

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

MARIANA MARTINS COELHO ALMEIDA NUNES

ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL E ACOLHIMENTO FAMILIAR: uma análise
sobre os desafios e entraves na implementação do Família Acolhedora
em São Luís – MA

São Luís
2020

MARIANA MARTINS COELHO ALMEIDA NUNES

ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL E ACOLHIMENTO FAMILIAR: uma análise
sobre os desafios e entraves na implementação do Família Acolhedora
em São Luís – MA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Lília Penha Viana Silva

São Luís

2020

**Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Núcleo Integrado de Bibliotecas/UFMA**

Nunes, Mariana Martins Coelho Almeida

Acolhimento institucional e acolhimento familiar:
uma análise sobre os desafios e entraves na
implementação do Família Acolhedora em São Luís - MA /
Mariana Martins Coelho Almeida Nunes. - 2020.
160 f.: il.

Orientador(a): Lília Penha Viana Silva
Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em
Políticas Públicas/CCSO, Universidade Federal do
Maranhão, São Luís, 2020.

1. Acolhimento. 2. Famílias. 3. Família Acolhedora. 4.
Sistema de Garantia de Direitos. 5. Proteção Social. I.
Silva, Lília Penha Viana. II. Título

MARIANA MARTINS COELHO ALMEIDA NUNES

ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL E ACOLHIMENTO FAMILIAR: uma análise
sobre os desafios e entraves na implementação do Família Acolhedora
em São Luís – MA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Aprovada em: / /

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Lília Penha Viana Silva (Orientadora)
Doutorado em Políticas Públicas
Universidade Federal do Maranhão

Profa. Dra. Salviana de Maria Pastor Santos Sousa (Examinadora)
Doutorado em Políticas Públicas
Universidade Federal do Maranhão

Profa. Dra. Maria Jacinta Carneiro Jovino da Silva (Examinadora)
Doutorado em Políticas Públicas
Universidade Federal do Maranhão

Ao meu marido e à minha filha, presentes de Deus em minha vida e razão da minha felicidade diária. Às crianças e aos adolescentes em situação de acolhimento, na esperança de que, com este e outros estudos, o direito à convivência familiar seja, de fato, uma garantia fundamental e prioritária.

AGRADECIMENTOS

Ser uma profissional defensora de Direitos Humanos de crianças e adolescentes, sobretudo, das que vivem em situação de vulnerabilidade social, tornou-se uma vocação em minha vida. Percebi isso, de forma ainda mais concreta, quando me envolvi com a Proteção Social Especial da Política de Assistência Social. Sim, referi-me à palavra envolvimento, porque, de fato, considero que atuar na Alta Complexidade requer mergulhar nas diversas dimensões que envolvem a implementação dos Serviços de Acolhimento, indo, portanto, além do pragmatismo profissional de intervenção.

Os desafios observados, por meio do trabalho de gestão que realizei com crianças e adolescentes institucionalizados, os quais, por outro lado, também poderiam estar em Acolhimento Familiar, motivaram-me a contribuir, identificando, cientificamente, os principais entraves e, assim, colaborar com o processo de implementação dessa Política Pública.

Sabia que esse não seria um trabalho fácil, mas, ainda assim, continuou sendo meu propósito, pesquisar sobre uma temática tão complexa e, ao mesmo tempo, tão envolvente. De fato, produzir este estudo tornou-se um verdadeiro desafio. Foram longas noites sem dormir; tive de dividir o tempo entre família, trabalho e estudo; adoeci no decorrer desta pesquisa; e deixei o cargo que muito me realizou profissionalmente e assumi um novo desafio profissional. Enfim, foi intenso, mas conseguimos, por isso só tenho a agradecer.

Primeiramente ao meu Senhor Jesus Cristo, pois sem Ele, não teria chegado até aqui. Foi Dele que recebi toda força e discernimento que precisava. Por isso, rendo Glórias e Louvores a Ele, por ter me permitido tamanha bênção. Ressalto que este trabalho significa muito mais que um título, trata-se de uma superação.

Agradeço, também, ao meu esposo, Ferdinand de Carvalho, que esteve ao meu lado em todos os momentos. Ele, com seu jeito sereno e tranquilo, conseguiu dar leveza aos intensos momentos de agitação, estresse e ansiedade pelos quais passei. Sei que, para ele, também não foi fácil, porque nos momentos em que poderíamos estar lado a lado, era com o computador que eu estava. Se não fosse o amor, de nada valeria. Não sei como teria sido tudo isso sem a sua presença, meu amor. Eu te amo imensamente!

À minha filha, Maria Fernanda, a mais compreensível de todas as princesinhas, pelos finais de semana em que teve que brincar na casa das vovós ou passear em tantos lugares, para que a mamãe pudesse ficar estudando. Saiba que foi para que a mamãe também pudesse te proporcionar melhores momentos, que vivemos tudo isso, minha filha. Foi por ti todo o meu empenho e dedicação. Amo-te!

À minha mãe, meu grande exemplo de vida, pessoa que me inspirou a sempre seguir firme, com otimismo e muita coragem. Que dedicou parte de sua vida a mim e a meu irmão e nunca mediu esforços para me auxiliar em tudo que precisava. Agradeço, sobretudo, pelas tantas vezes que cuidou de Maria Fernanda, em meus dias de “folga” do trabalho, a fim de que eu pudesse dissertar. Ao meu pai, João Batista, *in memoria*, que me protegeu e acompanhou, enquanto estive ao meu lado. Àquele que me deu a notícia e o primeiro abraço bem apertado, quando passei no vestibular. Certamente, também estaria cheio de orgulho desta nova conquista. Por isso, agradeço a vocês, meus pais, por tantos ensinamentos. Amo vocês!

Ao meu irmão, Igor, e à minha cunhada, Samira, os quais, mesmo longe fisicamente, vez que também estão em processo de Pós-Graduação em Portugal, continuam presentes e em sintonia. Obrigada pelo exemplo e por todo apoio. Amo vocês!

À minha sogra, Sandra, e ao meu Sogro, Edelto, que sempre se disponibilizaram a ficar com Maria Fernanda, quando fosse preciso, para que eu pudesse estudar. Muito obrigada! Amo vocês!

A toda minha família e à família de Ferdinand, pela compreensão diante dos momentos de ausência nos encontros familiares, pelas palavras de apoio e pelos cuidados com Maria Fernanda, muito obrigada!

Aos meus companheiros da Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social (Semcas) que muito fizeram parte desta história. A todos os colegas desta Secretaria, mas, sobretudo, àqueles que diariamente acompanharam a intensidade de cada dia por mim vivido: Amparo Seibel, Maria, Alessandra, Glécio, Leandra, George, Mayara e Patrícia, os guerreiros do Acolhimento, muito obrigada!

À Amparo, por ter sido, muito mais do que minha Superintendente, uma verdadeira amiga e confidente, com a qual, por tantas vezes, sorri e chorei, desde que assumimos o desafio de conduzir o Acolhimento de São Luís. Muito obrigada, minha querida! À Maria, pelas conversas, desabafos, apoio e tantos momentos juntas nesse

processo. À George, que me auxiliou com os gráficos da dissertação e, aos demais colegas que, ao longo desses anos, sempre estiveram por perto.

À aguerrida equipe do Família Acolhedora, composta por profissionais comprometidas e incansáveis na luta pela garantia de direitos das crianças e adolescentes acolhidos. Tenho orgulho de ter coordenado esta equipe. Muito obrigada meninas!

E à todas as meninas da Coordenação de Acolhimento, fiéis companheiras, muito obrigada!

À minha amiga-irmã Danielle Elouf, que contribuiu com o Abstract deste estudo. Muito obrigada!

Aos meus amigos e irmãos em Cristo da Comunidade Nossa Senhora da Paz e do Grupo de Oração Mensageiros da Paz, pelos lindos e renovadores momentos. Pela partilha, apoio e confiança recebida de cada um de vocês, sobretudo, pelo grande incentivo recebido, desde a seleção ao Mestrado, do amigo Thiago Alisson. Muito obrigada!

À minha orientadora, Prof^a. Dr^a. Lília Penha, que aceitou o desafio de me orientar, mesmo com o estudo já em andamento. Muito obrigada, querida professora, por ter sido um dos lindos anjos que Deus colocou em minha vida, durante esse processo, pois em meio a tantas dúvidas e inquietações, você me tranquilizava e mostrava, com sabedoria e serenidade, que tudo daria certo.

Aos meus novos companheiros de trabalho do gabinete da Secretaria Adjunta de Assistência Social da SEDES que, mesmo diante do pouco tempo de proximidade, também me deram força durante a reta final. Em especial à Gabi, que me auxiliou com alguns gráficos, e à Secretária, Margarete Cutrim, a qual compartilhou a experiência já vivenciada da sua dissertação.

Enfim, meu coração é só alegria e gratidão. Agradeço a todos que, direta e indiretamente, contribuíram nesse processo. Muito obrigada!

RESUMO

O presente estudo tem por objetivo identificar os principais desafios e entraves existentes na implementação do Serviço de Acolhimento Familiar em Famílias Acolhedoras na cidade de São Luís, haja vista o baixo número de acolhimentos realizados e de Famílias Acolhedoras cadastradas. Para tanto, construímos um percurso teórico-metodológico sobre as categorias que fundamentam o processo de acolhimento de crianças e adolescentes: Pobreza, Famílias e Proteção Social. *A priori*, descrevemos a trajetória histórica da proteção à infância no Brasil, na qual a cultura de institucionalização consolidou-se, sob a “doutrina da situação irregular” até chegar à “doutrina da proteção integral”, conforme o Estatuto da Criança e do Adolescente. A partir de então, aliado às legislações posteriores e orientações normativas que qualificam os Serviços de Acolhimento e evidenciam o caráter prioritário da convivência familiar e comunitária, abordamos as características que tornam o Família Acolhedora uma medida de proteção prioritária. Nessa perspectiva, no que tange ao percurso metodológico usado para alcançar os resultados desta pesquisa qualitativa, utilizamos a revisão de literatura, a pesquisa documental e a pesquisa de campo. Esta última foi desenvolvida, por meio de entrevista semiestruturada aos membros da equipe executora do Serviço e os principais sujeitos do Sistema de Garantia de Direitos. Dessa forma, considerando a análise do conjunto de informações, foi possível detectar os principais desafios que permeiam a implementação do Família Acolhedora em São Luís, quais sejam: a ausência de divulgação e priorização financeira, por parte do órgão gestor; as fragilidades de compreensão do Serviço, por vários sujeitos do Sistema de Garantia de Direitos; a rotatividade dos sujeitos que possuem o poder de decisão da medida protetiva; e a ausência de articulação entre as instituições do Sistema de Garantia de Direitos e do Família Acolhedora.

Palavras-chave: Acolhimento. Famílias. Família Acolhedora. Sistema de Garantia de Direitos. Proteção Social.

ABSTRACT

This study aims to identify the main challenges and obstacles that exist in Host Family Program implementation in São Luís, considering the low number of hosting and registrations. For this, we map a theoretical-methodological path about the categories that justifies the process of hosting children and adolescents: Poverty, Families and Social Care. We describe the historical trajectory of Children Protection Policy in Brazil, in which the institutionalization culture was consolidated during the process, under the Irregular Situation Doctrine until we reached Integral Protection Doctrine, according to the Statute of Children and Adolescents. From then on, based on legislation and normative guidelines that qualify the host service and show how important is the family and community coexistence, we address the characteristics that make the host family program a priority protection measure. In this perspective, about the methodological path used to achieve the results of this qualitative research, regarding the challenging elements to host family program implementation, we use the literature review, documentary and field researchs, that were made through semi-structured interviews with coordinators and main subjects of Children's Rights Guarantee System. Thus, considering the analysis of all these informations, it was possible to detect the main challenges that involves the implementation of the Family host Program in São Luís: First of all, there is not a host family program disclosure neither financial prioritization by its managing body; then, the difficulties of really understanding how the hosting program works by several subjects of Children's Rights Guarantee System; and the constant changes of management agents which have the power of decision and, lastly, the lack of articulation between Children's Rights Guarantee System Institutions and the Host Family Program.

Keywords: Host. Families. Host family. Children's Rights Guarantee System. Social Care.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1	- Dimensões prioritárias e as restrições.....	34
Gráfico 2	- Das privações e das não privações.....	37
Gráfico 3	- Privações por Dimensão / Estimativa em Milhões	38
Gráfico 4	- Privações múltiplas / Estimativa em milhões	38
Gráfico 5	- Privação à água	40
Gráfico 6	- Acesso à internet	41
Gráfico 7	- Trabalho infantil X sexo.....	42
Gráfico 8	- Restrições por área, região e etnia	43
Gráfico 9	- Índice de Desenvolvimento Humano	44
Gráfico 10	- Restrições	45
Gráfico 11	- Perfil por sexo, idade, raça e vínculo familiar	71
Gráfico 12	- Motivações para o acolhimento.....	71
Gráfico 13	- Situação processual das famílias	72
Quadro 1	- As proteções sociais e seus serviços	79
Quadro 2	- Instituições de Acolhimento em São Luís.....	101
Gráfico 14	- Número de acolhimentos nas Instituições em 2018	109
Quadro 3	- Número de acolhimentos realizados	111
Gráfico 15	- Famílias Acolhedoras e Acolhidos por ano.....	114

LISTA DE SIGLAS

AIDS	<i>Acquired Immunodeficiency Syndrome</i>
BVJ	Benefício Variável Jovem
CAOP/IJ	Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude
CIET	Conferência Internacional de Estatísticas do Trabalho
Claves	Centro Latino-Americano de Estudos de Violência e Saúde Jorge Careli
Centro POP	Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNCA	Cadastro Nacional de Crianças Acolhidas
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CPF	Cadastro de Pessoa Física
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
DCA	Defesa da Criança e do Adolescente
DPE	Defensoria Pública do Estado
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FEBEM	Fundações Estaduais de Bem-Estar ao Menor
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
FMDCA	Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
FUMCAS	Fundação Municipal da Criança e Assistência Social
FUNABEM	Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor
FUNAC	Fundação da Criança e do Adolescente
GAEPP	Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza
HIV	Vírus da Imunodeficiência Humana
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDF	Índice de Desenvolvimento Familiar
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano

IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPH	Índice de Pobreza Humana
LA	Liberdade Assistida
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MC	Ministério de Cidadania
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social
NOB-RH	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial de Saúde
PAEFI	Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF	Proteção e Atendimento Integral à Família
PIA	Plano Individual de Atendimento
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PSC	Prestação de Serviços à Comunidade
Rede SAC	Rede de Serviços de Ação Continuada
RG	Registro Geral
RMA	Registro Mensal de Atendimento
SAM	Serviço de Assistência a Menores
SDH	Secretaria dos Direitos Humanos
SEDES	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social
SEMCAS	Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social
SGD	Sistema de Garantia de Direitos
SPDCA	Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SVAM	Sociedade Voluntária de Assistência ao Menor
TJMA	Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	O ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL: da (des) proteção social à doutrina da proteção integral com centralidade nas famílias	20
2.1	Pobreza e famílias	20
2.2	O contexto da pobreza multidimensional no Brasil, no Maranhão e em São Luís: as múltiplas privações de direitos vivenciadas pelas crianças, adolescentes e suas famílias	31
2.3	A cultura da institucionalização: uma proteção enviesada da infância brasileira	51
2.4	A proteção social sob a diretriz da centralidade na família	60
2.5	A doutrina da proteção integral: o Estatuto da Criança e do Adolescente e o direito à convivência familiar e comunitária	64
3	O ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NA PERSPECTIVA DA PROTEÇÃO INTEGRAL: dimensões técnico-normativas do Acolhimento Familiar	74
3.1	A Política de Assistência Social e os Serviços de Acolhimento como proteção às crianças e aos adolescentes	74
3.2	A organização, os princípios e o processo de implementação dos Serviços de Acolhimento	85
3.3	(Des)encontros na garantia do Acolhimento Familiar	95
4	O ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SÃO LUÍS – MA: aspectos de suas configurações e os desafios e entraves que envolvem a implementação do Família Acolhedora	100
4.1	O Acolhimento Institucional	100
4.2	O Acolhimento Familiar em Famílias Acolhedoras	109
4.3	Desafios e entraves do Família Acolhedora em São Luís: os sujeitos e suas percepções	115
5	CONCLUSÃO	142
	REFERÊNCIAS	150
	APÊNDICE A - ROTEIRO DA ENTREVISTA	160

1 INTRODUÇÃO

Este estudo, intitulado “Acolhimento Institucional e Acolhimento Familiar: uma análise sobre os desafios e entraves na implementação do Família Acolhedora em São Luís – MA”, foi elaborado no âmbito do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão. Ademais, está vinculado à área de concentração “Políticas Sociais e Programas Sociais” e à linha de pesquisa “Violência, Família, Criança, Idoso e Gênero”.

O Família Acolhedora é um dos Serviços de Acolhimento da Proteção Social Especial de Alta Complexidade da Política de Assistência Social. Foi regulamentado pela Resolução nº 109/2009 do Conselho Nacional de Assistência Social, que tipifica os Serviços Socioassistenciais. Por essa razão, ainda é considerado um Serviço relativamente novo.

Assim como o Acolhimento Institucional, que também é um dos Serviços de Acolhimento da Proteção Social Especial de Alta Complexidade, o Família Acolhedora tem por objetivo acolher crianças e adolescentes sob medida de proteção, os quais, temporariamente, não podem permanecer com sua família de origem, em virtude da situação de vulnerabilidade e/ou de violação de direitos em que se encontram. Porém, o acolhimento deve ser realizado em residências de famílias previamente cadastradas, fato este que atribui especificidade ao Serviço e o distingue do Acolhimento Institucional.

A partir do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), marco legal que ampara esses sujeitos de direitos sob o viés da Proteção Integral, as demais legislações e/ou normativas técnicas, que tratam dessa finalidade, ratificam e orientam sobre a relevância da garantia do direito à preservação da convivência familiar e comunitária. Nessa perspectiva, destacamos o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária como um documento que busca romper com a cultura da institucionalização de crianças e adolescentes, bem como fortalecer a preservação dos vínculos familiares e comunitários.

Destarte, tendo como pressuposto o contexto histórico de institucionalização e os prejuízos decorrentes dela, em 2009, por meio da Lei nº 12.010, o Estatuto da Criança e do Adolescente também foi alterado. O referido fato deu-se com o objetivo de ratificar, conforme o § 1º do art. 34, a priorização do

Acolhimento Familiar em detrimento do Acolhimento Institucional, visando à garantia do direito à convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2009b).

Nesse sentido, o interesse em realizar este estudo originou-se, a partir da experiência profissional nessa temática específica, ao Coordenar os Serviços de Acolhimento Institucional e Familiar da cidade de São Luís, no período de janeiro de 2015 a agosto de 2019. Ao executar essa função, pudemos acompanhar e perceber, cotidianamente, a dinamicidade e o enredamento que envolvem os Serviços da Proteção Social Especial de Alta Complexidade da Política de Assistência Social.

Convém destacar que o Acolhimento Institucional, ao longo dos anos, sofreu adequações e reformulações técnico-normativas, e possui histórico de execução tanto pelo poder público quanto pelas organizações não governamentais. Todavia, o Família Acolhedora, mesmo diante do amparo legal, não possui a visibilidade que deveria, haja vista a contínua necessidade de realizar o cadastro de novas famílias e também por ainda ser desconhecido tanto pela sociedade, quanto por parte dos sujeitos que integram o Sistema de Garantia de Direitos, a saber: o Conselho Tutelar, a Defensoria Pública, o Ministério Público e a 1ª Vara da Infância e Juventude.

O Família Acolhedora necessita de estreita interlocução com o Sistema de Garantia de Direitos, para que a sua implementação aconteça integralmente. Entretanto, durante a realização dos processos de trabalho, como audiências concentradas, estudos de caso e reuniões ampliadas que envolviam os sujeitos dessa rede de proteção à infância e juventude, foi possível identificar as fragilidades de compreensão sobre esse Serviço, as quais impactavam diretamente na execução desse, pois ainda que existam Famílias Acolhedoras cadastradas, as crianças e os adolescentes só podem ser acolhidos nelas, mediante a intervenção dos demais sujeitos envolvidos no processo, sobretudo, do juiz.

Além das fragilidades de informações identificadas pelo Sistema de Justiça, ressaltamos também as dificuldades existentes quanto à produção de conhecimento sobre essa temática. Ao realizar buscas no sítio do Ministério da Cidadania (MC), identificamos que, entre as 283 pesquisas já realizadas sobre os Serviços da Política de Assistência Social que estão disponíveis, não há nenhuma, especificamente, sobre Acolhimento. No que tange às publicações disponibilizadas, denotamos a timidez quanto aos documentos, publicações e cartilhas que expõem conteúdos sobre o Acolhimento Familiar.

Diante desse contexto, surgiu a motivação em realizarmos esta pesquisa, mediante as inquietações profissionais, com o fito de identificar os desafios e entraves na implementação do Família Acolhedora em São Luís, haja vista o reduzido número de acolhimentos já realizados, bem como de Famílias Acolhedoras cadastradas, considerando as diretrizes das legislações e os objetivos aos quais se propõe o Serviço de Acolhimento Familiar.

Tendo em vista o objeto do estudo, elencamos três questões prioritárias que nortearam a realização desse: Qual é a percepção dos sujeitos envolvidos acerca da necessidade e relevância do Serviço? Qual o envolvimento de cada um deles na implementação dessa Política Pública? E, quais são os principais desafios e entraves na execução do Família Acolhedora em São Luís?

A partir desses questionamentos, o objetivo geral desta pesquisa consistiu em investigar o processo da implementação do Serviço de Acolhimento Familiar em Famílias Acolhedoras, na cidade de São Luís, sob a dimensão gerencial do processo e da sua rede parceira, buscando identificar os principais desafios e entraves para sua execução.

Para alcançá-los, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: a análise do processo de institucionalização de crianças e adolescentes, no contexto socioeconômico das famílias brasileiras empobrecidas, resgatando as conquistas legais sob o viés da Proteção Integral; a discussão sobre os fundamentos técnicos-normativos que subsidiam os Serviços de Acolhimento da Política de Assistência Social; a análise de como se organizam e são implementados os Serviços de Acolhimento Institucional e Familiar no município de São Luís, bem como se constitui a rede parceira e a identificação dos desafios e entraves do Família Acolhedora de São Luís.

Neste estudo, propusemo-nos a realizar uma pesquisa qualitativa, utilizando o método crítico-dialético, por considerar questões de uma realidade dinâmica, complexa e, ao mesmo tempo, síntese de múltiplas determinações sociais. Este método possibilita-nos desenvolver análises mais aproximadas à realidade, uma vez que busca, de forma articulada, extrapolar a aparência e, assim, encaminhar-se à essência do objeto de pesquisa.

Entre as categorias de análises precípuas a este método, ressaltamos a utilização de três que subsidiam a construção deste estudo: a historicidade, totalidade e a contradição. Para compreendermos a totalidade do objeto proposto, vimos a

necessidade de identificar as partes constitutivas desse processo, que estão em movimento e, conforme o período histórico apresentado, se modificam. Tais modificações evidenciam as contradições inerentes às análises de contexto e, com isso, a busca por superações. Assim, tornou-se imprescindível para a construção desta pesquisa, a priorização destas três categorias que são complexas, dinâmicas e, ao mesmo tempo, interrelacionadas.

Quanto às categorias teóricas de suporte ao estudo do tema foram priorizadas a Pobreza, Famílias e Proteção Social, além de outras complementares. Em relação às dimensões utilizadas na perspectiva de alcançar o objetivo proposto, consideramos, conforme Silva (2013), a implementação e os processos gerenciais do programa: por buscar a cobertura ou não da população alvo do Serviço, a adequação dos seus instrumentos e o seu funcionamento; a estrutura e lógica organizacional, apontando a rede parceira e/ou organizações envolvidas; a disposição hierárquica dos órgãos, as características das autoridades e o fluxo das decisões, respectivamente. Nesse mesmo sentido, também foi analisado o rendimento de pessoal, ou seja, a competência, as habilidades para desenvolvimento das atividades, as motivações, as atitudes e as capacidades de solucionar problemas.

O espaço empírico do estudo foi na cidade de São Luís, local da experiência profissional vivenciada. E, como procedimentos, destacamos a realização da revisão de literatura, a pesquisa documental e a pesquisa de campo, junto aos sujeitos envolvidos na implementação do Família Acolhedora. Desse modo, o universo da pesquisa de campo foi composto pela equipe executora do Serviço na Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social (Semcas) e por representantes das instituições que compõem o Sistema de Garantia de Direitos.

Em relação à equipe que executa o Serviço, foram entrevistadas a Gestora Municipal da Assistência Social de São Luís, a Superintendente de Proteção Social Especial de Alta Complexidade e a Psicóloga do Família Acolhedora. Em virtude de incompatibilidade de horário em algumas tentativas realizadas, não foi possível entrevistar a Assistente Social. E, quanto às instituições do Sistema de Garantia de Direitos, foram entrevistados os Conselheiros Tutelares; os Defensores Públicos; o Ministério Público, por meio das Promotoras da Infância e Juventude; a equipe técnica da Divisão Psicossocial da 1ª Vara da Infância e Juventude; e o Juiz de Direito. A técnica utilizada na pesquisa foi a entrevista semiestruturada (APÊNDICE A). Assim, em virtude do papel e das atribuições que cada um executa, direta ou indiretamente

no processo de implementação do Família Acolhedora, é que todos eles foram elencados como indispensáveis para a pesquisa de campo.

No tocante aos Conselhos Tutelares, dos 10 existentes, foram consideradas 03 áreas específicas como parâmetro para realização das entrevistas: o Conselho Tutelar da área Cidade Operária/Cidade Olímpica, por ser o segundo mais antigo da cidade; o Conselho Tutelar da área Rural, por ser o único que contempla essa área da cidade; e o Conselho Tutelar da área Cohama/São Francisco, por ser recém implantado. Na Defensoria, foram entrevistados os 3 Defensores do Núcleo da Infância. No Ministério Público, as duas Promotoras foram entrevistadas. E, na 1ª Vara da Infância e Juventude, entrevistamos uma Assistente Social e uma Psicóloga da Divisão Psicossocial, e o Juiz Titular da Infância e Juventude.

Para cada sujeito, foram direcionadas as mesmas questões norteadoras. Desse modo, considerando as percepções e análises realizadas por cada um, as convergências e as divergências, assim como as fundamentações teóricas e normativas analisadas no segundo e terceiro capítulos, conseguimos identificar os principais desafios e entraves presentes na implementação do Família Acolhedora na cidade de São Luís.

Os resultados deste estudo foram estruturados em três partes, além desta introdução. O segundo capítulo, intitulado “O acolhimento de crianças e adolescentes no Brasil: da (des)proteção social à doutrina da proteção integral com centralidade nas famílias”, consistiu na sustentação teórica desta pesquisa. Teve por objetivo evidenciar o processo de (des)proteção social vivenciado por crianças e adolescentes de classes sociais empobrecidas e a institucionalização pela qual passam. Para tanto, observamos a necessidade de, inicialmente, analisar categorias essenciais a essa análise: Pobreza, Famílias e Proteção Social

Compreendemos que existe outras dimensões e categorias sociais que possuem interface com a problematização deste objeto estudo. Não desconsideramos que outros fatores, tais como as necessidades de ordem subjetiva com as crianças de 0 a 06 anos, por exemplo, também podem refletir em situações de acolhimento. Todavia, ainda que, legalmente, a pobreza não deva se constituir como motivação para o acolhimento, elencamos esta categoria como uma das dimensões prioritárias desta análise, por termos identificado que, em meio às fragilidades e/ou ausência nas garantias de atendimento às famílias empobrecidas brasileiras, esse princípio tende a sofrer comprometimentos. Desta forma, apesar da pobreza não ser o único

determinante, são as famílias empobrecidas as que enfrentam um conjunto de vulnerabilidades que podem conduzir à necessidade de acolhimento de seus filhos pelo estado.

Em seguida, foram apresentados os principais aspectos e índices do contexto socioeconômico que evidenciam as dimensões das privações múltiplas experienciadas pelas famílias empobrecidas. Assim, demonstramos a cultura de institucionalização de crianças e adolescentes como consequência desse contexto de (des)proteção social. Após detectar a formatação de um modelo enviesado de proteção, crianças e adolescentes passam a ser tratados como sujeitos de direitos, por meio da doutrina da proteção integral.

O terceiro capítulo, denominado “O acolhimento de crianças e adolescentes sob o viés da proteção integral: dimensões técnico-normativas do Acolhimento Familiar”, é direcionado à elucidação do caráter normativo do Acolhimento, o qual evidencia os Serviços de Acolhimento na Política de Assistência Social. Para isso, demonstramos como essa Política Pública organiza-se, por meio dos seus principais documentos normativos, a saber: a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais e o Guia de Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento de Crianças e Adolescentes.

Além desses, destacamos o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, como instrumento legal de ruptura do processo de institucionalização de crianças/adolescentes, visando à garantia do direito à convivência familiar. A partir disso, alguns dados são elencados com o objetivo de demonstrar como o Família Acolhedora trata-se de um Serviço prioritário.

A posteriori, no quarto capítulo, ápice da pesquisa, apresentamos o “O acolhimento de crianças e adolescentes em São Luís – MA: os aspectos de suas configurações e os desafios e entraves que envolvem a implementação do Família Acolhedora”. Neste momento, analisamos as principais informações das instituições de Acolhimento Institucional e do Família Acolhedora, obtidas por meio de pesquisa documental.

Em seguida, também, destacamos a atuação da rede parceira de proteção, haja vista a relevância que cada sujeito possui nesse processo. Além disso, apresentamos as concepções e os elementos convergentes e divergentes da equipe gestora do Acolhimento em São Luís, bem como dos sujeitos que atuam na rede de

proteção, em que, ao final, são identificados os principais desafios do Família Acolhedora de São Luís – MA, bem como as propostas de intervenção para superação desses.

2 O ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL: da (des) proteção social à doutrina da proteção integral com centralidade nas famílias

O objetivo deste capítulo consiste em evidenciar o processo de (des)proteção social vivenciado por crianças e adolescentes e a institucionalização pela qual passam. Para isso, compreendemos a necessidade de destacar três categorias essenciais a essa análise: Pobreza, Famílias e Proteção Social.

Retratamos, inicialmente, a pobreza e as famílias, para apresentarmos os principais dados do contexto socioeconômico que evidenciam as dimensões das múltiplas privações vivenciadas pelas famílias empobrecidas. Desse modo, contextualizamos a cultura de institucionalização de crianças e adolescentes como consequência desse cenário de (des)proteção social. Em seguida, demonstramos como foi formatado o novo sistema de proteção social fundamentado na centralidade familiar, o que subsidia a regulamentação de uma nova doutrina de proteção integral, o Estatuto da Criança e do Adolescente, no qual crianças e adolescentes passaram a ser tratados como sujeitos de direitos.

2.1 Pobreza e famílias

O acolhimento de crianças e adolescentes em Famílias Acolhedoras é um direito garantido pela Política de Assistência Social regulado em 2009, através da Resolução nº 109 do Conselho Nacional de Assistência Social. Para compreensão desse Serviço da Política de Assistência Social, que é pautado no direito à convivência familiar e comunitária, foi indispensável identificar o processo histórico que o antecede e, ao mesmo tempo, se contrapõe a esta concepção: a cultura de institucionalização de crianças. Assim, para subsidiar essa contextualização, destacamos duas categorias teóricas essenciais à análise deste estudo: a Pobreza e as Famílias.

É o fenômeno da pobreza que, estando presente nas relações sociais e econômicas, desde a formação da sociedade brasileira, expressa, historicamente, o aprofundamento do processo de desigualdades sociais no país. Consoante às ideias de Silva (2011, p. 53), trata-se de “um fenômeno que atravessa a história da humanidade, determinada pelas desigualdades geradas pelas relações engendradas socialmente”. Nesse sentido, em virtude da elevada proporção assumida pela pobreza, mediante a desestabilização econômica e social, foi que, sobretudo a partir

da década de 1990, foram criadas políticas sociais de combate e enfrentamento à pobreza¹.

Contudo, é necessário demarcar sobre qual tipo de pobreza estamos nos referindo, uma vez que são diversas as abordagens que a conceituam e caracterizam, por se tratar de um fenômeno complexo, dinâmico e histórico. Tradicionalmente, a pobreza é conceituada e diretamente vinculada à dimensão da renda, isto é, a pobreza é considerada como sinônimo de ausência da renda. De fato, a renda é um dos aspectos de mensuração da pobreza, no entanto, por entendermos que considerar somente essa abordagem significa limitar-nos, diante das diversas demandas sociais necessárias à condição da pessoa humana, é que este estudo assume o viés da pobreza multidimensional e relativa.

Partimos do estudo realizado por Rocha (2006), ao destacar que os conceitos de pobreza, bem como os procedimentos para sua mensuração devem ser embasados em análises que considerem a conjuntura socioeconômica e as realidades específicas dos territórios. Essa consideração é imprescindível ao contexto brasileiro, haja vista as efetivas distinções regionais e as particularidades apresentadas em cada território do país.

Rocha (2006) utiliza como parâmetro as noções de pobreza absoluta e pobreza relativa. A pobreza absoluta vincula-se às questões de sobrevivência física, o que, necessariamente, corresponde ao não atendimento das necessidades vinculadas ao mínimo vital. Já a pobreza relativa diz respeito às precisões a serem satisfeitas, em função do modo de vida predominante na sociedade, o que pressupõe incorporar a redução das desigualdades sociais entre os indivíduos como objetivo social.

Nessa perspectiva, evidenciamos, então, os dois critérios básicos de pobreza que permeiam as noções supracitadas: o da renda e o das necessidades básicas. A complexidade da categoria pobreza requer, portanto, a complementariedade de ambos os critérios, para que alcancemos, na completude, a compreensão dessa categoria.

Em relação à renda, destacamos dois subgrupos de população: os pobres e os indigentes. Os pobres são caracterizados como aqueles que estão abaixo do

¹ Este contexto econômico e social refere-se à intensificação da ideologia neoliberal, com medidas e políticas de ajustes recomendadas pelo Consenso de Washington (1989).

valor estabelecido como linha de pobreza, sendo então, incapazes de atender ao conjunto de necessidades mínimas da sociedade.

Quanto aos indigentes, são um subgrupo dos pobres, os quais têm renda ainda mais inferior, suficiente apenas para atender às necessidades nutricionais (ROCHA, 2006). Essa concepção de pobreza absoluta, ainda é largamente utilizada, em virtude da extrema desigualdade de renda existente na sociedade brasileira, o que implica em um contingente expressivo de pessoas que não possui as necessidades básicas atendidas.

Já o critério das necessidades básicas está para além da questão da alimentação/nutrição. Esse viés pressupõe a incorporação das principais necessidades humanas, indispensáveis à sobrevivência em sociedade, tais como: as demandas de saúde, de educação, de saneamento básico, de habitação, de cultura, de esporte, de lazer etc.

É, então, com base nesse critério que pautamos a noção da pobreza relativa, haja vista que abandona a renda como indicador prioritário e passa a considerar todo o contexto social, o que inclui as demandas apresentadas pelos indivíduos. Por isso, essa abordagem também é expressa como pobreza multidimensional.

Além do entendimento conceitual, outro aspecto a ser evidenciado são os procedimentos utilizados para a mensuração da pobreza, quais sejam: a linha de indigência e a linha de pobreza. Como parâmetro de valor, a linha de indigência corresponde, ainda conforme Rocha (2006), à atribuição de cesta de consumo mínimo, isto é, o suficiente apenas às questões alimentares, ao passo que a linha de pobreza diz respeito ao custo para o atendimento das necessidades básicas, tais como alimentação, educação, saúde e habitação.

No que se refere à ambas as linhas, há questões específicas a serem consideradas, pois nas cestas alimentares, deve haver uma base teórica que conduza as necessidades nutricionais de cada território brasileiro, haja vista as especificidades socioeconômicas regionais. Quanto ao custo de atendimento das necessidades, não há base teórica que o respalde. Portanto, para as duas linhas, o consenso é de que a base a ser utilizada é o consumo observado².

² Depende da disponibilidade de informações sobre a estrutura de consumo de populações de baixa renda, investigada em pesquisas de orçamentos familiares (ROCHA, 2006). Consideramos que essa é a fonte mais adequada para o estabelecimento de linhas de pobreza.

Conforme afirma Silva (2011), esses critérios de mensuração da pobreza têm sido amplamente utilizados pela ideologia liberal, visando à intervenção estatal diante da pobreza no século XX. Porém, há muitas críticas sobre esses processos de intervenção, uma vez que, efetivamente, eles não têm contribuído para redução dessa problemática.

Dessa forma, o critério das necessidades básicas vem, cada vez mais, sendo ratificado como parâmetro para aferir a pobreza, bem como realizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). Esse, ao agregar novos elementos, junto à renda, “coloca em pauta a capacidade e/ou possibilidade de funcionamento adequado dos indivíduos e famílias na sociedade” (SILVA, 2011, p. 49).

Na perspectiva do entendimento da pobreza por intermédio das necessidades básicas, o Pnud apresenta dois novos índices: o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Índice de Pobreza Humana (IPH). O IDH tem, em essência, o nível de bem-estar das pessoas, o qual é caracterizado por três aspectos: a capacidade de ter uma vida longa e saudável; de adquirir conhecimentos; e de ter acesso aos recursos necessários a um padrão de vida adequado, que atenda às demandas humanas. Por isso, o IDH de uma nação é construído, a partir dessas 3 dimensões. Já o IPH mensura os impedimentos da realização do desenvolvimento humano.

De acordo com os estudos sobre a categoria pobreza, ainda existe uma tipologia que se contrapõe à pobreza tradicional: a nova pobreza. Esta caracteriza-se por ser oriunda das transformações no setor produtivo com a crise do capital. Além dos pobres tradicionais, isto é, aqueles à margem do setor produtivo por falta de qualificação para o trabalho, há também os “novos pobres”, porque não há postos de trabalho suficientes para absorver os profissionais jovens e qualificados.

O desemprego estrutural resulta da mudança operada no padrão de produção capitalista, que, reduzindo a necessidade de trabalho vivo em função da tecnologia, influenciou diretamente na redução dos postos de trabalho. Os ‘novos pobres’ somam-se, nos países periféricos, à antiga e permanente pobreza e potencializam os efeitos perversos sobre as condições de vida das vastas populações do mundo. (SILVA, 2011, p. 48).

Nesse diapasão, diante da complexidade e da dinâmica da realidade econômica e social apresentada, é que incorporamos a este estudo a perspectiva da abordagem multidimensional e relativa, sobretudo, pelo que apresenta o Pnud,

mediante o IDH, o qual ratifica que a pobreza não se traduz em uma categoria meramente econômica.

Afirmamos, então, que, partindo dessa conceituação de pobreza, a realidade socioeconômica, bem como as especificidades de indivíduos e famílias devem ser consideradas. Isto posto, tendo o Índice de Desenvolvimento Humano como essência do nível de bem-estar das pessoas, Rocha (2006) demarca que esse bem-estar não depende apenas da renda individual, mas, sobretudo, do resultado da repartição intrafamiliar da renda de todos os membros de cada grupo familiar.

Significa dizer que a pobreza não deve ser concebida apenas no âmbito individual, mas também na dimensão familiar. Nesse sentido, ao identificarmos a necessária interlocução entre ambas, é que seguimos para a segunda categoria deste estudo: Famílias.

Apresentar a categoria família, em uma dimensão teórica, tornou-se indispensável, em virtude da relevância desse aspecto nesta pesquisa. Ela está presente, ao longo de todo o trabalho desenvolvido. No contexto de (des)proteção social às crianças e aos adolescentes, durante a doutrina da proteção irregular, essa foi caracterizada pela cultura da institucionalização, até o novo sistema de proteção social. Neste último, as famílias assumiram responsabilidades compartilhadas ao Estado, configurando, então, os aspectos do familismo, em meio à execução da Política Social.

Partindo-se do pressuposto que todas as pessoas possuem uma família, independentemente de como seja, poderíamos considerá-lo um conceito facilmente compreensível, com base nas experiências pessoais de cada um. No entanto, ao contrário disso, discutir sobre família como categoria teórica é identificá-la, a partir da totalidade, como uma complexa instituição social³, que é contraditória e dinâmica ao mesmo tempo. Dessa maneira, para subsidiar esta fundamentação, utilizamos o estudo já realizado por Silva (2015), além de outras literaturas específicas sobre a temática.

³ A família é uma das instituições sociais mais reconhecidas na sociedade e deve ser entendida em sua dupla dimensão: objetiva e subjetiva. A objetividade diz respeito à cristalização que cada instituição adquire com o seu processo de aperfeiçoamento e reconhecimento, ao longo da construção da sua historicidade. Nesse processo, a família torna-se uma instituição social, porque a sua existência é compreendida como realidade inegável e exterior aos indivíduos, ou seja, existe independentemente da sua vontade, como se possuísse uma realidade própria e, por isso, adquire firmeza na consciência (SILVA, 2015).

Assim como a pobreza é um fenômeno que deve considerar múltiplas dimensões, a família também deve ser compreendida de modo multifacetado. Ela está presente nas mais diversas dimensões da vida social, de várias formas, sendo objeto de estudo de diversas ciências, em vários contextos, com diversas finalidades e significados. Mas, de acordo com Silva (2015), a maior relevância dessa instituição está na possibilidade das interrelações desenvolvidas entre seus membros, sendo o espaço fundamental para processos de sociabilidade humana, no qual as identidades são construídas e é criado o sentimento de pertencimento da vida de outras pessoas e de outros grupos sociais. Assim:

A família representa o primeiro grupo humano no qual desfrutamos o sentimento de pertença, onde desenvolvemos os primeiros contatos com o mundo social, através do processo de interiorização, exteriorização e socialização. Como sujeitos desse processo, aprendemos a nos tornar seres humanos, a reconhecer os outros significativos, a expressar nossas necessidades e sentimentos, a solicitar atenção e a demonstrar satisfação e afeto nas relações intersubjetivas. (SILVA, 2015, p. 85).

A família é uma instituição que está presente em diversas questões sociais e perpassa por tantas outras temáticas. Dessa forma, por considerar as nuances que a envolvem, bem como as dificuldades em agregar todos os elementos que lhes são intrínsecos, torna-se inconcebível a formatação de um conceito único e consensual sobre famílias.

O padrão de famílias tradicionais, oriundo do modelo patriarcal e de origem ibérica, ainda reflete o mito da ideologia conservadora de uma família ideal, a qual seria formada por um homem e uma mulher, casados e com filho(s). Esse modelo idealizado de família está vinculado a valores, normas, relações e práticas sociais que são disseminadas culturalmente na vida social como a imagem da “coisa certa” ou a “família de bem” (SILVA, 2015, p. 31).

Assim, esse modelo conservador proporciona e ao mesmo tempo perpetua uma visão dicotômica entre famílias “normais” e as que estão fora dos padrões dessa normalidade. Ainda que tenhamos a predominância de um formato específico, existem diferentes configurações sociofamiliares, todas com particularidades, contradições e complexidades que são inerentes a quaisquer famílias. Nesse viés, todas possuem valores próprios e relações com eixos de convergência e divergência.

Considerando que a família é uma instituição presente nas diferentes dimensões da vida humana, independente do período histórico descrito, ela também é reflexo das transformações sociais, econômicas e culturais, sobretudo, as oriundas

do mundo do trabalho, o que implica em um processo de modificações estruturais. Essas mudanças possibilitam pensarmos a trajetória familiar em ciclos vitais, de modo que as fases das transições pelas quais as famílias passam é que contribui para o entendimento dos tipos de configurações que podem estar vivenciando. Mas, vale destacar que nem todas são afetadas da mesma forma, haja vista as condições particulares que reúnem cada agrupamento familiar.

Nesse sentido, conforme a origem da classe social e as condições econômicas e sociais de cada família, denotamos mudanças que envolvem: a flexibilidade nos papéis socialmente definidos dentro do ambiente familiar; a alteração nas relações hierárquicas de gênero e geração; as violências intrafamiliares; o enaltecimento do individualismo; a fragilidade de valores e os princípios éticos construídos histórico e ideologicamente; e a alteração no padrão de sexualidade, etc. Isso fez com que, segundo Godani (1994 apud SILVA, 2015), as famílias brasileiras apresentassem, principalmente a partir de 1990, diversificação nas configurações familiares, tais como: redução do tamanho médio e do número de filhos; aumento do número de casais sem filhos; aumento de famílias monoparentais, com predominância de mulheres como responsáveis; e aumento de pessoas que vivem sozinhas nos centros urbanos.

No que diz respeito às novas configurações sociofamiliares, destacamos também, além da família nuclear, ou seja, aquela considerada tradicionalmente baseada nos padrões de harmonia e ordem historicamente estabelecidos, outras cinco formas elencadas por Silva (2015). As “famílias monoparentais” são aquelas em que homens ou mulheres assumem a responsabilidade por crianças, adolescentes ou outras pessoas em situação de dependência econômica e demais cuidados da vida diária⁴. Há também incidência de situações em que, sobretudo nas famílias de camadas mais empobrecidas, famílias monoparentais são compostas por avós, os quais assumem a responsabilidade de cuidar, por diversas razões, dos netos, garantindo o atendimento das necessidades desses com recursos que,

⁴ Conforme Silva (2015), essa responsabilização feminina em maior proporção ocorre em virtude de fatores internos e externos. Os fatores de ordem interna correspondem aos eventos próprios do ciclo vital de homens e mulheres, que provocam alterações do tipo: aumento de separações, divórcios e novos casamentos; crescimento no número de mulheres viúvas; crescimento de uniões informais e aumento relativo da taxa de natalidade. Quanto aos fatores externos, esses acontecem, em virtude do conjunto das transformações sociais, econômicas e culturais que ocorrem no processo histórico da sociedade e, sobretudo, na vida das mulheres.

majoritariamente, são próprios. Quanto a esse formato familiar, observamos expressivos julgamentos e discriminações pelas escolhas realizadas pelas mulheres:

As diversas formas de preconceito e discriminação contra essas famílias têm alimentado o ‘mito da desestruturação familiar entre os mais empobrecidos’ (GOLDANI, 1993, p. 74). Entranhado na sociedade e nas instituições, esse mito adquire características de perversidade e estigma, porque influencia as opiniões e os comportamentos das pessoas, de profissionais que trabalham com famílias, servindo para desqualificar essas famílias. (SILVA, 2015, p. 120).

Destarte, há uma associação direta de desestruturação e responsabilização da mulher com questões problemáticas que envolvam os filhos, sem haja a compreensão/identificação das motivações, bem como da conjuntura que envolve a necessidade dessa formatação familiar. Entendemos que a responsabilização e/ou culpabilização não deve ser, exclusivamente, unilateral, sem que sejam considerados o contexto, as motivações das mulheres e as funções que o Estado também deve dispensar nesse processo. Contudo, isso não significa que devamos nos omitir, diante das possíveis fragilidades ou dos riscos a que essa família esteja submetida.

As “famílias homoafetivas” são consideradas uma configuração social com reconhecimento legal recente. Permeiam os movimentos gays e lésbicos, assim como também são objeto de conhecimento científico em meio acadêmico. No que tange a essas famílias, compreendemos como efetiva reivindicação de direitos, por parte dos casais homossexuais, para que possam vivenciar livremente a afetividade, sexualidade e todas as demais dimensões da vida social, como outros casais, sem preconceitos e discriminações, por parte das instituições sociais.

Outra configuração são as “famílias reconstruídas”, também chamadas de “famílias mosaico” ou “famílias recompostas” (SILVA, 2015). Esse agrupamento familiar tem se tornado cada vez mais presente na sociedade contemporânea, e, em razão da dinâmica da vida social, há uma tendência de continuidade do crescimento desse. Essas famílias são originadas, a partir das separações e dos divórcios e constituídas mediante os novos casamentos e uniões conjugais, quer sejam formalizados ou não. Em meio a esses fatos, estão envolvidos os pais, os filhos, os padrastos e as madrastas, os enteados, os irmãos, os avós, entre outras possíveis relações que compõem esse agrupamento.

Homens e mulheres também vivenciam a conjugalidade, por meio das denominadas “famílias paralelas”, conhecidas também como “uniões concubinárias”

(SILVA, 2015). Essas famílias estão na contramão dos padrões morais e religiosos instituídos socialmente. São consideradas famílias paralelas justamente por serem constituídas concomitantemente ao casamento. Um dos parceiros estabelece outra relação de conjugalidade, mas que é ilegal. Na maioria, é o homem que exerce papel duplicado de marido e de pai. Esse formato não costuma ter evidência na dinâmica social, por ter que usar da informalidade e ilegalidade para a manutenção.

As “famílias anaparentais” são aquelas em que inexistente a figura materna ou paterna. Nesse modelo, o agrupamento é formado apenas por irmãos ou primos, demarcando, portanto, a consanguinidade horizontal, segundo Silva (2015). Há relações de cuidado, proteção e afetividade, mas sem existir o determinante da conjugalidade. Ressalta-se que, apesar da existência, não há o reconhecimento legal.

Como descrito anteriormente, o Índice de Desenvolvimento Humano tem por objetivo aferir o nível de bem-estar das pessoas por meio das dimensões, sobretudo, tendo por base a renda familiar. Isso nos faz perceber que a composição dos grupos familiares, independentemente de quais sejam, também demarca a influência que exerce no processo de mensuração da pobreza, o que nos levou a identificar um novo indicador, o Índice de Desenvolvimento Familiar (IDF).

A partir da criação do IDH, que tem por objetivo sintetizar, em um único indicador, as dimensões relevantes da pobreza, foi possível identificar, mediante a multidimensionalidade, como essa mazela social se apresenta nos territórios. Entretanto, considerando a complexidade que envolve esse processo, o IDH ainda apresenta limitações de mensuração que, conforme Carvalho, Barros e Franco (2010), são destacadas em três aspectos: a seleção considerada arbitrária dos indicadores e dos pesos utilizados para criar o indicador sintético, isto é, a seleção de apenas três e por que esses três (educação, longevidade e renda); o fato de o IDH ser estimado apenas geograficamente, por territórios, e não estar adaptado ao cálculo por família; e a dificuldade do IDH em realizar a agregabilidade dos dados em obter uma média equivalente.

A partir dessas ponderações, o IDF tem a perspectiva de demonstrar a possibilidade de obtermos um indicador sintético, como o IDH, mas que seja calculável para cada família e, portanto, agregável a qualquer grupo demográfico, como negros e famílias chefiadas por mulheres, por exemplo. Para tanto, ao contrário do IDH que possui apenas três dimensões e quatro indicadores, fato que também é passível de

críticas, em virtude dessa simplificação dos aspectos do desenvolvimento humano, o IDF considera seis dimensões, 26 componentes e 48 indicadores.

Além do dobro de dimensões e da quantidade expressiva de componentes e indicadores do IDF, ele diferencia-se do IDH, à medida que reverte a ordem de agregabilidade das informações. Assim, ao passo que no IDH primeiro são considerados os indicadores espaciais, como a taxa de analfabetismo de uma cidade, para posteriormente ser agregada a temática específica das famílias, o IDF identifica, inicialmente, os dados familiares, gerando um índice de desenvolvimento sintético para cada uma delas, para posteriormente, considerar a área geográfica. Isso acrescenta mais uma vantagem a este índice, pois tem, como ponto de partida para a análise do território, as famílias.

Elencamos, então, as seis dimensões das condições de vida consideradas prioritárias, as quais partem das informações da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio (Pnad) e são sintetizadas pelo IDF: ausência de vulnerabilidade; acesso ao conhecimento; acesso ao trabalho; disponibilidade de recurso; desenvolvimento infantil e condições habitacionais (CARVALHO; BARROS; FRANCO, 2010). Para cada uma dessas dimensões, existem os componentes e indicadores correspondentes. Portanto, a partir da análise dessas informações, o IDF revela-se como um índice que torna possível obter o grau de desenvolvimento de qualquer grupo demográfico.

Tanto o Índice de Desenvolvimento Humano quanto o Índice de Desenvolvimento Familiar possibilitam a identificação de situações-problema e, com isso, a instituição de programas e serviços de proteção social que visam ao enfrentamento das situações de pobreza, assim como a incidência das vulnerabilidades e riscos vivenciados pelas famílias brasileiras, os quais extrapolam a dimensão econômica, estando assim, nas diversas extensões da vida humana.

Ao destacar a incidência das vulnerabilidades e dos riscos sobre as famílias brasileiras, é premente que situemos a diferença entre ambos e a conceituação que os envolve. Há uma tendência sistemática em utilizar ambos os conceitos de forma sinônima para caracterizar a condição em que se encontram as famílias. De fato, há uma correlação substancial entre os termos, no entanto, conceitualmente são distintos.

Carneiro e Veiga (2004) destacam a vulnerabilidade como a exposição a riscos e baixa capacidade simbólica e comportamental das famílias e das pessoas

para enfrentar e superar desafios. Em contrapartida, o risco refere-se, de um lado, às situações próprias do ciclo vital das pessoas, de outro, às condições do meio, da comunidade e das famílias com que as pessoas se relacionam. É nesse sentido que Silva (2015, p. 186) também ratifica:

A concepção de risco está relacionada diretamente com a ideia de probabilidade de ocorrência de eventos futuros, numa situação nem sempre passível de controle. Segundo Hillesheim e Cruz (2008, p. 193), o significado de risco guarda uma ambiguidade: incorpora a noção de incerteza, podendo apresentar resultados favoráveis, na forma de ganhos e acertos; ou desfavoráveis, como perdas e danos em diferentes dimensões da vida.

Já a vulnerabilidade social compreende proporções mais ampliadas que o risco. Ademais, insta frisar que ela possui vinculação não só com o viés econômico, mas também com todas as dimensões que envolvem a vida humana em sociedade. Nessa perspectiva, Abramovay (2002, p. 29 apud SILVA, 2015, p. 223) classifica a vulnerabilidade social como o “resultado negativo da relação entre a disponibilidade dos recursos materiais/simbólicos dos atores e o acesso à estrutura de oportunidades sociais, econômicas, culturais que provêm do Estado, do mercado e da sociedade”.

Em função de ser considerada como um resultado negativo, os grupos de pessoas vulneráveis enfrentam essa condição em virtude da ação de outros agentes sociais (OLIVEIRA, 1995), por isso relacionamos esse processo à condição de práticas discriminatórias. Essas condições e práticas podem conduzir os indivíduos e suas famílias à restrição e/ou negação de acesso de suas necessidades básicas, assim como de direitos sociais fundamentais. Assim, as situações de vulnerabilidade podem ser oriundas do contexto de pobreza das famílias, do baixo nível de conhecimento educacional, das relações de trabalho precarizado, bem como da insegurança alimentar, por exemplo.

Considerando a relevância das questões que envolvem as relações familiares, sobretudo as de origem empobrecidas, nas suas diversas configurações e o contexto socioeconômico e cultural que as envolve, as vulnerabilidades sociais expressam-se sob várias formas: fragilidades nos vínculos familiares por causa de diversos fatores, como a ausência dos pais para garantia da renda familiar; violências intrafamiliares; evasão escolar em virtude do trabalho infantil; evasão escolar em virtude do envolvimento de crianças e adolescentes com o tráfico de drogas; envolvimento de crianças e adolescentes com atos infracionais, entre outras situações.

As referidas questões não são exclusivas de determinada classe social, qualquer família pode estar submetida às situações de vulnerabilidades. Todavia, o histórico processo de desigualdades sociais torna determinadas famílias, como as empobrecidas, mais vulneráveis que outras. Isso faz com que o grau de fragilidade, nas relações familiares, seja mais evidente que em outras.

Dessa forma, para suprir esse contexto de vulnerabilidades sociais e garantir o atendimento das necessidades, é que o Estado deve intervir, por meio da proteção social a essas famílias. Nesse sentido, na perspectiva de identificar por que algumas famílias tornam-se mais vulneráveis que outras, é que o próximo item vem apresentar alguns indicadores sobre a pobreza multidimensional.

2.2 O contexto da pobreza multidimensional no Brasil, no Maranhão e em São

Luís: as múltiplas privações de direitos vivenciadas pelas crianças, adolescentes e suas famílias

Este item tem por objetivo expressar aspectos que configuram a pobreza em âmbito nacional, estadual e municipal, destacando as principais características que evidenciam a pobreza multidimensional, mediante as dimensões de privações de direitos que impactam significativamente na vida das crianças, adolescentes e suas famílias. Para isso, como fonte prioritárias, elencamos a Síntese de Indicadores Sociais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2018) e o documento Pobreza na Infância e Adolescência produzido pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (2018). Assim, por meio dessa trajetória, a qualificação dos dados subsidiou o fato de que crianças e adolescentes necessitam de proteção do Estado, não pela disfunção familiar, mas pela condição de privações e (des)proteção social imposta às famílias, sobretudo, as empobrecidas.

Analisar o processo de proteção integral de crianças e adolescentes e suas famílias, aliado à conjuntura socioeconômica e cultural, é detectar, ao mesmo tempo, a malha de bem-estar ou as privações às quais estão submetidos. Partindo do pressuposto de que a cidade de São Luís é parte de um contexto social e de uma política macroeconômica neoliberal, entendemos a necessidade de traçar um percurso sob os aspectos das privações de direitos em âmbito nacional, estadual e municipal, para detectarmos quem são e por que essas crianças e adolescentes necessitam de medida de proteção do Estado.

Para alcançar o status de bem-estar de um indivíduo, de uma família ou de uma sociedade, várias dimensões devem ser agrupadas, haja vista que o ser humano apresenta demandas de diversas ordens. Desta feita, não basta considerar apenas um critério para compreender as necessidades do indivíduo, pois é sobre o viés da multidimensionalidade que trata o nosso estudo. Tornaríamos esta análise significativamente limitada, caso elencássemos apenas a pobreza monetária, isto é, o critério da renda, pois para o desenvolvimento integral das suas potencialidades, crianças e adolescentes demandam outras condições fundamentais, tais como: habitacionais, sanitárias, educacionais e de informação, por exemplo, as quais devem ser ofertadas, por meio de Políticas Públicas.

Com a implementação de Programas Sociais de Transferência de Renda, como o Bolsa Família, observamos a redução da pobreza absoluta nos últimos anos. Todavia, a pobreza relativa não reduziu proporcionalmente. Ambas as privações estão intimamente correlacionadas. A redução de apenas uma não significa, necessariamente, a redução do nível de pobreza no país. É preciso que as duas privações sejam minimizadas, para que o índice da pobreza sofra impactos em sua completude.

A exposição de crianças e adolescentes à pobreza multidimensional deve ser analisada sob graus de intensidades específicas, para que seja mensurado o nível de privação ao qual estejam submetidos. Assim, considerando que os direitos humanos são indivisíveis, devendo, portanto, serem assegurados conjuntamente, é que a ausência de um ou mais direitos traduz-se em privações múltiplas, conceito base para este estudo. Elas podem ser subdivididas em intermediárias e extremas, sendo a privação intermediária, quando há o acesso ao direito, porém de maneira limitada ou com má qualidade; e a privação extrema, quando não há acesso nenhum ao direito (FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA, 2018).

No bojo desse contexto da pobreza multidimensional, na perspectiva de proteger o planeta e garantir que as pessoas alcancem a paz e a prosperidade, foi instituída, em setembro de 2015, a Plataforma da Agenda 2030, a qual contém o conjunto de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Dessa forma, sendo o Estado brasileiro signatário dessas orientações internacionais para garantias de Direitos Humanos fundamentais, é que ele empreende esforços e assume os desafios para promover a adaptação à sua realidade, frente às metas estabelecidas globalmente.

A Constituição Federal do Brasil de 1988, em seu art. 6, diz que: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma da Constituição.” (BRASIL, [2016], não paginado).

Entretanto, no *ranking* do IDH⁵ do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2019), o Brasil está com 0,759, classificando-se na 79ª posição, entre o total das 188 nações, demonstrando, portanto, relativa distância nessas garantias previstas constitucionalmente.

O Relatório do Banco Mundial afirmou que a pobreza aumentou no Brasil, entre 2014 e 2017, atingindo 21% da população, ou seja, 43,5 milhões de pessoas. O aumento foi de apenas 3%, todavia, significou um número adicional de 7,3 milhões de brasileiros que passaram a viver com até US\$ 5,50 por dia, incidindo em uma expressiva camada populacional submetida à pobreza (AGÊNCIA BRASIL, 2019). O Índice de Gini⁶ ratifica essa informação, ao classificar o Brasil como a 10ª nação mais desigual do mundo, com o indicador de 0,591, e a 4ª nação mais desigual da América Latina, ficando apenas à frente do Haiti, da Colômbia e do Paraguai (WOLFFENBÜTTE, 2004).

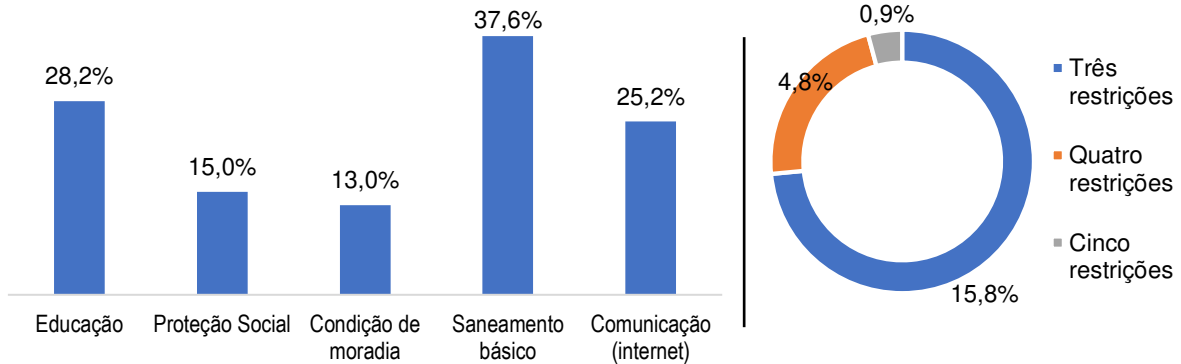
Como primeira fonte de análise, a *Síntese de Indicadores Sociais* do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2018), ao elencar cinco dimensões prioritárias, sendo elas a educação, a proteção social, a condição de moradia, os serviços de saneamento básico e a comunicação, por meio dos dados do Pnad Contínua em 2017, formata-se em consonância com a meta 1.2 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, que até 2030 visa “reduzir pelo menos à metade a proporção de homens, mulheres e crianças, de todas as idades, que vivem na pobreza, em todas as suas dimensões, de acordo com as definições nacionais” (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2015). Dessa forma, o gráfico 1 evidencia as múltiplas

⁵ O IDH é uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. O objetivo da criação do IDH foi o de oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento (Pnud).

⁶ O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza (WOLFFENBÜTTE, 2004).

restrições de acesso, por meio das principais dimensões prioritárias apresentadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2018).

Gráfico 1 - Dimensões prioritárias e as restrições



Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2018).

Identificamos que o saneamento básico e a educação são, respectivamente, as dimensões com o maior índice de restrições às famílias empobrecidas, seguidas pelas restrições de acesso à comunicação, à proteção social e à moradia. Ademais, é possível ratificarmos os aspectos da pobreza multidimensional, ao evidenciarmos que 15,8% correspondem ao indicador daquelas que apresentam ao menos três dessas restrições, 4,8% a quatro restrições e 0,9% a cinco restrições.

O Brasil é uma nação de grandes proporções geográficas que possui características e especificidades regionais. Dessa forma, esse contexto de privações e ausências de garantias fundamentais reflete-se de forma mais contundente, em determinadas regiões do país, onde se materializam os grandes bolsões de pobreza e desigualdades sociais.

O primeiro aspecto a ser considerado sobre os padrões de vida da população é o rendimento domiciliar *per capita*. Conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2018), o Brasil possui uma renda média domiciliar *per capita* (por pessoa) de R\$ 1.373,00 em 2018, porém 13 estados tiveram renda inferior ao salário mínimo, isto é, R\$ 954,00. O Distrito Federal foi quem apresentou maior rendimento *per capita*, R\$ 2.460,00, valor este que representa quase o dobro da média nacional. Já a menor renda foi detectada no estado do Maranhão, R\$ 605,00 por morador, representando, então, menos da metade da média nacional.

Uma questão relevante a ser mencionada diz respeito à origem dos rendimentos, conforme as regiões brasileiras. Os rendimentos da população podem advir do trabalho, da aposentadoria, da pensão e de outras fontes, como os Programas Sociais, por exemplo. Dessa maneira, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2018) descreve que as regiões Centro-Oeste e Norte são as que apresentam maior proporção da renda com origem no trabalho, 77,8% e 77,1%, respectivamente. Todavia, em contraponto, apenas uma região apresentou maiores valores para a proporção de rendimentos oriundos de aposentadoria e pensão, o Nordeste, com 23,8%, e por outras fontes, com 8,8%, as quais, sequer, apresentaram os indicadores da categoria trabalho nessa região.

Quanto às restrições de acesso das dimensões não monetárias, podemos visualizar também fortes discrepâncias entre as unidades federativas. Enquanto no Maranhão, 44,2% da população tinha ao menos três restrições, em São Paulo e no Distrito Federal, esse percentual era de 3,5% e 4,4%, respectivamente. Além disso, nesses últimos entes federativos, há menor número médio de restrições, 0,6 em cada, sendo que no Maranhão, a população possuía média de 2,3 restrições nas dimensões já apresentadas (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2018).

No que concerne ao Nordeste, a partir desses indicadores que já confirmam desigualdades sociais e disparidades regionais, essa região apresenta elevados índices de renda, por meio de outros rendimentos que não sejam o trabalho formal, assim como o seu destaque sobre os aspectos da pobreza. Nesse viés, é que pontuamos a necessidade de destacar alguns indicadores sobre o mercado de trabalho.

Conforme a Organização Internacional do Trabalho (OIT), mais de 61% da população empregada no mundo, ou seja, 2 bilhões de pessoas, estão no trabalho informal, sendo a maioria em países emergentes e em desenvolvimento. No Brasil, o índice de informalidade no trabalho era de 46%, sendo mais evidente entre os homens (37%) do que entre as mulheres (21,5%). A educação é o principal fator que direciona ao trabalho informal. E, conforme a OIT, dois elementos concorrem para isso, o nível de escolaridade e a área de residência (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2018).

Segundo a Síntese de Indicadores Sociais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2018), a maior informalidade do mercado de trabalho está presente nas regiões Norte e Nordeste, pois a ocupação de trabalhadores informais

atingiu 59,5% e 56,2%, respectivamente. O estado do Pará e o estado do Maranhão foram as Unidades Federativas que alcançaram as maiores proporções de trabalhadores em empregos informais, haja vista os índices de 64,2% e 66,2%, respectivamente.

A informalidade também se configura como característica histórica do mercado de trabalho brasileiro, o que a transforma em um importante marcador de desigualdades sociais. Essa informalidade apresenta como consequência a produção de um “elevado contingente de trabalhadores sem acesso aos mecanismos de proteção social vinculados à formalização e limitado acesso a direitos básicos como a remuneração pelo salário mínimo e aposentadoria” (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2018, p. 41).

Após expor aspectos acerca da pobreza multidimensional e suas dimensões caracterizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2018), assim como aqueles que confirmam distinções regionais que demarcam as desigualdades sociais, vimos, a partir de então, a necessidade de apresentarmos as questões que envolvem a pobreza e as múltiplas privações às crianças, adolescentes e suas famílias. Para tanto, o documento Pobreza na Infância e Adolescência (FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA, 2018) tornou-se fonte relevante ao estudo.

O Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), é a única organização mundial que se dedica especificamente à defesa dos direitos das crianças. Em 2018, o Brasil possuía uma população de 208,5 milhões de pessoas, e, conforme Relatório Anual do Unicef, 57,1 milhões representavam crianças e adolescentes (FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA, 2019).

Ainda em 2018, o Estado Brasileiro possuía mais de 18 milhões de crianças e adolescentes que viviam em domicílios com renda *per capita* insuficiente para adquirir uma única cesta básica, característica da pobreza monetária. Porém, assim como a *Síntese de Indicadores Sociais* do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2018), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (2018) também compreende a pobreza para além do critério da renda, considerando os múltiplos direitos e garantias fundamentais, o que coaduna com a análise desta pesquisa.

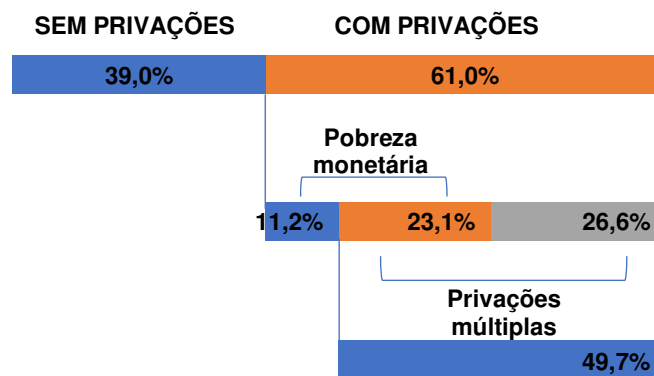
Nessa perspectiva, com base na Pnad 2015, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (2018) considerou a renda familiar de meninos e meninas até 17 anos e refletiu sobre as dimensões da pobreza, por meio do acesso a seis direitos básicos

e fundamentais e, ao mesmo tempo, essenciais a este estudo: a educação, a informação, a proteção contra o trabalho infantil, a moradia, a água e o saneamento. Analisar a pobreza na infância e adolescência significa, necessariamente, analisar a pobreza e múltiplas dimensões que envolvem o contexto de suas famílias, independente da configuração.

A articulação existente entre os tipos de privações (monetárias e não monetárias) impacta significativamente no bem-estar, ou não, nas famílias dessas crianças e adolescentes. Todavia, mesmo compreendendo que quaisquer dos tipos de privações são lesivos, a privação extrema torna-se ainda mais prejudicial.

No Brasil, 61% das crianças e adolescentes vivem com algum tipo de privação e 39% sem privações de nenhuma ordem. Do total de 61%, a pobreza monetária classifica-se em 34,3% e as privações múltiplas correspondem a 49,7% (gráfico 2).

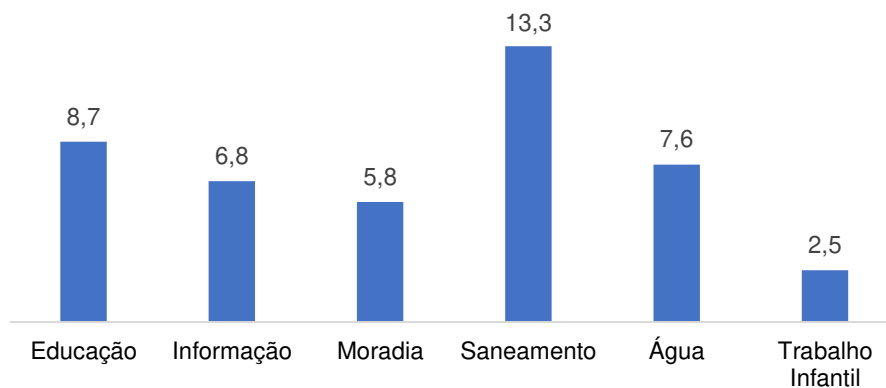
Gráfico 2 - Das privações e das não privações



Fonte: Fundo das Nações Unidas para a Infância (2018)

Trata-se de quase 27 milhões de crianças e adolescentes submetidos a privações múltiplas, evidenciando um expressivo número de meninos e meninas sem garantias de direitos, os quais necessitam, portanto, de algum tipo de intervenção estatal. A partir do que nos mostra o gráfico 2, e por considerar que as dimensões de privações elencadas pelo Unicef (2018) também são as mesmas pautadas por este estudo, foi indispensável elucidar o quantitativo de crianças e adolescentes que é privado da garantia de seus direitos, por meio das seis dimensões (gráfico 3):

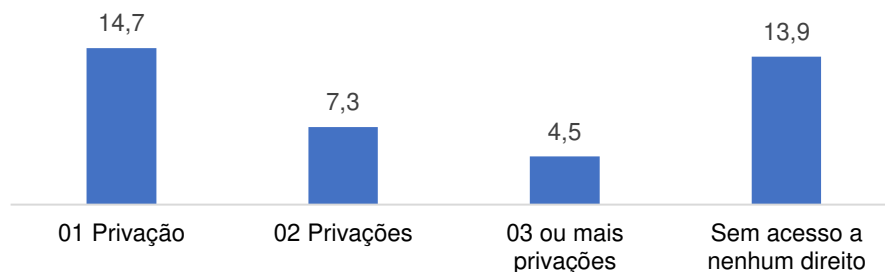
Gráfico 3 - Privações por Dimensão / Estimativa em Milhões



Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados do Fundo das Nações Unidas para a Infância (2018)

Percebe-se, portanto, o expressivo número de crianças e adolescentes brasileiros que são privados de seus direitos fundamentais, em que o saneamento básico é a privação que afeta a maior parte (13,3 milhões), seguido por educação (8,7 milhões), água (7,6 milhões), informação (6,8 milhões), moradia (5,8 milhões) e proteção contra o trabalho infantil (2,5 milhões) (gráfico 3). Uma única privação impacta no bem-estar pessoal e familiar, todavia essas consequências são ainda mais presentes no processo de desenvolvimento e de organização da dinâmica familiar, quando se trata, pelos números apresentados, de privações que extrapolam uma única dimensão, conforme demonstra o gráfico 4:

Gráfico 4 - Privações múltiplas / Estimativa em milhões



Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados do Fundo das Nações Unidas para a Infância (2018)

Dos 27 milhões que estão com múltiplas privações, há 14,7 milhões de meninos e meninas com apenas uma privação, 7,3 milhões com duas e 4,5 milhões com três ou mais privações (gráfico 4). Ainda, neste grupo, existem 13,9 milhões de crianças e adolescentes que não têm acesso a nenhum dos seis direitos analisados,

estando, portanto, à margem de todas as Políticas Públicas. Esse quadro, em algum momento, trará sérios prejuízos para o seu desenvolvimento, bem como para a sua organização familiar e social. Isso, para a sociedade conservadora, caracteriza aspectos de desorganização familiar, e/ou o não cumprimento das suas funções de cuidados familiares, refletindo em um sério processo de reducionismo.

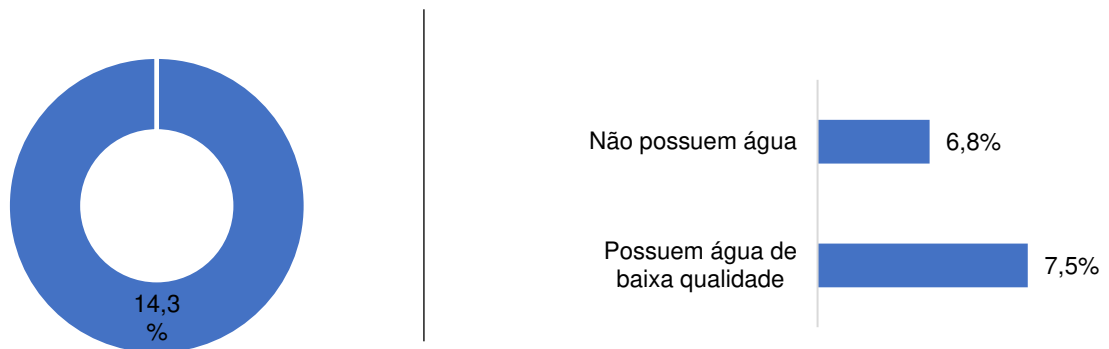
As privações de saneamento e higiene têm sérias consequências e impactos diretos na sobrevivência de crianças, principalmente aquelas com menos de 05 anos, que rapidamente podem vir a óbito por doenças infecciosas ou por episódios de diarreias. O descarte de resíduos é um dos principais aspectos que revelam a falta de saneamento básico na vida da população infantojuvenil brasileira. Identificamos uma margem de 21,9% de meninas e meninos que vivem em domicílios com apenas fossas rudimentares, uma vala ou esgoto sem tratamento. Mas, no total, são 24,8% que estão em privação de saneamento básico (FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA, 2018).

Quanto à segunda maior privação, conforme a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, o Brasil compromete-se a garantir o acesso à educação básica, obrigatória e gratuita de crianças e adolescentes, entre 4 e 17 anos de idade (BRASIL, 1996). Entretanto, possuímos, em território nacional, 20,3% crianças e adolescentes de 4 a 17 anos que têm este direito essencial violado. Desse total, 6,5% estão fora da escola, em privação extrema. Por outro lado, 13,8% estão na escola, mas são analfabetos ou estão em atraso escolar, configurando a privação intermediária (FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA, 2018).

Essa privação tem influência direta sobre outros indicadores que envolvem as condições socioeconômicas e culturais de suas famílias. Uma das questões é que crianças, cujas famílias possuem baixa renda, têm uma probabilidade maior de estarem privadas de educação. Na mesma proporção, crianças, oriundas de famílias com renda e nível educacional elevado, possuem maiores probabilidades ao desenvolvimento educacional e cognitivo.

A terceira dimensão com maior nível de privação é a água. No Brasil, 14,3% das crianças e adolescentes não têm a garantia do direito à água. Desses, 7,5% têm água em suas residências, mas não é filtrada ou proveniente de fontes seguras, qualificando, então, a privação intermediária. Além disso, 6,8% não possuem nenhum tipo de sistema ou abastecimento de água dentro de suas casas, em privação extrema (gráfico 5).

Gráfico 5 - Privação à água



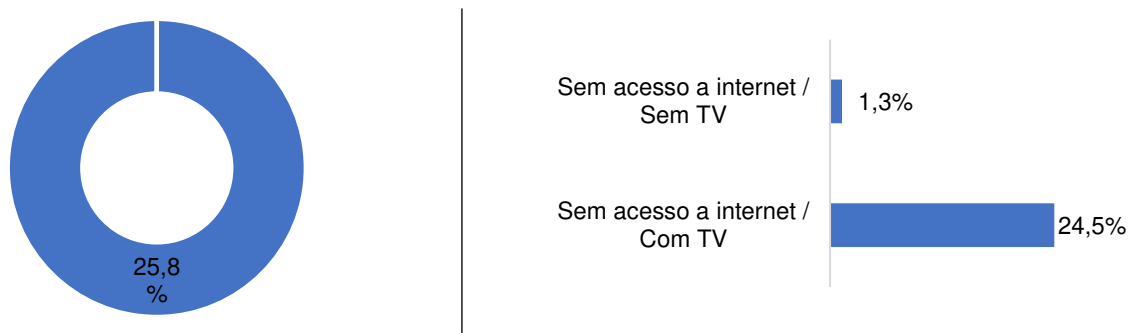
Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados do Fundo das Nações Unidas para a Infância (2018)

Ressalta-se que a água e o saneamento estão intimamente correlacionados. A ineficiência do saneamento pode impactar diretamente a qualidade da água e, conseqüentemente, a saúde das crianças e adolescentes. Esse é um fato evidente na sociedade brasileira, uma vez que o saneamento corresponde à dimensão com maior índice de privações.

O processo da globalização, do crescimento mercadológico e dos acelerados avanços tecnológicos e científicos fez com que o século XXI fosse também considerado como a era Tecnológica, Informatizada e Digital. Entretanto, a partir das próprias contradições imanentes ao sistema capitalista, parte expressiva das crianças e adolescentes não possui um aparelho de televisão em sua residência.

Outrossim, entre os meninos e meninas de 10 a 17 anos, 25,8% não tiveram acesso à internet nos últimos três meses, antes da coleta da Pnad 2015, sendo considerados privados de informação. Entre eles, 24,5% não acessaram à internet, mas têm televisão em casa, estando em privação intermediária. Enquanto isso, 1,3% não acessou a rede e, também, não possui televisão em casa, revelando a privação extrema. Além disso, entre eles, 500 mil meninos e meninas não têm acesso a nenhum meio de comunicação em casa, seja o rádio, a televisão ou a internet (gráfico 6).

Gráfico 6 – Acesso à internet



Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados do Fundo das Nações Unidas para a Infância (2018)

No tocante à privação da moradia, entendemos como necessário qualificar, inicialmente, que, de acordo com a Organização Mundial de Saúde (OMS), a moradia é um refúgio no qual as pessoas podem se proteger de fenômenos meteorológicos extremos, como calor e frio, e, também, contra fenômenos meteorológicos adversos, como vento e chuva (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2018). Nesse caso, as privações são definidas, com base nas condições de superlotação e da qualidade do material das paredes e do teto do domicílio. Ainda ara o IBGE, uma situação habitacional com superlotação crítica é quando residem mais de três pessoas por dormitório. O IBGE ainda cita que no Brasil, 10,2% da população de crianças e adolescentes vivem nessas condições, o que equivale a 5,5 milhões de indivíduos.

Dividir um dormitório com mais de três pessoas, sendo o cômodo de material totalmente inadequado, é uma triste realidade de 11% das crianças e dos adolescentes de até 17 anos. Dentro dessa porcentagem, 6,8% vivem em casas de teto de madeira reaproveitada, sendo 4 pessoas por quarto, uma privação intermediária. De igual modo, 4,2% residem em casas com 5 ou mais por dormitórios, sendo de teto de palha, o que consiste em uma privação extrema (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2018).

Outro aspecto que também envolve a questão da moradia trata-se do ônus excessivo com aluguel, em que o valor iguala-se ou supera 30% do rendimento domiciliar, conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2018). A referida questão também é compreendida como uma privação, à medida que o comprometimento da renda com o aluguel, um direito fundamental – a moradia, pode impedir o acesso dessas pessoas a outras necessidades básicas.

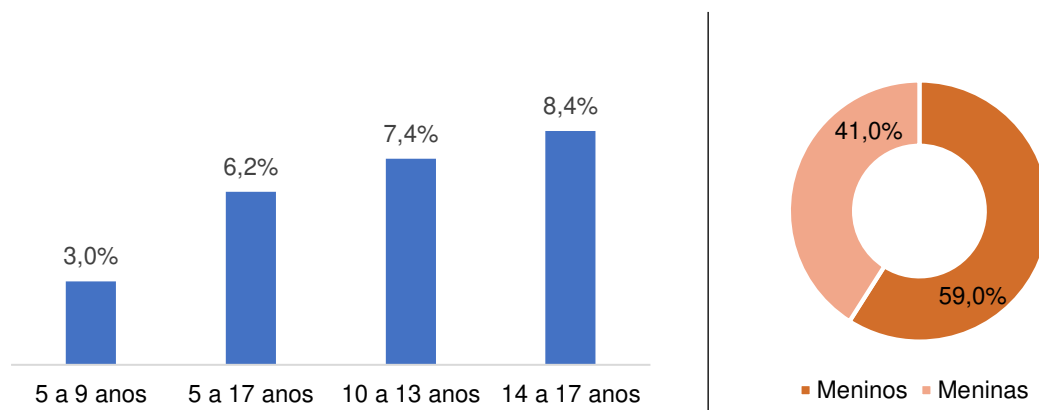
Assim, tanto a privação intermediária quanto a extrema redundam em prejuízos conjunturais, uma vez que a qualidade, a localização e o número de pessoas

que habitam em uma mesma moradia trazem consequências ao pleno gozo e desenvolvimento sadio de crianças e adolescentes. Essa frustração pode levar a manifestações agressivas que, somadas ao acúmulo de experiências cotidianas estressantes, geram dinâmicas familiares desorganizadas e em permanente tensão (CÁRDENAS; RETAMAL, 2014 apud FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA, 2018).

Por fim, o trabalho infantil é a violação que atinge 2,5 milhões de crianças e adolescentes. A Convenção dos Direitos da Criança estabelece, em seu art. 32, que “todos os meninos e meninas têm direito a receber proteção do Estado contra a exploração econômica e contra a realização de qualquer trabalho que possa ser perigoso ou dificultar seu bem-estar” (BRASIL, 1990a, não paginado).

Todavia, conforme aponta o gráfico 7, entre crianças de 5 a 9 anos, faixa etária não permitida a qualquer tipo de trabalho, 425 mil são identificadas em situação de trabalho infantil, alcançando a porcentagem de 3%; 6,2% possuem de 5 a 17 anos e exercem trabalho infantil doméstico ou remunerado; entre 10 e 13 anos, 7,4% também trabalham; e entre 14 e 17 anos, 8,4% (média de 1,2 milhão) trabalham mais de 20 horas semanais, acima do permitido pela lei. Ademais, estando a maior concentração de trabalho infantil nesta última faixa etária, 59% dessas crianças e adolescentes são meninos e 41% são meninas.

Gráfico 7 - Trabalho infantil X sexo



Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados do Fundo das Nações Unidas para a Infância (2018)

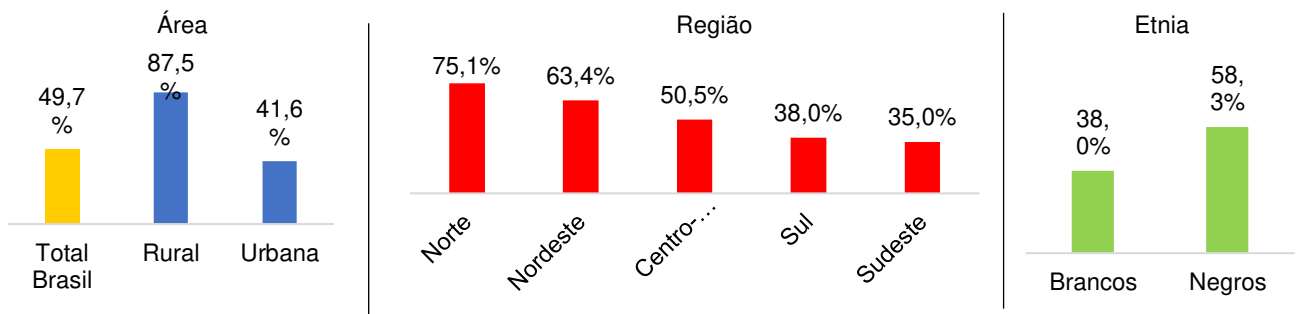
As dimensões de privações de direito possuem efetiva articulação. Assim, esses indicadores, que retratam a realização do trabalho infantil, desde a primeira infância até o último ano da adolescência, estão diretamente correlacionadas às famílias com baixa renda financeira, isto é, privações monetárias.

As questões culturais que envolvem esse processo estão presentes, mas verificamos que quanto menor o nível de instrução e formação educacional dos seus responsáveis, maiores as possibilidades de suscetibilidade de crianças e adolescentes ao trabalho infantil. Ao cercear a sua liberdade, prejudica-se não só o seu desenvolvimento pessoal ou familiar, mas toda a sociedade que sofrerá, ao identificar as consequências oriundas desse processo.

Por fim, vale destacar que existe uma localização territorial específica no Estado Brasileiro para aqueles que estão completamente à margem da garantia de direitos. Ainda de acordo com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (2018), é na região Norte e Nordeste que encontramos o maior número de crianças e adolescentes em situações de privações.

Além disso, mais do que no urbano, é na zona rural que, reiteradamente, são identificados. Considerando também todos os aspectos que envolvem o contexto da formação socio-histórica da sociedade brasileira, são os meninos e meninas negras que estão à frente das violações sofridas. Destarte, com o gráfico 8, observa-se onde e a quem as privações de direitos estão “direcionadas”:

Gráfico 8 - Restrições por área, região e etnia



Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados do Fundo das Nações Unidas para a Infância (2018)

Portanto, os prejuízos, quanto à vivência da pobreza multidimensional, por meio das seis dimensões apresentadas, são vivenciados, majoritariamente, por crianças e adolescentes negros, que vivem nas áreas rurais e/ou periferias das regiões Norte e Nordeste do país.

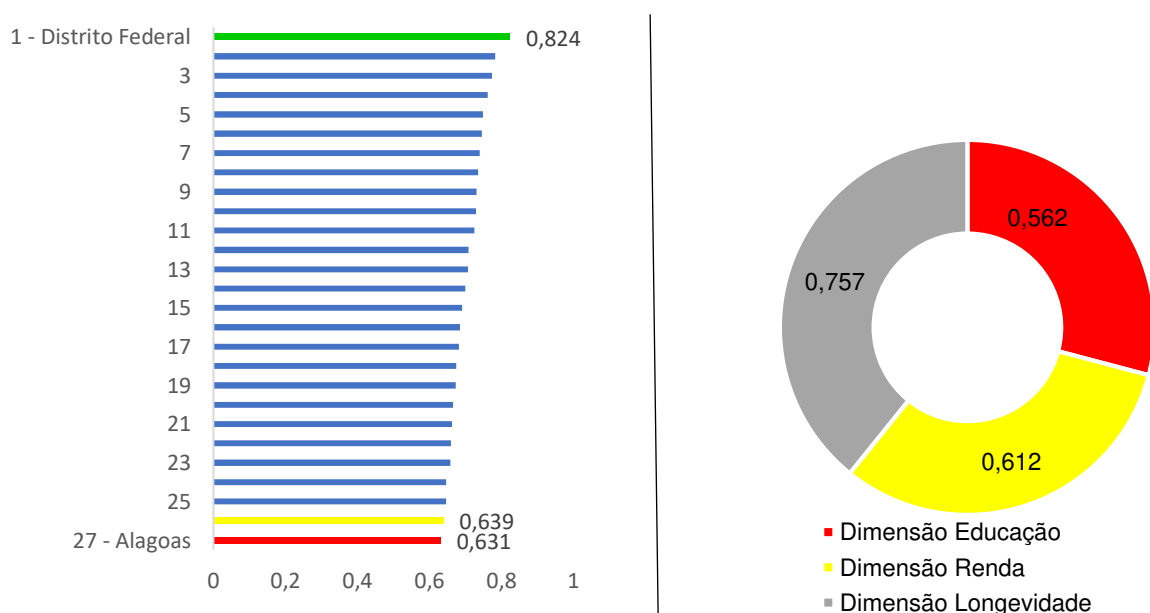
Após configurar o panorama nacional, demos sequência às principais características que elencam o Maranhão como um dos estados de maiores desigualdades sociais e que, portanto, demandam efetivas intervenções estatais, por

meio de Políticas Públicas. O intuito é que as famílias obtenham condições reais de cumprir com suas funções protetivas.

O estado do Maranhão, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2017a), encontra-se na 10ª colocação entre os estados mais populosos do país. Possui cerca de 6,5 milhões de habitantes, o que representa 3,4% da população brasileira e 12% da nordestina. Além disso, mais de 30% da população maranhense vive nas zonas rurais de seus municípios.

De acordo com o ranking do *Atlas de Desenvolvimento Humano* (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2013a) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2017a), o Maranhão está na 26ª posição, entre os 27 estados da federação, com o Índice de Desenvolvimento Humano de 0,639. Na composição do seu IDH, apresenta na dimensão da renda 0,612, na longevidade 0,757 e na educação 0,562. Observamos, então, conforme o gráfico 9, a disparidade existente entre os IDHs do 1º colocado, que é do Distrito Federal com 0,824, e o último, que é o estado de Alagoas com 0,631.

Gráfico 9 - Índice de Desenvolvimento Humano

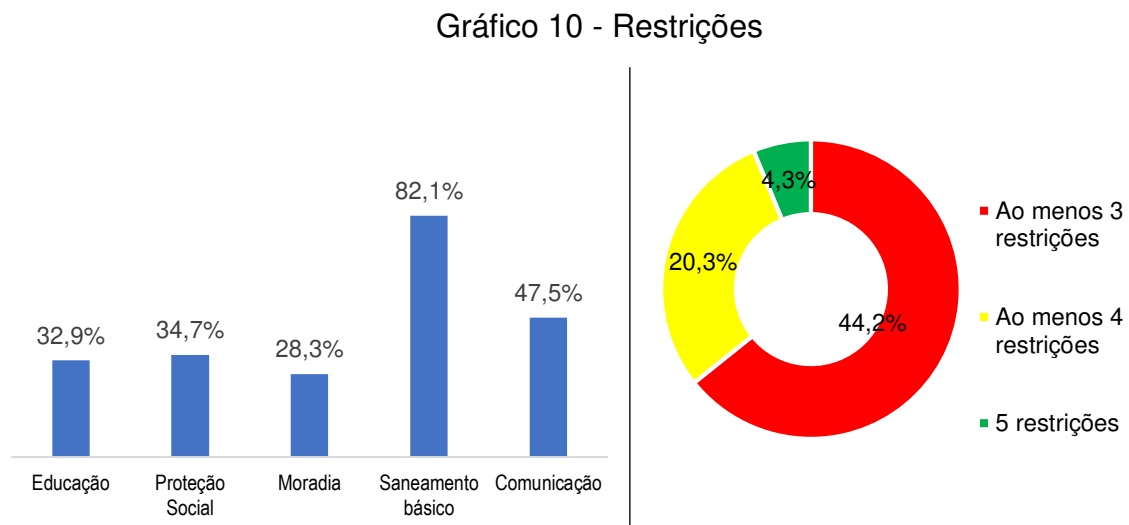


Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2013b)

Em relação à renda *per capita*, a menor renda detectada no país é a do estado do Maranhão, que é de R\$ 605,00 a 710, representando, então, menos da

metade da média nacional. Esses valores tornam-se ainda mais precários, quando nos referimos às áreas periféricas e rurais do estado.

A renda domiciliar per capita da área rural teve um crescimento de 22,8% – passando de R\$ 162,75 em 2001 para R\$ 198,78 em 2009 –, enquanto o aumento na área urbana foi de 51,7%. Há significativa discrepância entre esses indicadores, fazendo com que a área rural do Maranhão ainda esteja muito aquém dos parâmetros da média da renda nacional (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2012). Quanto às restrições de acesso, a Síntese de Indicadores Sociais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2018) mostra como elas se configuram no estado (gráfico 10):



Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados do Fundo das Nações Unidas para a Infância (2018)

O gráfico 10 aponta a educação com 32,9% de restrições; a proteção social com 34,7%; as condições de moradia com 28,3%; o saneamento básico com 82,1% e a comunicação (internet) com 47,5%. Com 44,2%, as famílias apresentaram a junção de ao menos 3 restrições; ao menos 4 restrições com 20,3%; e 5 restrições com 4,3%.

O Maranhão lidera, quanto às privações relativas ao saneamento básico, trazendo todos os riscos e prejuízos sociais à saúde de sua população. Além disso, estando a dimensão da comunicação em segundo lugar, revela um estado de pessoas alheias à possibilidade de informação, do conhecimento e, conseqüentemente, do desenvolvimento social. Isso também se ratifica através dos indicadores que evidenciam o nível de instrução das pessoas de 25 anos ou mais de idade, a saber:

aqueles sem instrução, 17,8%; ensino fundamental incompleto, 36,3%; ensino fundamental completo, 7,5%; ensino médio incompleto, 4,6%; ensino médio completo, 24,2%; ensino superior incompleto, 2,1%; ensino superior completo, 7,4%.

Inferimos que se trata de um número ainda bastante expressivo de pessoas que não possuem nenhuma instrução. Essa ausência, além das consequências sociais, também ocasiona incidências com sérios prejuízos à infância e juventude, como por exemplo, a presença do trabalho infantil. A justificativa culturalmente estabelecida consiste no auxílio ao rendimento familiar. Com isso, surgem os seguintes danos: a falta de acesso à escola, o posterior trabalho informal, os desafios de condições de moradia, o envolvimento em situações de violências, o uso de substâncias psicoativas, entre outros, o que constrói uma articulação entre os processos de privações, ou seja, um ciclo de violações.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro demonstra dados que comprovam que a área rural apresenta índices ainda mais desiguais que a urbana (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2013). Em 2010, o maior Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) foi na cidade de São Caetano do Sul – SP com 0,862, e o menor IDHM foi em Melgaço – PA com 0,418. Especificamente na região Nordeste, o maior IDHM é de Fernando de Noronha – PE com 0,788 e o menor IDHM está no estado do Maranhão, na cidade de Fernando Falcão com 0,443 (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2013b).

Considerando os 5565 municípios do território brasileiro, duas cidades do Maranhão estão entre os últimos 5 municípios com os piores Índices de Desenvolvimento Humano, sendo elas: Marajá do Sena, na posição 5562^a, com 0,452; e Fernando Falcão, na posição 5564^a, com 0,443 (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2013b).

Na perspectiva de mapear e, sobretudo, intervir na extrema pobreza e desigualdades sociais existentes no estado do Maranhão, houve a implantação, a partir de 2015, do Plano “Mais IDH”⁷ que visa ao desenvolvimento socioeconômico

⁷ O Plano Mais IDH é um Plano de Governo, instituído pelo Decreto nº 30612, de 02 de janeiro de 2015, com o objetivo de promover a redução da extrema pobreza e das desigualdades sociais no meio urbano e rural, por meio de estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. Trata-se de uma política de desenvolvimento humano do estado, permanente, com uma configuração institucional que permite integração, cooperação e participação social, em três dimensões: comitê

sustentável. Assim, com o foco de atuar nos 30 municípios maranhenses com os mais baixos IDHs, o Plano objetiva construir, por meio de uma base de dados que seja capaz de nortear, a elaboração e implementação de Políticas Públicas.

Mediante a configuração nacional e estadual, pode-se, a partir de então, situar como a cidade de São Luís se estabelece, em meio à conjuntura socioeconômica apresentada e como isso reflete sobre as famílias submetidas ao contexto das múltiplas privações. Como aspecto prioritário nesta caracterização, destacamos o seu Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, com 0,768. Com esse indicador foi considerado um município de alto desenvolvimento, haja vista estar na faixa entre 0,700 e 0,799. Na composição desse índice, a dimensão que mais contribuiu no IDHM foi a dimensão da longevidade, pois apresenta índice de 0,813; seguido da educação com 0,752; e renda com índice de 0,741 (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2013c).

No ranking do IDH para o estado do Maranhão, São Luís está em 1º lugar e a cidade de Fernando Falcão em último (217º) com 0,443. Traçando parâmetro com o ranking nacional, São Luís está na posição 249ª, sendo que o 1º lugar é de São Caetano do Sul – SP com o IDH de 0,862. Na posição 5565ª, a cidade de Melgaço – PA, com 0,418, apresenta o pior IDH do país (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2013b).

De acordo com o Censo de 2010, São Luís – MA possui o quantitativo de 1.014.837 habitantes, mas, para o ano de 2019, alcança uma população estimada de 1.101.884 habitantes, colocando-a no ranking nacional como a 15ª cidade mais populosa. Dessa forma, São Luís possui uma população residente masculina de 46,81%; população residente feminina de 53,19%; população urbana de 94,45% e população rural de 5,55%, demonstrando ser uma cidade eminentemente feminina e urbana, mas com sérios problemas socioeconômicos na área rural. Além disso, 71,12% da população são formados por pessoas entre 15 e 64 anos; seguidos pela população com menos de 15 anos, com 23,70%; e um quantitativo reduzido de pessoas com 65 anos ou mais, representando 5,19% (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2013c).

gestor, comitê executivo e comitê municipal. Realiza um recorte inicial de trinta municípios foco (de menor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal IDHM do estado) para reflexão e ação do estado nos eixos de Educação; Saúde e Saneamento; Infraestrutura, Trabalho e Renda; Gestão, Cidadania e Participação Popular; e Gênero, Raça e Juventude (MARANHÃO, 2018).

No que cerne ao Índice de Desenvolvimento Humano de Educação, observamos, ainda no Censo de 2010, que a proporção de crianças de 5 a 6 anos na escola é de 96,02%. No mesmo ano, a proporção de crianças de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental é de 88,14%; a proporção de jovens de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo é de 67,20%; e a proporção de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo é de 53,07%. Esses indicadores apontam, portanto, que, quanto maior a idade, menor o índice de frequência e/ou permanência em âmbito escolar, e isso, em decorrência de todo o contexto de privações já apresentado anteriormente (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2013c).

Quanto à renda, detectamos que a proporção de pessoas com pobreza monetária, com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 140,00, passou de 40,50%, em 1991, para 34,90%, em 2000, e para 13,81%, em 2010. A evolução da desigualdade de renda nesses períodos pode ser descrita pelo Índice de Gini, que passou de 0,61, em 1991, para 0,65, em 2000 e, para 0,61, em 2010, evidenciando a ausência de progresso nessa dimensão (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2013c, 2017b). No que se refere aos domicílios com rendimentos mensais de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo por pessoa, o IBGE ainda aponta que 38,8% da população Ludovicense vivem nessas condições, colocando o município em penúltimo lugar no estado, ou seja, na 216ª posição e, nacionalmente, está em 2897ª.

No intuito de concluir este item que aponta os indicadores sociais, destacamos dois Programas Federais da Política de Assistência Social, que se materializam no município de São Luís, com a finalidade de assegurar garantias especificamente às pessoas em situação de vulnerabilidades sociais: o Cadastro Único e o Bolsa Família. O Cadastro Único é a base de dados do Governo Federal, na qual estão registradas as informações socioeconômicas das famílias de baixa renda domiciliadas no território brasileiro, que são aquelas que possuem renda mensal de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo por pessoa.

O Governo Federal utiliza os dados do Cadastro Único para sistematizar informações pessoais e de condição de vida de famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza, para organizar o direcionamento aos programas sociais. Desse modo, do total de 1.101.884 habitantes (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2017b), o município de São Luís possui, com base nas informações do relatório do Ministério da Cidadania (BRASIL, 2018b), até junho de 2019, 193.898

famílias inseridas no Cadastro Único. Desse total, 161.144 famílias possuem o cadastro atualizado nos últimos dois anos e das 175.326 famílias com renda de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo, 145.118 famílias estão com cadastro atualizado que indica renda de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo. Os quantitativos em questão demonstram que são quase 200.000 mil famílias registradas em situação de pobreza e mais de 145 mil em situação de extrema pobreza, o que qualifica uma família em completa situação de privações.

Esse cadastro torna possível que as pessoas identificadas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal tenham acesso ao Bolsa Família. Este, por sua vez, trata-se do maior programa de transferência direta de renda que atende famílias em situação de extrema pobreza e pobreza. Atualmente, são elegíveis ao Programa Bolsa Família, as famílias que tenham cadastros atualizados nos últimos 24 meses, que possuam renda mensal por pessoa de até R\$ 89,00, ou com renda mensal por pessoa de R\$ 89,01 a R\$178,00, desde que possuam crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos em sua composição. Quanto às famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família no município de São Luís, identificamos que, ainda conforme relatório do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), há somente 77.119 famílias beneficiárias, configurando-se em um número significativamente inferior ao de famílias com cadastro atualizado que estão em situação de extrema pobreza (BRASIL, 2018c).

Importa destacarmos que o processo de transferência de renda não depende apenas do cadastro da família no Cadastro Único. Para o recebimento do recurso financeiro, é necessário que, tanto a família quanto o poder público assumam compromissos para garantir o devido acesso das suas crianças e adolescentes à saúde e à educação, as chamadas condicionalidades do Programa.

As crianças menores de 7 anos devem ser vacinadas e ter acompanhamento de peso e altura, visando ao direito de acesso à saúde; as gestantes precisam fazer o pré-natal e as crianças e adolescentes de 6 a 15 anos devem ter frequência escolar mínima de 85% a cada mês; adolescentes que recebem o Benefício Variável Jovem (BVJ) devem ter frequência escolar mínima de 75% das aulas a cada mês, objetivando o direito à educação para, conseqüentemente, reduzir os índices de evasão escolar, conforme descrito anteriormente (BRASIL, 2018c).

Quanto às questões que perpassam pela saúde, identificamos que 132.306 beneficiários(as) foram acompanhados(as) no último semestre. Conforme vimos, o

público para acompanhamento das condicionalidades de saúde são as crianças menores de 7 anos e/ou mulheres gestantes. O município conseguiu acompanhar 56.776 beneficiários(as), o que corresponde a uma cobertura de acompanhamento de 42,91%. A média nacional de acompanhamento na saúde é de 75,55%, o que significa um baixo acompanhamento da agenda de saúde em São Luís (BRASIL, 2018c).

Em relação à educação, existiam 91.967 crianças e adolescentes que apresentaram problemas quanto à frequência escolar, devendo, necessariamente, ser acompanhadas para verificação da irregularidade da situação. Todavia, desse total, somente 52.950 foram acompanhadas, uma cobertura de acompanhamento de 57,57%, evidenciando, portanto, um baixo acompanhamento da frequência escolar. Esse fato demonstra um grande número de crianças e adolescentes fora do ensino regular e sem acompanhamento (BRASIL, 2018c).

Ao analisar os relatórios de repercussão do Programa Bolsa Família, emitidos no ano de 2018, identificamos que, em relação ao descumprimento das condicionalidades de saúde, 308 crianças não realizaram o acesso à vacina e 13 mulheres não realizaram o pré-natal. Em relação à baixa frequência escolar, os dados dos relatórios apontam que 1.021 famílias apresentam crianças/adolescentes nessas condições (BRASIL, 2018d).

As famílias que descumprem as condicionalidades devem receber atenção prioritária do poder público, uma vez que tais descumprimentos podem evidenciar possibilidades de vulnerabilidades e riscos que ainda estejam vivenciando e, por essa razão, não conseguem garantir os cuidados necessários às crianças e aos adolescentes, haja vista o contexto de privações sofridas. Dessa forma, com o objetivo de identificar quais são as questões que não lhes permite acessar a essas garantias, é que o atendimento/acompanhamento pelos Serviços da Política Pública de Assistência Social tornam-se indispensáveis. Em São Luís, cabe à Semcas a implementação dos Serviços Socioassistenciais de atendimento e acompanhamento desse público infantojuvenil e suas famílias que se encontrem em situações vulneráveis e de privações sociais.

Portanto, essas famílias brasileiras empobrecidas, cerceadas de suas garantias sociais, vivenciam profundas desigualdades socioeconômicas reificadas historicamente. Observamos uma dicotomia social entre as famílias que cumprem com suas funções protetivas e aquelas que, pelas múltiplas determinações, não

conseguem cumprir com essas funções, criando-se o estigma entre as capazes e as incapazes, as estruturadas e as desestruturadas.

Esses parâmetros fundam-se, essencialmente, no modo de produção capitalista, uma vez que a riqueza socialmente produzida permanece com um pequeno grupo em detrimento de toda uma classe que alimenta essa produção. Assim, as famílias empobrecidas compõem a vasta camada que, reiteradamente, sofre as graves consequências de uma sociedade desigual.

Sob essa ótica, os maiores prejuízos, diante desse contexto de pobreza e consequente falta de acessos a direitos básicos, são vivenciados pelas crianças e adolescentes dessas famílias. Isso se ratifica, por meio dos índices que evidenciaram as privações à educação, ao saneamento básico, à saúde, à internet; a vivência do trabalho infantil, entre outros. As diversas dimensões de privações, que permeiam as famílias dessas crianças/adolescentes, apresentam maiores probabilidades de causar impactos nas funções quanto ao cuidado e à proteção, sendo a garantia da convivência familiar e comunitária um dos aspectos mais prejudicados nesse processo.

Outrossim, considerando que as condições socioeconômicas determinadas pelo sistema econômico de produção são o bojo do processo de fragilidades nas funções protetivas das famílias empobrecidas, é que se torna indispensável a intervenção do Estado, diante das situações em que as famílias apresentam dificuldades de continuar liderando as garantias essenciais às crianças e aos adolescentes. Em face desse contexto, apresentamos o processo de proteção à infância no Brasil.

2.3 A cultura da institucionalização: uma proteção enviesada da infância brasileira

Após situar o contexto de privações em que crianças e adolescentes estão submetidas, necessitando, dessa forma, de Proteção Social, neste momento do estudo, temos por finalidade apresentar como se deu a proteção à infância no Brasil, configurada sob os moldes da institucionalização. Para tanto, baseamos essa análise em momentos históricos específicos, a saber: antes das legislações, com a Roda dos Expostos; a doutrina da situação irregular, por meio do Código de Menores de 1927 e de 1979; e o novo modelo de proteção, a doutrina da proteção integral, a partir de Constituição Federal de 1988.

A institucionalização de crianças e adolescentes originou-se desde o período colonial. Naquele momento histórico, ainda não havia legislações e nem quaisquer orientações normativas que regulassem a questão social que envolvia as vulnerabilidades sociais de crianças e adolescentes e suas famílias. Tratava-se de um Estado Liberal não intervencionista, no qual a Proteção Social era concebida por formatos caritativos e filantrópicos, geridos pelas instituições religiosas, sendo a igreja católica a principal instituição de referência social.

Os discursos e as práticas referentes à infância referiam-se aos desvalidos ou aos validos, conforme Faleiros (2011). Assim, o principal instrumento de assistência à infância pobre ou desvalida foi o recolhimento das crianças nas instituições, as quais detinham caráter asilar de reclusão. As primeiras instituições datam do século XVIII. Instalaram-se em várias cidades brasileiras, por iniciativa de organizações religiosas. O regime de funcionamento das instituições seguia o modelo do claustro e de vida religiosa por meio de muita rigidez.

De acordo com Rizzini e Rizzini (2004), foram vários os tipos de instituições constituídas no Brasil, mas, detivemo-nos às denominadas “internato de menores”, que visavam à “educação” de crianças pobres, abandonadas, órfãs, indígenas ou negras, a partir do século XVIII; e à reabilitação dos menores abandonados⁸ e delinquentes, nos séculos XIX e XX.

Por iniciativa das Santas Casas de Misericórdia, a primeira modalidade de instituição mais conhecida foi a “Roda dos Expostos”, que acolhia bebês abandonados. A primeira Roda dos Expostos no Brasil foi em Salvador, em 1726, depois no Rio de Janeiro, em 1738 e, posteriormente, em Recife, em 1789. Ao evitar que bebês não fossem abandonados nas ruas e nas portas das igrejas, a Roda dos Expostos contribuiu, para que o abandono não evidenciasse as problemáticas sociais então vivenciadas pelas famílias, uma vez que essas crianças, sendo oriundas de mães que buscavam ocultar a desonra de gerar um filho ilegítimo ou que não tinham condições de criá-lo, estariam reclusas em um espaço específico (RIZZINI; RIZZINI, 2004).

As famílias pobres passaram a ser vistas como incapazes de cuidar de seus filhos. As mães foram consideradas como prostitutas e os pais como alcoólatras – ambos viciosos, avessos ao trabalho, incapazes de exercer boa influência moral sobre os filhos e, portanto, culpados. As crianças pobres são

⁸ De acordo com Rizzini e Rizzini (2004), este termo foi definido tanto pela ausência dos pais quanto pela incapacidade da família de oferecer condições apropriadas de vida à sua prole.

então vistas como perigosas ou 'potencialmente perigosas' e estigmatizadas. (ASSIS; FARIAS, 2013, p. 25).

Em meio a esse contexto vivenciado pelas famílias e suas crianças pobres ou desvalidas, como eram consideradas, o Período Republicano apresenta rupturas ao período histórico anterior, mas também aspectos que demonstram continuidades a esse contexto, como as relações clientelistas e coronelistas, herdadas do Império. Além disso, ainda sob a visão liberal predominante, a não intervenção do Estado na área social era defendida, tendo como bloco dominante, a hegemonia do setor agroexportador (RIZZINI; PILOTTI, 2011; FALEIROS, 2011).

Trata-se de um período de grandes concentrações urbanas e de predominância da burguesia industrial, em que as desigualdades sociais se acentuavam, gerando profundas consequências para as crianças, como a utilização da mão de obra infantil no trabalho fabril junto à sua família. Dessa forma, diante de um contexto político adverso às leis sociais, sobretudo durante os 20 primeiros anos da República, a solução encontrada pelo Estado Liberal para lidar com as questões sociais foi, sob a estratégia da caridade e clientelista, uma profunda articulação entre o setor público e o privado.

Esta articulação se traduziria, de forma sistemática, através do Ofício Geral de Assistência, mas só se realizaria sob forma clientelista, temporária, por intermédio do esquema das subvenções que configura a política oficial de ajuda ao setor privado. A subvenção é votada ou distribuída anualmente e pode ser cortada, ampliada, modificada conforme acordos, interesses e negociações de favores em troca de legitimação. (FALEIROS, 2011, p. 42).

Todavia, os higienistas e juristas eram sujeitos sociais que articulavam forças em torno da política da infância, que encaminhavam estratégias de controle da ordem, ainda que mediante as interações do setor estatal e do setor privado. Com o passar dos anos, tanto a Roda dos Expostos quanto outras instituições como os orfanatos, enquanto mecanismos de "Proteção Social", passaram a apresentar situações que chamavam a atenção desses higienistas, os quais geralmente eram médicos. Um dos aspectos que mais chamava atenção deles era o elevado índice de mortalidade das crianças dentro dessas instituições, bem como o acesso restrito das pessoas que adentravam nesses espaços.

Um dos graves problemas nessa época era a alta mortalidade das crianças recolhidas nas Rodas. Os números surpreendentes revelados pelos higienistas provocaram o questionamento não só da qualidade do sistema da Roda como a política de assistência. Ou seja, avaliou-se que se tratava de uma política perversa, uma vez que seus resultados foram opostos aos objetivos idealizados, pois os expostos, que eram recolhidos para que não morressem abandonados nas ruas, acabavam morrendo na instituição. (ASSIS; FARIAS, 2013, p. 24).

Assim, por não obter resultados efetivos, o poder público começou a receber cobranças, para que houvesse, de fato, a centralização da assistência pública, uma vez que se tornou perceptível que a atuação do Estado não passava apenas de uma “caridade oficial” (RIZZINI; RIZZINI, 2004). Com isso, através das pressões sociais, para que houvesse a elaboração de leis específicas e as instâncias devidas ao público que apresentava essas demandas, foi criado, em meio ao período Republicano, no Rio de Janeiro, o primeiro Juízo de Menores do país e a aprovação do Código de Menores, em 1927.

O Código de Menores de 1927 foi promulgado, diante de um contexto socioeconômico brasileiro específico. Pautado em discussões e legislações internacionais, o Brasil liderou esse processo de regulação entre os países latino-americanos. Tornou-se, portanto, um marco na história do país, pois até então, não havia normativas que regulassem a situação de crianças e adolescentes que necessitavam da Proteção e Intervenção do Estado.

Foi considerado o primeiro instrumento legal para assistência e proteção à infância, haja vista ter apresentado inovações como, a abolição formal da Roda dos Expostos e o estabelecimento da “proteção legal” até os 18 anos de idade. Todavia, “incorpora tanto a visão higienista de proteção do meio e do indivíduo, como a visão jurídica repressiva e moralista” (FALEIROS, 2011, p. 47). Considerando esses aspectos da proteção, pode-se perceber que houve também reação imediata ao Código, por parte da burguesia industrial, pois a partir dele, a fiscalização quanto ao trabalho infantil foi efetivada.

A função precípua do Código de 1927 foi a internação dos menores abandonados ou delinquentes. Há distinções específicas para o menor abandonado e o delinquente. O art. 14 do Código apresentou as condições que caracterizavam o estado de abandono de um menor que estivesse realizando vadiagem ou a mendicância nas ruas. Quanto aos menores delinquentes, o Código os intitulou como aqueles que foram cúmplices ou que cometeram crime ou contravenção. Entretanto, mesmo diante das especificidades de vulnerabilidades a que estavam submetidos, a “proteção” era única, a internação/ institucionalização desses menores (BRASIL, 1927).

A institucionalização ocorria em apenas um único espaço, o “Abrigo dos Menores”. Esses espaços funcionavam como centros de recolhimento de crianças e adolescentes, oriundos de famílias empobrecidas que, por algum motivo, não

conseguiam cumprir com suas funções protetivas. Quando essas disfunções impactavam a organização social, os juízes cumpriam com suas funções de recolhê-los aos abrigos, para que, a partir de então, o Estado pudesse intervir na proteção que a sua família não conseguiu garantir.

Destacamos que, mesmo sendo um único abrigo, observou-se que, os atendimentos distinguiam-se no interior da instituição. Isso porque, conforme o art. 190 do Código de 1927, havia duas divisões, uma masculina e outra feminina, as quais também se subdividiam nas seções abandonados e delinquentes (BRASIL, 1927). Ademais, ainda existiam distinções entre eles, em virtude da motivação do seu recolhimento, da idade e do grau de perversão.

Art. 192. Qualquer menor que dê entrada no Abrigo será recolhido a um pavilhão de observação, com aposentos do isolamento, depois de inscrito na secretaria, fotografado, submetido à identificação, e examinado pelo médico e por um professor; e ali será conservado em observação durante o tempo necessário. (BRASIL, 1927, não paginado).

Sem critérios mais específicos que norteassem o recolhimento dessas crianças, os juízes não conseguiram mais internar todos os casos demandados, haja vista que não havia recusas de internação de crianças retiradas das ruas. Abandonados e delinquentes eram institucionalizados indistintamente. Dessa forma, em 1937, em meio a um novo momento político e social, o Estado Novo, identificou-se também o anseio de “respostas” à sociedade, como o atendimento às demandas da infância e juventude. Com o governo Vargas, a intervenção à infância tornou-se uma questão de Defesa Nacional. Por isso, em 1941, foi implantado o modelo de assistência centralizada, com a criação do Serviço de Assistência a Menores (SAM), que tinha maior adequação à questão da ordem social que à assistência propriamente dita.

Somente em 1944, tornou-se um órgão de alcance nacional que:

Vinculado ao Ministério da Justiça e aos juzizados de menores, tem como competência orientar e fiscalizar educandários particulares, investigar os menores para fins de internação e ajustamento social, proceder ao exame médico-psicopedagógico, abrigar e distribuir os menores pelos estabelecimentos, promover a colocação de menores, incentivar a iniciativa particular de assistência a menores e estudar as causas do abandono. (FALEIROS, 2011, p. 54).

A articulação público e privado permaneceu central e efetiva com o SAM, pois as verbas públicas eram destinadas a estabelecimentos privados, buscando assim a legitimação do Estado em troca de favores. Todavia, foi identificado o desvirtuamento de sua finalidade, pois ao invés de prestar assistência aos desvalidos,

esse Serviço foi permeado por relações clientelistas e por “falsos desvalidos”, uma vez que, mesmo que algumas famílias possuíssem os devidos recursos financeiros, suas crianças/adolescentes eram internados/institucionalizados nesses educandários do SAM, o que demonstrou a existência da corrupção desde então (RIZZINI; RIZZINI, 2004).

Além disso, o SAM também foi avaliado como um Serviço ineficaz, vez que foi considerado uma fábrica de criminosos e de transviados, local de superlotação e de falta de cuidados. Passar pelo SAM, ainda que não fosse pela delinquência, era carregar o estigma de rapaz temido e marcado. Portanto, essas problemáticas fizeram com que, em meados da década de 1950, houvesse a extinção do SAM, por parte de autoridades públicas e dos políticos, oportunidade em que propuseram a criação de um novo instituto, ressignificado, um novo órgão centralizador dessa assistência, nesse caso, a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (Funabem).

Em 1964, em meio à Ditadura Militar, foi instituída a Funabem. De acordo com o art. 5º da Lei nº 4.513/1964, essa Fundação teve por objetivo formular e implantar a Política Nacional de Bem-Estar do Menor, mediante o estudo do “problema” e planejamento das soluções (BRASIL, 1964). Com a missão de gerir um “Anti-SAM”, a proposta era a implantação de um novo órgão nacional com autonomia financeira e administrativa, pautada na rejeição ao “depósito de menores”, nos quais foram transformados os internatos para crianças das camadas populares.

O primeiro grande desafio dessa nova política de bem-estar ao menor era enfrentar a “herança” deixada pelo SAM, pois em se tratando de quantitativos, ao agregar o de todos os estabelecimentos, havia, em 1966, 7.235 crianças institucionalizadas (RIZZINI; RIZZINI, 2004). Assim, para dar respostas ao contexto vivenciado, bem como em virtude da realidade política então experienciada, a “segurança nacional” tornou-se o direcionamento ideológico dessa nova política de proteção aos menores, que objetivava resgatar a defesa nacional contra a ameaça comunista.

Estruturada a política nacional de bem-estar ao menor, a Funabem tinha por atribuição a interiorização da política no território brasileiro, sendo então criadas as Fundações Estaduais de Bem-Estar ao Menor (Febems). Entre 1966 e 1973, houve investimento em 100 convênios para a execução de 605 projetos relativos ao menor, como construção, ampliação, reforma, adaptação ou melhoria de obras, e treinamento

de pessoal especializado, visando à qualificação deste trabalho (RIZZINI; RIZZINI, 2004).

Entretanto, mesmo diante da apresentação de uma “nova” política, foi evidenciada a intensificação da antiga prática de recolhimento de crianças nas ruas. Em apenas 05 anos, de 1967 até junho de 1972, a Funabem havia recolhido cerca de 53 mil crianças, a maioria oriunda das favelas dos estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo, que estavam nas ruas, porque estavam pedindo esmolas ou vendendo e/ou furtando objetos, sob a justificativa de que precisavam sobreviver (RIZZINI; RIZZINI, 2004).

Sob os aspectos de uma nova roupagem, observamos que o Estado apresentou nova possibilidade de “proteção” para mitigar a realidade existente, pois detrás das crianças recolhidas, havia inúmeras famílias desassistidas. Denotamos, portanto, que a ideologia conservadora nos apresentou uma estreita correlação, desde o início da proteção à infância no Brasil, entre as famílias empobrecidas e aquelas incapazes de cuidar dos seus, as quais eram então culpabilizadas e responsabilizadas pelo não cumprimento de suas funções. Porém, conforme as pesquisas realizadas naquele período com as famílias, percebemos que as condições socioeconômicas, em determinadas situações, favoreceram à sua interlocução com o mecanismo do internamento de seus filhos, haja vista os “benefícios” adquiridos a partir disso, o que, portanto, corrobora com a análise realizada, no item anterior, sobre o contexto de privações.

Os documentos emitidos pela Funabem demonstram que as famílias “buscavam internar os filhos em idade escolar, desejando um ‘local seguro onde os filhos estudam, comem e se tornam gente’. A preocupação era a de garantir a formação escolar e profissional dos filhos” (RIZZINI; RIZZINI, 2004, p. 40). Com a expansão das Febems, foi identificado um número maior ainda de casos em que grupos de irmãos era internado, sob essa perspectiva. Todavia, assim como no SAM, os autores também apontam que essas instituições continuavam a ser assediadas e com casos de sucesso, para que famílias “de pistolão” internassem seus filhos, para garantir uma boa educação.

Portanto, a legislação menorista confirmava e reforçava a concepção da incapacidade de as famílias pobres educarem os filhos, tendo, como critério determinante para a institucionalização de crianças e adolescentes, a falta de recursos financeiros, isto é, a precariedade das condições socioeconômicas familiares. Assim,

denotamos os aspectos de uma ideologia dominante contraditória que beneficia os seus, ainda que de forma escusa, e penaliza os menores pela condição única de pobreza. Portanto, ao ser identificado que essa política de bem-estar do menor não conseguiu atender à problemática da criança pobre no Estado brasileiro, haja vista os dados da CPI criada para investigar o problema da criança e do menor carente no Brasil, conforme Faleiros (2011), é que foi instituído um Novo Código de Menores.

Promulgado em 10 de outubro de 1979, o Código de Menores adota expressamente a doutrina da situação irregular. Assim como o Código de 1927, o novo código de menores também dispõe sobre a assistência, proteção e vigilância aos menores. Todavia, ao passo que anteriormente havia a “distinção” entre abandonados e delinquentes, em 1979 emerge uma nova classificação, a da situação irregular. São considerados os menores em situação irregular:

I – Privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de: a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável; b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las; II – Vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável; III – Em perigo moral, devido a: a) encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes; b) exploração em atividade contrária aos bons costumes; IV – Privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável; V – Com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária; VI – Autor de infração penal (Art. 2º, 1979). (BRASIL, 1979, não paginado).

Dessa forma, as questões sociais ficaram reduzidas aos seus pais ou aos próprios menores, uma vez que, por meio desse Código e não muito diferente do de 1927, as famílias vulneráveis ficaram novamente expostas à intervenção do Estado, em virtude da condição de pobreza em que se encontravam, fazendo com que a situação irregular fosse caracterizada pelas condições de vida dessas pessoas.

Mesmo tendo por referência uma política nacional do bem-estar do menor, o Código de 1979, ao descrever quem são esses menores em situação irregular e as medidas que lhes são dirigidas, conforme seu art. 14, como a colocação em casa de semiliberdade e a internação em estabelecimento educacional, ocupacional, psicopedagógico, hospitalar, psiquiátrico ou outro adequado (BRASIL, 1979), percebemos uma continuidade quanto ao reforço dos aspectos de uma legislação policialesca, higienista e de caráter dominante, ao continuar punindo as famílias pela “não proteção” dos seus filhos.

O Novo Código, de perspectiva corretiva, foi instituído no intuito de intervir radicalmente sobre uma realidade social da infância que trazia impactos sociais

negativos à sociedade. Entretanto, as ditas novas estratégias não conseguiram alterar os indicadores da problemática da criança brasileira. Isso porque, considerando o contexto socioeconômico e político vigente, de uma Ditadura Militar, a situação apresentou-se de forma ainda pior, haja vista o arrocho salarial e a severa concentração de renda do período, elevando os padrões de miséria e suas consequências à infância, como o trabalho infantil, por exemplo.

De acordo com Faleiros (2011), em 1982, o sistema recebeu 500 mil menores, dos quais, 6,67% eram infratores, 6% abandonados e 87,3% eram carentes, sendo o orçamento da Funabem de apenas 0,002% da arrecadação do tesouro. Assim, percebemos que a condição de incapacidade protetiva das famílias para com suas crianças e adolescentes, desde a origem da proteção à infância no Brasil, foi, tendencialmente, condicionada à questão da pobreza, mas não decisivamente, posto que fatores de outras dimensões não foram abordados neste estudo.

Trata-se de uma questão complexa e não linear, haja vista os contextos históricos, bem como o modelo de economia política assumida pelo Estado em cada período. Mas, desde a colonização, com a Roda dos Expostos, passando pelo Código de 1927 até o de 1979 com o SAM, e a política nacional de bem-estar ao menor, constatamos uma “proteção” de forma estigmatizadora e, ao mesmo tempo, de responsabilização aos seus responsáveis pela situação irregular de seus menores, tendo em vista a condição de pobreza na qual se encontravam.

Diante dessa conjuntura, multiplicou-se a efervescência dos movimentos sociais em meio à década de 1980. Aliado às outras demandas sociais, também eram questionados a cultura de institucionalização e, conseqüentemente, os prejuízos à infância adquiridos nesse processo. Destacaram-se organizações como o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, a Pastoral do Menor, entidades de direitos humanos e outras organizações que apresentaram defesa à infância e à juventude e que estavam em consonância com as discussões internacionais, consubstanciadas nas Regras de Beijing (1985), nas Diretrizes de Riad (1988) e na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (1989).

Além da intensa pressão dos movimentos sociais, estudos foram socializados, demonstrando as graves consequências da institucionalização sobre o desenvolvimento das crianças e adolescentes. Nesse mesmo propósito, em 1987, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) adotou, como tema da Campanha da Fraternidade, a questão do menor, tendo em seu documento a seguinte temática:

“Quem acolhe o menor a mim acolhe” (JOÃO PAULO II, 1987, não paginado). Assim, considerando todo esse movimento de afirmação pelos direitos da infância, bem como a multiplicação pelo país dos fóruns de Defesa da Criança e do Adolescente (DCA), é que a garantia dos direitos à infância e à juventude ganhou nova configuração.

2.4 A proteção social sob a diretriz da centralidade na família

As intervenções realizadas pelo Estado, na perspectiva de responder às múltiplas expressões oriundas da questão social, devem ser convertidas na execução de Políticas Sociais, visando à proteção social, como afirma Behring e Boschetti (2009, p. 51 apud ZOLA, 2015, p. 53):

As políticas sociais e a formação de padrões de proteção social são desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento – em geral setorializadas e fragmentadas – a expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho.

Na perspectiva de situar o novo sistema de proteção social de crianças e adolescentes, sob o viés da responsabilização familiar, entendemos a necessidade de demonstrar em que conjuntura as políticas sociais, de caráter familista, estruturaram-se na sociedade brasileira.

Entre os países mais poderosos da América Latina, que buscaram a hegemonia, por meio da abertura comercial na implantação das políticas de ajuste, a experiência pioneira foi a do Chile na década de 1970 e a do México na segunda metade do ano de 1980. Ao buscar destaque entre os latino-americanos, foi somente, a partir da década de 1990, com a intensificação massiva da ideologia neoliberal, que o Brasil ocupou espaços mais sólidos e amplos através da concepção liberal revisitada, conforme assevera Vianna (2008).

Foi com os Governos de Fernando Collor de Mello (1990-1992) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) que o Brasil, efetivamente, passou a adotar as medidas e políticas de ajustes recomendadas pelo Consenso de Washington (1989). O Consenso de Washington caracterizou-se pela execução do ajustamento estrutural macroeconômico e político, por meio de 10 regras consolidadas, para que os países em processo de “desenvolvimento” pudessem obter o apoio necessário dos países centrais e dos organismos internacionais. Entre essas regras, damos ênfase à abertura comercial; ao investimento estrangeiro direto; à privatização das estatais; ao

processo de desregulamentação das políticas sociais e à redução dos gastos públicos.

Consolida-se, então, um Estado que prioriza interesses específicos em determinado bloco de poder. O capital é maximizado em todas as suas vertentes de intervenção, e, por consequência, a ação do Estado para o atendimento das demandas sociais é minimizada, agravando ainda mais o contexto de desigualdade historicamente construído. A resultante é “um Estado cada vez mais submetido aos interesses econômicos e políticos dominantes no cenário internacional e nacional, renunciando a dimensões importantes da soberania da nação em favor do grande capital financeiro” (IAMAMOTO, 2014, p. 144). Destarte, com o enfoque direcionado às políticas de mercado e a prevalência dos interesses dominantes, compreendemos que o Estado passou a assumir outras funções:

[...] o fundamento dessa reestruturação é a concepção de que o único regulador societal legítimo e eficiente é o mercado, o que vem emergindo da reestruturação em curso é um Estado mínimo para o trabalho e máximo para o capital [...] e mesmo os Estados nacionais periféricos e semiperiféricos detêm a força para impor em suas fronteiras os processos de privatização, flexibilização e desregulamentação. (NETTO, 2004, p. 72).

Apesar de que, em nenhum período histórico do Brasil, houve atenção especializada do Estado, visando ao atendimento das necessidades sociais em sua completude, caracterizado pelo estado de bem estar social, com o advento do Estado Mínimo, políticas sociais que descartavam a universalização do atendimento foram instituídas, reduzindo-se, portanto, a garantia dos direitos sociais e a supervalorização do direito à propriedade privada. Sendo assim, desde o fim de 1970, contexto de crise do capital, a família veio sendo identificada como importante agente privado de proteção social. A partir da década de 1990, marcada pela efervescência da ideologia neoliberal, caracterizada pelas políticas de ajuste econômico, foi atribuído à sociedade, sobretudo, às famílias, o dever de partilhar com o Estado as responsabilidades sociais.

Na relação Estado e família, o Brasil assumiu a lógica de proteção social, com base na centralidade da família, independentemente da configuração e do contexto socioeconômico de cada uma, na perspectiva de enfrentar a crise do mercado e, ao mesmo tempo, do Estado. Esse modelo de proteção teve como referência as políticas familiares desenvolvidas em países europeus, como França e Itália. Mas o repasse de atribuições às famílias também deveria acompanhar os contextos e as especificidades apresentadas por cada território brasileiro (ROCHA,

2006). Desse modo, fica evidente a existência de controvérsias e descompassos nesse processo, haja vista a complexidade que envolve as configurações e dinâmicas familiares nas diversas regiões do país.

Os referidos descompassos materializam-se nos limites⁹ apresentados pelas famílias para executar as ações de proteção social, as quais foram convocadas. Nesse sentido, o ganho de destaque na implementação de políticas públicas é *sine qua non* à observância das funções do Estado nesse contexto de proteção, para que sejam percebidos os mecanismos de apoio dispensados, ou não, para cumprimento dessas funções pelas famílias.

Para Campos e Miotto (2003, p. 17 apud ZOLA, 2015, p. 58), o familismo é analisado, a partir da “baixa oferta de serviços do Estado, tendo, as famílias, a ‘responsabilidade principal pelo bem-estar social’”, pautando-se na solidariedade dos membros. Dessa forma, identificamos o familismo como uma forma de:

[...] resgate contemporâneo da família, em escala internacional, como a principal fonte de proteção social na esfera privada, ao lado da comunidade local, da vizinhança, dos amigos próximos, enfim, dos grupos informais, no dizer de Johnson (1990), tem sido considerado não só como um olhar conservador nostálgico para o passado, mas principalmente, como parte de um amplo plano de privatização dos serviços de bem-estar social. (PEREIRA, 2008, p. 230 apud CARLOTO, 2015, p. 183).

O familismo está inserido, portanto, na lógica neoliberal do pluralismo de bem-estar, que exige da sociedade e, sobretudo, das famílias, considerável comprometimento e responsabilidades anteriormente pertencentes ao Estado (PEREIRA-PEREIRA, 2010).

A nova Carta Constitucional de 1988 constituiu-se no grande marco normativo em que caminhos legais foram abertos para garantir intervenções que fossem de encontro à cultura da institucionalização, reforçando, por sua vez, formas de permitir a convivência familiar das pessoas em situação de vulnerabilidade social. Assim, seja em virtude das propostas neoliberais que, inicialmente, defenderam a família como instituições centrais na organização e execução de direitos dos seus, seja em razão da luta dos movimentos sociais pela desinstitucionalização de crianças e adolescentes, há uma efetiva valorização sobre as famílias, ressaltando-lhes,

⁹ Dos diversos fatores que envolvem as limitações das famílias para cumprimento das suas novas responsabilidades, enquanto agentes de garantias de direitos, citamos, com base no relatório do Censo Demográfico 2010, cinco elementos de mudanças nas famílias brasileiras: a queda substancial do tamanho da família; o aumento da idade média da população; a manutenção da taxa de nupcialidade legal e o aumento do número de divórcios; o aumento do número de famílias cuja pessoa de referência é a mulher; e o aumento do número de famílias unipessoais.

conforme Teixeira (2015, p. 213), as suas competências, papéis e funções clássicas, como educação, socialização, guarda e apoio aos cuidados domésticos.

No entanto, tendo por base a real necessidade de intervenção sobre a cultura de institucionalização de crianças e adolescentes, torna-se premente situar a complexidade, os interesses e os aspectos contraditórios que envolvem enaltecimento e centralidade das funções concedidas às famílias.

A família, assim como qualquer outra instituição social, não possui apenas virtudes. Ela deixou de ser vista como um lugar de pura felicidade e, passou também a ser vista como lugar de conflitos, tensões e abusos, conforme afirma Mito (2001 apud MARTINO, 2015). Nesse sentido, as responsabilizações e funções que lhes são atribuídas não estão isentas das situações, como por exemplo, de violências e desarmonia, que permeiam as dinâmicas e formatações familiares. Outro fator a ser considerado diz respeito às regulações internas assim como externas, às quais as famílias estão submetidas. Ainda que seja uma instituição de âmbito privado, a família não está isenta do controle social oriundo de outras instituições.

A construção histórica entre Estado e família é perpassada pela ideologia dominante de que todas as famílias, independente da classe social, configuração assumida e das suas condições objetivas e subjetivas de vida, “devem ser capazes de proteger e cuidar de seus membros” (MIOTO, 2010, p. 51). Essa vertente foi utilizada como pilar da assistência às famílias, o que acabou categorizando as famílias e gerando distinções entre aquelas qualificadas como as capazes e as incapazes.

Na categoria das capazes incluem-se aquelas que, via mercado, trabalho e organização interna, conseguem desempenhar com êxito as funções que lhes são atribuídas pela sociedade. Na categoria incapazes estariam aquelas que, não conseguindo atender às expectativas sociais relacionadas ao desempenho das funções atribuídas, requerem a interferência externa, a princípio do Estado, para a proteção de seus membros. Ou seja, são merecedoras da ajuda pública as famílias que falharam na responsabilidade do cuidado e proteção de seus membros. (MIOTO, 2010, p. 51).

Consoante às ideias de Mito (2010), também criticamos essa concepção estabelecida. A categorização “capazes” versus “incapazes”, que em outra versão também é relatada como “estruturadas” versus “desestruturadas”, produz uma apreensão dicotômica, reducionista e conservadora da realidade social ancorada no modelo econômico liberal.

Essa divisão fortalece e estigmatiza as famílias empobrecidas, à medida que as rotula como incapazes/desestruturadas, sob o julgamento de que elas não possuem capacidade de cumprir com as suas funções de cuidado e proteção.

Todavia, para cumprir ou não com as “suas responsabilidades”, há outras variáveis, as quais nem todas foram abordadas neste estudo. Dessa maneira, tal como afirmam Miotto e Prá (2015, p. 150), as “famílias não se encontram nas mesmas condições materiais e culturais, e com isso as possibilidades de usufruírem dos serviços também se tornam desiguais”.

A concepção de centralidade na proteção familiar tende a unilateralizar a direção da proteção dos responsáveis familiares para com os seus. Entretanto, entendemos que incorporar esse sistema de proteção, sem considerar as responsabilidades e funções institucionais que o Estado também possui neste processo, significa ir de encontro à construção de garantias de direitos historicamente conquistadas. Assim, compreendemos a relevância que a instituição família possui nesse contexto de novas configurações, contudo, de forma complementar às responsabilidades imanentes ao Estado.

A real diferença e novidade desse sistema de proteção social é a legitimação e/ou legalização da responsabilidade familiar na execução de Políticas Públicas Sociais. Considerando que essas responsabilizações devam acontecer de forma compartilhada, citamos também o papel do trabalho em rede ou parcerias, uma vez que “não é possível fazer Políticas Públicas sem as parcerias, sem a gestão em rede com entidades públicas e privadas” (TEIXEIRA, 2015, p. 217).

Dessa forma, o modelo de funcionamento das políticas sociais em rede elenca a família, assim como a parceria da comunidade, das organizações não governamentais, o mercado e o Estado, em que todos têm a sua parcela de execução. É sob essa concepção que situamos o Família Acolhedora, Serviço da Proteção Social Especial de Alta Complexidade da Política de Assistência Social, o qual possui fundamentação legal no ECA.

2.5 A doutrina da proteção integral: o Estatuto da Criança e do Adolescente e o direito à convivência familiar e comunitária

O processo de redemocratização do país culminou com o grande marco da nova sociedade, a Constituição Cidadã de 1988, conhecida assim, em virtude dos seus fundamentos na garantia dos direitos individuais e coletivos. Os aspectos de mudanças trazidos com a nova legislação incorporaram amplos benefícios:

Essa nova concepção propicia um novo marco para o campo da Assistência Social no Brasil, com efeito direto no atendimento às crianças e aos adolescentes em situação de acolhimento institucional, termo que ganha força no século XXI, contrapondo-se ao conceito de orfanato ou à ideia de internamento predominante nas décadas anteriores. (ASSIS; FARIAS, 2013, p. 30).

Quanto às garantias que tornam as crianças e os adolescentes sujeitos de direitos, citamos, além do Capítulo II que estabelece a Seguridade Social, o art. 227 da Carta Magna. Esse dispositivo legal sustenta a efetiva relevância por estabelecer prioridade absoluta às crianças e aos adolescentes. Além disso, também é reiterada a lógica discutida no item anterior, o compartilhamento da responsabilidade de seus direitos entre família, sociedade e Estado:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, 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, [2016], não paginado).

As legislações, influências e parâmetros internacionais subsidiaram a luta nacional brasileira na perspectiva da construção e garantias de direitos fundamentais a crianças e adolescentes. Assim sendo, a Convenção sobre os Direitos da Criança, importante mecanismo de garantia desses direitos, foi ratificada pelo Estado Brasileiro em setembro de 1990. Fundamentando-se na perspectiva do sistema de proteção, cujo eixo centrou-se na instituição familiar, essa Convenção prevê, em vários dos seus artigos, o direito à convivência familiar. Evidenciamos o zelo pelo convívio da criança com sua família, salvo quando houver determinação judicial em contrário, visando ao interesse maior da criança (ASSIS; FARIAS, 2013).

Além disso, sendo o ano de 1994 proposto como o ano Internacional da Família, esta foi sendo cada vez mais enaltecida, no intuito de assumir responsabilidades e garantias de direitos. Dessa forma, em meio a esse contexto de compartilhamento de funções e da luta dos movimentos sociais, vinculados à defesa e proteção da infância e juventude, foi que o art. 227 da Constituição Federal foi regulamentado, resultando, a *posteriori*, na promulgação do ECA, em 1990.

O Brasil tem uma das legislações mais avançadas e inovadoras do mundo, no que diz respeito à proteção da infância e da adolescência. Ancora-se sob a perspectiva da proteção integral. Rompe com a visão que segmenta, individualiza e trata crianças e adolescentes como menores.

O princípio da convivência familiar e comunitária é um direito previsto para crianças e adolescentes na legislação dos cinco países parceiros da América Latina e Europa. Entre os países latino-americanos, o Brasil é o pioneiro a ter a lei pautada na doutrina da proteção integral, pois o ECA foi regulado em 1990, a legislação Peruana foi em 2000 e a Uruguaia em 2004. Ademais, insta frisar que a legislação brasileira, com a Política Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (2006) e a Lei de Adoção (2009), reconhece, portanto, a convivência familiar de crianças e adolescentes em quatro tipos de famílias, sendo elas: a de origem, a extensa, a acolhedora e a substituta.

Com o ECA, ficou instituído, por meio do art. 23, que a falta ou a carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para perda ou suspensão do poder familiar. De igual modo,

[...] não existindo outro motivo que por si só autorize a decretação da medida, a criança ou o adolescente será mantido em sua família de origem, a qual deverá, obrigatoriamente, ser incluída em serviços e programas oficiais de proteção, apoio e promoção (Art. 23, § 1º). (BRASIL, 1990b, não paginado).

Novos órgãos passaram a existir para conceder suporte e garantir a efetivação da cidadania das crianças e adolescentes, mediante a lógica da rede/parceria, como o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Tutelar. Além disso, o Ministério Público, a Defensoria Pública e a Justiça, no uso de suas atribuições, atuam diretamente na garantia de direitos, integrando o Sistema de Garantia de Direitos (SGD¹⁰) de crianças e adolescentes, os quais se apresentam também como dimensão essencial neste estudo por comporem a rede parceira do Serviço que é nosso escopo, o Família Acolhedora.

Com o Estatuto da Criança e do Adolescente, uma nova concepção e novas orientações acerca das situações que envolvem a necessidade de institucionalização de crianças e adolescentes foram configuradas. A mudança de nomenclatura é um dos aspectos significativos desse processo. A partir de então, foi denominado de “acolhimento”, o qual possui, em sua concepção, fundamentos que se contrapõem ao estigma instituído pela cultura da institucionalização. Ademais, essa nova estruturação

¹⁰ O Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente foi instituído, por meio da Resolução 113 – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda)/2006. Conforme o seu art. 1º, ele consiste na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis federal, estadual, distrital e municipal (BRASIL, 2006).

tem por objetivo alijar o rótulo sofrido pelos meninos e meninas que vivenciavam situações irregulares.

Pode-se entender que a mudança da terminologia empregada no Estatuto tinha o objetivo de rever e recriar diretrizes e posturas no atendimento à criança e ao adolescente, ou seja, de provocar uma ruptura com práticas de internação anteriormente instauradas e profundamente enraizadas. A lógica destas mudanças era preservar os elos da criança e do adolescente com sua família e comunidade, como um direito seu. (RIZZINI; RIZZINI, 2004, p. 50).

A partir dessa reconceitualização que foi instituída, crianças ou adolescentes que não pudessem mais permanecer no seio familiar, em virtude de qualquer violação de direitos, por parte do Estado, da sociedade ou de seus pais/responsáveis (Art. 98, ECA), receberiam uma medida de proteção, entre elas, o acolhimento institucional (Art. 101, ECA). Foi demarcada também a distinção acerca da necessidade do acolhimento, ou seja, para aqueles que necessitam de proteção, conforme o art. 98, foram estabelecidas as medidas protetivas, e para os adolescentes que cometeram ato infracional¹¹, é requerido, pela autoridade judiciária competente, o cumprimento de medidas socioeducativas (Art. 112) (BRASIL, 1990b).

Com isso, não deveriam mais ser realizados recolhimentos aleatórios, como no passado, sob o pretexto da devida “proteção”. A legislação engendrou o paradigma da provisoriedade e da excepcionalidade, além de que, para serem acolhidos nesses espaços institucionais, tornou-se pré-requisito a autorização judicial determinando a medida de proteção.

Todo processo de transição possui suas resistências e seus desafios. É inegável o impacto que o ECA trouxe, a partir de suas novas configurações legais, as quais estabelecem garantia de direitos para crianças e adolescentes, com base na proteção integral. Por isso, mudar o paradigma da institucionalização que a história construiu e a sociedade absorveu como necessidade e resolutividade traduz-se em um grande desafio.

Para demonstrar como esse processo de acolhimento foi se moldando na sociedade, aliado às orientações do ECA, evidenciamos alguns dados. Contudo, considerando que esta temática de estudo ainda é pouco explorada, não há registros atualizados sobre o eixo de análise em questão. Isso faz com que seja necessário

¹¹ Art. 103. Considera-se ato infracional a conduta descrita como crime ou contravenção penal. Vale destacar que, quando se tratar de ato infracional praticado por crianças (Art. 105), as medidas previstas são as descritas no art. 101 (BRASIL, 1990b).

recorreremos às informações da última pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) que foi realizada em 2003 e publicizada em 2004 (ASSIS; FARIAS, 2013).

O Ipea, com patrocínio da Secretaria dos Direitos Humanos (SDH) da Presidência da República – por meio da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA) e do Conanda – realizou o Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes. Das cerca de 670 instituições de abrigo beneficiadas, naquele ano, por intermédio de recursos da Rede de Serviços de Ação Continuada (Rede SAC) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, foram pesquisados 589 abrigos, o que representava 88% do total. Quando houve o Levantamento, essas instituições acolhiam 19.373 crianças e adolescentes (ASSIS; FARIAS, 2013).

Mesmo sendo egressos de legislações e de uma cultura que primava pelo recolhimento desses meninos e meninas em detrimento de uma pseudoproteção, esse quantitativo ainda causa estranheza a esse processo. Isso porque o caráter excepcional e provisório da medida, conforme o parágrafo único do art. 101 do ECA, não veio sendo respeitado, fazendo com que a institucionalização seja utilizada indiscriminadamente. Aliado a isso, entre a promulgação do ECA até a realização desta pesquisa (2004), 13 anos se passaram, revelando que esse tempo não foi suficiente para abrandar um fato histórico.

Outra questão identificada é que os abrigos conveniados da Rede SAC no Brasil são, na maioria, não governamentais e religiosos, dirigidos por voluntários e dependentes de recursos próprios e privados para o seu funcionamento. Viviam neles, majoritariamente, meninos (58,5%), afrodescendentes (63%), com idade entre 7 e 15 anos (61,3%). A maioria das crianças e adolescentes, que eram institucionalizados no período da doutrina irregular, possuía família. Os dados revelam ainda que esse indicador permaneceu, em conformidade com os momentos anteriores, pois, segundo a pesquisa, 86,7% dos acolhidos têm família e 58,2% mantêm vínculos com ela. Apenas 5,8% estão impedidos judicialmente desse contato e somente 5% são órfãos (ASSIS; FARIAS, 2013).

Quanto às motivações para os acolhimentos, o levantamento apontou os seguintes índices: pobreza das famílias (24,2%); abandono (18,9%); violência doméstica (11,7%); dependência química dos pais ou dos responsáveis, incluindo o

alcoolismo (11,4%); vivência de rua (7,0%); e orfandade (5,2%) (ASSIS; FARIAS, 2013). Essas porcentagens demonstram que são diversas as situações que motivam o acolhimento de crianças e adolescentes. Mas, ainda que o art. 23 do ECA descreva que a pobreza por si só não é condição suficiente para o afastamento da família, essa categoria ainda causa sérios impactos na vida das famílias brasileiras, haja vista o contexto das múltiplas privações, fazendo com que não consigam cumprir com as responsabilidades que lhes foram impostas, em virtude das fragilidades do sistema de proteção social brasileiro.

Na perspectiva de se contrapor à institucionalização como “depósito de pessoas”, o art. 101 do ECA afirma o caráter da provisoriedade e excepcionalidade do acolhimento (BRASIL, 1990b). No entanto, a pesquisa aponta que mais da metade das crianças e dos adolescentes “abrigados” viviam nas instituições há mais de dois anos, ao passo que 32,9% estavam nos abrigos por um período entre dois e cinco anos, 13,3% entre seis e dez anos, e 6,4% por mais de dez anos, o que evidencia o não cumprimento desse princípio (ASSIS; FARIAS, 2013).

No que cerne ao princípio da convivência familiar e comunitária, o levantamento demonstra as ações de incentivo às famílias de origem das crianças e adolescentes, respeitando a prerrogativa legal. Nessa lógica, a maioria dos programas realizava visitas aos lares, embora fossem permitidas visitas livres dos familiares aos abrigos.

A maioria dos programas priorizava a manutenção ou a reconstituição de grupos de irmãos (em diferentes idades) e recebia tanto meninos quanto meninas. Contudo, somente 27,8% do total das instituições que desenvolviam programas de abrigo atendiam todas estas ações (Ipea/Conanda, 2004, p. 64). O apoio à reestruturação das famílias também não mostrava dados satisfatórios: ainda que a maioria dos programas realizasse atividades de visitas às famílias e acompanhamento social, a minoria fazia reuniões ou grupos de discussão e encaminhava as famílias para inserção em programas de proteção social. Somente 14,1% dos abrigos pesquisados executavam todas estas ações de apoio à reestruturação familiar (Ipea/Conanda, 2004, p. 238). (ASSIS; FARIAS, 2013, p. 35).

Além dos dados da pesquisa do Ipea (2004) coletados em Assis e Farias (2013), citamos também a pesquisa realizada pela Centro Latino-Americano de Estudos de Violência e Saúde Jorge Careli (Claves)/Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) – 2010, a qual revela informações relevantes sobre o levantamento nacional do então MDS, sobre crianças e adolescentes em Serviços de Acolhimento (VALENTE, 2013).

Dos 5.565 municípios brasileiros, foram visitados 1.229. Nestes, foram identificados 2.624 Serviços de Acolhimento Institucional, sendo que neles havia 36.929 crianças e adolescentes acolhidas. Quanto à distribuição territorial, a pesquisa aponta o número de 180 serviços e 2.114 crianças e adolescentes na região Centro-Oeste; na região Nordeste, 264 serviços e 3.710 crianças e adolescentes; na região Norte, 97 serviços e 1.051 crianças e adolescentes; na região Sudeste, 1.419 serviços e 21.730 crianças e adolescentes; e na região Sul, 664 serviços e 8.324 crianças e adolescentes (VALENTE, 2013).

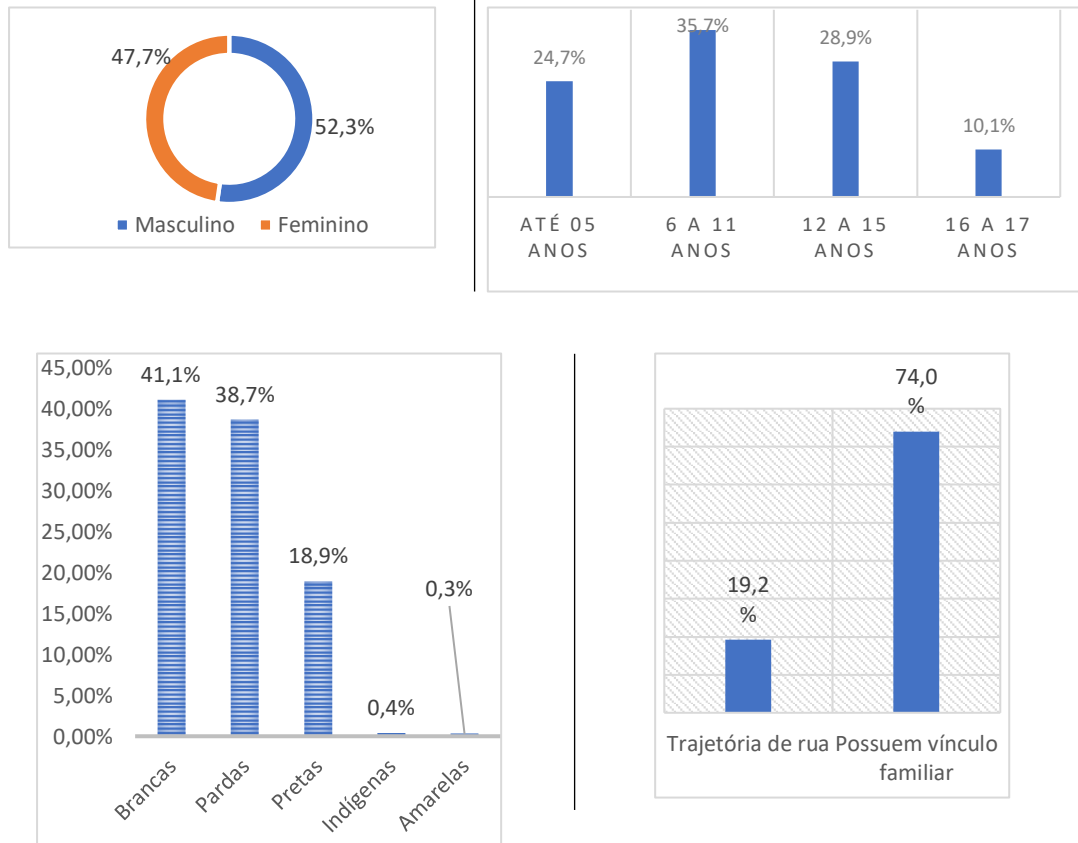
Do total dessas instituições, 65,3% são unidades privadas sem fins lucrativos e 34,7%, unidades públicas, sendo que, desse total, 64,2% foram denominados como “abrigos institucionais” (VALENTE, 2013). Esses indicadores demonstram que a maior parte das instituições estava sob a responsabilidade da sociedade civil, o que coaduna com o sistema de proteção social, anteriormente apresentado, acerca do compartilhamento de responsabilidades e garantia de direitos entre Estado e sociedade. Além disso, o maior número de Serviços Institucionais continua sendo na região que deu origem a esse processo de institucionalização de crianças e adolescentes, a região Sudeste, o que demonstra como as questões históricas e culturais possuem raízes que dificultam a superação dessa problemática.

No que se refere à quantidade de crianças e adolescentes acolhidos no momento da entrevista, 47,8% acolhiam até 10 crianças/adolescentes; 30,4% de 11 a 20 crianças/adolescentes; 12,9% de 21 a 30; 4,2%, de 31 a 40; 3,2%, de 41 a 60; e 1,5% atendiam mais de 60 (VALENTE, 2013).

Podemos identificar como as unidades de acolhimento ainda recebiam números expressivos de crianças e adolescentes, chegando a atender quantitativos superiores a 60 pessoas. Esse volume de acolhimento nos faz refletir acerca do atendimento e da qualidade desse atendimento prestado aos seus acolhidos, haja vista a necessidade de todo o trabalho a ser realizado na perspectiva da garantia da convivência familiar, bem como da sua reinserção familiar.

Quanto ao perfil, observamos os seguintes indicadores (gráfico 11):

Gráfico 11 - Perfil por sexo, idade, raça e vínculo familiar

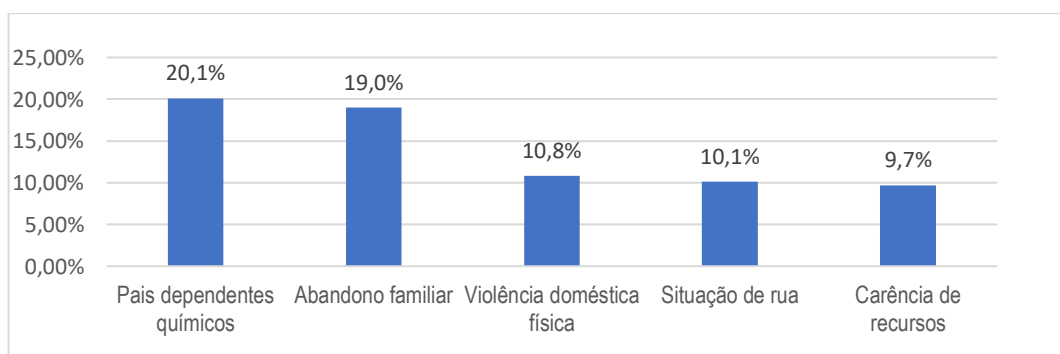


Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados da Claves/Fiocruz, em 2010, apontados por Valente (2013)

Esses dados nos demonstram que a maioria dos acolhimentos realizados foi de meninas, com faixa etária de 6 a 11 anos, brancas e que possuem vínculo familiar.

Quanto à ordem das motivações para o acolhimento, verificamos as seguintes (gráfico 12):

Gráfico 12 - Motivações para o acolhimento

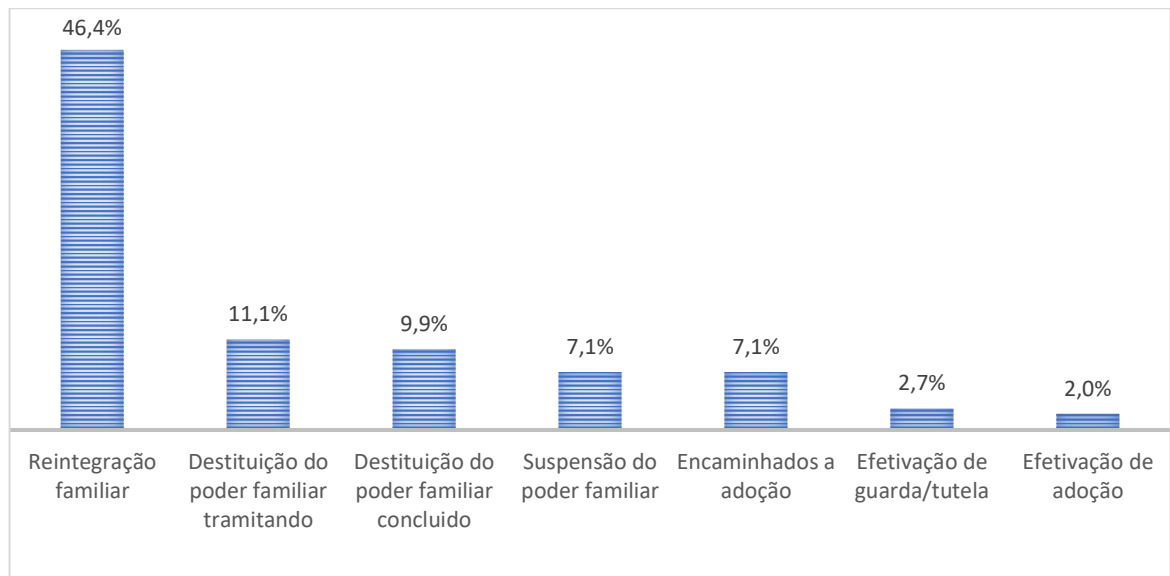


Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados da Claves/Fiocruz, em 2010, apontados por Valente (2013)

Esses dados elucidam distintas motivações das que foram apresentadas pela pesquisa do Ipea (ASSIS; FARIAS, 2013). Os pais com dependência química lideraram com 20,1%. Em contrapartida, a carência de recursos materiais da família já não expressa a maior porcentagem, pelo contrário, entre as cinco motivações, está em quinto.

Por fim, os últimos dados citados por Valente (2013) dizem respeito à situação em que a família das crianças e adolescentes acolhidas se encontrava, diante do estágio processual da medida de proteção à qual estavam submetidas (gráfico 13).

Gráfico 13 - Situação processual das famílias



Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados da Claves/Fiocruz, em 2010, apontados por Valente (2013)

Dessa forma, os dados evidenciaram que a maior porcentagem referiu-se ao processo de reintegração familiar, com 46,4% (gráfico 13). O ECA formatou um modelo de atendimento e proteção que garante direitos à criança e ao adolescente, em uma perspectiva articulada à sua família, bem como às demais instituições e políticas sociais, daí o seu caráter de proteção integral. Todavia, a partir das informações apresentadas pelas pesquisas, percebemos algumas lacunas existentes, no que diz respeito à garantia da convivência familiar e comunitária daqueles que necessitam de medida de proteção. Nesse sentido, o terceiro capítulo deste estudo tem o objetivo de evidenciar as principais normativas que orientam sobre essas

garantias, ressaltando o Família Acolhedora como o Serviço alternativo ao Acolhimento Institucional, cuja finalidade incide na preservação e manutenção do direito à convivência familiar e comunitária.

3 O ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NA PERSPECTIVA DA PROTEÇÃO INTEGRAL: dimensões técnico-normativas do Acolhimento Familiar

Este capítulo teve por objetivo evidenciar como os Serviços de Acolhimento, prioritariamente o Acolhimento Familiar, estão situados na Política de Assistência Social sob o viés da proteção integral. Para isso, demonstramos como essa Política Pública organiza-se, por meio dos seus principais documentos normativos: a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais e o Guia de Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento de Crianças e Adolescentes. Apresentamos o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, como instrumento legal que visa à ruptura do processo de institucionalização de crianças e adolescentes e garantia da convivência familiar. A partir disso, algumas pesquisas e dados foram coletadas com o objetivo de demonstrar como o Família Acolhedora tem se configurado, enquanto Serviço prioritário.

3.1 A Política de Assistência Social e os Serviços de Acolhimento como proteção às crianças e aos adolescentes

De acordo com Sposati (2011), a Política Pública da Assistência Social tem seu nascedouro no direito à dignidade humana, um pilar da Constituição Federal de 1988. A proteção social pode ser definida, conforme Silva (2015), como um conjunto de garantias estreitamente vinculadas ao avanço das lutas por direitos sociais, mas de responsabilidade pública e estatalmente reguladas. Além disso, a autora também afirma que deve assegurar serviços, benefícios e atenções especializadas, com vistas ao enfrentamento da pobreza e à redução de privações sociais, vulnerabilidades e riscos sociais, na perspectiva da garantia de direitos de indivíduos e grupos familiares.

Para qualificar essas garantias apresentadas pela referida Política, sobretudo, no que concerne à implementação dos Serviços de Acolhimento, consideramos relevante demarcar a sua interlocução precípua com o processo que envolve as Políticas Públicas. Para Boneti (2007, p. 74), Políticas Públicas são “ações que nascem do contexto social, mas que passam pela esfera Estatal como uma decisão de intervenção pública numa realidade social, quer seja para fazer investimentos ou para uma mera regulamentação administrativa”. Além disso, também

são compreendidas, conforme Dias e Matos (2012), como ferramentas utilizadas pelo Estado para exercer suas funções públicas, no atendimento de demandas sociais e na solução de problemas que afetam a coletividade.

O processo das Políticas Públicas é conhecido por Ciclos da Política Pública, haja vista os momentos que lhes são intrínsecos e o demarcam. Dias e Matos (2012) elencam os cinco momentos mais identificados nesses processos: identificação do problema; formulação de soluções; tomada de decisões; implementação e avaliação. A ideia de ciclo significa movimento, coadunamos com a percepção de que não existe uma “linha” que separa um momento do outro no processo, mas que, durante a execução de um momento, o outro também pode estar acontecendo.

A implementação costuma ser o ciclo mais almejado de uma Política Pública, pois é nela que há, efetivamente, a operacionalização daquilo que foi formulado, planejado, tornando-se a materialização da Política. A implementação corresponde “a uma outra fase da ‘vida’ de um programa, na qual são desenvolvidas as atividades pelas quais se pretende que os objetivos, tidos como desejáveis, sejam alcançados” (ARRETCHE, 2001). Além disso, na gestão de um Programa Público, devem ser considerados a distância entre os objetivos e o desenho, como concebido por seus formuladores originais:

Na verdade, tal distância é uma contingência da implementação, que pode ser, em grande parte, explicada pelas decisões tomadas por uma cadeia de implementadores, no contexto econômico, político e institucional em que operam (ROSSI; FREEMAN, 1993; MITNICK; BACKOFF, 1984; MLADENKA, 1984). (ARRETCHE, 2001, p. 46).

Entendemos que os formuladores da Política Pública não são, na maioria, os implementadores. Há diversos fatores que interferem para o “sucesso” do Programa/Serviço/Projeto, como a cooperação entre os sujeitos envolvidos nos processos e a proximidade entre formuladores e implementadores. Além do contexto socioeconômico e político, também devem ser consideradas as relações de interesses para a execução desses Programas/Serviços/Projetos. Assim, para realizar avaliações menos ingênuas, Arretche (2001, p. 45) afirma que “é prudente, sábio e necessário, então, admitir que a implementação modifica as Políticas Públicas”, sendo essa uma questão a ser verificada. Nesse sentido, pautamos a Política Pública de Assistência Social como política de Proteção Social às crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidades, as quais demandam a intervenção Estatal para as medidas de proteção nos Serviços de Acolhimento.

Foi, a partir da Constituição Federal de 1988, que a Assistência Social tornou-se, efetivamente, uma Política Pública que compõe, junto à Previdência Social e à Saúde, o tripé da Seguridade Social:

Art. 194. 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, à previdência e à assistência social. Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: I – universalidade da cobertura e do atendimento; II – uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; III – seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; IV – irredutibilidade do valor dos benefícios; V – equidade na forma de participação no custeio; VI – diversidade da base de financiamento; VII – caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. (BRASIL, [2016], não paginado).

Esse consiste em um marco para a Assistência Social, uma vez que, oficialmente, deixou de ter o histórico caráter subsidiário. Isso se ratifica no capítulo da Seguridade Social, na seção específica sobre a Assistência Social, o qual trata sobre os seus destinatários e objetivos:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II – o amparo às crianças e adolescentes carentes; III – a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. (BRASIL, [2016], não paginado).

Esse momento deu início a uma jornada por afirmações legais e normativas que buscavam romper com o estigma histórico da benemerência e do assistencialismo atribuído à Assistência Social. Dessa forma, houve a intensificação dos debates, por diversos sujeitos, e a proposição de grandes movimentos, para que a regulamentação dos direitos fosse, de fato, instituída.

Destarte, a Lei nº 8.742/1993, Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), tornou a Assistência Social, legalmente definida como direito do cidadão e dever do Estado, uma Política de Seguridade Social não contributiva. Essa prevê os mínimos sociais, para garantir o atendimento às necessidades básicas, conforme prevê o art. 1º dessa legislação (BRASIL, 1993).

Como aspectos que permeiam esta Política, vimos que é indispensável a necessidade de demarcar a distinção existente entre mínimo e básico. De acordo com Pereira (2011), o mínimo possui uma conotação de menor, menos, com níveis de

satisfação social que beiram a desproteção social; já o básico expressa algo que é fundamental, primordial, indispensável. Por isso, ao referir a garantia do atendimento às necessidades básicas, a Loas trata daquilo que é indispensável ao ser humano.

Assim, enquanto o mínimo pressupõe supressão ou cortes de atendimentos, tal como propõe a ideologia neoliberal, o básico requer investimentos sociais de qualidade para preparar o terreno e a partir do qual maiores atendimentos podem ser prestados e otimizados. (PEREIRA, 2011, p. 26).

Visando à materialização das diretrizes da Lei Orgânica de Assistência Social, foi aprovado o texto da Política Nacional de Assistência Social, em 15 de outubro de 2004, por meio da Resolução nº 145, do Conselho Nacional de Assistência Social (Cnas). Dada a sua relevância nesse processo, enquanto direito do cidadão e responsabilidade do Estado, a Política Nacional de Assistência Social expressa a materialidade do conteúdo da Assistência Social como um pilar do Sistema de Proteção Social Brasileiro, no âmbito da Seguridade Social (BRASIL, 2005).

Na perspectiva de dar efetividade à Assistência Social e direcionar uma nova forma de organizar e gerir a aludida Política, foi implantado o Sistema Único de Assistência Social (Suas), por meio da IV Conferência Nacional de Assistência Social. Dessa forma, assim como outras Políticas Públicas, a Assistência Social também possui princípios, diretrizes e objetivos, que a fundamentam e se articulam com uma categoria específica, a família.

As famílias, conforme vimos no capítulo anterior, apresentam-se em múltiplas configurações. E, em virtude do contexto socioeconômico da pobreza multidimensional, grande parte das famílias brasileiras vivencia privações sociais e econômicas. Nesse sentido, a Assistência Social, enquanto Política Pública que visa garantir o atendimento às necessidades básicas, formula, em seu escopo, especificidades de atendimento que incidem sobre os indivíduos e, sobretudo, sobre as famílias vulneráveis.

Citamos o terceiro princípio da Política de Assistência Social, o qual se refere à “convivência familiar e comunitária” e a quarta diretriz, a qual dispõe sobre a “centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos”. Além disso, entre os três objetivos dessa Política, dois dão destaque à categoria família: “prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem” e “assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham

centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária” (BRASIL, 2005, p. 33).

O Sistema Único de Assistência Social materializa a Lei Orgânica da Assistência Social. Assim, além dos aspectos centrais e norteadores supracitados, direcionados a cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, também merecem destaque os elementos considerados essenciais à gestão e implementação da Política de Assistência Social. Entre esses elementos imprescindíveis, evidenciamos, portanto, a matricialidade sociofamiliar como o primeiro eixo estruturante e base organizacional da Assistência Social.

O fundamento da centralidade familiar também está ancorado nos marcos legais, como na Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu art. 16; no art. 226 da Constituição Federal, no Estatuto da Criança e do Adolescente, assim como em outras legislações correlatas. Dessa forma, a partir do contexto de (des)proteção social às famílias vulneráveis brasileiras e do novo modelo de centralidade nas famílias para as garantias sociais, é que a Política de Assistência Social também incorpora essa lógica e resgata a família como importante instituição no contexto de proteções sociais.

A implementação da Assistência Social é realizada, por meio de Programas, Serviços e Benefícios, os quais se organizam mediante duas Proteções Sociais: a Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial, de Média e Alta Complexidade. A Proteção Social Básica qualifica-se em:

[...] prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras). (BRASIL, 2004, p. 33).

E por Proteção Social Especial, entendemos que:

A proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por 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, entre outras. (BRASIL, 2004, p. 37).

Além disso, vale destacar que, na Proteção Especial, há uma necessária interface com o Sistema de Garantia de Direitos – que é a rede de instituições que visa à efetivação dos direitos humanos de crianças e adolescentes – o que revela uma

gestão complexa e compartilhada entre o Poder Judiciário, o Ministério Público e outros órgãos, junto ao poder executivo. Esse nível de Proteção subdivide-se em Média e Alta Complexidade.

Ao categorizar os Serviços que contemplam as situações de violação de direitos sofridos pelos usuários da Política, mas sem o rompimento de vínculos familiares, caracterizamos a Média Complexidade. Ao passo que, nas situações de violações de direitos com o rompimento de vínculos familiares, está a Alta Complexidade.

Foi, por meio da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, a qual institui a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, que os Serviços ofertados pela Assistência Social foram unificados em âmbito nacional. Assim, a organização do SUAS constituiu-se, conforme a descrição do quadro 1:

Quadro 1 - As proteções sociais e seus serviços

PROTEÇÃO BÁSICA		1. Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif); 2. Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; 3. Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas.
PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL	Média Complexidade	1. Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi); 2. Serviço Especializado em Abordagem Social; 3. Serviço de Proteção Social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); 4. Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; 5. Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.
	Alta Complexidade	6. Serviço de Acolhimento Institucional; 7. Serviço de Acolhimento em República; 8. Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; 9. Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

Fonte: Brasil (2009c)

A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais é instrumento de significativa relevância para o processo de implementação da Assistência Social, de

forma a capilarizar o atendimento às famílias, nos mais longínquos territórios do país, tendo em vista as diversidades e especificidades regionais, culturais, sociais e econômicas do país, com a oferta dos referidos Serviços. Mas, considerando que é na Proteção Social Especial de Alta Complexidade que estão inseridos os Serviços de Acolhimento e que o Família Acolhedora está nesse patamar de proteção, fizemos um recorte específico acerca desse nível de complexidade.

O Serviço de Acolhimento Institucional é destinado a famílias e/ou indivíduos com vínculos familiares fragilizados ou rompidos, a fim de garantir a proteção integral. É destinado a diversos públicos, todavia, referimo-nos, neste estudo, especificamente, às crianças e aos adolescentes. Dessa forma, a implementação do Acolhimento Institucional deve ocorrer, com base em três documentos essenciais para o seu funcionamento, como: o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais e o Guia de Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes.

O Acolhimento Institucional caracteriza-se, por ser uma medida de proteção a crianças e adolescentes, de ambos os sexos, cujas famílias/responsáveis devem estar, temporariamente, impossibilitadas de cumprirem com a função de cuidado ou proteção, em virtude de situações de violações (art. 98 do ECA). Contrapondo-se ao contexto social apresentado no capítulo anterior, o qual demonstrou que as crianças eram institucionalizadas e assim permaneciam até completar a maioridade, o acolhimento institucional possui caráter provisório e excepcional, conforme art. 101 do ECA (BRASIL, 1990b).

Portanto, as crianças e os adolescentes permanecem acolhidas somente até a possibilidade do retorno à sua família de origem (nuclear ou extensa) ou até que sejam inseridas em uma família substituta¹². Vale destacar que esse trabalho de reinserção consiste em uma atribuição precípua da equipe multidisciplinar da Unidade de Acolhimento, mas também é uma das finalidades das instituições que compõem o Sistema de Garantia de Direitos, respeitando-se as atribuições específicas de cada uma.

¹² O ECA preconiza, em seu art. 19, que toda criança ou adolescente tem direito a ser criado e educado no seio da sua família e, excepcionalmente, em família substituta. Na sequência dessa Legislação, o art. 28 esclarece que a colocação em família substituta far-se-á mediante guarda, tutela ou adoção, independentemente da situação jurídica da criança ou adolescente (BRASIL, 1990b).

Existem duas modalidades distintas: as Unidades de Acolhimento Institucional e as Casas Lares. As Unidades de Acolhimento Institucional devem ser semelhantes a uma unidade residencial, mas com capacidade instalada para acolher até 20 crianças e adolescentes. Além disso, devem dispor de um grupo de profissionais habilitados, para recebimento tanto de dia quanto de noite, que atuem nas distintas funções estabelecidas pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH) (FERREIRA, 2011).

Já as Casas Lares, também devem dispor de um ambiente semelhante a uma residência, mas com uma capacidade para acolher somente até 10 crianças/adolescentes. Além da meta física, essa modalidade distingue-se da anterior, quanto à metodologia de organização e a pedagogia de intervenção. Assim, tanto nas Unidades de Acolhimento Institucional quanto nas Casas Lares, o funcionamento é 24 horas e o ambiente físico deve apresentar condições favoráveis ao processo de desenvolvimento da criança e do adolescente (BRASIL, 2009a).

Outro aspecto relevante diz respeito à forma de acesso das crianças e adolescentes no Acolhimento Institucional. Diferente de momentos históricos anteriores, o acesso só deve acontecer, mediante a autorização judiciária competente (ECA, art. 101). Somente em casos excepcionais (ECA, art. 93), devem ser acolhidos sem decisão judicial (BRASIL, 1990b).

O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária foi aprovado em Resolução Conjunta nº 1, de 13 de dezembro de 2006, sendo produto da atuação e elaboração de diversos sujeitos sociais comprometidos com os direitos das crianças e adolescentes. O Plano busca romper com a cultura da institucionalização de crianças e adolescentes, e fortalecer o paradigma da proteção integral e da preservação dos vínculos familiares e comunitários, conforme estabelece o Estatuto da Criança e do Adolescente. Assim, a relevância para esse estudo está na medida em que seus objetivos e diretrizes fundamentam-se na total prevenção do rompimento de vínculos familiares, na qualificação dos atendimentos aos Serviços de Acolhimento e no efetivo esforço quanto ao retorno dos acolhidos à sua família de origem.

Destacamos, inicialmente, as normativas convencionais internacionais basilares, reguladoras da promoção e proteção dos direitos humanos, ratificada pelo Brasil, para a configuração do Plano:

[...] as Declarações sobre os Direitos da Criança (1924/1959), a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948), o Pacto de São José da Costa Rica (1969), o Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966, ratificados em 1992) e o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças (ratificado pelo Brasil em 2004) e o Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança Referente à Venda de Crianças, à Prostituição Infantil e à Pornografia Infantil (ratificado pelo Brasil em 2004). (CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE; CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, [2009], p. 21).

Além das internacionais, o Plano também ressalta, em âmbito nacional, o Estatuto da Criança e do Adolescente, haja vista os aspectos que reforçam e norteiam a centralidade na família, quanto ao desenvolvimento e proteção integral das crianças e adolescentes. O art. 19 do ECA tornou-se central para a constituição dos marcos legais do Plano, uma vez que trata, especificamente, sobre o direito de convivência familiar e comunitária da criança e do adolescente em, excepcionalmente, quando esgotadas todas as possibilidades de manutenção na família de origem ou extensa, uma família substituta (BRASIL, 1990b). Mediante esse princípio, o acolhimento é considerado medida excepcional e provisória.

O Plano organiza-se por meio de alguns marcos conceituais que balizam os seus objetivos e diretrizes, entre eles, citamos a Família, como o primeiro marco. Sobre essa categoria, referenciamos o art. 226 da CF, § 4º, o qual versa que: “entende-se como entidade familiar a comunidade formada por qualquer um dos pais e seus descendentes” (BRASIL, [2016], não paginado) e o art. 25 do ECA que define como família natural: “a comunidade formada pelos pais ou qualquer deles e seus descendentes” (BRASIL, 1990b, não paginado). Entretanto, considerando a complexidade que a envolve, a sua compreensão não se esgota nessas referências normativas, tal como discutido no capítulo anterior, por meio do estudo realizado por Silva (2015).

Como segundo marco conceitual, o Plano apresenta a convivência familiar. O Plano também ratifica que o modelo hegemônico de família já não se constitui mais na família nuclear e que a sua função de proteção pode e deve ser assumida independente da configuração.

As transformações sociais, econômicas, culturais e políticas possuem interferência direta na organização das relações familiares. Todavia, a ênfase atribuída incide sobre o investimento ao processo de fortalecimento dos vínculos às

famílias vulneráveis, haja vista a natureza e capacidade de proteção e de cuidados que lhes são intrínsecos, mas dilacerados pelos vetores sociais e econômicos instituídos. Assim, corroborando com o que expusemos até então, o Plano reforça que essa capacidade de reorganização familiar não deve acontecer unilateralmente:

[...] o fortalecimento e o empoderamento da família devem ser apoiados e potencializados por políticas de apoio sociofamiliar, em diferentes dimensões que visem à reorganização do complexo sistema de relações familiares, especialmente no que se refere ao respeito aos direitos de crianças e adolescentes. (CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE; CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, [2009], p. 30).

Dessa forma, os programas sociais e trabalhos com famílias devem ser realizados, objetivando o direito à convivência familiar e o fortalecimento dos vínculos. Nesse sentido, as medidas de proteção são encaradas como situações excepcionais e provisórias, conforme discutimos ao longo deste capítulo.

Por essas razões, é que as principais diretrizes deste Plano pautam-se na: centralidade da família nas Políticas Públicas; primazia da responsabilidade do Estado no fomento de políticas integradas de apoio à família; reconhecimento das competências da família na sua organização interna e na superação de suas dificuldades; fortalecimento da autonomia da criança, do adolescente e do jovem adulto na elaboração do seu projeto de vida; garantia dos princípios de excepcionalidade e provisoriedade dos programas Família Acolhedora e Acolhimento Institucional.

O Serviço de Acolhimento em Famílias Acolhedoras, assim como o Acolhimento Institucional, é um dos serviços da Proteção Social Especial de Alta Complexidade, o qual tem a finalidade de acolher crianças e adolescentes que, por alguma situação específica, conforme art. 98 do ECA, necessitam de afastamento da sua família natural, por intermédio de uma medida de proteção (Art. 101, ECA), e são acolhidos em residências de Famílias Acolhedoras previamente cadastradas (BRASIL, 1990b). A implementação do Acolhimento Familiar também se fundamenta através de três documentos essenciais: o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais e o Guia das Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes.

O Família Acolhedora caracteriza-se por ser provisório e excepcional, e a permanência da criança/adolescente na Família acontece até que seja possível o retorno à sua família de origem (nuclear ou extensa) ou, diante da impossibilidade

desse, o encaminhamento para a Família Substituta (BRASIL, 1990b). Nesse sentido, é premente frisarmos que o Família Acolhedora não se confunde com a adoção. A sua diferença consiste em ser uma modalidade alternativa ao Acolhimento Institucional, na qual é ofertado às crianças e aos adolescentes um atendimento em um ambiente humanizado e acolhedor. Além disso, a permanência desses indivíduos na Família possui caráter temporário, já a adoção é definitiva e irrevogável.

Uma necessidade inerente ao Serviço é o cadastramento de famílias que queiram voluntariar-se à execução das atividades. Nesse contexto, o Acolhimento Familiar possui uma metodologia específica de atuação. É o próprio Serviço que tem a responsabilidade de realizar todo o processo que envolve o cadastramento das Famílias Acolhedoras, o qual compreende a divulgação, a seleção, a capacitação, os cadastros e o acompanhamento dessas. Além disso, o acompanhamento é direcionado às crianças e aos adolescentes acolhidos, às Famílias Acolhedoras e às Famílias de Origem, uma vez que o objetivo do Serviço converge para a reinserção familiar.

Quanto à forma de acesso do público infantojuvenil às Famílias Acolhedoras, também é necessário que a autoridade judiciária competente autorize e encaminhe o acolhimento, para que ele possa se efetivar. A diferença entre o Acolhimento Institucional e o Familiar está no documento expedido pelo juiz.

No Institucional, é emitida uma Guia de Acolhimento, na qual o diretor da Instituição torna-se o responsável legal – o guardião – da criança e dos adolescentes. Já no Acolhimento Familiar, é concedido um Termo de Guarda Provisório à Família Acolhedora, no qual esta torna-se a responsável legal pela criança/adolescente, mas sob acompanhamento sistemático da equipe técnica de referência do Serviço, até o momento do desacolhimento.

Dessa forma, o Família Acolhedora apresenta especificidades que o tornam um Serviço diferenciado, a fim de garantir o direito à convivência familiar e comunitária. Isso porque a sua implementação ocorre em um ambiente familiar, que, independente da configuração apresentada, tem por objetivo oferecer um acolhimento humanizado, com atenções individualizadas que potencializem o seu desenvolvimento, gerando possibilidades de benefícios a essas crianças/adolescentes que se encontram fragilizados pelas violações sofridas.

Além disso, o Acolhimento Familiar contribui para a redução da cultura de institucionalização. Para tanto, identificamos a profícua necessidade de interlocução

com as instituições e os sujeitos do Sistema de Garantia de Direitos, para que todos os objetivos preestabelecidos do Serviço sejam alcançados.

A análise realizada acerca das fundamentações de concepção e técnico-normativas do Família Acolhedora nos fez perceber as controvérsias que esse Serviço Público possui: o seu caráter familista e institucional. O caráter familista justifica-se porque atribui à família, de forma centralizada, a responsabilização de garantia de direitos, de forma compartilhada com o Estado, conforme expusemos no capítulo anterior.

Nesse caso, a proteção integral concedida às crianças e aos adolescentes acontece por meio de famílias que, voluntariamente/solidariamente, disponibilizam-se a materializar o referido atendimento/acolhimento domiciliar. Por outro lado, essa proteção social só consegue ser, efetivamente, implementada, por meio de uma Instituição que, nesse caso, é a Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social de São Luís, a Semcas, órgão gestor e executor desse Serviço Público, o que justifica o seu caráter institucional.

Além disso, o Família Acolhedora, necessariamente, deve se articular a uma rede de instituições que possuem interface no processo de implementação. Assim, em meio a essas complexidades, observamos o Família Acolhedora como Serviço da Assistência Social, o qual apresenta contradições inerentes à construção de Políticas Públicas que envolvem a relação família e Estado, haja vista a sua dimensão familista, mas também a sua dimensão institucional.

Após considerarmos o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais como documentos normativos essenciais aos Serviços de Acolhimento Institucional e Familiar, seguimos então para a análise do terceiro documento que também fundamenta a implementação do Acolhimento: as Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento de Crianças e Adolescentes.

3.2 A organização, os princípios e o processo de implementação dos Serviços de Acolhimento

As Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento de Crianças e Adolescentes têm por finalidade regulamentar, no território nacional, a organização e a oferta do Acolhimento Institucional e Familiar, no âmbito da Política de Assistência Social. Aprovado por meio da Resolução Conjunta nº 01, de 18 de junho de 2009, do

Cnas e do Conanda, o referido documento é relevante, no processo de análise de implementação do Acolhimento, pois:

visa estabelecer parâmetros de funcionamento e oferecer orientações metodológicas para que os serviços de acolhimento de crianças e adolescentes possam cumprir sua função protetiva e de restabelecimento de direitos, compondo uma rede de proteção que favoreça o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, o desenvolvimento de potencialidades das crianças e adolescentes atendidos e o empoderamento de suas famílias (BRASIL, 2009a, p. 17).

As Orientações Técnicas também possuem princípios norteadores que estruturam os Serviços de Acolhimento para crianças e adolescentes, e coadunam com alguns já mencionados pelo ECA e pela Política de Assistência Social, sendo eles: excepcionalidade do afastamento do convívio familiar; provisoriedade do afastamento do convívio familiar; preservação e fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários; garantia de acesso e respeito à diversidade e não discriminação; oferta de atendimento personalizado e individualizado; garantia de liberdade de crença e religião; e respeito à autonomia da criança, do adolescente e do jovem (BRASIL, 2009a). Todos esses princípios possuem relevância. Porém, enfatizaremos apenas os três primeiros, haja vista a estreita interface desses com os aspectos relacionados às garantias das vivências familiares.

A “excepcionalidade do afastamento do convívio familiar” retrata que o acolhimento deve ser aplicado somente como medida excepcional, posto que todos os esforços devem ser empreendidos na perspectiva de que a criança/adolescente permaneça no convívio de sua família (seja ela nuclear ou extensa), havendo necessidade da medida de proteção somente em última instância (BRASIL, 1990b). Há estudos que demonstram as consequências ocasionadas na vida das crianças/adolescentes em virtude da institucionalização, sendo por isso que essa medida só deve ser aplicada, quando representar o melhor interesse para eles.

Outra questão que tem se articulado ao princípio da excepcionalidade do afastamento do convívio familiar diz respeito à pobreza. Conforme vimos no capítulo anterior, a pobreza, a exclusão social e as desigualdades sociais são frutos do modelo econômico capitalista, o qual tem por finalidade a concentração de renda. A pobreza é consequência natural desse processo e as políticas sociais são frutos dessa dinâmica contraditória para o atendimento das necessidades sociais.

Nenhuma política social pode confirmar que tem por objeto ‘o pobre e a pobreza’. Temos plena consciência que a pobreza é resultante do modelo econômico adotado pela sociedade da exploração, acumulação e não redistribuição. Não será uma política social a mudar essa situação. Isto

precisa ficar muito claro, pois entender a Assistência Social sob tal equívoco não significa apenas a assistencialização, mas sim a banalização da política. (SPOSATI, 2011, p. 43).

É nesse contexto que o art. 23 do ECA preconiza que a ausência de recursos materiais, por si só, não constitui motivo suficiente para o afastamento da criança/adolescente do convívio familiar (BRASIL, 1990b). Cabe ao Estado, criar e implementar Políticas Públicas que atendam às demandas da sociedade, visando à garantia das condições necessárias de sua sobrevivência e que lhes permitam viver, dignamente, com seus direitos assegurados, em meio à convivência familiar e comunitária. Legalmente, a pobreza não deve se constituir como motivação para o Acolhimento.

Em situações dessa natureza, a família deve ser assistida pelos equipamentos públicos e incluídas em programas oficiais e demais medidas previstas, conforme o art. 101 do ECA, a fim de que a convivência familiar e comunitária seja preservada (BRASIL, 1990b). Todavia, em meio às fragilidades e/ou ausência nas garantias de atendimento a essas pessoas, esse princípio tende a sofrer comprometimentos.

Quanto ao princípio da provisoriedade do afastamento do convívio familiar, esclarecemos que esse preocupa-se com a duração do acolhimento da criança e do adolescente, isto é, quando o afastamento do convívio familiar torna-se a melhor medida para sua proteção, todos os esforços devem ser empreendidos, para que fiquem o menor tempo possível em situação de acolhimento, Institucional ou Familiar, e retorne ao convívio de sua família natural, conforme art. 101 § 1º do ECA. Dessa forma, o Estatuto da Criança e do Adolescente, após a última atualização, com a Lei nº 13.509 de 2017, preconiza, no § 1º do art. 19, que toda criança e adolescente em situação de Acolhimento Institucional ou Familiar deve ter sua situação reavaliada a cada 03 meses, contrapondo-se ao prazo de 06 meses, anteriormente estipulado (BRASIL, 1990b).

Aliado ao tempo de reavaliação da situação do acolhido, conforme a lei supracitada, o tempo total de permanência no acolhimento também sofreu alteração. Anteriormente, esse período era de 02 anos e, a partir da Lei nº 13.509 de 2017, o § 2º do artigo 19 cita que a permanência em Unidades de Acolhimento Institucional não se prolongará por um período de 18 meses, salvo em casos de melhor interesse ao acolhido (BRASIL, 2018a). Nos casos em que haja necessidade de permanência no serviço de acolhimento, torna-se necessário o encaminhamento de relatório

fundamentado à autoridade judiciária competente para avaliação do quadro, expressando-se, portanto, a relevância dos sujeitos executores nesse processo.

O princípio da preservação e fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários enfatiza a necessidade de manutenção dos vínculos familiares e comunitários das crianças e adolescentes com seus entes, quando não houver impedimento judicial. Compreende que, por meio das atividades cotidianas do serviço de acolhimento, sejam ofertadas condições e estratégias, como visitas, passeios e encontros, para que o vínculo não seja ainda mais fragilizado ou totalmente rompido, tanto com a família quanto com a comunidade.

O percurso realizado que demonstrou aspectos da configuração da Política Pública de Assistência Social, como essa está organizada e os seus princípios, os quais estão no bojo da análise deste estudo, tornam-se prioritários, para que possamos compreender como se constituiu o processo de implementação e o fluxo do Acolhimento Institucional e do Acolhimento Familiar de crianças e adolescentes.

O Conselho Tutelar, órgão responsável por zelar pela proteção e garantia dos direitos e deveres das crianças e adolescentes, por estar situado nos territórios, é quem deve identificar as situações de riscos e vulnerabilidades às quais estejam submetidas. Somente após esgotar todas as providências necessárias e, portanto, detectar a necessidade do afastamento familiar, é que a medida de proteção deve ser requisitada à Vara da Infância e Juventude, a fim de que a autoridade judicial competente autorize o acolhimento, de acordo com o que orienta o art. 101 do ECA (BRASIL, 1990b).

A autorização judicial para o Acolhimento Institucional materializa-se, por meio da expedição de uma Guia de Acolhimento. Este documento, ao ser emitido, torna o diretor da instituição o guardião legal das crianças/adolescentes em situação de acolhimento (art. 92 do ECA) (BRASIL, 1990b).

A partir de então, a criança/adolescente passa a ser inserida na rotina diária das atividades da Unidade de Acolhimento, junto aos demais acolhidos, em um espaço composto por vários profissionais, como os cuidadores, as cozinheiras e os operacionais. Além desses, existe o trabalho da equipe técnica, assistentes sociais, psicólogos e coordenador, que é realizado, junto aos acolhidos e suas famílias, com vistas à reinserção familiar.

Para o Acolhimento Familiar, a autorização judicial materializa-se na emissão do Termo de Guarda Provisória à Família Acolhedora, tornando-a

responsável pela criança/adolescente, temporariamente, até que ocorra a reinserção familiar. Durante esse tempo, a Família e os acolhidos devem ser acompanhados pela equipe técnica do serviço, assistente social e psicólogo, para o atendimento das demandas e providências necessárias.

Como já mencionamos, além das Unidades de Acolhimento, o Acolhimento Institucional também é implementado pelas Casas Lares, as quais possuem algumas especificidades que as diferem dos Abrigos Institucionais. Essa modalidade é indicada, preferencialmente, às crianças e aos adolescentes que tenham menor possibilidade de reinserção familiar, fazendo com que permaneçam em acolhimento até que sejam inseridos em uma família substituta, isto é, mediante a adoção.

Por essa razão, essa categoria de abrigo visa estimular o desenvolvimento de relações mais próximas a um ambiente familiar, em uma estrutura de área residencial, onde pelo menos uma pessoa ou um casal trabalhe como educador/cuidador residente. É justamente o oposto das Unidades de Acolhimento, as quais possuem um número maior de acolhidos, com maior rotatividade e com mais profissionais em atuação.

Após essas considerações, debruçamo-nos sobre o processo de implementação do Acolhimento Familiar em Famílias Acolhedoras. Inicialmente, vale ressaltar que, em âmbito internacional, o Acolhimento Familiar, como alternativa à institucionalização de crianças, também se constituiu como uma prática de proteção em países desenvolvidos, como Estados Unidos, Inglaterra, Espanha e Itália. No Brasil, o Família Acolhedora oficializou-se, a partir da Lei nº 12.010/2009, a qual revisou o ECA, instituindo o § 1º do art. 34, concedendo preferência ao Acolhimento Familiar em detrimento do Acolhimento Institucional (BRASIL, 2009b). A compreensão seria então de que o ambiente familiar é menos danoso que a medida de proteção em ambiente institucional.

Organizou-se, enquanto Política Pública, por meio da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, na qual deixou de ter a qualificação de Programa Social e passou a ser um Serviço regulado e de caráter contínuo.

Embora ainda pouco difundida no país, esse serviço encontra-se consolidado em outros países, especialmente nos europeus e da América do Norte, além de contar com experiências exitosas no Brasil e América Latina. Tal serviço encontra-se contemplado, expressamente, na Política Nacional de Assistência Social (2004), como um dos serviços de proteção social especial de alta complexidade e no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa de Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (2006). (BRASIL, 2009a, p. 76).

O Família Acolhedora apresenta muitas similaridades ao Acolhimento Institucional, por se tratar de medida de proteção e acolhimento a crianças e adolescentes. Entretanto, são distintos, no que tange à metodologia de implementação. As Orientações Técnicas descrevem que o Família Acolhedora é particularmente indicado às crianças e adolescentes, após avaliação da equipe do Serviço, bem como da rede de atendimento, que tenham a possibilidade de retorno à sua família de origem ou extensa. Considerando a provisoriedade do acolhimento, essa orientação também possui o objetivo de reiterar que o Acolhimento Familiar não deve ser confundido com a adoção.

Um aspecto prioritário no processo de implementação do Família Acolhedora é a existência de Famílias Acolhedoras cadastradas, aptas e com perfil adequado para o acolhimento das crianças/adolescentes. Para tanto, destacamos as dimensões essenciais ao funcionamento do Serviço e, ao mesmo tempo, para o cadastro das Famílias: ampla divulgação; acolhida e avaliação inicial; avaliação documental; seleção; capacitação; cadastramento e acompanhamentos.

A divulgação é uma estratégia de caráter permanente que deve ser realizada, prioritariamente, pelo órgão executor, de forma clara e objetiva acerca da sua finalidade, a qual é o alcance exponencial de indivíduos e famílias. Logo durante a divulgação, deve ser esclarecida a diferença existente entre esta modalidade de acolhimento e a adoção. Além disso, compreende-se que, embora a divulgação seja uma atividade precípua do órgão executor do serviço, as demais instituições do Sistema de Garantia de Direitos também devem se envolver no processo, haja vista a relevância das atribuições de cada sujeito, durante a implementação do serviço.

A acolhida e a avaliação inicial são as primeiras estratégias de contato entre a equipe e a família interessada no cadastro. Nesse momento, são detectadas as motivações dessa família para se tornar uma Família Acolhedora. Nessa oportunidade, são verificadas todas as dimensões e interesses envolvidos. As referidas famílias devem receber orientações, de forma clara e objetiva, de modo a ser desmistificadas quaisquer situações ainda não compreendidas. Além disso, deve ser detectado se a família atende aos demais critérios do Serviço, se há interesse em participar dos demais momentos de formação, bem como se há concordância por parte de todos os membros da família na aceitação do cadastro, posto que, caso haja um único membro que discorde desse processo, já é motivo suficiente para o não cadastro no Família Acolhedora.

Na avaliação documental, são exigidas documentações pessoais, como: registro geral (RG), cadastro de pessoa física (CPF), comprovante de residência, antecedentes criminais e atestado de saúde física e mental de todos os membros familiares maiores de idade. Não pode haver nenhum tipo de pendência nas documentações. Quando a predisposição do cadastro for de um casal, a recomendação é que o Termo de Guarda Provisória seja expedido em nome de ambos. Após verificação e recebimento dos documentos, a família adentra ao momento da seleção. Somente durante essa fase, é realizada a análise psicossocial da família, na qual são verificados os aspectos de ordem financeira, haja vista a necessidade de a família apresentar renda financeira anterior ao cadastro, assim como as questões de ordem subjetiva e psicológica.

Ressaltamos que a necessidade de comprovação de renda financeira anterior ao cadastro se torna um dos pré-requisitos indispensáveis ao processo. Isto para que, a concessão de um subsídio financeiro à Família Acolhedora não se torne um atrativo financeiro às famílias que tenham apenas este interesse.

Na intervenção da equipe técnica, devem ser realizadas entrevistas, visitas domiciliares e momentos grupais com todos os membros da família, a fim de identificar as disponibilidades emocionais e de tempo; as inter-relações familiares e comunitárias; as motivações para realizar os acolhimentos; o não envolvimento de membros; os familiares com dependência química; e a capacidade de escuta e estabilidade emocional, entre outras características. A análise psicossocial da família candidata objetiva verificar as condições favoráveis, ou não, para o acolhimento, bem como o perfil da criança/ adolescente que poderá ser acolhida, tendo em vista que a dinâmica familiar deve ser conjugada às necessidades e demandas apresentadas por quem será acolhido.

A capacitação acontece, a partir do momento em que famílias já estão selecionadas, e essa também deve ser uma ação sistemática. Ela pode ser realizada, por meio de várias metodologias, como: oficinas, seminários e rodas de conversas, de modo participativo e dinâmico.

Essa fase deve ainda envolver temáticas pertinentes à execução do Serviço, como: a operacionalização e o papel do Família Acolhedora; direitos da criança e do adolescente; papel da equipe técnica do programa; realidade das famílias em situação de vulnerabilidade social; aspectos do desenvolvimento infantojuvenil etc. O relato de experiências das Famílias Acolhedoras já

cadastradas e das famílias de origem é um elemento considerado indispensável nessa etapa, pois tende a qualificar e a favorecer a interação entre as famílias.

Após a realização de todos esses momentos anteriores, de modo satisfatório à percepção da equipe que está à frente desse processo, o cadastramento da família é finalizado. Assim, a formalização do cadastro acontece, quando há o envio à Vara da Infância e Juventude das documentações dessa família, bem como o estudo social produzido pela equipe técnica do Serviço, a fim de que sejam tomadas as providências necessárias por aquele órgão. Mediante o registro, há uma Família Acolhedora apta ao acolhimento.

Dessa forma, diferentemente dos espaços institucionais, o Família Acolhedora caracteriza-se, então, por ser um serviço público, tipificado pela Política de Assistência Social, que somente se materializa, mediante a voluntariedade de pessoas que se dispõem à execução do Serviço. Para tanto, a partir do acolhimento, essas famílias passam a receber um subsídio financeiro para custear as despesas com as crianças/adolescentes, o que reafirma a ideologia do novo sistema de proteção social que, junto ao Estado, responsabiliza as famílias sobre as garantias de direitos sociais.

Ao passo que as orientações normativas elencam apenas os benefícios do Acolhimento Familiar, estratégia da elite conservadora e dominante, há que se demonstrar os riscos assumidos com a execução desse Serviço. Ressaltamos isso, porque, além de depender da voluntariedade das famílias para cadastro e consequente implementação do Família Acolhedora, o descadastro também é um aspecto que pode imprimir insegurança nesse processo.

Não havendo nenhum documento que obrigue essas famílias a permanecerem no Serviço, elas podem solicitar, a qualquer tempo, seu descadastro, ou seja, tanto quando não estiverem acolhendo, quanto quando estiverem em meio a uma situação de acolhimento. Essa solicitação pode ocorrer, em virtude de inúmeros fatores.

Compreendendo o nível de complexidade que envolve a execução do Família Acolhedora, citamos o papel relevante assumido pela equipe técnica de referência desse serviço. Ela é formada por um(a) assistente social, um(a) psicólogo(a) e um(a) coordenador(a), que devem ficar sediados no órgão gestor da Assistência Social, como sede administrativa para o desenvolvimento de algumas

de suas atividades, uma vez que o acolhimento acontece na residência das Famílias Acolhedoras. Essa equipe deve realizar o acompanhamento de até 15 Famílias de Origem, bem como até 15 Famílias Acolhedoras e seus acolhidos. São ainda responsáveis por todo o processo de cadastro das famílias.

Como parte das atribuições da equipe de referência do Família Acolhedora, destacamos o acompanhamento e encaminhamento das questões que perpassam a vida dos acolhidos, das Famílias Acolhedoras e das Famílias de Origem. Essas ações são desenvolvidas, por meio de visitas domiciliares, visitas institucionais, articulações com as demais Políticas Públicas e os sujeitos do Sistema de Garantia de Direitos, além de atendimentos individuais e grupais. Todos esses procedimentos devem estar organizados no Plano Individual de Atendimento (PIA) do acolhido. Esse Plano é construído pela equipe, em conjunto com o acolhido, respeitando o seu grau de desenvolvimento, bem como com as especificidades das Famílias Acolhedoras e Famílias de Origem, mediante as possibilidades apresentadas. É no PIA que são traçadas as metas e encaminhamentos necessários, durante o período de acolhimento até o seu processo de desligamento do Serviço.

Outra especificidade do Família Acolhedora refere-se à quantidade de acolhidos por Família. Conforme as orientações técnicas do Serviço, deve ser acolhida apenas uma criança/adolescente por família, exceto em grupos de irmãos, o que caracteriza a proposta de intervenção personalizada e humanizada, possibilitando desenvolvimento cognitivo, interpessoal e afetivo.

Traçando parâmetros com as Unidades de Acolhimento, a pesquisa desenvolvida pelo Hospital de Crianças de Boston, da Universidade de Harvard, conhecida como "*Órfãos da Romênia*", que mapeou desde 2000 os efeitos da institucionalização precoce no desenvolvimento do cérebro de crianças, revelou os graves danos no desenvolvimento neurológico de crianças, quando do seu abandono nos primeiros anos de vida. Assim, cada ano que uma criança vive em um Abrigo Institucional, aguardando a reintegração à família de origem ou a decisão pela sua adoção, resulta em quatro meses de déficit em sua cognição geral, evidenciando os efeitos desastrosos da institucionalização na vida de crianças (INSTITUTO GERAÇÃO AMANHÃ, 2017).

Além disso, essa pesquisa também apresentou as questões que envolvem a importância do afeto. Ressaltou ainda que os cuidados atinentes à infância estão para além do simples ato de troca de fraldas e da alimentação, por exemplo. Nesse sentido, o desenvolvimento cerebral das crianças também depende dos estímulos concedidos pelos seus cuidadores e da interação social e afetiva (INSTITUTO GERAÇÃO AMANHÃ, 2017).

Assim, a proteção e os cuidados relativos à infância têm se intensificado cada vez mais. A exemplo, citamos também a Lei nº 13.257/2016¹³ que dispõe, especificamente, sobre Políticas Públicas para a primeira infância (BRASIL, 2016). Portanto, considerando as normativas legais que tratam dessa priorização, bem como a prerrogativa das orientações técnicas do Serviço acerca da ampla divulgação do Famílias Acolhedora, como um eixo permanente, ressaltamos o objetivo da captação de Famílias, visando à priorização desta modalidade de acolhimento.

Entretanto, todo esse percurso e a execução das atividades da equipe executora do serviço devem estar estreitamente articulados às ações dos demais sujeitos do Sistema de Garantia de Direitos (Conselheiros Tutelares, Defensoria Pública, Ministério Público e Poder Judiciário). O cadastro das Famílias é, por exemplo, apenas um dos momentos para realização do acolhimento, mas a autorização do Acolhimento Familiar, que envolve outras instâncias, sobretudo o Poder Judiciário, só acontece mediante a intervenção desses sujeitos. Logo, observa-se que, caso não haja a compreensão sobre o Serviço, assim como das suas atribuições e a efetiva articulação entre os sujeitos do sistema, possivelmente haverá fragilidades na implementação desse.

Assim, ainda que o Família Acolhedora seja um Serviço Público pautado na lógica do familismo, sendo, portanto, uma política de proteção Estatal executada conjuntamente pela relação público versus privado, consideramos que, mesmo em meio às contradições e desafios existentes, tanto no âmbito familiar quanto no

¹³ Esta Lei estabelece princípios e diretrizes para a formulação e implementação de políticas públicas para a primeira infância, em atenção à especificidade e à relevância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento infantil e no desenvolvimento do ser humano, em consonância com os princípios e diretrizes da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); altera os arts. 6º, 185, 304 e 318 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal); acrescenta incisos ao art. 473 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; altera os arts. 1º, 3º, 4º e 5º da Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008; e acrescenta parágrafos ao art. 5º da Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012 (BRASIL, 2016).

institucional, apresenta-se, conceitualmente, de forma positiva. Vale ressaltar que à medida que se propõe, como forma alternativa à tradicional – acolhimento institucional – assegura a proteção integral a crianças e adolescentes, partindo do pressuposto da humanização do atendimento e da garantia da convivência familiar e comunitária.

O novo padrão de proteção social, aliado às principais dimensões técnico-normativas que abordam a proteção integral de crianças e adolescentes, por meio da centralidade na convivência familiar, demonstra os motivos que têm elencado o Família Acolhedora como um Serviço preferencial. Para tanto, o próximo item deste estudo visa apontar como essa dimensão prioritária tem se configurado.

3.3 (Des)encontros na garantia do Acolhimento Familiar

Por meio da organização da Política de Assistência social e dos seus documentos normativos que orientam a execução dos Serviços, vimos como o Família Acolhedora estrutura-se, enquanto Política Pública, na garantia do direito à convivência familiar e comunitária, conforme o Plano Nacional acima mencionado. Dessa forma, mapeamos algumas informações e dados que vêm revelar se, de fato, o Família Acolhedora tem se tornado prioritário enquanto medida de proteção.

Em âmbito nacional, a Política de Assistência Social é gerida pelo Ministério da Cidadania. Entretanto, em 2017, o Ministro do então Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário, Osmar Terra, compreendendo a necessidade de investimentos no atendimento ao público da primeira infância, anunciou que o Governo Federal deveria, em 2018, zerar o número de crianças entre 0 a 6 anos em abrigos. Porém, de acordo com os registros do *Censo Suas* – que é o instrumento nacional de coleta de informações do Governo Federal sobre a execução dos Serviços da Política de Assistência Social – em 2018, ainda permaneceram 2.817 crianças e adolescentes nas Unidades de Acolhimento do país, número expressivo que evidenciou o distanciamento do alcance da meta estabelecida (BRASIL, 2019a).

Na perspectiva de traçar parâmetros e identificar os quantitativos existentes entre o Acolhimento Institucional e o Acolhimento Familiar no ano de 2018, referenciamos os principais indicadores coletados, a partir do *Censo Suas* (BRASIL, 2019a). Sobre o Acolhimento Institucional, observamos, como descrito acima, a permanência de 2.817 crianças/adolescentes acolhidos, estando distribuídos pelos 2.177 Abrigos Institucionais ou nas 832 Casas Lares do país. Em relação ao Família

Acolhedora, o Censo de 2018 demonstra a existência de 332 unidades executoras do Serviço, com uma média de 1.377 crianças/adolescentes acolhidos.

Em relação à implementação do Família Acolhedora no Brasil, somente nos últimos 5 anos, houve maior crescimento nacional desse serviço, uma vez que 62 unidades executoras foram implementadas em 2017 e 26 serviços em 2018. Ressaltamos que as informações obtidas através do Censo correspondem ao período do preenchimento. Nesse sentido, chamamos atenção à volatilidade dos dados apresentados, sobretudo, em relação ao número de crianças e adolescentes acolhidos em ambos os Serviços, haja vista a dinamicidade que envolve o Acolhimento, pois, horas após o preenchimento, novas crianças/adolescentes podem ser inseridas, alterando, portanto, a informação.

No que cerne ao total de Família Acolhedoras cadastradas no país, identificamos o registro de 1625 famílias. O estado do Paraná possui maior número (361) e a Paraíba e o Mato Grosso apresentam o menor indicador, com somente 3 Famílias Acolhedoras. Especificamente quanto ao estado do Maranhão, a Secretaria de Desenvolvimento Social do Governo do Estado informou, em 2019, a existência de 51 Serviços de Acolhimentos para crianças e adolescentes. Desses, apenas 10 são unidades executoras do Família Acolhedora (BRASIL, 2019a).

Dessa forma, foi possível observar que, mesmo diante das atualizações legais e normativas que demonstram a preferência, assim como a possibilidade de benefícios do Acolhimento Familiar, o Família Acolhedora ainda apresenta quantitativos muito reduzidos em relação ao Acolhimento Institucional, o que também demonstra a sobressalência histórica das Unidades de Acolhimento, enquanto medida de proteção.

O Conselho Nacional de Justiça também se constituiu como fonte relevante no processo de identificação das medidas de proteção às crianças e adolescentes. Existem dois sistemas específicos relacionados ao trabalho com a temática deste estudo: o Cadastro Nacional de Adoção e o Cadastro Nacional de Crianças Acolhidas. Todavia, detivemo-nos apenas ao Cadastro Nacional de Crianças Acolhidas (CNCA), haja vista a adoção não ser o foco desta pesquisa.

O Sistema CNCA foi desenvolvido, com o objetivo de criar um sistema online que contivesse os dados das entidades de acolhimento e os de crianças/adolescentes acolhidos. O objetivo do CNCA é integrar, via web, as informações de todos os órgãos e entidades de proteção envolvidos com a medida

protetiva de acolhimento. Via consulta pública ao CNCA, identificamos relatórios que nos possibilitaram observar o quantitativo total de acolhidos e o quantitativo de entidades existentes no país. Conforme dados de setembro de 2019, o CNCA aponta a existência de 47.425 acolhidos e 4.589 entidades de acolhimento, número significativamente expressivo e que se distancia dos dados do Censo Suas, ainda que a pesquisa do Censo tenha identificado informações de 2018 (BRASIL, 2019b, 2019c).

Ao analisar o Sistema CNCA, percebemos desafios quanto à disponibilização de dados que podem ser publicizados e às situações de acolhimento de crianças e adolescentes. Isso porque o máximo de descrições que conseguimos identificar diz respeito ao quantitativo por estado. O fato de esses indicadores não apontarem maiores qualificações e detalhamentos pode ocasionar imprecisão nas informações.

Estava disponível, por exemplo, apenas o número de 47.425 acolhidos no país. Entretanto, desses, não sabemos quem está em Acolhimento Institucional e quem está em Acolhimento Familiar, ou mesmo se o Acolhimento Familiar foi considerado. O mesmo acontece com as entidades.

O número total de 4.589, também, não nos permite identificar quantas unidades executoras de Família Acolhedora foram registradas nesse sistema da justiça, ou, da mesma forma, se esses dados referem-se apenas ao Acolhimento Institucional. Todos esses questionamentos são considerados, porque, ao buscarmos informações atualizadas sobre o Família Acolhedora no Conselho Nacional de Justiça (CNJ), apenas identificamos uma notícia datada de 26 de julho de 2017 (BRASIL, 2017).

Além das fragilidades de informações identificadas pelo Sistema de Justiça, destacamos também as fragilidades que envolvem o Ministério da Cidadania, no que diz respeito à disponibilização de informações sobre o Família Acolhedora. Mediante busca realizada no portal, conseguimos apurar que, entre as 283 pesquisas já realizadas sobre os Serviços da Assistência Social que estão disponíveis, não há nenhuma, especificamente, sobre Acolhimento. Quanto às publicações, evidenciamos expressa timidez relacionada aos documentos, publicações e cartilhas que expõem conteúdos sobre o Acolhimento Familiar.

Em 2018, os Serviços de Acolhimento passaram a dispor de dois novos instrumentos técnicos: a criação das Orientações Técnicas para Elaboração do PIA de crianças e adolescentes em Serviços de Acolhimento e o Prontuário Suas às

crianças e adolescentes em situação de acolhimento. Todavia, mesmo diante dessas novas estratégias, observamos que, somente na Proteção Social Especial de Alta Complexidade, ainda não foi implantado o Registro Mensal de Atendimento (RMA) para os Serviços de Acolhimento, que é um importante mecanismo que mensura e qualifica todos os atendimentos realizados.

No que diz respeito às pesquisas científicas realizadas e publicadas sobre essa temática, vimos que, nos anais do XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social, realizado em dezembro de 2018, há um número reduzido de pesquisas que tratam sobre o direito à convivência familiar e comunitária, assim como pesquisas que tratam sobre o Acolhimento Institucional. Entretanto, não foi identificada nenhuma pesquisa específica sobre o Serviço de Acolhimento Familiar em Famílias Acolhedoras.

Outro campo de busca deu-se, por meio dos relatórios de pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Foram identificados relatórios sobre o Acolhimento Institucional de crianças e adolescentes. No entanto, mais uma vez, no campo de consulta pública, não identificamos nenhum relatório específico sobre o Família Acolhedora.

O Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, via Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza (Gaep), desenvolveu uma Pesquisa que avaliou a implementação do Sistema Único de Assistência Social nas regiões Norte e Nordeste do país. No entanto, ao verificar os Serviços pesquisados, identificamos que foram considerados apenas: Centro de Referência de Assistência Social (Cras), Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas) e Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua (Centro POP), enquanto unidades operativas na implementação do Suas, não sendo, portanto, alcançados os Serviços de Acolhimento da Proteção Social Especial de Alta Complexidade.

Por fim, verificamos que, de todas as publicações de dissertações e teses disponíveis para acesso, no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, existia, até 2018, apenas uma dissertação sobre o Acolhimento Familiar em Famílias Acolhedoras, sendo este nosso estudo o segundo a tratar do tema. Portanto, mediante as buscas de informações e dados, percebemos que o Família Acolhedora, mesmo diante da prioridade normativa e legal que possui, ainda é um Serviço da Proteção Especial da Política de Assistência Social que possui

baixa expressividade e é pouco pesquisado enquanto objeto de estudo, Por conseguinte, a ausência de informações sobre essa tema também pode causar impactos negativos em sua implementação.

4 O ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SÃO LUÍS – MA:

aspectos de suas configurações e os desafios e entraves que envolvem a implementação do Família Acolhedora

Ao longo deste estudo, temos evidenciado a articulação existente entre os Serviços de Acolhimento Institucional e Familiar. Nesse sentido, na perspectiva de identificar os principais desafios que envolvem a implementação do Família Acolhedora, este capítulo tem por objetivo apresentar tanto a configuração do Acolhimento Institucional quanto do Acolhimento Familiar em Famílias Acolhedoras de São Luís.

Para tanto, analisamos as principais informações das Instituições de Acolhimento e do Família Acolhedora obtidas, por meio de pesquisa documental. Em seguida, destacamos a atuação da Rede Parceira de Proteção, haja vista a relevância que cada sujeito possui no processo de acolhimento.

Considerando a pesquisa de campo realizada, apresentamos as concepções, convergências e divergências da equipe gestora do Acolhimento de São Luís, bem como dos sujeitos que atuam na Rede de Proteção. Ao final, identificamos os principais desafios e entraves na implementação do Família Acolhedora em São Luís – MA.

4.1 O Acolhimento Institucional

A Semcas é o órgão gestor da Política de Assistência Social no município de São Luís, sendo a responsável pela organização, execução e monitoramento dos Serviços de Acolhimento. No entanto, entre as 08 instituições de Acolhimento Institucional existentes na cidade, durante o período da pesquisa, há as de natureza governamental e as não governamentais, conforme demonstramos no quadro 2:

Quadro 2 - Instituições de Acolhimento em São Luís

GOVERNAMENTAL	NÃO GOVERNAMENTAL
<ul style="list-style-type: none"> - Casa de Passagem - Abrigo Luz e Vida 	<ul style="list-style-type: none"> - Solidariedade é Vida - Lar Calábria - Lar de José - Pouso Obras Sociais - Casa da Família/ Sociedade Voluntária de Assistência ao Menor (Svam) - Casa Menino Jesus/Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão (TJMA)

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados da pesquisa, em 2019

Cabe à Proteção Social Especial de Alta Complexidade da Assistência Social, organizar a execução dos Serviços de Acolhimento. Nesse sentido, a Superintendência de Proteção Especial de Alta Complexidade da Semcas é o setor específico que gerencia e monitora, junto à sua equipe, a execução destes Serviços, seja o Institucional ou o Familiar. O município de São Luís possui como meta pactuada com o Governo Federal, por meio de Termos de Aceite, o atendimento de até 160 vagas para Acolhimento Institucional e Familiar de crianças e adolescentes, que devem ser executados de forma direta pela Semcas ou por meio de Termos de Parceria¹⁴ com as organizações da sociedade civil.

O poder público, por meio da Semcas, realiza a execução direta de duas Unidades de Acolhimento: o Abrigo Luz e Vida e a Casa de Passagem. Já as organizações da sociedade civil realizam a implementação de cinco Instituições de Acolhimento, sendo elas: o Grupo Solidariedade é Vida, o Instituto Pobres Servos da Divina Providência – Lar Calábria, o Lar de José, o Pouso Obras Sociais e a Casa da Família/Svam.

Ressaltamos que, entre essas, somente o Solidariedade é Vida e o Lar Calábria possuem Termo de Parceria com a Semcas, para execução de suas

¹⁴ A Lei nº 13.019/2014, conhecida por Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MIROSC), institui normas gerais para as parcerias entre a Administração Pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação (Art. 1º) (BRASIL, 2014).

atividades. A oitava Instituição de Acolhimento é a Casa da Criança Menino Jesus, a qual possui natureza específica, pois está vinculada ao Poder Judiciário. A configuração de cada uma das oito instituições acima citadas foi apresentada, a partir das informações e documentos fornecidos por elas, assim como pela 1ª Vara da Infância e Juventude, com base nos dados referentes ao ano de 2018.

O Abrigo Luz e Vida, implantado em 2008, é uma Unidade para Acolhimento de adolescentes. Está inserida na modalidade de Abrigos Institucionais e pode acolher até 20 adolescentes. Possui equipe multiprofissional para realizar os encaminhamentos necessários, porém ainda não corresponde ao disposto no Guia de Orientações Técnicas e na NOB/RH, pois a equipe de referência está incompleta. Em 2018, acolheu 28 adolescentes, sendo 14 meninos e 14 meninas. Entre esses, 14 eram pardos, 11 negros e somente 05 brancos.

Insta frisar que existe diferença entre o número de acolhidos e o número de acolhimentos realizados. O número de acolhidos diz respeito ao quantitativo de adolescentes inseridos da instituição, durante determinado período. Já o número de acolhimentos é o número total de acolhidos, no período de referência, considerando, inclusive, o número de vezes que um mesmo adolescente foi reinserido. Por isso, referimo-nos ao quantitativo de pessoas que foram acolhidas na Unidade, ou seja, os acolhimentos realizados. Mas, diferentemente da informação cedida pelo abrigo, a 1ª Vara da Infância e Juventude registrou apenas 27 acolhimentos.

Em relação às principais motivações para realizar o acolhimento, destacamos as situações de negligência/abandono, com 12 casos apresentados. Em seguida, a ameaça de morte e as situações de rua, com 5 e 4 casos, respectivamente. A motivação inicial é identificada pelo Conselho Tutelar. Entretanto, após a efetivação do acolhimento, esse motivo pode ser reconfigurado, mediante a intervenção da equipe do abrigo, pois outras violações podem ser identificadas como principais. Todos os procedimentos realizados pelo abrigo devem ser informados à Vara da Infância e Juventude. No entanto, observamos que, para a referida Vara, a sequência para as motivações diverge da apresentada pelo Abrigo, estando da seguinte maneira distribuída: a situação de rua com 13 casos; os conflitos nos ambientes familiares com 4 casos; e as transferências institucionais com 3 casos.

Na perspectiva da garantia de direitos, em 2018, o abrigo realizou 190 atendimentos sociais, 128 atendimentos psicológicos, 70 pedagógicos e 849 atividades realizadas pelos Orientadores Sociais com os adolescentes. Considerando

que cada acolhido apresenta necessidades específicas, foram produzidos 28 PIAs e, com isso, houve 28 acessos à política de saúde; e 03 adolescentes inseridos em cursos profissionalizantes, demandas escolares, entre outros atendimentos.

Quanto ao contexto familiar, todos os adolescentes acolhidos possuíam família, seja ela de origem ou extensa, porém detectamos reduzido número de acompanhamento e de convivência familiar. Dois aspectos convergem para esse fator: serem oriundos de outras municipalidades e possuírem envolvimento com o tráfico e as facções criminosas. Esses fatores tornaram-se, portanto, desafiadores para a garantia do fortalecimento de vínculos, haja vista a distância física e a complexidade e riscos que envolvem, respectivamente, essas questões.

Destarte, diante deste contexto, somente 05 adolescentes foram desligados por motivo de reinserção familiar; 06 foram transferidos para outras Unidades de Acolhimento; e 05 transferidos para cumprimento de medida socioeducativa na Funac, em virtude do cometimento de atos infracionais. Mas, novamente, os dados entre o Abrigo e a Vara são divergentes, pois, no sistema da 1ª Vara da Infância, constavam 8 reinserções e não 5, como informou o abrigo; 15 casos de abandono de medida; e 8 transferências institucionais.

É responsabilidade da Instituição de Acolhimento emitir ao judiciário relatório circunstanciado do acolhido a cada três meses. Portanto, esses relatórios constituem-se uma das estratégias, para que a equipe da Vara fique ciente das situações de acolhimento do abrigo. Ressaltamos ainda que embora o mesmo caso seja compartilhado entre os sujeitos que envolvem a Rede de Proteção, a informação deve ser única. Assim, o não alinhamento de informações pode causar prejuízos, durante a implementação serviço.

A Casa de Passagem é uma Unidade de Acolhimento de crianças que foi gerida pelo Governo do Estado do Maranhão até dezembro de 2015, por meio da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Sedes). Mas, a partir de 1º de janeiro de 2016, foi municipalizada, passando então a ser gerenciada pela Semcas. É um dos Abrigos Institucionais que pode acolher até 20 crianças. Possui equipe multiprofissional que realiza os encaminhamentos necessários, porém ainda não corresponde ao disposto no Guia de Orientações Técnicas e na NOB/RH, pois a equipe de referência está incompleta. Em 2018, acolheu 26 crianças, sendo 15 meninas e 21 meninos.

Sobre as principais motivações para o acolhimento das crianças, destacaram-se as situações de risco pessoal e social, com 24 casos. As negligências/maus-tratos foram evidenciadas em 5 casos e a violência física em 3 casos. Mas, de acordo com a Vara, os dados demonstram que as principais motivações ocorreram em virtude de transferências institucionais, com 5 casos, e as negligências e as situações de rua, ambas com 4 casos, evidenciando novas imprecisões de dados, pois cada órgão está se referindo às mesmas situações, porém com compreensões distintas.

Quanto aos procedimentos realizados, na perspectiva da garantia de direitos às crianças, houve 285 atendimentos sociais, 254 atendimentos psicológicos, 108 atendimentos individuais e 25 atendimentos grupais na área de fonoaudiologia, e 2875 atendimentos pedagógicos aos acolhidos. Esse elevado número de atendimentos pedagógicos justificou-se, conforme a instituição, em virtude dos atendimentos diários com todas as crianças acolhidas, no turno matutino e vespertino, além das atividades de reforço e atividades lúdicas.

Ademais, foram realizados os 26 PIAs das crianças, evidenciando que todos tiveram acesso aos serviços de saúde; 18 acessaram à rede de Educação; 02 famílias foram acompanhadas pelo serviço de Paif; 06 famílias foram acompanhadas pelo serviço de Paefi de São Luís e de outros municípios (Alcântara e Paço do Lumiar); e 01 família acessou a Política de Saúde para o tratamento contra o uso de substâncias psicoativas.

Considerando as especificidades apresentadas pela Unidade, somente 13 famílias puderam ser acompanhadas, sendo realizados 74 atendimentos sociais e 79 atendimentos psicológicos às famílias dos acolhidos, o que, entre outras ações, também possibilitou o fortalecimento de vínculos e a convivência familiar. Essas ações incidiram no desacolhimento de 13 crianças por motivos de reinserção familiar.

Além das reinserções, 08 crianças foram desligadas da Unidade, em virtude de transferência para outra instituição e 03, por motivo de transferência para o Família Acolhedora. De acordo com a Vara da Infância, foram 12 reinserções familiares, 02 transferências para outras unidades e somente 01 criança transferida para o Família Acolhedora.

O Grupo Solidariedade é Vida é uma entidade que tem por finalidade o trabalho com pessoas que vivem ou convivem com o vírus da imunodeficiência humana (HIV)/*acquired immunodeficiency syndrome* (Aids). Acolhe e presta

assistência às crianças/adolescentes ou adultos de São Luís e de outros municípios, que necessitam realizar o tratamento dessa doença. Esse abrigo divide-se em duas Unidades de Acolhimento: a Casa Sonho de Criança, para crianças e adolescentes, e o Lar Irmã Mônica, para adultos. Desde 2009, o Solidariedade é Vida possui parceria institucional com a Semcas. No entanto, reportamo-nos apenas à Casa Sonho de Criança.

O fato de realizar o trabalho somente com as pessoas que vivem ou convivem com o vírus HIV/Aids imprime especificidades a essa instituição, que a distinguem das demais. Consoante ao que dispomos no capítulo anterior, existem parâmetros para a implementação do acolhimento. Entretanto, observamos limitações, por parte desta instituição, quanto ao cumprimento das orientações normativas.

Conforme o relatório anual de 2018, a instituição obteve o quantitativo de 578 assistidos, ou seja, todas as crianças/adolescentes que tiveram algum tipo de acesso à instituição, e 355 foi a média de acolhimentos realizados. Esse elevado número de acolhimentos justifica-se, conforme a instituição, em virtude da rotatividade existente.

O Solidariedade é Vida não dispõe de uma equipe técnica de referência para realização do trabalho. Parte dos encaminhamentos e providências necessárias é realizada por meio de voluntários, pela equipe da Semcas que monitora a execução do Acolhimento dessa Instituição e pela supervisora técnica de uma enfermeira, que é a coordenadora da Casa.

Assim, tanto as crianças acolhidas que estão sob medida de proteção quanto aqueles que passam pela instituição para realizar o tratamento de saúde na capital são contabilizados pela Casa, porém sem um acompanhamento especializado e sistemático dos profissionais da Política de Assistência. Esse contexto demonstra os desafios na obtenção de indicadores precisos referentes à implementação do trabalho por eles realizados.

O Instituto Pobres Servos da Divina Providência possui natureza religiosa e iniciou suas atividades em 1983. Acolhia meninos pobres em modalidade de Albergue. Posteriormente, em 1997, as ações passaram a ser desenvolvidas no Sítio Nova Vida, com novas atividades. Mas, foi no ano de 2011, que o Lar Calábria qualificou seus serviços, passando de abrigo para a modalidade de acolhimento em Casa Lar. A partir de então, formalmente, o Lar Calábria passa a ter parceria com a

SEMCAS para implementação de Acolhimento Institucional, sob a modalidade de Casa Lar.

Em São Luís, o Lar Calábria dispõe de 06 Casas Lares, com capacidade para acolhimento de até 10 crianças ou adolescentes em cada Casa, as quais recebem as seguintes denominações: Pérolas Calabrianas, Sementes do Reino, Raízes Calabrianas, Divina Providência, Bons Meninos e Farol da Esperança. Apresentam equipe técnica de referência, mas com restrições, porque também estava incompleta durante a pesquisa. Em 2018, não foi produzido relatório de gestão da Instituição. Nesse expediente, as informações ficaram limitadas somente ao quantitativo de 38 acolhidos. Porém, como a fonte de informação foi o Censo Suas, esse indicador é correspondente apenas até o mês de novembro de 2018, havendo, portanto, possibilidade de ser um quantitativo superior de acolhimentos realizados nessa instituição.

O Lar de José é uma instituição da sociedade civil, de natureza religiosa, fundada como “Associação Espírita”, mas denominada como “Lar de José”. É dedicado ao acolhimento de meninas desde 1953. Além disso, por ser uma Associação Espírita, também tem a finalidade de realizar outras obras sociais. Em 2018, a Instituição informou ter acolhido 18 meninas, entre crianças e adolescentes, sendo 13 o número das que deram entrada no ano em questão e 5 oriundas do ano anterior.

O Lar de José não possui termo de parceria com a Semcas. Dessa forma, a implementação do trabalho acontece, eminentemente, por meio do voluntariado e das doações, fator que inviabiliza a contratação de equipe de referência para o acompanhamento dos acolhidos. Assim, em 2018, a equipe técnica do abrigo foi composta por uma Assistente Social, uma Psicóloga e uma Enfermeira, porém, todas voluntárias, o que contraria as orientações técnicas e a NOB/RH. Quanto à motivação para o desligamento, 09 meninas foram desligadas da instituição, sendo 04 por transferência para outras instituições de acolhimento, 03 por reinserção na família e 02 por abandono à medida de proteção.

O Pouso Obras Sociais é uma organização da sociedade civil que há 36 anos realiza o Acolhimento Institucional de crianças e adolescentes com deficiência. Também não possui equipe técnica de referência. Em 2018, apenas 03 adolescentes estavam acolhidos, sendo dois com deficiência mental e um com deficiência motora. Houve apenas 01 desligamento, por ter alcançado a maioridade.

Assim como o Solidariedade é Vida, o Pouso Obras Sociais também não conseguiu atender aos parâmetros normativos estabelecidos pela Política de Assistência Social. Entretanto, destacamos que, a partir de 2019, essa instituição transformou-se em uma Casa de Apoio para crianças e adolescentes com câncer, oriundas do interior do estado, para realização de tratamento em São Luís, deixando, assim, de executar o Acolhimento Institucional.

O Svam, conhecido como Casa da Família também era uma Instituição de Acolhimento para crianças e adolescentes da sociedade civil. Atualmente, já foram encerradas as atividades relacionadas ao Acolhimento Institucional, mas, até o ano de 2018, havia 07 acolhidos, entre crianças e adolescentes. Não existia mais equipe técnica de referência na Unidade e nem atividades e encaminhamentos das situações dos meninos/meninas. Dessa forma, conforme decisão da audiência concentrada, realizada em fevereiro de 2019, uma adolescente foi inserida em ambiente familiar, por meio de guarda provisória, e as outras 06 crianças/adolescentes foram transferidas para outra instituição de acolhimento. A partir de então, encerrou-se o Serviço de Acolhimento Institucional do Svam.

A Casa da Criança Menino Jesus é um dos projetos especiais mantidos pelo Poder Judiciário, desde 1997, por meio da Fundação da Justiça e Cidadania, a qual possui vinculação à Coordenadoria Especial da Infância e Juventude do Tribunal de Justiça. A casa recebe crianças na faixa etária de 0 a 3 anos. As que estão acima dessa faixa etária são aquelas que ainda não foram desacolhidas e continuam na instituição ou são os grupos de irmão com idades variadas.

Em 2018, a casa realizou 39 acolhimentos, sendo 23 meninos e 16 meninas. Entre as principais situações que motivaram esses acolhimentos, aparecem em destaque as situações de exposição a riscos relacionados aos pais usuários de drogas, em uma representatividade de 24 casos. Em relação aos desligamentos, somente 10 crianças foram reinseridas em suas famílias de origem ou extensa; 08 foram inseridas em Famílias Substitutas por meio da adoção; e a maioria, 21 crianças, permaneceu em situação de acolhimento.

Esses foram os principais elementos apresentados pelas Instituições quanto à implementação do Acolhimento no ano de 2018, sendo que algumas questões merecem destaque. Identificamos que 4 Instituições da sociedade civil estavam em completo desacordo com as orientações técnicas e a NOB/RH, no que diz respeito a ausência de uma equipe técnica de referência para o acompanhamento

das situações de acolhimento. Além disso, considerando a relevância dessa equipe na execução do trabalho, a sua ausência reflete em fragilidades nas intervenções necessárias para a garantia da proteção integral.

A segunda questão diz respeito às divergências existentes entre as informações fornecidas pelas Instituições de Acolhimento e as da 1ª Vara da Infância. De acordo com o ECA (Art. 101), o acolhimento deve ocorrer mediante autorização judiciária competente e, somente em casos excepcionais (ECA, Art. 93), há o acolhimento na instituição sem prévia autorização judicial, mas com comunicação do fato em até 24 horas ao juiz competente (BRASIL, 1990b). Assim, pressupõe-se que com o cumprimento dessa orientação normativa, as informações deveriam ser unificadas. Entretanto, observamos que o mesmo acolhimento tem se apresentado com configurações distintas.

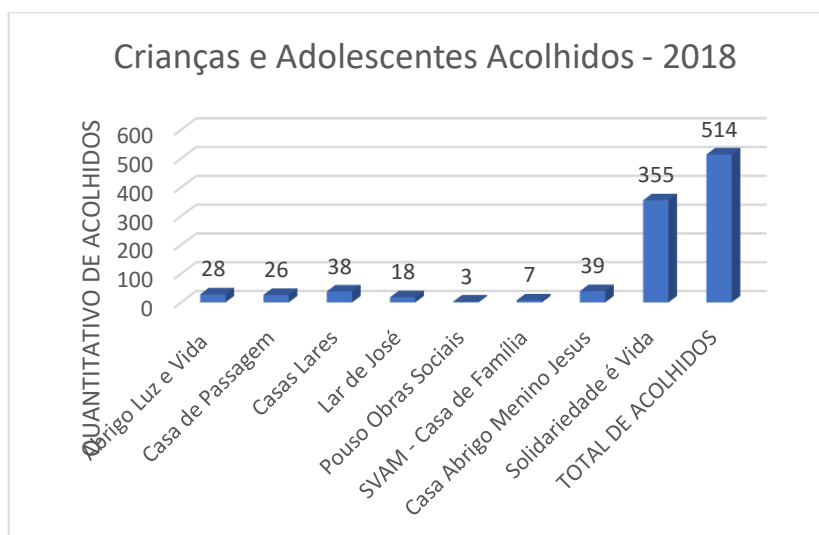
As audiências concentradas, previstas no Provimento nº 32/2013 de 2013 do CNJ, são eventos de extrema relevância na identificação e no encaminhamento das situações dos acolhidos, por parte dos órgãos do Sistema de Garantia de Direitos. Sem prejuízo do andamento regular, permanente e prioritário dos processos sob sua condução, o Juiz da Infância e Juventude deve realizar as chamadas “Audiências Concentradas”, com a presença dos sujeitos do Sistema de Garantia dos Direitos da criança e do adolescente, para reavaliação de cada uma das medidas protetivas de acolhimento, diante de seu caráter excepcional e provisório, com a subsequente confecção de atas individualizadas para juntada em cada um dos processos (Art. 1º do Provimento nº 32) (BRASIL, 2013). Além disso, citamos a descrição do roteiro que permite maior absorção de informações que envolve as medidas de proteção, assim como dá celeridade ao processo:

I – conferência pela vara, no Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Acolhidos (CNCA), dos dados cadastrais da(s) entidade(s) de acolhimento a ela submetida(s), com a atualização completa dos seus dados; II – levantamento prévio, a ser feito diretamente perante a(s) entidade(s) de acolhimento ou por ela encaminhado, da lista dos nomes das crianças e adolescentes ali acolhidos; III – conclusão ao gabinete de todos os processos dos infantes listados no inciso anterior onde foi aplicada a medida protetiva de acolhimento, atuando-se desde já novos processos em favor dos acolhidos que, eventualmente, se encontrarem na instituição de forma irregular, ou seja, sem guia de acolhimento ou qualquer decisão judicial respaldando a institucionalização; IV – designação das audiências e intimação do Ministério Público, Defensoria Pública, e representantes dos seguintes órgãos, onde houver, para fins de envolvimento único e tomada de medidas efetivas que visem abreviar o período de institucionalização (Art. 1º, § 2º, Provimento nº 32). (BRASIL, 2013, não paginado).

Assim, mesmo diante desse instrumento institucional que reúne as instituições de acolhimento e os órgãos do Sistema de Garantia de Direitos para reavaliar cada situação de acolhimento, possibilitando à Vara da Infância e às demais Instituições do SGD um mapa detalhado sobre os casos, detectamos a existência do desencontro de informações. Com isso, percebemos que outras variáveis e estratégias de acompanhamento também devem ser consideradas, com o objetivo de condensar, da forma mais fidedigna possível, os dados e as informações sobre o Acolhimento de crianças e adolescentes.

Por tudo isso, ainda que se tenha buscado superar as violações de direitos que motivaram as situações de acolhimento, por meio das diversas intervenções realizadas pelos profissionais de cada Instituição de Acolhimento, com vistas à garantia de direitos, observamos a existência de um expressivo número de crianças e adolescentes acolhidas nas Unidades de Acolhimento de São Luís em 2018, conforme demonstra o gráfico 14:

Gráfico 14 - Número de acolhimentos nas Instituições em 2018



Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos Relatórios de Gestão Institucional

4.2 O Acolhimento Familiar em Famílias Acolhedoras

Considerando a articulação existente entre os Serviços de Acolhimento, iniciamos com a configuração das Unidades de Acolhimento de São Luís, para, posteriormente, apresentarmos o Família Acolhedora, sob os aspectos de sua

estruturação, bem como o seu processo de implementação na cidade de São Luís. Como pressuposto, usamos a conjuntura socioeconômica e os subsídios normativos, já discutidos anteriormente, assim como a necessária articulação com a rede parceira de proteção.

O Família Acolhedora tem por objetivo acolher crianças e adolescentes em Famílias Acolhedoras cadastradas, garantindo o direito à convivência familiar e comunitária aos que necessitam de medida de proteção, proporcionando, também, o processo de desinstitucionalização. Ao analisarmos a implementação desse Serviço, é necessário frisar a distância existente entre os objetivos propostos, concebido por seus formuladores, e a sua execução, na qual, possivelmente, são envolvidos novos sujeitos:

Na verdade, tal distância é uma contingência da implementação, que pode ser, em grande parte, explicada pelas decisões tomadas por uma cadeia de implementadores, no contexto econômico, político e institucional em que operam (ROSSI; FREEMAN, 1993; MITNICK; BACKOFF, 1984; MLADENKA, 1984). (ARRETCHE, 2001, p. 46).

Dessa forma, há diversos fatores que podem interferir na implementação desse serviço, tanto para o seu sucesso, com alcance dos seus objetivos, quanto para o seu fracasso. Além do contexto socioeconômico, político e cultural, também deve ser levado em consideração as relações de interesses, bem como o envolvimento, ou não, dos sujeitos que possuem interlocução na execução do trabalho.

Em 2004, a então Fundação Municipal da Criança e Assistência Social (Fumcas), hoje a Semcas, assumiu a responsabilidade de potencializar os espaços já existentes para crianças e adolescentes em situação de violência sexual, assegurando a criação de espaços de acolhimento, assim como implantar o Programa Família Acolhedora. Assim sendo, foi diante dessas previsões que o Programa Família Guardiã foi instituído, por meio da Lei nº 4.325, de 16 de fevereiro de 2004¹⁵.

Verificamos que a implantação e implementação do então Família Guardiã, atual Família Acolhedora, foi associada à submissão de projetos ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), para ser financiada pelo Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA). Dessa forma, considerando que a execução do Serviço só começou dois anos após a sua

¹⁵ Cf. SÃO LUÍS. **Lei nº 4.325, de 16 de fevereiro de 2004**. Institui o Programa Família Guardiã, para proporcionar convivência familiar à criança e ao adolescente afastados temporariamente da família natural por ordem judicial e dá outras providências. São Luís: Câmara Municipal, 2004. Disponível em: <http://camara-municipal-de-sao-luis.jusbrasil.com.br/legislacao/830601/lei-4325-04>. Acesso em: 20 dez. 2016.

implantação e que essa execução esteve inteiramente articulada aos projetos submetidos e apoiados financeiramente pelo CMDCA, apresentamos no quadro 3, a caracterização da Família Guardiã, a partir das metas previstas e os acolhimentos realizados, durante os primeiros anos de implementação:

Quadro 3 - Número de acolhimentos realizados

	2006	2007	2008	2009		2010	2011
META: 10 ACOLHIMENTOS POR ANO	10 ACOLHIMENTOS REALIZADOS				META 30 ACOLHIMENTOS POR ANO	12 ACOLHIMENTOS REALIZADOS	
FAMÍLIAS GUARDIÃS	07 FAMÍLIAS CADASTRADAS				FAMÍLIAS GUARDIÃS	07 FAMÍLIAS CADASTRADAS	

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos registros documentais da Semcas

Entre os anos de 2006 e 2009, a meta de atendimento para o Família Guardiã era o acolhimento de até 10 crianças/adolescentes por ano. Todavia, somando-se o quantitativo de cada ano, observamos que, somente 10 crianças/adolescentes foram acolhidas nesses quatro anos, com um número de 07 Famílias cadastradas e aptas para realizar esses acolhimentos.

Nos anos de 2010 e 2011, houve um aumento de metas, em que o Programa deveria acolher, nesse período, até 30 crianças/adolescentes por ano. No entanto, ao somar os acolhimentos realizados nesses dois anos, vimos que foram acolhidos somente 12 crianças/adolescentes, continuando com 07 famílias cadastradas e aptas para acolher, configurando, portanto, um número reduzido de demandas, frente às metas estabelecidas.

Conforme as orientações do Governo Federal, a Semcas realizou o processo de reordenamento dos Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes no município de São Luís. Esse reordenamento culminou na implantação do Plano Municipal de Acolhimento Institucional e Familiar para Crianças, Adolescentes e Jovens, com vigência de 2015 a 2017, aprovado pelo Conselho Municipal de Assistência Social de São Luís em 2014.

Esse Plano¹⁶ trouxe nova configuração para o Acolhimento em São Luís. E, especificamente sobre o Acolhimento Familiar, as adequações ocorreram no propósito de ampliar as metas do Serviço. Em 2014, conforme o projeto¹⁷ apresentado ao CMDCA, a meta era de até 10 acolhimentos, mas com o Plano, a nova meta previa até 28 acolhimentos de crianças/adolescentes por ano.

Em 2015, a gestão do Serviço investiu em ações, como: o relançamento do Família Acolhedora, por meio de uma campanha publicitária institucional; as divulgações em veículos de comunicação; a adequação dos recursos humanos da equipe; e a articulação com o Sistema de Garantia de Direitos. O objetivo dessas ações consistia na divulgação do Serviço, visando ao cadastramento de novas Famílias Acolhedoras e, por conseguinte, a possibilidade de elevarem o número de acolhimentos.

Em 2016, ainda na vigência do Plano, novas alterações foram realizadas em relação ao quantitativo das metas estabelecidas. A justificativa, para tanto, estava na necessidade de cumprir e alcançar a meta de acolhimento pactuada com o Governo Federal, por meio dos Termos de Aceite, o qual atribuía a responsabilidade ao município em ofertar 160 vagas ao Acolhimento de crianças e adolescentes.

Neste sentido, a distribuição das vagas ficou organizada da seguinte forma: 120 vagas ao acolhimento Institucional e 40 ao Acolhimento Familiar. Assim, mais uma vez, a capacidade de atendimento do Família Acolhedora foi ampliada, sem, necessariamente, corresponder à demanda apresentada.

Para se tornar uma Família Acolhedora em São Luís e poder realizar os acolhimentos, foram estabelecidos critérios, a saber: residir na mesma cidade; ter mais de 21 anos; ter disponibilidade de tempo para cuidar da criança/adolescente; não possuir pendências judiciais; não fazer uso de substâncias psicoativas; não ter interesse em adoção; apresentar RG, CPF, comprovantes de renda, residência, atestado médico físico e mental, entre outros. Nesse sentido, considerando o contexto de estruturação do Serviço e da existência de Famílias cadastradas aptas ao acolhimento, destacamos os principais dados acerca da sua implementação no ano de 2018.

¹⁶ Cf. SÃO LUÍS. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social. **Plano de reordenamento do serviço de acolhimento institucional e familiar para crianças, adolescentes e jovens do município de São Luís**: 2015-2017. São Luís: Prefeitura Municipal, 2015.

¹⁷ Cf. SÃO LUÍS. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social. **Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora**. São Luís: Prefeitura Municipal, 2014.

Conforme relatório anual do Serviço, o Família Acolhedora acolheu 04 pessoas, sendo 02 crianças e 02 adolescentes. Para esse quantitativo, foram realizados 04 PIAs; 28 atendimentos sociais e psicológicos; 21 visitas domiciliares; 24 estudos de casos pela Equipe Técnica do Família Acolhedora; 01 roda de conversa com adolescentes em processo de autonomia, promovida em parceria com a equipe da Rede Conveniada; e 05 encaminhamentos realizados.

Além do acompanhamento realizado à criança/adolescente acolhido, o relatório anual aponta que as 06 Famílias Acolhedoras aptas ao acolhimento em 2018 também foram acompanhadas. Como estratégias desse acompanhamento, foram realizados: 31 atendimentos psicossociais; 27 visitas domiciliares; 12 rodas de conversa com os membros familiares, objetivando discutir os conflitos na convivência cotidiana; 05 encontros/reuniões/rodas de conversas entre todas as Famílias Acolhedoras, visando à troca de experiências; e 03 encaminhamentos das Famílias Acolhedoras para as Políticas de Saúde e 01 para cursos profissionalizantes e culturais.

Considerando o caráter temporário do Serviço, as Famílias de Origem das crianças e adolescentes também foram acompanhadas. A metodologia assemelha-se ao dos acolhidos e a das Famílias Acolhedoras. Nessa perspectiva, foram realizados 10 atendimentos psicossociais às Famílias de Origem; 06 Visitas domiciliares; 03 rodas de conversa com os membros das Famílias de Origem/Extensa; 02 encaminhamentos para a rede de Serviços Socioassistenciais e demais Políticas Públicas; e 01 exame de DNA realizado, visando à comprovação da maternidade.

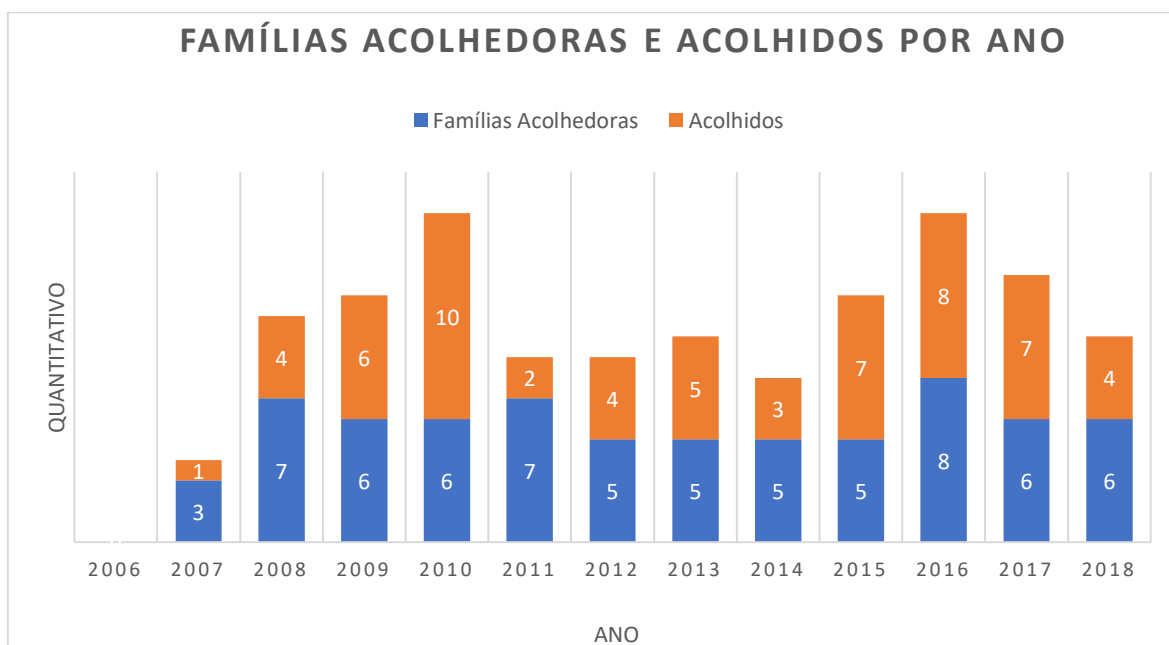
As intervenções objetivaram trabalhar as questões que motivaram o acolhimento, para que fossem superadas. Em relação à reinserção familiar, detectamos complexidades que dificultavam o seu cumprimento. Os 02 adolescentes já estavam destituídos do poder familiar e sem possibilidade de reinserção na família extensa, sendo, portanto, acompanhados na perspectiva de autonomia.

Quanto às 02 crianças, a família de uma delas possuía alto grau de envolvimento com drogas e facções criminosas e a outra morava em outra cidade. Dessa forma, os impedimentos judiciais, as complexidades socioeconômicas que envolvem os contextos familiares e os desafios quanto à distância física foram aspectos que limitaram as garantias da convivência com suas famílias de origem/extensa, mas que permaneceram em âmbito familiar por meio do Família Acolhedora.

Diferentemente do Acolhimento Institucional, as audiências concentradas não são realizadas no Acolhimento Familiar. Consideramos esse aspecto como um desafio na implementação do Serviço, assim como um prejuízo na vida dos acolhidos, uma vez que, sem as audiências concentradas, deve-se aguardar o trâmite processual, como tantos outros casos de crianças e adolescentes, contrariando, portanto, o princípio da provisoriedade e da excepcionalidade do acolhimento, conforme o §1º do art. 101 do ECA (BRASIL, 1990b).

Na perspectiva de demonstrar um contraponto ao quantitativo de acolhimentos realizados pelas Unidades de Acolhimento Institucional, demonstramos, no gráfico 15, o quantitativo de acolhimentos realizados em Acolhimento Familiar, desde a sua implantação até o ano de 2018:

Gráfico 15 - Famílias Acolhedoras e Acolhidos por ano



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos registros documentais da Semcas

Assim, a análise documental e as informações obtidas por meio do relatório de 2018 permitiram-nos observar a existência de entraves na implementação do Serviço que se traduzem tanto no baixo número de famílias cadastradas quanto no de acolhimentos realizados, se comparados ao Acolhimento Institucional e em relação às suas metas estabelecidas. Com pequenas oscilações, esse é um fato que vem ocorrendo, desde a sua implantação, conforme demonstra o gráfico acima.

4.3 Desafios e entraves do Família Acolhedora em São Luís: os sujeitos e suas percepções

A Rede Parceira ou o Sistema de Garantia de Direitos é composta por instituições fundamentais para a implementação dos Serviços de Acolhimento. Os sujeitos envolvidos nesse Sistema possuem atribuições indispensáveis na materialização desse processo. Referimo-nos, especificamente, àqueles que possuem interlocução direta e indireta na execução do acolhimento: o Conselho Tutelar, a Defensoria Pública, o Ministério Público e o Poder Judiciário, por meio da 1ª Vara da Infância e Juventude. Assim:

Implementação é, portanto, uma relação entre atores (governamentais e não-governamentais), na qual estes ganham status de sujeitos intencionais. Esse processo desenvolve-se segundo um tempo estabelecido, de tal modo que em cada momento interagem atores governamentais e não-governamentais, com ideias, recursos e ações próprias. (VIANA, 1996, p. 20).

O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente. Possui atribuições específicas estabelecidas no art. 136 do ECA. Entretanto, destacamos o parágrafo 1º, que trata sobre o atendimento às crianças e adolescentes, nas hipóteses previstas no art. 98, que são as situações de violações de direitos que requerem medidas de proteção e, nesse caso, as de Acolhimento (BRASIL, 1990b).

Os Conselhos Tutelares da cidade de São Luís são regulados pela Lei nº 4.269, de 03 de dezembro de 2003, a qual trata sobre a sua função pública, cuja responsabilidade incide sobre a fiscalização e aplicação das Políticas Públicas, exercendo um papel estratégico na proteção jurídica e social dos direitos da criança e do adolescente (SÃO LUÍS, 2003). Atualmente, existem 10 Conselhos Tutelares nos territórios da cidade que desenvolvem sua atuação, por meio da divisão de áreas específicas, sendo elas: Cohab/Cohatrac, Anil/Bequimão, São Francisco/Cohama, Itaqui-Bacanga, Coroadinho/JoãoPaulo, Centro/Alemanha, São Cristóvão/São Raimundo, Vila Luizão/Turu, Zona Rural e Cidade Operária/Cidade Olímpica.

Cabe ao Conselho Tutelar, acompanhar as crianças e adolescentes que estão em situação de risco e vulnerabilidade social e encaminhar as demandas apresentadas. Assim, devem ser esgotadas, primeiramente, todas as possibilidades de intervenção antes de requisitar o acolhimento, considerando o caráter excepcional da medida (§1º, art. 101, ECA) (BRASIL, 1990b), seja ele Institucional ou Familiar.

Mas ao identificar as situações de acolhimento, o Conselho Tutelar deve apresentar a situação à Central de Acolhimento da Semcas, visando a orientações necessárias quanto ao processo de acolhimento, conforme a demanda apresentada, e de vagas disponíveis nas unidades. Desse modo, é oficializado o pedido de acolhimento à 1ª Vara da Infância e Juventude, para que haja a autorização do acolhimento, pela autoridade judiciária competente.

Na perspectiva da articulação necessária com os demais sujeitos da rede, o inciso VI do art. 88 do ECA aponta, como diretriz da política de atendimento, a integração operacional do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Conselho Tutelar e encarregados da execução das políticas sociais básicas e de assistência social, para agilização do atendimento de crianças e de adolescentes em situação de acolhimento, visando à rápida reinserção familiar (BRASIL, 1990b). Dessa forma, para que o Conselho Tutelar cumpra com suas responsabilidades legais quanto às garantias de direitos de crianças/adolescentes, torna-se, portanto, indispensável a sua compreensão acerca das suas atribuições em todo esse processo.

A Defensoria Pública do Estado do Maranhão possui como missão garantir assistência jurídica, integral e gratuita, judicial e extrajudicial a quem não pode contratar um advogado particular, prestando orientação e defesa em todos os graus e instâncias, de modo coletivo ou individual, priorizando o acordo voluntário dos conflitos de interesses entre as partes envolvidas no litígio¹⁵.

Dispõe de 03 Defensores Públicos que compõem o Núcleo Especializado de Defesa da Criança e do Adolescente, cujo objetivo é atender a todas as questões que envolvem a garantia de direitos daqueles que estão em situação de vulnerabilidades sociais e de privações múltiplas. Como principais atribuições do Núcleo, citamos: a participação em Audiências na 1ª Vara da Infância e Juventude da capital; o acompanhamento e atuação nos processos que tramitam na 1ª Vara da Infância e Juventude; a participação da rede de proteção integral da criança e do adolescente, encaminhando o interessado a programas e serviços públicos específicos; e o atendimento interdisciplinar, por meio do núcleo psicossocial da Defensoria Pública do Estado do Maranhão (DPE-MA).

Dessa forma, assim como o Conselho Tutelar e outros sujeitos da rede de Proteção, a Defensoria Pública também exerce papel indispensável nas ações que dizem respeito ao acolhimento:

Integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Conselho Tutelar e encarregados da execução das políticas sociais básicas e de assistência social, para efeito de agilização do atendimento de crianças e de adolescentes inseridos em programas de acolhimento familiar ou institucional, com vista na sua rápida reintegração à família de origem ou, se tal solução se mostrar comprovadamente inviável, sua colocação em família substituta, em quaisquer das modalidades previstas no art. 28 desta Lei (ECA, art. 88, VI). (BRASIL, 1990b, não paginado).

O Ministério Público tem como principal função zelar pela boa aplicação da lei, pela ordem jurídica e pelo Estado Democrático de Direito e foi criado para defender os interesses da sociedade. Enquanto agente de transformação a serviço da cidadania, dos interesses sociais e da democracia, cabe ao Ministério Público tomar providências, para que a lei seja cumprida. Entre suas principais atribuições constitucionais, está a defesa dos direitos dos cidadãos; a defesa de valores essenciais à vida; a defesa das instituições públicas; a defesa dos hipossuficientes; e a defesa de interesses sociais e individuais indisponíveis.

As Promotorias de Justiça são Órgãos de Administração do Ministério Público, tendo, como titulares, os Promotores de Justiça. Quanto à sua natureza, podem ser especializadas, cíveis, criminais, gerais ou cumulativas, auxiliares ou de outra natureza. Todavia, considerando o objetivo deste estudo, detivemo-nos à Promotoria Especializada. Em São Luís, atualmente, há duas Promotorias Especializadas da Infância e Juventude, que são identificadas pelas numerações, sendo, portanto, a 37ª e a 38ª. A 38ª foi criada em novembro de 2017, em virtude do elevado índice de demandas apresentadas.

Quanto às atribuições da Promotoria da Infância, elencamos a Promoção do inquérito civil e da ação civil pública para a proteção dos interesses das crianças e dos adolescentes; a instauração de sindicâncias; a requisição de diligências investigatórias e a determinação da instauração de inquérito policial para apuração de ilícitos ou infrações às normas de proteção à infância e à juventude; e a fiscalização das entidades públicas e particulares de atendimento e dos programas voltados ao público infantojuvenil.

Além das Promotorias Especializadas, existem também os Centros de Apoio Operacional. Esses Centros são órgãos auxiliares da atividade funcional do Ministério Público e integram o Gabinete do Procurador-Geral de Justiça (art. 38 da Lei Complementar Estadual nº 013/91). O Centro de Apoio Operacional da Infância e

Juventude (Caop/IJ) foi criado em 20 de março de 1997, por meio da Resolução nº 002/97, do Colégio de Procuradores do Ministério Público do Maranhão¹⁸.

Como atribuições específicas do Caop/IJ, destacamos: estimular a integração e o intercâmbio entre órgãos de execução que atuam na mesma área de atividade e tenham atribuições comuns; promover o levantamento periódico das necessidades materiais das Promotorias, adotando as providências necessárias para supri-las; remeter informações técnico-jurídicas, sem caráter vinculativo, aos órgãos ligados à sua atividade; e estabelecer intercâmbio permanente com órgãos ou entidades públicos ou privados que atuem em áreas afins, para obtenção de elementos técnicos especializados necessários ao desempenho de suas funções (MARANHÃO, 2019).

Entre os dois últimos Projetos e Campanhas Institucionais desenvolvidos pelo Caop/IJ, ressaltamos a “Ação Institucional Família Acolhedora”. Essa ação veio sendo desenvolvida pelo Ministério Público do Estado do Maranhão, por meio do Caop/IJ, com todos os Promotores de Justiça da Infância e da Juventude do estado, a fim de dar cumprimento à previsão do § 1º, do art. 31 c/c o art. 260, § 2º, ambos do ECA, que instrumentaliza o Acolhimento Familiar como primeira alternativa, após as tentativas de fortalecimento de vínculos familiares (ECA, arts. 19 e 23), afastamento de abusador (ECA, art. 130) ou colocação em família extensa (ECA, art. 25 e parágrafo único) (BRASIL, 1990b).

A Nota Técnica 03/2015¹⁶ – Caop/IJ foi o documento norteador utilizado para subsidiar a implementação dessa ação. O início aconteceu no ano de 2016 e finda somente em 2021, tendo, como resultado esperado, a primazia do Acolhimento Familiar ao Acolhimento Institucional de crianças e adolescentes. Assim, o Ministério Público, por meio dessa ação do Caop/IJ, também identificou a relevância da implementação do Família Acolhedora como estratégia menos danosa para crianças e adolescentes que necessitam de medida de proteção.

Na sequência, o Poder Judiciário é o quarto sujeito institucional da rede de garantias que possui um papel prioritário no processo de implementação do acolhimento. O art. 145 do ECA descreve que os estados poderão criar Varas

¹⁸ Cf. MARANHÃO. Procuradoria Geral de Justiça do Estado. **Resolução nº 02, de 5 de março de 1997**. Cria os Centros de Apoio Operacional. São Luís: Procuradoria Geral de Justiça, 1997. Disponível em: <https://www.mpma.mp.br/index.php/resolucoes-do-colegio>. Acesso em: 10 set. 2019.

Especializadas e exclusivas da Infância e da Juventude, cabendo ao Poder Judiciário, estabelecer sua proporcionalidade por número de habitantes, dotá-las de infraestrutura e dispor sobre o atendimento, inclusive em plantões (BRASIL, 1990b).

Na comarca de São Luís, existe a 1ª e a 2ª Vara Especializada da Infância e Juventude. Porém, essas possuem viés de atuação distintos. A 1ª Vara destina-se às questões sobre a proteção de crianças e adolescentes e a 2ª Vara às questões que envolvem o adolescente em conflito com a lei. Assim, considerando o objeto deste estudo, consideramos apenas a 1ª Vara da Infância e Juventude.

Com o propósito de garantir uma medida de proteção de acolhimento de forma articulada e que preserve o direito à convivência familiar e comunitária, destacamos também o inciso VI do art. 88 do ECA, o qual elenca o judiciário na agilização do atendimento às crianças e aos adolescentes inseridos nos Serviços de Acolhimento. Cabe ao poder judiciário, fiscalizar as entidades governamentais e não governamentais de acolhimento, conforme o art. 95 do ECA, assim como, somente a autoridade competente pode determinar, dentre outras, as medidas de Acolhimento Institucional (inciso VII) e a de Acolhimento Familiar (inciso VIII) do art. 101 do ECA (BRASIL, 1990b). Assim:

[...] o afastamento da criança ou do 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 o exercício do contraditório e da ampla defesa (§ 2º do art. 101, ECA). (BRASIL, 1990b, não paginado).

Como vimos, o Acolhimento Institucional deve ser operacionalizado, por meio de uma Guia de Acolhimento, e o Acolhimento Familiar em Famílias Acolhedoras, por meio de um Termo de Guarda Provisória, ambos expedidos pela autoridade competente. Desta feita, assim como para ser acolhido, existem procedimentos iniciais, para ser desligado dos Serviços, também há procedimentos técnicos necessários, como: relatórios, pareceres, visitas e realização de audiências, que envolvem os sujeitos já citados da rede de garantias. Contudo, somente por decisão judicial, a criança/adolescente pode ser desacolhido.

Após verificar como se configurou o Acolhimento Institucional e o Acolhimento Familiar em São Luís e como a Rede de Proteção está organizada, apresentamos, então, os principais sujeitos envolvidos na implementação dos serviços de acolhimento. Buscamos, assim, identificar os principais desafios presentes na execução do Família Acolhedora. Para tanto, entrevistamos a Gestora

da Política de Assistência Social do município de São Luís; a Superintendente de Proteção Social Especial de Alta Complexidade; e a Psicóloga da equipe técnica de referência do Família Acolhedora. Todas essas fazem parte da equipe da Semcas. Foram entrevistados ainda 03 Conselheiros Tutelares; 03 Defensores Públicos do Núcleo da Infância e Juventude; 02 Promotoras de Justiça da Infância e Juventude da capital; parte da equipe técnica da Divisão Psicossocial da 1ª Vara da Infância e Juventude; e o Juiz titular dessa Vara. Cada entrevistado respondeu 05 questões norteadoras.

Inicialmente, buscamos identificar como cada sujeito compreende o Acolhimento Institucional e o Acolhimento Familiar em Famílias Acolhedoras. A Psicóloga do Família Acolhedora demarcou que as referidas medidas são distintas e que possuem características específicas, as quais apresentam aspectos positivos e negativos. Além disso, relatou já ter tido experiência profissional em Instituição de Acolhimento. Assim, considerando sua apreensão teórica e empírica, analisou o Família Acolhedora como mais vantajoso, pois o Serviço possui particularidades, como a atenção e os cuidados práticos e subjetivos com as crianças, e que esse fato torna-se mais desafiador nas Unidades de Acolhimento, em virtude do quantitativo e rotatividade dos profissionais. Mas ratifica que os Serviços cumprem com o que se propõem.

A Superintendente, responsável pela condução dos Serviços de Acolhimento Institucional e Familiar do município, apresentou aspectos técnicos para ambos, como as metodologias e as modalidades do Institucional (Abrigo Institucional e Casa Lar) e as especificidades de um acolhimento em Famílias Acolhedoras. Considerando os princípios e os resultados positivos ocorridos na vida das crianças/adolescentes acolhidos em Família Acolhedora, intitulou-se como defensora do Acolhimento Familiar.

Acrescentamos ainda que a Secretária Municipal de Assistência Social também coadunou com o entendimento da equipe que tanto o Acolhimento Institucional quanto o Acolhimento Familiar são medidas distintas e excepcionais, que devem acontecer somente quando todos os vínculos já foram rompidos. Além disso, enfatizou que o foco do trabalho dessa equipe consiste em reduzir o número de acolhimentos institucionais, por isso relatou predileção pelo Acolhimento Familiar. Dessa forma, observamos alinhamento e complementariedade entre as informações da equipe da SEMCAS, as quais apresentam fundamentação prevista nas orientações

técnico-normativas vistas no capítulo anterior. Além disso, a articulação realizada entre o Acolhimento Institucional e Acolhimento Familiar também é um aspecto relevante, como foi apresentado ao longo deste estudo.

O Conselheiro Tutelar da área da Cidade Operária/Cidade Olímpica exerce sua função há 8 anos. Qualificou o Acolhimento Institucional e o Familiar como medidas de proteção de caráter provisório e excepcional. E, especificamente sobre o Família Acolhedora, relatou que “atua como uma segunda família para as crianças e adolescentes que necessitam”.

A Conselheira da área Cohama/São Francisco, a qual estava em seu primeiro mandato, também abordou sobre a excepcionalidade do Acolhimento Institucional e sobre a necessidade de determinado perfil, para que crianças e adolescentes sejam submetidos à medida de proteção, mas sem informar qual seria esse perfil. Informou não saber se, de fato, há distinção entre Acolhimento Institucional e Acolhimento Familiar, fato esse que demonstra conhecimento superficial sobre a temática.

Quanto ao Conselho da Área Rural, a entrevista foi realizada com duas Conselheiras que já estão há 08 anos na função. Suscintamente, ambas apresentaram o Acolhimento Institucional como um local que acolhe crianças/adolescentes enviados pela justiça, e o Família Acolhedora como um ambiente familiar onde essas famílias são trabalhadas para cuidar de crianças que necessitam, até que possam retornar para sua família de origem, extensa ou substituta.

O Conselho Tutelar possui autonomia em sugerir qual medida de proteção é mais indicada à demanda de violência apresentada. Entretanto, ao compreender superficialmente cada Serviço, a indicação à medida mais apropriada pode ocorrer de forma aleatória, o que também pode acabar prejudicando, ainda mais, o contexto de vida apresentado pela criança/adolescente. Dessa forma, considerando as fragilidades de concepção elucidadas com essa questão, isso pode impactar diretamente na implementação dos Serviços, pois aplicar a medida de acolhimento (art. 101, ECA) não se limita ao ato de acolher, mas em prosseguir com os encaminhamentos que se fizerem necessários, conforme atribuições previstas no art. 136 (ECA) (BRASIL, 1990b).

Quanto à Defensoria Pública, a Defensora entrevistada informou que já esteve por dois períodos distintos no Núcleo, alcançando quase 06 anos de atuação

na Infância e Juventude. Argumentou sobre os avanços alcançados no processo de acolhimento, além de destacar características prioritárias e, distinções entre ambos os Serviços. Pontuou os prejuízos na formação e desenvolvimento da criança/adolescente, diante da cultura da institucionalização e, como contraponto, os aspectos positivos do Família Acolhedora e suas necessidades, para que os seus objetivos sejam alcançados.

Os outros dois Defensores, que já atuam há 5 e 3 anos, respectivamente, apresentaram elementos substanciais, sob argumentos técnicos, que caracterizam o Acolhimento Institucional e o Família Acolhedora. Este último, além de ter destacado aspectos históricos da cultura da institucionalização, características e distinções entre os Serviços, apontou também aspectos de âmbito internacional que qualificam o Família Acolhedora como mais benéfico que o Institucional. Declarou-se um entusiasta do Família Acolhedora, enquanto Serviço de atendimento às crianças/adolescentes que necessitam de medida de proteção.

Percebemos, portanto, o alinhamento e a convergência de concepções dos Defensores do Núcleo da Infância e Juventude, os quais são norteados pelas orientações normativas que fundamentam os Serviços de Acolhimento da Assistência Social. Ao destacarem elementos fundantes da proteção integral, verificamos também o envolvimento profissional que possuem com essa temática.

Em relação ao Ministério Público, pouco podemos verificar acerca das concepções das Promotoras da Infância e Juventude. A Promotora da 37^a teceu caracterizações sobre o funcionamento de cada Instituição de Acolhimento e, sobre o Família Acolhedora, apenas apresentou uma situação vivenciada em 2016. Já a Promotora da 38^a, quando da realização da entrevista, havia iniciado há dois meses o exercício da função e, por isso, não teve maiores elementos para subsidiar a resposta.

Na 1^a Vara da Infância e Juventude, entrevistamos uma Assistente Social e uma Psicóloga da Divisão Psicossocial, e o Juiz Titular da Infância e Juventude. A Assistente Social realizou um resgate histórico de como a Vara intervinha nas demandas de Acolhimento Institucional e como intervém atualmente. Elencou características pontuais das Unidades de Acolhimento, mas, pela sua argumentação, não considerou os parâmetros normativos. Quanto ao Família Acolhedora, apresentou aspectos superficiais e contraditórios.

A Psicóloga relatou sobre o princípio da excepcionalidade da medida e sobre a necessária intervenção no âmbito emocional dos acolhidos, haja vista o rompimento de vínculos com seus familiares. Mas, quanto ao Família Acolhedora, relatou não possuir maior conhecimento sobre o assunto. Todavia, vale destacar a sua percepção de que a maior parte das famílias de crianças/adolescentes que sofrem medidas de proteção de acolhimento trata-se de famílias disfuncionais, o que, segundo a profissional, é quando a:

Família que está atravessando uma situação adoecida, onde ela não está conseguindo cumprir minimamente sua função de cuidar das crianças que estão em fase de desenvolvimento, que precisa de alguém que os represente, que direcione sua educação. Uma situação que deve ser compreendida dentro de um contexto maior, socioeconômico, cultural. Esse contexto é quase que determinante para as situações, porque quando a família está em uma situação que não tem seus direitos básicos garantidos, a sua condição mínima de viver com dignidade, isso também faz com que ela não tenha condições mínimas para sua liberdade de escolha, então é quase que determinante. (PSICÓLOGA DA DIVISÃO PSICOSSOCIAL).

Parte desta afirmação corrobora com a concepção defendida neste estudo, à medida que apresenta essas famílias que não conseguem cumprir com suas funções protetivas, em virtude de todo um contexto macroeconômico e social de privações múltiplas de direitos, incidindo na pobreza multidimensional, conforme apresentadas no primeiro capítulo. Entretanto, o termo “família disfuncional” remete ao caráter pejorativo atribuído às famílias empobrecidas, além de ratificar, ainda que inconscientemente, a ideologia dominante, a qual restringe as problemáticas que envolvem o descumprimento das funções protetivas apenas à dimensão privada familiar.

Já o Juiz titular da infância e da juventude apresentou o Acolhimento Institucional e o Acolhimento Familiar de forma articulada com as demais Políticas Públicas. Afirmou que a existência do Acolhimento ocorre em virtude de falhas nas Políticas Públicas de atendimento à infância e juventude e às suas famílias. Por se tratar de uma medida excepcional e provisória, deve ocorrer uma necessária articulação entre a rede de proteção e a Vara da Infância, visando à proteção integral desse público. Por fim, afirmou que o Acolhimento Institucional só deveria ser recorrido, mediante nenhuma outra possibilidade de permanecer em âmbito familiar, seja em família extensa ou substituta, haja vista considerar que nelas o dano é menor. Em seguida, concluiu que essas questões possuem estrita associação com a pobreza, haja vista considerar que a renda, dando ênfase apenas à pobreza monetária, possui papel fundamental nos aspectos que envolvem a agregação ou desagregação

familiar. Assim, demarcamos que as percepções foram diferenciadas. Mas ressaltamos que a Psicóloga e o Juiz demonstraram aspectos fundamentais que estão no bojo das questões do acolhimento.

A segunda questão tratou sobre as motivações para o acolhimento, na perspectiva de como esses sujeitos compreendem o porquê crianças e adolescentes são acolhidos. A Psicóloga do Família Acolhedora observou a existência de dois tipos de motivações: uma trata-se daquelas em que o risco e a situação apresentados são, de fato, iminentes, necessitando, portanto, da medida de proteção; e outra em que o acolhimento, segundo ela, tem acontecido por questões de prevenção, antevendo uma violação/risco que poderia ocorrer ou não. Assim, nesse segundo aspecto, crianças têm sido retiradas, de forma abrupta de seu seio familiar, e inseridas nas Unidades de Acolhimento, sem esgotar todas as possibilidades anteriores à medida de acolhimento, o que contraria o princípio da excepcionalidade e ocasiona consequências tanto à criança quanto à família. Ressaltou ainda que uma das motivações ao acolhimento tem sido o uso de substâncias psicoativas, por parte de seus responsáveis e, com isso, as negligências e maus-tratos.

A Superintendente também coadunou com a Psicóloga, ao observar que os acolhimentos não têm sido realizados como última medida de proteção. Esclareceu que o fluxo tem acontecido de modo invertido, isto é, primeiro o acolhimento é realizado para, em seguida, a intervenção da rede de proteção ser feita. Dessa forma, emanam os diversos desafios, entre eles, os que impactam diretamente na reinserção familiar, principalmente, quando as crianças e adolescentes são oriundas de outras municipalidades, fazendo com que fiquem mais tempo do que deveriam. Por fim, citou as situações de abandono, negligência e pobreza, como grandes motivadores para inserção no acolhimento.

A Secretária Municipal apresentou concepções que corroboram com a análise deste estudo, pois também articulou as motivações para o acolhimento com o conjunto das privações vivenciadas pelas famílias empobrecidas, assim como a fragilidade e/ou ausência da garantia de Políticas Públicas que atendam às suas necessidades. Ratificou o exposto pela Psicóloga e pela Superintendente, ao afirmar que não são esgotadas todas as possibilidades de busca pelos familiares extensos antes da efetivação do acolhimento Institucional, tornando-o um canal de “proteção” reiteradamente utilizado, fato que se assemelha à “proteção” do Código de 1927 e 1979. Além disso, citou como principais violações que geram o acolhimento: o

envolvimento dos responsáveis pelas crianças/adolescentes com o tráfico de drogas e as facções criminosas; as famílias encarceradas; e os abusos e a exploração sexual vividos pelas crianças e adolescentes.

Os Conselheiros Tutelares das três áreas entrevistadas afirmaram realizar o acolhimento somente em última instância, haja vista a excepcionalidade da medida. Mas, também, apresentaram algumas questões específicas. O Conselheiro da área da Cidade Operária destacou a existência de medidas anteriores ao acolhimento e que, considerando a situação de violação apresentada por cada família, utiliza as devidas medidas, até que seja o caso de requisitar o acolhimento. A Conselheira da área Cohama/São Francisco apresentou algumas situações de violência que ocasionam o acolhimento, como abusos sexuais e maus-tratos, sendo subjetivos os demais aspectos relatados. Ao passo que o Conselho da Área Rural informou que o maior índice de acolhimentos que realiza é o de adolescentes e que só recorrem ao Acolhimento Institucional, não sendo, portanto, demandado o Acolhimento Familiar como alternativa de medida de proteção.

A Defensoria Pública apresentou aspectos relevantes. Os três Defensores partiram do princípio da excepcionalidade da medida de proteção. Como motivação mais frequente, a Defensora apresentou as situações de negligências ocorridas, em virtude do contexto de drogadição vivenciada pelas famílias. Com isso, tem realizado reflexões com a equipe psicossocial, a fim de identificar se a motivação fundante para esses acolhimentos não se origina na questão da pobreza. Já o Defensor J. elencou o uso de álcool e de substância psicoativa pelos familiares como fator preponderante para o abandono e os maus-tratos às crianças e aos adolescentes, fato esse correlacionado ao apresentado acima.

O Defensor D. apontou maior reflexão, ao realizar críticas em relação ao corte social realizado aos atendimentos apenas às famílias vulneráveis, uma vez que as violações têm acontecido em todos os territórios. Declarou que o Conselho Tutelar, em virtude de diversos fatores, não consegue alcançar as famílias que vivem em áreas nobres da cidade. Mediante as necessidades apresentadas, todas as famílias deveriam ser atendidas pelos equipamentos das diversas Políticas Públicas, na perspectiva da prevenção. Entretanto, considerando o sucateamento desses mecanismos, além de outras questões, a lógica de atendimento foi invertida: primeiro acolhe, para depois buscar os atendimentos e acompanhamentos sociais. Percepção essa que coaduna com a apresentada pela equipe da Semcas.

Compreende ainda que a lógica utilizada tem sido a da punição e não a busca pela reorganização familiar, por meio das ressignificações da convivência e do fortalecimento de vínculos familiares, pois com as medidas de acolhimento, observa inúmeras ações de destituições do poder familiar. O Defensor D. também relatou que percebe um contínuo ciclo de violações de direitos entre todos os membros familiares. Por isso, destacou a necessidade de capacitações permanentes aos sujeitos do Sistema de Garantia de Direitos, como ao Conselho Tutelar, por exemplo, pois afirma que este recorre ao acolhimento como primeira medida e não excepcionalmente como eles informam. Todavia, ponderou que a realização da capacitação sem a retaguarda do atendimento nas Políticas Públicas não terá a eficácia almejada. Por fim, argumentou que somente os abandonos de ordem material das famílias empobrecidas são visíveis à sociedade, pois os inúmeros abandonos, de ordem afetiva e psicológica, das crianças e adolescentes de famílias favorecidas economicamente são negligenciados pela intervenção do Poder Público.

Quanto ao Ministério Público, a 37ª Promotora apresentou aspectos que consideramos subjetivos, ao caracterizar que o acolhimento ocorre, por exemplo, porque a “mãe não agiu como mãe, pois não transmitiu o que um filho espera de uma mãe, que é a segurança, a proteção”. Percebemos subjetividade e conservadorismo, pois o relato foi apresentado sem qualquer fundamentação teórica e análise da conjuntura social e econômica vivenciada pela família, responsabilizando-a pela situação vivenciada, característica intrínseca à cultura dominante de uma lógica neoliberal.

Já a 38ª Promotora relatou que os maiores índices de acolhimento têm ocorrido por situação de negligências, abusos sexuais e tráfico de drogas. Além disso, as situações de saúde mental das famílias e seus filhos que não possuem condições financeiras de realizar os cuidados com a saúde também foram apontadas como motivações prioritárias para o acolhimento, a partir do que observou nesses meses iniciais de trabalho. Elencou que as maiores demandas de violações são oriundas de classes empobrecidas. Entretanto, também destacou que as famílias de maior poder econômico não estão isentas desse contexto de violações de direito. Mas, em virtude de serem favorecidas economicamente, outras estratégias e intervenções particulares são realizadas pela família, sem que haja o alcance da intervenção Estatal.

Na equipe da 1ª Vara da Infância e Juventude, a Assistente Social compreende que a pobreza tem sido a essência que gera as situações de

acolhimento. A profissional afirmou que essa questão social é desencadeadora das demais questões, como por exemplo, o processo de drogadição vivenciado por seus familiares e, conseqüentemente, as negligências sofridas pelas crianças e adolescentes. E acrescentou que são as conseqüências da pobreza que se apresentam como aspectos que fundamentam as destituições do poder familiar.

A Psicóloga do referido órgão também elencou a pobreza como questão central às situações de acolhimento, pois afirmou que a maior incidência nas demandas de acolhimento encontra-se nas famílias de baixa renda. Todavia ponderou que as demais classes sociais não estão isentas das violações de direitos. Porém, as fragilidades apresentadas pelas famílias de maior poder econômico recebem outros encaminhamentos, considerando os recursos financeiros por elas utilizados, que se distinguem, portanto, dos encaminhamentos das famílias empobrecidas. Assim, a negligência, o abandono, a violência física e sexual, por exemplo, são as maiores motivações para a 1ª Vara, conforme seu relato. Quanto ao Juiz, a sua consideração limitou-se a situar apenas os casos mais comuns de acolhimento como o abandono, seja ele material, moral, emocional, afetivo; os maus-tratos; e, em uma proporção menor, o abuso sexual.

A terceira questão norteadora buscou identificar como os sujeitos percebem suas atribuições e competências no processo de acolhimento, agindo ou não, como parte dele. Na equipe do Família Acolhedora, a Psicóloga demarcou a existência de atribuições comuns entre ela e a Assistente Social, tais como: atendimentos individuais e grupais; visitas domiciliares e institucionais; estudos de caso; articulação com a rede de garantia de direitos; produção de relatórios e encaminhamentos aos serviços Socioassistenciais; e demais políticas públicas, ressaltando-se a particularidade de cada uma. Declarou ainda que o fato de ter experiência profissional no Acolhimento Institucional lhe possibilita identificar as nuances positivas e negativas em ambos os serviços. Com isso, sugere crianças que poderiam ser desinstitucionalizadas para serem acolhidas em Famílias Acolhedoras. No entanto, as audiências concentradas do Acolhimento Institucional lhe permitiram observar que a desinstitucionalização só acontece mediante o entendimento do Ministério Público e da equipe da 1ª Vara, com base nas situações já experienciadas. Sobre o seu acompanhamento aos acolhidos, às Famílias de Origem e às Famílias Acolhedoras, destacou que cada caso deve ser analisado, conforme as suas especificidades, sem desconsiderar as orientações normativas.

A Superintendente frisou sobre a impossibilidade de permanecer apenas nas atribuições específicas da gestão, pois afirmou a necessidade da aproximação com a empiria, haja vista as complexidades e particularidades existentes em cada situação, conforme mencionado pela Psicóloga. Somente diante da compreensão do teórico e prático, acredita ter melhores condições de proceder com os devidos encaminhamentos, junto à gestora municipal, bem como com os demais sujeitos da rede parceira.

E a Secretária Municipal coadunou com a Superintendente acerca da necessidade do conhecimento, diante das situações apresentadas, acrescentando ainda a sua articulação com os demais gestores das Políticas Públicas, e outros sujeitos da rede de proteção, visando às garantias necessárias. Assim, inferimos a convergência de entendimento da equipe sobre suas atribuições nesse processo.

Os Conselheiros Tutelares afirmam que, diante dos casos que necessitam da medida de proteção, acionam a Central de Acolhimento da Semcas, a fim de receberem as orientações necessárias, quanto ao possível local do acolhimento a ser realizado, bem como os demais procedimentos antes de requisitar o acolhimento na 1ª Vara da Infância e Juventude. A área da Cidade Operária destacou que suas atribuições devem continuar, mesmo após a realização do acolhimento, como as requisições necessárias aos acolhidos e o acompanhamento da família que permanece no território. Além disso, questiona a não participação dos Conselhos Tutelares nas Audiências Concentradas. Sobre o Família Acolhedora, informa conhecer o Serviço e que, no seu território, existe Família Cadastrada acolhendo um adolescente, a qual é acompanhada pelo Conselho Tutelar. Afirmou ainda que já realizou 04 acolhimentos em Família Acolhedora, inicialmente de forma equivocada, mas relatou ter compreendido sobre os procedimentos necessários para tanto. Ressaltou que esse Conselho intervém de forma articulada ao Serviço, estando presente nos estudos de caso e em atendimentos diversos, por exemplo.

A área da Cohama/São Francisco apresentou fragilidades, ao relatar suas atribuições nesse processo, pois fundamentou-se apenas em questões subjetivas. Vale destacar que, quanto ao Família Acolhedora, tanto esse Conselho quanto o da área Rural informaram que não demandam casos para esse Serviço. Dessa forma, somente o Conselho Tutelar da Cidade Operária conseguiu identificar, com maior amplitude, quais são as suas responsabilidades, diante das situações de Acolhimento Institucional e Familiar. Esclareceu ainda que a área da Cohama/São Francisco e

Rural não possui interlocução com o Família Acolhedora, além de ter relatado argumentos considerados superficiais. Assim, ao apresentarem fragilidades no entendimento de suas competências e atribuições, o índice quanto aos equívocos que foram realizados sobre os Serviços de Acolhimento torna-se mais elevado.

No que tange à atuação da Defensoria Pública, observamos alinhamento e complementariedade entre as respostas. Foi exposta a intensa atuação extrajudicial do trabalho da equipe psicossocial em buscar as referências familiares da criança/adolescente e fortalecê-las, para que passem o menor tempo possível no acolhimento. Todavia, destacaram os desafios de cumprimento de prazos, haja vista o volume de demandas para o número de profissionais existentes. A Defensoria esclareceu que acompanha o acolhimento até o desligamento da criança/adolescente, participando das audiências concentradas e realizando as articulações entre os sujeitos da rede de proteção. Nos casos em que não é possível a reinserção familiar, o Defensor J. mencionou que a Defensoria também acompanha os casos de Destituição do Poder Familiar e, conseqüentemente, o processo de adoção.

Por mais que os serviços de atendimento das Políticas Públicas não funcionem a contento, a Defensoria relatou realizar os devidos encaminhamentos, inclusive, para que gerem os dados estatísticos e oportunizem a ressignificação familiar. Conforme o Defensor D., ele também faz um registro sobre a necessidade de, em alguns momentos, haver defesa técnica do violador, pois embora o objetivo do Núcleo seja a proteção integral da criança/adolescente, defender a infância é, ao mesmo tempo, defender o direito da família, como analisado neste estudo, por isso é concedido o direito de esse violador ser ouvido pelo juiz.

Quanto ao Família Acolhedora, somente um dos Defensores acompanha situações de Acolhimento Familiar. A Defensoria, seja por meio das medidas extrajudiciais ou das judiciais, está presente nas diversas demandas dos processos de acolhimento. Observamos, durante toda a entrevista, que os Defensores Públicos do Núcleo da Infância possuem clareza de suas atribuições, diante das questões apresentadas. Entretanto, vimos que somente um Defensor acompanha o Serviço, o que acreditamos ser em virtude do baixo número de demandas de Acolhimento Familiar.

Em relação ao Ministério Público, nessa questão, foram consideradas apenas as informações cedidas pela 37ª Promotora, pois, ao alegar pouco tempo de exercício nessa função, a Promotora da 38ª não apresentou maiores elementos sobre

suas atribuições. As situações de Acolhimento, antes da judicialização, são acompanhadas pela equipe do Ministério Público, quando das denúncias oriundas do disque 100 ou quando da comunicação do Conselho Tutelar.

Além disso, realizam inspeções às Unidades de Acolhimento para monitorar a regularidade e funcionamento das Instituições, participam das audiências concentradas e realizam recomendações às Políticas Públicas, com vistas a garantir os direitos das crianças em acolhimento. A respeito do Família Acolhedora, informou impossibilidade de fornecer maiores informações, porque, com a divisão das Promotorias, foi a 38ª que ficou responsável pelo acompanhamento desse Serviço. Dessa forma, além de não termos obtido nenhuma informação que qualifique e demonstre a atuação da Promotoria da Infância e Juventude de São Luís sobre o Família Acolhedora, verificamos, com isso, que há uma maior tendência de envolvimento da Promotoria com as questões relacionadas ao Acolhimento Institucional.

Para a Divisão Psicossocial da Vara da Infância, quaisquer intervenções sobre as situações que envolvessem o Acolhimento só poderiam ser realizadas mediante requisição do Juiz. Essa divisão considera que os prazos normalmente não são cumpridos, porque já chegam ao setor com o prazo vencido. As estratégias de intervenção dependem da demanda apresentada, mas não conseguem dar a intensidade devida aos casos, em virtude do volume de demandas e do reduzido número de profissionais. A Assistente Social afirma sobre a liberdade técnica para emitir o parecer, entretanto o Juiz acata ou não os pareceres realizados.

A Psicóloga realizou pertinente observância quanto às famílias que poderiam ser melhor trabalhadas antes da retirada de crianças/adolescentes do seu convívio. Declarou que muitos acolhimentos vêm sendo realizados sem, de fato, ser a última medida. Considerou que os Acolhimentos têm sido “precipitados”, em virtude dos desafios que envolvem o trabalho em rede e das limitações que essas famílias possuem na garantia de suas necessidades básicas, fato que corrobora com relatos da equipe da Semcas e da Defensoria.

Quanto às audiências concentradas, no que diz respeito às atribuições de cada sujeito, apresentamos questionamentos quanto ao processo de reinserção familiar, se esta seria uma atribuição do abrigo, da Vara ou de todos os sujeitos da rede parceira. Esse questionamento evidencia a existência de incompreensão quanto à sua função nesse aspecto, o que, conseqüentemente, pode causar sérios impactos

na implementação dos Serviços, assim como danos na vida das crianças e adolescentes. As legislações, que subsidiam as garantias de direitos e dispõem sobre as medidas de proteção de crianças e adolescentes, ressaltam a responsabilidade das instituições do Sistema de Garantia de Direitos, no processo de fortalecimento de vínculos e da convivência familiar e comunitária, tendo cada instituição e os sujeitos a ela pertencentes, funções específicas.

No tocante ao Família Acolhedora, a Assistente Social afirmou que o processo é o mesmo do Institucional, isto é, quaisquer manifestações ou parecer da equipe sobre a situação das Famílias Acolhedoras ou sobre os acolhidos devem ser realizadas somente a partir da solicitação do Juiz. Em relação aos documentos encaminhados pela Semcas, como os estudos sociais que indicam as Famílias aptas ao Acolhimento Familiar e demais relatórios, informou que, quando o Família Acolhedora não está solicitando nenhuma providência, esses são apenas arquivados na Divisão Psicossocial, sendo utilizados somente mediante solicitação do Juiz. Vale destacar que a Psicóloga mencionou ter acompanhado pouquíssimos casos, ratificando não possuir maiores informações sobre o Serviço.

Por fim, sobre as suas atribuições, o Juiz informou possuir superioridade de poderes em relação a outros juízes, haja vista as multiformas dos problemas sociais que envolvem as crianças e adolescentes. Tendo o dever de não permitir qualquer lesão ou ameaça ao direito, considera necessária a intervenção judicial para o controle das Políticas Públicas, o que, ao mesmo tempo, entende ser um grande desafio. Ratifica o seu entendimento sobre os processos de trabalho que envolvem o Acolhimento e que o fluxo instituído na Vara da Infância e Juventude é obedecido e, portanto, afirma ser adequado. Além disso, ressalta a existência da integração entre ele e sua equipe, sendo, dessa forma, o reduzido número de servidores o maior desafio da instituição.

Portanto, identificamos o efetivo rigor Institucional e a exigência quanto ao cumprimento de fluxos estabelecidos como aspectos positivos à execução do trabalho. Entretanto, o enaltecimento dessas características também pode ser tendencioso ao engessamento e mecanicidade técnica de providências e intervenções, sem quaisquer reflexão de contexto, diante das complexas e múltiplas demandas apresentadas, bem como da percepção dialética do processo, uma vez que a agilidade e a exígua funcionalidade da Vara da infância também depende e

articula-se com os sujeitos de uma mesma instituição, bem como das demais instituições pertencentes ao Sistema de Garantia de Direitos.

A quarta questão visou detectar como os sujeitos percebem e compreendem o processo de implementação do Acolhimento Institucional e do Acolhimento Familiar em São Luís. A Psicóloga do Família Acolhedora identificou que, nos últimos anos, sobretudo, a partir de 2015, houve maior cobrança quanto à execução das atividades, com base nas as orientações legais. Acrescentou que, mesmo diante dos desafios e complexidades que permeiam o acolhimento, isso é positivo, à medida que os profissionais que atuam nos Serviços de Acolhimento assumem a responsabilidade de garantir o atendimento de qualidade às crianças e adolescentes acolhidos.

Sem desconsiderar os desafios que o permeiam, compreende que o Família Acolhedora ainda trata-se da opção de acolhimento que melhor atende às necessidades de crianças/adolescentes em situação de violações de direitos. Acredita que isso se dá, em razão dos atendimentos particularizados, com maior atenção às crianças na primeira infância, e das questões que envolvem o desenvolvimento, concentração e relações interpessoais, as quais, nas Unidades de Acolhimento, considerando o quantitativo de pessoas, não conseguem cumprir, à rigor, com todas essas especificidades. Compreende ainda que as Famílias Acolhedoras realizam um investimento, material e subjetivo, na criança quando do Acolhimento Familiar e, com isso, os benefícios contribuem para o desenvolvimento do público infantojuvenil.

A Superintendente dos Serviços de Acolhimento ratificou a questão do comprometimento técnico das equipes do acolhimento. Afirmou que o trabalho realizado acontece, na perspectiva da qualificação do atendimento ofertado, tendo em vista as condições de fragilidades que permeiam a vida de cada acolhido, devendo, portanto, atender às garantias devidas. Reafirmou os processos de qualificação e adequação ao Família Acolhedora, a partir de 2015. Além disso, ressaltou a articulação entre as equipes do Acolhimento Institucional e do Acolhimento Familiar, o que proporcionou intervenções, no sentido da transferência de crianças/adolescentes do Acolhimento Institucional para o Acolhimento Familiar, culminando em tímidos, mas positivos casos de desinstitucionalização. Além disso, mencionou sobre as reinserções familiares e outras questões que evidenciam os impactos positivos na vida dessas crianças acolhidas.

Já a Secretária Municipal apontou sobre a configuração das Unidades de Acolhimento de São Luís e como o reordenamento dos Serviços de Acolhimento impactou positivamente na execução desses, ao ratificar o caráter qualitativo de proteção da medida e não de punição. Apresentou um desafio que permeia o processo de implementação do Acolhimento Institucional e do Familiar, a pobreza. Possui a compreensão que, por si só, ela não deve gerar o acolhimento, mas que diante da complexidade do atendimento das demais Políticas Públicas, para suprir as vulnerabilidades sociais, como o trabalho e a renda, isso se apresenta como uma questão central que permeia as demandas de Acolhimento, que têm a pobreza no bojo dessa questão. Elencou a rede de proteção do acolhimento, como outro desafio que se configura à implementação desse processo, a qual citou, prioritariamente, o Conselho Tutelar.

Outra questão ressaltada pela Secretária na implementação do Acolhimento foi sobre os desafios contemporâneos que vêm sendo apresentados. Contraindo-se às orientações legais, principalmente ao Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária, relatou que crianças e adolescentes oriundas de outras municipalidades têm sido, recorrentemente, acolhidas em São Luís, dificultando, portanto, o direito da convivência familiar e comunitária. Além disso, elencou as graves situações de saúde mental que vêm acometendo as crianças/adolescentes. Essa é uma demanda que deve ser articulada com a Política Pública de Saúde Mental, no entanto, a Assistência Social tem abarcado a maior parte das responsabilidades nesse processo, o que implica em possíveis riscos à garantia do direito à saúde dessa criança/adolescente. Por fim, apresentou as situações de adolescentes ameaçados de morte, que estando acolhidos no mesmo território da ameaça, revela a (des)proteção à qual está submetido, pois continua no mesmo contexto de riscos, além de envolver outros sujeitos à sua mesma condição.

Quanto ao Família Acolhedora, a Secretária também ratificou os avanços obtidos no Serviço, haja vista a existência de uma equipe específica, qualificada e com o perfil devido para a execução do trabalho. Evidenciou que a ampliação da meta objetiva a disponibilização da capacidade instalada, diante da possibilidade de uma maior demanda para o Acolhimento Familiar. Todavia, temos observado, neste estudo, as fragilidades quanto ao encaminhamento de demandas ao Família Acolhedora.

Em sua avaliação, para o funcionamento do Serviço, em sua completude, há a necessidade de que a rede parceira esteja sensibilizada sobre a relevância desse. Percebe que os encaminhamentos do Acolhimento Familiar ainda dependem de quem esteja conduzindo os processos no Poder Judiciário e no Ministério Público. Quanto à equipe, relatou sobre o acompanhamento necessário, durante e após o Acolhimento, e que o salário concedido como subsídio financeiro não se configura como atrativo para o cadastro de famílias. Acredita que essa é a modalidade menos traumática de garantir a proteção e os direitos necessários a essas crianças e adolescentes, por isso, reconhece a necessidade de maior divulgação.

Em relação aos Conselhos Tutelares, somente o da Cidade Operária expôs maiores características sobre a implementação de ambos os Serviços. Destacou que, até o ano de 2016, havia dificuldades de diversas ordens nos processos de acolhimento em São Luís. Mas, a partir desse mesmo ano, com implantação da Central de Acolhimento, houve melhorias quanto ao fluxo de atendimento e qualificação das intervenções. Sobre o Família Acolhedora, argumentou que a Semcas deveria conceder maior apoio financeiro, pois a maior parte do financiamento desse Serviço é oriundo do FMDCA. A área Rural e a da Cohama/São Francisco apresentaram breves elementos, pois esta última acompanhou poucos casos, que se direcionavam sempre a duas Instituições de Acolhimento, e as Conselheiras da área Rural desconhecem como acontece a execução do Acolhimento Institucional.

A Defensoria Pública, como a equipe da Semcas, apresentou elementos substanciais à implementação dos Serviços. Em relação ao Acolhimento Institucional, foram citados os avanços e conquistas quanto à reduzida temporalidade de permanência dos acolhidos nas Unidades de Acolhimento, bem como a especialização das equipes de trabalho, as quais também têm se tornado fontes de informação à Defensoria. Foi observada a existência de “extremos” quanto à funcionalidade das instituições. Há um esforço quanto à qualificação do trabalho a ser desenvolvido, mas destacaram que diversas questões impactam diretamente na execução do trabalho, como as de ordem externas, a violência e as facções criminosas, por exemplo.

A Defensoria entende que as Instituições devem subsidiar, necessariamente, as normativas legais para intervir sobre as situações, mas que não podem desconsiderar o contexto econômico e social apresentado, o qual requisita caráter propositivo e não apenas burocrático-normativo. Essa percepção contrapõe-

se ao apresentado pelo Juiz da Infância, o qual ressaltou a necessidade de cumprimento e obediência ao fluxo institucional e o rigor normativo e positivo, sem ponderar a dialética existente no processo.

No que cerne à implementação do Família Acolhedora em São Luís, somente um dos três Defensores tem acompanhado as situações de Acolhimento Familiar. Elencou as dificuldades sofridas pela execução municipal, sobretudo, quanto à divulgação. Afirmou que esse não é um processo simples como parece, pois avalia que deve ser realizado em conjunto, sobretudo, com aqueles que possuem maior poder institucional, como o juizado, por exemplo. Essa articulação, quanto à divulgação, justifica-se, em virtude da precípua necessidade de envolvimento do Serviço para com a rede de proteção. Analisou que a incompreensão da rede acerca dessa priorização dá-se em virtude de o Família Acolhedora ainda estar vivenciando momentos embrionários, principalmente em razão dos discursos contraditórios e sem fundamentações técnicas de grande parte dos sujeitos da rede parceira, principalmente da equipe da Vara da Infância e Juventude.

Assim, esse Defensor considera que, mesmo diante de uma possibilidade de um quantitativo expressivo de Famílias cadastradas, se a equipe técnica da Vara, o Juiz ou o Promotor não compreenderem a finalidade do Serviço, este sempre tenderá ao fracasso, pois as solicitações de acolhimento tenderão ao indeferimento. Compreende o Família Acolhedora como positivo, mas não meramente pelo cumprimento dos dispositivos legais, mas sobretudo por observar resultados concretos e positivos. Todavia, afirmou que, enquanto vivenciarmos a sua fase embrionária, haverá pouco ou nenhum avanço.

Um último destaque realizado foi o da Defensora que, mesmo ainda não acompanhando nenhum caso, chamou a atenção para o processo de monitoramento e fiscalização do Serviço. Acrescentou que adentrar no ambiente privado de uma família, na função de instituição fiscalizadora, é desafiador. Compreende que a equipe do Serviço, pela expertise que possui, deve se utilizar das estratégias necessárias para monitorar e verificar se, de fato, está sendo garantida à criança/adolescente a proteção integral de que necessita. E que, portanto, o Família Acolhedora deveria ser demandado, prioritariamente ao Acolhimento Institucional.

O Ministério Público, assim como o Conselho Tutelar, também apresentou breves caracterizações sobre a implementação do Acolhimento Institucional e do Família Acolhedora. A Promotora da 37^a relatou aspectos acerca da

estrutura e funcionamento das Unidades, relacionando os parâmetros necessários para a execução. Já a Promotora da 38ª limitou-se a qualificar sobre alguns fatos com os quais teve contato, tendo em vista o pouco tempo de atuação e por não ter tido, até então, inspeções nas Unidades. Sobre o Família Acolhedora, nenhuma das Promotoras informou quanto à execução desse Serviço em São Luís.

Para a equipe da Divisão Psicossocial da 1ª Vara da Infância e Juventude, o destaque realizado quanto ao Acolhimento Institucional foi que, apesar dos avanços já apresentados, ainda existem Unidades com estruturas muito distintas. Quanto ao Família Acolhedora, somente a assistente social teceu considerações. Demarcou a inexpressividade do Serviço, diante das demandas de Acolhimento da cidade. Apontou sobre a necessidade de ampliação da equipe, organização da gestão, ampliação do número de Famílias Acolhedoras e capacitação para a Central de Acolhimento. Este último, porque, sendo capacitada, realizaria os encaminhamentos das demandas apresentadas ao Família Acolhedora, e isso, conforme sua percepção, faria significativa diferença. Porém, vale ressaltar que tais considerações foram realizadas sem o devido conhecimento sobre a funcionalidade do Serviço, conforme justificado por ela.

A Assistente Social também ressaltou a qualificação da modalidade de Acolhimento Institucional em Casas Lares e a sua estreita relação com o Família Acolhedora. Na sua compreensão, a Casa Lar e o Família Acolhedora possuem muitas similaridades. Segundo ela, a equipe da Vara possui maior identificação pelo trabalho da Casa Lar, haja vista que a rotina e o trabalho desenvolvido são muito semelhantes ao ambiente familiar. Com isso, quando da possibilidade de emissão de parecer da equipe para sugestão de acolhimento, afirmou que a Casa Lar sempre é priorizada.

Dessa forma, elencou como ordens de preferências ao Acolhimento: as Casas Lares, o Família Acolhedora e as Unidades de Acolhimento Institucional. Situou que a Vara ainda não possui um sistema informatizado e nem audiências concentradas específicas ao Família Acolhedora. Acredita, então, que, somente quando o Serviço estiver, efetivamente, desenvolvido, essas estratégias podem ser implantadas.

Em relação às similaridades por ela apresentadas entre o Acolhimento Institucional, na modalidade Casa Lar e o Acolhimento Familiar em Famílias Acolhedoras, destacamos que a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais

(Resolução nº 109 do Cnas)¹⁷ apresenta a Casa Lar e o Família Acolhedora como Serviços distintos da Proteção Social Especial de Alta Complexidade. A Casa Lar, segundo vimos no capítulo anterior, é um tipo de Serviço que visa estimular o desenvolvimento de relações mais próximas do ambiente familiar, com base no Guia de Orientações Técnicas para o Serviço de Acolhimento de Crianças e Adolescentes. Ao passo que o Família Acolhedora é um tipo de Acolhimento que acontece em um ambiente familiar, com rotinas familiares, com dedicação especializada a uma criança/adolescente (exceto em grupo de irmãos), entre inúmeras outras características que os diferem, o que se contrapõe, portanto, ao apresentado.

Mesmo afirmando desconhecer a implementação do Serviço, também apresentou, como alternativa de melhorias, a ampliação da equipe do Família Acolhedora e a capacitação da Central. Entretanto, vale destacar que a equipe possui duas assistentes sociais, uma psicóloga e uma coordenação, estando, portanto, completa. Além disso, foi observado que as demandas do Família Acolhedora não passam pela Central de Acolhimento. Então, mesmo havendo capacitação específica a essa Central, compreendemos que esta não é a questão principal. A problemática tenderá a permanecer, pois os maiores desafios têm perpassado outras dimensões.

O Juiz da Infância também ressaltou os desafios que as Unidades de Acolhimento vivenciam, sobretudo, as unidades públicas. Por isso, avaliou que as Políticas Públicas, voltadas à infância, poderiam receber mais investimentos, visando atingir a qualificação do trabalho e a garantia de direitos. Quanto à implementação do Acolhimento Familiar, registrou o desafio acerca da sensibilização social, o qual deveria ser superado mediante o apoio do Estado, para que tivesse maior alcance. Compreendemos que, enquanto executor da Política Pública, são inegáveis as atribuições e competências do Estado, neste caso, representado pela Semcas, quanto à sua responsabilidade, enquanto ação prioritária e permanente. Porém, diante da complexidade do serviço, entendemos que a ação de divulgação também deveria ter partícipes, uma vez que os princípios do Sistema de Garantia de Direitos e o Família Acolhedora são um Serviço eminentemente articulado à rede de proteção.

Considerou-se um entusiasta do Família Acolhedora por compreender que é positivo às crianças e que, portanto, deveria ser expandido. Todavia, ao considerar o princípio da proteção integral, afirmou que tanto o Acolhimento Institucional quanto o Acolhimento Familiar são complementares e estão conectados, bem como são

relevantes, a depender da demanda apresentada por cada um, por isso não elenca prioridades entre o Institucional ou o Familiar.

Após esse percurso que demonstrou as percepções dos sujeitos sobre os processos que envolvem a implementação do Família Acolhedora de São Luís, chegamos à última questão da entrevista. Esta, por sua vez, tem por objetivo identificar os principais desafios e entraves na implementação do Família Acolhedora. A equipe da Semcas foi unânime ao apontar um aspecto prioritário: a fragilidade do processo de divulgação do Serviço, afirmando que as ações pontuais realizadas pela Semcas são insuficientes para a sensibilização sobre o Família Acolhedora. A equipe compreende a necessidade do desenvolvimento de uma campanha institucional de divulgação estabelecida pela Prefeitura de São Luís, como outras campanhas publicitárias já realizadas, e não somente pela Semcas, de vasto alcance populacional, por meio dos diversos meios de comunicação. Todavia, relatam a existência de entraves institucionais que retardam a realização dessa ação.

O Família Acolhedora possui recurso financeiro, oriundo do apoio do FMDCA, para produção de material gráfico, que tem por finalidade subsidiar a divulgação do Serviço. Entretanto, identificamos que esse recurso encontra dificuldades de ser utilizado, em função da morosidade e/ou ausência de processos administrativos, como licitações e/ou adesões de atas, pela Secretaria, o que inviabiliza a utilização do recurso para a sua finalidade. Com isso, a solicitação de aditivo de prazo ao CMDCA do projeto, que tem apoiado financeiramente o Família Acolhedora, tem se tornado uma prática recorrente, para que essa ação consiga ser realizada. Assim, de acordo com os dados coletados nos relatórios anuais e através da equipe executora do Serviço, os procedimentos administrativos necessários, para aquisição dos materiais gráficos e divulgação do Serviço, tornaram-se um dos entraves, durante a implementação.

A ausência de materiais gráficos tem feito com que a equipe do Família Acolhedora executasse tímidas ações de divulgação. Assim, em virtude dessa limitação e também por compreender que a divulgação requer força e apoio institucional, foi que a equipe identificou a necessidade de a campanha publicitária ser veiculada, por meio da Gestão Municipal, a Prefeitura de São Luís.

A Secretaria de Comunicação é a responsável por trabalhos como esse. Mas, mesmo recebendo as informações necessárias para a produção, o Família Acolhedora, até 2018, não foi prioridade de pauta nas ações de divulgação da

Prefeitura. Portanto, percebemos que o Família Acolhedora também não é concebido, pelo seu próprio órgão executor, como um Serviço de ações prioritárias, pois tanto no âmbito da Semcas quanto da Gestão Municipal, a ação que lhes é intrínseca e indispensável não consegue ser executada.

A Psicóloga ressaltou as descontinuidades existentes quanto à articulação com a 1ª Vara, como um aspecto desafiador. Essas descontinuidades ocorrem, em virtude da rotatividade de juízes nos dois últimos anos e, com isso, os prejuízos na execução do trabalho. Cada novo juiz apresentava compreensões distintas e, portanto, assumia, ou não, a proposição de realizar articulações com a rede de proteção, bem como com a equipe do Família Acolhedora. Assim, ratificou a indispensável necessidade de articulação entre a Semcas e a 1ª Vara, para que, independente do Juiz que conduza os processos, a interlocução entre as instituições seja contínua. Além disso, percebeu fragilidades de compreensão da equipe técnica da 1ª Vara sobre o Família Acolhedora.

A Superintendente de Acolhimento coaduna com a Psicóloga, quanto às dificuldades de compreensão dos objetivos e da finalidade precípua do Família Acolhedora, por parte de alguns sujeitos do Sistema de Garantia de Direitos. Acredita que o apoio financeiro do CMDCA ao Serviço tem sido muito relevante. Todavia, ponderou que, enquanto órgão fiscalizador e proponente de Políticas Públicas, o CMDCA poderia contribuir em outras ações que não sejam apenas financeiras, como na própria divulgação, visando ao fortalecimento do Serviço para alcance dos seus objetivos.

Para a Secretária Municipal, além do processo de divulgação já situado, elencou dois aspectos que também considera desafiadores à implementação do Família Acolhedora. O primeiro referiu-se à rotatividade de quem está à frente das instituições de garantia de direitos e as suas percepções, fato esse já reiterado em algumas questões desta entrevista. Já o segundo aspecto tratou da revitimização sofrida pelas crianças e adolescentes que necessitam de Acolhimento. A questão cultural de culpabilização da vítima também gera inquietação nos candidatos às Famílias Acolhedoras, pois o contexto social vivenciado pelas famílias das crianças/adolescentes que necessitam de acolhimento, em meio às substâncias psicoativas e as facções criminosas, por exemplo, não deixa de ser considerado. Isso se relaciona ao contexto das múltiplas privações vivenciadas pelas

crianças, adolescentes e suas famílias e, indiretamente, isso impacta no cadastro de famílias.

Os Conselhos Tutelares consensuaram que os desafios e entraves para o processo de implementação do Família Acolhedora residem na ausência da informação, tanto por parte da sociedade, quanto por parte deles mesmos, haja vista reconhecerem, sobretudo, a área da Cohama/São Francisco e a área Rural, o desconhecimento dos objetivos e da operacionalização desse Serviço.

A Defensoria Pública convergiu em afirmar que a divulgação torna-se um dos aspectos prioritários, quanto aos entraves na implementação do Família Acolhedora. Destacou que a divulgação deveria ocorrer em duas vertentes: no âmbito interno ao Sistema de Proteção da Infância, haja vista o desconhecimento do Serviço por sujeitos que integram a rede, assim como uma divulgação em âmbito externo. Revelou que essa ação também não é exclusiva do órgão executor da Política de Assistência Social, e sim, compartilhada e articulada pelas instituições da rede de proteção à infância e juventude, envolvidas com o processo, proporcionando, inclusive, a desmistificação, quanto aos preconceitos existentes.

Além disso, também reiterou os aspectos acerca da alternância de Juízes e Promotores da Infância, de modo que a cada momento distinto, esses podem apresentar entendimentos diferenciados, pois nem todos demonstram ter o conhecimento técnico que a Infância e Juventude requerem. Com isso, afirmou que observa os prejuízos que têm ocorrido nos processos de trabalho, pois, para a Defensoria, sistemáticas desconstruções, que ao longo do tempo a rede buscou construir, vêm sendo realizadas.

O Ministério Público foi sucinto em suas ponderações. Afirmou que o desafio está no desconhecimento do Serviço por parte da sociedade, e também pelos sujeitos da Rede de Proteção, necessitando-se de ampliação da divulgação. Além disso, a Promotora da 37ª falou sobre a necessidade de capacitação das Famílias Acolhedoras, para que não haja revitimização das crianças e adolescentes por parte daquelas.

Por fim, a 1ª Vara da Infância identificou questões distintas. A assistente social relatou não ter propriedade quanto às questões que envolvem a implementação do Família Acolhedora, logo não poderia tecer maiores considerações. Ainda assim, pontuou que a ausência de audiências concentradas para o Família Acolhedora prejudica o encaminhamento das situações dos acolhidos, haja vista a demora nos

trâmites processuais. Além disso, destacou que acredita que a Divisão Psicossocial não apresenta nenhum entrave à execução do Família Acolhedora.

A Psicóloga, mesmo afirmando desconhecer a execução do serviço, e, portanto, seus desafios, relatou que acredita na inviabilidade de ser realizado um amplo processo de divulgação do Família Acolhedora, para que ele não se torne um canal direto de “oportunidades de emprego”. No entanto, a divulgação é um eixo prioritário do Serviço. Ademais, há critérios de seleção para o cadastro das Famílias, o que se contrapõe, portanto, à suposição apresentada. E, na análise da autoridade judiciária competente, há um direcionamento único para os entraves existentes ao serviço: a falta de apoio Estatal, pois afirma que não adiantaria haver famílias cadastradas sem o suporte devido.

Dessa maneira, concluímos que a pesquisa de campo foi indispensável, para que alcançássemos o objetivo deste estudo, pois a partir da concepção de cada um dos sujeitos entrevistados, dos elementos de convergência e de divergências por eles apresentados, realizamos a análise. A partir disso, considerando a fundamentação teórica e as dimensões técnico-normativas, identificamos os principais desafios e entraves ao processo de implementação do Família Acolhedora na cidade de São Luís, bem como os encaminhamentos necessários para a possível superação desse contexto.

5 CONCLUSÃO

Produzir conhecimento sobre o acolhimento de crianças e adolescentes que se encontram sob violações de direitos, em Famílias Acolhedoras, ainda acreditamos ser inovador e, ao mesmo tempo, complexo. Inovador porque são tímidos os estudos e as produções científicas sobre a Proteção Social Especial de Alta Complexidade da Política de Assistência Social. Complexo porque, além do número reduzido de pesquisas, trata-se de um Serviço de Proteção Social que visa à garantia de direitos, mas, na sua concepção, apresenta contradições que lhes são inerentes, assim como múltiplas dimensões a serem consideradas. Isso porque, para ser executado, o Família Acolhedora precisa de uma equipe técnica especializada e, concomitantemente, da voluntariedade de Famílias que se disponibilizem ao cadastro.

Além disso, também devem ser consideradas as múltiplas demandas de privações apresentadas pelas crianças e adolescentes acolhidos, assim como a necessária intervenção das instituições do Sistema de Garantia de Direitos, para que a garantia do direito e a implementação do Serviço ocorra em sua completude. Dessa forma, para identificar os desafios que envolvem o Família Acolhedora em São Luís – MA, detectamos, portanto, a necessidade de analisar questões teóricas fundantes a esse processo.

Para tanto, resgatamos os aspectos que envolveram a história da proteção à infância no Brasil, a qual remonta à cultura da institucionalização. Neste contexto de institucionalização, estavam inseridas tanto as crianças e adolescentes de classes economicamente favorecidas, quanto as de famílias empobrecidas.

Entretanto, a história demonstrou que a doutrina da proteção irregular caracterizou-se pelo recolhimento indiscriminado de menores abandonados ou infratores em instituições com a finalidade de “proteção”, uma vez que, por intermédio das concepções conservadoras e dominantes, identificava-se que as suas famílias não conseguiam cumprir com a função de cuidado. Assim, considerando que a institucionalização acontecia, majoritariamente, com crianças de famílias empobrecidas, identificamos a necessidade de fundamentação teórica do estudo acerca das categorias: pobreza e famílias.

Assumimos o viés da pobreza multidimensional, por considerarmos que somente a dimensão econômica da renda seja insuficiente para garantir todas as

necessidades essenciais à vida humana. Portanto, tornou-se indispensável levarmos em conta as dimensões de educação, habitação e saneamento básico etc.

Para demonstrar como o processo de desigualdades sociais foi e continua sendo uma questão central que reflete significativos impactos na sociedade brasileira, configuramos alguns indicadores sociais que demonstram a pobreza multidimensional no país, assim como no estado do Maranhão e na cidade de São Luís. De forma articulada à pobreza, a categoria família foi situada com vistas a compreendermos quem são e como as famílias têm se organizado, a partir das transformações socioeconômicas. Além disso, destacamos a relevância que possuem, direta e indiretamente, enquanto instituição social no contexto de sociabilidades humanas.

O Acolhimento Familiar é oriundo de um processo democrático e, ao mesmo tempo, ideológico dominante, por isso a sua contradição. Tem por objetivo ir de encontro à cultura da institucionalização de crianças e adolescentes. Nessa perspectiva, no bojo do processo de redemocratização e de superação de um modelo de proteção que não atendia mais às demandas sociais, caracterizamos a categoria que, sobretudo, a partir da década de 1990, tornou-se evidente: a proteção social sob a dimensão do familismo.

Da família passou a ser exigido o cumprimento de funções protetivas, que no estado de bem-estar, eram cumpridas pelo Estado. Assim, a instituição familiar passou a assumir centralidade no desenho e na execução de Políticas Sociais, havendo o enaltecimento de suas funções de cuidado, mesmo sem as condições asseguradas. Com isso, em função de todo um contexto de efervescências por garantia de direitos, o Estatuto da Criança e do Adolescente, considerado como a doutrina da proteção integral, apresentou novas diretrizes de proteção à infância.

A partir desse novo marco legal da infância e juventude, emanaram novas legislações que ratificaram essa concepção. Destacamos, portanto, a Política de Assistência Social, que se fundamenta na perspectiva da proteção integral das famílias e indivíduos, tendo como eixo prioritário a matricialidade sociofamiliar. Nessa lógica, apresentamos a abordagem normativa que respalda o Serviço de Acolhimento Familiar em Famílias Acolhedoras.

Outrossim, ressaltamos as orientações técnico-normativas à implementação dos Serviços de Acolhimento, tanto o Institucional, como o Familiar, uma vez que, ao longo do estudo, demonstramos a necessária articulação entre ambos, mas esclarecemos que, legalmente, o Família Acolhedora tornou-se

preferencial ao Institucional. Em que pese os parâmetros que ratificaram a sua prioridade, observamos que esse ainda não conseguiu ganhar evidência institucional e científica, haja vista a sua baixa expressividade nos Sistemas Operacionais e de referência para os Serviços de Acolhimento da Assistência Social, assim como através das tímidas produções de conhecimento.

A pesquisa de campo e os dados dos relatórios técnicos das Instituições de Acolhimento e do Família Acolhedora permitiram-nos identificar aspectos que se configuraram como desafiadores na implementação do Família Acolhedora na cidade de São Luís. No âmbito da Gestão Municipal da Política de Assistência Social, observamos que, de acordo com os parâmetros nacionais estabelecidos, a gestão do Família Acolhedora atende aos requisitos básicos normativos, por se encontrar devidamente registrado no órgão de controle, CMDCA, e dispor de uma equipe técnica qualificada e completa, do ponto de vista dos recursos humanos previstos. Todavia, os desafios identificados extrapolam essa dimensão.

A Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social de São Luís firmou, junto ao Governo Federal, a oferta de 160 vagas para os Serviços de Acolhimento Institucional ou Familiar. Após vários reordenamentos municipais, a divisão das metas ficou da seguinte forma: 120 vagas para o Acolhimento Institucional (entre as instituições de execução direta e as que possuem Termo de Parceria) e 40 para o Família Acolhedora. Essa distribuição demonstra a prevalência da expectativa da institucionalização de crianças e adolescentes, assim como o superdimensionamento de vagas para o acolhimento familiar, uma vez que, conforme os dados já apresentados, não há nem demandas e nem famílias cadastradas que expressem a aproximação com o quantitativo estabelecido.

Utilizando o ano de 2018 como parâmetro para analisar as demandas de ambos os Serviços, identificamos que as Instituições de Acolhimento acolheram uma média de 514 crianças/adolescentes, ao passo que no Família Acolhedora, nesse mesmo ano, havia apenas 04 acolhidos e 06 Famílias cadastradas. Desde a sua implantação, o maior número de acolhimentos foi em 2010, com 10 acolhidos em 06 Famílias Acolhedoras. Dessa maneira, esses quantitativos demonstram a discrepância entre as demandas de Acolhimento Institucional e de Acolhimento Familiar, evidenciando, conseqüentemente, a existência de entraves diversos a esse cenário.

Concernente ao financiamento, que é parte indispensável na implementação de uma Política Pública, vimos que, desde a sua implantação até o ano de 2018, o Fundo da Infância custeia parte significativa da execução, como os subsídios às Famílias e o recurso do material gráfico para realizar a divulgação. Entretanto, não obstante ao suporte financeiro, o maior entrave detectado pela equipe da Semcas foi a fragilidade da divulgação institucional do Serviço. A não realização da campanha publicitária institucional pela Prefeitura de São Luís, ocorre, possivelmente, devido às relações de interesses existentes, assim como ao (des)entendimento do que seja uma ação prioritária de um Serviço, sobretudo, porque desde a sua concepção, há recurso do FMDCA, que também é destinado a essa finalidade. Ademais, consideramos que a ausência de priorização financeira materializa-se, à medida que a gestão do Serviço evidencia limitações no orçamento financeiro para a execução de todas as ações que o abrangem, pois, ao longo de todos os anos de sua implementação, esse veio sendo custeado, majoritariamente, pelo FMDCA, o que também fragiliza a execução do Família Acolhedora.

Por toda extensão deste estudo, verificamos que a articulação do Família Acolhedora a outros sujeitos da rede de proteção faz-se indispensável, para garantir a execução do Serviço. Nesse seguimento, além dos entraves inerentes à gestão, também existem os desafios que permeiam os sujeitos e as instituições dessa rede de proteção. Em adição ao Estatuto da Criança e do Adolescente, foram apresentadas outras orientações normativas que retrataram a relevância das atribuições do Conselho Tutelar, junto aos processos de acolhimento. Atinente ao Institucional, ainda identificamos suas percepções. Mas sobre o Acolhimento Familiar, as compreensões e análises foram inexistentes e/ou fragilizadas.

Entre os Conselheiros entrevistados, somente um conseguiu apresentar respostas mais qualificadas que se aproximavam dos parâmetros normativos. Os demais, mesmo as que exerciam a função há 08 anos, não apresentaram elementos que caracterizassem o Serviço e/ou a sua execução. Esse consiste, então, em um dos elementos de entrave que envolve a rede de proteção, pois o Conselho Tutelar é o órgão que identifica as situações de violação de direitos no território e que requisita a medida de proteção de acolhimento à autoridade judicial competente.

Isto posto, ratificamos a dificuldade que muitos sujeitos possuem em compreender, refletir e cumprir com as normativas legais existentes. Sendo assim, o desconhecimento e não cumprimento dos princípios e finalidades do Família

Acolhedora podem ocasionar desconstruções e retrocessos normativos, como por exemplo, o retorno e fortalecimento da cultura de institucionalização.

Além do Conselho Tutelar, as fragilidades de compreensão sobre o Família Acolhedora também foram identificadas por membros do Ministério Público e da 1ª Vara da Infância e Juventude. O objetivo do Ministério Público em dividir em duas Promotorias da Infância deu-se no intuito de conferir celeridade e qualificar o atendimento, em face das expressivas demandas apresentadas.

A despeito dessas estratégias, consideramos que esse objetivo ainda não foi alcançado, pois, desde essa divisão, houve rotatividade de Promotores. Um dos aspectos, reiteradamente, demarcado pelos sujeitos entrevistados retratou exatamente o rodízio de Promotores na referida Promotoria. Essa problemática revela-se mais um elemento desafiador, vez que ocorrem descontinuidades no trabalho já realizado, bem como são incorporadas percepções diferenciadas sobre o Serviço.

As (des)continuidades foram observadas, por meio das limitações nas respostas da Promotora que, há pouco tempo, havia assumido a titularidade da Promotoria. Quanto às distintas e frágeis concepções apresentadas, destacamos as respostas concedidas que transmitiam impressões pessoais, sem utilização de dados científicos e/ou fundamentações teórico-normativas que as subsidiassem, demarcando, portanto, aspectos subjetivos, baseados apenas no senso comum. O fato que reforça o exposto é que a Promotoria da Infância, desde fevereiro de 2019, está, novamente, só com uma Promotora respondendo por ambas as Promotorias, até que chegue alguém para assumir a vacância e, assim, apresente-se o novo ciclo de (re)começos.

A equipe técnica entrevistada da Divisão Psicossocial da 1ª Vara da Infância e Juventude foi mais uma das que identificamos fragilidades e/ou ausência de conhecimentos acerca da organização e implementação do Família Acolhedora. Vimos que as informações foram, majoritariamente, concedidas, sem consistência técnico-normativa. A Psicóloga, apesar do acompanhamento realizado há alguns casos do Serviço, verbalizou ausência de profundidade técnica sobre o Família Acolhedora. Por sua vez, a Assistente Social, não obstante as análises realizadas, apresentou caráter contraditório em parte dela. Isto endossou a análise do Defensor, ao caracterizar a percepção da equipe da Divisão da Vara da Infância como uma fase embrionária do Serviço.

Assim como os demais sujeitos da rede de proteção, essa equipe possui relevância no processo de acolhimento, haja vista os procedimentos técnicos realizados, como os pareceres, que subsidiam as decisões judiciais. Dessa forma, o distanciamento técnico-normativo quanto ao Família Acolhedora, em meio às suas atribuições, tende a possibilitar impactos negativos na implementação do Serviço e, por conseguinte, na vida das crianças/adolescentes que estejam em situação de acolhimento.

Outro fator diz respeito à ausência de um sistema específico do Acolhimento Familiar, bem como à inexistência de audiências concentradas acerca das situações de acolhimento em Famílias Acolhedoras. A marginalização dessas estratégias faz com que a Vara da Infância não disponha de um banco de dados em que constem as informações referentes às crianças/adolescentes acolhidos em Famílias Acolhedoras, fato esse que se distingue das situações de Acolhimento Institucional, tendo em vista a existência do CNCA, que ainda assim, possui informações imprecisas, segundo apresentamos na pesquisa.

Por fim, também ressaltamos a rotatividade dos Juízes da Infância nos últimos dois anos. De igual modo como no Ministério Público, os processos de descontinuidades, bem como as concepções que cada novo sujeito imprime ao trabalho constituem-se como entraves à proporção que acontecem os reiterados recomeços e articulações que, outrora, foram realizadas.

O Juiz Titular da Vara da Infância possui fundamentações teóricas e legais sobre o contexto socioeconômico que envolve os Serviços de Acolhimento da Política de Assistência Social, uma vez que citou aspectos fundantes a essa análise, como a pobreza multidimensional e questões de privações vivenciadas pelas famílias. Expôs que as demandas de acolhimento estão associadas às problemáticas sociais e econômicas, as quais são, majoritariamente, vivenciadas pelas famílias empobrecidas brasileiras, pensamento esse que também é reiterado por sujeitos da Semcas, da Defensoria e por este estudo.

Apesar da percepção crítica, conjuntural e de conhecimento técnico-normativo que possui, entendemos que o Juiz apresenta limitações operacionais quanto à relevância do trabalho em rede. Justifica que o número reduzido de Famílias cadastradas ocorre devido à ausência de apoio Estatal ao Serviço. Todavia, diante da análise realizada, observamos que, ainda que o Família Acolhedora apresentasse número expressivo de famílias cadastradas por meio do apoio Estatal, continuaria

dependendo da atuação de outros sujeitos da rede, para que, de fato, houvesse o acolhimento através da autorização judicial. Assim, os desafios à implementação do Família Acolhedora também perpassam pelas compreensões e análises provenientes de todos os sujeitos que compõem a equipe da 1ª Vara da Infância e Juventude.

Portanto, como aspectos finais deste estudo, identificamos que a pobreza, diante das suas múltiplas expressões, continua sendo uma das dimensões centrais da questão social que tem feito com que, historicamente, as famílias empobrecidas não consigam cumprir com as suas responsabilidades e funções de cuidados e, com isso, como última medida, haja a necessidade de proteção social via do Acolhimento.

O Família Acolhedora tornou-se medida de proteção prioritária, baseado no princípio da convivência familiar e comunitárias em detrimento da cultura de institucionalização. Porém, no processo de implementação do Família Acolhedora em São Luís, foram identificados desafios e entraves, quanto à dimensão da gestão do Serviço e da Rede Parceira de Proteção.

No que diz respeito à gestão, detectamos a fragilidade na divulgação e na priorização financeira para sua execução. Quanto à Rede de Proteção, as fragilidades de compreensão e funcionalidade sobre o Família Acolhedora. Somado a isso, está o não cumprimento das atribuições de parte dos sujeitos no processo, a rotatividade de alguns sujeitos e a fragilidade de articulação entre as instituições da rede e o Família Acolhedora.

Por todas as razões supramencionadas, no afã de superar os desafios e garantir a implementação do Família Acolhedora de São Luís, de modo a cumprir com seus objetivos previstos, sugerimos um Plano de Providências sob duas dimensões: a de Gestão e a da Rede Parceira de Proteção. Na gestão, torna-se indispensável ter como condição precípua a realização da divulgação, sendo essa sob o caráter institucional, sistemático, articulado à rede de proteção, com alcance multidimensional. Além disso, o financiamento do Serviço deve ser uma prioridade no orçamento municipal. Na dimensão da Rede de Proteção, identificamos a viabilidade premente de capacitação técnica e especializada a todos os sujeitos envolvidos no processo de implementação, com a finalidade apropriar os partícipes do processo acerca do Família Acolhedora, as funções/atribuições dos sujeitos e a importância da atuação em rede. Essa capacitação deve moldar-se em formas variadas, como oficinas, seminários e palestras, por exemplo, de modo que envolva e seja destinado a todos profissionais envolvidos, sobretudo, aos Promotores e Juízes da temática da

Infância e Juventude, para que assim seja suscitada a motivação em permanecer em seus cargos.

Assim, concluímos que o Família Acolhedora em São Luís continuará em dimensões embrionárias ou mesmo se encaminhará ao insucesso, com possibilidades de retrocesso à cultura da institucionalização, caso não se busque superar os desafios ora apresentados neste estudo.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA BRASIL. Banco Mundial alerta para aumento da pobreza no Brasil. **Agência Brasil**, Brasília, DF, 5 abr. 2019. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2019-04/banco-mundial-alerta-para-aumento-da-pobreza-no-brasil>. Acesso em: 10 set. 2019.
- ARRETCHE, Marta Tereza da Silva. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. *In*: BARREIRA, Maria Cecília R. Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant (orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE, 2001.
- ASSIS, Simone Gonçalves de; FARIAS, Luís Otávio Pires (orgs.). **Levantamento nacional das crianças e adolescentes em serviço de acolhimento**. São Paulo: Hucitec, 2013.
- BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. 2. ed. Ijuí: Editora Unijuí, 2007.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 10 set. 2019.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Cadastro Nacional de Crianças Acolhidas**: quantidade de acolhidos por Estado. Brasília, DF: CNJ, 2019b. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnca/publico/>. Acesso em: 11 set. 2019.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Cadastro Nacional de Crianças Acolhidas**: quantidade de entidades de acolhimento por Estado. Brasília, DF: CNJ, 2019c. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnca/publico/>. Acesso em: 11 set. 2019.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. CNJ Serviço: o que são “famílias acolhedoras” para crianças e adolescentes. *In*: BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **CNJ**. Brasília, DF: CNJ, 2017. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-servico-o-que-sao-familias-acolhedoras/>. Acesso em: 11 ago. 2019.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento CNJ nº 32/2013, de 24 de junho de 2013**. Dispõe sobre as audiências concentradas nas Varas da Infância e Juventude. Brasília, DF: CNJ, 2013. Disponível em: <http://www.crianca.mppr.mp.br/pagina-1424.html>. Acesso em: 10 set. 2019.
- BRASIL. **Decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927**. Consolida as leis de assistência e proteção a menores. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1927. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-17943-a-12-outubro-1927-501820-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL. Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 22 nov. 1990a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99710.htm. Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.010, de 3 de agosto de 2009. Dispõe sobre adoção; altera as Leis nos 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, 8.560, de 29 de dezembro de 1992; revoga dispositivos da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, e da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 4 ago. 2009b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12010.htm. Acesso em: 20 dez. 2016.

BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 1º ago. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm. Acesso em: 20 dez. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 9 mar. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm. Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.509, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre adoção e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil). **Diário Oficial da União**: seção 1, 23 fev. 2018a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13509.htm. Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL. Lei nº 4.513, de 1º de dezembro de 1964. Autoriza o Poder Executivo a criar a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, a ela incorporado o patrimônio e as atribuições do Serviço de Assistência a Menores, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, p. 11081, 4 dez. 1964. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4513-1-dezembro-1964-377645-norma-pl.html>. Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL. Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979. Institui o Código de Menores. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 11 out. 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6697.htm. Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 16 jul. 1990b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 20 set. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 8 dez. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm. Acesso em: 20 dez. 2016.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Especial de Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. Departamento de Gestão do Suas. **Censo Suas 2018**: resultados nacionais: unidades de acolhimento. Brasília, DF: Coordenação Geral de Planejamento e Vigilância Socioassistencial, 2019a.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. Bolsa Família. *In*: BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. **Aplicações**. Brasília, DF: MDS, 2018b. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/bolsafamilia/>. Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. Relatório do Bolsa Família e Cadastro Único: São Luís/MA. *In*: BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. **Aplicações**. Brasília, DF: MDS, 2018c. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/bolsafamilia/relatorio-completo.html>. Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 225, 25 nov. 2009c. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao_CNAS_N109_%202009.pdf. Acesso em: 21 dez. 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Especial de Direitos Humanos. **Orientações técnicas**: serviços de acolhimento para crianças e adolescentes. Brasília, DF: MDS, 2009a. Disponível em: http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/orientacoes_tecnicas_final.pdf. Acesso em: 20 ago. 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**: PNAS, 2004: norma operacional básica: NOB/SUS. Brasília, DF: MDS, 2005. Disponível: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS_2004.pdf. Acesso em: 10 dez. 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família: Estados e Municípios. *In*: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **SIGPBF**. Brasília, DF: MDS, 2018d. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/mds-sigpbf-web/indexPublico.jsf>. Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006**. Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília, DF: Conanda, 2006. Disponível em: <https://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/113-resolucao-113-de-19-de-abril-de-2006/view>. Acesso em: 10 set. 2019.

CARLOTO, Cássia Maria. Programa Bolsa Família, cuidados e o uso do tempo das mulheres. *In*: MIOTO, Regina Célia Tamaso; CAMPOS, Marta Silva; CARLOTO, Cássia Maria (orgs.). **Familismo, direito e cidadania**: contradições da política social. São Paulo: Cortez, 2015.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira; VEIGA, Laura da. **O conceito de inclusão, dimensões e indicadores**. Belo Horizonte: Secretaria Municipal de Coordenação da Política Social, 2004. (Pensar BH – Política Social, 2).

CARVALHO, Mirela de; BARROS, Ricardo Paes de; FRANCO, Samuel. Índice de Desenvolvimento da Família (IDF). *In*: ACOSTA, Ana Rojas; VITALE, Maria Amália Fallar (orgs.). **Família**: redes, laços e políticas públicas. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE; CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Plano nacional de promoção, promoção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária**. Brasília, DF: Conanda/Cnas, [2009]. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Plano_Defesa_CriançasAdolescentes%20.pdf. Acesso em: 10 ago. 2019.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012.

FALEIROS, Vicente de Paula. Infância e processo político no Brasil. *In*: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (orgs.). **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

FERREIRA, Stela da Silva. **NOB-RH anotada e comentada**. Brasília, DF: MDS/Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/NOB-RH_SUAS_Anotada_Comentada.pdf. Acesso em: 10 ago. 2019.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. Como vivem as nossas crianças e adolescentes? **Relatório Anual Uni**, Brasília, DF, ano 15, n. 42, p. 3, fev. 2019.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. **Pobreza na infância e na adolescência**. Brasília, DF: Unicef, 2018.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço Social em tempo de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Cidades@: Brasil: Maranhão. *In*: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Panorama**. Rio de Janeiro, 2017a. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ma/panorama>. Acesso em: 10 ago. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Cidades@: Brasil: Maranhão: São Luís. *In*: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Panorama**. Rio de Janeiro, 2017b. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ma/sao-luis/panorama>. Acesso em: 10 ago. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil: Maranhão. *In*: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Atlas Brasil**. Brasília, DF: FJP/PNUD/ Ipea, 2013a. Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_uf/maranhao. Acesso em: 10 set. 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil: São Luís. *In*: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Atlas Brasil**. Brasília, DF: FJP/PNUD/ Ipea, 2013c. Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/sao-luis_ma. Acesso em: 10 set. 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil: ranking: todo o Brasil. *In*: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Atlas Brasil**. Brasília, DF: FJP/PNUD/ Ipea, 2013b. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/ranking>. Acesso em: 10 set. 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Situação social nos Estados**: Maranhão. Brasília, DF: Ipea, 2012. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/situacao_social/120307_relatorio_situacaosocial_ma.pdf. Acesso em: 10 set. 2019.

INSTITUTO GERAÇÃO AMANHÃ. O caso dos órfãos da Romênia. *In*: INSTITUTO GERAÇÃO AMANHÃ. **Órfãos da Romênia**. São Paulo: IGA, 2017. Disponível em: <https://geracaoamanha.org.br/orfaos-da-romenia/>. Acesso em: 10 set. 2019.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Women and men in the informal economy**: a statistical picture. 3rd. Geneva: ILO, 2018. Disponível em: https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_626831/lang--en/index.htm. Acesso em: 10 ago. 2019.

JOÃO PAULO II, Papa. Mensagem do papa João Paulo II aos brasileiros por ocasião do início da campanha da fraternidade 1987. *In*: LIBRERIA EDITRICE VATICANA. **Mensagens pontificias**. Vaticano: Libreria Editrice Vaticana, 1987. Disponível em: http://www.vatican.va/content/john-paul-ii/pt/messages/pont_messages/1987/documents/hf_jp-ii_mes_19870304_brasiliani.html. Acesso em: 10 set. 2019.

MARANHÃO. Governo do Estado. Um pouco sobre o Plano Mais IDH. *In*: MARANHÃO. Governo do Estado. **Mais IDH**. São Luís: Secretaria Adjunta de Promoção do IDH, 2018. Disponível em: <http://www.maisidh.ma.gov.br/>. Acesso em: 10 out. 2019.

MARANHÃO. Ministério Público do Estado. Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude. **Nota Técnica nº 3, de 19 de junho de 2015**. Estudo do Programa de Acolhimento Familiar como alternativa ao acolhimento institucional, seguindo a moderna tendência mundial de desinstitucionalização. Implementação da política voltada à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes no âmbito municipal. São Luís: MPE, 2015. Disponível em: https://www.mpma.mp.br/arquivos/CAOPIJ/docs/NT_03.2015_-_Fam%C3%ADlias_Acolhedoras.pdf. Acesso em: 10 set. 2019.

MARANHÃO. Ministério Público do Estado. Procuradoria Geral de Justiça. Infância e juventude. *In*: MARANHÃO. Ministério Público do Estado. Procuradoria Geral de Justiça. **Centros de Apoio**. São Luís: MPE, 2019. Disponível em: <https://www.mpma.mp.br/index.php/centros-de-apoio/infancia-e-juventude>. Acesso em: 10 ago. 2019.

MARANHÃO. PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO. **Resolução nº 02, de 5 de março de 1997**. Cria os Centros de Apoio Operacional. São Luís: Procuradoria Geral de Justiça, 1997. Disponível em: <https://www.mpma.mp.br/index.php/resolucoes-do-colegio>. Acesso em: 10 set. 2019.

MARTINO, Mônica d. Programas de transferências condicionadas, famílias e gênero: aproximações a alguns dilemas e desencontros. *In*: MIOTO, Regina Célia Tamaso; CAMPOS, Marta Silva; CARLOTO, Cássia Maria (orgs.). **Familismo, direito e cidadania**: contradições da política social. São Paulo: Cortez, 2015.

MIOTO, Regina Célia Tamaso. Novas propostas e velhos princípios: a assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio familiar. *In*: SALES, Mione Apolinario; MATOS, Maurílio Castro de; LEAL, Maria Cristina (orgs.). **Política social, família e juventude**: uma questão de direitos. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MIOTO, Regina Célia Tamaso; PRÁ, Keli Regina dal. Serviços sociais e responsabilização da família: contradições da política social brasileira. *In*: MIOTO, Regina Célia Tamaso; CAMPOS, Marta Silva; CARLOTO, Cássia Maria (orgs.). **Familismo, direito e cidadania**: contradições da política social. São Paulo: Cortez, 2015.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. Erradicação da pobreza: acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares. *In*: NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **ODS1**. São Paulo: Nações Unidas Brasil, 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods1/>. Acesso em: 10 out. 2019.

NETTO, José Paulo. Notas sobre a reestruturação do Estado e a emergência de novas formas de participação da sociedade civil. *In*: BOSCHETTI, Ivanete *et al.* **Política social**: alternativas ao neoliberalismo. Brasília, DF: UnB, 2004. v. 1. p. 61-83.

OLIVEIRA, Francisco de. **Vulnerabilidade social e carência de direitos**. São Paulo: CNAS/ ABONG, 1995. (Cadernos ABONG: Subsídios à Conferência Nacional de Assistência Social, 1).

PEREIRA-PEREIRA, Potyara Amazoneida. Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar. *In*: SALES, Mione Apolinário; MATOS, Maurílio Castro de; LEAL, Maria Cristina. **Política Social, Família e Juventude**: uma questão de direitos. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010. cap. 1.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório anual Pnud 2018**. Rio de Janeiro: Pnud, 2019. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/dam/brazil/Relat%C3%B3rio%20Anual%202018%20-%20Com%20cr%C3%A9ditos.pdf>. Acesso em: 10 set. 2019.

RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (orgs.). **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

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

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil**: afinal, de que se trata? 3. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

SÃO LUÍS. **Lei nº 4.269, de 3 de dezembro de 2003**. Dispõe sobre o regime jurídico da função pública de conselheiro tutelar e dá outras providências. São Luís: Câmara Municipal, 2003. Disponível em: <https://camara-municipal-de-sao-luis.jusbrasil.com.br/legislacao/572393/lei-4269-03>. Acesso em: 10 set. 2019.

SÃO LUÍS. **Lei nº 4.325, de 16 de fevereiro de 2004**. Institui o Programa Família Guardiã, para proporcionar convivência familiar à criança e ao adolescente afastados temporariamente da família natural por ordem judicial e dá outras providências. São Luís: Câmara Municipal, 2004. Disponível em: <http://camara-municipal-de-sao-luis.jusbrasil.com.br/legislacao/830601/lei-4325-04>. Acesso em: 20 dez. 2016.

SÃO LUÍS. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social. **Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora**. São Luís: Prefeitura Municipal, 2014.

SÃO LUÍS. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social. **Plano de reordenamento do serviço de acolhimento institucional e familiar para crianças, adolescentes e jovens do município de São Luís: 2015-2017**. São Luís: Prefeitura Municipal, 2015.

SILVA, Lília Penha Viana. **Pobreza, resistência e enfrentamento no estado do Maranhão**. São Luís: Edufma, 2011.

SILVA, Maria Jacinta Carneiro Jovino da. **A centralidade na família no discurso da Política de Assistência Social brasileira**: imprecisões, continuidades e rupturas. 2015. 326 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2015.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (org.). **Pesquisa avaliativa**: aspectos teóricos-metodológicos. São Paulo: Veras, 2013.

SPOSATI, Aldaíza. Assistência Social em Debate: direito ou assistencialização? *In*: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **O trabalho do/a Assistente Social no Suas**: seminário nacional. Brasília, DF: CFESS, 2011. p. 32-51.

TEIXEIRA, Solange Maria. Política social contemporânea: a família como referência para as políticas sociais e para o trabalho social. *In*: MIOTO, Regina Célia Tamaso; CAMPOS, Marta Silva; CARLOTO, Cássia Maria (orgs.). **Familismo, direito e cidadania**: contradições da política social. São Paulo: Cortez, 2015.

VALENTE, Jane. **Família acolhedora**: as relações de cuidado e de proteção no serviço de acolhimento. São Paulo: Paulus, 2013.

VIANA, Ana Luíza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 5-43, mar./abr. 1996. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8095>. Acesso em: 10 ago. 2019.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. A nova política social no Brasil: uma prática acima de qualquer suspeita teórica? **Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 120-145, 2008.

WOLFFENBÜTTE, Andréa. O que é? Índice de Gini. **Desafios do Desenvolvimento**, Brasília, DF, ano 1, n. 4, 1 nov. 2004. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28&Itemid=23. Acesso em: 15 ago. 2019.

ZOLA, Marlene Bueno. Políticas sociais, família e proteção social: um estudo acerca das políticas familiares em diferentes cidades/países. *In*: MIOTO, Regina Célia Tamaso; CAMPOS, Marta Silva; CARLOTO, Cássia Maria (orgs.). **Familismo, direito e cidadania**: contradições da política social. São Paulo: Cortez, 2015.

APÊNDICE

APÊNDICE A - ROTEIRO DA ENTREVISTA

Roteiro da Entrevista

1. Qual a sua concepção sobre o Acolhimento Institucional e o Acolhimento Familiar?
2. O que e como compreende as motivações para o Acolhimento?
3. Quais são as suas atribuições e competências no processo de Acolhimento de crianças e adolescentes?
4. Como analisa a implementação do Acolhimento Institucional e do Acolhimento Familiar em São Luís? Qual seria o melhor Serviço de Acolhimento?
5. Quais são os desafios e entraves na implementação do Família Acolhedora em São Luís?