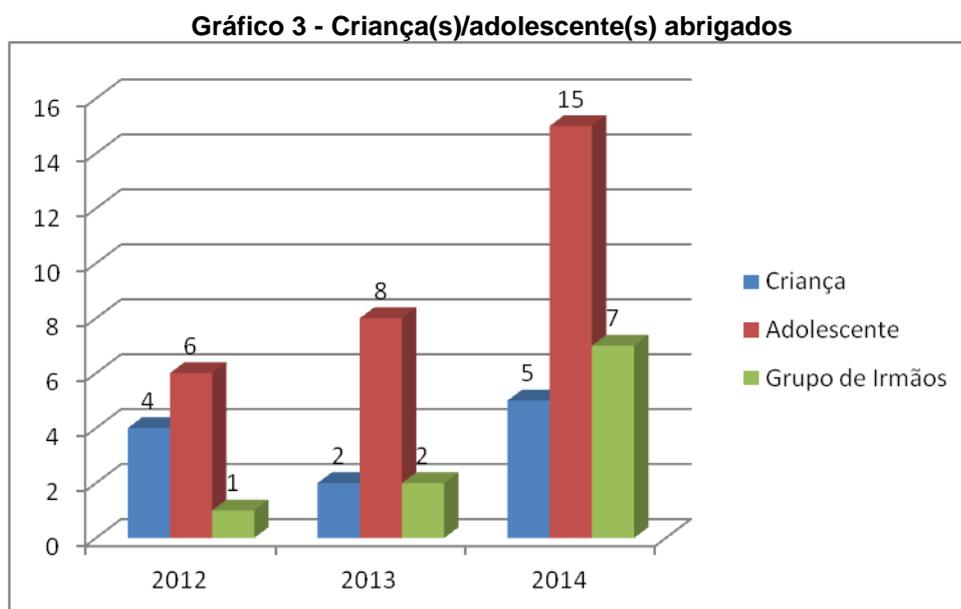
§ 2º Sem prejuízo da tomada de medidas emergenciais para proteção de vítimas de violência ou abuso sexual e das providências a que alude o art.130 desta Lei, o afastamento da criança ou adolescente do convívio familiar é de competência exclusiva da autoridade judiciária e importará na deflagração, a pedido do Ministério Público ou de quem tenha legítimo interesse, de procedimento judicial contencioso, no qual se garanta aos pais ou ao responsável legal exercício do contraditório e da ampla defesa (BRASIL, 2009).

Traçar um parâmetro, uma fotografia das crianças e adolescentes em acolhimento institucional no município de São Francisco de Paula, partindo da premissa de que as diferentes características dos usuários deste serviço, de suas famílias e de suas comunidades, se interagem no caminho de um encaminhamento para o abrigo é extremamente complexo. Porém, os dados obtidos nesta pesquisa podem lançar luz sob alguns pontos e possibilitar estratégias de intervenção e hipóteses.

O Serviço de Alta Complexidade passa a integrar efetivamente o SUAS a partir do ano de 2012, pois se inicia um processo de reordenamento dos serviços, visando adequar necessidades de qualificação, caracterização de ambiente residencial, respeitar a individualidade do sujeito, garantia de preservação e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Segundo Gomes (2014, teleconferência), nesta nova perspectiva de reordenamento dos serviços e estabelecido no Pacto de Aprimoramento do SUAS, uma meta a ser cumprida é o trabalho com as famílias, estreitando laços com toda rede de proteção, inclusive com PAIF e PAEFI. Gomes¹⁴ (2014) refere que o olhar de que a família tem que ter proteção é muito recente no Brasil. Sempre foi aquela característica, tira essa criança da família, mas e a família?....

¹⁴ Telma Maranhão Gomes é Diretora do Departamento de Proteção Especial, da SNAS do MDS.

Com auxílio do censo Suas de Acolhimento Institucional de crianças e adolescentes, que é um questionário eletrônico com objetivo de coletar informações pertinentes aos serviços de alta complexidade ofertados no município, constatamos no período estipulado para realização da pesquisa que se encontravam em acolhimento institucional, 20 usuários equivalentes a 9 famílias. Deste grupo, 03 crianças eram órfãs, 01 encontrava-se em família substituta e 02 foram residir com avós maternas em outro município.



Fonte: BRASIL (2012), BRASIL (2013), BRASIL (2014)

Segundo a pesquisa do IPEA, realizada em 626 instituições brasileiras, localizadas em todas as regiões, sendo que, apenas 589, ofereciam programa de abrigo para crianças e adolescentes em situação de risco. A região sudeste destaca-se com abrangência desta medida de proteção (49%), seguida da região sul com (20%); nesta estatística encontra-se incluído o município de São Francisco de Paula.

No período da realização da pesquisa, a Casa de Passagem Santo Antônio prestava atendimento a 20 crianças e/ou adolescentes, predominando o sexo masculino (55%); entre a faixa etária de 06 a 16 anos. Cerca de 50% estão no abrigo a mais de 72 meses, equivalente a mais de 06 anos; embora que a medida de proteção de acolhimento institucional ocorra como excepcional e provisória prevista no ECA. Deste grupo, apontamos 03 usuários que apresentam deficiência intelectual e são beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Segundo o Art. 20 da LOAS, define o BPC como:

O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família (BRASIL, 1993).

Diante da responsabilidade integral, do município, de proporcionar um ambiente que favoreça seu desenvolvimento físico, psíquico e intelectual, ofereça segurança, apoio, proteção e cuidado, o benefício recebido pelos usuários em acolhimento institucional, na Casa de Passagem Santo Antônio são depositados em conta poupança, sendo gerenciados e monitorados pelo Poder Judiciário e Ministério Público. Em frente a uma situação inusitada, o Diretor da instituição, através de petição de Alvará Judicial, solicita valor a ser disponibilizado, justificando o fim.

A população investigada de crianças e os adolescentes estão inseridos no sistema de ensino, registrando-se que 30% das crianças entre 0 e 6 anos frequentam a Escola de Educação Infantil, 15% que possuem deficiência intelectual e múltipla estão na Escola Especial e 55% entre a faixa etária de 7 anos a 14 anos frequentam a escola de ensino regular. Destacamos que a Escola Infantil e Escola Regular estão situadas no mesmo bairro da Casa de Passagem Santo Antônio, entretanto a Escola Especial, localizada no bairro Centro disponibiliza transporte adaptado.

Um fato significativo é a dificuldade de aprendizagem apresentada pela maioria das crianças e adolescentes em acolhimento institucional, apresentando entre outros aspectos o analfabetismo (apesar de frequentarem séries/anos correlatos a idade cronológica).

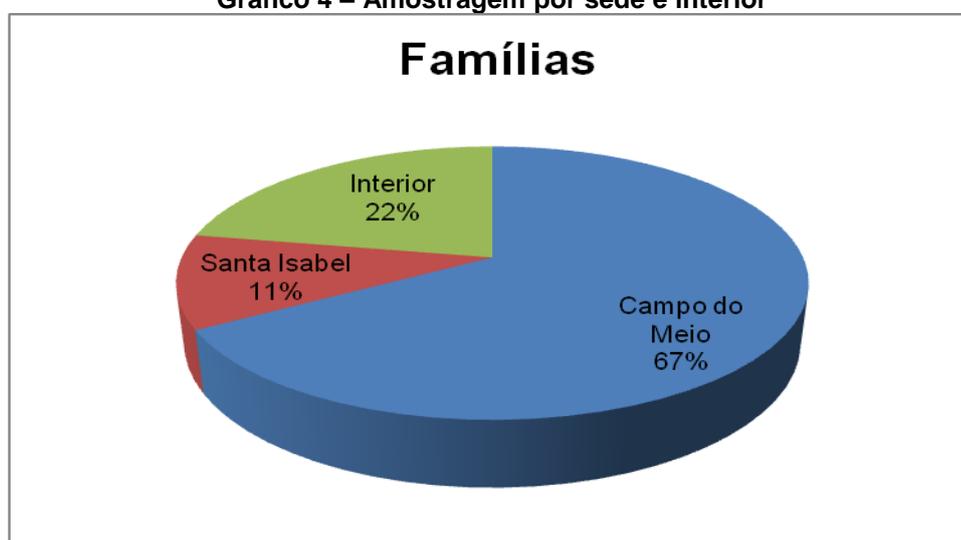
Dado relevante apontado nos acolhimentos institucionais refere-se a uma adolescente, com 17 anos, grávida do terceiro filho, que se encontrava em situação de abandono devido à prisão do companheiro. A adolescente ingressou na Casa de Passagem Santo Antônio, grávida de sete meses e com um filho de 2 anos de idade; a criança nasceu no período de acolhimento institucional, recebendo conseqüentemente uma guia de acolhimento. Segundo dados de pesquisa realizada na FIOCRUZ¹⁵, cerca de 1,1 milhão de adolescentes engravidam por ano no Brasil e esse número continua crescendo. Hoje, 65% das mulheres grávidas têm menos de 20 anos, segundo dados fornecidos pelo Hospital São Paulo, em estudo realizado entre 1996 e 1998 (SARMENTO, 2015).

¹⁵ Reportagem sobre gravidez na adolescência aumenta no Brasil, por Anna Beatriz Galdino Sarmento.

Destaca ainda que a maioria dessas adolescentes rompem um ciclo de sua vida, prejudicando os estudos, apresentando imaturidade emocional e financeira para maternidade.

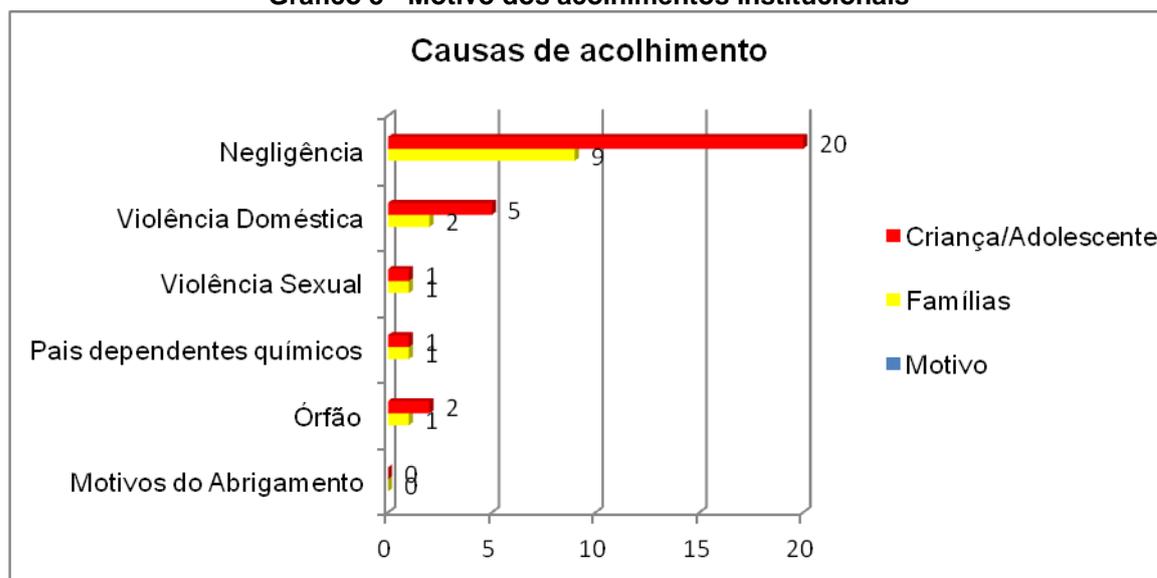
A concentração das famílias das crianças e adolescentes em acolhimento institucional ocorre na sede do município, predominando os bairros Campo do Meio e Vila Santa Isabel e duas famílias no interior do município, Capão Alto e Eletra. Dados estes que vem de encontro à análise realizada pelo Plano Local de Habitação e Interesse Social (PHLIS), conforme citado anteriormente.

Gráfico 4 – Amostragem por sede e interior



Fonte: Elaborada pela autora

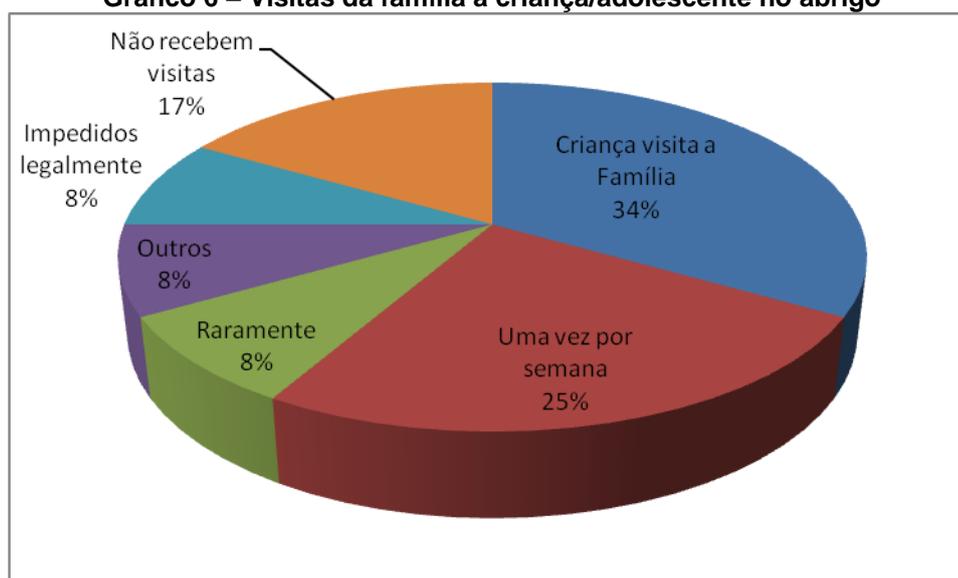
As causas que motivaram o acolhimento institucional são variáveis e complexas, destacando neste universo abandono material e negligência 65%, violência doméstica (maus-tratos físicos e psicológicos praticados pelos pais e responsáveis) 14%, dependência química dos pais ou responsáveis 7%, orfandade (morte dos pais) 7% e violência sexual 7%, tendo como base para estatística cada núcleo familiar.

Gráfico 5 - Motivo dos acolhimentos institucionais

Fonte: Prontuário das crianças e adolescentes, pesquisa da autora (2015)

A maioria das crianças e adolescentes possuem famílias, com exceção dos órfãos e um grupo de irmãos que são impedidos de manterem contato com seus familiares. São realizadas visitas semanais na instituição e nos fins de semana frequentam o núcleo familiar, forma utilizada para motivar a reintegração familiar.

[...] é importante que esse fortalecimento ocorra nas ações cotidianas dos serviços de acolhimento – visitas e encontros com as famílias e com as pessoas de referências da comunidade da criança e do adolescente, por exemplo. (Brasi¹⁶, 2009, p.26)

Gráfico 6 – Visitas da família à criança/adolescente no abrigo

Fonte: Livro de registros do Abrigo, pesquisa da autora (2015)

¹⁶ Preservação e fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários – Orientações Técnicas: Serviço de acolhimento para crianças e adolescentes.

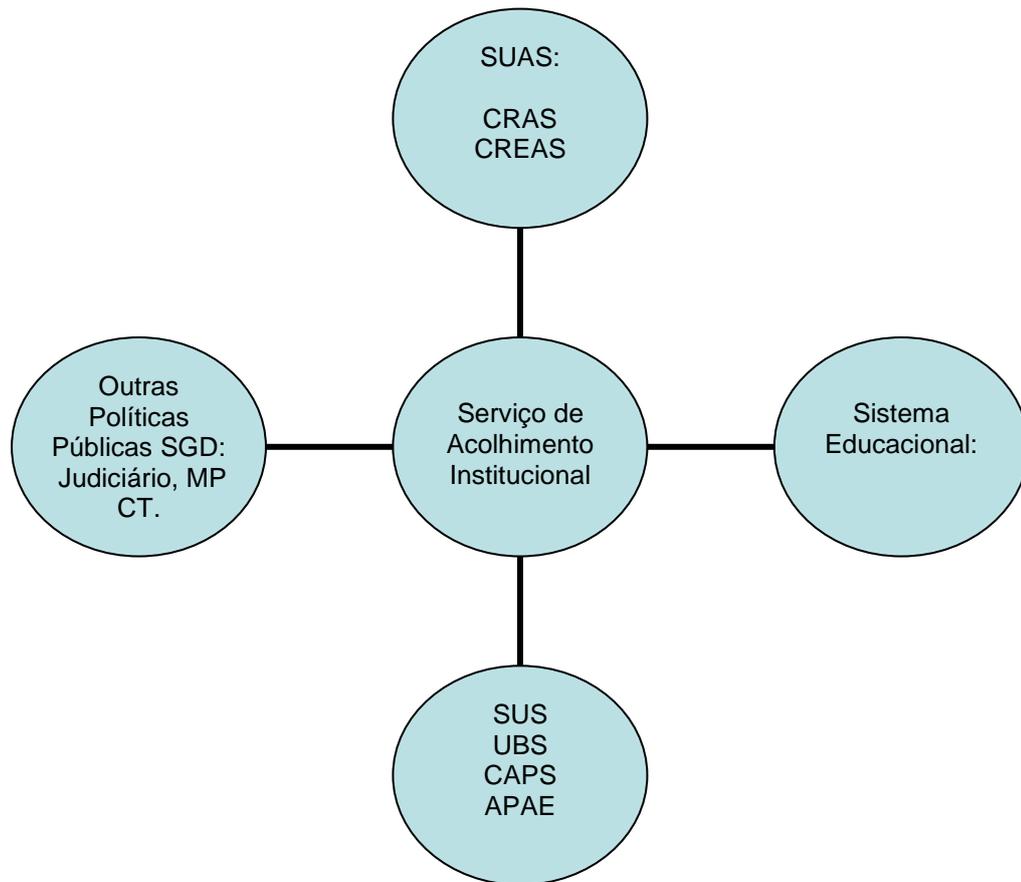
O gráfico 6 revela a proximidade que a família mantém com a criança e/ou adolescente em acolhimento institucional, analisada por meio dos registros da periodicidade das visitas que realiza: um número significativo das famílias 25% realiza visitas ao menos uma vez por semana e a maioria 34% passam o final de semana com a família, denotando reintegração familiar, esforço e desejo de manter o vínculo.

Ainda 8% realizam visitas raramente, com alegações da distância geográfica, falta de dinheiro para o transporte e organização; 17% não recebem visita da família, tratando-se dos órfãos e uma família que não deseja manter o vínculo. Para efetivação das intervenções realizadas com crianças/adolescentes e suas famílias é de fundamental importância o estreitamento de relações entre os equipamentos que prestam estes atendimentos.

Os Serviços de Acolhimento integram o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), tendo interface com outros serviços da rede socioassistencial, quanto com demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos. Sua atuação deve basear-se no princípio da incompletude institucional, não devendo ofertar em seu interior atividades que sejam da competência de outros serviços. A proteção integral a que têm direito as crianças e os adolescentes acolhidos deve ser viabilizada por meio da utilização de equipamentos comunitários e da rede de serviços local (Brasil, 2009, p. 44).

É importante uma efetiva atuação do Município para um atendimento adequado à criança e adolescente com compreensão do gestor a fim de facilitar o exercício do dever de cada instância nos serviços ofertados e políticas envolvidas. O sentido da rede de atendimento é a construção dos sentimentos de pertencimento do sujeito, o entendimento de sua passagem da exclusão ao acesso de direitos. Destaca-se que o trabalho em rede não se caracteriza como estático, nem unilateral; e sim como um processo permanente de construção, tanto individual como coletivo – integração de acordo com o diagnóstico realizado. A figura a seguir apresenta uma exemplificação de possibilidade no desenvolvimento de trabalho em rede.

Figura 2 – Articulação entre os serviços



Fonte: Elaborada pela autora

Desta forma, a articulação em rede sinaliza a intersetorialidade em serviços de vigilância social, defesa de direitos e proteção básica e especial e dos serviços de outras políticas públicas e de organizações de natureza privada.

3.3. FAMÍLIAS DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES EM ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL: QUEM SÃO?

Anterior à promulgação do ECA, a pobreza caracterizava-se como atenuante para privação de liberdade das crianças e dos adolescentes; era vista como irregularidade legal que configurava abandono, conseqüentemente colocação em internato. Destaca-se o Art. 23 do ECA, “a falta de recursos materiais por si só não constitui motivo suficiente para afastar a criança ou adolescente do convívio familiar,

encaminhá-los para serviços de acolhimento ou ainda, para inviabilizar sua reintegração” (BRASIL, 1990).

Em pesquisa de dados junto ao Cadúnico, que se destina às famílias de baixa renda, tendo renda per capita mensal igual ou inferior a ½ salário mínimo, ou renda familiar de até três salários mínimos, registramos o cadastro de 100% das famílias com crianças/adolescentes no serviço de alta complexidade. Dado correlato é de que o responsável legal, no Cadúnico, também é beneficiário do Programa Federal de Transferência de Renda Bolsa Família.

O Relatório de Informações Sociais da SAGI aponta que o Programa Bolsa Família (PBF) beneficiou 1.227 famílias, em abril de 2015, representando estatisticamente 108,6% das famílias pobres no município. Registra ainda, que o montante transferido pelo governo federal às famílias foi de R\$ 202.042,00 (duzentos e dois mil e quarenta e dois reais), repassando em média por família R\$ 164,66 (BRASIL, 2015). Dados específicos da SAGI em 2015:

- 919 com renda *per capita* familiar de até R\$77,00;
- 552 com renda *per capita* familiar entre R\$77,00 e R\$ 154,00;
- 868 com renda *per capita* familiar entre R\$ 154,00 e meio salário mínimo;
- 370 com renda *per capita* acima de meio salário mínimo (BRASIL, 2015).

A família não vai entrar diretamente no PBF com o cadastramento. O critério principal para inclusão é a renda mensal da família. As famílias que possuem menor renda são incluídas prioritariamente, selecionadas de forma automática pelo Governo Federal (BRASIL, 2010).

Tabela 3 - Renda familiar proveniente de programas sociais

Programas Sociais			
	BPC – Benefício de Prestação Continuada	Programa Bolsa Família	Benefícios Eventuais
Famílias	03	09	09

Fonte: Elaborado pela autora

Dados do censo demográfico de 2010 revelaram que os níveis de pobreza, em termos proporcionais, 3,8% da população está na extrema pobreza, enfatizando

a área rural (5,5% da população na extrema pobreza na área rural e 2,8% na área urbana).

Segundo dados do CADÚNICO, as famílias pesquisadas são constituídas por indivíduos e grupos sociais pobres, residentes em assentamentos precários, inseridos socialmente com trabalho transitórios, dos serviços de curta duração, do trabalho doméstico e de limpeza (normalmente não regularizado e de baixa remuneração), do trabalho de reciclagem e catadores de papel, do bico, do setor de serviços mal pagos.

Referente à convivência familiar, das vinte crianças/adolescentes no serviço de acolhimento institucional, envolvendo 09 famílias, a grande maioria dos abrigados tem família e mantêm vínculos familiares e apenas um grupo familiar está impedido judicialmente de contato com os familiares. Três adolescentes, distribuídos em dois núcleos familiares, diante da orfandade não mantêm contato com integrantes da família extensa e, sim com pessoas de referência da comunidade. Mesmo assim, encontram-se em instituições e estão privados da convivência familiar, preconizada na Constituição Federal e no ECA.

Um núcleo familiar em questão, constituído de três irmãos, aguarda reintegração familiar, com a entrega de uma unidade habitacional à avó materna; a conclusão do projeto habitacional estava prevista para janeiro de 2015, porém foi prorrogado para maio/2015.

De acordo com Orientações Técnicas: Serviço de Acolhimento para Crianças e Adolescentes:

Nos casos em que ensejaria a aplicação da medida de abrigo referir-se à falta ou precariedade de condições de habitação da família, deve-se recorrer a medidas que preservem o convívio familiar e mantenham a família, a criança e o adolescente em condições de segurança e proteção, como inclusão imediata de todos os membros conjuntamente em serviços de acolhimento para adultos com crianças e adolescentes e acesso à moradia subsidiada, dentre outras (BRASIL, 2009, p. 24).

Diante de dados divulgados no censo do IBGE realizado no ano de 2010, são notáveis as mudanças no perfil da família brasileira em seu contexto; refere principalmente no papel feminino no domicílio e no mercado de trabalho. Entretanto, auxiliado ao crescimento da economia, ainda não foi suficiente para erradicar antigas mazelas sociais características de países subdesenvolvidos, como a precariedade da situação habitacional.

Esta realidade nacional é apontada no PLHIS do município de São Francisco de Paula, onde em 2010 possuía um déficit habitacional de 956 domicílios, registrando a existência de sub-habitações, domicílios improvisados localizados em áreas de risco, sem infraestrutura mínima, como rede de água, rede de esgoto e inexistência de banheiro.

Tabela 4 – Situação habitacional das famílias das crianças e adolescentes em acolhimento institucional em SFP

Localidade	Unidade Habitacional Popular	Casa Própria	Aluguel
Bairro Campo do Meio	01	02	01
Bairro Santa Isabel	01		
Serra Velha		01	
Centro			01
Capão Alto		01	
Distrito Eletra		01	

Fonte: BRASIL (2010)

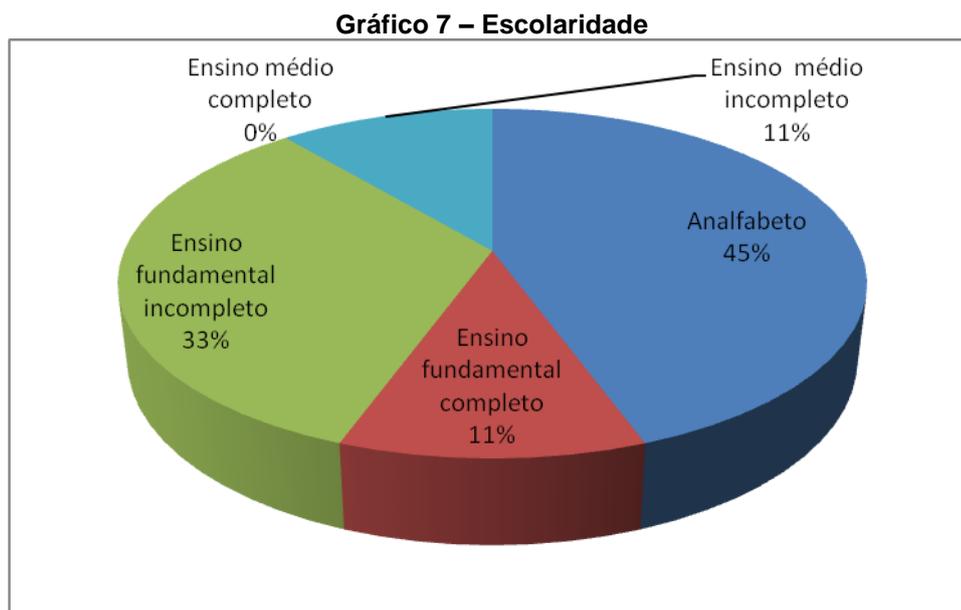
Um olhar mais atento observa que existe uma estreita relação entre as péssimas condições de moradia, o acesso a serviços públicos e os riscos ambientais, ocorrendo um somatório de vulnerabilidades. A PNAS, visando elaboração de diagnósticos, definição de critérios, público usuário e linhas de financiamento, utiliza o conceito de vulnerabilidade, conforme mensura a autora Raichelis (2008, p. 56):

Trata-se dos riscos a que estão expostos indivíduos, famílias, coletividades que se encontram fora do alcance da “rede de segurança” propiciada pela proteção social pública e que por isso, se encontram em situações de pobreza e risco social gerados por uma cadeia complexa de fatores : a ausência ou precariedade da renda, o trabalho informal, precário e o desemprego; o frágil ou inexistente acesso aos serviços sociais públicos; a perda ou fragilização de vínculos de pertencimento e de relações sociais e familiares; as discriminações e estigmas sociais, o não-direito, que engendram múltiplas situações de desproteção social.

Desta forma, compreende que a pobreza é produzida e reproduzida no interior das relações sociais, e não se caracteriza apenas pela ausência de renda, porém pela impossibilidade de usufruir de bens e serviços da sociedade e pela falta de acessos, participação e ao poder, sendo assim considera-se que a pobreza é multidimensional.

A baixa escolaridade dos chefes de famílias das crianças e adolescentes em acolhimento institucional, constituídos pelas mulheres, é um fator relevante, sendo

que 33% dos participantes têm o ensino fundamental incompleto, havendo 45% de analfabetos (somando-se os que se declaram analfabetos e que sabem “ler e escrever”, sem ter cursado ensino formal). Deste público, os que tiveram acesso ao âmbito escolar, 11% concluíram o ensino fundamental e 11% iniciaram o ensino médio, ninguém conseguiu concluir.



Fonte: Elaborado pela autora

Verificou-se que as famílias das crianças abrigadas acessaram os serviços da rede de proteção, em diversas políticas públicas (assistência, saúde, educação), procurando soluções paliativas, emergenciais, fortalecendo o assistencialismo ao invés de acessar a política de assistência social. O SUAS propõe a matricialidade sociofamiliar, sendo um dos desafios na sua implantação, pois necessita de um novo olhar sobre o trabalho com as famílias.

Desta forma, uma das missões dos serviços socioassistenciais é a diminuição de acolhimento institucional de crianças e adolescentes como medida imediata, anterior ao investimento da família com um planejamento integrado da rede. A utilização da medida protetiva de abrigo deve ocorrer quando, ainda o município, não disponibiliza de uma proteção básica fortalecida bem como atendimento nas violências que começam a ter alguns problemas são ineficazes. Certamente existem situações de risco a crianças e adolescentes que necessitam da medida protetiva de abrigo, porém esta medida deve permear sua vida em última instância.

A participação do órgão gestor no planejamento do fluxo de entrada de crianças e adolescentes no serviço de alta complexidade é de fundamental importância para a superação do motivo que levaram ao afastamento do convívio familiar. O órgão gestor e sua equipe de referência devem utilizar o Plano de Acolhimento, sendo um instrumento de planejamento que contempla estratégias, metas, ações, prazos, técnicos responsáveis para que possam pensar os problemas identificados na sua territorialização e delinear ações conjuntas de enfrentamento com a rede (órgãos e serviços) que estejam acompanhando a família. “O Plano de Atendimento tem como objetivo orientar o trabalho de intervenção durante o período de acolhimento, visando à superação das situações que ensejaram a aplicação da medida” (BRASIL, 2009, p. 33).

Faz-se necessária a construção de uma metodologia de trabalho com famílias em territórios previamente identificados como áreas de vulnerabilidade social, com reunião dos serviços da rede referente ao problema apresentado, quais as causas, estratégias a serem utilizadas, numa articulação intersetorial evitando a fragmentação das ações e garantindo o acesso e a qualidade dos serviços para todas as famílias e indivíduos.

De acordo com o PNAS:

[...] o princípio da homogeneidade por segmentos na definição de prioridades de serviços, programas e projetos torna-se insuficiente frente às demandas de uma realidade, a dinâmica demográfica associada à dinâmica socioterritorial em curso (BRASIL, 2005, p. 43).

A utilização de instrumentos de identificação de situações de vulnerabilidade e/ou risco social, devem ser melhor utilizadas pelo órgão gestor, como por exemplo, dados contidos no CADÚNICO, visando elaboração de diagnóstico socioeconômico das famílias cadastradas e estabelecendo estratégias de ações peculiares por territórios. Este instrumento tão importante é apenas utilizado como acesso ao programa social de transferência de renda PBF.

Com empoderamento das informações do CADÚNICO, o gestor identificará o grau de vulnerabilidade, considerando questões como moradia, acesso ao trabalho, à saúde e à educação e, suas potencialidades; traçando e implementando políticas públicas capazes de promover a melhora na qualidade de vida dessas famílias, bem como a superação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Constata-se a ausência do Estado na proteção integral das crianças e adolescentes, considerados seres em desenvolvimento, ocasionando com este espaço vazio ocorrência de situações de risco. A doutrina de proteção integral, que o próprio Estado legislou, não está cumprindo minimamente o básico, bem como a garantia de direitos fundamentais e sociais preconizados pela Constituição Federal de 1988.

Ainda convivemos com a ideia de que o afastamento da convivência familiar como estratégia de proteção à infância caracteriza-se como a forma mais rápida e fácil, entretanto tende a distanciar-se do enfrentamento do problema central, que é a acentuada desigualdade social.

Diante da evolução do conceito e dinâmica da família brasileira, ainda é preponderante a diferença entre família idealizada pela sociedade, da família real. É necessário um novo olhar sobre os diferentes arranjos familiares.

Com a inclusão das crianças e adolescentes em medida protetiva de abrigo, a instituição busca garantia e inserção dos usuários na rede de serviços e órgãos necessários a cada situação (educação, saúde, assistência social, esporte, habitação), visando à preservação e fortalecimento de vínculos, ou seja, neste momento o Estado começa a enxergar a criança e adolescente. Todavia, existe uma grande incógnita: por que estas crianças, adolescentes e suas famílias, quando em situação de vulnerabilidade e risco social eram invisíveis ao Estado? Por que a família não conseguia acessar os serviços necessários à manutenção da convivência familiar? Por que somente após aplicação de medidas protetivas as famílias são visualizadas pelos serviços? Por que até o momento do acolhimento institucional o Estado não se fazia presente?

O acesso das famílias pesquisadas na política social municipal está voltado essencialmente para concessão de benefícios assistenciais focalizados, benefícios eventuais, de forma paliativa e fragmentada, que tem proporcionando mudanças ínfimas na vida dos usuários.

Constatou-se que a inclusão de famílias em programas de assistência social, serviços do PAIF, PAEFI, SCFV são mínimas; ocorrendo a não vinculação dos usuários. A rede de proteção a qual a família procura, em vários órgãos e serviços,

caminha sozinha, não ocorrendo uma interlocução. Desta forma, a família perpassa por vários órgãos e serviços, pelo mesmo problema/dificuldade, sendo orientada heterogeneamente ocasionando confusão e não cumprimento; é necessário constante diálogo entre os serviços com o órgão gestor da assistência social, evitando o paralelismo de ações e construindo uma política pública de assistência social no município, integrando as ações entre as diferentes secretarias, os conselhos de políticas públicas e as organizações da sociedade civil.

Conforme apresentado no capítulo 1.2, reiteramos a fala de Mito (1997, p. 121) quando ressalta que “é importante pontuar que a capacidade de cuidado e proteção dos grupos familiares depende diretamente da qualidade de vida que eles têm no contexto social nos quais estão inseridos”.

No processo de reordenamento institucional, ocorre um grande avanço na Casa de Passagem Santo Antônio, admitindo servidores públicos para exercerem a função de monitor; nomenclatura totalmente retrógrada aos tempos da FEBEM, todavia a postura dos atuais funcionários vem de encontro com as Orientações Técnicas: Serviço de Acolhimento Institucional para crianças e adolescentes.

Percebe-se a qualificação do quadro funcional da instituição predominando a escolaridade de ensino médio, porém com a maioria cursando nível superior; contrária à realidade de 2012, onde possuíam o ensino fundamental.

Nessa pesquisa foi evidenciado que o motivo de maior incidência de ingresso no serviço de acolhimento institucional refere-se de forma direta ou indireta à pobreza: negligência, abandono material, violência doméstica, violência sexual e drogadição dos responsáveis. Retornamos à discussão da precariedade de políticas públicas que venham de encontro às verdadeiras necessidades dos usuários. As vítimas da ineficiência de uma política pública universalista são as crianças e adolescentes, que de forma punitiva são afastadas do convívio familiar. Segundo Volic e Baptista (2005, p. 151), “as pessoas só são passíveis de ser responsabilizadas por negligência quando possuírem as condições para atender às necessidades daqueles que estão aos seus cuidados e voluntariamente se omitirem”.

Referimos que, a pessoa quando desfruta dos direitos sociais, assegurados pelo Estado, com renda adequada que lhe permita uma qualidade de vida digna, desfrutando da condição de cidadão, concretizando desta forma, a igualdade social.

Referente ao crescente número de aplicação de medidas protetivas de abrigo, no período de 2013-2014, evidenciou-se que existe uma lacuna significativa nos serviços de proteção da assistência social. Verifica-se a necessidade de fortalecimento dos serviços de proteção básica, bem como um olhar mais atento às violações de direitos, que devem ser atendidas assim que identificado o problema.

Através desta pesquisa foi possível identificar que as famílias das crianças e adolescentes em situação de acolhimento institucional no município de São Francisco de Paula possuem baixo índice de escolaridade, alto índice de pobreza, uma quantidade significativa de beneficiários do BPF (100%), desqualificação profissional, déficit habitacional (residem em sub habitações) e inexistência da presença paterna, predomínio de família matriarcal.

A ausência física e/ou psicológica da figura paterna, na educação dos filhos, na manutenção da renda, representatividade masculina, imposição de limites e autoridade, apresentam uma família com maior fragilidade, sugerindo inserções precárias no mercado e assim constituindo-se vulneráveis à condição de pobreza.

Outro aspecto importante é a falta de diagnóstico por território das situações inerentes ao acolhimento institucional, bem como diálogo intersetorial visando planejamento de ações conjuntas, metas, prazos, técnicos responsáveis, para enfrentamento dos problemas identificados e acesso das famílias.

A forma obsoleta utilizada pelo CADÚNICO, que constitui um instrumento com variáveis de informações, infelizmente, é utilizado apenas como acesso ao Programa de Transferência de Renda Bolsa Família. Também, a não implantação do Prontuário do SUAS como instrumento técnico que objetiva contribuir para organização e qualificação das informações necessárias ao diagnóstico, planejamento e acompanhamento social das famílias e indivíduos, é outro ponto que fragiliza os serviços e equipamentos da assistência social.

A devida utilização de instrumentos pertinentes à assistência social como Cadúnico e o Prontuário do SUAS possibilitará a elaboração de metodologia de trabalho com famílias em territórios identificados com grau de vulnerabilidade social, numa articulação intersetorial.

Existem muitos desafios ao órgão gestor de Assistência Social e sua equipe para implantação de fato da PNAS, entre elas a superação de ações paliativas e emergenciais, atuação numa política assistencial e não assistencialista, superação

da exclusão social e sair do âmbito de intervenção individual, para o contexto familiar.

Através desta pesquisa, retratando a realidade das crianças e adolescentes em acolhimento institucional no município de São Francisco de Paula e suas famílias, verifica-se que seus direitos são violados em várias fases. Quando determinada a medida protetiva de acolhimento institucional, já ocorreu à violação de direitos fundamentais, como abandono, a negligência, violência doméstica e sexual, consequências do afastamento do convívio familiar. Com a efetivação do acolhimento, na maioria dos casos a burocracia judicial atrapalha o fluxo de decisão da vida da criança e/ou adolescente, tendo uma permanência em média de, aproximadamente, 72 meses de acolhimento institucional.

Como alternativa de aproximação da realidade e tentativa de resolutividade da situação das crianças e adolescentes em acolhimento institucional de SFP, desde julho de 2014 ocorrem audiências concentradas, visando à redução do tempo de abrigamento. A instituição Casa de Passagem Santo Antônio mantém um estreito relacionamento entre o Ministério Público e Poder Judiciário, facilitando discussão de caso a caso.

Nas audiências, que ocorrem no Fórum do município de SFP, reúnem-se, juiz, promotor de justiça, defensor público ou advogado, equipes técnicas e diretor do serviço de acolhimento, bem como serviços que compõem a rede de apoio e famílias, para reavaliar a situação de cada uma das crianças e adolescentes. Desta forma, além de conhecer de perto a realidade em que vivem os acolhidos, saindo de papéis e processos, as audiências concentradas podem reduzir o tempo de permanência nos serviços de acolhimento, garantindo que a criança ou adolescente retorne com brevidade ao convívio com a sua família de origem, natural ou extensa, (se a situação assim aconselhar, para colocação em família substituta).

Diante do contexto apresentado na pesquisa, sugere-se a efetivação de políticas públicas enfatizando uma metodologia de trabalho com as famílias, respeitando seus diferentes arranjos familiares, saindo do âmbito de intervenção individual para o viés familiar; garantia de direitos fundamentais e sociais às famílias de forma que tenham acessibilidade à cidadania; fortalecimento do serviço de proteção social básica e um olhar mais atento às violações de direitos; garantia de intersetorialidade nos serviços (intersecretarias: saúde, educação, habitação,...) superação de ações paliativas e emergenciais efetivando uma política assistencial.

Cabe salientar que esta pesquisa não encerra aqui, pois a cultura simplificadora, onde a retirada da criança e do adolescente é a prática mais fácil e rápida, erradicando a punição de afastamento da convivência familiar; as vítimas ainda são consideradas grandes desafios.

REFERÊNCIAS

BAPTISTA, Myrian Veras; FÁVERO, Eunice Teresinha; FALLER VITALE, Maria Amália. **Famílias de crianças e adolescentes abrigados: Quem são, como vivem, o que pensam, o que desejam**. São Paulo: Paulus, 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Secretaria Nacional de Assistência Social - **Censo SUAS 2014 – Acolhimento Municipal**, Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-censo/censosuas2014/questionário>>. Acesso em: 13 Nov. 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Secretaria Nacional de Assistência Social - **Censo SUAS 2014 – Acolhimento Municipal**, Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-censo/censosuas2013/questionário>>. Acesso em: 11 Dez. 2013.

_____. Lei nº 12.396, de 04 de abril de 2013. **Altera a Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e Adolescente - ECA**, Brasília.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Secretaria Nacional de Assistência Social - **Censo SUAS 2013 – Acolhimento Municipal**, Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-censo/censosuas2013/questionário>>. Acesso em: 13 Nov. 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Secretaria Nacional de Assistência Social - **Censo SUAS 2012 – Acolhimento Municipal**, Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-censo/censosuas2012/questionário>>. Acesso em: 29 Mai. 2013.

_____. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. **Altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social**, Brasília, 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome/ Secretaria de Avaliação e Gestão de Informação. **Capacitação para Controle Social dos Municípios: Assistência Social e Programa Bolsa Família**, Brasília: 2010.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas: Serviço de Acolhimento para Crianças e Adolescentes – 1**. Brasília: 2009. Resolução Conjunta nº 1, de 18 de junho de 2009 – Conselho Nacional de Assistência Social.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. Resolução 109, de 11 de novembro de 2009. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 de novembro de 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. **Comissão Intergestores Tripartite – CIT. Resolução 07, de 10 de setembro de 2009. Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS**, Brasília, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. **Capacita Suas, Volume 1 SUAS: Configurando os Eixos de Mudança**, Brasília, 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. **Capacita Suas, Volume 2, Desafios da Gestão SUAS nos Municípios e Estados**, Brasília, 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. Resolução 269, de 13 de dezembro de 2006. **Norma Operacional Básica de Assistência Social – NOB-RH/SUAS**, Brasília, 2006.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS. Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS e Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA. **Plano Nacional de Promoção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária** – Brasília: 2006

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. Resolução 130, de 15 de julho de 2005a. **Norma Operacional Básica de Assistência Social – NOB/SUAS**, Brasília, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. Resolução 145, de 15 de outubro de 2004. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS**, Brasília, 2004.

_____. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Estabelece a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 1993.

_____. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. **Estabelece o Estatuto da Criança e Adolescente – ECA**, Brasília.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Secretaria Nacional de Assistência Social e Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI; **Relatório de Informações Sociais**, Disponível em: [http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio.php#Visão Geral](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio.php#Visão%20Geral) . Acesso em: 07 Mai. 2015.

CARLOTO, Cássia Maria. Gênero, Políticas Públicas e Centralidade na Família. **Revista Serviço Social & Sociedade**. São Paulo. Cortez nº 86, 2006, p.p139-155.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Políticas Locais de Inclusão Social, Autonomia e Empoderamento: Reflexões Exploratórias. **Revista Serviço Social & Sociedade**. São Paulo. Cortez nº 89, p.p76-103, 2007.

CARNEIRO, Júlia Dias. **IBGE: redução da desigualdade no Brasil estaciona nos níveis de 2011** – BBC Brasil, Rio de Janeiro 18 de setembro de 2014.
http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/09/140918_desigualdade_ibge_brasil_pnad_rb> Acesso em: 13 Jul. 2015.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant. A Política da Assistência Social no Brasil: Dilemas da Conquista de Sua Legitimidade. **Revista Serviço Social & Sociedade**. São Paulo. Cortez, nº 62, p 144-155, 2000.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant (Org.). **A Família Contemporânea em Debate**. 3ª edição. São Paulo. Cortez, 2000.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. São Paulo. Atlas, 2002.

GOMES, Telma Maranhão in Teleconferência sobre **Reordenamento de Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes** – MDS, 17/03/2014. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=zluLjuMd8QU>> Acesso em: 27 Abr. 2015.

INSTITUTO DE ESTUDOS ESPECIAIS DA PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO. Caderno de ação nº 03 – **Trabalhando abrigos** – Março/1993

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes em Acolhimento Institucional da Rede SAC** – Disponível em:
http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/infanciahome_c/acolhimento_institucional/Doutrina_abrigos/IPEA._Levantamento_Nacional_de_abrigos_para_Crianças_e_Adolescentes_da_Rede_SAC.pdf Acesso em: 03 Mai. 2015.

KALOUSTIAN, Sílvio Manoug .(Organizador) – **Família Brasileira a Base de Tudo** . 3ª ed. São Paulo : Cortez; Brasília , 1998

MIOTO, Regina Célia Tamasso. Família e Serviço Social – Contribuições para o Debate. **Revista Serviço Social & Sociedade**. São Paulo. Cortez nº 55, 1997, p.p114-130.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas** – Especialização em Gestão Pública Municipal, Módulo Básico. Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília – CAPES: UAB, 2009.

SANTOS, Maria Paula Gomes dos – **O Estado e os Problemas Contemporâneos**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES : UAB, 2009.

SÃO FRANCISCO DE PAULA. Secretaria Municipal do Trabalho, Habitação e Assistência Social – **Plano Municipal de Assistência Social – Quadriênio 2014-2017**, outubro 2013.

_____. Rio Grande do Sul, **Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente de São Francisco de Paula**, Livro de ATAS – 2005 a 2013.

_____. Secretaria Municipal do Trabalho, Habitação e Assistência Social – **Plano Local de Habitação e Interesse Social - PLHIS**, 2009.

SARMENTO, Anna Beatriz - **Gravidez na adolescência aumenta no Brasil**, in Fundação Oswaldo Cruz, Disponível em <<http://www.invivo.fiocruz.br/cgilua.exe/sys/star.htm?infolid=57&sid=8>> Acesso em: 06 Mai 2015.

SILVA, Enid Rocha Andrade da e Simone Guerresi de Mello e Luseni Maria Cordeiro de Aquino - **Os abrigos para crianças e adolescentes e a promoção do direito à convivência familiar**. In. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes em Acolhimento Institucional da Rede SAC – Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/infanciahome_c/acolhimento_institucional/Doutrina_abrigos/IPEA._Levantamento_Nacional_de_abrigos_para_Criancas_e_Adolescentes_da_Rede_SAC.pdf Acesso em: 03 Mai. 2015.

SZYMANSKI, Heloisa. Viver em Família como Experiência de Cuidado Mútuo: Desafios de Um Mundo em Mudança. **Revista Serviço Social & Sociedade**. São Paulo. Cortez, nº 71, p 09-44, 2002.

VOLIC, Catarina e BAPTISTA, Myrian Veras. Aproximação ao Conceito de Negligência. **Revista Serviço Social & Sociedade**. São Paulo. Cortez, nº 83, p 147-156, 2005.

YAZBEK, Maria Carmelita. A Assistência Social na Prática Profissional: História e Perspectivas. **Revista Serviço Social & Sociedade**. São Paulo. Cortez, nº 85, p 123-132, 2006.