



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS – CCSA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPGA  
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO – CMA**

**LARISSA LIRA GUIMARÃES**

**SUJEITOS DE DIREITOS COM PRIORIDADE ABSOLUTA? COMO ACONTECE A  
GESTÃO E A EDUCAÇÃO NAS INSTITUIÇÕES DE ACOLHIMENTO PÚBLICAS  
PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA**

**JOÃO PESSOA – PB  
OUTUBRO/2021**

LARISSA LIRA GUIMARÃES

**SUJEITOS DE DIREITOS COM PRIORIDADE ABSOLUTA? COMO ACONTECE A GESTÃO E A EDUCAÇÃO NAS INSTITUIÇÕES DE ACOLOHIMNETO PÚBLICAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal da Paraíba. Linha de pesquisa: Organizações e Sociedade, em cumprimento ao requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo de Souza Bispo

**JOÃO PESSOA – PB  
OUTUBRO/2021**



## ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

### Defesa nº 672

Ata da Sessão Pública de Defesa da Dissertação do(a) Mestrando(a) **Larissa Lira Guimarães**, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Administração, Área de Concentração em Administração e Sociedade e com Linha de Pesquisa em Inovação e Conhecimento.

No dia 28 de outubro de 2021, às 09:30 horas, na Sala Virtual do Zoom Meet através do link [https://ús02web.zoom.us/j/86565978685?](https://ús02web.zoom.us/j/86565978685?pwd=VUxRZEtVK3NYWitSbFF0MzNINnVwQT09)

reuniu-se a Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Administração, composta pelos membros, Prof.<sup>(a)</sup> Dr.<sup>(a)</sup> Marcelo de Souza Bispo (Orientador(a) – PPGA/UFPB), Prof.<sup>(a)</sup> Dr.<sup>(a)</sup> Maria Carolina Martinez Andion (Examinador(a) Externo(a) - UDESC) e o Prof.<sup>(a)</sup> Dr.<sup>(a)</sup> Marina Dantas de Figueiredo (Examinador(a) Externo(a) – UNIFOR), com a finalidade de julgar a dissertação do(a) aluno(a) **Larissa Lira Guimarães**, intitulada “**SUJEITOS DE DIREITOS COM PRIORIDADE ABSOLUTA? A INFLUÊNCIA DAS PRÁTICAS DE GESTÃO NOS ESPAÇOS DE EDUCAÇÃO NÃOFORMAL EM INSTITUIÇÕES DE ACOLHIMENTO PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES**”, para obtenção do grau de Mestre em Administração. O desenvolvimento dos trabalhos seguiu o roteiro de sessão de defesa estabelecido pela coordenação do curso, com abertura, condução e encerramento da sessão solene de defesa realizados pelo(a) presidente, Prof.<sup>(a)</sup> Dr.<sup>(a)</sup> Marcelo de Souza Bispo. Após haver analisado o referido trabalho e arguido o candidato, os membros da Banca Examinadora deliberaram por unanimidade e atribuíram o conceito (X) aprovado, ( ) insuficiente, ( ) reprovado.

#### Observações da Banca:

Rever o problema e os objetivos; trocar a literatura de gestão empresarial por gestão pública; rever o uso da palavra “prática” no trabalho; visitar a metodologia; avançar nas reflexões sobre o papel dela e dos voluntários para as análises.

Proclamados os resultados, o(a) Presidente da Banca Examinadora, Marcelo de Souza Bispo, encerrou os trabalhos, e, para constar, confere e assina a presente ata, juntamente com os membros da Banca Examinadora e o(a) aluno(a).

Documento assinado digitalmente  
**gov.br** Marcelo de Souza Bispo  
Data: 28/10/2021 14:28:12-0300  
Verifique em <https://verificador.iti.br>

---

Prof.<sup>(a)</sup> Dr.<sup>(a)</sup> Marcelo de Souza Bispo

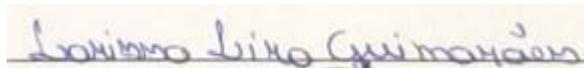
**Orientador(a) – DP/CA /IIEPR**  
Documento assinado digitalmente  
**gov.br** Marcelo de Souza Bispo  
Data: 28/10/2021 14:28:46-0300  
Verifique em <https://verificador.iti.br>

Prof.<sup>(a)</sup> Dr.<sup>(a)</sup> Maria Carolina Martinez Andion

**Examinador Externo – UDESC**  
Documento assinado digitalmente  
**gov.br** Marcelo de Souza Bispo  
Data: 28/10/2021 14:29:31-0300  
Verifique em <https://verificador.iti.br>

Prof.<sup>(a)</sup> Dr.<sup>(a)</sup> Marina Dantas de Figueiredo

**Examinador Externo – UNIFOR**



Larissa Lira Guimarães

Mestrando

**Catálogo na publicação**  
**Seção de Catalogação e Classificação**

G963s Guimarães, Larissa Lira. Sujeitos de  
direitos com prioridade absoluta? como acontece a  
gestão e a educação nas instituições de acolhimento  
públicas para crianças e adolescentes no município  
de João Pessoa / Larissa Lira Guimarães. João  
Pessoa, 2021.

166 f. : il.

Orientação: Marcelo de Souza Bispo.  
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCSA.

1. Gestão pública. 2. Instituições de acolhimento.  
3. Criança - Adolescente. 4. Educação não-formal. I.  
Bispo, Marcelo de Souza. II. Título.

UFPB/BC

CDU 35(043)

## RESUMO

As instituições de acolhimento devem ofertar os cuidados básicos de alimentação, higiene, proteção. Além desses cuidados básicos, as instituições de acolhimento devem ter como objetivo auxiliar as crianças e adolescentes a lidarem com sua história de vida, contribuindo para que eles adquiram consciência de si, fortaleçam sua identidade e construam seu lugar social. Devem ainda estimular as crianças e adolescentes a se perceberem como uma pessoa com potencial, ajudando-os a conquistarem a autoestima, autoconfiança, a autonomia e a emancipação. Para atingir esses objetivos que vão além do mero acolhimento, as instituições precisam se revestir de uma proposta educativa, que não se desenvolve exclusivamente no ambiente escolar (educação formal), podendo acontecer fora do marco do sistema oficial (educação não-formal). Partindo do pressuposto que o desenvolvimento de um espaço de educação não-formal em instituições de acolhimento necessita de uma gestão que tenha uma intencionalidade educativa e que valorize o papel de educador desempenhado pelos profissionais das instituições, o presente estudo tem como objetivo compreender o processo de gestão e educação nas instituições de acolhimento públicas para crianças e adolescentes que estão localizadas no município de João Pessoa. Trata-se de um trabalho de abordagem qualitativa, que busca a partir de dados exploratórios e descritivos, compreender os fenômenos sociais estudados por meio da interação com o campo. O estudo foi realizado na cidade de João Pessoa – PB e os dados foram obtidos por meio de entrevistas semiestruturadas. Assim, realizou-se 14 entrevistas que envolveram profissionais das instituições de acolhimento e voluntários das organizações não governamentais e projetos sociais. Após a coleta dos dados, as entrevistas foram transcritas na íntegra, a partir das gravações, e aplicada a análise com base nos dados coletados por meio das narrativas. Ao analisar os dados, foi possível observar que os profissionais das instituições reconhecem o papel educativo que desempenham na vida dos acolhidos, porém relatam que a sobrecarga de trabalho impede que eles desempenhem suas funções educativas. Parte da sobrecarga relatada pelos educadores é proveniente das diversas dificuldades enfrentadas pelas instituições de acolhimento na gestão dos recursos financeiros, dos recursos humanos e na intersectorialidade com a rede. Essas questões afetam diretamente sob os processos educacionais, fazendo com que a educação seja mais um dos direitos das crianças e adolescentes que são negligenciados pelas instituições de acolhimento. Assim, nos resultados ficou demonstrado que não existe uma intencionalidade educativa por parte da gestão e nem uma valorização do papel de educador desempenhado pelos profissionais das instituições de acolhimento. É percebido a realização de processos educacionais visando desenvolver integralmente as crianças e adolescentes. Contudo eles não são desenvolvidos pelas instituições de acolhimento que acabam por contar com a ajuda das ONG's e projetos sociais para garantir que as crianças e adolescentes tenham uma educação integral.

**Palavras-chave:** Instituições de Acolhimento. Criança e Adolescente. Educação Não-Formal. Gestão Pública.

## ABSTRACT

Host institutions should offer basic food care, hygiene, protection. In addition to these basic care, the host institutions should aim to help children and adolescents to deal with their life history, contributing to them acquiring awareness of themselves, strengthening their identity and building their social place. They should also encourage children and adolescents to perceive themselves as a person with potential, helping them to conquer self-esteem, self-confidence, autonomy and emancipation. In order to achieve these objectives that go beyond mere reception, institutions need to be in line with an educational proposal, which does not develop exclusively in the school environment (formal education), which may happen outside the framework of the official system (non-formal education). Assuming that the development of a non-formal education space in host institutions requires management that has an educational intention and values the role of educator played by the professionals of the institutions, the present study aims to understand the process of management and education in public reception institutions for children and adolescents located in the municipality of João Pessoa. It is a qualitative approach, which seeks from exploratory and descriptive data, to understand the social phenomena studied through interaction with the field. The study was conducted in the city of João Pessoa - PB and the data were obtained through semi-structured interviews. Thus, 14 interviews were conducted involving professionals from the host institutions and volunteers from non-governmental organizations and social projects. After data collection, the interviews were fully transcribed from the recordings and the analysis was applied based on the data collected through the narratives. When analyzing the data, it was possible to observe that the professionals of the institutions recognize the educational role they play in the lives of the welcomed, but report that the work overload prevents them from performing their educational functions. Part of the burden reported by educators comes from the various difficulties faced by host institutions in the management of financial resources, human resources and intersectoriality with the network. These issues directly affect under educational processes, making education another one of the rights of children and adolescents that are neglected by the host institutions. Thus, in the results, it was demonstrated that there is no educational intentionality on the part of management or an appreciation of the role of educator played by professionals of the host institutions. Educational processes are perceived in order to fully develop children and adolescents. However, they are not developed by the host institutions that end up relying on the help of ONG's and social projects to ensure that children and adolescents have an integral education.

**Keywords:** Institutionalized foster care. Child and Adolescent. Non-formal education. Public Management.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1.</b> Roda dos Expostos no Museu da Misericórdia – Salvador/BA .....	12
<b>Figura 2.</b> Serviço de Assistência a Menores (SAM) .....	16
<b>Figura 3.</b> Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) .....	17
<b>Figura 4.</b> Percurso Normativo do Direito da Criança e do Adolescente .....	20
<b>Figura 5.</b> Mudanças de Paradigmas Trazidas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) .....	32
<b>Figura 6.</b> Classificação de Família .....	34
<b>Figura 7.</b> Princípios para o funcionamento dos serviços de acolhimento .....	68
<b>Figura 8.</b> Sistema de Garantias de Direitos (SGD) .....	73
<b>Figura 9.</b> Fluxos de referência e contrarreferência da rede socioassistencial .....	75
<b>Figura 10.</b> Principais instrumentos utilizados para gestão das Instituições de Acolhimento ..	83
<b>Figura 11.</b> Fronteiras entre a educação formal, não-formal e informal .....	100

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1.</b> Níveis de Complexidade dos Serviços Socioassistenciais .....	28
<b>Quadro 2.</b> Ações realizadas pelos órgãos gestores para articular os serviços de acolhimento com os demais serviços socioassistenciais .....	72
<b>Quadro 3.</b> – Eixos estratégicos de ação dos órgãos que compõe o Sistema de Garantia de Direitos .....	77
<b>Quadro 4.</b> Dimensões para o reordenamento dos serviços de acolhimento .....	84
<b>Quadro 5.</b> Diferenciação entre educação formal, informal e não-formal .....	101
<b>Quadro 6.</b> Instituições de Acolhimento para crianças e adolescentes em João Pessoa-PB ...	109
<b>Quadro 7.</b> Duração das entrevistas e quantidade de páginas de transcrição .....	111

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU	- Advocacia-Geral da União
BNDES	- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BPC	- Benefício de Prestação Continuada
CAPS	- Centro de Atenção Psicossocial
CAPsi	- Centro de Atenção Psicossocial infanto-juvenil
CEDAM	- Centro de Desenvolvimento da Administração Pública
CEPA	- Comissão de Estudos e Projetos Administrativos
CGU	- Controladoria Geral da União
CLT	- Consolidação das Leis do Trabalho
CNAS	- Conselho Nacional de Assistência Social
COMESTRA	- Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa
CONANDA	- Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
COSB	- Comissão da Simplificação Burocrática
CRAS	- Centro de Referência da Assistência Social e Serviço
CREAS	- Centro de Referência Especializados da Assistência Social
CRIAMs	- Centros Integrados de Atendimento ao Menor
DASP	- Departamento de Administração do Serviço Público
DUDH	- Declaração Universal dos Direitos Humanos
ECA	- Estatuto da Criança e Adolescente
EMBRAPA	- Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ENAP	- Escola Nacional de Administração Pública
FEBEM	- Fundações Estaduais de Bem-Estar do Menor
FUNABEM	- Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LA	- Liberdade Assistida
LAI	- Lei de Acesso à Informação
LDB	- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOAS	- Lei Orgânica da Assistência Social
MARE	- Ministério da Administração e Reforma do Estado
MP	- Ministério Público
NOB SUAS	- Norma Operacional Básica do SUAS
ONG's	- Organizações não governamentais
ONU	- Organização das Nações Unidas
PAEFI	- Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF	- Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PCC	- Plano de Cargo e Carreiras
PI	- Prontuário Individualizado
PIA	- Plano Individual de Atendimento
PNAS	- Política Nacional de Assistência Social
PNBEM	- Política Nacional de Bem-Estar do Menor
PNCFC	- Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos da Criança e Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária
PPA	- Plano Plurianual
PPP	- Projeto Político-Pedagógico
PSC	- Prestação de Serviços à Comunidade

PSC	- Prestação de Serviços à Comunidade
PT	- Partido dos Trabalhadores
RJU	- Regime Jurídico Único
SAM	- Serviço de Assistência ao Menor
SGD	- Sistema de Garantia de Direitos
STF	- Supremo Tribunal Federal
STJ	- Superior Tribunal de Justiça
SUAS	- Sistema Único de Assistência Social
SUS	- Sistema Único de Saúde
TCU	- Tribunal de Contas da União
UNICEF	- Fundo Internacional de Emergência das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>DISCUSSÃO TEÓRICA</b> .....	<b>11</b>
<b>2.1</b>	<b>As Instituições de Acolhimento para Crianças e Adolescentes</b> .....	<b>11</b>
2.1.1	Trajetória Histórica do Acolhimento de Crianças e Adolescentes no Brasil.....	11
2.1.2	Percurso Normativo do Direito da Criança e do Adolescente.....	19
2.1.3	A Família das Crianças e Adolescentes Acolhidas .....	34
<b>2.2</b>	<b>A Gestão e as Instituições de Acolhimento</b> .....	<b>40</b>
2.2.1	Gestão Pública.....	41
2.2.2	Gestão dos Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes .....	68
<b>2.3</b>	<b>A Educação e as Instituições de Acolhimento</b> .....	<b>91</b>
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA</b> .....	<b>106</b>
<b>4</b>	<b>ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS</b> .....	<b>111</b>
<b>4.1</b>	<b>Caracterizando as Instituições De Acolhimento</b> .....	<b>112</b>
<b>4.2</b>	<b>Analisando os Processos de Gestão das Instituições de Acolhimento</b> .....	<b>118</b>
<b>4.3</b>	<b>Identificando os Processos Educacionais nas Instituições de Acolhimento</b> .....	<b>132</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>142</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>145</b>
	<b>APÊNDICE A - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)</b> .....	<b>154</b>
	<b>APÊNDICE B - Características das modalidades dos serviços de acolhimento</b> .....	<b>156</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A institucionalização de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social é uma prática bastante conhecida no Brasil, cujo início se deu ainda na colonização do país e perdura até os dias atuais. O percurso histórico do direito da criança e do adolescente demonstra que a prática da institucionalização se transformou ao longo dos anos, percorrendo algumas etapas até alcançar à fase chamada de proteção integral da infância e da juventude, ao qual ainda não alcançamos completamente. Sendo assim, será defendida ao longo dessa pesquisa que as instituições de acolhimento são espaços de educação não-formal e que a gestão pode influenciar na formação e permanência destes espaços. A pesquisa ainda defenderá que os processos educativos e de gestão demonstram se de fato as crianças e adolescentes estão sendo tratadas quanto sujeitos de direitos com prioridade absoluta.

A primeira fase denominada de “caritativa” correspondeu ao período histórico entre o Brasil Colônia e o Brasil Império. Nesta fase ocorreu a intervenção na infância e juventude pelas ordens religiosas – principalmente através da Santa Casa da Misericórdia –, que com ações paternalistas e caritativas, institucionalizaram crianças e adolescentes nas casas dos expostos, recolhimentos para meninas e seminários para meninos. Estas instituições tinham como característica a prática religiosa, o restrito contato com o mundo exterior e a transmissão de preceitos morais, bons hábitos, noções de ordem e hierarquia (RIZZINI e RIZZINI, 2004; MARCÍLIO, 2016).

A segunda fase conhecida como “filantrópica” surgiu no período de transição do Brasil Império para o Brasil República. Nesta fase, marcada por transformações sociais, políticas e econômicas, surgiu a “questão do menor” como um problema social ocasionado pela presença de crianças e adolescentes pobres nas ruas das cidades. Para resolver este problema, o Estado implementou um projeto de assistência à infância e juventude desvalida, que posteriormente foi considerada delinquente. Estas crianças e adolescentes começaram a receber formação cívica, primária e profissional, em instituições como as Casas de Educandos e Artífices ou as Companhias de Aprendizes Marinheiros e dos Arsenais de Guerra (RIZZINI e RIZZINI, 2004; ARIÈS, 1960).

A terceira fase “de bem-estar social” aconteceu durante a mudança de regime político, da República para a Ditadura. Nesta fase foram criadas instituições estatais para promoção da justiça e da assistência ao menor, como o Juízo Privativo dos Menores Abandonados e Delinquentes; o Serviço de Assistência ao Menor (SAM); e a Fundação Nacional do Bem-Estar

do Menor (FUNABEM). A intervenção do Estado junto à infância e à juventude tornou-se uma questão de defesa nacional e para isso foram empregadas ações repressivas e punitivas, com práticas violentas e castigos corporais aos internos (RIZZINI e RIZZINI, 2004; PRIORI, 2010).

Nas fases “caritativa”, “filantrópica” e “de bem-estar social”, as famílias pobres eram criminalizadas e culpabilizadas por sua condição de vulnerabilidade social, sendo consideradas incapazes de educar e possibilitar o desenvolvimento dos seus filhos. Enquanto isso, a internação de crianças e adolescentes pobres em instituições totais era valorizada. As instituições recebiam o nome de “totais” porque quase todas as atividades de educação, lazer, saúde e profissionalização eram realizadas intramuros, demonstrando o descaso por parte do Estado em promover a convivência familiar e comunitária (GOFFMAN, 1987)

Entretanto, com o início da redemocratização do país, o confinamento de crianças e adolescentes em instituições totais é questionado e aos poucos os grandes internatos começam a ser desativados, surgindo a última fase chamada de “proteção integral”. Nesta fase a ideia é que as crianças e adolescentes sejam vistos como sujeitos de direitos, ou seja, pessoas que possuem direitos que devem ser protegidos, promovidos e defendidos com absoluta prioridade pela família, pela sociedade e pelo Estado. No momento presente, a sociedade brasileira segue tentando vivenciar a fase de proteção integral, que apesar de receber essa nomenclatura, ainda não alcançou a garantia integral dos direitos da criança e do adolescente (RIZZINI e RIZZINI, 2004).

A ação de refazer o percurso histórico do direito da criança e do adolescente, nos permite vislumbrar que ele está em constante mudança. Tais mudanças acompanharam as condições históricas, econômicas, sociais e políticas do país. Contudo, estas mudanças só foram possíveis com a criação de documentos legislativos, dentre os quais é possível destacar: a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948); a Declaração Universal dos Direitos da Criança (1959); a Constituição da República Federativa do Brasil (1988); o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990); o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (2006); Diretrizes das Nações Unidas sobre Emprego e Condições Adequadas de Cuidados Alternativos com Crianças (2009); a Lei do Direito à Convivência Familiar e Comunitária (2009); o Marco Legal da Primeira Infância (2016); e a Lei 13.509 que altera o ECA (2017).

No entanto, outras normativas além das citadas, objetivam a defesa dos direitos da criança e do adolescente e ainda estabelecem parâmetros e orientações para a gestão dos serviços destinados a proteção da infância e a juventude, como: a Lei Orgânica da Assistência Social (1993); a Política Nacional de Assistência Social (2004); o Sistema Único de Assistência

Social (2004); a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009); as Orientações Técnicas: serviços de acolhimento (2009); o Levantamento Nacional de Crianças e Adolescentes em Serviços de Acolhimento (2013); o Plano de Acolhimento (2013); e as Orientações Técnicas para Elaboração do Plano Individual de Atendimento (2018).

Dentre os documentos citados, o Estatuto da Criança e Adolescente (ECA) merece destaque por ser o principal instrumento normativo do Brasil quanto a proteção dos direitos da infância e da juventude. O ECA busca assegurar que as crianças e adolescentes tenham os direitos fundamentais 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. E garantir que estejam protegidos de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1990).

Quando a família desrespeita os direitos e garantias aos quais crianças e adolescentes são detentores, a autoridade judiciária pode determinar a suspensão, a perda ou a extinção do poder familiar. Nesses casos, cujas famílias se encontrem temporariamente ou definitivamente impossibilitadas de cumprir sua função de cuidado e proteção, as crianças e adolescentes são colocados sob cuidados do outro genitor(a), da família extensa, da família adotiva ou de um serviço de acolhimento. A alternativa de o cuidado realizado pela família natural, ser transferido a outra família ou responsável é possível por meio da guarda, da tutela ou da adoção (BRASIL, 1990).

Os serviços de acolhimento são tipificados pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS) como um serviço de alta complexidade, que atende indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados. Estes serviços podem ser desenvolvidos nas modalidades de abrigo institucional – também conhecida como instituição de acolhimento –, casa-lar, república ou acolhimento familiar. A escolha da modalidade do serviço para qual a criança e adolescente será direcionada irá variar de acordo com as necessidades deles (BRASIL, 2009c).

Nessa pesquisa, é dada ênfase as instituições de acolhimento, localizadas na cidade de João Pessoa/PB, que é o objeto de estudo escolhido. No presente momento, existem na cidade de João Pessoa, nove instituições de acolhimento em funcionamento, a saber: Abrigo Jesus de Nazaré, Abrigo Lar Manaíra, Abrigo Morada do Betinho, Casa de Acolhida Feminina, Casa de Passagem, Casa da Família Acolhedora, Casa de Acolhida Adulta, Casa Shalom e Fundação São Padre Pio. Estas instituições de acolhimento possuem cerca de 135 crianças e adolescentes sob proteção em suas dependências (NOTAS DE CAMPO, 2019). Os principais motivos do acolhimento institucional dessas crianças e adolescentes foram a negligência por parte dos pais

ou responsáveis, a dependência química dos pais e responsáveis, a violência doméstica e o abuso sexual intrafamiliar (NOTAS DE CAMPO, 2020).

Nesse sentido, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) estabelece os princípios da excepcionalidade e provisoriedade a serem cumpridos pelas instituições de acolhimento. Isto significa que a colocação de crianças e adolescentes em instituições de acolhimento deve ser a última opção e não a regra, uma vez que implica na privação do direito a convivência familiar. E ainda significa que quando a melhor saída para proteção dos direitos for o encaminhamento para as instituições de acolhimento, a situação deve ser reavaliada trimestralmente, não podendo a criança e ao adolescente permanecer na instituição por mais de 18 meses, garantindo a temporariedade da medida (BRASIL, 1990).

No entanto, é importante destacar que apesar dos avanços relativos à excepcionalidade e provisoriedade da medida protetiva de acolhimento, encontra-se no estado da Paraíba, cerca de 42,6% das crianças e dos adolescentes permanecendo por mais de 2 anos nas instituições de acolhimento, mostrando que o princípio da provisoriedade não vem sendo cumprido. Os dados apresentados são preocupantes visto que o prolongamento dessa situação de institucionalização, pode provocar um enfraquecimento dos vínculos da criança e do adolescente com a família, perda de referências do contexto e de valores familiares e comunitários. Isso traz como consequência a dificuldade para a reintegração familiar ou ainda uma redução da possibilidade de adoção em virtude da dificuldade observada no contexto brasileiro para adoção de crianças mais velhas e adolescentes (NOTAS DE CAMPO, 2020).

A ausência da reintegração familiar ou da adoção resulta em crianças e adolescente passando vários anos nas instituições de acolhimento, envelhecendo nestes locais e saindo apenas com o desligamento ao completar a maioridade. Diante disso, fica mais evidente que a prestação do serviço nas instituições de acolhimento não pode ser realizada de qualquer forma, visto que o ambiente de acolhimento e os profissionais que ali trabalham serão muitas vezes a única referência familiar de crianças e adolescentes. Para a prestação de um serviço de qualidade, as instituições de acolhimento devem ser um espaço familiar com relações vinculares, humanizadas e afetivas e, ao mesmo tempo ser um espaço profissional com projetos e objetivos claros (GULASSA, 2010).

Nas instituições de acolhimento, as crianças e adolescentes devem receber os cuidados relativos à alimentação, higiene, proteção e serem acompanhadas a escola, a consultas médicas e a outras atividades. Além desses cuidados básicos, as instituições de acolhimento devem ter como objetivo auxiliar os acolhidos a lidarem com sua história de vida, contribuindo para que eles adquiram consciência de si, fortaleçam sua identidade e construam seu lugar social. As

instituições devem ainda estimular as crianças e adolescentes a se perceberem como uma pessoa com potencial, ajudando-os a conquistarem a autoestima, autoconfiança, a autonomia e a emancipação (ELAGE ET AL., 2018).

Para atingir esses objetivos que vão além do mero acolhimento, as instituições precisam se revestir de uma proposta educativa, apresentando-se como experiência saudável, que amplia os horizontes do acolhido (LEAL,2016). Quando se fala em proposta educativa, uma dúvida que surge está relacionada com o que vem a ser educação nessas instituições de acolhimento. Para responder este questionamento, parte-se do princípio de que os processos educativos não acontecem exclusivamente no ambiente escolar, eles também ocorrem na convivência com a família, vizinhos ou amigos; na visita a um museu, cinema, praia ou biblioteca; na igreja ou ONG; nas brincadeiras, esportes ou jogos; na internet, televisão ou rádio; dentre outros (TRILLA, 2008).

O reconhecimento e popularização dessas outras formas e meios educacionais desenvolvidos fora do ambiente escolar vieram com os estudos de Coombs (1968) e Coombs e Ahmed (1974), que tipificaram a educação em três modalidades: educação formal, educação não-formal e educação informal (ROGERS, 2004; GOHN, 2009). A educação formal é conceituada como um “sistema educacional altamente institucionalizado, cronologicamente graduado e hierarquicamente estruturado que vai dos primeiros anos da escola primária até os últimos anos da universidade”, educação não-formal é definida como “toda atividade organizada, sistemática, educativa, realizada fora do marco do sistema oficial, para facilitar determinados tipos de aprendizagem a subgrupos específicos da população, tanto adultos como infantis” e a educação informal é considerada “um processo que dura a vida inteira, em que as pessoas adquirem e acumulam conhecimentos, habilidades, atitudes e modos de discernimento por meio das experiências diárias e de sua relação com o meio” (COOMBS E AHMED, p. 27, 1974).

Nesse sentido, entende-se que as instituições de acolhimento para crianças e adolescentes são espaços oportunos para o desenvolvimento da educação não-formal. Reforçando esse entendimento, Trilla (2008) afirma que a educação não-formal acontece em instituições e programas destinados a pessoas que se encontram em alguma situação de vulnerabilidade social, a exemplo de: educadores de rua, centros de acolhida, programas pedagógicos em centros penitenciários, dentre outros. Uma proposta educativa baseada na educação não formal permite o desenvolvimento da autonomia das crianças e adolescentes acolhidos, tornando-os críticos e conscientes da realidade a sua volta (ELAGE ET AL., 2018).

Esta consciência crítica permite a inserção dos indivíduos na sociedade, como sujeitos da sua própria história e transformadores do meio (FREIRE, 2019)

O papel educativo das instituições de acolhimento que está sendo discutido é exercido por todos os profissionais que atuam nos serviços, sejam eles coordenadores, psicólogos, assistentes sociais, educadores/cuidadores, cozinheiros ou auxiliares de limpeza. Para além das atribuições específicas do cargo o qual desempenham, os profissionais dos serviços de acolhimento possuem o papel de educadores, uma vez que todos se relacionam e influenciam as crianças e adolescentes acolhidos. São nos vínculos afetivos formados por essas relações, entre os acolhidos e os profissionais das instituições de acolhimento que a dimensão educativa do trabalho se desenvolve. Por meio dos vínculos afetivos, os profissionais ajudam as crianças e adolescentes a visitarem a história de vida, a ressignificarem as situações difíceis que passaram e a sonharem com o futuro. Além do que já foi citado, os profissionais os vínculos permitem a mediação das experiências culturais com a literatura, música, cinema, teatro, artes em geral, mídia, jornal, televisão, dentre outros (BRASIL, 2009a).

A construção do processo educativo não-formal nas instituições de acolhimento requer profissionais cada vez mais preparados para o atendimento das crianças e adolescentes, dada a extrema complexidade dessa medida protetiva. Embora a afetividade esteja na base do cuidado, este atendimento precisa ocorrer de forma profissional. Não basta “boa vontade” ou “bom coração”, é necessário construir com muita clareza um projeto de atendimento. Por isso, é fundamental a seleção, capacitação e acompanhamento para obtenção de uma equipe profissionalizada com conhecimentos técnicos e perfil adequado para o desenvolvimento de suas atribuições e que estejam em processo constante de reflexão e formação. O reconhecimento do papel educativo a ser desempenhado por todos os profissionais do acolhimento, torna-os uma “peça-chave” para o desenvolvimento da dimensão educativa, logo a gestão do trabalho é uma questão estratégica para o adequado funcionamento dos serviços de acolhimento (ELAGE EL AL., 2018).

Uma pesquisa realizada no estado da Paraíba identificou o perfil dos gestores dos serviços de acolhimento institucional para crianças e adolescentes. Os dados apontam que 71% desses profissionais possuem ensino superior com formação em serviço social, pedagogia, psicologia, enfermagem, letras e radiologia, e que 29% desses gestores não possuem ensino superior. A realidade apresentada pelo dados contraria as normativas sobre os Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) – Tipificação dos Serviços, Orientações Técnicas, Norma Operacional Básica/SUAS que estabelecem que a formação mínima dos gestores deve ser de nível superior e em áreas de formação previstas pelo Sistema

Único de Assistência Social (SUAS) - que não é o caso da formação em enfermagem, letras e radiologia - e experiência de trabalho com crianças e adolescentes (NOTAS DE CAMPO, 2020).

A pesquisa traz ainda informações sobre a forma de contratação dos gestores revelando que 25,8% desses profissionais atuam sob contrato temporário e 45,5% deles ocupam um cargo comissionado. Os dados referentes ao tempo de trabalho dos gestores nas instituições, indicam que 58,1% trabalham até 1 ano e 12,9% trabalham entre 2 e 4 anos. É importante salientar que no ano anterior a pesquisa houve eleições municipais, dessa forma o fato da maioria dos profissionais estarem até 1 ano nas instituições indica que houve a troca da equipe devido a mudança de mandato, que aliado a quantidade de profissionais ocupando cargos comissionados demonstra as influências das questões políticas-partidárias na gestão dos recursos humanos. Esses dados demonstram a existência de uma descontinuidade da gestão nas instituições de acolhimento que dificulta a prestação de um serviço de qualidade que garanta os direitos das crianças e dos adolescentes (NOTAS DE CAMPO, 2020).

Partindo do pressuposto que o desenvolvimento de um espaço de educação não-formal em instituições de acolhimento necessita de uma gestão que tenha uma intencionalidade educativa e que valorize o papel de educador desempenhado pelos profissionais das instituições, esta pesquisa busca responder a seguinte questão: **Como acontece a gestão e a educação nas instituições de acolhimento públicas para crianças e adolescentes no município de João Pessoa?** Uma dúvida que pode surgir nos leitores ao se depararem com esta questão problema está relacionada ao fato dessa pesquisa associar gestão e educação, afinal o que motivou os autores a fazerem essa escolha.

É importante destacar que as instituições de acolhimento têm a função de fornecer os cuidados básicos para as crianças e adolescentes acolhidas, e também de serem um lugar de promoção a educação. Dessa forma, fica evidente que com essas funções as instituições de acolhimento não podem ser um “depósito” de crianças e adolescente, os profissionais não podem estar preocupados apenas com uma gestão que garanta o funcionamento das instituições de acolhimento em condições mínimas possíveis.

As instituições de acolhimento passam por um processo de gerenciamento, mas esse processo de gerenciamento também envolve aspectos educativos, pois esses lugares são ou pelo menos deveriam ser revestidos de uma proposta educativa. E aqui não falamos da educação escolar (formal), mas falamos daquela que cabe a família ao qual estão afastados do convívio, que é a educação informal e educação não-formal.

Desse modo, a pesquisa tem como objetivo geral compreender o processo de gestão e educação nas instituições de acolhimento públicas para crianças e adolescentes que estão localizadas no município de João Pessoa. Para responder o objetivo geral da pesquisa, foram definidos os objetivos específicos: (1) caracterizar as instituições de acolhimento; (2) analisar os processos de gestão nas instituições de acolhimento; (3) identificar os processos educacionais nas instituições de acolhimento.

As instituições de acolhimento, que é o objeto de estudo dessa pesquisa, vêm sendo analisada sob as perspectivas de diversas ciências, a exemplo da: Assistência Social, Psicologia, Pedagogia, Direito, Ciências Políticas. Essas ciências têm estudado sobre a reintegração familiar e o papel dos profissionais nesse processo (BRITO ET AL. 2014; MOREIRA, 2014), dificuldades de aprendizagem e desempenho escolar das crianças e adolescentes acolhidas (RAPOPORT, 2013; SILVA ET AL. 2019), potencial educativo das instituições (ANDRIOLI; LÖHR, 2014), estrutura e processo de acolhimento (ACIOLI ET AL. 2018), vínculos entre profissionais e acolhidos (MEDEIROS e MARTINS, 2018), dentre diversos outros assuntos. Contudo julga-se necessário empreender esforços em busca de entender as instituições de acolhimento sob o ponto de vista da ciência Administração, visto que por serem instituições de acolhimento e de educação demandam uma gestão adequada.

A gestão das instituições de acolhimento direciona o funcionamento interno, bem como o seu relacionamento com a rede local, as famílias e a comunidade. É por meio da gestão que as instituições de acolhimento conseguem garantir a prestação de um serviço coeso e planejado, que irá favorecer o alcance aos objetivos que são a reintegração familiar ou colocação em família substituta. Apesar das instituições de acolhimento possuírem objetivos bem definidos, não se pode ignorar que muitas vezes eles não são cumpridos, acarretando um acolhimento de longa duração. Por isso, apenas a oferta de cuidados básicos não é suficiente, sendo essencial que o trabalho realizado naquele ambiente seja alicerçado em um projeto educativo que prepare as crianças e adolescentes para uma vida autônoma fora das instituições de acolhimento.

A ausência de preparação da criança que se tornará um adolescente e que ao completar a maioridade será desligado das instituições de acolhimento traz consequências graves não só para o indivíduo, mas para toda a sociedade. Por ser proveniente de um contexto de vulnerabilidade social, um adolescente despreparado dificilmente conseguirá uma vaga no mercado de trabalho, sem renda esse adolescente provavelmente irá se envolver com as drogas e criminalidade. Na melhor das hipóteses, ainda que esse adolescente consiga um emprego, por ter um baixo nível de escolaridade, ele vai continuar em um ambiente de vulnerabilidade social, dependendo do Estado para obter os serviços básicos.

## **2 DISCUSSÃO TEÓRICA**

### **2.1 As Instituições de Acolhimento para Crianças e Adolescentes**

#### **2.1.1 Trajeto Histórico do Acolhimento de Crianças e Adolescentes no Brasil**

Para um melhor entendimento quanto ao processo atual de acolhimento institucional de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar por medida protetiva, é fundamental que se refaça o percurso histórico. Esse percurso mostra as raízes históricas e culturais da medida de abrigo. Isso possibilita o entendimento da dificuldade de uma transição mais rápida para o novo paradigma da convivência familiar e comunitária, e porque, ainda existe a continuidade de uma cultura de exclusão das crianças e adolescentes, sendo as instituições de acolhimento entendidas mais como um muro que isola do que como um teto que protege (AVANCI, FERRO e JACOBINA, 2018)

A história da institucionalização de crianças e adolescentes no Brasil começa no período colonial, com o projeto civilizatório dos jesuítas, que buscavam converter ao cristianismo, ensinar as letras e os novos modos de comportamento para os povos indígenas. Porém, durante a implementação do projeto, os jesuítas foram percebendo uma dificuldade de converter os nativos e vislumbraram nas crianças uma forma de viabilizar a conversão, visto que os menores pouco contradiziam a lei cristã e quando evangelizados acabavam rejeitando os costumes indígenas e aderindo aos novos ensinamentos. Com essa conversão, os índios notavam a possibilidade de estabelecer alianças com os padres e começaram a ter o desejo de entregar seus filhos para que fossem ensinados (PRIORE, 2010).

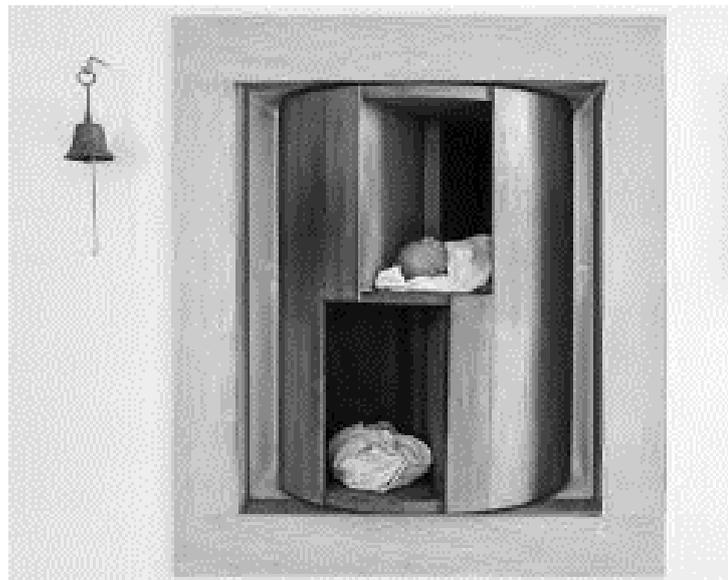
Durante o período colonial, as embarcações portuguesas atracavam no país, trazendo alguns fazendeiros, comerciantes e pessoas que eram indesejadas em Portugal para colonizar o Brasil. Também desembarcaram crianças, filhos ou órfãos que se perderam dos pais na viagem e que sem a proteção dos seus responsáveis passaram a perambular pelas ruas, sendo explorados a mendicância, trabalho infantil e trabalho sexual (FALEIROS, 2011). Com crianças indígenas, portuguesas e mestiças povoando o país, é iniciado o processo de criação das instituições para educação pelos jesuítas, que foram os principais agentes educacionais no Brasil até meados do século XVIII. Inicialmente, os jesuítas implantaram as escolas elementares que ensinavam as crianças das aldeias indígenas e vilarejos a ler, escrever e contar. Depois foram implantados os

colégios para formação de religiosos e instrução superior de filhos das famílias mais privilegiadas da população (RIZZINI e RIZZINI, 2004; ARIÈS, 1981).

Durante esse processo educativo, surgiram muitos conflitos de interesses entre os portugueses - que viam nos indígenas uma força de trabalho compulsória, e os jesuítas - que viam nos indígenas uma tarefa evangelizadora, estes conflitos ocasionaram a expulsão dos jesuítas do Brasil colonial. Na segunda metade do século XVIII, outras ordens religiosas assumiram o trabalho educacional e instalaram seminários, colégios para órfãos e recolhimento de órfãs no país (ARIÈS, 1981).

Uma das modalidades de atendimento de longa duração para crianças pobres, abandonadas e órfãs, foi o sistema das Rodas dos Expostos criado pela Casa da Misericórdia, que tinha o objetivo de salvar almas, reduzir as taxas de infanticídio e de aborto. A Roda dos Expostos era uma estrutura cilíndrica (Figura 1), instalada na parte externa dos muros das instituições caridosas, que permitia ao indivíduo colocar uma criança dentro da estrutura e ao rodar o cilindro, a criança era levada à parte interior dos muros para ser resgatada. Esta estrutura mantinha em anonimato o autor(a) do abandono, que em sua maioria eram mulheres que buscavam ocultar a desonra de gerar um filho ilegítimo ou que não tinham condições de criá-lo (RIZZINI e RIZZINI, 2004; MARCÍLIO, 2016).

Figura 1 - Roda dos Expostos no Museu da Misericórdia – Salvador/BA



Fonte: Tripadvisor (2020) - Disponível em: < [https://www.tripadvisor.ru/LocationPhotoDirectLink-g303272-d2349266-i211700906-Misericordia\\_Museum-Salvador\\_State\\_of\\_Bahia.html](https://www.tripadvisor.ru/LocationPhotoDirectLink-g303272-d2349266-i211700906-Misericordia_Museum-Salvador_State_of_Bahia.html)>. Acesso em 06 jun.2020.

O atendimento a uma grande quantidade de crianças abandonadas nas instituições de caridade, somado a precariedade das instalações, resultava em altíssimas taxas de mortalidade

dos bebês, visto que permanecer com crianças doentes e sadias nas aglomerações insalubres das instituições era extremamente nocivo. Por isso, a solução foi a criação externa – fora das instituições - das crianças por amas-de-leite, que eram em sua maioria escravas, contratadas pela Casa da Misericórdia. A Rodas dos Expostos era uma modalidade questionada, inclusive por órgãos internacionais que consideravam a roda dos expostos um incentivo ao abandono de menores (FALEIROS, 2011; MARCÍLIO, 2016).

Outras modalidades de atendimento eram os colégios para meninos órfãos e os recolhimentos femininos, que tinham como característica a prática religiosa, restrito contato com o mundo exterior e a transmissão dos valores morais, dos bons hábitos e das noções de ordem e hierarquia. Os recolhimentos femininos abrigavam as meninas órfãs legítimas e desamparadas, as protegendo do infortúnio que era perder o pai que tinha a função de lhes garantir, no futuro, o lugar social mais valorizado para a mulher que era o de um bom casamento, então, esses lugares assumiam o papel paterno oferecendo a educação adequada para o lar, o enxoval de casamento e o dote. Como naquela época cada categoria ocupava seus espaços físicos e sociais, de acordo com a rígida hierarquia, as indigentes e filhas naturais de mães pobres, também foram acolhidas, porém em instituições denominadas de asilos, separadas dos recolhimentos para órfãs legítimas. Além desse divisor social, recorreu-se também ao divisor racial com espaços separado para “órfãs brancas” que recebiam formação religiosa, moral e prática de boas empregadas domésticas e donas de casa, e as “meninas de cor” que se restringia a formação de empregadas domésticas e semelhantes (FALEIROS, 2011).

Entretanto, com a mudança do período colonial para o imperial, que aconteceu no século XIX, os programas educacionais sofrem mudanças gradativas em direção à secularização da educação, e se começa a questionar o domínio do ensino religioso em detrimento do ensino considerado “útil a si e à pátria” como será observado mais adiante (RIZZINI e RIZZINI, 2004). Dessa forma, alguns acontecimentos que marcaram o Brasil Império, merecem destaque devido as mudanças que ocasionaram no âmbito da infância e juventude, como: a criação da Lei do Ventre Livre, que tornou livre os filhos de escravos nascidos a partir do ano de 1861; a separação entre o Estado e a Igreja; o processo de industrialização que iniciou no país e trouxe diversos impactos como: o crescimento demográfico desordenado - acarretando o aumento da pobreza e das habitações precárias; exploração do trabalho infantil; e aumento do número de criança abandonadas (ARIÈS, 1981; FALEIROS, 2011).

Nesse cenário de transformações na vida social, política e econômica, surge no país um problema ocasionado pela presença de crianças e adolescentes pobres nas ruas das cidades, denominado de “questão do menor”. Para poder trabalhar, muitos pais deixavam seus filhos

sozinhos, enquanto cumpriam a jornada de trabalho, uma vez que não havia creches e escolas. Na ausência dos responsáveis as crianças e adolescentes pobres buscavam diversão e sustento nas ruas da cidade e, por vezes, se envolviam em infrações e crimes que passaram a chamar a atenção da opinião pública, gerar debates e serem vistos como um problema social, pressionando as autoridades a buscar soluções (PAULA, 2015).

Na busca por soluções, o Brasil Império, começa a seguir a tendência de uma educação útil, e designa a responsabilidade pela instrução cívica, primária e profissional para as províncias brasileiras. As províncias instalam no país as escolas públicas, primárias e internatos para formação profissional, como exemplo, tem-se a instalação das Casas de Educandos e Artífices que davam a instrução primária, musical, religiosa e de ofícios mecânicos (sapateiro, alfaiate, marceneiro, carpinteiro) para meninos pobres. Para atender as necessidades da Marinha e do Exército também foram criadas as Companhias de Aprendizes Marinheiros – que recebiam meninos recolhidos nas ruas pela polícia – e Companhias de Aprendizes dos Arsenais de Guerra – que recebiam meninos dos colégios de órfãos e das casas de educandos – nesses locais, os meninos recebiam treinamento nas oficinas e também eram enviados para os combates. Uma informação interessante é que o número de meninos recrutados pela Marinha e Exército para combate, foi maior do que o de homens e voluntários nos navios de guerra, sendo essas instituições responsáveis pela “limpeza” das ruas das capitais brasileiras (RIZZINI e RIZZINI, 2004; AVANCI, FERRO e JACOBINA, 2018).

Com a mudança de regime político, do império para a república, uma nova forma de enxergar a infância surge neste período marcado pela forte presença do Estado no planejamento e na implementação das políticas de atendimento ao menor. Os debates tomaram conta da assistência à infância - ao qual o país já tinha bastante experiência, estando intimamente relacionada a educação e a instrução – fazendo surgir uma categoria denominada de categoria “menor abandonado” que era definida pela ausência dos pais ou pela incapacidade da família em oferecer condições apropriadas para criação dos seus filhos (RIZZINI e RIZZINI, 2004).

Os debates ainda seguiram discutindo sobre a elaboração de leis para proteção e assistência à infância, resultando na criação do primeiro Juízo Privativo dos Menores Abandonados e Delinquentes (1924) do país e na aprovação do Código de Menores (1927), dando início a um sistema de assistência social e jurídica que se manteve no país até meados da década de 1980. O Juízo dos Menores era um órgão cuja função era de vigilância, regulamentação e intervenção direta sobre os menores. Dentre as ações deste órgão que mais chamou atenção foi a internação de menores desvalidos - eram internados por solicitação da família ou por iniciativa própria, e delinquentes - eram apreendidos, contra a sua vontade

(RIZZINI e RIZZINI, 2004). Já o Código de Menores extinguiu a roda dos expostos; trouxe uma diferenciação entre os menores em abandonados e delinquentes; autorizou o juiz a destituir o poder familiar em casos de abandono e maus-tratos por parte dos pais; e permitiu o juiz decidir sobre a reclusão de adolescentes maiores de 16 anos e menores de 18 anos em prisões de adultos (ARANTES, 2011).

O Juízo de Menores tinha um modelo de atuação herdado da ação policial, que através das delegacias identificava, encaminhava, transferia e desligava das instituições aqueles chamados de menores. Por isso, em busca de mudar essa imagem da assistência a infância, criou-se a escola de reforma que buscava a recuperação do chamado menor delinquente, mas em pouco tempo o sistema saturou porque não conseguiu dar conta da demanda que ele próprio criou (RIZZINI e RIZZINI, 2004).

Nessa época, as autoridades públicas, questionavam a falta de método científico no atendimento ao menor no país e para suprir essa necessidade, o Juízo de Menores incorpora em seu modelo de atuação um inquérito médico-psicológico e social do menor, que pretendia construir saberes que dessem conta das causas da delinquência e do abandono de crianças, dos comportamentos dos menores e das famílias, além de dar publicidade às ações institucionais e justificar ideologicamente a necessidade da intervenção junto aos menores. Dentre as informações que os inquéritos apresentavam sobre o perfil dos menores e suas famílias, estavam que a maioria dos requerimentos eram para internação, a maioria eram requerentes mulheres sem companheiro, sua maioria tinham a ocupação de empregadas domésticas e buscavam internar seus filhos por acreditar que aquele seriam um bom lugar para eles estudarem, comerem e se tornarem “gente”. (RIZZINI e RIZZINI, 2004).

Essa realidade é modificada com a criação da Constituição (1937) que proibia o trabalho de menores de 14 anos sem a permissão da Justiça, aumentando a preocupação com os menores pois se eles não estivessem trabalhando, o seu destino era “vadiar” nas ruas das cidades. Com isso, a intervenção junto à infância torna-se uma questão de defesa nacional, sendo necessário reavaliar o serviço de atendimento ao menor. Esta avaliação encontrou dificuldades que inviabilizavam as propostas educacionais do serviço, as dificuldades acabaram sendo atribuídas aos menores e suas famílias, que foram considerados incapazes, agressivos, subnormais de inteligência e de afetividade (PEREZ e PASSONE, 2010)

Com a instauração da Ditadura Militar no Brasil, para garantia da defesa nacional do país, a assistência a infância passa a ser centralizada por meio da criação do Serviço de Assistência a Menores – SAM (Figura 2), que é um órgão sem autonomia financeira e independente do Juizado de Menores, composto por alguns educandários oficiais e outros

contratados, destinados ao atendimento dos menores considerados perigosos e suspeitos, dominando ações repressivas e punitivas, com práticas violentas e castigos corporais aos internos (PEREZ e PASSONE, 2010).

Figura 2 - Serviço de Assistência a Menores (SAM)



Fonte: Rizzini e Rizzini (2004).

A finalidade do Serviço de Assistência a Menores - SAM em oferecer assistência a infância é desprezada pelas relações de poder existentes nos educandários oficiais, que foram permeados pelo clientelismo e pelo uso privativo desta instituição pública. Os desvios de finalidade são percebidos nos casos de famílias que tinham recursos, e que mesmo assim, conseguiam internar seus filhos considerados “falsos desvalidos” nos melhores educandários mantidos pelo serviço, por meio da recomendação de pessoas influentes que recebiam, em troca, apoio político (RIZZINI e RIZZINI, 2004).

Os problemas não ocorriam apenas em educandários oficiais, mas os particulares também se tornaram um negócio vantajoso e rentável. Com a expansão do SAM pelo país, vários são os estabelecimentos particulares “articulados” com esse órgão, porém sem vínculo contratual com o mesmo. Estes estabelecimentos particulares recebiam um valor per capita para cada menor internado do SAM, gerando aos responsáveis um alto faturamento. A facilidade com que a informalidade jurídica provocava atos de má fé administrativa, trazia consequências não só financeiras, mas também na vida dos internos que eram submetidos a um tratamento desumano (RIZZINI e RIZZINI, 2004).

As notícias sobre o tratamento desumano nos Serviços de Assistência a Menores se espalharam pelo país e o órgão começou a ser conhecido não só como uma prisão de menores transviados, mas como uma escola do crime. A notoriedade negativa levou as autoridades públicas, políticos e diretores do SAM a proporem a criação de um novo instituto. Deste modo, surge em 1964, a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor – FUNABEM (Figura 3), um órgão com a finalidade de criar e implementar a Política Nacional de Bem-Estar do Menor - PNBEM, política que tinha como características a autonomia financeira, autonomia administrativa, descentralização estrutural com as Fundações Estaduais de Bem-Estar do Menor – FEBEM e a rejeição aos “depósitos de menores” nos quais se transformaram os internatos (RIZZINI e RIZZINI, 2004).

Figura 3 - Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM)



Fonte: Rizzini e Rizzini (2004).

A busca pela eliminação dos “depósitos de menores” seria um dos principais problemas a serem enfrentados pela PNBEM, visto que já estava enraizada a cultura de internamento implementada pelo SAM, fomentada pelos antigos Juizados de Menores e estimulada pelos pais que queriam livrar-se da criação dos filhos. A Política Nacional de Bem-Estar do Menor - PNBEM contribuiu para reflexão de que o menor não era um marginal, ele era marginalizado devido as questões econômicas e sociais. A PNBEM também trazia os primeiros indícios de valorização da vida familiar e comunitária, onde a internação deveria ser a última opção. Então, começa um trabalho de reestruturação física e humana para transformação dos educandários deixados pelo SAM, em um Centro-Piloto funcionando como laboratório de experimentos na internação de menores (RIZZINI e RIZZINI, 2004; FERRO e BITTENCOURT, 2018).

No entanto, na prática a internação como última opção não foi considerada e o modelo do internato de menores e internato-prisão voltou a ser difundido. Este modelo de internação pautado na Doutrina da Situação Irregular, evidencia o caráter tutelar da legislação e a criminalização da pobreza, tornando-se uma questão jurídica. Dessa forma, o juiz poderia estabelecer a incapacidade da família em educar e possibilitar o desenvolvimento de seus filhos, decisão que levava essas crianças e adolescentes a condição de irregulares, sendo vistas como objetos de potencial intervenção da justiça para encaminhamento à internação (SILVA, 2011).

O retorno do modelo de internação intensificou o recolhimento de crianças das ruas, e para a FUNABEM a grande quantidade de crianças recolhidas demonstrava a gravidade do problema e justificava a manutenção das instituições e de suas equipes, porém o real objetivo era “limpar das ruas” crianças desordeiras, que causavam insegurança à população, fato que era politicamente incômodo em tempos de segurança nacional. (RIZZINI, 2011). Para Ferro e Bittencourt (2018) os menores em situações de rua eram o símbolo da falta de priorização da criança e do adolescente na política pública nacional.

A valorização a internação, traz consigo novos rumos, diversos estados brasileiros, passam a adotar o exílio dos menores para o interior, trazendo consequências graves como o comprometimento dos laços afetivos e do senso de responsabilidade dos pais na criação dos filhos. Porém essa cultura de institucionalização de menores considerados carentes e delinquentes, em internatos provisórios ou permanentes em regime de confinamento, começa a ser questionado em meados da década de 1980, com o processo de redemocratização do país (ARANTES, 2011).

O silêncio e a censura do período ditatorial, escondiam as condições desumanas as quais as crianças e adolescentes eram submetidas nos internatos dando lugar a presença de movimentos sociais organizados; de estudos que ressaltavam as consequências da institucionalização no desenvolvimento das crianças e adolescentes; de estudos que mostram os elevados custos para manutenção dos internatos; de interesse dos profissionais das diversas áreas do conhecimento para realização de estudos neste campo; de protestos dos menores internados (PEREZ e PASSONE, 2010). A lógica da institucionalização, em acreditar que internando o menor carente, evitava-se o abandonado, e por sua vez, o infrator, cede lugar à compressão de que “o foco deveria recair sobre as causas estruturais ligadas às raízes históricas do processo de desenvolvimento político-econômico do país, tais como a má distribuição de renda e a desigualdade social” (RIZZINI E RIZZINI, p.48, 2004).

Os acontecimentos que surgem com a redemocratização, aumenta a pressão – dos internados, da sociedade civil e da esfera governamental - pelo fechamento dos grandes

internatos. A Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor - FUNABEM inicia um processo de reestruturação e aos poucos os grandes internatos são desativados, dando espaço para a criação de Centros Integrados de Atendimento ao Menor - CRIAMs em 1980. A FUNABEM transforma-se no Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência - CBIA, ficando responsável pela implantação da nova legislação, o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (1990), que surge em substituição ao Código de Menores (1927 e 1979) (PEREZ e PASSONE, 2010).

Os acontecimentos expostos até o presente momento, mostram que a tradição de internação marcou a trajetória de muitas crianças e adolescentes que foram educadas longe de suas famílias e comunidades. Os filhos das famílias ricas eram internados em instituições asilares para serem educados, já que existia uma cultura que valorizava a educação de crianças por terceiros. Entretanto, na segunda metade do século XX, o modelo de internato caiu em desuso para filhos dos ricos e passou a ser o principal instrumento de assistência à infância pobre do país (RIZZINI e RIZZINI, 2004).

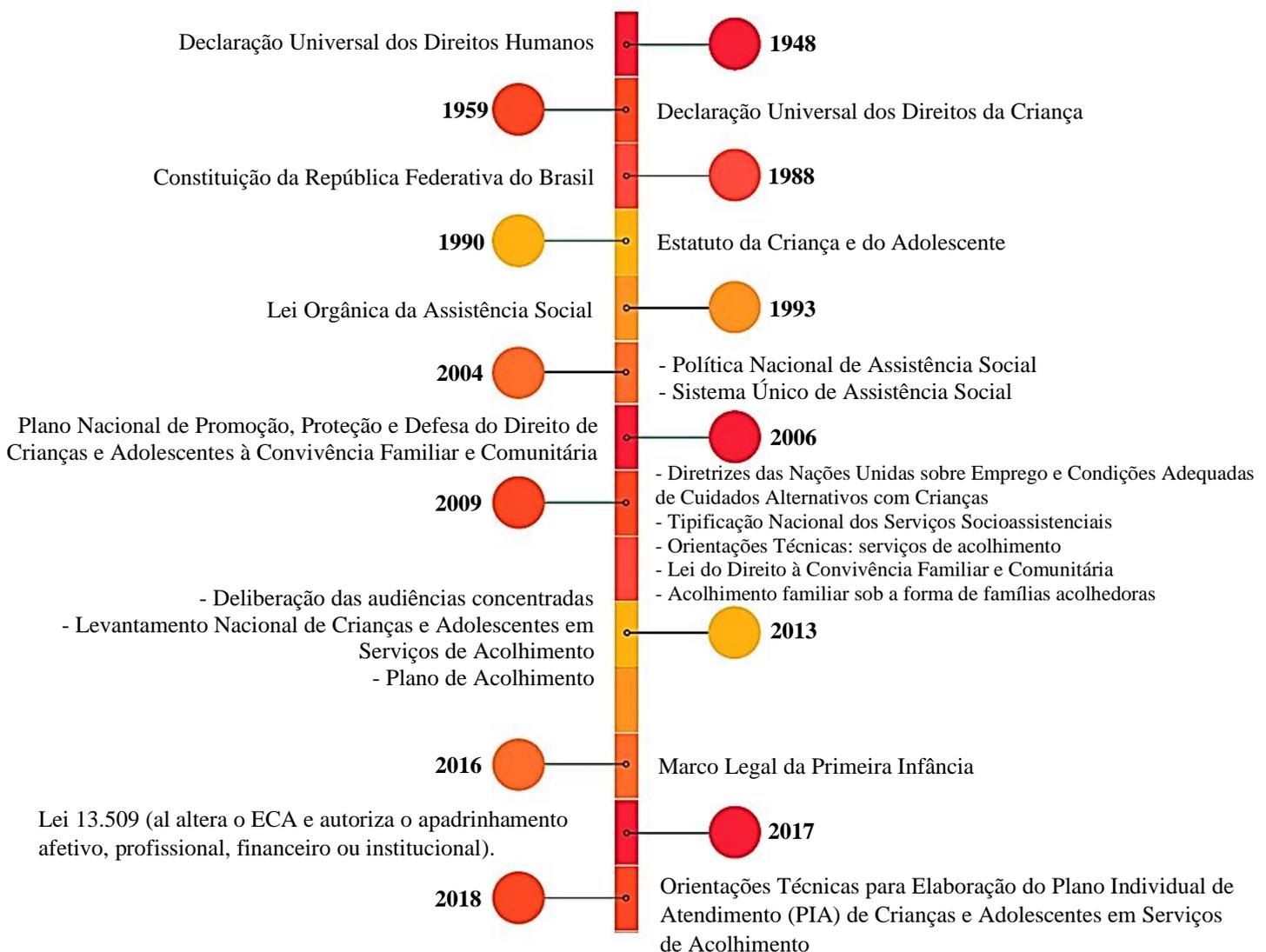
A assistência dada pelo Estado às famílias em situação de pobreza, com dificuldades de criarem seus filhos, era o encaminhamento das crianças e adolescentes a instituições denominadas “internatos de menores” ou “orfanatos” (nomenclatura utilizada até o final da década de 1980), como se fossem órfãos ou abandonadas, embora a maioria tivesse família. Isso aconteceu mesmo com o surgimento de uma vasta literatura, principalmente no âmbito jurídico, a partir 1900, que apresentava estas instituições como o último recurso a ser adotado, mostrando que no Brasil se instituiu uma cultura de institucionalização, sendo vista como a única forma de proteção das crianças e adolescentes brasileiros (RIZZINI e RIZZINI, 2004).

Com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA,1990), a prática da internação em instituições totais foi coibida e os internatos de menores/orfanatos caíram em desuso, porém a cultura da institucionalização resistiu, sendo percebida na mentalidade e na resistência de certas práticas institucionais. Essa resistência é explicada tanto por que já estava enraizada, como também porque os motivos que levavam crianças e adolescentes aos internatos ainda não haviam sido devidamente enfrentados pelas políticas públicas. Nesse sentido, é necessário considerar os fatores político-ideológicos que levaram o país a optar por políticas e programas que não conduziram a mudança do quadro de pobreza e desamparo a que permanece abandonada boa parte da população (RIZZINI, 2011).

### 2.1.2 Percurso Normativo do Direito da Criança e do Adolescente

O percurso histórico da colonização do Brasil até a Redemocratização do país, revela que a história está seguindo outra direção, em busca dos direitos da criança e do adolescente. Para que os Direitos da Criança e do Adolescente fossem consolidados e garantidos foi imprescindível uma mudança sociocultural e legal, que passou do modelo de proteção de crianças e adolescentes em “situação irregular” para o de “proteção integral”, abandonando a política repressiva e corretiva anteriormente observada, para uma política que reconhece a criança e o adolescente como sujeitos de direitos. Foi a criação de documentos legislativos, que pretendiam defender o status de sujeitos de direitos das crianças e adolescentes que tornaram as mudanças socioculturais e legais possíveis (Figura 4). Se observado com atenção as datas dos documentos internacionais descritos no percurso normativo, é possível perceber que o Brasil levou muito tempo para ter uma legislação que garante direitos a crianças e adolescentes.

Figura 4 – Percurso Normativo do Direito da Criança e do Adolescente



Fonte: Elaboração própria (2020).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), adotada e proclamada na Assembleia Geral das Nações Unidas, no ano de 1948, tem por objetivo de que cada indivíduo e cada órgão da sociedade, promova o respeito aos direitos e liberdades descritos nos trinta artigos da referida declaração, sendo um ideal comum a todas as nações. A Declaração estabelece no (Art. 2) que toda pessoa tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, idioma, religião, opinião, origem, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição; (Art. 3) que toda pessoa tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal; (Art. 5) que nenhuma pessoa será submetida à tortura nem a tratamento ou castigo cruel, desumano ou degradante; (Art. 6) que todo ser humano tem o direito de ser reconhecido como pessoa perante a lei; (Art. 7) que todos são iguais perante a lei e têm direito, sem qualquer distinção, a igual proteção da lei. Dentre os aspectos relacionados especificamente a família e a infância, desvalorizada até então pela legislação brasileira, tem no (Art. 16, § 3º) que a família é o núcleo natural e fundamental da sociedade e tem direito à proteção da sociedade e do Estado; e no (Art. 25, § 2º) que a maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais, onde todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio gozarão da mesma proteção social (ONU, 1948).

A Declaração Universal dos Direitos da Criança (DUDC) foi proclamada pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância, na Assembleia Geral das Nações Unidas, no ano de 1959, com a finalidade de permitir a criança uma infância feliz, desfrutando dos seus direitos. Para isso, a DUDC considera essencial que os direitos das crianças e adolescentes sejam reconhecidos por todos os indivíduos, organizações voluntárias, autoridades, ao qual cabe o dever de cumprir e fazer cumprir estes direitos e são eles: o direito à igualdade, sem distinção de raça, religião ou nacionalidade; o direito à especial proteção para o seu desenvolvimento físico; o direito a um nome e a uma nacionalidade; o direito à alimentação, moradia e assistência médica adequadas para a criança e a mãe; o direito à educação e a cuidados especiais para a criança física ou mentalmente deficiente; o direito ao amor e à compreensão por parte dos pais e da sociedade; o direito à educação gratuita e ao lazer infantil; o direito a ser socorrido em primeiro lugar, em caso de catástrofes; o direito a ser protegido contra o abandono e a exploração no trabalho; o direito a crescer dentre de um espírito de solidariedade, compreensão, amizade e justiça entre os povos (UNICEF, 1959).

A Constituição Federal do Brasil publicada em 1988, trouxe importantes avanços, sendo considerada um marco nacional no novo olhar para a infância e adolescência. O artigo 227 descreve os direitos das crianças e adolescentes, e enfatiza a corresponsabilidade que a família, sociedade e Estado tem em garantir estes direitos:

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

A criação no ano de 1990 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) por meio da Lei 8.069, representa a nova forma de tratar os direitos relativos à criança e ao adolescente no Brasil. O ECA então surge como um caminho para concretizar todos os direitos e garantias fundamentais propostas no art. 227 da Constituição Federal de 1998. Dessa forma, o principal instrumento normativo do Brasil a respeito dos direitos da criança e do adolescente, o ECA, dispõe sobre a proteção integral desses membros da população, sendo considerados crianças as pessoas de 0 a 12 anos de idade incompletos e adolescentes as pessoas de 12 a 18 anos de idade. Esse estatuto, em casos excepcionais que estão previstos em lei, também preserva a proteção integral das pessoas entre 18 e 21 anos de idade (BRASIL, 1990).

Para o ECA, as crianças e os adolescentes são sujeitos de direitos, pessoas que desfrutam de todos os direitos fundamentais, descritos na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e na Constituição Federal (1998), que são essenciais à pessoa humana. Esses direitos, garantem as crianças e adolescentes como pessoas que apresentam uma condição específica de desenvolvimento, a existência de oportunidades e facilidades, que vão permitir o seu desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social em condições de liberdade e de dignidade (BRASIL, 1990).

O estatuto estabelece que é dever de todos, garantir a prioridade absoluta do atendimento aos direitos das crianças e dos adolescentes à vida, à saúde e à alimentação (art. 7 a 14); à educação, ao esporte, ao lazer, à cultura (art. 53 a 59); à profissionalização (art.60 a 69). Então essas prioridades envolvem o direito: de receberem proteção e socorro em quaisquer circunstâncias; de serem atendidos nos serviços públicos ou de relevância pública; na formulação e na execução das políticas sociais públicas; e na destinação de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude. E ainda, reafirma a responsabilidade da família, da comunidade, da sociedade e do Estado em fornecer condições para que ocorra o seu pleno desenvolvimento e a sua proteção contra a discriminação, violência e exploração (BRASIL, 1990).

As crianças e os adolescentes possuem direito à liberdade, ao respeito e à dignidade (art. 15 a 18). A liberdade consiste no direito de ir, vir e estar nos espaços públicos e comunitários; de opinião e expressão; de crença e culto religioso; de brincar, praticar esportes e divertir-se;

participar da vida familiar e comunitária, participar da vida política e buscar refúgio, auxílio e orientação. O respeito compreende a inviolabilidade da integridade física, psíquica e moral, com a preservação da imagem, da identidade, da autonomia, dos valores, ideias e crenças, dos espaços e objetivos pessoais. A dignidade fundamenta-se em protegê-los de qualquer tratamento desumano, violento, aterrorizante, vexatório e constrangedor (BRASIL, 1990).

Às crianças e aos adolescentes é resguardado o direito à educação, visando o pleno desenvolvimento, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho. Com isso, é dever do Estado assegurar a creche e pré-escola, ensino fundamental e médio obrigatório e gratuito; acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; e atendimento no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. O poder público também tem o dever de estimular pesquisas, experiências e novas propostas relativas a calendário, seriação, currículo, metodologia, didática e avaliação, com o objetivo de inserir as crianças e adolescentes excluídos do ensino fundamental obrigatório (BRASIL, 1990).

Os municípios, com o apoio dos estados e da União, estimularam e facilitaram a destinação de recursos e espaços para programações culturais, esportivas e de lazer voltadas para a infância e a juventude, afinal também é direito deles ter acesso à informação, cultura, lazer, esportes, diversões, espetáculos, produtos e serviços de entretenimento que respeitem sua condição peculiar das pessoas em desenvolvimento. Além disso, especificamente os adolescentes possuem direito à profissionalização e à proteção do trabalho, com respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento e a capacitação profissional adequada ao mercado de trabalho (BRASIL, 1990).

Todas as crianças e adolescentes têm o direito à convivência familiar e comunitária (art. 19 a 52), sendo criadas e educadas no seio de suas famílias e aos pais incumbe o dever de sustento, guarda e educação dos seus filhos. Quando ocorre o desrespeito a um dos direitos que possui a criança e o adolescente, ou ainda, quando ocorre o descumprimento dos deveres inerentes aos pais, são tomadas algumas providências, como a suspensão, a perda ou a extinção do poder familiar (BRASIL, 1990).

Nesses casos, a autoridade judiciária poderá determinar a colocação da criança ou do adolescente sob os cuidados do outro genitor(a), família extensa, família adotiva, entidade que desenvolva programa de acolhimento familiar ou institucional, por meio da guarda, tutela ou adoção. Lembrando que para o estatuto, a adoção é medida excepcional e irrevogável, a qual se

deve recorrer apenas quando esgotados os recursos de manutenção da criança ou do adolescente na família natural ou extensa (BRASIL, 1990).

As entidades que desenvolvam programas de acolhimento familiar ou institucional, que são um dos locais para quais as crianças e adolescentes podem ir após a suspensão, perda ou extinção do poder familiar, adotam alguns princípios como: a preservação dos vínculos familiares e promoção da reintegração familiar; integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família natural ou extensa; atendimento personalizado e em pequenos grupos; desenvolvimento de atividades em regime de coeducação; não desmembramento de grupos de irmãos; evitar, sempre que possível, a transferência para outras entidades de crianças e adolescentes abrigados; participação na vida da comunidade local; preparação gradativa para o desligamento; e participação de pessoas da comunidade no processo educativo (BRASIL, 1990).

O ECA, ainda prevê que, as obrigações das entidades que desenvolvem programas de internação, aplicam-se no que couber, as entidades que mantêm programas de acolhimento institucional e familiar, são elas: observar os direitos e garantias de que são titulares os adolescentes; não restringir nenhum direito que não tenha sido objeto de restrição na decisão de internação; oferecer atendimento personalizado, em pequenas unidades e grupos reduzidos; preservar a identidade e oferecer ambiente de respeito e dignidade ao adolescente; diligenciar no sentido do restabelecimento e da preservação dos vínculos familiares; comunicar à autoridade judiciária, periodicamente, os casos em que se mostre inviável ou impossível o reatamento dos vínculos familiares; oferecer instalações físicas em condições adequadas de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança e os objetos necessários à higiene pessoal; oferecer cuidados médicos, psicológicos, odontológicos e farmacêuticos; propiciar escolarização e profissionalização; propiciar atividades culturais, esportivas e de lazer; propiciar assistência religiosa àqueles que desejarem, de acordo com suas crenças; proceder a estudo social e pessoal de cada caso; reavaliar periodicamente cada caso, com intervalo máximo de seis meses, dando ciência dos resultados à autoridade competente; informar, periodicamente, o adolescente internado sobre sua situação processual; comunicar às autoridades competentes todos os casos de adolescentes portadores de moléstias infectocontagiosas; fornecer comprovante de depósito dos pertences dos adolescentes; manter programas destinados ao apoio e o acompanhamento de egressos; providenciar os documentos necessários ao exercício da cidadania àqueles que não os tiverem; manter arquivo de anotações onde constem data e circunstâncias do atendimento (BRASIL, 1990).

De acordo, com o ECA, a inclusão da criança e adolescente em programas de acolhimento familiar terá preferência a seu acolhimento institucional, levando em consideração, em qualquer caso, o caráter temporário e excepcional da medida. Com isso, a União apoiará a implementação de serviços de acolhimento em família acolhedora como políticas públicas, os quais deverão dispor de equipe que organize o acolhimento temporário em residências de famílias selecionadas, capacitadas e acompanhadas que não estejam no processo de adoção (BRASIL, 1990).

Estando em acolhimento familiar ou institucional, a criança e/ou o adolescente deverão ter sua situação reavaliada no máximo a cada três meses, não podendo permanecer em programa de acolhimento institucional por mais de 18 meses, salvo comprovada a necessidade. Realizando a reavaliação, com base nos relatórios elaborados por equipe interprofissional ou multidisciplinar e sempre que possível com base também na opinião da criança e do adolescente, que será ouvido respeitando seu estágio de desenvolvimento e grau de compreensão sobre as implicações da medida, a autoridade judiciária poderá tomar a decisão sobre a reintegração familiar ou pela colocação em família substituta, tendo sempre a preferência em relação a qualquer outra providência, a manutenção ou reintegração da criança ou adolescente a sua família, caso isso aconteça a família será incluída em serviços e programas de proteção, apoio e promoção (BRASIL, 1990).

Para que aconteça o cumprimento do direito a convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes que estão nas instituições de acolhimento, a legislação prevê o apadrinhamento afetivo que consiste em estabelecer e proporcionar vínculos externos a instituição para fins de manter a convivência e colaboração com o seu desenvolvimento nos aspectos social, moral, físico, cognitivo, educacional e financeiro. Esse programa de apadrinhamento pode ser executado por órgãos públicos ou por organizações da sociedade civil, e podem se tornar padrinhos as pessoas jurídicas ou físicas maiores de 18 anos, que não estejam inscritos no cadastro nacional de adoção. O perfil da criança e do adolescente para ser apadrinhado será definido por cada programa, com prioridade aqueles com remota possibilidade de reinserção familiar ou colocação em família adotiva (BRASIL, 1990).

O Estatuto da Criança e do Adolescente também trata sobre a equipe das instituições de acolhimento, dispondo que os entes federados, por intermédio dos Poderes Executivos e Judiciários, promoverão conjuntamente a permanente qualificação dos profissionais que atuam direta ou indiretamente em programas de acolhimento institucional e destinados à colocação familiar de crianças e adolescentes, incluindo membros do Poder Judiciário, Ministério Público e Conselho Tutelar. Quando se tratar de crianças menores de três anos, que estiverem em

acolhimento institucional, há de se ter atenção especial à atuação de educadores de referência estáveis e qualitativamente significativos, às rotinas específicas e ao atendimento das necessidades básicas, incluindo de afeto como prioritárias (BRASIL, 1990).

As entidades de acolhimento institucional são responsáveis pela manutenção das próprias unidades e ainda pelo planejamento e execução de programas de proteção e socioeducativos destinados a crianças e adolescentes em regime de acolhimento institucional. Devendo as entidades governamentais e não governamentais, inscrever os seus programas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990).

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) publicada em 1993, estabelece normas e critérios para a organização da assistência social e política social que compõe Tripé da Seguridade Social - formado por saúde (para todos), previdência social (para quem contribui) e assistência social (para quem dela necessitar). De acordo com o Art. 1 da LOAS, a assistência social é realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, 1993).

Segundo o LOAS a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice (Art. 2, § 1º) e o amparo às crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e risco social (Art. 2, § 2º) estão entre os objetivos da assistência social. Que veio para romper uma tradição cultural e política enraizada no país de clientelismo, assistencialismo, caridade ou ações pontuais (BRASIL, 1993; FERRO e BITTENCOURT, 2018).

Com base na Lei Orgânica da Assistência Social, algumas iniciativas foram tomadas para estabelecer uma rede de proteção e promoção social no país, dentre elas está a publicação em 2004 da Política Nacional de Assistência Social que busca “incorporar as demandas presentes na sociedade brasileira no que tange à responsabilidade política, objetivando tornar claras suas diretrizes na efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado” (BRASIL, p.13, 2005b). A forma de gestão proposta pela PNAS é descentralizada e participativa, de forma que cada um dos três níveis de governo – federal, estadual e municipal, devem saber detalhadamente suas atribuições e competências para execução das ações socioassistenciais.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS), juntamente com a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB SUAS) estruturam e regulamentam o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que é o principal instrumento de operacionalização do LOAS e do PNAS, tendo como eixo estruturante a matricialidade familiar, ou seja, a família é o núcleo social fundamental para a implementação de todos os programas, serviços, benefícios e projetos socioassistenciais, voltados para construção, qualificação e ampliação de redes de proteção a

indivíduos em situação de vulnerabilidade social, entre eles as crianças e os adolescentes (BRASIL, 2005a; BRASIL, 2005b)

Os serviços e benefícios do SUAS são desenvolvidos nos territórios mais vulneráveis e têm a família como foco principal, sendo compostos por: Centro de Referência da Assistência Social e Serviço (CRAS); Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; Cadastro Único dos Programas Sociais – Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada (BPC); Centro de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS); Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); Serviços de Abordagem Social à População em Situação de Rua; Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua; Serviços de Acompanhamento dos Adolescentes em Cumprimento de medidas Socioeducativas de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); Serviço de Acolhimento para crianças e adolescentes; dentre outras estratégias de atendimento às situações de violência, exploração sexual e comercial de crianças e adolescentes e outras violações de direitos (BRASIL, 2005a; BRASIL, 2005b).

O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos da Criança e Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC) criado em 2006, é um instrumento para planejamento de ações, cujo objetivo é a reversão do quadro de violações do direito à convivência familiar e comunitária. O PNCFC contém objetivos gerais, competências e atribuições para a implementação, monitoramento e avaliação para cada um dos entes federativos, além de um plano de ação com previsão de ações, responsabilidades e tempo previsto para a implementação (BRASIL, 2006).

A construção do PNCFC foi resultado de inúmeras discussões, iniciadas com uma comissão organizada por deputados, que visitou e registrou a realidade das instituições de acolhimento para crianças e adolescentes. O resultado desta ação foi publicado e intitulado de “Órfãos do Brasil: órfãos de pais vivos”, mostrando uma cultura de institucionalização que mesmo após o Estatuto da Criança e Adolescente, permanecia enraizada nas práticas de acolhimento institucional. O retrato desta realidade, apontava crianças e adolescentes esquecidas nos abrigos, que ficavam por anos a espera que suas famílias os fossem buscar ou a espera de uma nova família. Diante da situação, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) juntamente com a Secretaria Especial dos Direitos Humanos solicitou uma pesquisa ao IPEA sobre o tema, que revelou que 86,7% das crianças e adolescentes institucionalizadas tinham família, 58,2% dessas tinham contato com a família de origem, fatos estes que não justificavam a permanência das crianças e adolescentes nos abrigos,

a pesquisa ainda mostrou que 24,1% das crianças e adolescentes tinham sido abrigadas por motivos de carência de recursos materiais por parte dos seus pais ou responsáveis, justificativa inaceitável para a retirada da criança ou adolescente dos cuidados dos pais (BRASIL, 2006).

As Diretrizes das Nações Unidas sobre Emprego e Condições Adequadas de Cuidados Alternativos com Crianças aprovado em 2009, foi resultante de um projeto apresentado ao Comitê dos Direitos da Criança da Organização das Nações Unidas (ONU) pelo Brasil. O projeto afirmou a liderança do Brasil na discussão da infância e juventude, em âmbito internacional (PROJETO, 2009).

As Diretrizes trazem orientações em relação ao atendimento a crianças e adolescentes afastadas dos cuidados parentais e a melhor forma de protegê-los. Com a implementação destas Diretrizes, espera-se: a) apoiar esforços para manter as crianças em suas famílias de origem ou retorná-las aos cuidados de suas famílias e, quando isso não for viável, encontrar uma solução adequada e permanente, inclusive por meio de adoção; b) assegurar que, enquanto soluções permanentes estiverem sendo procuradas, as formas mais adequadas de cuidados alternativos sejam identificadas e adotadas, em condições que promovam o desenvolvimento pleno e harmonioso da criança; c) assistir os governos e incentivá-los a assumirem suas responsabilidades e obrigações nessa esfera; d) nortear as políticas, decisões e atividades de todos aqueles que estão envolvidos em proteção social e na prestação de cuidados a crianças, tanto no setor público como no setor privado, inclusive a sociedade civil (PROJETO, 2009).

A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais aconteceu em 2009 e possibilitou a organização dos serviços ofertados pelo SUAS em níveis de complexidade, podendo ser de proteção social – básica e especial, de média e alta complexidade (Quadro 1) e estabeleceu para cada nível os seus objetivos, equipes de profissionais de referência, espaços físicos, estrutura e resultados esperados. É no nível de Proteção Social Especial de alta complexidade, que as crianças/adolescentes e suas famílias com vínculos familiares fragilizados ou rompidos recebem a proteção integral por meio de serviços de acolhimento (BRASIL, 2009c).

Quadro 1 - Níveis de Complexidade dos Serviços Socioassistenciais

<b>PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF);</li> <li>2. Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos;</li> <li>3. Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas.</li> </ol>
-------------------------------	--

<b>PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL</b>	<b>Média Complexidade</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias Indivíduos (PAEFI);</li> <li>2. Serviço Especializado em Abordagem Social;</li> <li>3. Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC);</li> <li>4. Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias;</li> <li>5. Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.</li> </ol>
	<b>Alta Complexidade</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. Serviço de Acolhimento Institucional;</li> <li>7. Serviço de Acolhimento em República;</li> <li>8. Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora;</li> <li>9. Serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências.</li> </ol>

Fonte: Elaboração própria baseada em Brasil (2009c).

O documento intitulado Orientações Técnicas: serviços de acolhimento para crianças e adolescentes foi aprovado em 2009, cujo objetivo foi apresentar parâmetros para o funcionamento das instituições de acolhimento/famílias acolhedoras e para contratação e treinamento da equipe de referência mínima, necessária para a prestação dos serviços (BRASIL, 2009a).

O Orientações Técnicas prevê alguns princípios que devem conduzir esses serviços sendo: a excepcionalidade do afastamento do convívio familiar; a provisoriedade do afastamento do convívio familiar; a preservação e fortalecimento dos vínculos familiares; a garantia de acesso e respeito à diversidade e não discriminação; a oferta de atendimento personalizado e individualizado; a garantia de liberdade de crença e religião; e o respeito à autonomia da criança, do adolescente e do jovem. E também apresenta orientações metodológicas para a gestão da unidade de acolhimento (Projeto Político-Pedagógico) e para o trabalho direto com as crianças e adolescentes acolhidos e suas famílias (Estudo Diagnóstico e Plano Individual de Acolhimento), que deve ser realizado em rede envolvendo todos os responsáveis pela garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (BRASIL, 2009a).

O Levantamento Nacional de Crianças e Adolescentes em Serviços de Acolhimento realizado em 2009 e 2010, sucedeu a pesquisa na Rede SAC/Abrigos realizada pelo IPEA em 2003. O Levantamento foi uma pesquisa censitária sobre os serviços de acolhimento institucional e familiar existentes no Brasil e sobre as crianças e adolescentes que estavam

acolhidas nestes serviços, que teve o objetivo de apoiar e orientar as políticas públicas em defesa das Crianças e dos Adolescentes (ASSIS, 2013).

A Lei do Direito à Convivência Familiar e Comunitária nº 12.010, promulgada em 2009, executou alterações no Estatuto da Criança e do Adolescente, que provocaram a agilização de processos jurídicos e uma movimentação do Sistema de Garantias de Direitos para a reintegração familiar de crianças e adolescentes institucionalizadas. Dentre as principais alterações provocadas pela lei estão a determinação do prazo máximo de permanência da criança e adolescente nas instituições de acolhimento que é até dois anos e que os processos devem ser revisados a cada semestre, estabelece o Plano Individual de Atendimento (PIA), novas regras para os processos de adoção e a realização de estudos de caso intersetoriais para investigar as circunstância que levaram a violação dos direitos, define a família extensa para além dos vínculos biológicos, obriga a oitiva da criança e do adolescente em acolhimento e institui o acolhimento familiar (BRASIL, 2009b).

O Acolhimento familiar que foi normatizado no ano de 2009, assemelha-se com o acolhimento institucional por seguir as mesmas regras – elaboração do plano individual de atendimento, trabalho em rede, participação nas audiências concentradas, reintegração familiar - porém tem características que a tornam uma modalidade diferenciada, que não pode ser considerada acolhimento em entidade e não configurar a colocação em família substituta. Para estarem aptas a acolher crianças e adolescentes com direitos violados, as famílias passam por um processo de cadastramento, de seleção, de capacitação e de acompanhamento, podendo receber apenas uma criança ou adolescente, salvo quando se tratar de irmãos, oferecendo um atendimento individualizado (BRASIL, 2009b).

As audiências concentradas, deliberadas em 2013 pelo Conselho Nacional de Justiça, determinou que as Varas da Infância e Juventude de todo o país, devem realizar audiência concentradas semestralmente para revisão dos processos de crianças e adolescentes que estão acolhidos. A audiência concentrada acontece dentro do serviço de acolhimento e serve para formalizar os encaminhamentos feitos pela rede de atendimento e comunicar ao juiz e ao promotor da Infância e Juventude as ações que serão realizadas com vista a reintegração familiar ou encaminhamento para família extensa ou substituta. Para isso, o serviço de acolhimento anteriormente realiza reuniões com a rede de atendimento para discussão sobre cada um dos casos; realiza a escuta do acolhido e da sua família - representa um avanço na legislação ao considerar a opinião e a vontade dos menores e de suas famílias; elabora o Plano Individual de Atendimento (PIA). As audiências concentradas também serviram para aproximar

as autoridades judiciárias da realidade do acolhimento ao qual crianças e adolescentes estavam submetidos, transformando processos burocráticos em rostos e vidas (BRASIL, 2009b).

O Plano de Acolhimento surgiu por meio da Resolução nº 23 publicada em 2013 pelo Conselho Nacional da Assistência Social que aprovou critérios elegibilidade e partilha dos recursos do SUAS para o cofinanciamento federal para a expansão qualificada e o reordenamento dos serviços de acolhimento para crianças, adolescentes e jovens de até 21 anos no âmbito municipal. Os critérios definidos conduziram o início do processo de reordenamento dos serviços de acolhimento e, também, de expansão desses serviços, principalmente para as regiões Norte e Nordeste, que apresentavam baixa cobertura. Com isso, era necessário ter um documento - Plano de Acolhimento – que permitisse um planejamento dos municípios para qualificar o processo de reordenamento, recomendando que este seja feito em cinco dimensões: gestão da rede, porte e estrutura, recursos humanos, gestão do serviço de acolhimento e metodologia de atendimento (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2013).

O Marco Legal da Primeira Infância instituído em 2016, foi responsável pela criação de programas, serviços e iniciativas voltados para a promoção do desenvolvimento integral das crianças de 0 a 6 anos, que possuem direitos importantes como o: de brincar, de serem ouvidas, de serem atendidas por profissionais qualificados, além de maior apoio às famílias com crianças nessa idade. O foco na primeira infância é coerente com a relevância que os seis primeiros anos de vida têm no conjunto da vida humana. Negligenciar a primeira infância é um crime contra as crianças - nega direitos fundamentais - e contra a sociedade - mantém os problemas sociais como a mortalidade, a morbidade e a desnutrição infantil, a violência, o abandono, a exclusão (DIDONET, 2010).

A Lei 13.509 promulgada em 2017, trouxe mudanças para o Estatuto da Criança e do Adolescente como a alteração do tempo de acolhimento - de até dois anos para 18 meses; a definição do apadrinhamento afetivo; a garantia da convivência da criança com a mãe adolescente que está institucionalizada; a modificação do prazo de conclusão do processo e da habilitação para a adoção - passou a ser de 120 dias e para o estágio de convivência passou a ser de 90 dias (BRASIL, 2017).

O Apadrinhamento afetivo é destinado a crianças e adolescentes acolhidos com possibilidades remotas de reintegração familiar, colocação em família substituta ou adoção. Buscando a garantia do direito a convivência familiar, as madrinhas/padrinhos são uma referência de amizade, diálogo, cuidados e afeto, os vínculos formados por esta relação de afeto e cuidados desenvolvidos entre padrinhos e afilhados mostram-se eficientes no fortalecimento da autoestima dos afilhados, no acompanhamento de seus estudos, na ampliação das

oportunidades na vida externa ao acolhimento, abrindo portas para novos relacionamentos, lugares e experiências de socialização e crescimento (BRASIL, 2017).

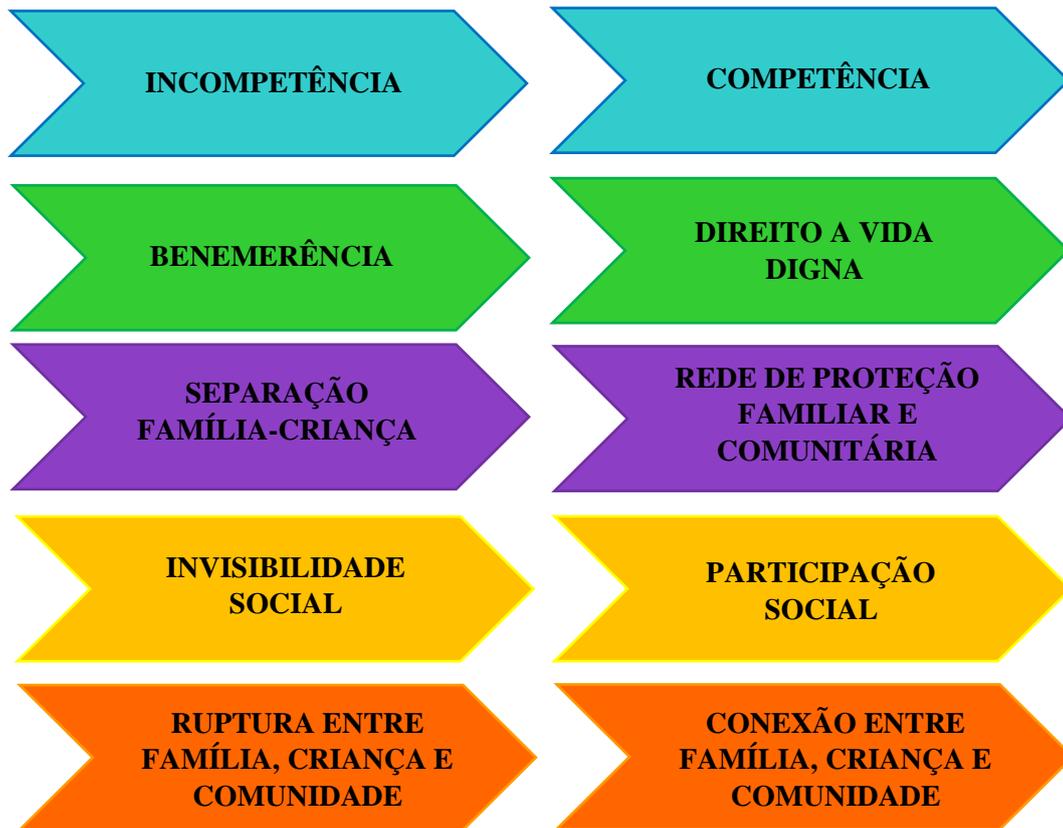
O apadrinhamento ainda ocorre em três outras modalidades: institucional – empresas que se disponibilizam para serviços e tarefas que envolvam trabalhos com a unidade ou o conjunto de acolhidos; profissional – pessoas que doam horas de seu trabalho profissional à instituição ou ao conjunto dos acolhidos; financeiro – pessoas que apenas contribuem, em espécie, com o necessário para o conjunto dos acolhidos ou em algum caso específico. Entretanto em todas as modalidades de acolhimento – afetivo, profissional, financeiro ou institucional - é importante não gerar expectativa de adoção, uma vez que é exigido que candidatos a padrinhos e madrinhas não estejam habilitados para a adoção (BRASIL, 2017).

E por fim, o Plano Individual de Acolhimento, implementado em 2018 é uma estratégia de planejamento que, a partir do estudo aprofundado de cada caso, permite que o serviço de acolhimento compreenda a singularidade dos sujeitos e organize as ações e atividades a serem desenvolvidas com as crianças, adolescentes e suas famílias durante o período de acolhimento.

O Estatuto da Criança e do Adolescente trouxe mudanças de paradigmas na área da Infância e Juventude (Figura 5) e nesse ano completa trinta anos. Percebe-se ao longo do texto que desde 1990, com o ECA e outras leis, orientações e pesquisas permitiram novos rumos e encaminhamentos para o acolhimento de crianças e adolescentes no Brasil. Entretanto, o avanço ainda não foi o suficiente, existindo diversos desafios a serem enfrentados para a garantia efetiva dos direitos da criança e do adolescente, é necessário que haja atenção a fim de que esses desafios não se instaurem como um retrocesso nos avanços já conquistados pelo ECA.

Figura 5 – Mudanças de Paradigmas Trazidas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)





Fonte: Elaboração própria baseado em Ferro e Bittencourt (2018).

Dentre as dificuldades estão as dimensões territoriais do Brasil, sendo uma barreira para a implementação das políticas de reordenamento institucional dos serviços de acolhimento nos mais distantes locais deste país. E também o preconceito cultural com a dificuldade das pessoas em aceitar que a criança seja um sujeito de direitos, com voz e desejos, com opinião própria e direito a ser escutado; a dificuldade das pessoas em deixar de executar um serviço público de caráter privado, sem qualidade, em nome da caridade e da religiosidade; a resistência da sociedade em assumir a política de assistência social como um direito do cidadão e não mais como uma ajuda aos pobres; a desqualificação das famílias pobres ainda no escopo da culpabilização e do enaltecimento da meritocracia como objetivo, em detrimento da compreensão da falta de oportunidades; a desconsideração de que as políticas de cotas ou de distribuição de renda, por exemplo, podem apoiar e fortalecer as famílias (FERRO E BITTENCOURT, 20018).

É necessário incentivar o reordenamento dos serviços de acolhimento, que ainda possuem precária infraestrutura, ainda adotam uma rotina de exclusão social, negação e violação de direitos e de falta de fortalecimento dos vínculos familiares, comunitários e sociais (FERRO E BITTENCOURT, 20018).

### 2.1.3 A Família das Crianças e Adolescentes Acolhidas

A família é a primeira instituição social com a qual crianças e adolescentes têm contato. É o principal núcleo de socialização de um indivíduo, cujo papel é ensinar quais os padrões e normas sociais adequados que devem ser introjetados e reproduzidos nas relações sociais. Nesse processo de socialização, a família é responsável por mediar a relação das crianças com mundo, em uma espécie de “treino socializador”, ajudando-as a entender, respeitar e internalizar as regras, limites e proibições inerentes a vida em sociedade (BRASIL, 2006).

A instituição familiar tem um papel fundamental no desenvolvimento integral das crianças e adolescentes, sendo importante na determinação e organização da personalidade, na construção da autoimagem e na formação do comportamento individual (PRATTA e SANTOS, 2007; RAMOS e NASCIMENTO, 2008). O sentimento de segurança e o afeto promovidos pelas famílias às crianças e adolescentes, contribuem para a capacidade de construir novos vínculos; para o sentimento de segurança e confiança em si mesma em relação ao outro e ao meio; desenvolvimento da autonomia e da autoestima; aquisição de controle de impulsos; e capacidade para tolerar frustrações e angústias (BRASIL, 2006).

Essa instituição é para as crianças e adolescentes, referência de afeto, proteção e cuidado. Nela os indivíduos constroem seus primeiros vínculos afetivos, experimentam emoções, tomam decisões, exercem cuidado mútuo e vivenciam conflitos. É ainda nela que são construídos, negociados e modificados os significados, crenças, mitos, regras e valores que contribuiram para a constituição da subjetividade do indivíduo e a capacidade para se relacionar com o outro e com o meio (BRASIL, 2006).

Antes de aprofundar a discussão, faz-se necessário esclarecer sobre qual família estamos falando, uma vez que a complexidade desta instituição, permite um entendimento sob diferentes pontos de vista, dependendo da área de conhecimento. Dessa forma, o ponto de partida será a conceituação legal desenvolvida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) que reconhece a existência de três classificações de família, podendo ser ela: natural, extensa/ampliada ou substituta (Figura 6).

Figura 6 – Classificação de Família



Fonte: Elaboração própria (2020).

A família natural é uma comunidade formada pelos pais ou qualquer deles e seus descendentes. A família extensa ou ampliada é aquela que se estende para além da unidade pais e filhos ou da unidade do casal, sendo formada por parentes próximos com os quais a criança ou adolescente convivem e mantêm vínculos de afinidade e afetividade. E a família substituta é aquela em que a criança e adolescente é colocada – mediante guarda, tutela ou adoção –, quando a família natural não é capaz de garantir a proteção integral dos direitos fundamentais de seus membros. A colocação em família substituta só deve ser realizada quando comprovada ser a melhor medida para proteção e desenvolvimento da criança e do adolescente, e quando esgotada as demais possibilidades (BRASIL, 1990).

Além de delimitar o conceito de família utilizado nesse estudo, é indispensável reconhecer que a família é uma instituição social que está em constante transformação e evolução, provocadas pelas mudanças no contexto histórico, social e cultural. Acompanhando estas mudanças a família têm alterado sua estrutura, formação e até mesmo o papel que exerce em relação aos seus membros e à sociedade em que se insere. Com isso, não é mais possível idealizar a existência de uma única estrutura familiar desejável para a formação da sociedade (FURTADO; VIEIRA, 2016).

A desmitificação da existência de um modelo ideal de família, trouxe a flexibilização na formação da instituição familiar. No Brasil, a família nuclear que é herança do sistema patriarcal no país, deixa de ser o modelo predominante e outras formas de organização familiar passam a ser reconhecidas, como por exemplo, monoparentais, chefiadas pela mulher ou pelo homem, descasadas, recasadas, com membros de diferentes gerações, casais homossexuais, entre outros (FURTADO; VIEIRA, 2016).

Todos esses acontecimentos históricos, mostram que a família não é estática e que não existe um padrão de família ideal, o foco deixa de ser a estrutura familiar e passa a ser o cuidado e socialização que podem ser exercidas por essas famílias. A constituição ou composição da família não deve ser mais importante do que a capacidade que ela tem para garantir em os direitos das crianças e adolescentes que a compõem (BRASIL, 2006).

É fundamental compreender a complexidade e riqueza dos vínculos familiares e comunitários que podem ser mobilizados para garantir a defesa dos direitos da criança e do adolescente. Para isso, é necessário ampliar o conceito de família para um grupo de pessoas unidas por laços de descendência entre pais e filhos, de consanguinidade entre irmãos e de aliança/afinidade a partir do casamento. Os laços familiares são constituídos por representações, práticas e relações que implicam obrigações mútuas que serão organizadas de acordo com a

faixa etária, as relações de geração e de gênero, que definem o status da pessoa dentro do sistema de relações familiares (FREITAS, BRAGA e BARROS, 2011).

Contudo, no cotidiano das crianças e adolescentes são formados outros vínculos para além das relações de parentesco. Esses vínculos – apadrinhamento, amizade e vizinhança –, possuem forte caráter simbólico e afetivo e por vezes se revelam mais fortes e importantes para a sobrevivência, para o cuidado e para socialização das crianças e adolescentes. Estes vínculos são intitulados pelo Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC) de rede social de apoio (BRASIL, 2006). A rede social de apoio é um sistema composto por pessoas, funções e situações dentro de um contexto, que oferecem apoio instrumental e emocional, como ajuda financeira, divisão de responsabilidades, apoio emocional e diversas ações que levam ao sentimento de pertencer ao grupo (DESSEN e BRAZ, 2000).

Apesar dos vínculos formados pela rede social de apoio não serem necessariamente contínuos, são extremamente importantes para a garantia de convivência familiar e comunitária. Uma vez que, esses vínculos afetivos e simbólicos podem ser reconhecidos, mobilizados e orientados no sentido de prover apoio às famílias em situação de vulnerabilidade, de prestar cuidados alternativos às crianças e aos adolescentes afastados do convívio familiar, e finalmente para tomar decisões relativas à atribuições de guarda legal e adoção (BRASIL, 2006).

Os acontecimentos ao longo do percurso histórico do direito da criança e do adolescente, delineado pelo primeiro tópico desse referencial teórico, expôs as inúmeras dificuldades encontradas pelas famílias de crianças e adolescentes para protegerem e educarem seus filhos. As dificuldades enfrentadas pelas famílias devido a sua condição de pobreza eram vistas pelo Estado como o reflexo da “incapacidade” da família em oferecer condições apropriadas para criação dos seus filhos (RIZZINI e RIZZINI, 2004; SILVA, 2011; FERRO e BITTENCOURT, 2018).

A incapacidade imputada a família foi o argumento utilizado pelo Estado para desenvolver políticas paternalistas, voltadas para o controle e a contenção social, principalmente da população mais pobre. Tal argumento também serviu para sustentar a prática recorrente da suspensão provisória do poder familiar ou da destituição dos pais e de seus deveres em relação aos filhos. A perda do poder familiar ocasionou a internação de milhares de crianças e adolescentes em instituições totais sob a alegação de prender para proteger. Nas instituições total as crianças e adolescentes viviam sob rígida disciplina e afastados da convivência familiar e comunitária, visto que quase todas as atividades pertinentes a suas vidas eram realizadas intramuros (BRASIL, 2006).

Com transcorrer dos acontecimentos foi ficando notória a necessidade das crianças e adolescentes serem vistas como sujeitos de direitos, de maneira indissociável do seu contexto sociofamiliar e comunitário. A promulgação de documentos legislativos, como a Constituição Federal (1988), o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) e a Lei Orgânica da Assistência Social (1993), surgem em busca de romper as concepções assistencialista e práticas institucionalizantes, com a priorização e proteção dos vínculos familiares (SARTI, 2010).

A legislação brasileira vem reconhecer a família como um lugar ideal e privilegiado para o desenvolvimento integral dos indivíduos. Para a Constituição Federal a família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado, que deve assegurar a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações (BRASIL, art. 226, 1988). O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) reconhece o direito deste público ser criado e educado no seio de sua família, assegurando a convivência familiar e comunitária, em um ambiente que garanta seu desenvolvimento integral (BRASIL, art. 19, 1990). Como também a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) que estabelece como objetivo da assistência social a proteção à família, à infância e à adolescência (BRASIL, art. 2, 1993).

A “redescoberta” da família como um ambiente privilegiado de cuidado ou de referência para seus membros, principalmente quando estes são crianças e adolescentes, fez com que essa instituição se tornasse o objeto central de diferentes programas e políticas sociais. As políticas sociais passaram a funcionar sob modelo de parceria mista entre Estado e família – denominada de pluralismo de bem-estar -, onde cabe ao Estado criar e oferecer os serviços ou programas e a família cabe cumprir as condicionalidades estabelecidas (PEREIRA, 2010).

É requerida a capacidade protetiva da família para com seus membros, contudo quando esta proteção não é oferecida as famílias são culpabilizadas. A ação de culpabilizar as famílias vulneráveis pelo sucesso e fracasso de seus membros, não leva em consideração, no entanto, que a capacidade protetiva dessa família passa pelas mudanças e contextos sociais em que está inserida, bem como, que há estruturas societárias que fogem ao controle individual ou familiar. A centralização da família no campo das políticas sociais pode representar um perigo para as instituições familiares, uma vez que sua capacidade protetiva está intrinsecamente ligada ao nível de proteção que lhe é investido por parte do Estado (COUTO; YAZBEC; RAICHELIS, 2010).

Com isso, se observa duas grandes tendências no processo de inclusão da família nas políticas públicas, a tendência familista e a tendência protetiva. Na primeira tendência a instituição familiar é vista como o canal natural de proteção social, junto com o mercado e

organizações da sociedade civil, sendo necessária a intervenção do Estado somente quando esses canais naturais falharem. Já na segunda tendência a família é vista como uma instituição a ser cuidada e protegida, onde sua capacidade de cuidar e proteger seus membros está diretamente relacionada à proteção que lhe é garantida por meio das políticas públicas (TEIXEIRA, 2009).

O presente estudo considera que para proteger, a família precisa antes receber proteção do Estado, visto que os vínculos familiares e comunitários têm uma dimensão política. A sua construção e fortalecimento dependem do investimento do Estado em políticas públicas voltadas à família, à comunidade e ao espaço coletivo, como por exemplo: habitação, saúde, trabalho, segurança, educação, assistência social, desenvolvimento urbano, combate à violência, ao abuso e à exploração de crianças e adolescentes, distribuição de renda e diminuição da desigualdade social, meio ambiente, esporte e cultura, dentre outras (VICENTE, 2000)

A ênfase na família é uma questão que ultrapassa a decisão de quem pode (ou deve) fazer, mas diz respeito a uma estratégia de privatização das responsabilidades públicas, de quebra de garantia de direitos e de recuo do Estado de suas funções de provedor. Percebemos o Estado diminuindo sua carga de responsabilidade na proteção social e a família sendo convocada a exercê-la, dentro de um contexto social de diminuição dos gastos com políticas pública sob uma influência neoliberal, ao passo que a vulnerabilidade e as condições de vida das famílias se agravam (ALENCAR, 2010).

As famílias em vulnerabilidade social enfrentam diversas dificuldades em oferecer um ambiente adequado para o pleno desenvolvimento de seus membros, situação que é permeada pela necessidade de sobrevivência, pelas condições precárias de habitação, saúde e escolarização, além da exposição constante a ambiente de alta violência urbana (BRASIL, 2006). As condições precárias de vida de uma parcela considerável das famílias brasileiras, pode ser explicada pelas crises econômicas ao longo dos anos que levaram ao aumento das taxas de desemprego, e conseqüentemente aumento do número de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza, uma vez que a cidadania e os direitos sociais no Brasil estão, historicamente, ligados ao trabalho formal (FURTADO; VIEIRA, 2016).

De fato, a família é a instituição social ideal para partilhar a responsabilidade com o Estado, pois nela existe um desejo espontâneo de cuidar e a predisposição para proteger, educar e até fazer sacrifícios. Entretanto apesar da família ser um ambiente de afeto e cuidado entre os membros, ela também é um ambiente contraditório, podendo ser provedora de todo o tipo de

bem aos seus membros ou ser causadora de todos os tipos de males e violências (PEREIRA, 2010).

A violação dos direitos da criança e do adolescente muitas vezes é um alerta sobre a situação de vulnerabilidade da família diante dos seus próprios direitos de cidadania, do acesso e da inclusão social. A superação dessa vulnerabilidade da família, cabe à sociedade, aos demais membros da família, da comunidade e ao Estado, reconhecer a ameaça e intervir na situação. Dentre os principais motivos de violação dos Direitos da Criança e Adolescente destacam-se a negligência, o abandono e a violência doméstica (BRASIL, 2006; ASSIS e FARIAS, 2013).

A negligência ocorre quando os pais ou responsáveis falham em atender as necessidades básicas dos seus filhos, como a alimentação, vestuário, remédios etc. E quando tal falha não é o resultado de condições de vida além do seu controle. O abandono é a forma mais grave de negligência, quando a criança é deixada a própria sorte em situação de extrema vulnerabilidade. A violência é o abuso da força, usar de violência é agir sobre alguém ou fazê-lo agir contra sua vontade, empregando a força ou a intimidação, ela acontece no espaço privado, nas relações de poder estabelecidas entre os membros da família, e abrange a violência física, a violência psicológica e a violência sexual (BRASIL, 2006; ASSIS e FARIAS, 2013).

Os dados apresentados pelo censo do IBGE (2000) sobre a realidade da infância, da adolescência e das famílias brasileiras, mostram que a vulnerabilidade dos vínculos familiares e comunitários não acontecem por conta das dinâmicas intrafamiliares, mas por fatores estruturais, econômicos e históricos. A situação de pobreza da infância e da adolescência brasileira, não é algo apenas “atual”, é algo histórico, as crianças e adolescentes pobres sempre enfrentaram os riscos e as práticas de exclusão e da exploração social. Considerar a pobreza como uma situação histórica, nos ajuda a perceber a persistência das desigualdades e das injustiças apontando para um complexo de fatores econômicos, sociais e culturais (BRASIL, 2006).

A garantia dos direitos aos quais crianças e adolescentes possuem, tem sido uma tarefa muitas vezes impossível de ser cumpridas pelas famílias, devido a sua condição de vida precária, sem garantia de alimentação, moradia, de trabalho, de assistência à saúde e de todos os serviços que definem uma vida minimamente digna no mundo contemporâneo. Essa situação acaba por produzir socialmente uma criança vitimada pela fome, por morar em habitações precárias, por falta de escolas, por doenças contagiosas, por inexistência de saneamento básico, condições que refletem diretamente na relação de violência existente no cotidiano de famílias brasileiras (BRASIL, 2006).

A violação dos direitos de crianças e adolescentes é um problema que ocorre em todas as classes e grupos sociais, mas fica latente na população mais pobre. A violação é provocada dentro da família e dentro da sociedade, nos lembrando da responsabilização compartilhada entre a família, a sociedade e o Estado para a defesa dos direitos das crianças e adolescentes. Outros fatores, além da fragilidade imposta pela pobreza, explicam a violência contra as crianças e adolescentes, como: a história familiar passada ou presente de violência doméstica; perturbações psicológicas; despreparo para a maternidade e/ou paternidade; adoção de práticas educativas muito rígidas e autoritárias; isolamento social das famílias (BRASIL, 2006).

Toda essa explanação demonstra que a família é um lugar de proteção, mas ela também pode ser um lugar de conflito e até mesmo um espaço de violação de direitos da criança e do adolescente. A situação de risco na família pode levar a ruptura dos laços familiares e comunitários quando os menores são retirados do ambiente familiar e enviados aos serviços de acolhimento. Quando a separação é inevitável, cuidados de qualidade, adequados as necessidades devem ser administrados, até que reintegração familiar seja alcançada, garantindo a provisoriedade da medida de acolhimento (BRASIL, 2006).

## **2.2 A Gestão e as Instituições de Acolhimento**

O tópico “Gestão e as Instituições de Acolhimento” está organizado em dois subtópicos. O primeiro subtópico apresenta o percurso histórico da gestão pública, iniciando com a transferência da corte portuguesa para o Rio de Janeiro e segue mostrando os avanços e retrocessos até o governo petista em 2003. O subtópico segue apresentando algumas questões centrais para a modernização da gestão pública brasileira, a saber: profissionalização, eficiência, efetividade e transparência. A reflexão sobre o contexto em que a gestão pública se desenvolveu no Brasil, bem como as estratégias para sua modernização é fundamental para que possamos entender algumas das questões problemáticas que surgiram durante o percurso histórico e que prejudicam a gestão das instituições de acolhimento para crianças e adolescentes até os dias de atuais. Ao longo do segundo subtópico “Gestão dos Serviços de Acolhimento para crianças e adolescentes”, é apresentado os direcionamentos estabelecidos pelas legislações e normativas, que buscam garantir uma qualidade da gestão dos serviços prestados enquanto as crianças e adolescentes estiverem institucionalizados. O entendimento de como deve ser a gestão das instituições de acolhimento, nos ajudam a identificar as questões problemáticas que impedem que esta gestão na prática se concretize.

### 2.2.1 Gestão Pública

O renovado interesse pela história da gestão pública decorre da redescoberta do tema e da utilidade de seu estudo para compreender o Estado (e seu aparato) como ordem social, instituição e representação. A produção científica sobre o tema da administração pública é essencial, pois preenche uma série de lacunas que ainda existem na história da administração pública.

Essa temática deve ser vista a partir de uma perspectiva histórica, uma vez que os problemas da administração pública no Brasil tendem a ser tratados de forma pontual, sem uma adequada contextualização, ou então de forma muito específica, pela literatura acadêmica (ANDREWS E BARIANI, 2010).

Por estar ligada à história política, a história administrativa ao longo dos anos foi alvo mesmas críticas – às vezes até mais. A história política é, de fato, acusada de privilegiar o fato isolado e de ser elitista, anedótica, subjetivista, desprovida de métodos analíticos, distanciando-se da história econômica e social (RONCAGLIO, 2012; HESPANHA, 1986).

A análise de Bresser-Pereira (2001), que descreve três etapas do desenvolvimento da gestão pública brasileira: patrimonial, burocrática e gerencial, deixa de reconhecer a permanência e a coexistência entre novas e velhas formas. Já Lustosa da Costa (2010) pretende fugir à simplificação já mencionada que divide a história da administração pública em três momentos. O autor assinala que as referências estruturais são importantes, mas muitas vezes sugerem mudanças “revolucionárias” que não aconteceram abruptamente, pois vinham sendo forjadas antes das datas significativas e que demoram a se consolidar, negligenciando assim o exame de transformações que ocorreram entre esses marcos. Propõe uma nova periodização em sete períodos, desde a transferência da Corte portuguesa para o Rio de Janeiro até o governo petista em 2003.

- 1808 a 1840; a construção do Estado nacional;
- 1840 a 1889: o Estado monárquico-“representativo”;
- 1889 a 1930: o Estado na Primeira República;
- 1930 a 1945: a “burocratização” do Estado Nacional;
- 1945 a 1964: o Estado nacional-desenvolvimentista;
- 1964 a 1989: o Estado e a modernização autoritária;
- 1990 a 2002: o Estado na era do gerencialismo.

O Brasil desde a redemocratização que aconteceu em 1986 é considerado um país que vive em regime democrático, regido pela Constituição Federal (CF) de 1988. Sabemos que vivemos em um país democrático, mas precisamos entender o verdadeiro significado de democracia. O parágrafo único do artigo 1º, da Constituição Federal (1988), refere-se ao significado de democracia ao dizer que “Todo poder emana do povo, que exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Dessa forma, o conceito mais amplo de democracia seria o governo do povo, pelo povo e para o povo (TEIXEIRA, 2021).

No entanto, quando pensamos na democracia brasileira, temos sinais reais de que no nosso país não há um governo pelo povo e para o povo. Sabemos que vivemos em um país marcado por profundas desigualdades, e que uma grande parte da população não tem as mesmas oportunidades de acesso à educação, saúde, segurança pública, que uma pequena parcela da população. Nós vivemos um distanciamento entre o que deveria ser uma democracia ideal e a democracia real. Apesar da Constituição Federal definir o Brasil enquanto uma democracia, sabemos que a democracia real tem diversas imperfeições (TEIXEIRA, 2021).

Essas imperfeições democráticas são bem ilustradas pelos dados publicados pelo *Democracy Index* que um ranking publicado pela *The Economist Intelligence Unit* que avalia o estado de democracia, em 16 países. O Brasil, ocupa a posição 52 do ranking, obtendo a nota 6,86, sendo classificado como uma democracia falha. Dentre as notas mais baixas alcançadas pelo país, estão os indicadores cultura política e funcionamento do governo (TEIXEIRA, 2021).

Além da reflexão sobre o nível de democracia no Brasil, outro aspecto importante, para entender a evolução da Administração Pública no país, tem a ver com o fato de sermos uma República Federativa. É importante compreender o conceito de federação, suas características e origens, como a federação brasileira está organizada e como essa organização atrapalha a gestão pública (TEIXEIRA, 2021).

A Federação consiste em uma forma de organização do Estado nacional, caracterizada pela dupla autonomia territorial do poder político, ou seja, significa que existem dois campos autônomos de poder: o central, que é o governo federal; e a descentralizada, que são os estados. A principal característica do sistema federalista é a descentralização do poder político, pois as duas esferas têm poderes únicos e concorrentes para governar sobre o mesmo território as mesmas pessoas (SOARES, 1998).

Para o federalismo, a democracia é fundamental, pois é sua validade é que garantirá a existência da dupla autonomia territorial, característica essencial ao federalismo. A existência da democracia visa garantir o atendimento à pluralidade de interesses da sociedade, por meio da participação política e o funcionamento do federalismo, que, por sua vez, requer um aparato constitucional e institucional. Nesse sentido, a federação brasileira, desde 1988, é um sistema de três camadas, conhecido como triplo federalismo, uma vez que inclui municípios e estados como partes da federação (SOUZA, 2005). Os três níveis de governo contam com poderes legislativos e os níveis federal e estaduais têm seus próprios poderes judiciários. Como em toda federação, a organização dos poderes pressupõe autonomia e independência entre eles.

No Brasil, o poder executivo é composto pela Presidência da República; Ministérios e Forças Armadas; Secretarias de Estado; e outros órgãos, como: Bancos, Fundações, Institutos, Superintendências, Polícias Federal e Rodoviária, departamentos, universidades, órgãos de pesquisa, empresas públicas, como Petrobras, Correios, Casa da Moeda, entre outros. O poder legislativo é formado pelo Congresso Nacional, que é bicameral, com a Câmara de Deputados Federal e o Senado Federal; o Tribunal de Contas da União (TCU); as Assembleias Legislativas Estaduais; os Tribunais de Contas dos Estados; os Tribunais de Contas dos Municípios; as Câmaras de Vereadores Municipais e os Tribunais de Contas de Municípios (TEIXEIRA, 2021).

Por fim, temos o poder judiciário composto pelo Supremo Tribunal Federal (STF); Superior Tribunal de Justiça (STJ); Tribunais Regionais Federais; Tribunais Superiores e Regionais do Trabalho, Eleitoral, Militar; e os Tribunais Estaduais. E como funções essenciais à justiça, temos ainda o Ministério Público (MP), para a defesa da coletividade, a Advocacia-Geral da União (AGU) para defender o estado, e as Defensorias Públicas, para defesa dos cidadãos que não têm renda para a contratação de advogados. Desde 1988, a administração pública está sujeita aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e transparência. O princípio da legalidade requer que toda ação pública seja baseada em normas e leis; o princípio da impessoalidade refere-se ao tratamento impessoal que deve ser prestado ao cidadãos; o princípio da moralidade requer que toda ação pública esteja pautada em valores morais; o princípio da publicidade prevê que toda ação pública seja divulgada para a população; e, por fim, o princípio da transparência, último a ser incorporado, que prevê a divulgação de despesas públicas para a população em sites específicos para informação. A administração pública pode ser direta, indireta e fundacional e o acesso ocorre por meio de concursos públicos ou por nomeação, em cargos de confiança. Os funcionários públicos contam

com Regime Jurídico Único e plano de carreira específico, além de estabilidade no emprego (TEIXEIRA, 2021).

Com as reflexões iniciais sobre os conceitos e as diferentes formas que a democracia pode assumir, sobre o federalismo e seu funcionamento no Brasil, especialmente, após a Constituição Federal de 1988, voltaremos a nossa atenção à história brasileira e o funcionamento da gestão pública nos diferentes períodos históricos, que passaram por momentos de autoritarismo e democracia.

Primeiramente, é preciso destacar três importantes acontecimentos, que marcaram a evolução da Administração Pública Brasileira: a) A criação do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), em 1936, no governo de Getúlio Vargas; b) O Decreto Lei 200, de 1967, durante o regime militar, que institucionalizou a descentralização administrativa; c) A Constituição de 1988, com a instituição de mudanças fundamentais para a gestão pública (TEIXEIRA, 2021).

Segundo o índice de democracia da revista *The Economist Intelligence Unit*, o Brasil não chega a ser uma democracia completa. A cultura política e o funcionamento do governo são os critérios para os quais o Brasil tem as notas mais baixas. As razões para uma pontuação tão baixa nesses quesitos existem há bastante tempo. Por isso, é importante compreender que cultura política é essa, como foi a Constituição da Administração Pública brasileira e que fatores culturais interferem no desempenho da administração pública e, conseqüentemente, na qualidade da democracia. Nesse sentido, é preciso compreender o conceito de patrimonialismo e suas relações com a gestão pública brasileira desde o seu início (TEIXEIRA, 2021).

A Administração Pública brasileira começa com a administração colonial antes da chegada da família real. No período colonial, tudo tinha que ser feito de acordo com as regras de Portugal, existindo quatro níveis de poder: as instituições metropolitanas, a administração central, a administração regional e a administração local. A administração colonial era ampla, complexa e ramificada, com noções antigas de Estado, sem seguir os princípios de divisão do trabalho, simetria e hierarquia (COSTA, 2008).

Segundo Abrucio (2010) o Brasil colonial utilizou duas formas de comando na gestão pública. A primeira forma de comando tinha uma orientação centralizada, representando o controle por parte da coroa portuguesa, o que trouxe certa padronização do processo de colonização. No entanto, devido à distância da metrópole e à comunicação limitada na época, regras e regulamentações, muitas vezes, acabavam ficando à mercê das decisões dos poderes

locais. Com isso, a segunda forma de comando administrativo tinha origem em fontes descentralizadas de poder, fruto da estrutura local de governança, ou seja, pessoas ou grupos que participavam da política local.

Assim, enquanto havia um modelo administrativo com excesso de procedimentos e regulamentações, havia também uma estrutura local de governança caracterizada pelo poder patrimonialista, presente tanto nas câmaras municipais quanto nas capitanias hereditárias, gerando um duplo padrão na gestão pública. Esse duplo padrão que ocorreu primeiramente no Brasil colônia, volta a se repetir em outros momentos históricos até os dias de hoje (TEIXEIRA, 2021).

A chegada da Família Real ao Brasil criou condições para a formação de um espaço público e a formação de uma burguesia nacional. A Família Real Portuguesa fugindo de Lisboa trouxe consigo toda a máquina estatal e transferiu a capital de Lisboa para o Brasil. As criações e inovações institucionais, jurídicas e administrativas da coroa portuguesa no Brasil tiveram grande impacto em diversas dimensões da sociedade - econômica, social, política e cultural - no plano nacional e na esfera regional. Assim, o cotidiano tranquilo da antiga colônia passa a conviver com diversas novidades, que vão desde edificações, estradas, indústrias, impostos, leis até festas e costumes (TEIXEIRA, 2021).

Com a proclamação da Independência do Brasil em 1824, foi aprovada a primeira Constituição brasileira, a Constituição do Império. Nesse período, a burocracia estatal tinha duas funções: a primeira consistia em participar da definição das principais diretrizes do país, por meio do desempenho de funções burocráticas e participar do Conselho de Estado, que fazia recomendações ao imperador. Outra função da burocracia estatal era a distribuição de empregos públicos para a garantia de apoio político e social. Em outras palavras, o fenômeno do clientelismo já estava institucionalizado no Brasil imperial, com a prática de cabos eleitorais receberem empregos públicos para a conquista de votos da população (ABRUCIO, 2010).

Na Primeira República, também conhecida como República Velha, houve um enfraquecimento do Estado brasileiro, devido à prevalência do sistema estadualista e oligárquico (ABRUCIO, 2010). A Constituição de 1891, instituiu o federalismo e inaugurou o regime presidencialista, a separação de poderes ficou mais clara, deputados e senadores passaram a ser eleitos, a autonomia do Judiciário foi ampliada, houve a criação do Tribunal de Contas para fiscalizar a realização de despesas públicas, e os governadores dos estados passaram a ser eleitos (COSTA, 2008). Os estados ganharam grande autonomia e capacidade

de arrecadação própria, o que fortaleceu a utilização do modelo de patronagem no plano subnacional, pela via política do coronelismo.

No entanto, vale ressaltar que a mudança do centro de poder do Nordeste para o Sudeste levou a um novo acordo político que privilegiou os interesses das elites econômicas do centro-sul. O governo federal assumiu o papel de garantir a defesa e a estabilidade. Além de proteger os interesses das exportações agrícolas, por meio do câmbio e da política de estoques. Conseqüentemente as grandes oligarquias estaduais controlavam as eleições e garantiam o apoio ao governo federal, e essa política dos governadores garantia a alternância na presidência da república de representantes dos estados de São Paulo e Minas Gerais, conhecida como a política do café com leite (TEIXEIRA, 2021).

É possível concluir que a Primeira República foi paradoxal quanto à modernização da administração pública brasileira. Por um lado, enfraqueceu o Estado nacional e reforçou o modelo patrimonial; por outro lado, conseguiu criar duas burocracias profissionais e modernas, que se aproximaram da reforma administrativa burocrática da era Vargas (ABRUCIO, 2010). Outra observação em relação a esse período diz respeito à manutenção do duplo padrão na administração pública, em que uma parte da máquina pública se destina a manter os interesses particulares, com a distribuição de empregos por apoio político.

A Administração Pública Brasileira, desde o período colonial até o final da República Velha, teve como principal característica o patrimonialismo. Apesar de formar uma elite burocrática que trabalhava no nível da União, os estados institucionalizavam a distribuição de empregos públicos em troca de apoio e manutenção do poder. O patrimonialismo antecede os princípios da administração burocrática, pensada por Weber como impessoalidade, segmento de regras universais, entre outros. Portanto, conforme destacado por Torres (2004), o patrimonialismo remonta a formas de dominação política tradicional que, de fato, no passado, faziam parte dos modos de administração, mas a partir do final do século XIX, foram sendo abandonadas por outros países do mundo (ABRUCIO, 2010).

As transformações pelas quais o Brasil começou a passar, depois de transcorridos 40 anos de República Velha, advindas da diversificação da economia com o primeiro ciclo de industrialização, urbanização e organização política das camadas urbanas, pressionaram a sociedade, principalmente na recente burguesia nacional, pela modernização do país, que ainda era majoritariamente voltado à produção agrícola e, também, por um novo rearranjo político do

Estado, que favorecesse os interesses de outros grupos produtivos que não fossem a política café com leite (TORRES, 2004; COSTA, 2008).

As pressões aumentaram com a Grande Depressão em 1929, onde o Brasil que era uma economia periférica exportadora de café, majoritariamente, experimentou uma drástica redução nas exportações, ficando sem recursos para manter a importação de produtos industrializados. Mesmo assim, o governo federal manteve a política de compra do excedente do café, formando estoques, que, por fim, acabavam queimados para a compra de novas safras. Essa política de favorecimento dos produtores de café já era a política do governo, em plena crise econômica, aumentando o descontentamento da sociedade com o governo (COSTA, 2008).

É importante ressaltar que os lucros da cafeicultura financiaram o primeiro ciclo industrial do Brasil que ficou concentrado em São Paulo. A proteção que o governo federal fazia parte do pacto oligárquico, com uma política cambial favorável e a já mencionada formação de estoques reguladores, fazia parte do pacto oligárquico. Devido à dificuldade de importação de produtos industrializados, a produção industrial nacional decidiu desenvolver diversas iniciativas para a substituição dos produtos importados. Essas iniciativas estavam alinhadas com uma corrente de pensamento acerca do desenvolvimento econômico, que se tornou influente nesse período, preconizando uma política de crescimento baseada na industrialização via substituição de importações. Nesse sentido, buscou-se diminuir a dependência do país em relação às exportações de produtos primários, uma vez que estes passavam por uma desvalorização cada vez maior nos mercados internacionais (COSTA, 2008).

Nesse contexto, o Brasil recebia influências da política do *New Deal*, nos Estados Unidos, ancorada na intervenção do Estado na economia para recuperar a dinâmica de crescimento. Acreditava-se que o processo de desenvolvimento decorre da intervenção do Estado nacional na economia e na vida social. Fora do cenário econômico, no cenário político, as elites oligárquicas que haviam sido excluídas do compromisso do antigo regime, uniram-se à emergente burguesia industrial e às camadas médias urbanas. Esse movimento revolucionário também contou com a participação dos tenentes do tenentismo, sendo liderada por Getúlio Vargas, no que se configurou em uma intervenção do Exército na história brasileira - a Revolução de 1930 (TEIXEIRA, 2021).

A chamada “Revolução de 1930 significou muito mais do que a tomada do poder por novos grupos oligárquicos, pelo enfraquecimento das elites agrárias. De fato, isso significou uma transição do Brasil agrário para o Brasil industrial” (COSTA, 2008, p. 841).

O Getúlio Vargas passou 15 anos como presidente, durante seu primeiro mandato, dos quais, quatro anos de governo provisório, como interino, antes de ser eleito; três anos de governo constitucional, após a sua eleição, período em que foi promulgada a Constituição de 1934 e; por fim, oito anos da ditadura que ficou conhecida como Estado Novo (TEIXEIRA, 2021).

O novo governo visava combater a crise econômica e acelerar o desenvolvimento e, fomentando o mercado interno e a substituindo as importações. Segundo Abrucio (2010), o modelo de Administração Pública criado por Getúlio Vargas iniciou uma nova era no Brasil por três motivos. O primeiro está relacionado ao cumprimento do objetivo de expansão do papel do Estado e sua intervenção nos domínios econômico e social, visando desenvolver um projeto de modernização nacional-desenvolvimentista, que atuasse na industrialização, na urbanização e no desenvolvimento econômico do país. No entanto, a consecução desse objetivo, exigia o estabelecimento de uma administração pública, capaz de implementar as diretrizes de modernização econômica e de desenvolvimento definidas.

A segunda razão pela qual Getúlio Vargas inaugurou uma nova era na administração pública, segundo Abrucio (2010), foi a criação de uma estrutura institucional, profissional e universalista de meritocracia. As mudanças implementadas nesse período estenderam, para quase todo o Estado, a atuação baseada nos princípios weberianos. Por fim, Abrucio (2010) enfatizou como algo singular da era Vargas a criação da primeira estrutura burocrática weberiana, para produzir políticas públicas em larga escala, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP).

Quando falamos de burocracia weberiana profissional, nos referimos ao modelo racional-legal, descrito por Weber. Para o autor, a dominação racional-legal emerge e se torna prevacente na sociedade moderna, por meio do surgimento e da consolidação de organizações burocráticas capitalistas, que operam com base no poder racional-legal. É chamado de poder racional-legal, porque tem como base um conjunto de regulamentos racionais e leis universais, ou seja, leis que se aplicam indiscriminadamente a toda população (TORRES, 2004). O modelo racional-legal tem como princípios: a) Mérito; b) Centralização; c) Separação entre público e privado; d) Hierarquia; e) Impessoalidade; f) Normas universalmente válidas; g) Atuação especializada e tecnicamente fundamentada.

O discurso de posse de Getúlio Vargas mostrava uma clara intenção de mudar a estrutura de funcionamento do país, para responder aos anseios de modernização trazidos pela Revolução

de 1930. Sobre a administração pública, anunciou que iria estabelecer a consolidação de normas administrativas, com o objetivo de simplificar a legislação em vigor, considerada confusa e complicada, e, também, redefinir os quadros de pessoal, que seriam reduzidos ao indispensável, com a exclusão dos funcionários excedentes (COSTA 2008).

Em 1936, foi criada a DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), mas sua organização ocorreu em 1938, sob a ditadura do Estado Novo. A missão do DASP era definir e executar a política para servidores públicos, como a admissão mediante concurso público; desenvolver capacitação técnica para o funcionalismo público; promover a racionalização de métodos no serviço público e elaborar o orçamento da União. Em outras palavras, o Departamento Administrativo do Serviço Público tornou-se o órgão central do sistema de controle da administração pública, sendo uma peça-chave na criação de uma burocracia profissional institucionalizada (ABRUCIO, 2010).

A criação e o desenvolvimento do Departamento Administrativo do Serviço Público foi sustentado pela convicção de que o processo de industrialização e desenvolvimento do capitalismo nacional, que iria ser realizado com forte intervenção do Estado, demandavam uma burocracia pública mais profissional e moderna. Ficou claro o papel atribuído ao Estado enquanto principal incentivador e controlador do desenvolvimento econômico, assim como regulador das relações sociais. Para cumprir essas funções, que além de importantes eram novas para o Estado brasileiro, era necessário um aparato estatal mais ágil, profissional e burocrático. Para tanto, seria imprescindível minimizar a forte herança patrimonial (TORRES, 2004).

Foram criados departamentos administrativos estaduais, os “Daspinhos”, para controlar a vida política e administrativa dos estados. Além do controle da administração pública, Getúlio Vargas realizava a nomeação dos dirigentes dos estados. Os Daspinhos tinham a função de adaptar as normas oriundas do governo central nos estados sob intervenção, de forma a exercer nestes o controle administrativo. Os Daspinhos também tinham três funções políticas: fiscalizar as atividades do interventor, ser o corpo legislativo, e integrar novas elites regionais no modelo do governo Vargas (TEIXEIRA, 2021).

Outra novidade notável no governo de Getúlio Vargas foi a criação de agências estatais descentralizadas, vinculadas ao poder executivo federal, que, depois, ficaram conhecidas como administração indireta. Getúlio Vargas foi o responsável pela criação das primeiras empresas estatais do país. Nos dias atuais, muitas empresas estatais já foram privatizadas, ou em processo

de privatização. Essas agências, quando criadas, foram aplicadas como instrumento fundamental nos propósitos autoritários e centralizadores do Estado Novo (TORRES, 2004).

A reforma administrativa do Estado Novo foi, portanto, a primeira tentativa sistemática de superação do patrimonialismo. Foi um ato deliberado e ambicioso de burocratização do Estado brasileiro, que buscava introduzir no aparelho administrativo do país a centralização, a impessoalidade, a hierarquia, o sistema de mérito, a separação entre o público e o privado. Visava estabelecer uma administração pública mais racional e eficiente, que pudesse desempenhar seu papel na condução do processo de desenvolvimento, cujo modelo de crescimento, baseado na industrialização via substituição de importações, supunha um forte intervencionismo estatal e controle sobre as relações entre os grupos sociais ascendentes — a nova burguesia industrial e o operariado urbano (COSTA, 2008).

No entanto, havia o que Abrucio (2010) via como uma dupla face nesse processo, pois o papel modernizador não alterou o status quo existente, uma vez que uma parcela do Estado continuou voltada à patronagem. De acordo com Torres (2004), embora houvesse o diagnóstico correto de que a industrialização e a modernização induzidas pelo Estado precisavam de uma administração pública mais qualificada, havia uma parcela da administração pública, no governo Vargas, utilizada como instrumento político de sustentação do regime ditatorial. O objetivo era garantir a manutenção do apoio da elite ao regime. Consequentemente, a implantação de um modelo weberiano no Brasil é caracterizada por um forte viés patrimonialista.

Pinho (1998) acredita que houve a criação de um híbrido administrativo com a coexistência de uma estrutura meio weberiana e sólida estrutura patrimonialista. E ele ainda acredita que a reforma teria sido parcialmente distorcida e depois abandonada, por causa da cultura política patriarcal, profundamente enraizada no país. Ele ainda estabelece uma comparação da administração pública brasileira com a coexistência de duas cabeças, uma racional-legal e a outra patrimonialista, em clima de competição e hostilidade, sem que uma consiga se sobrepor a outra.

Para Abrucio (2010), a manutenção do patrimonialismo na administração pública brasileira, mesmo com a reforma burocrática, está relacionada ao fato de não ter havido uma transformação política e gerencial nos estados. O governo Vargas estava mais preocupado em manter o controle das elites locais, o que ampliou a distância entre a qualidade da burocracia federal e a precariedade administrativa da burocracia nos estados e municípios. Esse aspecto do

modelo modernizador de Getúlio Vargas merece especial atenção, pois resulta da preservação de formas clientelistas.

No Brasil houve uma espécie de administração paralela, pois parte da administração pública funcionava de forma meritocrática e profissional, longe das influências do clientelismo e da troca de cargos por favores políticos, enquanto a outra parte funcionava de forma patrimonialista, com a participação de diferentes grupos de apoio a Getúlio Vargas. Assim, a modernização da administração pública se deu por meio de uma espécie de administração paralela (ABRUCIO, 2010). Em outras palavras, a administração pública moderna funcionou estritamente em paralelo com a administração pública patrimonialista.

O país foi marcado por um breve período democrático entre 1945 e 1964. A queda do governo de Getúlio Vargas contou com a participação dos militares, que entregaram a presidência da República ao presidente do Supremo Tribunal Federal, que conduziu o governo de transição, convocando eleições e a Assembleia Nacional Constituinte (TEIXEIRA, 2021).

Getúlio Vargas voltou à presidência da República, cinco anos depois de deixar o governo, eleito pelo voto direto. Com poderes limitados pela Constituição de 1946, apresentou um programa nacionalista e reformista, prometendo o alargamento dos direitos dos trabalhadores, o investimento na indústria de base, nos transportes e na energia. Seus planos incluíam o aumento da intervenção estatal na economia. Treze empresas estatais foram fundadas nesse período, entre elas a Petrobras e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES). Outra política do segundo governo de Vargas, que acabou fracassando, foi a tentativa de controlar a transferência de lucros das empresas estrangeiras (COSTA, 2008). Os setores conservadores ligados a interesses contrariados por Getúlio Vargas se rebelaram contra ele e passaram a fazer uma oposição acirrada. A pressão crescente contra o presidente culminou com o seu suicídio.

Em 1956, Juscelino Kubitschek é eleito, após um período de transição de mais de um ano com golpes e contragolpes. Seu principal projeto, o Plano de Metas, tinha 36 objetivos, priorizando quatro setores-chave da economia: energia, transporte, indústria pesada e alimentação. O lema de seu governo era a realização de “50 anos em cinco” e o principal projeto era a construção da nova capital do país, Brasília, um período marcado por euforia e afirmação nacionalista (COSTA, 2008). A estratégia adotada pelo governo para atingir as metas estabelecidas foi a de criar um sistema paralelo e isolado de desenvolvimento e coordenação das atividades do Plano de Metas (ABRUCIO, 2010).

Para acelerar o desenvolvimento econômico, Juscelino Kubitschek criou mecanismo de gestão paralela, e a estrutura burocrática tradicional permaneceu apresentando baixos padrões de eficiência. Percebeu-se que a estrutura tradicional era incapaz de suportar as ambiciosas metas de crescimento do governo. Mas, em vez de reformar o sistema existente, decidiu-se pela construção de um novo sistema, descartando o antigo paralisado. O período do governo foi marcado pela implantação de muitas empresas estatais (PINHO, 1998). Foram criadas tantas instituições paralelas que houve um certo congestionamento da Presidência da República. O grande número de instituições criadas, diretamente ligadas ao Poder Executivo, para tratar de questões setoriais específicas, contribuiu para diluir as competências do governo (ABRUCIO, 2010).

O presidente Juscelino Kubitschek aproveitou a estrutura criada, para desenvolver mecanismos de coordenação e execução dos projetos previstos no Plano de Metas. Ao final, o modelo de administração paralela de Juscelino Kubitschek conseguiu a implementação de projetos desenvolvimentistas, ao custo de ter gerado uma fragmentação das estruturas governamentais, já que, em sua maioria, as instituições criadas estavam em conflito com os ministérios. Essas novas instituições não conseguiram consolidar uma cultura de meritocracia e acabaram gerando descontrole no processo de seleção e estabilidade das equipes (ABRUCIO, 2010).

Das poucas medidas tomadas para a modernização da administração pública, nesse período, pode-se destacar a criação da Comissão de Simplificação Burocrática (COSB) e da Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA) em 1956. A primeira com objetivo de promover estudos voltado para a descentralização dos serviços, e a segunda com a função de assessorar a presidência da República em questões relacionadas à reforma administrativa (COSTA, 2008).

Esse curto período democrático é caracterizado não apenas por progressos isolados durante os governos, mas também pela continuidade de práticas clientelistas que ignoravam a burocracia existente, sem investir na sua profissionalização (COSTA, 2008). A construção de um Estado paralelo não foi privilégio de regimes autoritários, no Brasil. Mesmo em governos democráticos, quando desafios da administração pública surgiram, a solução foi criar estruturas, postergando assim a reformulação e profissionalização da burocracia pública existente (TORRES, 2004).

O golpe militar de 1964, que constituiu mais uma intervenção militar na história do Brasil, foi motivado pela agitação política da época. O regime foi endurecendo gradativamente. Primeiro houve a deposição do presidente e de alguns governadores; em seguida, houve o cancelamento de mandatos eletivos e a suspensão de direitos políticos; por fim, a extinção dos partidos políticos e a suspensão das eleições diretas (COSTA, 2008).

Os militares partilhavam de uma ideologia antipolítica e tecno burocrática, permeada por um discurso anticomunista e patriotismo difuso. O regime era visto como uma ferramenta para modernizar o país. Para os militares, o Brasil não estava pronto para a democracia, pois acreditavam que a democracia exige um alto nível de incorporação social e econômica, que apenas o desenvolvimento do capitalismo pode propiciar (TEIXEIRA, 2021).

Os militares acreditavam que a melhoria da administração pública deveria passar pelo fortalecimento e pela criação de algumas carreiras de Estado; pelo reforço dos mecanismos de planejamento; pela expansão, institucionalização e nacionalização de políticas públicas, com especial atenção para o saneamento e a habitação. Esse destaque para a administração pública, mencionado por Abrucio (2010), está estreitamente relacionado com as três tarefas prioritárias que o Regime militar tinha para o país, a saber: 1. Desenvolvimento do capitalismo; 2. Desenvolvimento das relações de mercado; 3. Aumento da participação do Brasil no mercado internacional.

O novo governo, portanto, estabeleceu a COMESTRA (Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa), com o objetivo de planejar a reforma administrativa. O resultado do trabalho desta comissão foi a edição do Decreto-Lei nº 200 de 1967, que serviu como uma lei orgânica da administração pública, estabeleceu princípios e conceitos, balizava estruturas e determinava providências. Havia uma doutrina consistente que definia regras claras para a organização e o funcionamento do aparelho administrativo (TEIXEIRA, 2021).

As características gerais do referido decreto, segundo Costa (2008) eram: 1. Prescrevia a administração pública que deveria ser orientada por princípios de planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle; 2. Estabelecia a diferenciação entre a administração direta (ministérios e demais órgãos diretamente ligados ao presidente da República) e a administração indireta (órgãos descentralizados: autarquias, fundações, empresas públicas); 3. Fixava a estrutura do Poder Executivo federal e órgãos de assistência imediata à presidência e distribuía os ministérios entre os setores político, econômico, social, militar e de planejamento; 4. Desenhava os sistemas de atividades auxiliares (pessoal,

orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria e serviços gerais); 5. Definia as bases do controle externo e interno; 6. Indicava diretrizes gerais para o novo plano de classificação de cargos e fixava normas de aquisição e contratação de bens e serviços (TEIXEIRA, 2021).

Abrucio (2010) destaca não apenas alguns avanços na administração pública, durante os regimes militares, mas também aponta alguns problemas relacionados à prática de tais princípios. Entre os progressos registrados nesse período, podemos citar o fortalecimento e a criação de carreiras de Estado baseadas em princípios meritocráticos, a exemplo da área econômica, em que foram criados cargos para a Receita Federal e Banco Central, instituição criada pelos militares. Outras instituições foram criadas com base em princípios de mérito e profissionalização, como é o caso da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) (ABRUCIO, 2010).

Outros avanços na melhoria da gestão pública mencionados por Abrucio (2010) são, primeiramente, fortalecer os mecanismos de planejamento e buscar o aperfeiçoamento das informações sobre o país. Nesse período, foi criado o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), para apoiar o planejamento de políticas públicas. Outros progressos estão relacionados a expansão, institucionalização e nacionalização de diversas políticas públicas. As áreas de saneamento, habitação, educação e previdência foram ampliadas de tal forma que é possível afirmar que o “Estado de bem-estar social” brasileiro foi iniciado no regime militar.

No entanto, a grande marca do regime militar, segundo Abrucio (2010), foi a contínua expansão do Estado brasileiro, especialmente, pelo aumento do tamanho da administração indireta. O movimento de criação de agências estatais, vinculadas ao poder executivo federal, iniciado e considerado uma grande novidade pelo governo de Getúlio Vargas, foi continuado no regime militar, que aumentou sobremaneira o tamanho e o poder de intervenção do Estado.

No que diz respeito aos princípios enunciado no Decreto-Lei nº 200, algumas considerações podem ser feitas no que se refere à sua execução. Primeiramente, como não havia descentralização do poder, o princípio da descentralização trouxe maior capacidade decisória e flexibilidade gerencial para a administração indireta. As inúmeras agências estatais, criadas nesse período, contratavam por regime de CLT (Consolidação das Leis do Trabalho), com isso, puderam oferecer melhores salários e ter maior flexibilidade no processo de contratação e demissão. O objetivo da descentralização administrativa e flexibilização gerencial era dar mais

agilidade para que o Estado tivesse capacidade de expandir suas ações, principalmente no campo econômico (TEIXEIRA, 2021).

Quanto aos princípios da coordenação e controle, de fato, houve um alargamento dos mecanismos formais de planejamento e organização, incluindo a criação, fortalecimento, ou mesmo, remodelamento, de órgãos de planejamento, orçamento, auditoria, compras, entre outros. Mas isso não reduziu a fragmentação das ações estatais, oriundas do modelo descentralizado. Na administração indireta, prevalecia o princípio da descentralização, estados e municípios deveriam reproduzir a estrutura institucional vigente no nível federal, criando um modelo de estrutura federativa unionista-autoritária, extremamente centralizadora (ABRUCIO, 2010).

A reforma do regime militar tinha quatro problemas principais. O primeiro diz respeito a natureza autoritária do regime e à ideologia tecnocrática, ou seja, a suposta superioridade da técnica sobre a política. Com base nessa crença, a burocracia federal permaneceu insolada do controle público, o que não evitou que interesses privados se aproximassem do Estado. O fato de a burocracia ter permanecido protegida do controle público durante esse período, permitiu a promoção de determinados setores econômicos, tráfico de interesse e corrupção. Essas peculiaridades da administração pública brasileira acabam se repetindo ao longo dos períodos históricos, afastando o país de uma verdadeira modernização do setor público (ABRUCIO, 2010).

O segundo problema da reforma militar, foi a fragmentação que o Decreto-Lei nº 200 trouxe para a administração pública, uma vez que os mecanismos de coordenação não foram criados. Devido à falta de mecanismos de aferição de desempenho das unidades descentralizadas resultou em descontroles fiscal e gerencial em muitas estatais, que, por vezes, permaneceram sem direcionamento de suas ações. Essa falta de controle acabou resultando para o colapso do regime militar (ABRUCIO, 2010).

Outra limitação da reforma militar, apontada por Abrucio (2010), Torres (2004), Pinho (1998) e Costa (2010) foi o fortalecimento da administração indireta, sem dar o devido valor à administração direta. O plano de cargos e carreiras (PCC) foi mal articulado e não proporcionava motivações profissionais adequadas, por fim, acabou desorganizando o serviço público. A disseminação dos órgãos descentralizados levou à divisão desigual da administração pública em dois segmentos: a administração pública direta e a indireta (TORRES, 2004).

Torres (2004) aponta que esse regime foi marcado por uma intensa transferência da atribuição no fornecimento de bens e serviços públicos para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Enquanto investimentos significativos foram feitos na qualificação, remuneração e estruturação da administração indireta, a administração direta, responsável pela implementação de políticas sociais fundamentais, permanecia sucateada, desmotivada, mal remunerada e desaparelhada (TORRES, 2004).

O regime militar aparentemente procurou se desvincular da administração direta para realizar seu projeto desenvolvimentista. Assim, a administração direta, que era identificada com ineficiência e vícios do processo histórico brasileiro, é repudiada e a administração indireta é associada a uma estrutura ágil, desamarrada e desimpedida. O conceito de polarização e oposição estabelecida entre as duas esferas da administração, em que um lado não teria conseguido vencer o patrimonialismo, mas o outro seria eficiente e livre dos vícios da sociedade brasileira, mostrou-se infundada na prática. Esta mostrou que a administração indireta não estava imune às características históricas da sociedade brasileira. Essas novas formas de articulação e relacionamento entre a burocracia pública e os interesses privados extrapolavam os limites das práticas convencionais de lobby. Ou seja, o patrimonialismo também se difundiu na administração indireta, possivelmente com voracidade maior que na administração direta, já que não havia sistemas de controle, em um setor que movimentava um grande volume de recursos (TEIXEIRA, 2021).

As consequências negativas deixadas pelo Decreto-Lei nº 200/1967, somadas a outros fatores, absorveram a energia e os esforços do regime militar, que terminou em 1985. Entre os legados negativos do regime militar, no que se refere à administração pública, podemos citar a reprodução de velhas práticas patrimonialistas e fisiológicas, a exemplo do ingresso de funcionários sem concurso público, na administração indireta. Outro legado foi a negligência com a administração direta, que continuou burocrática e rígida, sem mudanças significativas após o decreto dos militares (COSTA, 2008).

A reforma mais recente do Estado no Brasil começou com o fim do regime militar. Nesse período, o país viveu a crise do regime autoritário e o esgotamento do modelo orientado para o desenvolvimento nacional (ABRUCIO, 2010). Ou seja, havia a missão da redemocratização, e de superar uma grave crise econômica, que tinha como consequência o aumento das desigualdades sociais (COSTA, 2008). As mudanças na administração pública deveriam passar por um exame crítico das experiências anteriores e ataque aos problemas históricos da burocracia brasileira. Diferentemente das reformas anteriores, a Reforma

Burocrática e a Reforma Militar, essa deveria ser elaborada e negociada em um ambiente democrático, ou seja, em diálogo com diversos setores da sociedade.

Com o fim do regime militar em 1985, Tancredo Neves, o primeiro presidente civil, a ser eleito indiretamente, teve tempo apenas de promover uma pequena reforma administrativa para acomodar os interesses dos grupos políticos que apoiaram a sua candidatura. Nesse momento, houve o aumento do número de ministérios e criação de novas diretorias nas empresas estatais, mas a reforma do Estado estava prometida para depois da posse (ABRUCIO, 2010). Como Tancredo Neves morreu antes de sua posse, José Sarney acabou assumindo a presidência da república. Sarney deu o pontapé inicial realizando algumas alterações importantes no desenho estatal brasileiro com objetivo de lidar com as questões pendentes deixadas pelo regime militar.

A reforma administrativa, devido ao momento de crise econômico-financeira pela qual o país atravessava, estava vinculada à necessidade de tornar o aparelho administrativo “menor, orgânico, eficiente e responsivo às demandas da sociedade” (COSTA, 2008, p. 856). Para realizar a reforma, Sarney instituiu uma comissão, com objetivos audaciosos, tais como: a) Redefinir o papel do Estado (nas três esferas de governo); b) Estabelecer as bases do funcionamento da administração pública; c) Fixar o destino da função pública; d) Reformular as estruturas do Poder Executivo federal e de seus órgãos e entidades; e) Racionalizar os procedimentos administrativos em vigor; f) Traçar metas para áreas consideradas prioritárias (organização federal, recursos humanos e informatização do setor público) (COSTA, 2008).

A comissão geral da reforma, que havia sido criada em 1985, apresentou algumas propostas para reorganizar a administração pública, mas seus trabalhos foram suspensos, no ano seguinte, em 1986, momento em que os esforços estavam voltados para a estabilização da economia, com o Plano Cruzado. Em 1986, Sarney lançou o primeiro programa de reformas do governo com três objetivos principais: 1. Racionalização das estruturas administrativas; 2. Formulação de política de recursos humanos; 3. Contenção de gastos públicos (COSTA, 2008).

O primeiro objetivo, a racionalização das estruturas, visava fortalecer a administração direta, que havia sido negligenciada, em relação à administração indireta, que continuava em expansão. Para reduzir o crescimento da administração indireta e promover o desenvolvimento da administração direta, foi elaborada a primeira versão da Lei Orgânica da Administração Pública Federal, em substituição ao Decreto-Lei nº 200. Quanto ao segundo objetivo, formulação de política de recursos humanos, o objetivo do governo era valorizar a função

pública e promover a renovação dos quadros. Nesse sentido, foram criadas a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e o Centro de Desenvolvimento da Administração Pública (Cedam), vinculados à Secretaria de Recursos Humanos (COSTA, 2008).

Na prática, nem todas as medidas foram tomadas. A prometida reforma ampla e modernizadora da administração pública, acabou dando lugar a uma reforma mais tradicional, voltada para a racionalização dos meios. O fracasso dos esforços de reforma deve-se à falta de planejamento governamental e de meios mais eficazes de implementação. Faltava, no governo Sarney, mais integração entre os órgãos responsáveis pela coordenação das reformas e mais articulação entre planejamento, modernização e recursos humanos. Os resultados das reformas não foram os esperados, uma vez que continuou havendo o crescimento da administração indireta, desvalorização da direta, e por fim, em 1986, houve a extinção do DASP (COSTA, 2008).

Paralelamente aos empenhos reformistas do governo, houve a eleição e instalação da Assembleia Nacional Constituinte, eleita, em 1986, e instalada em 1987. A Assembleia Constituinte contou com a participação de diversos estratos da sociedade, principalmente os servidores públicos, que conseguiram se articular e garantir a inclusão de diversas garantias no texto constitucional. Pela primeira vez na história das Constituições brasileiras, foi incluído um capítulo específico para a administração pública. Outros artigos, ao longo da Constituição, também alteraram a estrutura do aparelho do Estado (ABRUCIO, 2010). A promulgação da Constituição em si significou uma reforma do Estado (COSTA, 2008).

Dentre os avanços da nova ordem constitucional, Abrucio (2010) destaca, em primeiro lugar, a importância dada à democratização do Estado. A Constituição estabeleceu o fortalecimento do controle externo, com um novo papel para o Ministério Público, que passou a ser um agente fiscalizador do poder público. A ideia de transparência governamental foi reforçada com a adoção do princípio da publicidade entre os princípios da administração pública e, também, com a criação do habeas data, mecanismo que assegura ao cidadão acesso às informações públicas que, em 2011, foi regulamentado com a Lei nº 12.527, que ficou conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI). O principal aspecto democratizante presente na Constituição de 1988 foi a instituição de instrumentos de participação da população na deliberação pública e no controle dos gastos públicos.

O segundo avanço destacado por Abrucio (2010) está relacionado à descentralização, que foi uma exigência construída no processo de luta contra o autoritarismo militar. As

instituições descentralizadas visavam aproximar o governo dos cidadãos e tornar os serviços públicos mais eficientes. A descentralização oportunizou a participação dos cidadãos no acompanhamento das políticas públicas como também o surgimento de algumas inovações na sua implementação.

O terceiro avanço, diretamente relacionado com a administração pública, refere-se à profissionalização meritocrática do serviço público, principalmente com a instituição do princípio do concurso público universalizado (art. 37, II e III). A partir da Constituição de 1988, os cargos da administração indireta também deveriam passar por concurso público. A Constituição também abordou a melhoria das condições institucionais da burocracia, isto é, dos servidores públicos. Com essas medidas, acreditava-se, na época, que o modelo burocrático weberiano, incompleto, se consolidaria após a reforma do Departamento de Administração do Serviço Público (ABRUCIO, 2010).

As principais mudanças na administração pública, feitas na Constituição Federal de 1988 foram: a) Universalização de concurso para ingresso no setor público; b) Compras regidas pela Lei de Licitação (8.666/93); c) Adoção do Regime Jurídico Único (RJU); d) Estabilidade no emprego público; e) Aposentadoria integral; f) Criação da carreira de gestor governamental (ABRUCIO, 2007)

Embora a Constituição de 1988 tenha produzido alguns avanços significativos, principalmente na democratização do espaço público, ela não conseguiu resolver uma série de problemas da administração pública brasileira (ABRUCIO, 2010). A principal preocupação dos atores políticos na redemocratização era tentar corrigir os erros dos militares, pouco se pensava na construção de um modelo de Estado para enfrentar os novos desafios que surgiam. Problemas históricos da administração pública brasileira, que haviam sido potencializados ao longo do período autoritário, como o descontrole financeiro, a falta de responsabilização dos governantes e burocratas perante a sociedade, a politização indevida da burocracia nos estados e municípios, além da fragmentação das empresas públicas com a perda do foco na atuação governamental, não foram totalmente resolvidos.

A década de 1990 foi marcada por uma grave crise fiscal e cambial do Estado, que levou a uma crise no funcionamento da Administração Pública. Em março de 1990, tomou posse Fernando Collor, primeiro presidente civil eleito pelo voto direto, depois de 30 anos. Fernando Collor chegou ao poder tendo sua campanha baseada em “dois raciocínios falsos e que

contaminaram o debate público: a ideia de Estado mínimo e o conceito de marajás” (ABRUCIO, 2010, p. 58).

Ao comparar funcionários públicos com marajás, fato repetido exaustivamente em sua campanha, Fernando Collor dava ênfase às ineficiências, incoerências e irregularidades, o que levou a um desprezo por parte da população com os servidores públicos. Ao nomear os funcionários públicos como marajás, Collor criou uma contradição entre a sociedade que o elegeu e a administração pública. Torres (2004) argumenta que o clima de terror psicológico e a desvalorização social se abateu sobre a administração pública, abalando sua autoestima, senso de relevância e importância social. Esse fato gerou a um círculo vicioso na administração pública, que acabava prestando serviços ruins por falta de aceitação e vice-versa.

Após a sua posse, Fernando Collor embarcou em um plano de reforma da administração pública caótico e desarticulado (TORRES, 2004). Para Costa (2010), as reformas administrativas foram desenvolvidas de forma caótica e irresponsável em relação à desestatização e à racionalização. Nesse processo, os cargos foram suprimidos, vários órgãos públicos foram reestruturados ou fechados, servidores sem estabilidade foram demitidos, e outros foram colocados em disponibilidade com remuneração integral. Contudo, a maioria dessas medidas acabaram sendo revistas por falta de respaldo legal, ou mesmo de governabilidade (TORRES, 2004).

As mudanças institucionais realizadas por Fernando Collor ocorreram sem planejamento, estudos detalhados ou critérios técnicos. Além da falta de discussões e negociações com a sociedade civil e os servidores, a falta de amparo jurídico das mudanças fazia com que elas fossem frágeis do ponto de vista legal. Nesse contexto de fragilidade institucional, surgiram casos de corrupção dentro do governo, liderados por Paulo César Farias, tesoureiro de campanha do presidente, e pelo próprio Collor. As investigações revelaram que a corrupção estava institucionalizada no centro do poder. Assim, o ambiente cultural da administração pública foi se deteriorando cada vez mais. Somado a isso, houve arrocho salarial do funcionalismo, pela falta de reajustes dos salários frente à superinflação que o país enfrentava (TORRES, 2004).

Por fim, pode-se dizer que a administração pública, ao final do governo de Fernando Collor, continuava desacreditada, mal remunerada e, além disso, sofria de grande desconfiança por parte da população. Os problemas decorrentes do patrimonialismo na administração pública

ainda se faziam presentes, e o tema da reforma para redefinição do papel do Estado e dimensionamento do governo ainda estava em pauta.

A gestão do presidente Itamar Franco produziu documentos com diagnósticos importantes sobre o estado da gestão pública, mas não houve nenhuma iniciativa de reforma significativa. Em 1995, com a posse de Fernando Henrique Cardoso, a questão da reforma do aparelho do Estado entrou, de forma mais estruturada, na agenda política brasileira. Chegou-se a um consenso acerca da necessidade de mudanças na administração pública, para a redefinição da maneira de atuação do estado, que deveria estar preparado para enfrentar os desafios da globalização. As principais motivações da reforma do Estado, nesse período, no Brasil eram: a) A restrição fiscal enfrentada pelo Estado, que estava bastante endividado ao fim do período militar; b) A crise de intervenção do Estado na economia, para reverter a crise econômica com a inflação fora de controle e as grandes consequências para diversas classes sociais; c) A crise da gestão da administração pública e da prestação de serviços públicos (ABRUCIO, 2007).

A iniciativa de reforma de Fernando Henrique incluiu a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), liderado pelo ministro Bresser Pereira. Para Abrucio (2007), Bresser foi pioneiro ao perceber que a administração pública passava por mudanças em todo o mundo, pelas quais o Brasil também precisava passar. Em novembro de 1995, o presidente da República apresentou à sociedade o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado que tinha como proposta inaugurar a chamada administração gerencial no Brasil (TORRES, 2004).

O plano salientou como pilares da reforma do Estado: a) ajustamento fiscal duradouro; b) reformas econômicas orientadas para o mercado que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantissem a concorrência interna e criassem condições para o enfrentamento da competição internacional; c) a reforma da previdência social; d) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e) a reforma do aparelho de Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas (COSTA, 2008).

O principal objetivo do modelo gerencial é fazer a Administração Pública atuar como uma empresa privada, a fim de obter eficiência, reduzir custos e alcançar maior eficácia na prestação de serviços (MOTTA, 2013). Para Andion (2012, p.7), esse movimento (...) “caracteriza-se, por um lado, por ser um modelo normativo, formado por um conjunto de

abordagens teóricas que se complementam, permitindo uma compreensão da esfera pública e seu funcionamento, a partir dos princípios mercadológicos”.

Nesse contexto, essa ideologia restaurou os ideais do liberalismo clássico, especialmente a redução do escopo e do tamanho do Estado, assim como a introdução do espírito e dos mecanismos de mercado no governo. Nesse conceito, a Administração Pública deveria ser responsável apenas por direcionar os serviços, e não por executá-los diretamente. Portanto, terceirizar e contratar diferentes fornecedores de bens e serviços privados deveria ser uma prioridade, concorrendo entre eles, evitando, desse modo, monopólios e permitindo maior flexibilidade na gestão (MOTTA, 2013).

Nesse sentido, é importante destacar que a reforma do Estado proposta pelo modelo gerencial implica uma redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, como havia sido até então, para se tornar seu promotor e regulador. Assim, o Estado seria responsável apenas pelo desempenho funções básicas e exclusivas, portanto, os servidores públicos deveriam realizar as atividades do Estado com maior eficiência, assumindo o papel de prestadores de serviço. Houve também uma mudança de perspectiva no que se refere aos cidadãos, que agora são vistos como clientes e usuários dos serviços públicos, e não mais simples beneficiários da ação do Estado. A abordagem gerencial apresenta quatro focos distintos: no cliente, no gestor, no resultado e no desempenho. Essas quatro abordagens gerenciais são como transposições de técnicas e práticas da administração privada para a gestão pública (TEIXEIRA, 2021).

Para atingir objetivos, cinco diretrizes foram definidas, no Plano Diretor, para orientar as ações e medidas da reforma, a saber: 1. Institucionalização - a reforma só poderia ser concretizada com a alteração da base legal, a partir da reforma da própria Constituição; 2. Racionalização - para aumentar a eficiência, por meio de cortes de gastos, mas sem perda de produção; 3. Flexibilização - oferecer maior autonomia a gestores públicos na administração dos recursos humanos, materiais e financeiros, com controle e cobrança a posteriori dos resultados; 4. Publicização - uma variedade da flexibilização em que há transferência de atividades não exclusivas do Estado para organizações públicas não estatais, principalmente nas áreas de saúde, educação, cultura, ciência e tecnologia e meio ambiente; 5. Desestatização - compreende a privatização, a terceirização e a desregulamentação (COSTA, 2008).

No entanto, alguns autores são consensuais ao afirmarem que a Reforma Bresser não foi implementada por completo, tendo enfrentado problemas e fracassos. A situação em que as

reformas foram implementadas ajuda a explicar os motivos da implementação incompleta das ações e interrupção repentina (ABRUCIO, 2007; ABRUCIO, 2010; TORRES, 2004; PAULA, 2005; PINHO, 1998).

No que diz respeito a questão fiscal, vários progressos foram obtidos nessa área, alguns deles relacionados com a agenda constituinte e outros com a proposta Bresser. O principal avanço foi a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, trazendo ganhos de economicidade ao Estado brasileiro. No entanto, em termos de eficiência (fazer mais com menos) teve pouco sucesso. As novidades no campo das políticas públicas foram maior participação social, ações mais ágeis e, no caso específico dos estados, a expansão dos centros de atendimento integrado. Apesar disso, ainda há uma enorme heterogeneidade entre os níveis de governo, e grande parte deles ainda é vinculada ao modelo burocrático tradicional, com patrimonialismo, ou, ainda, a uma mistura dos dois modelos. As inovações nas políticas públicas relacionadas à área social foram os mecanismos de avaliação, formas de coordenação administrativa e financeira, avanço do controle social, programas voltados à realidade local e ações intersetoriais. Saúde, educação e recursos hídricos são as áreas que mais sofreram transformação (TEIXEIRA, 2021).

As novidades no Plano Plurianual (PPA) foi uma proposta mais integradora de planejamento de áreas a partir de programas e projetos, diferente da versão centralizadora e tecnocrática adotada no regime militar. Alguns estados introduziram inovações importantes, como a regionalização e o uso de indicadores para nortear o plano plurianual. Já o governo eletrônico foi a ação reformista mais significativa na gestão pública brasileira. A disseminação da tecnologia da informação reduziu os custos, aumentou a transparência nas compras governamentais e reduziu o potencial de corrupção. Os resultados são excelentes em termos de organização das informações e a maior interação entre governo e cidadãos, para o alcance de mais accountability (TEIXEIRA, 2021).

É importante ressaltar que apesar de todos os progressos registrados, é preciso destacar que a cultura patrimonialista continuou profundamente enraizada na administração pública brasileira. A eleição de Lula, em 2002, trouxe grandes expectativas na sociedade brasileira sobre a possibilidade de mudanças, não só no combate às desigualdades sociais, mas também, na superação das estruturas políticas arcaicas. Havia a esperança de que, pela primeira vez na história do país, as forças tradicionais da sociedade brasileira, como o patrimonialismo, fossem enfrentadas, tendo em vista a origem e agenda política do Partido dos Trabalhadores (PT) (PINHO, 2016).

O governo Lula manteve diversas iniciativas derivadas do governo anterior, como o fortalecimento de algumas carreiras, o desenvolvimento do governo eletrônico e a nova estruturação da Controladoria Geral da União (CGU), que se tornou um importante instrumento no combate à corrupção, e, promoção do controle social. Outra ação de continuidade do governo Lula está relacionada ao andamento do PPA, que se tornou mais participativo por meio de discussões com a sociedade, em várias partes do Brasil. Contudo, o governo Lula não chegou a estabelecer uma agenda para a reforma da gestão pública e este não foi uma questão fundamental do governo (ABRUCIO, 2007).

Abrucio (2007) destaca ainda que a pior característica do modelo administrativo do governo Lula foi o grande loteamento dos cargos públicos, para diversos partidos e em diferentes postos do poder Executivo federal. Fato esse que trouxe uma forte politização da administração indireta e dos fundos de pensão, segundo Pinho (2016), uma expressão contemporânea do patrimonialismo. Pinho (2016) também chama a atenção para a cooptação dos movimentos sociais, que assumiram cargos de confiança no Estado. Embora o patrimonialismo não tenha começado nesse período, sua extensão e relação com a corrupção no governo Lula surpreenderam a todos negativamente por conta do histórico de luta do Partido dos Trabalhadores (ABRUCIO, 2007). O governo Dilma foi de continuidade do governo anterior e marcado, em 2013, por grande crise política, que culminou em seu impeachment, em 2016, durante o segundo mandato.

Diante do explanado até o momento, algumas questões são centrais para a modernização do Estado brasileiro e elas estão organizadas em quatro eixos estratégicos: profissionalização, eficiência, efetividade e transparência/accountability (ABRUCIO, 2007).

Pela profissionalização da burocracia, há questões importantes que devem nortear a modernização administrativa. A primeira se refere à redução dos cargos em comissão, não é possível ter, em pleno século XXI, mais de 20 mil cargos comissionados na administração direta e incontáveis indicações políticas nas empresas do governo e nos fundos de pensão. Obviamente, o presidente eleito deve ter uma série de cargos para repassar aos responsáveis pela implementação de seu plano de governo, democraticamente aprovado pelas urnas. Entretanto, o montante de indicações de livre provimento por parte do Executivo federal brasileiro não encontra paralelo em nenhum país desenvolvido, abrindo brechas para a corrupção (ABRUCIO, 2007).

A profissionalização do alto nível de governo é condição fundamental para o bom desempenho das políticas públicas. Parte importante destes cargos deve necessariamente ser ocupada pela burocracia estatal, sendo que os agentes políticos devem escolher, na maioria das vezes, os funcionários de carreira que devem ocupar tais postos. Mas há alguns cargos públicos que precisam ser preenchidos por gente de fora da máquina pública, não apenas porque o eleito precisa colocar pessoas de sua confiança e que compartilhem de suas ideias no alto escalão governamental. É interessante também trazer profissionais do mercado e da academia para “oxigenar” a administração pública e incorporar novas técnicas e conhecimentos. Um exemplo disso seria a abertura de edital para envio de currículos, o que permitiria uma caça aos talentos capaz de melhorar a gerência do Estado, além de mudar a péssima imagem que a sociedade tem do governo (ABRUCIO, 2007).

A profissionalização da burocracia federal também inclui a redefinição e fortalecimento das carreiras estratégicas de Estado. E por um aumento do investimento em capacitação dos servidores públicos. Este treinamento, ademais, deve estar vinculado a um projeto mais amplo e integrado de modernização da administração pública. Diante das enormes desigualdades da federação brasileira, a União terá de ser indutora e parceira dos estados e municípios neste processo de remodelagem da burocracia. A construção de um novo relacionamento entre o Estado e os sindicatos dos servidores públicos completa o quadro da profissionalização (ABRUCIO, 2007).

O segundo eixo é o da eficiência. É necessário a mudança na lógica orçamentária, caracterizada hoje pelo descompasso entre o planejamento mais geral de metas e a forma como as coisas são elaboradas e executadas anualmente. No campo da elaboração, deve-se atacar tanto o caráter “engessado” da maior parte das despesas, quanto as ações extremamente partidas originadas das emendas parlamentares. Visto que a definição de muitos gastos obrigatórios deriva da desconfiança em relação ao emendismo parlamentar, e este se torna uma válvula de escape para que os congressistas tenham algum poder de decisão orçamentária. A soma absurda desses dois aspectos produz um resultado básico: os partidos e, especificamente, o Legislativo tornam-se incapazes de definir uma agenda programática e sistêmica de políticas governamentais (ABRUCIO, 2007).

O processo orçamentário brasileiro também se caracteriza pela enorme liberdade que o Executivo tem para executar os gastos, com grande autonomia em relação ao que fora decidido no Legislativo. Conseqüentemente, o orçamento sancionado torna-se autorizativo, e não

impositivo. Isso é feito por meio do uso constante (e abusivo) do contingenciamento das verbas (ABRUCIO, 2007).

A eficiência, além de diminuir gastos do governo, pode otimizar os recursos à disposição tanto do Estado quanto dos cidadãos. No primeiro caso, por meio de parcerias público-privadas (PPPs) e formas de concessão que alavanquem a capacidade de investimento dos níveis de governo. Esse caminho reformista realça que a atuação conjunta ou o repasse de tarefas ao setor privado pode ser uma maneira de fortalecer a ação governamental, em vez de deixá-la fraca. Em outras palavras, preciso superar o debate privatismo versus estatismo (ABRUCIO, 2007).

A efetividade é outro eixo fundamental para uma visão gerencial de longo prazo, uma vez que as políticas públicas cada vez mais têm seu desempenho avaliado pelos resultados efetivos que trazem aos cidadãos. A gestão por resultados é hoje a principal arma em prol da efetividade das políticas públicas. Conseqüentemente, é preciso orientar a administração pública por metas e indicadores. Embora estes já tenham sido introduzidos em algumas experiências brasileiras, o seu uso ainda é muito limitado, pouco conhecido do público e, pior, pouco assimilado junto à classe política. Esta revolução gerencial dependerá, portanto, de um convencimento dos diversos atores políticos e sociais sobre a necessidade de se adotar este novo modelo de gestão. Daí que não bastarão alterações institucionais; serão necessárias mudanças na cultura política (ABRUCIO, 2007).

A lógica de segmentação das políticas públicas deve igualmente sofrer uma transformação. A prioridade deve ser dada as ações intersetoriais e programas transversais. Para tanto, será necessário reunir esforços contra a aliança entre políticos e burocratas em torno do atual modelo administrativo fragmentador. Para ambos, a divisão dos ministérios e secretarias aumenta o poderio político de cada área, criando nichos monopolistas de poder. O governo se torna, assim, um conjunto de nichos com pouca comunicação entre si (ABRUCIO, 2007).

O fortalecimento das regulações dos serviços públicos é outra questão fundamental em prol de um governo mais efetivo. Isso porque muitas tarefas antes realizadas pelo Estado foram repassadas ao setor privado ou mesmo ao terceiro setor, mas continuam sob supervisão estatal, é preciso ter marcos e aparatos regulatórios que funcionem a contento. Regular bem, é bom ressaltar, significa não só garantir o caráter público dos serviços, mas também a sua qualidade — e nenhum ente privado ou ONG fará melhor que o Estado caso não seja regulado (ABRUCIO, 2007).

Aumentar a transparência e a responsabilização do poder público constitui o último eixo estratégico desta agenda de reformas. No decorrer dos últimos anos, muitos foram os avanços no Brasil em termos de democratização do Estado. Mas é necessário aprofundar esses avanços, pois a administração pública no Brasil só será mais eficiente e efetiva caso possa ser cobrada e controlada pela população e a sociedade como um todo. Os vários escândalos recentes desgastaram a imagem do Estado brasileiro e, por isso, a população só tenderá a participar mais do controle social se houver avanços no combate à corrupção. O público espera da Administração Pública o melhor atendimento de suas demandas sociais, pelo uso eficiente de recursos e transparência dos atos (MOTTA,2013).

Com certeza, a democracia brasileira avançou muito nos últimos anos, mas a frágil conexão entre eleitores e eleitos favorece o clientelismo e o patrimonialismo em várias instâncias de poder, sobretudo no plano subnacional. Consequentemente a manutenção do atual sistema político reforça as piores características do modelo administrativo. Em primeiro lugar, é preciso fazer mudanças para modernizar as profundezas da gestão pública (ABRUCIO, 2007).

Com essa retrospectiva histórica conseguimos entender que muitas das questões problemáticas encontradas nas instituições de acolhimento são um reflexo de uma bagagem que o Brasil carrega ao longo dos anos.

Como pudemos perceber ao desse subtópico, diversas mudanças aconteceram desde o Brasil Colônia até os dias atuais. Pelo Brasil passaram diferentes governantes e regimes políticos, foram criados diferentes departamentos e legislações, e até houve reformas administrativas. Entretanto é possível perceber que o patrimonialismo e o clientelismo que começou durante o período colônia brasileiro, volta a se repetir em outros momentos históricos até os dias atuais. No Brasil, o patrimonialismo e o clientelismo não foram superados pela Administração Pública Brasileira, como evidenciam os recorrentes exemplos do nosso cotidiano que estes fatores culturais e políticos interferem no desempenho da administração pública e, consequentemente, na qualidade da prestação do serviço públicos.

O contexto histórico que demonstra o desenvolvimento da gestão pública brasileira ao longo dos anos também nos ajuda a compreender a realidade da gestão das instituições de acolhimento para crianças e adolescentes. Essa realidade nos mostra um distanciamento entre o que deveria ser e o que realmente é. O percurso histórico da gestão pública está diretamente relacionado com as instituições de acolhimento e a sua gestão.

Os traços patrimonialistas e clientelistas também são percebidos nas instituições de acolhimento. A quantidade de profissionais ocupando cargos comissionados demonstra as influências das questões políticas-partidárias históricas na gestão dos recursos humanos. Isso demonstra a existência de uma descontinuidade da gestão nas instituições de acolhimento que dificulta a prestação de um serviço de qualidade que garanta os direitos das crianças e dos adolescentes.

### 2.2.2 Gestão dos Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes

A compreensão do papel desempenhado pela família na vida de seus membros é essencial para que possamos entender a tamanha responsabilidade que decai sobre os gestores das instituições de acolhimento no instante que estes recebem uma criança ou um adolescente. A separação da criança e do adolescente do convívio com a família, pode repercutir negativamente sobre o seu desenvolvimento, sobretudo quando o acolhimento não for acompanhado de cuidados adequados, administrados por um adulto com o qual possam estabelecer uma relação afetiva estável, até que a reintegração ao convívio familiar seja viabilizada (NOGUEIRA, 2005).

Dessa forma, cabe aos profissionais das instituições de acolhimento entenderem que apesar da provisoriedade desta medida protetiva, o trabalho não deve restringir-se ao mero acolhimento. Esse serviço precisa se revestir de potencial educativo, apresentando-se como experiência saudável, que expande horizontes para o acolhido, por meio da oferta de cuidado, segurança e ampliação de uma rede comunitária que lhes dê suporte (ELAGE e GOES ET AL., 2018; LEAL, 2016).

Durante o período que necessitar está sendo cuidada em um ambiente de acolhimento, a criança e o adolescente deverá receber um atendimento de qualidade, de modo a favorecer: o seu desenvolvimento integral; a superação de vivências de separação e violência; a apropriação e ressignificação de sua história de vida; o fortalecimento da cidadania, autonomia e a inserção social (ELAGE e GOES ET AL., 2018). Para garantir a qualidade nos serviços de acolhimento, a gestão da instituição deve ser realizada com base nos princípios estabelecidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Figura 7).

Figura 7 – Princípios para o funcionamento dos serviços de acolhimento

**EXCEPCIONALIDADE E  
PROVISORIEDADE DO AFASTAMENTO  
DO CONVÍVIO FAMILIAR**

**PRESERVAÇÃO E FORTALECIMENTO  
DOS VÍNCULOS FAMILIARES E  
COMUNITÁRIOS**



Fonte: Elaboração própria (2020).

O primeiro princípio “Excepcionalidade e Provisoriedade do Afastamento do Convívio Familiar” reconhece que a família é o ambiente ideal para o desenvolvimento das crianças e adolescentes. Por isso, é necessário que todos os esforços sejam empreendidos para garantir a convivência familiar e comunitária. Dessa forma, a retirada da criança e do adolescente do seu ambiente familiar deverá acontecer de forma excepcional, ou seja, apenas quando existir um grave risco à sua integridade física e/ou psíquica. Antes de tomar a decisão pelo afastamento é importante realizar a inclusão da família na rede de serviços públicos, permitindo o seu fortalecimento, a sua emancipação e sua a inclusão social, dando condições para que elas possam oferecer um ambiente de proteção para sua criança e/ou adolescente (BRASIL, 1990).

Em situações que forem verificadas que o encaminhamento para os serviços de acolhimento é a melhor saída para proteção da criança e adolescente, deve ser garantida provisoriedade desse afastamento do convívio familiar. Esse retorno para a família de origem e, excepcionalmente para a família substituta deverá acontecer em menos de dois anos. Quando for verificado que a permanências dessas crianças e adolescentes nos serviços de acolhimento ultrapassou este período estabelecido, deverá ser encaminhado a Vara da Infância e da Juventude um relatório do acompanhamento da situação. A perspectiva de um acolhimento de longa permanência por conta da dificuldade do retorno a família de origem ou devido à dificuldade de adoção de crianças mais velhas e adolescentes, em nenhuma hipótese deverá acarretar a desistência pela busca de alternativas para se garantir o direito de convívio familiar (BRASIL, 1990; CALADO, RIBEIRO e AURINO, 2016)

O segundo princípio “Preservação e Fortalecimento dos Vínculos Familiares e Comunitários” reitera que é por meio dos vínculos familiares e comunitários que as crianças e adolescentes conseguem se desenvolver de forma saudável. Por isso, é importante que durante o período de acolhimento esses vínculos sejam preservados e fortalecidos, se for do desejo ou interesse da criança e do adolescente ou se não houver risco de violência, podendo ocorrer nas

ações cotidianas como em visitas e encontros com a família ou com pessoas de referência na comunidade (BRASIL, 1990).

O terceiro princípio “Garantia de Acesso e Respeito à Diversidade e Não-Discriminação” estabelece a garantia do acesso das crianças e adolescente a saúde, educação, esporte e cultura por meio da articulação dos serviços de acolhimento com estas políticas públicas. Também determina a garantia a não discriminação de crianças, adolescentes e suas famílias que estão sendo atendidos em serviços de acolhimento, seja por conta de sua condição socioeconômica, arranjo familiar, etnia, religião, gênero, orientação sexual, deficiência física/mental, portadoras do HIV/AIDS ou outras necessidades específicas de saúde. Além disso, deve haver a garantia de respeito a diversidade, devendo buscar o crescente aprimoramento de estratégias voltadas à preservação da diversidade cultural nas instituições de acolhimento (BRASIL, 1990).

O quarto princípio “Oferta de Atendimento Personalizado e Individualizado” afirma que o serviço de acolhimento deve ser um ambiente que ofereça segurança, apoio, proteção e cuidado para crianças e adolescentes. Deve ainda ser um serviço de qualidade, que permita o pleno desenvolvimento e atendimento dos direitos e necessidades físicas, psicológicas e sociais dos acolhidos. Para isso, deve ser ofertado um atendimento personalizado e individualizado, garantindo a preservação da intimidade e da privacidade das crianças e adolescentes, com a posse de objetos pessoais que os possibilitem diferenciar “o meu, o seu e o nosso” e o acesso a registro, inclusive fotográficos, da sua história de vida e desenvolvimento (BRASIL, 1990).

O quinto princípio “Garantia de Liberdade de Crença e Religião” aborda que durante o período em que as crianças e adolescentes estiverem no serviço de acolhimento, lhe são garantidos a liberdade de crença e religião, devendo ter acesso às atividades religiosas que realizava antes do acolhimento, além do direito de recusar a participação e orientação religiosa que não lhe seja significativa (BRASIL, 1990).

E por fim, o sexto princípio “Respeito à Autonomia da Criança, do Adolescente e do Jovem” versa, como o próprio nome diz, a respeito à autonomia da criança e do adolescente. No processo de acolhimento, é essencial buscar saber a opinião dos acolhidos sobre as decisões a serem tomadas que possam influenciar no seu desenvolvimento. Para isso, deve ser realizada uma escuta, utilizando métodos condizentes a cada estágio de desenvolvimento, podendo ser realizadas atividades lúdicas como jogos de leitura e construção de estórias, desenhos ou dramatizações. No fortalecimento gradativo da autonomia, o serviço de acolhimento pode ainda estimular a participação das crianças e adolescentes nas atividades cotidianas como

organização dos espaços de moradia, limpeza, programações recreativas, culturais e sociais. Essa participação pode ser viabilizada por meio de assembleias onde as crianças possam se colocar de modo protagonista (BRASIL, 1990).

Dando sequência a essa discussão, é preciso entender que os serviços de acolhimento são organizados em quatro modalidades: Abrigos Institucionais, Casas-Lares, Famílias Acolhedoras e Repúblicas – as características de cada uma dessas modalidades podem ser observadas no Apêndice B. Estas diferentes formas de organização dos serviços de acolhimento surgem da busca em atender de forma adequada as demandas das crianças, adolescentes e jovens (BRASIL, 2009a; BERNARDI ET AL., 2010).

Para a colocação do público infante-juvenil no ambiente mais apropriado é necessário levar em consideração alguns aspectos como: sua idade; histórico de vida; aspectos socioculturais; motivos do acolhimento; situação familiar; previsão do tempo necessário para reintegração familiar ou adoção; condições emocionais e de desenvolvimento; condições específicas que precisem ser observadas (vínculos de parentesco entre os acolhidos, diferentes deficiências, passagem pela rua, histórico de uso, abuso ou dependência de álcool ou outras drogas) (BERNARDI ET AL., 2010)

Os serviços de acolhimento integram o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que é um sistema público, cuja atribuição é gerenciar e operacionalizar os serviços da assistência social no país. Com um modelo não contributivo, descentralizado e participativo, o SUAS articula esforços e recursos nas esferas municipais, estaduais e federais para garantir a proteção social de indivíduos e famílias em situação de risco e vulnerabilidade social (ASSIS, FONSECA e FERRO, 2018).

Por sistema público, entende-se como aquele que visa organizar e articular serviços e integrá-los em rede sob a coordenação do poder público. Dessa forma, os serviços de acolhimento, organizados neste sistema, funcionam de forma regular e demandam planejamento, implementação, fluxos constituídos, gestão formalizada, acompanhamento e avaliação de processos e resultados. Isso significa dizer que os serviços de acolhimento fazem parte de um todo, um conjunto maior de serviços e diretrizes que os organiza, planeja, avalia e financia, além de legislar sobre ele (ASSIS, FONSECA e FERRO, 2018).

Por fazer parte de um conjunto maior de serviços, os serviços de acolhimento precisam do apoio e auxílio dos gestores locais da Assistência Social na articulação com os demais serviços socioassistenciais (Quadro 2). Os gestores devem ainda supervisionar, acompanhar e monitorar esta articulação, uma vez que não é possível esperar que isso seja realizado única e diretamente pelo serviço de acolhimento (BRASIL, 2005b).

Quadro 2 – Ações realizadas pelos órgãos gestores para articular os serviços de acolhimento com os demais serviços socioassistenciais

✓	Realizar o mapeamento: mapear a rede do município e a rede local de cada unidade.
✓	Promover a articulação dos serviços de acolhimento com os demais serviços da rede socioassistencial, por meio da promoção de encontros conjuntos, estudos de caso, atividades de capacitação, fomento de discussões, supervisão técnica, entre outros.
✓	Promover a articulação dos serviços de acolhimento com as demais políticas públicas, de forma que os outros serviços públicos conheçam a realidade do acolhimento e priorizem o atendimento dos acolhidos.
✓	Levar ao conhecimento das unidades as ofertas possíveis das demais políticas públicas existentes no município.
✓	Promover a articulação do serviço de acolhimento com os órgãos de defesa de direitos, de forma a garantir a compreensão e defesa política desses serviços.
✓	Criar comissões intersetoriais municipais que debatam a elaboração de protocolos de priorização e fluxos de atendimento das crianças e adolescentes acolhidos.
✓	Fomentar atividades em parceria.
✓	Buscar a gratuidade de serviços para crianças e adolescentes em serviços de acolhimento em diversas atividades do município, entre outros.

Fonte: Elaboração própria (2020).

No entanto, é importante destacar que a intersetorialidade se apresenta como um dos mais urgentes desafios para a gestão pública, uma vez que as relações humanas são desafiantes e nas redes intersetoriais elas se apresentam sob a forma de vaidades e de disputas por espaço e poder (FERRO E BITTERCOURT, 2018). O desafio da intersetorialidade precisa ser superado, pois sem uma atuação em rede não é possível garantir a proteção das crianças e dos adolescentes (ASSIS, FONSECA e FERRO, 2018).

A atuação em rede se baseia no princípio da incompletude institucional, ou seja, que a proteção integral dos direitos da criança e do adolescente, não é viabilizada completamente no interior dos serviços de acolhimento, e sim, por meio da utilização de equipamentos comunitários e da rede de serviços local. Para que isso ocorra, é necessário a existência de uma articulação intersetorial entre os diversos órgãos envolvidos, por meio do planejamento e o desenvolvimento conjunto de estratégias de intervenção, onde cada um terá o seu papel na rede de serviços local, fortalecendo a complementariedade das ações e evitando sobreposições (OLIVEIRA, 2007; FERRO E BITTERCOURT, 2018).

A articulação da rede socioassistencial é um processo complexo e os resultados obtidos muitas vezes não correspondem com as expectativas geradas inicialmente. Entretanto,

independentemente da complexidade, os serviços de acolhimento devem ser organizados em redes de proteção da criança e do adolescente, sendo concebidas de modo intersetorial, com representações de todos os órgãos do Sistema de Garantia de Direitos (Figura 8), sejam eles públicos ou não-governamentais (FERRO E BITTENCOURT, 2018).

Figura 8 – Sistema de Garantias de Direitos (SGD)



Fonte: Ferro e Bittencourt (2018).

O Sistema de Garantia de Direitos (SGD) é formado Sistema Único de Assistência Social (SUAS), aos quais os serviços de acolhimento estão inseridos e devem realizar um trabalho articulado para conseguir oferecer o serviço de qualidade para os acolhidos. Com essa articulação, a equipe de acolhimento consegue incluir as crianças e adolescentes em serviços, programas e ações que integram o SUAS, favorecendo a esses usuários uma integração comunitária e social. A inclusão nesses programas deve ser direcionada não só para as crianças e adolescentes, mas também para as suas famílias, favorecendo o processo de reintegração (FERRO E BITTENCOURT, 2018).

Os principais equipamentos de referência do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) são os CRAS (Centro de Referência de Assistência Social) e os CREAS (Centro de Referência Especializado de Assistência Social), juntamente com a equipe de Supervisão e Apoio aos Serviços de Acolhimento. O CRAS é a “porta de entrada” para a prestação dos serviços de proteção social básica, organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais local da política de assistência social. O CREAS realiza a prestação de serviços especializados e continuados a indivíduos e famílias com seus direitos violados. Ele articula os serviços de

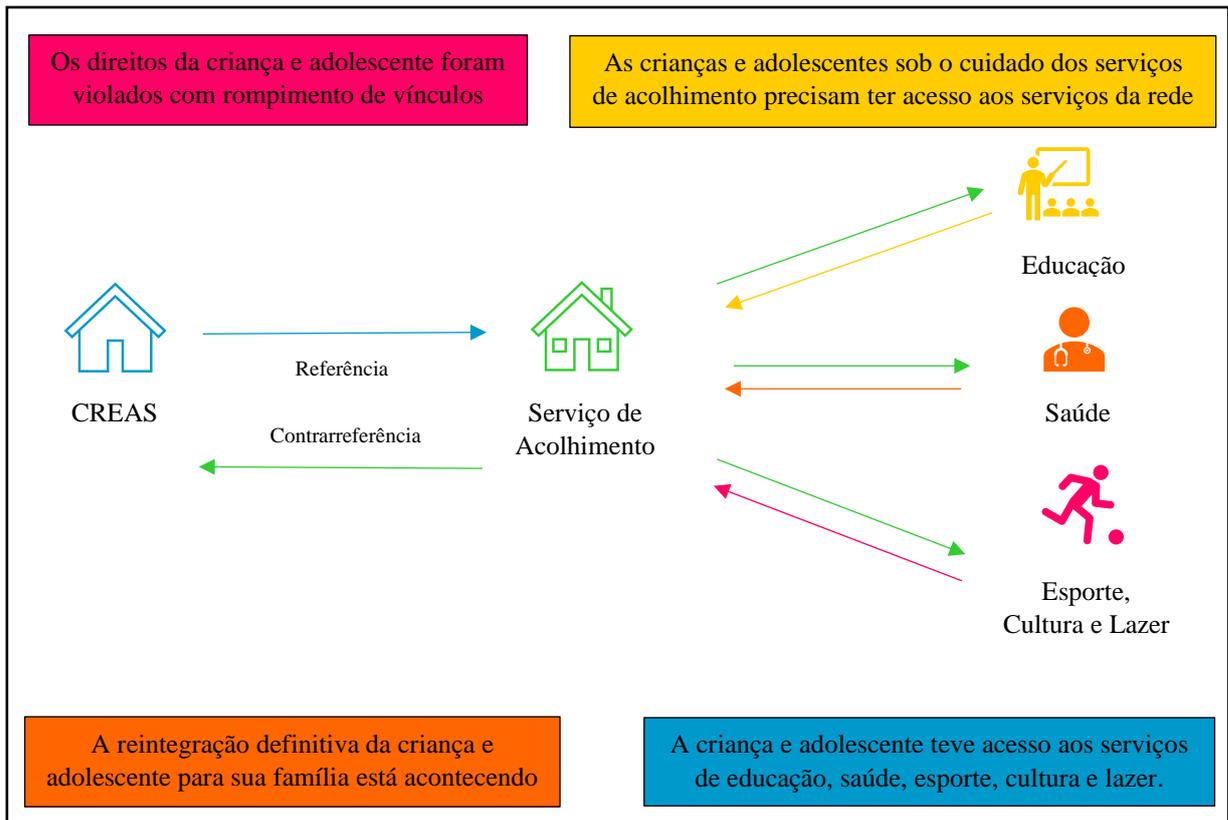
média complexidade do SUAS e opera a referência e a contrarreferência com a rede de serviços socioassistenciais da Proteção Social Básica e Especial, com as demais políticas públicas e instituições que compõem o Sistema de Garantia de Direitos, bem como com os movimentos sociais (BRASIL, 2005a).

Os CRAS realizam ações de proteção social básica para as crianças, adolescentes e suas famílias, como, por exemplo: fortalecimento dos vínculos comunitários, atividades socioeducativas, e de convivência, inclusão produtiva, acesso a benefícios socioassistenciais ou programas de transferência de renda, inclusão em programas específicos. Já os CREAS realizam serviços especializados para todos os envolvidos em situações de afastamento do convívio familiar envolvendo violência intrafamiliar (física, psicológica, sexual, negligência grave), exploração sexual ou outras situações de violação de direitos (BRASIL, 2005a).

Os serviços de acolhimento se relacionam intersetorialmente com a rede socioassistencial, com quem estabelece um fluxo de informação e sinergia para o atendimento das situações de violação dos direitos da criança e do adolescente. Para o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), esse fluxo é denominado de referência e contrarreferência – um exemplo deste fluxo pode ser observado na Figura 9. O fluxo referência acontece quando o usuário é encaminhado aos serviços que mais se adequem às suas demandas de desproteção e às características da família e/ou indivíduo. Quando o serviço de referência atende o usuário prestando o cuidado naquilo que é de sua competência e o encaminha para o serviço inicial ou para um novo serviço que também pode ter respostas para a sua demanda, acontece a contrarreferência (BRASIL, 2005a).

Os fluxos de referência e contrarreferência viabilizam um atendimento integral das demandas das famílias, pois permitem uma comunicação entre os serviços socioassistenciais, que acabam por compartilhar o cuidado ao usuário. Para que a relação de referência e contrarreferência não se detenha apenas ao encaminhamento de crianças, adolescentes e suas famílias para outros serviços, as equipes dos serviços socioassistenciais precisam realizar reuniões conjuntas, tanto para debater a oferta dos serviços no município quanto para conversar sobre casos específicos que forem considerados relevantes, ou desafiantes, garantindo a efetividade do trabalho (BRASIL, 2005a).

Figura 9 – Fluxos de referência e contrarreferência da rede socioassistencial



Fonte: Elaboração própria (2020).

Para a qualidade nos serviços de acolhimento, deve existir ainda uma estreita articulação entre o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o Sistema Único de Saúde (SUS), onde estratégias devem ser formuladas para que crianças/adolescentes e suas famílias tenham acesso as ações de promoção e acompanhamento da saúde, além de ações educativas e de prevenção de agravos. Nas Unidades Básicas de Saúde da Família e nos Postos de Saúde é possível ter acesso a todas essas ações e ainda solicitação de exames, medicamentos básicos e encaminhamento para hospitais, maternidade, unidades de urgência, emergência ou referência. As crianças/adolescentes acolhidos e integrantes da família que possuem transtornos mentais, problemas devido ao uso abusivo ou dependência de álcool e outras drogas receberão atendimento respectivamente no Centro de Atenção Psicossocial infanto-juvenil (CAPsi) e no Centro de Atenção Psicossocial (CAPS) (BRASIL, 2009a).

Outras ações devem ser articuladas conjuntamente pelo SUAS e SUS, visando a capacitação e acompanhamento dos profissionais do serviço de acolhimento e das família acolhedoras para que elas estejam preparadas para fornecer cuidados diferenciados para crianças e adolescentes com deficiência, transtorno mental ou outras necessidades específicas de saúde; amamentação, vacinação, crescimento e desenvolvimento de crianças e adolescentes;

saúde sexual e saúde reprodutiva e orientação quanto aos direitos sexuais e direitos reprodutivos de adolescentes e prevenção do uso de álcool e outras drogas (BRASIL, 2009a).

A articulação do serviço de acolhimento com Sistema Educacional também é de fundamental importância, entre eles deve haver um canal de comunicação permanente, esse canal permite que frequentemente os responsáveis pelo acolhimento, acompanhem o desempenho escolar das crianças e adolescentes, ou ainda, ajustem a participação das famílias de origem em atividades escolares e datas comemorativas. Sempre que possível, deve-se procurar manter a crianças/adolescente na mesma escola que estudava antes da aplicação da medida protetiva, evitando o rompimento dos vínculos de amizade (colegas, professores e funcionários), modificações radicais em sua rotina, além de prejuízos acadêmicos (BRASIL, 2009a).

Os serviços de acolhimento devem buscar a articulação com a Segurança Público, que é responsável pela investigação e responsabilização nos casos de violência contra a criança ou adolescente; localização de familiares; acompanhamento da situação de pais ou responsáveis que estejam no sistema prisional, inclusive para viabilizar a manutenção de contato destes com as crianças e adolescentes acolhidos (BRASIL, 2009a).

Outra articulação que deve ser desenvolvida pelos serviços de acolhimento é com o Conselho de Direito que realizam a elaboração, aprovação e acompanhamento das ações do Plano de Nacional de Promoção, Proteção e Defesa de Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, no âmbito nacional, estadual e municipal; a elaboração e aprovação de resoluções estaduais e municipais; a inscrição de programas governamentais e não-governamentais; o registro de entidades que executam serviços de acolhimento conforme Art. 90 do ECA; a deliberação de políticas de atendimento para atender os direitos humanos de crianças e adolescentes que se encontram atendidos nos serviços de acolhimento (BRASIL, 2009a).

O Sistema de Garantia de Direitos (SGD) estabelecem uma articulação com o Conselho Tutelar para o apoio na implementação do Plano de Atendimento Individual e Familiar; o acompanhamento da situação familiar de crianças e adolescentes acolhidos; a aplicação de outras medidas protetivas quando necessário; o apoio na reintegração familiar. E a realização de um trabalho articulado com os equipamentos comunitários, organizações não-governamentais e serviços públicos responsáveis pela execução de programas, projetos, serviços e ações nas áreas de cultura, esporte, lazer, geração de trabalho e rede, habitação, transporte e capacitação profissional (BRASIL, 2009a).

E por fim, as instituições devem realizar a articulação os órgãos do Sistema de Justiça (Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública). O Sistema de Justiça é responsável pelo apoio na implementação do Plano de Atendimento Individual e Familiar, por meio da aplicação de outras medidas protetivas quando necessário; acompanhamento do processo de reintegração familiar; investigação e responsabilização dos agressores nos casos de violência contra a criança ou adolescente; investigação de paternidade e pensão alimentícia, quando for o caso; destituição do Poder Familiar e cadastramento de crianças e adolescentes para adoção, nos casos em que não for possível a reintegração familiar; preparação de todos os envolvidos para colocação em família substituta e deferimento da guarda, tutela ou adoção; fiscalização do atendimento prestado nos serviços de acolhimento; acesso gratuito a serviços advocatícios para defesa de direitos, dentre outros (BRASIL, 2009a).

Os órgãos que compõe o Sistema de Garantias de Direitos (SGD) tem suas funções baseadas em três eixos estratégicos (Quadro 3) de ação que se relacionam articuladamente com os serviços de acolhimento, a saber: Defesa dos Direitos Humanos; Promoção dos Direitos Humanos; e Controle da Efetivação dos Direitos Humanos (FERRO e BITTENCOURT, 2018).

Quadro 3 – Eixos estratégicos de ação dos órgãos que compõe o Sistema de Garantia de Direitos

<b>DEFESA</b>	<b>OBJETIVO</b>	Garantir o acesso à justiça por intermédio das instâncias públicas e com mecanismos jurídicos de proteção legal dos direitos humanos para assegurar a impositividade e sua exigibilidade.
	<b>ATORES ENVOLVIDOS</b>	a) Judiciais (Vara da Infância e da Juventude e equipe multiprofissional, Vara Criminal Especializada e equipe interprofissional, Tribunal do Júri, Comissão Judicial de Adoção, Tribunal de Justiça e Corregedorias-Gerais de Justiça); b) Público-ministeriais (Promotoria de Justiça, Centro de Apoio Operacional, Procuradoria de Justiça, Corregedoria-Geral do Ministério Público); c) Defensoria Pública, serviços de assessoramento jurídico e assistência judiciária; d) Advocacia-Geral da União e Procuradoria-Geral do Estado; e) Polícia Civil Judiciária (incluindo a polícia técnica); f) Polícia Militar; g) Conselho Tutelar; h) Ouvidorias; i) Entidades sociais de defesa dos direitos humanos para a prestação de proteção jurídico-social (conforme art. 86 do ECA).
<b>PROMOÇÃO</b>	<b>OBJETIVO</b>	Desenvolver a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, conforme art. 86 do ECA, considerando as necessidades básicas das crianças e adolescentes, a participação da população, a descentralização política e administrativa e o controle social e institucional.
	<b>ATORES ENVOLVIDOS</b>	a) Estado; b) Família;

		c) Sociedade.
<b>CONTROLE</b>	<b>OBJETIVO</b>	Desenvolver a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, conforme art. 86 do ECA, considerando as necessidades básicas das crianças e adolescentes, a participação da população, a descentralização política e administrativa e o controle social e institucional.
	<b>ATORES ENVOLVIDOS</b>	a) Conselho dos Direitos de Crianças e Adolescentes; b) Conselhos setoriais de formulação e controle de políticas públicas; c) Órgãos e poderes de controle interno e externo.

Fonte: Elaboração própria baseada em Ferro e Bittencourt (2018).

Com o entendimento das funções executadas por todos os órgãos do Sistema de Garantias de Direitos (SGD) aos quais os serviços de acolhimento precisam estar articulados, é essencial entender a sequência de ações tomadas pelos órgãos quando os direitos da criança e do adolescente são violados (BRASIL, 2006).

A autoridade judiciária, recebendo uma ocorrência de violação dos direitos da criança e do adolescente, deve usar o estudo diagnóstico prévio para subsidiar as decisões que envolvam o afastamento da criança e adolescente do convívio familiar. Este estudo diagnóstico deve ser realizado sob a supervisão e articulação com o Conselho Tutelar, Justiça e Assistência Social (BRASIL, 2006).

Em busca de saber os riscos que a criança e adolescente estão submetidos ao permanecerem com suas famílias e as reais condições da família proteger e superar as violações praticadas, é sugeridos que o estudo diagnóstico contemple alguns aspectos como: composição familiar, contexto socioeconômico e cultural no qual a família está inserida; mapeamento dos vínculos significativos na família extensa e análise da rede social de apoio da criança ou adolescente e de sua família; valores e costumes da comunidade da qual a família faça parte; condições de acesso da família a serviços, programas e projetos das diversas políticas públicas que possam responder às suas necessidades (BRASIL, 2006).

Como também as situações de vulnerabilidade e risco vivenciadas pela família que repercutam sobre sua capacidade de prover cuidados; situação atual da criança ou adolescente e de sua família, inclusive motivação, potencial e dificuldades da família para exercer seu papel de cuidado e proteção; história familiar e se há padrões trans geracionais de relacionamento com violação de direitos; situações atuais e pregressas de violência intrafamiliar contra a criança e adolescente, gravidade e postura de cada membro da família em relação à mesma; nos casos de violência intrafamiliar, se há consciência da inadequação e das consequências negativas destas práticas para a criança e ao adolescente e se há movimento em direção à mudança e à construção de novas possibilidades de relacionamento; análise da intensidade e

qualidade dos vínculos entre os membros da família; percepção da criança ou adolescente em relação à possibilidade de afastamento do convívio familiar (BRASIL, 2006; 2009a).

Além disso, é essencial estar informado sobre a possibilidade de intervenção profissional e encaminhamentos que visem à superação da situação de violação de direitos, sem a necessidade de afastamento da criança e do adolescente da família; nos casos de violência intrafamiliar, se há possibilidade de afastamento do agressor da moradia comum para a manutenção da criança ou adolescente na moradia em condições de proteção e segurança; grau de risco e desproteção ao qual a criança ou adolescente estará exposto se não for afastada do ambiente familiar; verificação da existência de pessoas significativas da comunidade para a criança ou adolescente que possam vir a acolhê-los, de forma segura, no caso de necessidade de afastamento da família de origem (BRASIL, 2009a).

Para obter as informações que contemplem os aspectos mencionados acima é fundamental que os responsáveis por esse diagnóstico prévio, realizem uma escuta qualificada de todos os envolvidos, ou seja, crianças e adolescentes, integrantes da família, pessoas da comunidade com vínculos significativos, profissionais que estão prestando serviços (BRASIL, 2009a).

Como a decisão de encaminhar a crianças e adolescentes para serviços de acolhimento, deve ser tomada apenas com o esgotamento de todas as possibilidades existentes, a autoridade judiciária deverá ainda observar duas situações: a primeira é se na família extensa ou comunidade existem pessoas significativas que possam e aceitem se responsabilizar por seus cuidados e a segunda é se a situação de risco decorre exclusivamente do contexto social, histórico e econômico de vida da família e se a inclusão deles nas diversas políticas públicas seria suficiente para reduzir os riscos e possibilitar a manutenção do convívio familiar (BRASIL, 2006).

Se após todas essas ações, os serviços de acolhimento se mostrarem a melhor saída para a proteção integral da criança e do adolescente, então deve buscar identificar o serviço mais adequado (estrutura física; recursos humanos; Projeto Político-Pedagógico), a possibilidade de manutenção de vínculos comunitários e a continuidade em espaços aos quais estejam vinculados (escola, cursos, equipamentos comunitários) (BERNARDI ET AL. 2010).

Em alguns casos, quando o acolhimento é realizado em caráter emergencial, o estudo diagnóstico deve ser realizado após o acolhimento, além de todas as ações já sugeridas acima, é importante: consultar o Cadastro Nacional de Desaparecidos, a fim de verificar se não se trata de criança ou adolescente desaparecido; e ainda dependendo da idade, buscar informações com

a própria criança e adolescente, como seu nome, nome dos responsáveis, idade, escola que estudava, bairro ou pontos de referência da sua residência (BRASIL, 2006).

Outra ação que deve ser tomada, no momento que a criança ou adolescente chegar ao serviço de acolhimento é a elaboração do Plano de Atendimento Individual e Familiar, cujo objetivo é orientar o trabalho de intervenção durante o período de acolhimento. O plano a ser elaborado em parceria do Conselho Tutelar e da Justiça da Infância e da Juventude, deve conter: os motivos que levaram ao acolhimento e se a criança/adolescente já esteve acolhido neste ou em outro serviço anteriormente; a configuração e dinâmica familiar, relacionamentos afetivos na família nuclear e extensa, período do ciclo de vida familiar, dificuldades e potencialidades da família no exercício de seu papel; as condições socioeconômicas, acesso a recursos, informações e serviços das diversas políticas públicas; as demandas específicas da criança, do adolescente e de sua família que requeiram encaminhamentos imediatos para a rede; a rede de relacionamentos sociais e vínculos institucionais da criança, do adolescente e da família; quais violência e outras formas de violação de direitos acontecem na família, seus significados e possível transgeracionalidade; e o significado do afastamento do convívio e do serviço de acolhimento para a criança, o adolescente e a família (BRASIL, 2006).

Com o entendimento da situação atual da criança e do adolescente acolhido, a equipe envolvida nesse processo deve elaborar objetivos, estratégias e ações para superação dos motivos que levaram as crianças e adolescentes ao afastamento do convívio familiar e para fortalecimento dos recursos e das potencialidades da família. Com isso, o Plano de Atendimento Individual e Familiar deve contemplar, dentre outras, estratégias para: a) desenvolvimento saudável da criança e adolescente durante o período de acolhimento; b) investimento nas possibilidades de reintegração familiar; acesso da família, da criança ou adolescente a serviços, programas e ações das diversas políticas públicas e do terceiro setor que contribuam o retorno ao convívio familiar; c) investimento nos vínculos afetivos com a família extensa e de pessoas significativas a comunidade; d) encaminhamento para adoção quando esgotadas as possibilidades de retorno ao convívio familiar (BRASIL, 2009a).

É importante destacar que periodicamente devem ocorrer reuniões para acompanhamento da evolução do atendimento, verificação do alcance dos objetivos acordados, avaliação da necessidade de revisão do Plano de Atendimento e elaboração de estratégias de ação que possam atender às novas situações surgidas durante o atendimento, essas informações provenientes das conclusões dessas reuniões serão ainda utilizadas para elaboração de relatórios semestrais a serem enviados à autoridade judiciária e ao Ministério Público (BRASIL, 2009a).

O acompanhamento da situação da família de origem deve ser feito desde do início da entrada da criança e do adolescente do serviço de acolhimento, evitando o prolongamento dessa situação, que pode provocar um enfraquecimento dos vínculos com a família, perda de referências do contexto e de valores familiares e comunitários, que traz dificuldades para a reintegração familiar ou ainda uma redução da possibilidade de adoção em virtude dos problemas observados no contexto brasileiro para realização de adoções de crianças maiores e de adolescentes (BRASIL, 2009a).

Durante o acompanhamento da situação familiar, os profissionais responsáveis deverão fazer um trabalho de conscientização da família, explicando os motivos que levaram a separação ao afastamento da criança e do adolescente e as consequências que esse distanciamento pode trazer para a família como um todo. No trabalho com a família também devem ser consideradas questões objetivas (encaminhamento para serviços da rede; fortalecimento das alternativas para gerar renda e garantir a sobrevivência da família; e organização de estratégias para conciliar cuidados com os menores, afazeres domésticos e trabalho formal ou informal) e subjetivas (relações familiares, formas de comunicação, significado da violência na família e do afastamento da criança ou adolescente do convívio) para apoiar a família no processo de reintegração e prevenir novos afastamentos (BRASIL, 2009a).

Para realização do acompanhamento familiar, a equipe de profissionais pode recorrer a diversas técnicas como: a) estudo de caso: reflexões coletiva baseada nas informações disponíveis sobre a família e os resultados das intervenções realizadas; b) entrevista individual e familiar: conversa importante nos primeiros contatos com a família, permitindo saber as expectativas da família para a reintegração familiar e a elaboração conjunta do Plano de Atendimento; c) grupo com família: permite a troca de experiências entre famílias e a aprendizagem e o apoio mútuos; d) grupo multifamiliar: proporciona um ambiente importante para trocas de experiências, reflexões e discussão com as famílias, incluindo a participação de crianças e adolescentes acolhimentos; e) visita domiciliar: recurso para conhecer o contexto e a dinâmica familiar e identificar demandas, necessidades, vulnerabilidades e riscos; f) orientação individual, grupal e familiar: que tem o objetivo de informar, esclarecer e orientar as famílias sobre os direitos que as crianças e adolescentes possuem e que foram violados; g) encaminhamento e acompanhamento de integrantes da família à rede local: para atendimento das demandas psicoterápicas, tratamento de uso, abuso ou dependência de drogas lícitas e ilícitas, geração de trabalho e renda, educação para jovens e adultos (BRASIL, 2009a).

Durante esse processo de acompanhamento familiar, se torna essencial a construção de um vínculo de referência significativo da família com os profissionais, as famílias precisam se sentirem também acolhidas e cuidadas. Dessa forma, as crenças que os profissionais possuem acerca da capacidade das famílias de se reconstruírem e o modo como se relacionam com elas, terão um impacto no vínculo a ser construído e conseqüentemente um impacto no processo de reintegração familiar (BRASIL, 2009a).

Por meio do acompanhamento feito com a família é possível que os profissionais responsáveis pelo processo de reintegração familiar, identifiquem o tempo necessário de permanência no serviço de acolhimento, esse tempo será um dos eixos principais para avaliar qual a medida protetiva melhor se adequa a situação da criança e do adolescente, porém embora o tempo deva ser um eixo central, as decisões não podem ser prematuras ou tomadas de modo precipitado. É importante, portanto, a realização de um acompanhamento sistemático que possibilite a inserção familiar no menor tempo necessário, mas com preparação adequada de todos os envolvidos (BRASIL, 2009a).

Por fim, para identificar se a reintegração familiar é a melhor medida, é necessário realizar uma conversa com todos os envolvidos, para saber qual a reação deles ao afastamento e ao acolhimento no serviço; a vinculação afetiva e a motivação mútua da família, da criança e do adolescente pela continuidade da relação afetiva e retomada do convívio; se há, por parte da família, conscientização dos motivos que levaram ao afastamento da criança ou adolescente e motivação para superá-los; se há movimento de mudança nos padrões de relacionamento entre os membros da família e desta com a comunidade e instituições sociais; e se a família possui redes sociais de apoio da família: vinculações significativas da família com pessoas da comunidade e serviços que possam apoiar os cuidados à criança e ao adolescente (BRASIL, 2006).

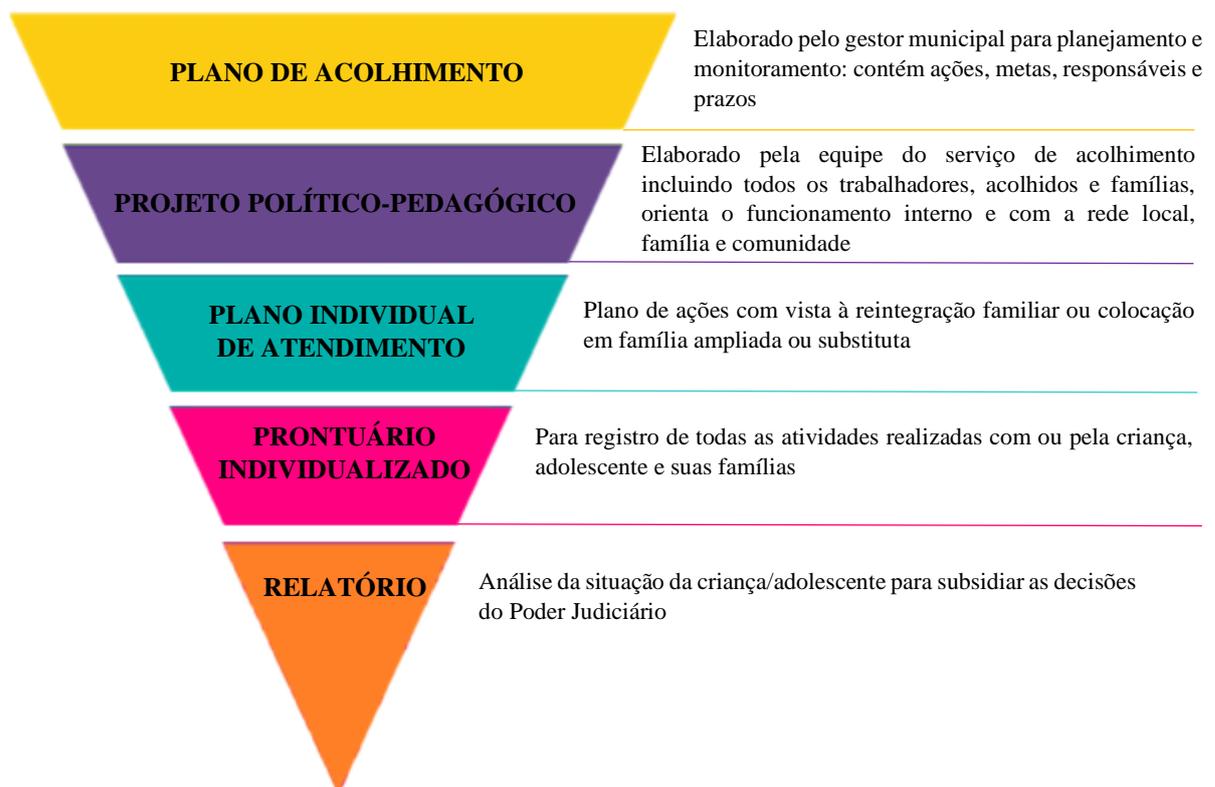
Com a constatação que a reintegração familiar for considerada a melhor medida para a proteção dos direitos, deve iniciar uma inclusão gradativa da família no cotidiano da criança e do adolescente como, por exemplo, indo nas reuniões escolares, consultas de saúde, comemoração do aniversário, atividades na comunidade e na escola, cumprindo as suas responsabilidades parentais (BRASIL, 2006).

O período de afastamento das crianças e adolescentes de suas famílias, é suficiente para causar mudanças em todos os envolvidos nesse processo. Com isso, é fundamental um acompanhamento dos profissionais após a reintegração familiar, pois esse processo de adaptação mútua entre a criança/adolescente e família, pode causar um descompasso entre as expectativas criadas e a realizada existente. A frustração pode causar uma insegurança e novos

conflitos na relação devido à necessidade de readaptar a rotinas e as novas regras familiar. O acompanhamento após a reintegração deve acontecer por pelo menos seis meses, após os quais os profissionais deverão avaliar se é necessário continuar com o acompanhamento (BRASIL, 2006).

A descrição das ações tomada pelas instituições de acolhimento juntamente com os órgãos do Sistema de Garantias de Direitos, mostram o quão complexo e dinâmico são os serviços prestados pelas instituições, exigindo dos profissionais uma organização peculiar dos processos e procedimentos de trabalho. Para isso, as instituições contam com diferentes instrumentos (Figura 10), cada um deles possui um objetivo específico, que pode ser de nível macro – auxiliar no planejamento da gestão municipal e na gestão da própria unidade de acolhimento – ou de nível micro – auxiliar no acompanhamento aos acolhidos e a suas famílias. Estes instrumentos devem ser elaborados e executados de forma coesa, visto que eles são interdependentes e convergem para o mesmo ponto: a reintegração familiar da criança/adolescente ou sua colocação em família substituta por meio da guarda, tutela ou adoção (BRASIL, 2006).

Figura 10 – Principais instrumentos utilizados para gestão das Instituições de Acolhimento



Fonte: Elaboração própria baseada em Ferro e Bittencourt (2018).

Alguns dos principais instrumentos utilizados para a gestão das Instituições de Acolhimento (Plano Individual de Atendimento – PIA, Prontuário Individualizado – PI e Relatório), foram explicados no decorrer da descrição de ações tomadas pelos órgãos do SGD quando os direitos da criança e do adolescente são violados. Portanto será dada sequência na explicação dos instrumentos que faltam (Plano de Acolhimento e do Projeto Político Pedagógico) (GULASSA, 2010).

O Plano de Acolhimento surge em decorrência da busca em realizar os processos a expansão qualificada e reordenamentos dos serviços de acolhimento pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que estabeleceu que os municípios considerados aptos para concretizar estes processos acima citados deveriam apresentar o plano. Dessa forma, os municípios considerados aptos para concretizar estes processos acima citados deveriam apresentar o Plano de Acolhimento contendo ações, estratégias, metas e cronogramas para o reordenamento e expansão dos Serviços de Acolhimento para crianças e adolescentes. O reordenamento visa à qualificação da rede de Serviços de Acolhimento existente e a adequação desses às normativas vigentes. E a expansão qualificada busca é implantação de novos Serviços de Acolhimento de acordo com as normativas vigentes (GULASSA, 2010).

O reordenamento dos serviços de acolhimento se consolida como mais um dos avanços para combater a cultura de institucionalização que, historicamente, norteou as ações de políticas sociais voltadas a população infanto-juvenil. A efetivação do reordenamento dos serviços está baseada na realização de ações que atendam as dimensões (Quadro 4): porte e estrutura; recursos humanos; gestão do serviço; metodologias de atendimento; e gestão da rede (FERRO E BITTENCOURT, 2018).

Quadro 4 – Dimensões para o reordenamento dos serviços de acolhimento

1	<b>PORTE E ESTRUTURA</b> , que compreende: a) adequação da capacidade de atendimento, observados os parâmetros de oferta para cada modalidade, com redução anual de no mínimo 1/4 do número de crianças e adolescentes que ultrapasse o limite estabelecido em cada serviço; b) condições satisfatórias de habitabilidade, salubridade e privacidade; c) localização do imóvel em áreas residenciais, com fácil acesso ao transporte público, cuja fachada não deve conter identificação externa; e d) acessibilidade.
2	<b>RECURSOS HUMANOS</b> , que compreende: as equipes de referência, conforme previsão na NOBRH/SUAS e na Resolução CNAS nº 17/11.
3	<b>GESTÃO DO SERVIÇO</b> , que compreende: a) elaborar o projeto político-pedagógico do serviço; b) elaborar, sob a coordenação do órgão gestor, e implementar as ações de reordenamento propostas no Plano de Acolhimento; e c) inscrever-se no Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente e, no caso de serviço de acolhimento da rede socioassistencial privada, no respectivo Conselho de assistência social.

4

**METODOLOGIAS DE ATENDIMENTO**, que compreende em: a) elaborar o Plano Individual de Atendimento de cada criança e adolescente; b) elaborar e enviar ao Poder Judiciário relatórios semestrais de acompanhamento de cada criança e adolescente; c) atender os grupos de irmãos sempre que houver demanda; d) manter prontuários individualizados e atualizados de cada criança e adolescente; e) selecionar, capacitar de forma presencial e acompanhar no mínimo mensalmente as famílias acolhedoras para o serviço ofertado nessa modalidade; f) acompanhar as famílias de origem das crianças e adolescentes nos CRAS, por meio do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF, e nos CREAS, por meio do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI, conforme situações identificadas.

5

**GESTÃO DA REDE**, que compreende: a) elaborar diagnóstico socioterritorial e Plano de Acolhimento com previsão de estratégias de reordenamento ou implantação de novas unidades de oferta; b) gerir as capacidades de atendimento dos serviços e apoiá-los; c) estabelecer fluxos e protocolos de atenção, na aplicação da medida protetiva aplicada pelo Poder Judiciário, que fortaleçam o papel da gestão da Assistência Social na coordenação dos encaminhamentos para os serviços de acolhimento; d) gerir e capacitar os recursos humanos; e) articular os serviços da rede socioassistencial, com as demais políticas públicas e com os órgãos de defesa de direitos.

Fonte: Elaboração própria (2020).

O Projeto Político Pedagógico (PPP) surge durante a realização de todas as articulações necessárias para a prestação de um serviço de acolhimento de qualidade para crianças, adolescentes e suas famílias. A elaboração do Projeto Político Pedagógico deve envolver toda a equipe do serviço de acolhimento, crianças/ adolescentes e suas famílias, tem como objetivo direcionar o funcionamento interno de serviço, bem como o seu relacionamento com a rede local, as famílias e a comunidade (BRASIL, 2009a).

A elaboração do Projeto Político-Pedagógico deve considerar informações como: apresentação (histórico, atual composição da diretoria, os principais momentos do serviço, as principais mudanças e melhorias realizadas, em especial se sua instalação for anterior ao ECA); valores do serviço de acolhimento (valores que permeiam o trabalho e ação de todos os que trabalham e encontram-se acolhidos no serviço); justificativa (razão de ser do serviço de acolhimento dentro do contexto social); objetivos do Serviço de Acolhimento; organização do serviço de acolhimento (espaço físico, atividades, responsabilidades, etc.); Organograma e quadro de pessoal (recursos humanos, cargos, funções, turnos, funcionários, competências e habilidades necessárias para o exercício da função; modo de contratação; estratégias para capacitação e supervisão) (BRASIL, 2009a).

O PPP deve ainda considerar as atividades psicossociais (com as crianças e adolescentes, visando trabalhar questões pedagógicas complementares, autoestima, resiliência, autonomia e com as famílias de origem, visando a preservação e fortalecimento de vínculos e reintegração familiar); fluxo de atendimento e articulação com outros serviços que compõe o Sistema de Garantia de Direitos; fortalecimento da autonomia da criança, do adolescente e do

jovem e preparação para desligamento do serviço; monitoramento e avaliação do atendimento (métodos de monitoramento e avaliação do serviço que incluam a participação de funcionários, voluntários, famílias e atendidos durante o acolhimento e após o desligamento); regras de convivência (direitos, deveres e sanções) (BRASIL, 2009a).

Para elaboração do Projeto Político Pedagógico (PPP), é importante ainda que a equipe de profissionais do serviço de acolhimento reflita sobre algumas ações que devem fazer parte do cotidiano desses serviços, buscando trazer mais contribuições para esse documento (BRASIL, 2009a).

A primeira ação a ser considerada no momento de elaboração do Projeto Político Pedagógico é a atitude receptiva e acolhedora no momento da chegada da criança e do adolescente e durante o período de acolhimento. A chegada na instituição de acolhimento ou na família acolhedora é um momento confuso, já que muitos deles desconhecem ou não compreendem o motivo que gerou o afastamento do convívio familiar. Essa situação pode fazer com que a criança e adolescente vejam a medida protetiva como uma forma de punição, despertando sentimento de insegurança, rejeição, agressividade, revolta, abandono, então elas precisam receber um tratamento afetuoso e respeitoso. Ao chegar no ambiente da instituição de acolhimento ou família acolhedora, é aconselhável apresentar todo o espaço físico e o espaço privado da criança/adolescente (cama, armário, dentre outros), apresentar os educadores/cuidadores e demais funcionários, apresentar as rotinas do serviço de acolhimento e as regras de convivência existentes, mostrando que aquele é um ambiente seguro e previsível mas que também é flexível, com espaço para o lúdico, para o coletivo e para construção e reconstrução de regras (GULASSA, 2010; FERRO e BITTENCOURT, 2018).

Para isso, é necessário que a equipe do serviço de acolhimento esteja capacitada para a realização de uma acolhida afetuosa e segura, sendo capazes de compreender as manifestações da criança e do adolescente no momento de chegada como, por exemplo, o silêncio, o choro ou a agressividade. É necessário que a estrutura contenha um espaço físico destinado à acolhida inicial e também que exista um fluxo de comunicação eficiente e ágil com os órgãos encaminhadores, para que a equipe do serviço de acolhimento tenha tempo hábil para preparar o ambiente e aqueles que já se encontram acolhidos para a chegada do novo colega. Essa atitude receptiva e acolhedora deve continuar ocorrendo durante toda a medida protetiva, buscando sempre favorecer a construção de vínculos de afeto e confiança das crianças/adolescentes com a equipe e colegas, além de possibilitar um espaço onde eles se sintam confortáveis em falar sobre sua história de vida, sentimentos, desejos, angústias e dúvidas quanto às vivências anteriores, ao afastamento da família de origem e sua situação familiar. Nessas oportunidades

de conversa, a equipe acolhedora não deve julgar ou culpabilizar a família de origem ou a crianças/adolescente, e sim esclarecer que o serviço de acolhimento é organizado para a sua proteção e constitui um direito seu (GULASSA, 2010).

Uma segunda ação a ser incluída no Projeto Político Pedagógico dos serviços de acolhimento é o não desmembramento de grupos de crianças/adolescentes com vínculos de parentesco (irmãos, primos, dentre outros) e fortalecimento de sua vinculação afetiva que pode contribuir para a formação de suas identidades, preservação da história de vida e referência familiar. Uma atenção especial deve ser dada para adolescentes em acolhimento que possuam filhos, estratégias devem ser elaboradas com o intuito de desenvolver nesses adolescentes a habilidade de cuidado, a construção de um projeto de vida e o desenvolvimento da autonomia, garantindo a proteção do adolescente e seu filho, além de evitar o perpetuamento de ciclos transgeracionais de ruptura de vínculos, abandono, negligência ou violência (ASSIS, FONSECA e FERRO, 2018).

A terceira ação é a organização de registros sobre a história de vida e desenvolvimento de cada crianças e adolescentes, esses registros devem ser confidenciais (respeitando os princípios éticos) e acessíveis aos responsáveis pelo serviço de acolhimento para os casos onde a criança/adolescente retorne ao acolhimento. Dentre as informações que devem conter nesses registros estão: histórico de vida, motivo do acolhimento, data de entrada e desligamento, documentação pessoal, informações sobre o desenvolvimento (físico, psicológico e intelectual), condições de saúde, informações sobre a vida escolar, registro de saúde, dentre outros. As informações sobre a família de origem também devem estar contidas nesses registros como: trabalho desenvolvido com vistas à reintegração familiar (visitas, encaminhamentos, acompanhamento em grupo, encontros da família com a criança ou adolescente, preparação para reintegração, dentre outros). Os registros devem ser atualizados semanalmente, apresentando os relatos sobre a rotina, progressos observados no desenvolvimento, a vida escolar, socialização, necessidades emergenciais, mudanças, encontro com familiares, dados de saúde (FERRO e BITTENCOURT, 2018).

Uma atividade de registro que pode ser realizada com as crianças e adolescentes com o objetivo de desenvolver uma identidade própria é a elaboração de um livro de sua história de vida, que deve reunir, informações, fotografias e lembranças referentes a casa fase da sua vida, bem como, outras criações de sua autoria, devendo ser levado consigo no momento da reintegração familiar (FERRO e BITTENCOURT, 2018).

A quarta ação é a definição do papel e valorização dos educadores/cuidadores, que são as pessoas com quem as crianças e adolescentes possuem maior contato durante o período de

acolhimento. O papel dos educadores/cuidadores está em vincular-se afetivamente com as crianças/adolescentes, contribuindo para a construção de um ambiente familiar enquanto elas necessitarem da medida protetiva (FERRO e BITTENCOURT, 2018).

Os cuidadores/educadores devem criar um ambiente familiar, sem “se apossar” da criança/adolescente ou competir/desvalorizar a família de origem, afinal os serviços de acolhimento não têm a pretensão de ocupar o lugar da família, mas contribuir para o fortalecimento dos vínculos familiares, favorecendo o processo de reintegração ou encaminhamento para família substituta (FERRO e BITTENCOURT, 2018).

Diante da importância desse papel, faz-se necessário que o Projeto Político Pedagógico preveja estratégias para a seleção, capacitação e acompanhamento/supervisão dessas pessoas. Os cuidadores/educadores devem: a) ser capacitados de forma adequada para desempenhar seu papel com autonomia, sendo reconhecido como figura de autoridade; b) contar com o apoio e orientação permanente por parte da equipe técnica, bem como espaço para trocas, nos quais possam compartilhar entre si experiências e angústias decorrentes da atuação, buscando a construção coletiva de estratégias para o enfrentamento de desafios; c) participar de estudos de casos, conjuntamente com a equipe técnica para refletirem sobre o trabalho desenvolvido com cada criança/adolescente e dificuldades encontradas; d) receber auxílio da equipe técnica na oferta de um cuidado individualizado para cada criança e adolescente, baseado na avaliação de suas condições emocionais, história de vida, impacto da violência ou do afastamento do convívio familiar, situação familiar, vinculações significativas e interações estabelecidas (FERRO e BITTENCOURT, 2018).

A quinta ação é a construção da relação do serviço de acolhimento com a família de origem. As crenças e significados construídos pelo serviço de acolhimento acerca da família de origem (capazes/incapazes; estruturadas/desestruturadas; parte do problema/agente transformador) e pela família acerca do serviço de acolhimento (aliados/raptos) podem influenciar na relação entre esses indivíduos. Por isso, é essencial que a equipe dos serviços de acolhimento compreenda a configuração das famílias, busquem suas competências, entendam sua inserção na comunidade e desenvolvam um relacionamento de apoio, pois a equipe precisará mediar os primeiros contatos, as relações e os novos vínculos construídos entre as crianças/adolescentes e suas famílias, no ambiente dos serviços de acolhimento e esses momentos influenciaram na reintegração familiar. Algumas atividades podem ser feitas com a finalidade de fortalecer esses contatos, relações e vínculos entre as crianças, adolescentes e suas famílias, e também aproximar as famílias entre si, de modo a construir uma rede de apoio mútuo, identificação e trocas de experiências. Por exemplo: Participação da família na organização

e comemoração de aniversários e outras datas comemorativas, sempre que possível, realizadas no domicílio da família; Saídas das crianças e adolescentes para finais de semana com os familiares. O serviço deve também apoiar as visitas da criança e do adolescente à família; Rodas de conversas para pais e filhos, abordando temas levantados pela família, crianças e adolescentes; ou Participação dos familiares nas reuniões da escola do filho e consultas de saúde (FERRO e BITTENCOURT, 2018).

As crianças e adolescentes, durante a medida protetiva ficam afastados de suas famílias, então é importante que no Projeto Político Pedagógico, constem ações que busquem a preservação e fortalecimento da convivência comunitária, evitando o afastamento das crianças/adolescentes de seus colegas, vizinhos e demais pessoas da comunidade com que tem vínculos afetivos. Para que isso aconteça, os serviços de acolhimento, sempre que possível devem possibilitar que as crianças/adolescentes frequentem a mesma escola que estudavam antes do acolhimento e as mesmas atividades que realizavam antes do acolhimento (esportivas, culturais, artísticas, culturais, religiosas). Os serviços também devem propiciar o acesso das crianças e adolescentes a espaços públicos e instituições, participação nas festividades e demais eventos da comunidade, além da utilização da rede socioassistencial, de educação, saúde, cultura, esporte e lazer. Essas medidas têm como objetivo propiciar o desenvolvimento da autonomia e socialização dos mesmo e ainda inseri-los em atividades da rede local, de forma que eles possam continuar frequentando após a reintegração familiar (GULASSA, 2010).

Para evitar a estigmatização e os preconceitos durante e após o período que as crianças e adolescentes estiverem em acolhimento institucional, não devem ser usados uniformes e nem transportes em veículo com identificação. Os serviços de acolhimento devem proporcionar a vivência de experiências individualizadas, permitindo no convívio com a comunidade que crianças/adolescentes recebam seus colegas nas dependências do serviço, como também a participação em festa de aniversário na casa de colegas. E devem evitar a prática de visitas esporádicas, de pessoas que não mantém vínculos com os acolhidos e que frequentemente não retornaram uma segunda vez, pois essas visitas expõe as crianças/adolescentes a permanência de vínculos superficiais, que contribuiriam para que não aprendam a diferenciar conhecidos de desconhecidos e tenham dificuldades para construir vínculos estáveis e duradouros, essenciais para seu desenvolvimento. Os serviços de acolhimento poderão participar do Programa de Apadrinha Afetivo, previsto pelo ECA, cujo objetivo é desenvolver estratégias e ações que possibilitem e estimulem a construção e manutenção de vínculos afetivos individualizados e duradouros entre crianças e/ou adolescentes abrigados e padrinhos/madrinhas voluntários, previamente selecionados e preparados, ampliando, assim, a rede de apoio afetivo, social e comunitário para além do abrigo (GULASSA, 2010).

A sétima ação que deve ser considerada no momento da elaboração do Projeto Político Pedagógico é o fortalecimento da autonomia da criança e do adolescente. Para isso, algumas das ações a serem feitas são: considerar a opinião da criança e do adolescente no momento de tomar decisões no serviço de acolhimento; identificar o seu interesse em participar de atividades na comunidade, até mudanças relativas à sua situação familiar ou desligamento do serviço de acolhimento; terem acesso a informações sobre sua história de vida, situação familiar e motivos que o levaram ao acolhimento. A organização da rotina e do ambiente também devem proporcionar o fortalecimento gradativo da autonomia, de modo condizente com o desenvolvimento de habilidades, aptidões, capacidades e competências das crianças e adolescentes (FERRO e BITTENCOURT, 2018).

Incluir as crianças/adolescentes em atividades rotineiras como ir à padaria ou ao supermercado também ajuda a desenvolver a autonomia, além de ser uma excelente forma de ensinar a lidar com o dinheiro, que é um conhecimento essencial para a construção de projetos de vida ligados ao trabalho e aquisição futura de autonomia financeira. A educação financeira é fundamental para os adolescentes que possuem remotas possibilidades de adoção e reintegração familiar, bem como a construção e fortalecimento de vínculos comunitários, ampliação do acesso à educação, à qualificação profissionais, para que eles consigam desenvolver o cuidado consigo mesmo e o cumprimento de suas responsabilidades (FERRO e BITTENCOURT, 2018)

A última ação que merece uma atenção da equipe responsável pela elaboração do Processo Político Pedagógico é o desligamento que é um momento muito esperado durante o acolhimento, que envolve o sentimento de saudade dos profissionais do serviço de acolhimento e colegas, bem como o sentimento de incerteza e expectativa quanto o retorno para o convívio familiar da sua família de origem ou substituta. Por conta disso, o desligamento deve acontecer de forma gradativa, dando espaço para que ocorram esses períodos de despedidas. As crianças/adolescentes que permanecerem no serviço de acolhimento por longo período, deve ser dada uma atenção especial a preparação para o desligamento, evitando separações abruptas e permitindo a avaliação do momento mais adequado para a ocorrência do desligamento (GULASSA, 2010).

O desligamento é algo muito significativo pois representa um processo contínuo de desenvolvimento da autonomia e como resultado de um investimento no acompanhamento da situação de casa criança e adolescente, é uma conquista para toda a equipe do serviço de acolhimento (GULASSA, 2010).

### 2.3 A Educação e as Instituições de Acolhimento

A educação está presente em todas as sociedades, como um instrumento de transmissão das aspirações, desejos e anseios das pessoas que fazem parte dela (LUCKESI, 1994).

Nessas sociedades, a educação não se manifesta como um fim em si mesma, pelo contrário, ela é um instrumento usado para atingir a finalidade de manutenção ou transformação social. Para isso, a educação e sua prática devem ser compreendidas e orientadas pelos valores presentes na sociedade ao qual ela está inserida (LUCKESI, 1994)

Entretanto, não é a prática educacional que estabelece os seus fins. Quem o faz é a reflexão de o que e como deve ser ou desenvolver a educação dentro de uma sociedade. Nesse sentido um questionamento importante surge, que se reflete ao próprio sentido e valor da educação na e para a sociedade (LUCKESI, 1994)

A partir disso surgiram três tendências filosóficas-políticas para compreender o sentido da educação na sociedade e são elas: educação como redenção, educação como reprodução e educação como um meio de transformação da sociedade (LUCKESI, 1994)

No entendimento da educação como redenção, a sociedade é tida como um conjunto de pessoas que vivem e sobrevivem num todo orgânico e harmonioso. Dessa forma, para manter e conservar a sociedade é necessário integrar no todo social já existente tanto os indivíduos provenientes das novas gerações, quanto os que, por qualquer motivo, se encontrem à sua margem. Essa integração é papel da educação que está voltada para a formação da personalidade dos indivíduos, para o desenvolvimento de suas habilidades e para veiculação dos valores éticos necessários à convivência social (AZEVEDO, 2014).

A educação funciona como uma instância quase que exterior à sociedade, aonde fora dela busca a adaptação do indivíduo a sociedade contribuindo assim para o seu ordenamento e equilíbrio permanentes. A educação é vista como a forma ou o meio mais eficaz de redimir a sociedade, curando-a de suas mazelas e salvando-a da situação em que se encontra (LUCKESI, 1994)

Um dos principais representantes da tendência filosófica que considera a educação como redentora da sociedade é Comênio. Ele defendia que a educação teria forças de redimir a sociedade se investir esforços nas crianças e jovens, formando suas mentes e dirigindo suas ações a partir dos ensinamentos. Deste modo, elas serão adaptadas ao ideal de sociedade através da educação (LUCKESI, 1994)

É importante destacar que essa tendência redentora da educação se faz presente ainda hoje, com educadores que consideram ingenuamente os seus atos como isentos de

comprometimentos com a política e totalmente voltados para a redenção da sociedade (LUCKESI, 1994).

No entendimento da educação como reprodução da sociedade implica entendê-la como um elemento que faz parte da sociedade e reproduz a sociedade como ela está perpetuando-a se for possível. Para essa interpretação, a educação é determinada por seus condicionantes econômicos sociais e políticos, estando a serviço da sociedade e de seus condicionantes (AZEVEDO, 2014).

Os principais representantes da tendência filosófica reprodutora foram Althusser, Pierre Bourdieu e Claude Passeron (LUCKESI, 1994). As ideias representadas principalmente nos estudos de Althusser ajudam a entender a educação como reprodutora da sociedade.

Para este autor, toda sociedade para perenizar-se, necessita reproduzir-se em todos os seus aspectos, caso contrário, desaparece. Dentre esses aspectos estão as condições de produção que precisam ser reproduzidas ao mesmo tempo que são produzidas. Não há como continuar a produzir sem a entrada de matérias-primas e sem a reprodução das condições técnicas da produção. No entanto, a produção de bens materiais e sua reprodução não se realizam sem outro elemento básico, que é a força de trabalho (LUCKESI, 1994).

A força de trabalho deve ser reproduzida sob dois pontos de vista: o quantitativo (biológico) e o qualitativo (cultural). O biológico significa dizer que os seres humanos precisam se multiplicar para garantir que quando por motivo de doença ou morte, a sociedade perca um trabalhador, ele seja substituído por uma nova geração da força de trabalho (LUCKESI, 1994). Já o cultural significa que deve ser reproduzida também as competências necessárias para o exercício das atividades que garantem a produção, ou seja, torna-se necessária a formação profissional, segundo diversos níveis e necessidades da divisão social do trabalho (LUCKESI, 1994)

Com isso, a escola tornou-se o principal instrumento para a reprodução qualitativa da força do trabalho. A escola é a responsável por ensinar saberes práticos como ler, escrever e contar ou ainda saberes relacionados a cultura científica e literária. A transmissão desses saberes varia de acordo com os diferentes lugares da produção, sendo a instrução de um operário diferente da instrução para os níveis superiores (LUCKESI, 1994).

Além de saberes práticos, a escola ensina “as regras” dos bons costumes (regras de moral, da consciência cívica e profissional) e ensina também a falar e redigir bem. Dessa forma, os operários aprendem a se comportar segundo o lugar que está destinado a ocupar, respeitando a divisão social técnica do trabalho e os futuros capitalistas aprendem a mandar bem (LUCKESI, 1994)

Com isso, podemos observar que a reprodução da força de trabalho exige não só uma reprodução da qualificação desta, mas, ao mesmo tempo uma reprodução da submissão desta às regras da ordem estabelecidas. Enquanto aos operários é reproduzida a submissão desta às regras da ordem estabelecida, aos agentes da exploração da mão de obra é reproduzida a capacidade para manejar bem a ideologia dominantes e “pela palavra” garantir a dominação (LUCKESI, 1994).

A escola ensina os saberes práticos, mas nos moldes que assegurem a sujeição à ideologia dominante (LUCKESI, 1994) Para o autor, a escola deveria ensinar os saberes práticos e as regras dos bons costumes. Todavia, a prática escolar no Brasil tem tendido a ensinar mais as “regras do bem comportar-se”, considerando esses ensinamentos mais importantes do que “saber” de uma maneira científica e técnica (LUCKESI, 1994).

Na perspectiva filosófica reprodutivista, a escola otimiza o sistema produtivo e a sociedade a que ele serve, pois além de qualificar o trabalho, ela também introjeta valores, que garantem a reprodução comportamental compatível com a ideologia dominante. Tornar um aluno mais competente tecnicamente não é o suficiente. Ele deve tornar-se mais competente para manter uma sociedade determinada (LUCKESI, 1994; AZEVEDO, 2014).

Isso ocorre, segundo Althusser, para que o Estado se mantenha a partir de seus aparelhos ideológicos que veiculam e inculcam valores da sociedade, tendo em vista sua manutenção e reprodução. Dentre os aparelhos ideológicos estão o: religioso, escolar, familiar, jurídico, sindical, da informação cultural (LUCKESI, 1994). Sendo a escola o principal aparelho ideológico de Estado, desempenhando um papel sobre o cidadão desde a infância, ela perpassa as diversas faixas etárias, exercendo em cada uma, seu papel de reprodutora das forças de trabalho (LUCKESI, 1994).

Os valores da sociedade dominante, que se reproduzem através da escola, não operam nela, com exclusividade. A família, a Igreja, os meios de comunicação social, subsidiam o mesmo fim. Todavia nenhuma outra instituição, como a escola, dispõe, durante tanto tempo da audiência obrigatória.

O poder dominante desses valores na sociedade é tão forte, que não há possibilidade nenhuma para a escola de trabalhar pela sua transformação, de acordo a tendência reprodutivista. Em vão são os esforços dos educadores em melhoras suas práticas, visto que sempre reproduzirão a ideologia dominante e, pois, a sociedade vigente (LUCKESI, 1994)

E por fim, a terceira tendência filosófica compreende a educação como transformação da sociedade, como um meio para mediação de um projeto social (LUCKESI, 1994). Enquanto a tendência redentora reconhece que a educação é a instância que corrige desvios do modelo

social e a tendência reprodutivista reconhece que a educação reproduz o modelo social. A tendência de transformação nem nega que a educação tem papel ativo na sociedade, nem recusa reconhecer os seus condicionantes históricos sociais (AZEVEDO, 2014).

Nesse caso, a educação é uma instância dialética que trabalha para realização de um projeto na prática. Assim, se o projeto for conservador, medeia a conservação; contudo, se o projeto for transformador, medeia a transformação (LUCKESI, 1994). Dessa forma, a educação pode ser uma instância social, entre outras, na luta pela transformação da sociedade, na perspectiva de sua democratização efetiva e concreta, atingindo os aspectos não só políticos, mas também sociais e econômicos (AZEVEDO, 2014).

A educação deve cumprir um papel de mediação num projeto democratizados da sociedade: devemos lutar contra a seletividade, a discriminação e o rebaixamento do ensino das camadas populares (LUCKESI, 1994). Por meio da escola devemos lutar contra a marginalidade, engajando-se no esforço para garantir aos trabalhadores um ensino da melhor qualidade possível nas condições históricas atuais (LUCKESI, 1994).

A tendência transformadora recusa-se tanto ao otimismo ilusório quanto ao pessimismo imobilizados. Por isso, propõe-se compreender a educação dentro de seus condicionantes e agir estrategicamente para a sua transformação. Propõe-se desvendar e utilizar-se das próprias contradições da sociedade, para trabalhar realisticamente pela sua transformação (AZEVEDO, 2014).

Diante das tendências filosóficas que nos ajudaram a compreender o sentido da educação na sociedade, expostas até o presente momento, eis que surge o questionamento: para que servem as escolas? Esse é um questionamento que reflete dilemas que são bastante conhecidos ao longo da história da educação, relacionados aos objetivos e formas de funcionamento da escola. Para Libâneo (2016) esses dilemas acontecem devido ao fato de as práticas educativas em uma sociedade estarem vinculadas a interesses de grupos e às relações de poder em âmbitos internacional e nacional.

A definição destes objetivos e funções escolares são diretamente relacionadas ao projeto pedagógico, o currículo, as formas de organização e gestão, na formação continuada de professores, a assistência pedagógica aos professores, a dinâmica da sala de aula, a forma de avaliação do sistema, dentre várias outras coisas. E ainda orientam a definição das políticas e diretrizes nacionais da educação (LIBÂNEO, 2016).

Entretanto, este questionamento de para que servem as escolas, transcende o que foi discutido e trazem outros questionamentos que nos ajudam a compreender criticamente as

relações entre educação e pobreza, como: para que servem as escolas destinadas aos pobres? existe diferença de objetivos e funções das escolas voltadas a essa parcela da população?

Para Michael Young (2007) existem tensões e os conflitos de interesse na sociedade em relação aos objetivos e funções da escola e isso é uma das maiores questões educacionais do nosso tempo. Para este autor, as escolas existem com um propósito específico promover a aquisição de conhecimento. E a negação desse propósito equivale a “negar as condições de adquirir conhecimento poderoso para os alunos que já são desfavorecidos pelas suas condições sociais” (YOUNG, 2007, p.1288 – 1294)

Nos últimos anos é possível identificar três orientações em relação às finalidades e formas de funcionamento da escola. A primeira delas é uma orientação dos organismos multilaterais, para políticas educativas de proteção à pobreza associadas ao currículo instrumental ou de resultados imediatistas. A segunda é a orientação sociológica/intercultural para atenção à diversidade social e cultural, geralmente ligada ao campo do currículo. E a terceira delas é a orientação dialética-crítica que é assentada na tradição da teoria histórico-cultural ou em versões de pedagogias sociocríticas (LIBÂNEO, 2016).

Para os organismos multilaterais a escola é vista como um lugar de acolhimento e proteção social, onde o funcionamento do sistema educacional deve estar associado a políticas de alívio a pobreza e redução da exclusão social atendendo as estratégias de manter a competitividade no contexto da globalização e da diversificação dos mercados. Dessa forma, é proposto um currículo instrumental ou de resultados imediatos, caracterizados como um conjunto de conteúdos mínimos necessários ao trabalho e emprego, e pela formulação de metas, de competências, repasse de conteúdos apostilados, mecanização das aprendizagens, treinamento para responder testes (LIBÂNEO, 2016).

Nesses currículos as características psicológicas, sociais e culturais dos alunos, as práticas socioculturais vividas em seu entorno social, bem como o contexto histórico e os níveis de decisão do currículo ficam esquecidos (SILVA SIMÔNIA, 2014; FERNANDES, 2015).

Entretanto, é importante destacar que tais currículos trazem junto consigo uma contribuição para o desfiguramento da escola e do conhecimento escolar. Uma vez que a escola deixa de estar voltada para ensinar conhecimentos significativos, contribuir para a promoção e a ampliação dos processos psíquicos superiores, ajudar a compreender e analisar a realidade e desenvolver processos de pensamento. Dessa forma, a escola passa a estar centrada em conhecimentos práticos, em habilidades e maneiras de fazer, visando a empregabilidade precária para os que vivem somente do trabalho (LIBÂNEO, 2016).

Essas orientações dadas pelos organismos multilaterais se justificam com a chegada da globalização onde surge a internacionalização do campo da educação que consiste na modelação dos sistemas e instituições educacionais conforme expectativas definidas pelos organismos internacionais multilaterais de tipo monetário, comercial, financeiro e creditício (Unesco, Banco Mundial, BID, PNUD, OCDE). Essa modelação ocorre com base em uma agenda globalmente estruturada para a educação, as quais se reproduzem em documentos de políticas educacionais nacional como diretrizes, programas, projetos de lei (LIBÂNEO, 2016).

Com a globalização surgiram mudanças nas bases do pensamento político-econômico dos organismos internacionais, que acabaram por resultar na consolidação da doutrina neoliberal fundamentada no tripé desregulação, privatização e liberação de mercados e em políticas de reformas visando à modernização do Estado, o sentido de menos Estado e mais mercado (LIBÂNEO, 2016).

Nesse contexto, os organismos internacionais multilaterais passaram a oferecer uma cooperação técnica e financeira a países em desenvolvimento. E as orientações dadas pelos organismos internacionais multilaterais vêm servindo de referência às políticas educacionais de diversos países, dentre eles o Brasil, visto que as decisões políticas e educacionais não ocorrem somente dentro do país, articulando-se no plano macropolítico (LIBÂNEO, 2016).

Como o reconhecimento por parte dos organismos internacionais de que as políticas econômicas neoliberais acarretavam efeitos antissociais, a educação passa a ser vista como uma ideologia que possibilita algum tipo de inclusão social “todo aquele que se qualificar poderá disputar, com chance, um emprego” (LEHER, 1998, p.9).

Com isso, a educação passa a ser vista como um “alívio da pobreza” já que acrescentando o valor e a eficiência ao trabalho dos pobres, acaba por mitigar as consequências da pobreza nas questões vinculadas à população, saúde e nutrição (LIBÂNEO, 2016).

Dessa forma, promover a oferta da educação passa a ter uma intencionalidade moral e econômica, buscando ajustá-la às exigências de mundialização do capital, já que o aumento da pobreza teria um efeito prejudicial à globalização. A educação torna-se solução para prevenir problemas da expansão capitalista em decorrência da marginalidade e da pobreza, onde os alunos devem alcançar a aprendizagem como produto, ou seja, conhecimentos e habilidades necessárias ao mercado de trabalho (LIBÂNEO, 2016).

De acordo com Rocha (2011), os estudos apontam que a diferença educacional existente entre os indivíduos é a responsável pela desigualdade de rendimentos no mercado de trabalho o que acaba por resultar na persistência da pobreza absoluta.

A pobreza é um fenômeno complexo presente na sociedade, que está associado a muitas causas. Apesar dessas diversas causas, evidências empíricas mostram que a pobreza e o baixo nível de escolaridade estão correlacionados. Isso significa dizer que entre os pobres predominam indivíduos com baixo nível de escolaridade (Barros; Camargo e Mendonça, 1997).

O consenso de que a redução da pobreza e da desigualdade passa necessariamente pela democratização do ensino de qualidade, capaz de instrumentalizar os jovens para o mercado de trabalho, justifica a ênfase na melhoria do nível de escolaridade como objetivo prioritário de política pública (ROCHA, 2011). Afinal a forma desejável de os indivíduos obterem renda necessariamente para evitar a pobreza é pela inserção no mercado de trabalho (ROCHA, 2011).

A baixa qualificação da mão-de-obra em descompasso com o nível de desenvolvimento produtivo atingido pelo país e com as necessidades do mercado, tem implicações sobre a incidência da pobreza de duas formas. Por um lado, limitando as possibilidades de crescimento econômico e conseqüentemente do aumento da renda. Por outro, servindo de base à manutenção de elevados níveis de desigualdade do rendimento, que como se viu, é um determinante da persistência da pobreza absoluta no país (ROCHA, 2011).

Para que ocorra uma redução da pobreza absoluta e da desigualdade de renda no Brasil é essencial que o sistema educacional passe por mudanças estruturais que garantam o acesso à escola e à educação de boa qualidade para os mais pobres (ROCHA, 2011). No curto prazo, enfrentar as tensões crescentes no mercado de trabalho que resultam na modernização do sistema produtivo com efeitos irreversíveis sobre a estrutura da mão de obra, requer necessariamente políticas de cunho assistencial voltadas para os excluídos (ROCHA, 2011).

Nesse enfoque, da educação voltada unicamente para que o indivíduo consiga uma vaga no mercado de trabalho, os papéis da escola e do ensino referentes aos conteúdos científicos e ao desenvolvimento da capacidade de pensar estão ausentes. A escola se reduz a atender conteúdos “mínimos” de aprendizagem numa escola simplificada, aligeirada, atrelada a demandas imediatas de preparação da força de trabalho (LIBÂNEO, 2016).

Para isso, tudo o que importa seria estabelecer níveis desejáveis de aquisição de conhecimentos, no sentido de formar sujeitos produtivos visando a empregabilidade imediata. Com isso, a função do ensino fica reduzida a passar os conteúdos “mínimos” (LIBÂNEO, 2016).

Indícios apontam que as políticas educacionais formuladas por organismos internacionais têm afetado negativamente o funcionamento interno das escolas. Ficando a educação escolar restrita a objetivos de solução de problemas sociais e econômicos e a critérios do mercado, compromete-se seu papel em relação a suas finalidades prioritárias de ensinar

conteúdos e promover o desenvolvimento das capacidades intelectuais dos alunos. Desse modo, tais políticas levam ao empobrecimento da escola e aos baixos índices de desempenho dos alunos e, nessa medida, atuam na exclusão social dos alunos na escola, antes mesmo da exclusão social promovida na sociedade (LIBÂNEO, 2016).

A educação fora do ambiente escolar sempre existiu, porém foi deixada de lado por um longo intervalo de tempo, dando espaço a um discurso pedagógico que se concentrou cada vez mais na escola. Com a generalização da escolarização (ação de frequentar a escola), o desenvolvimento educacional e a satisfação das necessidades sociais de formação e aprendizagem foram relacionados exclusivamente a este ambiente, de tal maneira que a ação educativa e a escola passaram a ser vistas como a mesma coisa. Na prática, isso ficou evidente quando o acesso de todos a escola pelo maior tempo possível e a melhoria da sua qualidade, tornaram-se os objetivos centrais das políticas educacionais dos séculos XIX e XX (TRILLA, 2008; FERNANDES; GARCIA, 2019).

Entretanto, a partir da segunda metade do século XX, esse entendimento que a educação era desenvolvida apenas na escola foi sendo modificado, permitindo que novas propostas e abordagens pedagógicas se expandissem. Estas mudanças foram motivadas em sua maioria por fatores sociais, econômicos e tecnológicos, tendo como exemplo: o crescente aumento da demanda de educação para adultos, idosos, mulheres e minorias étnicas; as transformações no mundo do trabalho que cada vez mais requeriam uma capacitação profissional; a presença da ação educativa em todo os lugares; a necessidade de implementar ações educativas para a população socioeconomicamente marginalizada; e as mudanças no cotidiano familiar que tornaram essencial a criação de instituições e meios educacionais capazes de assumir as funções educativas antes exercidas exclusivamente pela família (TRILLA, 2008).

O campo teórico também refletiu estas mudanças. Alguns exemplos que podemos citar são: as propostas reformistas com um discurso que para atender melhor a sociedade, os sistemas educacionais deveriam passar por reforma e modernização; as críticas radicais à instituição escolar e ao seu marco social, político e econômico; a necessidade de formulação de novos conceitos que pudessem propagar os novos âmbitos educacionais; e o paradigma do meio educacional, que levou em consideração a influência do meio na ação educativa (TRILLA, 2008).

Estas transformações no contexto social, econômico, tecnológico e teórico levaram a escola a deixar de ser considerada a única responsável pela preparação do indivíduo para a vida e mostraram que a própria vida estava se transformando em uma escola de aprendizagem. Dessa forma, os conhecimentos necessários para viver em sociedade são criados e transmitidos nas

instituições escolares (educação formal), mas também nas empresas, associações, movimentos (educação não-formal), bem como na família, na igreja e com os amigos (educação informal) (ROMANS, 2003; ENGUITA, 2009). As três formas de educação se complementam, permitindo o atendimento das necessidades e demandas educacionais dos indivíduos. Este complemento não está relacionado com realizar o que a outra – forma educacional – deveria fazer e não o faz, e sim desenvolver os campos de aprendizagens e saberes que lhes são específicos (GOHN, 2006; 2010).

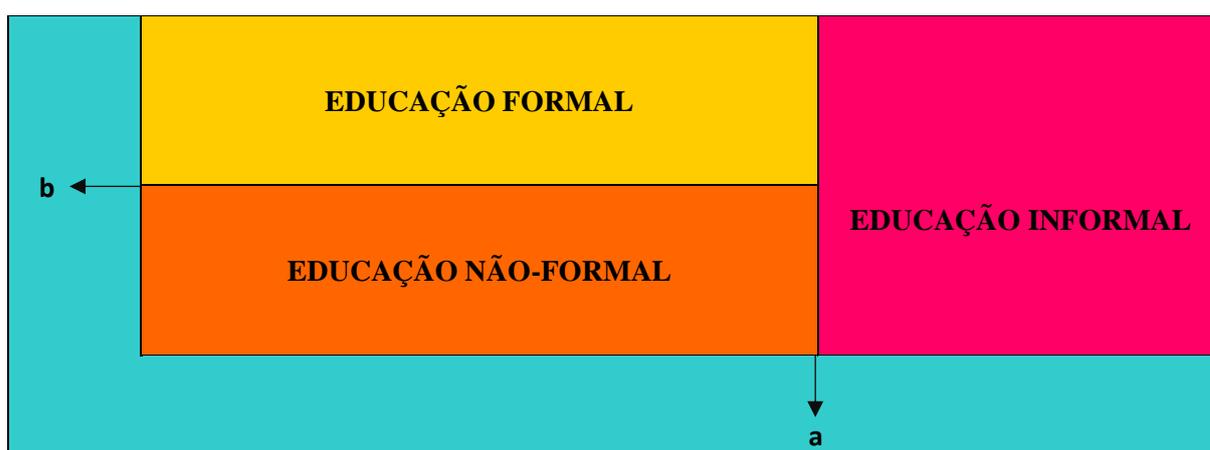
O objetivo dessa discussão não é menosprezar o valor da instrução escolar em detrimento de outras formas de instrução que recebemos ao longo de nossas vidas. O intuito aqui é destacar que o essencial a uma sociedade deve ser a educação e não as suas diversas formas. Com isso, surge um questionamento relacionado ao que seria esse “fenômeno complexo, multiforme, disperso, heterogêneo, permanente e quase onipresente que chamamos de educação” (TRILLA, 2008, p.29).

Nessa pesquisa, a educação é vista como “processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais” (BRASIL, art.1º, 1996). A definição educação apresentada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nos mostra a existência de outras formas e meios educacionais nos quais os processos formativos se desenvolvem, sendo tão variados que se faz necessário distingui-las umas das outras.

O reconhecimento e popularização de outras formas e meios educacionais, surgiu com os estudos de Coombs (1968) e Coombs e Ahmed (1974), como uma resposta a um cenário educacional em mudanças que exigia uma maior ênfase na aprendizagem fora do ambiente escolar (LA BELLE, 1982; ROGERS, 2004). Os autores estabeleceram a divisão do campo da educação em três formas: educação formal, educação não-formal e educação informal. A educação formal é considerada um “sistema educacional altamente institucionalizado, cronologicamente graduado e hierarquicamente estruturado que vai dos primeiros anos da escola primária até os últimos anos da universidade”. A educação não-formal é vista como “toda atividade organizada, sistemática, educativa, realizada fora do marco do sistema oficial, para facilitar determinados tipos de aprendizagem a subgrupos específicos da população, tanto adultos como infantis”. E finalmente a educação informal é definida como “um processo que dura a vida inteira, em que as pessoas adquirem e acumulam conhecimentos, habilidades, atitudes e modos de discernimento por meio das experiências diárias e de sua relação com o meio” (COOMBS e AHMED, p. 27, 1974).

A divisão do campo da educação em três formas – educação formal, não-formal e informal – pressupõe que elas juntas se complementam e compõem todo o universo educacional, isto é, que qualquer processo educacional, deve poder ser incluído em um dos três tipos de educação. Dessa forma, o desafio está em delimitar as fronteiras – que possuem limites confusos – permitindo identificar onde determinado processo educacional “se encaixaria” (ROGERS, 2005; GOHN, 2006; TRILLA, 2008). O esquema que melhor representa as fronteiras existentes no campo educacional (Figura 11), apresenta duas fronteiras (a, b) que dividem o campo da educação.

Figura 11 – Fronteiras entre a educação formal, não-formal e informal



Fonte: Elaboração própria baseada em (TRILLA, 2008, p.34).

A fronteira “a” delimita a educação informal da educação formal e não-formal, tendo como base o critério da especificidade ou diferenciação da função educativa. Esse critério estabelece que a diferença da educação informal para as demais, está no fato do processo educacional ser mesclado com outros processos sociais, a tal que ponto que não conseguimos dissociar quanto está acontecendo um ou o outro. Podemos observar esse critério na educação exercida pelos pais, pois acontece concomitantemente a outras responsabilidades familiares. No momento das refeições, por exemplo, os pais alimentam as crianças ao mesmo tempo que as ensinam a manusear os talheres e adquirir a sua autonomia (TRILLA, 2008).

A fronteira “b” realiza a divisão entre educação não-formal e formal. Para isso, leva em consideração critérios metodológicos e estruturais. Os critérios mostram que a grande diferença da educação não-formal está no seu distanciamento dos procedimentos convencionalmente formais – espaço próprio, horários, calendário escolar, separação professor/aluno etc. – e da estrutura graduada e hierarquizada – níveis e titulações (TRILLA, 2008).

O estabelecimento dessas fronteiras possibilita uma diferenciação entre a educação formal, informal e não-formal. Por considerar que é necessário distinguir e demarcar essas

diferenças, continuamos esclarecendo-as no Quadro 5, agora considerando: os educadores, os espaços físicos, o contexto, os objetivos, os principais atributos e os resultados esperados (GOHN, 2006; 2010).

Quadro 5 – Diferenciação entre educação formal, informal e não-formal

	<b>Formal</b>	<b>Informal</b>	<b>Não-formal</b>
<b>Quem são os educadores?</b>	É principalmente o professor.	São os pais, a família, os amigos, os vizinhos, colegas de escola, a igreja etc.	São aqueles com quem interagimos ou nos integramos.
<b>Onde se educa?</b>	Nas instituições regulamentadas por lei e organizadas segundo diretrizes nacionais (escolas, universidades etc.).	Nos espaços que são dados aos indivíduos pelos seus pertencimentos culturais. (rua, bairro, no condomínio, clube, igreja, local onde nasceu).	Nos locais informais (fora das escolas), onde há processos interativos intencionais.
<b>Como se educa? Em qual contexto?</b>	Em ambientes normatizados, com regras, legislações e padrões de comportamento definidos a priori.	Em ambientes espontâneos, onde as relações sociais se desenvolvem segundo gostos, preferências ou pertencimentos herdados.	Em ambientes e situações interativas, construídas coletivamente, onde existe uma intencionalidade no ato de participar, aprender e de transmitir ou trocar saberes.
<b>Qual a finalidade ou objetivos?</b>	Ensinar e desenvolver a aprendizagem de conteúdos historicamente sistematizados, regulamentados e normatizado por leis.	Socializar os indivíduos, desenvolver hábitos, atitudes, comportamentos, modos de pensar e de se expressar, segundo valores e crenças de grupos que se frequenta ou que pertence ao nascer.	Capacitar os indivíduos a se tornarem cidadãos (do mundo e no mundo) desenvolvendo conhecimentos sobre o mundo que os circunda e suas relações sociais. Os objetivos educacionais são voltados para os interesses e necessidades dos que participam.
<b>Quais os principais atributos?</b>	- Requer normatização das formas de organização de vários tipos, sistematização sequencial das atividades, tempos de progressão, disciplinamento, regulamentos e leis, órgãos superiores, etc; - Possui caráter metódico e divide-se por idade/classe de conhecimento.	- É um processo permanente e não organizado; - Os conhecimentos não são sistematizados e são repassados a partir das práticas e experiências anteriores; - Atua no campo das emoções e sentimentos.	- Não é organizada por séries/idade/conteúdos; - Atua sobre aspectos subjetivos do grupo; - Trabalha e forma sua cultura política de um grupo; - Desenvolve laços de pertencimento; - Ajuda na construção da identidade coletiva do grupo.
<b>Quais os resultados são esperados?</b>	Se espera que os indivíduos tenham uma aprendizagem afetiva e adquiram uma certificação com a devida titulação que capacita os indivíduos a seguir para graus mais avançados.	Não se espera resultados, eles simplesmente acontecem a partir do desenvolvimento do senso comum nos indivíduos, sendo esse que orienta suas formas de pensar e agir espontaneamente.	Se espera que os indivíduos tenham consciência e organização de como agir em grupos coletivos; construam e reconstruam concepções de mundo e sobre o mundo; adquiram um sentimento de identidade com uma dada

			comunidade; estejam preparados para a vida e suas adversidades; e desenvolvam um sentimento de autovalorização.
--	--	--	---

Fonte: Elaboração própria baseada em Gohn (2006; 2010).

Após empreender esforços para diferenciar as formas de educação, será aprofundada a discussão na educação não-formal que é de interesse dessa pesquisa. A educação não-formal é tida como um termo “nebuloso” (ROGERS, 2005; ROMI e SCHMIDA, 2009). Em razão de três motivos: o primeiro é a dificuldade de definir o termo sem fazer uma comparação com a educação formal; o segundo é frequência com que o termo é confundido com educação informal; e terceiro é a ampla gama de espaços que a educação não-formal abrange (BATLLE, 2019).

Prosseguiremos com as discussões trazendo uma nova perspectiva que complementa o significado dado por Coombs e Ahmed (1974) a educação não-formal. Nessa pesquisa, definimos a educação não-formal como aquela obtida no “mundo da vida”, isto é, nos espaços e ações coletivas e cotidianas. Esse tipo de educação contém uma grande variedade de meios e programas educacionais, que podem ser agrupadas em âmbitos, a saber: a) formação ligada ao trabalho; b) lazer e cultura; c) educação social; d) e a própria escola (TRILLA, 2008).

Com essa diversidade de âmbitos, são múltiplos os espaços onde podemos encontrar a educação não-formal, tal como: na capacitação profissional para o primeiro emprego, na requalificação, no aperfeiçoamento profissional, na orientação vocacional e a qualificação técnica. No ensino a distância, na complementação da escola com recursos didáticos (TV, museus, bibliotecas e fazendas, colônia de férias, intercâmbios, grupos de teatro e esportivos), na preparação para ingresso na universidade, ensaio de métodos e materiais educacionais e na alfabetização de pessoas adultas. Na formação social, política e religiosa; na formação estética e artística; na formação física e desportiva. Na animação cultural, educação para o ócio, ambiental, sanitária, sexual e familiar, cívica, educação especial, educação de rua, reabilitação de pessoas drogaditas, desenvolvimento pessoal e em relações humanas (GHANEM, 2008; TRILLA, 1985).

A educação não-formal ainda pode ser usada para “desenvolver capacidades humanas, melhorar a coesão social e criar futuros cidadãos responsáveis” (YASUNAGA, 2014, p. 5). Inclusive uns dos seus objetivos educacionais é a formação para a cidadania, por meio da: educação para justiça social; educação para direitos (humanos, sociais, políticos, culturais etc.); educação para liberdade; educação para igualdade; educação para democracia; educação contra

discriminação; educação pelo exercício da cultura, e para a manifestação das diferenças culturais (GADOTTI, 2005; GOHN, 2010).

Dessa maneira, a multiplicidade de ambientes permitiu que um corpo diversificado de literatura sobre educação não-formal se constituísse com trabalhos que incluem: projetos sociais, políticas públicas, patrimônio cultural; produção de arte infantil, educação musical, empreendedorismo social, sustentabilidade, dentre diversas outras temáticas (GOHN, 2009; GOHN, 2013; PITON e TUBS, 2005; POLL, SANTIAGO e NASCIMENTO, 2013; OLIVEIRA ET AL., 2013; MAGALHÃES, 2013; STAVRACAS, 2013; ITELVINO ET AL., 2018; AFFELDT, 2017). Apesar da ampla gama de espaços onde se desenvolve a educação não-formal, esses espaços compartilham características em comum.

Na educação não-formal os processos educacionais são intencionais e contam com objetivos educacionais prévia e explicitamente definidos. Esses objetivos são desenvolvidos pelos educadores (também conhecidos como: mediadores, assessores, facilitadores, monitores e referência). O seu papel educacional é institucionalmente ou socialmente reconhecido, não fazendo parte do sistema educacional formal. Os educadores não-formais com suas visões de mundo, ideologias e conhecimentos acumulados estabelecem diálogos com os outros participantes do processo educativo e juntos aprendem e transmitem saberes (GOHN, 2016). As formas de recrutamento, seleção e capacitação de quem desempenha o papel de educador em programas não-formais é muito variável e a exigência por titulação acadêmica é menor (GHANEM, 2008).

A ações no campo da educação não-formal tem um caráter universal, no sentido que, elas não se destinam especificamente a determinados grupos de indivíduos. Elas acontecem para indivíduos de qualquer idade, gênero, religião, etnia e classe social. (VON SIMSON, PARK e FERNANDES, 2007; PALHARES, 2009). Contudo é importante destacar que a maior parte das pessoas atingidas pela educação não-formal está em condição vulnerabilidade social e menos incluída no sistema escolar formal (GHANEM, 2008; GOHN, 2010).

O currículo trabalhado nos programas não-formais é construído no decorrer do processo educacional, não é dado a priori. A escolha dos conteúdos, temas e habilidades a serem desenvolvidos leva em consideração as necessidades e desafios enfrentados pelos indivíduos (GOHN, 2006; KIILAKOSKI & KIVIJÄRVI, 2015). Isso permite que o currículo seja contextualizado e funcional, dando espaço para trabalhar conteúdos que interessem ou sejam válidos para os indivíduos que estão participando, fazendo de cada trabalho e experimentação únicos (VON SIMON, PARK e FERNANDES, 2007).

A partir dos conteúdos, do contexto e do grupo de participantes é definido os métodos e técnicas a serem empregados, tendo como característica a flexibilidade e a aplicação prática. Neles as metodologias ativas e intuitivas tendem a se sobreporem as outras (MORGAN, MORGAN e KELLY, 2008). Na educação não-formal a aplicação é mais direta e livre da estrutura, hábitos e formas organizativas escolares como calendário e horários. O controle, avaliações e títulos possuem menor importância (GHANEM, 2008). A educação não-formal é mais difusa e menos hierárquica, promovendo relações mais igualitárias, maior capacidade de decisão das pessoas envolvidas no processo educacional, além de participação dos educandos na gestão (GADOTTI, 2005; MADJAR e COHEN-MALAYEV, 2013).

O campo de estudos sobre a educação não-formal tem avançado, mas ainda tem aspectos teóricos e práticos a serem explorados, como exemplo podemos citar: a) formação específica a educadores a partir da definição de seu papel e as atividades a realizar; b) definição mais clara de funções e objetivos da educação não-formal; c) sistematização das metodologias utilizadas no trabalho cotidiano; d) construção de metodologias que possibilitem o acompanhamento do trabalho que vem sendo realizado; e) construção de instrumentos metodológicos de avaliação e análise do trabalho realizado; f) construção de metodologias que possibilitem o acompanhamento do trabalho de egressos que participaram de programas de educação não-formal; g) criação de metodologias e indicadores para estudo e análise de trabalhos da Educação não-formal em campos não sistematizados; h) sistematização das formas de aprendizado gerada pela vontade do receptor; i) mapeamento das formas de educação não-formal na auto aprendizagem dos cidadãos (GOHN, 2010)

Na sequência, precisamos entender de que maneira a educação não-formal se relaciona com as instituições de acolhimento. Essas instituições devem oferecer acolhimento provisório e excepcional para crianças e adolescentes em situação de risco pessoal, social e/ou abandono, devendo ter como objetivo principal a reintegração familiar, a colocação em família extensa ou, em último caso, a colocação da criança/adolescente em família substituta por meio de guarda, tutela ou adoção (BRASIL, 1990; 2006; 2009a). Portanto, enquanto os problemas que levaram ao acolhimento das crianças e adolescentes não são tratados e resolvidos para que elas possam de forma segura retornar a família, a instituição de acolhimento precisa ser um espaço de segurança e cuidado, onde os acolhidos possam crescer e se desenvolver integralmente. Elas precisam ser uma medida de proteção e não reprodutora de outras formas de violência (IZAR, 2013).

O reconhecimento do papel das instituições de acolhimento na promoção e proteção do desenvolvimento integral das crianças e adolescente, abre espaço para a compreensão da

importância da educação nesses espaços. É a educação que traz a possibilidade da mudança e garante “que o tempo presente na instituição seja vivido como possibilidade de desenvolvimento da criança e do adolescente e que o bem-estar seja tão importante quanto o bem-sair” (GUARÁ, 2006, p. 64).

A educação perpassa as instituições de acolhimento como um todo, sendo desenvolvidas nas atividades realizadas com os acolhidos (na elaboração das regras da casa e distribuição de tarefas para a sua organização; no esclarecimento de dúvidas acerca de seu processo de acolhimento; na realização de atividades que promovam autonomia; no acompanhamento da rotina de estudos, etc.), com os profissionais (na compartilhamentos das responsabilidade entre os cuidadores; na resolução de conflitos; na organização da rotina da Instituição e definição da atribuição de funções; na explanação de cada caso de acolhimento aprendendo como agir com cada criança e adolescente, etc.) e na gestão da instituição (na elaboração dos relatórios para a Vara da Infância e Juventude; na relação com o sistema de garantias de direitos; no estudo dos casos de acolhimento; na criação de estratégias para interagir com a comunidade do entorno; no planejamento das ações para o trabalho com as famílias; na parceria com as ONG's; na avaliação das ações e resultados do trabalho institucional, etc.) (IZAR, 2013).

Todas as atividades realizadas nas instituições de acolhimento precisam ser norteadas pelo Projeto Político-Pedagógico (PPP), visto que este documento orienta como o serviço deve funcionar, desde as suas ações internas até as que envolvem o seu relacionamento com a rede local, as famílias e a comunidade. Com isso, o PPP permite uma gestão integrada que contribui para se alcançar os objetivos administrativos e educativos da instituição, além de indicar qual a metodologia usar para atingir estes objetivos e justificar as ações realizadas (ELAGE ET AL., 2018).

O Projeto Político-Pedagógico é oriundo do ambiente escolar, sendo adotado e adaptado para a realidade das instituições de acolhimento pelo documento “Orientações Técnicas: serviços de acolhimento para crianças e adolescentes”. Esse documento modificou o entendimento sobre a função do acolhimento, que se distanciou do paradigma assistencialista e se aproximou do paradigma da garantia dos direitos, inclusive o direito à educação e à proteção (IZAR, 2013; GUARÁ, 2006).

O conceito de educação sustentado pela Convenção dos Direitos da Infância “ultrapassa os limites do ensino escolar formal e engloba as experiências de vida, e os processos de aprendizagem não-formais, que desenvolvem a autonomia da criança” (GADOTTI, 2005, p.2). A educação encontrada nesses espaços, atravessa as práticas cotidianas e as relações entre os profissionais, acolhidos e a comunidade, mas “não se confunde com a família, tampouco com

a escola, mas está integrado a elas” (IZAR, 2013, p.8). Dessa forma, pode-se afirmar que as instituições de acolhimento são espaços potenciais para o desenvolvimento da educação não-formal (LEAL, 2016).

A proposta educativa nas instituições de acolhimento, mediante a educação não-formal visa permitir o desenvolvimento da autonomia das crianças e adolescentes, tornando-os críticos e conscientes da realidade a sua volta (ELAGE ET AL., 2018). E pode permitir que os acolhidos se tornem protagonistas da sua história de modo a superar situações de negação e violação de direitos que os levaram este espaço (LEAL, 2016). A educação não-formal surge como uma maneira de garantir os direitos fundamentais aos quais crianças e adolescente são detentoras com prioridade absoluta (ANHUCCI e SUGUIHIRO, 2012).

### 3 METODOLOGIA

O objetivo geral dessa pesquisa é compreender o processo de gestão e educação nas instituições de acolhimento públicas para crianças e adolescentes que estão localizadas no município de João Pessoa. Nesse sentido, caracteriza-se como uma pesquisa de abordagem qualitativa, que busca a partir de dados exploratórios e descritivos, compreender os fenômenos sociais estudados por meio da interação com o campo.

Os primeiros contatos com o objeto de estudo dessa pesquisa, começaram no ano de 2018. Esses contatos ocorriam de forma esporádica por intermédio da Fundação Cidade Viva ao qual posteriormente me tornaria voluntária. A Fundação Cidade Viva tem como objetivo a promoção da dignidade do ser humano e a preservação do meio ambiente, através de ações voltadas ao desenvolvimento integral de suas potencialidades. Com vistas a alcançar o seu objetivo, ela desenvolve diversos projetos nos quais faz parte o Criança Viva.

O Criança Viva atua no atendimento às crianças e adolescentes que se encontram em instituições de acolhimento da cidade, cuidando de suas necessidades afetivas e físicas. Isso acontece através de ações que buscam integrá-las à sociedade, possibilitando a criação de vínculos afetivos e referências com pessoas fora da instituição de acolhimento. Para isso, o Criança Viva possui três eixos de atuação: a) **apadrinhamento afetivo**: os voluntários se tornam padrinhos/madrinhas dos acolhidos, acompanhando-o dentro e fora do serviço de acolhimento, sendo referência afetiva e colaborando com o desenvolvimento destas crianças e adolescentes; b) **visita as casas de acolhimento**: os voluntários quinzenalmente visitam as instituições de acolhimento realizando contação de histórias, brincadeiras e outras atividades para as crianças e adolescentes acolhidas; c) **caminhar**: os voluntários quinzenalmente reúnem

os adolescentes nas instalações da Fundação Cidade Viva com o intuito de ajudá-los na transição para vida adulta.

No entanto, foi somente no ano de 2019, como voluntária do Criança Viva no eixo de atuação Caminhar, que tive um contato mais próximo com os adolescentes das instituições de acolhimento. O contato aconteceu nos encontros teóricos que tratavam sobre diversas temáticas como: finanças, consumo consciente, empreendedorismo e sustentabilidade. E nos encontros práticos onde participamos de palestras e oficinas sobre o meio ambiente e ações de conscientização e limpeza das praias.

Nesses momentos, auxiliei os voluntários que já tinham experiência com os adolescentes acolhidos, o que me ajudou a perceber a dinâmica das aulas, conhecer os adolescentes e entender o funcionamento das instituições de acolhimento. Esse período foi primordial para me legitimar como parte daquele grupo, pois devido o histórico de abandono muitas crianças e adolescentes não confiam ou se aproximam com facilidade dos novos voluntários.

Logo após essa imersão inicial no campo, comecei conduzir as aulas com os adolescentes, nas quais aprendemos sobre a diferença de sonhos e projetos; a construção de objetivos e metas para a realização dos projetos; a história do dinheiro e suas formas; o planejamento e orçamento financeiro; o consumo e consumismo; o mercado de trabalho; entrevistas de emprego e elaboração de um currículo; empreendedorismo e plano de negócio.

Em todas as idas ao campo, eu registrava as informações e falas que me chamavam atenção em um grupo do WhatsApp “Anotações do Mestrado” no qual eu era a única participante. A escolha de tomar notas das observações em um aplicativo de mensagens, foi uma forma de não constranger ou inibir as pessoas que estavam sendo observadas. Posteriormente estas informações foram digitadas em um Documento Word denominado “Diário de Campo” que continha a data, horário, local, nome das pessoas presentes, tema, descrição, reflexões e imagens.

Concomitantemente as visitas ao campo, eu conversava com meu orientador sobre qual fenômeno estudaria na minha pesquisa de dissertação, visto que já tinha o campo de estudo. A resposta era sempre a mesma “vá para o campo”, ele sabia que imersa no campo eu entenderia o conjunto de ações existentes nas instituições de acolhimento, que eu reconheceria as pessoas-chaves do campo que futuramente me auxiliaria no processo de coleta de dados e o mais importante, que do campo emergiria minha questão de pesquisa. E assim fiz, permaneci presencialmente no campo durante todo o ano de 2019 até março de 2020, quando por conta da

pandemia ocasionado pelo COVID-19 tivemos que suspender os encontros presenciais do projeto Criança Viva.

Não ter uma estrutura prévia da temática foi muito importante para geração de insights, deixando que o “campo falasse” comigo, mostrando as questões problemáticas existentes nele. Dessa forma, algumas questões foram sendo percebidas nos encontros: a maior parte dos adolescentes estavam atrasados na escola em pelo menos três anos ou tinha optado pelo supletivo que permitia cursar o ensino Fundamental II e Médio em um ano; os adolescentes apresentavam resistência para fazer as atividades, argumentando que não se sentiam capazes ou demonstrando vergonha por não dominarem as normas ortográficas da língua portuguesa.

Na sequência, outras questões surgiram como: o desconhecimento dos adolescentes sobre como organizar os gastos mensais uma residência e sobre o funcionamento dos cartões de crédito e que os perigos do uso indiscriminado desta forma de pagamento; alguns adolescentes não sabiam se locomover de ônibus ou como ter acesso a serviços ofertados pela rede socioassistencial; os adolescentes não possuíam um currículo e não sabiam como se comportar em uma entrevista de emprego; alguns adolescentes presentes no encontro já tinha perdido oportunidades de emprego por não terem tomado os devido cuidados com a higiene, ou ainda passar todo o expediente tirando fotos no ambiente de trabalho.

Considerando que os adolescentes participantes das aulas estavam próximos do desligamento, não era concebível esse despreparo para a vida adulta fora das instituições, visto que esses serviços devem ser espaços com propostas educativas claras e efetivas. Essas questões problemáticas ficaram mais latentes com a minha visita a três instituições de acolhimento em janeiro deste ano, cujo objetivo era conhecer as crianças (que até então não tinha tido contato), os adolescentes que não participavam das aulas do Caminhar e me aproximar da realidade das instituições. Com essas visitas pude verificar a precariedade da estrutura e o despreparo dos profissionais para lidar com a proposta educativa desses espaços.

As vivências no campo ainda me permitiram participar de cursos e palestras sobre os direitos das crianças e adolescentes, reuniões com a Vara da Infância e Juventude, conversar com os voluntários que atuam no projeto Criança Viva, acompanhar pesquisas em outras regiões do país, acompanhar atuação de ONG's e constatar nas falas dos indivíduos observados as mesmas questões problemáticas que enxerguei na prática.

Dentre estas participações gostaria de destacar a minha participação no curso “Crianças, Adolescentes e Família: violação de direitos e estratégias de enfrentamento”, organizado pela professora Maria do Socorro de Souza Vieira. A professora realizou uma pesquisa a nível estadual envolvendo todo o Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente do

estado da Paraíba. Por conta da dimensão a pesquisa ainda está em processo de análise dos dados. Contudo, o curso me proporcionou ter acesso aos dados das análises relativas as instituições de acolhimento estaduais, esses dados são apresentados em alguns momentos desses texto como “Notas de Campo (2020)” e me ajudaram a contextualizar o objeto de estudo escolhido para essa pesquisa.

A descrição da minha imersão é fundamental para o entendimento que “no campo e com o campo” formulei a questão dessa pesquisa que é: **Como acontece a gestão e a educação nas instituições de acolhimento públicas para crianças e adolescentes no município de João Pessoa?**

A escolha de estudar apenas as instituições de acolhimento, dentre os outros serviços de alta complexidade estabelecido para crianças e adolescentes pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS) sucedeu pela ausência da prestação (casas-lares e repúblicas) ou implementação recente (famílias acolhedoras) desses outros serviços onde é desenvolvida a pesquisa. Na cidade de João Pessoa - PB existem sete instituições de acolhimento, sendo algumas geridas pela prefeitura municipal e outras por Organizações Não Governamentais (Quadro 6).

Quadro 6 – Instituições de Acolhimento para crianças e adolescentes em João Pessoa-PB

INSTITUIÇÕES DE ACOLHIMENTO	FORMA DE GESTÃO
1. Abrigo Jesus de Nazaré	Público municipal
2. Abrigo Lar Manaíra	
3. Abrigo Morada do Betinho	
4. Casa de Acolhida Feminina	
5. Casa de Passagem	
6. Casa Shalom	Não-governamental
7. Fundação São Padre Pio	

Fonte: Elaboração própria (2020).

Destas sete instituições de acolhimento descritas no Quadro 6, inicialmente foram escolhidas para a pesquisa seis delas. O critério para exclusão da instituição “Casa de Passagem” está relacionado com o fato que ela tem um papel mais protetivo do que educacional. A Casa de Passagem possui um caráter emergencial, tendo como função acolher a criança/adolescente enquanto se realiza um estudo diagnóstico da situação, com a finalidade de identificar qual a solução mais adequada naquele momento – retorno ao convívio familiar (nuclear ou extensa) ou encaminhamento para outros serviços de acolhimento, fazendo com que a estadia da criança na instituição seja breve.

No entanto, ao longo da condução da pesquisa e do processo de coleta de dados, nos deparamos com diversas dificuldades para estabelecer um diálogo com as instituições não-

governamentais, o que impediram que a pretensão inicial fosse alcançada. Os obstáculos encontrados também foram relatados, por uma das entrevistadas que estuda sobre as instituições de acolhimento. Dessa forma, foi estabelecido um recorte da pesquisa que envolveu quatro instituições de acolhimento municipais, as quais denominamos de A1, A2, A3 e A4.

Para participar da pesquisa foram escolhidos inicialmente as coordenadoras e as educadoras das instituições de acolhimento. A escolha foi motivada pela participação mais ativa destes profissionais na gestão e no desempenho do papel educativo das instituições de acolhimento. É evidente que todos os profissionais devem estar envolvidos na gestão das instituições e na educação dos acolhidos, porém na prática é percebida pouca participação dos demais.

O contato inicial com a maioria das coordenadoras e educadoras, bem como, com os espaços institucionais ocorreu ainda na imersão em campo como voluntária da Fundação Cidade Viva, onde além de os conhecer pessoalmente, comecei a fazer parte de grupos do Whatsapp em que eles estão, o que facilitou o acesso para realização das entrevistas.

No entanto, é importante destacar que durante as conversas, por diversas vezes, foi comentado por essas profissionais que trabalham nas instituições de acolhimento sobre o auxílio e a influência educacional que é dada pelos projetos sociais e por organizações não governamentais (ONG's). Dessa forma, decidimos por entrevistar também alguns dos voluntários dos projetos sociais e das ONG's.

As entrevistas ocorreram de forma presencial e por plataformas de videoconferência (Google Meet). As entrevistas foram baseadas em um roteiro semiestruturado, esse tipo de entrevista é justificado pela possibilidade de o entrevistado expor a sua compreensão acerca do tema para além das perguntas pré-definidas do pesquisador, sem perder o foco no objetivo do estudo. Assim há maior possibilidade de compreender um universo a partir da perspectiva do entrevistado (MINAYO, 2001).

Os tópicos norteadores do roteiro semiestruturado buscaram compreender como: ocorre o fluxo de atendimento, os processos e procedimentos de acolhimento/desligamento; a organização dos espaços físicos, atividades e responsabilidades; a articulação com os órgãos pertencentes ao Sistema de Garantias de Direitos da Criança e Adolescente; formulação dos instrumentos que auxiliam na gestão; a seleção, contratação, capacitação inicial e continuada dos profissionais das instituições de acolhimento; os processos e atividades educacionais formais e não-formais realizadas nas instituições de acolhimento.

Após realizadas as entrevistas, elas foram transcritas em sua íntegra. O tempo de duração e total de páginas de transcrição que rendeu de cada entrevista é exposto no Quadro 7.

Quadro 7 – Duração das entrevistas e quantidade de páginas de transcrição

<b>Entrevistada</b>	<b>Duração da Entrevista</b>	<b>Transcrição</b>
C1	2h24min10seg	26 páginas
C2	2h32min47seg	27 páginas
C3	41min4seg	8 páginas
C4	1h12min40seg	11 páginas
A1	1h10min54seg	13 páginas
E1	26min11seg	3 páginas
E2	32min4seg	4 páginas
V1	1h31min9seg	20 páginas
V2	44min39seg	10 páginas
V3	56min1seg	12 páginas
V4	1h4min54seg	14 páginas
V5	51min48seg	10 páginas
V6	1h46min50seg	21 páginas
<b>TOTAL</b>	<b>15h55min11seg</b>	<b>179 páginas</b>

Fonte: Elaboração própria (2020).

A análise dos dados oriundos das entrevistas e documentos ocorreu a partir da imersão no campo, ou seja, fui ao campo verifiquei como ocorre os processos de gestão e educação e depois estabeleci um diálogo com a teoria e as legislações/normativas que regem o funcionamento das instituições de acolhimento (Orientações Técnicas: serviços de acolhimento, Política Nacional de Assistência Social e Norma Operacional Básica do SUAS). As vivências voluntárias no campo foram fundamentais para a formação dos campos de análise. O intuito da análise foi verificar quais os processos administrativos e educativos que convergem e/ou divergem que com a teoria e legislações/normativas e o porquê isso acontece, fazendo as devidas interpretações.

#### **4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

Nesse capítulo, serão apresentados os resultados da pesquisa cujo objetivo principal é compreender o processo de gestão e educação nas instituições de acolhimento públicas para

crianças e adolescentes. Para isso, a seção está organizada de acordo com três grandes campos temáticos referentes aos objetivos específicos: primeiro, caracteriza as instituições de acolhimento; segundo, analisa os processos de gestão nas instituições de acolhimento; e o terceiro, identifica os processos educacionais nas instituições de acolhimento.

#### **4.1 Caracterizando as Instituições De Acolhimento**

A caracterização das Instituições de Acolhimento, propiciaram um estudo repleto de informações que nos orientam no conhecimento da realidade existente nos serviços de acolhimento. Esse “retrato” das instituições de acolhimento evidencia um processo contínuo de avanços, mas que também é permeado de resistências e estagnações.

Nesse tópico, serão apresentadas informações acerca do funcionamento dessas instituições localizadas na cidade de João Pessoa – PB que participaram dessa pesquisa entre 2020 e 2021. A partir de uma abordagem descritiva, são destacados e analisados vários aspectos tais como tempo de funcionamento, motivos que levaram ao acolhimento, perfil das crianças e adolescentes acolhidas, famílias dos acolhidos, diferentes modalidades e perfis de atendimento, dentre outras informações. As informações apresentadas nesse primeiro tópico da análise dos resultados foram provenientes das entrevistas realizadas com uma assistente social e com quatro coordenadoras (C1, C2, C3 e C4) das instituições de acolhimento municipais que fizeram parte do recorte dessa pesquisa.

As instituições de acolhimento público municipais da cidade de João Pessoa-PB estão a pelo menos nove anos prestando esse serviço para crianças e adolescentes. As instituições mais antigas são a C1 e a C2 fundadas em 2006, com quinze anos de atuação, sendo seguidas da C3 fundada em 2008, com treze anos de atuação e do C4 fundado em 2012, com nove anos de atuação.

Os serviços prestados pelas instituições de acolhimento visam proteger as crianças e adolescentes que tiveram seus direitos fundamentais violados. Os principais motivos identificados para o acolhimento de crianças e adolescentes nas instituições de acolhimento municipais de João Pessoa-PB foram a negligência, a violência física/psicológica e o conflito familiar:

“Em primeiro lugar negligência, né? Os pais que são negligentes e não dão a devida atenção a vida escolar da criança, questão de saúde. E ainda tem a agressão física e psicológica né? Os pais não sabem lidar com a criança e com o adolescente que não se comportam dentro do padrão [...] E tem alguns casos de conflito familiar, de pais que não sabem lidar com os filhos adolescentes e criam situações, conflitos e acabam

desgastando o relacionamento e os filhos fogem de casa [...] E a família extensa não quer acolher porque ver aquela criança como um problema” (C2).

As principais motivações para o acolhimento de crianças e adolescentes identificadas na cidade de João Pessoa estão de acordo com a realidade brasileira onde destacam-se a negligência, o abandono e a violência doméstica como as principais causas de violação dos Direitos da Criança e Adolescente (BRASIL, 2006).

A violação dos direitos da criança e do adolescente muitas vezes é um alerta sobre a situação de vulnerabilidade enfrentada pelas famílias (ASSIS e FARIAS, 2013). Para uma das coordenadoras, a ausência de inclusão das famílias nos serviços, ações e programas que compõem a proteção social básica e de média complexidade do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) quando inicialmente é detectado a violação dos direitos das crianças e adolescentes é um dos motivos que as levam para as instituições de acolhimento:

“E aí pessoal lá da pequena e da média complexidade, às vezes vai postergando, postergando até a situação das famílias dessas crianças e adolescentes chegarem no momento de alta complexidade, né? Onde um trabalho já poderia ter sido feito antes. Se esse trabalho for feito no início, na porta de entrada da assistencial social, essa criança e adolescente não vai ter por que ir para o acolhimento, né? E o acolhimento é a medida em último caso, excepcional, quando todas as possibilidades são esgotadas, mas o que a gente tem visto é que o acolhimento como primeira possibilidade, como solução e não é” (C1).

Para que as famílias consigam exercer o seu papel de proteger, elas precisam antes receber essa proteção do poder público. A construção e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários dependem do investimento do Estado em políticas públicas voltadas à família, à comunidade e ao espaço coletivo, como por exemplo: habitação, saúde, trabalho, segurança, educação, assistência social, desenvolvimento urbano, combate à violência, ao abuso e à exploração de crianças e adolescentes, distribuição de renda e diminuição da desigualdade social, meio ambiente, esporte e cultura, dentre outras (VICENTE, 2000). Porém, as coordenadoras relatam um descaso do poder público na proteção das famílias, o que influenciam diretamente na capacidade de elas protegerem suas crianças e adolescentes:

“São famílias que não são muito assistidas pelo poder público, né? Muitas vivenciam situações de vulnerabilidade sociais [...] E todas as questões colocam as crianças e adolescentes em situação de risco, né?” (C2).

“Eu percebo também que eles são vítimas da própria política de assistência. Os pais, né? Eles são totalmente desassistidos, saíram lá da básica a ponto de chegar na alta complexidade, por quê? Porque eles não tiveram esse apoio o que permitiu que os direitos das crianças fossem violados, a situação tem que ser resolvida para que não chegue na necessidade de institucionalização. [...] Por isso que o Ministério Público bateu em cima: “cadê os programas?” [...] Se o conselho tutelar tivesse ido com o

peçoal do CRAS, né? Para dar alimentação, para ajudar com a cesta básica, fazer contato com o programa habitacional, talvez não tivesse chegado as condições de violação de direitos” (C3).

Antes de tomar a decisão pelo afastamento, é importante realizar a inclusão da família na rede de serviços públicos, permitindo o seu fortalecimento, a sua emancipação e sua inclusão social, dando condições para que elas possam oferecer um ambiente de proteção para sua criança e/ou adolescente (BRASIL, 1990). A partir das realidades de vulnerabilidade da infância, da adolescência e das famílias percebidas nas falas das coordenadoras, verificamos que a vulnerabilidade dos vínculos familiares e comunitários não acontecem unicamente por conta das dinâmicas intrafamiliares, mas também por fatores estruturais, econômicos e históricos (BRASIL, 2006):

“Os órgãos públicos também não chegam junto quando chegam junto já é porque já está tudo esvaçalhado, né? Já está tudo esvaçalhado. Não tem mais, não tem mais como consertar. Como juntar os cacos. Né? Eu acredito que essas pessoas que não dão certo, que os filhos acabam vindo para o acolhimento, na maioria das vezes, são que também não tiveram uma boa vida, que também não tiveram uma estrutura, né? E eu acredito que isso é uma ramificação, sabe? E vai ramificando ali e acaba desaguando aqui no acolhimento” (C1).

A família é o ambiente ideal para o desenvolvimento das crianças e adolescentes. Por isso, é necessário que todos os esforços sejam empreendidos para garantir a convivência familiar e comunitária. O reconhecimento da importância dessa convivência é percebido na fala de uma das coordenadoras:

“Quanto menos tempo elas ficarem na instituição melhor para elas, né? [...] por melhor que seja a instituição, ela nunca vai se comparar a um lar, a uma família, mesmo que não seja família de origem, mas tem a família extensa, tem outros familiares com os quais a criança tem convivência e tem laços afetivos” (C4).

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) estabelece que quando a melhor saída para proteção dos direitos for a retirada da criança e do adolescente do seu ambiente familiar, isso deve acontecer de forma excepcional e provisória, ou seja, apenas quando existir um grave risco à sua integridade física e/ou psíquica, sendo necessário que a situação seja reavaliada trimestralmente, não podendo a criança e ao adolescente permanecer na instituição por mais de 18 meses (BRASIL, 1990). Entretanto, o cumprimento do princípio da Excepcionalidade e Provisoriedade do Afastamento do Convívio Familiar não vem sendo percebido nas instituições de acolhimento municipais da cidade de João Pessoa:

“Era para passar, no máximo? No máximo, um ano. Mas nunca fica só um ano, é raro. Quando eu cheguei tinham acolhidos que estavam a seis anos, quando o ECA fala que são dezoito meses, o tempo máximo de acolhimento. Nesse período a equipe da casa tem que trabalhar para que aconteça a reintegração, certo? A gente sabe que acolhimento não é lugar para eles estarem o resto da vida, apesar de eles terem os direitos violados na família, mas de todo jeito, eles querem voltar. Então é passageiro, eles vêm para cá, a gente cuida, a gente acolhe, mas aí quando passa aquele momento da violação que estava acontecendo na casa, eles já querem voltar para a sua família”.

(C2)

Em relação ao tempo de permanência das crianças e adolescentes nas instituições de acolhimento, a coordenadora relata que apesar do não cumprimento do princípio da provisoriedade, houve uma diminuição do número de acolhidos nos últimos anos, mas transparece uma dúvida se essa situação é reflexo dos avanços ou das negligências do sistema de acolhimento:

“Quando eu entrei no serviço de acolhimento a gente vivia com as casas de acolhida superlotadas, superlotadas mesmo, entende? Hoje a gente tem menos crianças em desacolhimento, hoje estamos com cinco crianças. Eu não posso te dizer assim, com muita certeza de qual é o porquê disso [...] eu não sei se é as denúncias que não estão chegando aos conselhos tutelares ou se é por conta do trabalho que vem sendo bem-feito entende? [...] eu prefiro acreditar que a rede está funcionando” (C1).

“As crianças elas são acolhidas, mas os processos não dependem exclusivamente da instituição, depende também do processo no juizado. Então, assim, a gente conseguiu avançar muito. As casas, elas estão bem mais tranquilas, porque as crianças estavam passando muito tempo na instituição. E assim, era uma coisa que a gente sempre batia na tecla, por quê? A gente sabe, né? Que a gente tenta dar o nosso melhor, mas a gente jamais vai suprir a ausência de uma família” (C3).

A fala das entrevistadas evidenciaram que, apesar da legislação estabelecer o tempo de permanência das crianças e adolescentes nas instituições de acolhimento, o seu cumprimento também depende de uma visão da equipe responsável pela gestão da instituição, que acaba por influenciar diretamente o processo de reintegração familiar:

“A gente tinha uma visão bem diferente do que vinham já trabalhando com esses meninos, eles estavam a tanto tempo acolhidos que já não tinham mais perspectiva nenhuma [...] porque parece que o pensamento de alguns colegas de equipe era vamos garantir os direitos (escola, saúde, recreação, lazer) mas o direito principal de estar na família foi esquecido. A visão era vamos cuidar dos meninos e vamos deixar aqui, não vamos soltar eles não. Só que a gente não tem esse pensamento, trabalhamos para eles voltarem para casa” (C3).

“Como estava antes, é um absurdo. A instituição possuía vários grupos de irmãos, que estavam a seis anos acolhidos e já tinham passado em vários acolhimentos. E quando a gente chegou aqui, foi logo verificando o que que estava acontecendo e hoje eles estão aí reintegrados” (A1).

Quando questionadas sobre o Fluxo de Atendimento do momento que a criança/adolescente é acolhida institucionalmente até o momento em que é feito a reintegração familiar, as coordenadoras descreveram que a Casa de Passagem é a “porta de entrada” para os serviços de acolhimento, conforme é previsto pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS):

“As crianças e adolescentes quando tem seus direitos violados, são encaminhados para a Casa de Passagem, onde passam cerca de três meses, que é o tempo que o serviço decide sobre a possibilidade de os acolhidos voltarem para a família. Não tendo possibilidades, eles são encaminhados para as instituições de acolhimento. A partir do momento que a gente recebe a criança ou o adolescente, começamos o processo de reintegração e inserimos essa criança nos serviços da rede como a escola, a creche, o atendimento psicológico, o atendimento odontológico e de saúde” (C2).

De acordo com as coordenadoras, com o reordenamento realizado, as instituições de acolhimento passaram a receber crianças de ambos os gêneros e com idade entre zero e dezoito anos incompletos. Entretanto é importante salientar que muitas vezes a Casa de Passagem utiliza como critério para realização da triagem o perfil das crianças e adolescentes que já estão acolhidas nas instituições:

“As crianças e adolescentes são conduzidas da Casa de Passagem que é a porta de entrada para o acolhimento. Lá é feito a triagem e o encaminhamento, aí pelo perfil diz, é grupo de irmãos então vamos mandar para o Lar Manaíra, se for só um adolescente, vamos mandar para a Casa Feminina que tem mais adolescentes” (C3)

Os serviços prestados pelas instituições de acolhimento são complexos e dinâmicos, exigindo uma organização peculiar dos processos e procedimentos de trabalho. Para isso, as instituições contam com diferentes instrumentos, onde cada um deles possui um objetivo específico que convergem para o mesmo ponto: a reintegração familiar da criança/adolescente ou sua colocação em família substituta por meio da guarda, tutela ou adoção (BRASIL, 2006; GULASSA, 2010).

Eles são documentos que apresentam as diretrizes para o funcionamento do serviço de acolhimento e para o atendimento das crianças e adolescentes. Por isso, precisam estar em constante revisão e atualização para garantir a qualidade dos serviços prestados: “No momento que a criança e o adolescente entram na instituição, já é dada início a construção do PIA, onde inserimos frequentemente no Sistema do Tribunal de Justiça novas informações” (C1). “O Projeto Político Pedagógico foi elaborado, desde a fundação e todo ano a gente atualiza, tanto ele como o regimento interno” (C2). “O projeto político a gente tem até meio que relaxado, mas

o regimento interno a gente olha muito. O PPP quando a gente chegou, já tinha sido feito em 2017, precisa ser revisto” (C3).

Dentre as questões que devem ser consideradas no Projeto Político Pedagógico, estão o fortalecimento da autonomia da criança, do adolescente e do jovem e a preparação para o desligamento do serviço (BRASIL, 2009a). A importância do desenvolvimento da autonomia nas crianças e adolescentes para o desligamento institucional foi percebida na fala de algumas coordenadoras:

“A gente tem que preparar eles para o mundo, por que eles vão para onde? [...] a vara da infância protege, protege, protege, quando faz dezoito à meia-noite, é automático, o sistema de justiça automaticamente realiza o desligamento do acolhido [...] as coordenadores e equipes, é que ficam ainda dando os ajustes, né? Para aquele que não conseguiu caminhar sozinho ainda ou a família não acolheu, pra ver se encaminha” (C3).

“Trabalhamos para que eles possam ter independência deles e estarem saindo da instituição com autonomia, né? De saber resolver todas as situações que vão surgir na vida deles [...] porque quando eles entram na instituição, a gente já começa a trabalhar a questão do desligamento deles que é um processo. A gente não pode trabalhar esse desligamento quando está prestes ao adolescente sair da instituição. É necessário trabalhar desde que ele chega, para que ele se torne um sujeito de direito e possa sair da instituição de acolhimento sabendo que eles têm os direitos deles, mas saber que tem os deveres, né?” (C1).

A partir da caracterização apresentada nesse tópico, pudemos identificar que a negligência, a violência física/psicológica e o conflito familiar são os principais motivos que levam crianças e adolescentes aos serviços de acolhimento institucional. Por meio, das falas concluímos que a inclusão das famílias nos serviços da rede de proteção socioassistencial quando identificado os primeiros indícios de violação dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes impediriam que as crianças precisassem ser institucionalizadas, o que nos mostra que as situações de vulnerabilidade enfrentadas pelas famílias pobres requerem um olhar mais sensível do Estado e um investimento em políticas públicas.

Os achados nas falas, desse estudo, nos mostram ainda que princípio da excepcionalidade e provisoriedade não vem sendo cumprido, o que nos leva a entender que a convivência familiar e comunitária ainda não é valorizada como deveria. Essa valorização varia bastante de acordo com a visão da equipe responsável pela gestão da instituição de acolhimento que pode estar mais disposta ou não a realizar o processo de reintegração familiar.

Por fim, ainda identificamos a existência do Projeto Político Pedagógico (PPP) e o Plano Individual de Atendimento (PIA) que apresentam as diretrizes para o funcionamento do serviço de acolhimento e para o atendimento das crianças e adolescentes. Nos entanto, eles não foram construídos pela equipe juntamente com os acolhidos, além de não ser realizada uma

atualização periódica, conforme previsto nas orientações para construção desses documentos. Com isso, o PPP e o PIA acabam por não desempenhar o papel para o qual foram criados, tornando-se apenas um documento engavetado nas instituições de acolhimento.

#### **4.2 Analisando os Processos de Gestão das Instituições de Acolhimento**

Para realizar a análise dos processos de gestão das instituições de acolhimento iremos começar analisando as questões mais recorrentes nas falas das profissionais e voluntárias entrevistadas, quando questionadas sobre a gestão das instituições de acolhimento que foram: a gestão dos recursos financeiros, a gestão dos recursos humanos e a gestão da articulação intersetorial.

Isso nos permitirá analisar como ocorrem os processos de gestão nessas instituições que tem múltiplas funções, sendo uma delas a educacional. Para que assim possamos verificar se a gestão tem uma intencionalidade educativa que influencie na formação de um espaço de educação não-formal nas instituições de acolhimento.

A respeito da gestão financeiras das instituições de acolhimento do município de João Pessoa – PB, as coordenadoras relatam que é de responsabilidade da gestão municipal o financiamento das necessidades básicas das instituições e que existem dificuldade para garantir o atendimento dessas necessidades:

“As dificuldades são as mesmas, né? A Prefeitura de João Pessoa, custea o aluguel, o telefone, a internet e o básico do alimento, o básico, porque as outras coisas a gente depende muito de ajuda [...] não suporto ver que está faltando alguma coisa para eles, isso me deixa muito mal, quando eu posso eu mesma faço, mas quando não está sobre o meu alcance eu estou sempre contando com as parcerias” [...] é o básico do básico do alimento, mas os meninos daqui comem biscoito recheado, come pizza, como refrigerante, o que eu peço? Entende? Eu sei que não é uma coisa saudável, mas toda criança e adolescente sonha em comer essas coisas, entende? (C1).

“A gente tem algumas necessidades como: vestimentas, calçados, roupa de cama e de banho que a prefeitura não manda [...] e alimentação algumas vezes não é tão boa assim, não tem uma variedade de frutas, de carne, entendeu? Eles não deixam de suprir, mas não tem essa variedade, né? Que a gente sabe que para a alimentação de uma criança e de um adolescente é importante” (C2).

“Em relação a manutenção da casa temos que ralar para poder proporcionar o mínimo de dignidade para as crianças e adolescentes, porque já existiram épocas no acolhimento de que os direitos deles foram violados dentro da casa. E isso é uma coisa que eu não aceito, eu não consigo aceitar. Saber que essa criança saiu da família porque teve os direitos violados e vem para o acolhimento como forma de proteção e os direitos são violados dentro do acolhimento, eu não consigo aceitar isso, eu grito toda vez, entende?” (C3)

Diante dessa realidade, onde nem todas as necessidades são supridas pela prefeitura como deveria ser, as instituições contam com a ajuda de pessoas, as quais as coordenadoras denominam de parcerias, para garantir o suprimento dos direitos básicos das crianças e adolescentes. Essas parcerias são compostas de voluntários, padrinhos afetivos, projetos e ONG's:

“As pessoas estão mais sensíveis, a gente tem contado com algumas parcerias de pessoas que arregaçam as mangas para nos ajudar quando precisamos [...] No caso de Eduardo que está gripado, bastou um telefonema e a pessoa foi e custeou o exame de Covid. Isso são ajudas, isso são avanços também porque antes a dificuldade era maior, né? Para a gente conseguir apoio e ajuda” (C1).

As questões burocráticas administrativas são outros fatores que atrapalham o abastecimento de suprimentos para as instituições de acolhimento: “tudo é licitação, de vez em quando acaba o contrato, aí por exemplo, a gente tinha poupa de fruta para o suco, terminou o contrato com a empresa fornecedora e até hoje eles nunca mais mandaram” (C3). Além disso, também atrapalham o processo de manutenção da infraestrutura das instituições:

“Eu fiz o relatório, tirei foto e mandei para a secretaria, né? Dizendo que não tinha mais condição de ficar naquela casa, porque não estava dando condição acolhidos [...] a gente veio para cá, mas depois muita briga, viu? Não é fácil mesmo. Era o chuveiro e a torneira quebrada, a água escorrendo e eu indo tirar foto e fazendo uma filmagem para mandar para o setor financeiro, entendeu? Foi um ano brigando para conseguirmos nos mudar” (C3). Outra coordenadora relata os problemas encontrados no acolhimento o qual ela é responsável: “Precisamos trocar de casa o mais rápido possível, porque eles arrumam uma coisa e fica quebrado, é sempre fazendo uma maquiagem, a verdade é essa. Temos em um mesmo espaço a sala da coordenação, uma sala de escuta e um almoxarifado. Então, nós trabalhamos com uma psicóloga e uma assistência social que não tem uma sala de escuta apropriada, individual, que é extremamente necessário, né? [...] Eu já fiz a solicitação inclusive, me documentei solicitando a troca de casa, o mais rápido possível, mas isso vem se estendendo, mas não depende de mim. A última vez que eu falei, eles pediram que eu fosse atrás de uma casa, mas eu não sou corretora. A prefeitura tem que ter uma pessoa adequada para procurar imóvel para os acolhimentos. Estou só esperando um tempo pra poder ir lá brigar, porque eu sou boa de briga” (C1).

No que se refere a gestão dos recursos humanos nas instituições de acolhimento municipais da cidade de João Pessoa-PB, foi recorrente nas falas das coordenadoras e voluntários as questões relativas ao processo de contratação e capacitação dos profissionais que atuam nas instituições de acolhimento. Elas relataram por diversas vezes que a política partidária exerce uma forte influência na gestão dos recursos humanos dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes da cidade de João Pessoa, visto que a contratação dos profissionais, principalmente os educadores, ocorre por meio de cargos comissionados. Essa forma de contratação acaba por permitir a prática do clientelismo, onde o gestor municipal

eleito utiliza da máquina pública para conceder benefícios a terceiros, retribuindo o apoio que lhe foi concedido durante a campanha eleitoral:

“Um familiar do candidato a prefeito que ganhou na última eleição perguntou se eu queria trabalhar na eleição com ela, eu disse quero sim, aí ela perguntou de que maneira ela poderia me ajudar, aí eu falei para ela que no momento eu queria um emprego. Aí eu comecei a trabalhar, trabalhar, trabalhar muito na política e justamente consegui o que eu queria” (E1).

No que diz respeito a forma de contratação dos profissionais que atuam nas instituições de acolhimento, os voluntários percebem que os cargos comissionados acabam por comprometer a prestação dos serviços e que a melhor forma de obter pessoas capacitadas a apresentarem um serviço de qualidade é por meio de um concurso público: “Para trabalhar com criança e adolescente tinha que ser concursado, sem dever favor a ninguém. Isso é uma questão que eu sou muito dura mesmo e discordo totalmente da postura de como realmente acontece? (V1).

“A partir do momento que você coloca uma pessoa, não pela capacidade que ela tem técnica, mas você coloca por indicação, por favores, né? Então, assim, compromete todo o serviço. Já teve um caso assim, que a gestão ela parecia que estava ali todos os dias só esperando a hora passar, ela não se importava com nada, às vezes ela dizia que não tinha interesse, mas na verdade ela não queria, a gente percebia que não queria era trabalho, porque ela não... ela não gostava de trabalhar no serviço, ela não gostava, a gente via o tratamento com as crianças, mas era... e isso foi toda uma equipe, foi a coordenadora, sabe? Foi toda a equipe que foi colocada assim e que as coisas não funcionavam e que afetou diretamente as vidas dos adolescentes” (V6).

A grande maioria são contratados. Então, né? Aí só isso já diz muito né? Vieram da questão de cabide de emprego muitas vezes né? Onde se coloca uma pessoa sem capacitação para desempenhar a função que de um serviço tão complexo né? E no final só quem perde é a criança e o adolescente que são os mais necessitados” (V1).

A contratação por cargo comissionário compromete a prestação dos serviços porque permite que adentrem nos serviços de acolhimento profissionais que não estão aptos para desempenhar as funções as quais estão sendo contratados. Nas falas destacadas a seguir é possível perceber que quando esses profissionais são contratados, eles desconhecem o que é uma instituição de acolhimento, não possuem experiência em um serviço de alta complexidade, eles acabam por literalmente cair de paraquedas nas instituições de acolhimento: “eu nunca trabalhei em uma instituição de acolhimento, já tive experiência trabalhando com crianças em casa de família e com idosos também” (E1) “Eu nunca tive experiência com crianças e adolescentes acolhidas, me senti caindo de paraquedas aqui nessa casa” (E2) “É um cargo de confiança e os profissionais chegam de paraquedas não sabe que tá acontecendo” (V4).

“Essa época de gestão, nova gestão, todos os empregos estão ameaçados. Os aspectos políticos afetam sim, principalmente com relação a profissionais, né? Eles entram nos serviços e atendem crianças e adolescentes sem ter conhecimento de causa, das leis, dos direitos e isso afeta na qualidade da prestação de serviços e, conseqüentemente, crianças e adolescentes vão ter seus direitos negados, né? Eles saem da família, passaram por violação, mas continuo tendo seus direitos negados ou não atendidos” (C2)

“Então falando dos educadores em si a gente vê essa fragilidade na formação e no perfil. Quando você está trabalhando com um grupo de alta complexidade né? As pessoas para trabalharem ali precisam realmente estar conscientes do que é aquelas crianças e adolescentes de onde elas vêm, as problemáticas que elas têm para poder mediar. E assim, os educadores são os principais nessa mediação, porque eles eram para estar sabendo como por exemplo fazer uma rotina na casa, né? Orientar nas questões de escolarização, orientar na mediação formativa mesmo, né? Das concepções em relação a vida, a educação, enfim” (V5).

“Eu tenho, não vou dizer a você de uma maneira geral, mas eu tenho muita dificuldade com essa questão da aquisição dos educadores, porque a maioria deles são cargos políticos, sabe? Então eles chegam aqui muitas vezes caindo de paraquedas, não sabe nem o que é um acolhimento. Entende? Não sabe nem para onde vai. Chegou na maioria das vezes aqui sem saber nem se o que vão fazer. Entende? Então é um trabalho a mais que eu tenho. Então aqueles que chegam, não sabem de nada, mas tem a vontade de aprender, vão se adaptando ao serviço e aí vai melhorando cada vez mais. Mas tem aqueles que não sabem e vem para ficar mexendo no celular o dia todo e os meninos ficam aí de qualquer jeito [...] eu tenho muita dificuldade, porque não existe capacitação para esses profissionais” (C1).

“Eles contratam pessoas que não sabem o que é da realidade dessas crianças e adolescentes, não sabem o que é uma vulnerabilidade social, não sabem o papel da educação, desconhecem a legislação. Inclusive muitos desses profissionais também enfrentam vulnerabilidade social [...] O fato de não ter profissionais capacitados também interfere na não construção da autonomia dos adolescentes” (V3).

“Quando esse profissional, ele entra na instituição, ele não recebe nenhum tipo de treinamento, entendeu? De orientação, é apenas uma conversa que é feita com eles. Eles chegam meio que de paraquedas, assim, sem nem saber o que é, de fato uma casa, uma casa de acolhimento para criança adolescente. Então, acho que é uma grande dificuldade que a gente tem. A gente tem que trabalhar todas as questões, não só com os acolhidos, mas com os funcionários também, está? A equipe técnica, coordenação da casa, ela tem que fazer um trabalho muito grande, com educadores e de apoio, né? Que são cozinheiros, auxiliares, motorista, então tem que ter feito um trabalho muito grande, assim, é um trabalho diário mesmo, de orientação, de falar mesmo pra eles o que é um acolhimento, qual a função deles pra que eles entendam, né? Que tudo que eles fazem ali com, com a característica dos adolescentes, vai influenciar no processo educativo dele (C4)”.

Alguns profissionais não possuem a formação básica exigida pela legislação, que é de ensino superior para os cargos de coordenação e equipe técnica e ensino médio para os cargos de educadores/cuidadores, como destacado por uma das educadoras: “eu tenho ensino médio incompleto, né?!” (E1), sendo confirmado por uma das voluntárias:

“Os profissionais que trabalham nas instituições de acolhimento não são aptos para exercer a função que eles desempenham [...] os educadores precisariam ter no mínimo uma formação de ensino médio, né? E um levantamento realizado por uma das

voluntárias identificou que eles mal tinham essa formação inicial, alguns não tinham ensino médio e essa formação continuada não existia, né?” (V5)

Já outros profissionais possuem até mais do que a formação prevista na legislação, porém não tem perfil para atuar em um serviço de alta complexidade. Isso se apresenta como uma grande dificuldade para as instituições de acolhimento: “em uma das casas a educadoras era enfermeira e eu conversando com ela, fiquei decepcionada com a postura, aí você vê que não é questão de grau de instrução, é a questão de perfil e qualificação para o trabalho naquela casa” (V1).

“Deveria ser priorizado pessoas que apresentam disposição? Não só dispostos, mas com perfil para trabalhar com criança e com adolescente, mas não é feito dessa maneira. Ele cai mesmo de paraquedas, manda qualquer pessoa e a gente que quando recebe é que tem que trabalhar com eles, né? E isso atrapalha o nosso trabalho é uma grande dificuldade que a gente tem, entendeu? Uma dificuldade muito grande que a gente tem” (C1).

Os profissionais das instituições de acolhimento possuem o papel de educadores, uma vez que todos se relacionam e influenciam as crianças e adolescentes acolhidos. São nos vínculos afetivos formados por essas relações, entre os acolhidos e os profissionais das instituições de acolhimento que a dimensão educativa do trabalho se desenvolve (BRASIL, 2009a). Na fala de uma das educadoras é possível perceber que elas reconhecem o papel educacional que desempenham na vida das crianças e adolescentes acolhidas:

“A nossa função é educar, né? A gente ensina para quando eles chegarem em casa, saber das coisas que vão fazer, sabe? [...] É uma educação geral, né? Uma educação de saber falar, respeitar, saber se sentar, saber conversar, saber a hora de almoçar, a hora do estudo, tudo isso” (E1).

Diante da importância desses profissionais faz-se necessário estabelecer estratégias para a seleção, capacitação e acompanhamento/supervisão dessas pessoas. Entretanto, no município de João pessoa tem sido percebido a atuação de profissionais despreparados para lidar com um serviço tão complexo e dinâmico como os prestados pelas instituições de acolhimento e um descaso por parte do município em ofertar uma capacitação inicial e continuada dos profissionais que atuam nas instituições de acolhimento.

Isso é afirmado por uma das voluntárias: “Eles não estão preocupados com a formação de quem entra na casa de acolhimento, eles estão preocupados em ter o gado político deles, entendeu? A promessa política, vota em mim que eu te dou o emprego e o emprego é justamente na instituição de acolhimento, enquanto educador” (V3). E confirmado por uma das

coordenadoras: “Temos uma dificuldade muito grande com os profissionais gente cobra que seja feito capacitações pelo menos anuais com os educadores de todas as casas para que eles sejam orientados e possam entender o seu papel” (C1).

“Tem a questão da capacitação em relação aos educadores, porque, assim, são pessoas que que não tem, assim, como é que eu posso dizer? Eles não, eles não são capacitados, né? Porque independentemente de você ter afinidade ou não, e não interessa, você tem que ter o conhecimento técnico ali e pronto. Você não gosta, mas tem o conhecimento técnico e realiza, e faz o seu papel, então tá cumprindo com o seu papel, então, enfim, se não gosta é um problema pessoal seu, você se resolve de outra forma, né? [risos] mas assim, os educadores, assim, faltam muita capacitação, eles... os educadores, eles trabalham muito na perspectiva, sabe? Antiga, sabe? Eu vejo, assim, muita ignorância na forma de falar, muita grosseria, eles enxergam as crianças como os bichinhos, coitadinhos, sabe? (V6).

Elage et al (2018) assevera que a construção do processo educativo não-formal nas instituições de acolhimento requer profissionais cada vez mais preparados para o atendimento das crianças e adolescentes, dada a extrema complexidade dessa medida protetiva. Embora a afetividade esteja na base do cuidado, este atendimento precisa ocorrer de forma profissional. Não basta “boa vontade” ou “bom coração”, é necessário construir com muita clareza um projeto de atendimento. Por isso, é fundamental a seleção, capacitação e acompanhamento para obtenção de uma equipe profissionalizada com conhecimentos técnicos e perfil adequado para o desenvolvimento de suas atribuições e que estejam em processo constante de reflexão e formação.

A capacitação dos profissionais precisa ser organizada de uma forma sistemática, visto que existe uma alta rotatividade dos profissionais que atuam nas instituições de acolhimento:

“Existe uma rotatividade entre os profissionais. Vamos supor, o que eu tenho visto aqui, desde sempre, a cada gestão, cada prefeito, cada gestão municipal, troca os funcionários. Às vezes eles colocam pessoas lá que nunca trabalhou na política, que não conhece nada, sabe? Então assim, não tem capacitação e ou se não, as vezes eles realizam uma capacitação hoje, mas o prefeito, o novo prefeito assumiu a gestão e mudou todo mundo. Então, tipo, ele não tem como, sabe? Ele fez uma capacitação hoje, aí amanhã teria que fazer outra. Então assim, existe uma carência muito grande em relação a capacitação dos educadores, em relação ao próprio serviço, né? Ao que é o serviço em si, como que ele deve ter executado [...] O serviço ele tá sendo executado, mas como que tá sendo executado, né? Então compromete sim a qualidade dos serviços que tá sendo ofertado” (V6).

“E assim, os ciclos dos profissionais que nós temos, entende é, não é posso dizer assim, selecionado para isso e nem capacitado. Além disso, existe um quadro rotativo, porque ninguém é concursado, todos nós somos prestadores de serviço. Então, assim, a rotatividade de profissionais é grande. Então, contribui também com as pessoas para dificultar a nossa situação” (C3).

“A capacitação era para ser uma capacitação continuada, mas assim, começa a se fazer. Aí esteja programado para quatro, cinco meses após, mas aí quem garante que aquele educador vai estar? Então, assim, é praticamente sempre começar do zero.

Infelizmente as questões políticas levam a essa alta rotatividade de profissionais” (C4).

Os profissionais das instituições de acolhimento são um “peça-chave” para o desenvolvimento da dimensão educativa (ELAGE EL AL., 2018). Logo a gestão do trabalho deveria ser tratada como uma estratégica para o adequado funcionamento dos serviços de acolhimento, mas o que é percebido é uma desvalorização dos profissionais e uma precarização dos vínculos de trabalho, como é reconhecido por uma das voluntárias:

“A realidade de uma casa de acolhimento é muito difícil, porque os profissionais, a gente percebe que são todos estressados, porque é muito complexo, eles têm vínculos precarizados, não justifica, mas enfim, são seres humanos. Todos trabalham estressados, revoltados porque ganham pouco, pouco, pouco mesmo. Eu lembro que as conversas que eu tive com algumas profissionais, tipo, a própria assistente social e psicóloga, elas ganhavam dois salários-mínimos. Os educadores, um salário-mínimo. Para trabalhar em uma política em que o acolhimento é colocado como a maior complexidade, então é uma contradição, como é que você trabalha, você exerce um trabalho, né? Um serviço que é considerado de alta complexidade, mas você ganha como serviço de proteção básica? [...] Então, assim, é muito difícil para todo mundo, aí como é que um profissional desse, muitas vezes, vai trabalhar essa questão de sonhos, não tem como, esperança, é um desafio muito grande, é um desafio muito grande” (V6).

“O poder público precisar ter um olhar de maior valorização para esses profissionais como um todo, porque eles cuidam das crianças e adolescentes que tiveram seus direitos violados, então também precisam ser cuidados. Para isso é necessário a gestão municipal ter um olhar especial tanto em questão salarial, como de valorização mesmo, de oferecer cursos, capacitação, de oferecer locais onde eles possam ser ouvidos, ter atendimento psicológico em grupo. Então, a gente falta dessa de uma maior valorização por parte do poder público com estes profissionais, porque eles sendo bem valorizados, atendidos, recebendo essa atenção, isso vai refletir no atendimento com as crianças e com os adolescentes dentro das instituições as instituições, né?” (C3)

Diante desse contexto ainda é importante destacar que a instabilidade empregatícia de uma contratação por cargo comissionado, gera uma tensão nos profissionais que é percebida nas falas e até mesmo na opção de alguns por não comentar determinadas questões, como por exemplo, quando questionada sobre o que poderia melhorar nas instituições de acolhimento, uma das educadoras respondeu: “sempre tem alguma coisa assim, que tem que melhorar, né? Tem muitas coisas, mas tem coisas que a gente também não pode falar, então eu ficar prefiro, prefiro me calar, tá?” (E2).

As tensões provocadas pela fragilidade da forma de contratação dos profissionais das instituições de acolhimento também são percebidas pelos voluntários:

“A gente tem essa fragilidade porque são contratados, né? Então, não são efetivos. Então, a gente sabe a fragilidade que fica com as pessoas que são contratadas. Elas

não têm autonomia no seu trabalho. Então, isso já fragiliza, caso alguém que queira tomar um posicionamento diferente, mas se for contrário a uma gestão, ele já recua devido ao seu contrato né? De trabalho” (V5)

Sobre a gestão intersetorial com o Sistema de Garantia de Direitos, é possível perceber o quanto a gestão influencia a prestação do serviço nas Instituições de Acolhimento, não só a gestão da instituição, mas a gestão da municipalidade diante da Assistência Social:

“A última gestão municipal era muito comprometida. Eu posso falar porque já passei por várias. E aí eu faço muitas comparações, a gente teve um avanço, grandes melhorias nas instituições de acolhimento. E eu acho que todo mundo pode falar a mesma coisa, tivemos um olhar maior das nossas diretorias, das nossas coordenações também” (C1).

É por meio da gestão que as instituições de acolhimento conseguem garantir a prestação de um serviço coeso e planejado, que irá favorecer o alcance aos objetivos que são a reintegração familiar ou colocação em família substituta. No entanto, é importante destacar que a intersetorialidade se apresenta como um dos mais urgentes desafios para a gestão dessas instituições (FERRO E BITTERCOURT, 2018). Quando a articulação intersetorial da rede socioassistencial falha, conseqüentemente o processo de reintegração familiar é afetado:

“O que dificulta a reintegração, diria que é o trabalho em rede, que muitas vezes não funciona, porque para que a criança volte para a família como eu disse antes a família precisa ser trabalhada em todas as especificidades que ela está precisando, questão de saúde, questão de emprego e renda, questão de tratamento para dependentes químicos para pessoas que usam álcool e droga, questões sociais de benefícios e da assistência mesmo. Para isso, a rede tem que estar funcionando, se não funcionar e é isso que a dificuldade que a gente tem encontrado, né? [...] Quando esse trabalho ocorre, de fato, aí reintegração é rápida” (C2).

“Se eu for ficar sentada esperando o CRAS e CREA e a secretaria resolver a vida desses meninos, mofava tudinho. Me desculpe a franqueza, porque não funciona, a saúde não funciona, educação não funciona, nada funciona, entende? Não funciona, sabe como é que funciona? Porque eu vou para briga. Entendeu? Porque eu já sou conhecida. Se eu ficar aqui sentada esperando que o povo resolva as coisas, que o documento chegue na minha mão [...] estou cansada de ir fazer a visita, faço um relatório para mandar para o juizado e mando com cópia para o CRAS, aí ligo para coordenadora e digo, olha, vocês não fizeram a visita ainda, mas é uma urgência, porque quem está dentro do acolhimento exige urgência. Então, eu precisava resolver isso o mais rápido possível, eu fui, fiz a visita, está aí, na mão de vocês. Agora, eu acho que você devia mandar uma técnica, para ver com os olhos delas. Se quiser aproveitar meu relatório, aproveita. Faça desse jeito. Para poder as coisas andar. Porque senão não sai do canto” (C1).

“Não tem como, não tem como a política da assistência resolver toda essa questão. Não tem, ela vai trabalhar no sentido de prevenir, mas assim, é tudo muito precário, não tem, é um conjunto. As políticas, as políticas setoriais elas precisam trabalhar articuladas, saúde, educação, assistência, tudo, esporte e lazer, transporte moradia, política de trabalho, elas precisam trabalhar articuladas [...] A equipe técnica tem que

realizar um trabalho social com as famílias. Vamos supor, a família que tá desempregada, ou pai ou responsável daquela criança que foi acolhida. Ela tá precisando ser encaminhada pra o Sine, ela precisa de um emprego. Só que, antes disso, ela não tem capacitação, tu estás entendendo? Não tem capacitação, como é que ela vai conseguir um emprego? Escolarização é lá embaixo, educação ensino fundamental incompleto. Tu estás entendendo? A saúde, muitas vezes, assim, é uma cascata onde as políticas, elas precisam funcionar de verdade, assim. Então, não tem como falar se a política da assistência funcionasse que tudo iria funcionar. Então, assim, não tem como jogar a culpa na política de assistência, entendeu?” (V2).

“Então, essa questão da articulação, ela tem que acontecer. Não tem como uma criança ser reintegrada, ela tem que acontecer, minimamente, né? O ser humano é integral, isso tem que acontecer de forma precária ou não, tem que acontecer, né? Agora, depende muito de cada gestão, depende da gestão, tanto da gestão da coordenação da própria casa de acolhimento, como uma questão municipal, né? Tendo em vista que é o município que tem que custear, e aí, também, algumas vezes estadual, mas enfim é o município, né? É o município. Então assim, a articulação é o... pronto, a articulação que é o que faz com que as coisas, elas funcionem. Pronto, a articulação é o maior desafio do mundo. É o desafio, porque pra poder acontecer tem que ter articulação. Não tem como, não tem, não tem outra forma (V6)”.

Com a análise das questões da gestão dos recursos financeiros, da gestão dos recursos humanos e da gestão da articulação intersetorial, pudemos perceber o tamanho do desafio enfrentado pelos profissionais das instituições de acolhimento em gerir esses serviços de alta complexidade.

Uma gestão municipal comprometida garante que as instituições de acolhimento realizem a prestação de um serviço coeso e planejado, que irá favorecer o alcance aos objetivos do acolhimento que são a reintegração familiar ou colocação em família substituta. No entanto, como já discutido em outros momentos do texto, não podemos ignorar que muitas vezes, esses objetivos não são cumpridos, acarretando um acolhimento de longa duração. Por isso, apenas a oferta de cuidados básicos não é suficiente, sendo essencial que o trabalho nas instituições de acolhimento seja alicerçado em um projeto educativo que prepare as crianças e adolescentes para uma vida autônoma fora das instituições de acolhimento.

Contudo percebemos nas falas das coordenadoras e voluntárias que os problemas enfrentados pelos profissionais das instituições de acolhimento, em relação a gestão financeira, gestão de pessoas e gestão intersetorial impedem que as instituições direcionem a sua atuação com base em um projeto educativo.

Enquanto os profissionais deveriam estar concentrados em estratégias para amenizar as questões envolvendo a distorção idade-série das crianças e adolescentes, enquanto eles deveriam estar dedicados em sondar as dificuldades de escolarização para em parceria com a escola realizar atividades que complementem as necessidades de aprendizado, enquanto eles deveriam estar ajudando as crianças e adolescentes a realizar as atividades escolares. Eles estão

ocupados buscando garantir o atendimento do direito básico a alimentação, entrando em contato com os parceiros para conseguir doações, pois devido um problema na licitação não enviaram determinados alimentos que são essenciais para a alimentação dos acolhidos, por exemplo.

Enquanto os profissionais deveriam estar buscando o fortalecimento da cidadania, autonomia e a inserção social dos adolescentes, enquanto eles deveriam estar estimulando a participação das crianças e adolescentes nas atividades cotidianas como organização e limpeza dos espaços de moradia, enquanto deveriam estar incluindo os acolhidos em atividades rotineiras como ir à padaria ou ao supermercado ou ensinando como lidar com o dinheiro e usarem um transporte público, enquanto deveriam realizar um preparo planejado para o desligamento que possibilite o adolescente assumir as responsabilidades da vida. Eles estão ocupados visitando as famílias das crianças e adolescentes acolhidas, buscando entender o contexto de vulnerabilidade no qual elas estão inseridas, o que permitirá a elaboração dos relatórios que irão auxiliar no processo de reintegração familiar. Eles estão realizando um acompanhamento que é de responsabilidade de outro integrante da rede socioassistencial, nesse caso o CRAS, porque a intersetorialidade é falha, porque a articulação não funciona.

Enquanto os profissionais deveriam estar estabelecendo parcerias para participação dos adolescentes em cursos profissionalizantes, enquanto deveriam estar orientando os adolescentes como elaborar um currículo ou como se portar durante uma entrevista de emprego, enquanto deveriam estar inscrevendo os adolescentes nos processos seletivos para Jovem Aprendiz, enquanto deveriam estar oportunizando a participação das crianças e adolescentes nos espaços sociais com a inserção em esportes, música, dança ou teatro. Eles estão ocupados orientando os profissionais recém-contratados, provenientes de favores políticos, que não sabem o que é uma instituição de acolhimento, que não tem dimensão da complexidade, que não possuem experiência com a prestação do serviço, que não receberam uma capacitação inicial.

A fala de uma das voluntárias descreve bem essas questões problemáticas de gestão identificadas nas instituições de acolhimento municipais da cidade de João Pessoa-PB:

“Não vemos esse cuidado com os acolhidos nesse momento que eles estão ali na casa de acolhimento. E pra isso precisa de profissionais formados, pessoas que têm uma orientação, que teria que ter formação continuada para o grupo das pessoas que estão lá, né? Na casa de acolhimento a gente não tem. Então eh de fato a fragilidade é esse desrespeito ao que já tem enquanto legislação, né? É um desrespeito não só em relação a escolarização sabe? É um desrespeito em relação a intersetorialidade, um desrespeito à manutenção das necessidades básicas. Questão de uma boa alimentação, questão de por exemplo: o que esses adolescentes precisam né? De roupas íntimas por exemplo né? E eles não recebem, não tem isso, né? Se não para um trabalho fora o Estado que trabalha em prol de doações, né? Então tem muitas pessoas que fazem doação, mas a gente não pode tratar pessoas de direito como apenas de forma assistencialista, né? Que quando eu quero eu vou, eu dou e tal, não, e a garantia do direito dessas crianças e adolescentes? Então a fragilidade está nessa execução mesmo

do Estado em cumprir o que tem e cumprir pelo menos o que tem, né? Não estou dizendo que é o ideal, mas a gente teria uma realidade diferente” (V5).

Essas questões evidenciam que as crianças e adolescentes não são tratados pelo Estado como sujeitos de direitos com prioridade absoluta, conforme previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Quando questionadas se consideravam que as crianças e adolescentes são tratadas como sujeitos de direitos com prioridade absoluta nas instituições de acolhimento, a resposta dos entrevistados foi unânime:

“Não, ainda não, né? Ainda não conseguimos avançar para chegar a esse nível e poder afirmar que as crianças são tratadas como prioridade [...] nem pelos serviços, nem pelo poder público em geral” (C2).

“As crianças e adolescentes acolhidas deveriam ser prioridade pelos governantes inclusive, entende? Eu vou citar um ponto aqui para você entender, uma coisa que eu acho inadmissível é um secretário entrar na assistência e não ir na casa conhecer o público que tem lá. É não ir lá, passar o período todinho da sua gestão e não pisar na casa de acolhimento para saber o que a criança e o adolescente que está ali necessita. Para saber o que está chegando até lá, o que está faltando. Isso é inadmissível. É por isso que eu digo a você. Eu sou frustrada em relação a isso” (C1).

“Não, as crianças e adolescentes não são tratadas como sujeitos de direitos com prioridade absoluta. Isso fica evidente quando percebemos a morosidade do poder público, da ausência de uma articulação com a saúde, por exemplo né? Não é dada agilidade em todos os aspectos que essas criança e adolescentes precisam e depois tem essa falta de espaço adequado, quartos pequenos com vários adolescentes dormindo no mesmo lugar, essa falta de espaços pedagógico” (V1).

“De jeito nenhum, [risos] de jeito nenhum que elas não são tratadas como deveriam, do jeito que deveria ser? Como prioridade? Não! Começa logo por... a questão do orçamento, a qualidade dos serviços. O orçamento, tipo, quando algo é prioridade, a gente vê a prioridade no orçamento. Se você não prioriza o orçamento aquilo não é prioridade para você e a legislação diz deveria ser, mas não é, não é, não é, de forma alguma não é, por todas essas questões que falamos” (V6).

“Na legislação tudo é muito bonito né? Mas na prática as crianças e adolescentes acolhidas não são tratadas como sujeitos de direitos, elas são tratadas como sujeitos de tutela. Nas instituições de acolhimento predomina o assistencialismo, eles não estão nem aí pra ajudar os meninos só querem deixá-los guardadinhos na casa até chegar dezoito anos, quando chegar dezoito anos vão com Deus, tchau tchau [...] as diversas questões percebidas nessas instituições nos mostram que eles não são tratados como sujeito de direitos” (V2).

No que diz respeito a crianças e adolescentes acolhidas, não é percebido prioridade na infraestrutura, não é percebido prioridade na contratação dos profissionais, não é percebido prioridade nos recursos, não é percebido prioridade nem mesmo no cumprimento dos documentos que legislam sobre as instituições de acolhimento.

As instituições de acolhimento são serviços de alta complexidade, que atende indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados. A gestão desses serviços destinados a

proteção da infância e juventude é regido por diversos documentos legislativos que estabelecem os parâmetros e orientações necessários para o seu funcionamento, como a: Constituição Federal (1988); o Estatuto da Crianças e do Adolescente (1990); a Lei Orgânica da Assistência Social (1993); a Política Nacional de Assistência Social (2004); o Sistema Único de Assistência Social (2004); a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009); as Orientações Técnicas: serviços de acolhimento (2009); o Levantamento Nacional de Crianças e Adolescentes em Serviços de Acolhimento (2013); o Plano de Acolhimento (2013); e as Orientações Técnicas para Elaboração do Plano Individual de Atendimento (2018).

Contudo nas instituições de acolhimento municipais da cidade de João Pessoa-PB é percebido um desrespeito a execução dos parâmetros e orientações para a gestão dos serviços destinados a proteção da infância e a juventude, o que acaba impedir que os direitos fundamentais sejam garantidos, conforme enfatizado na fala de uma voluntária:

A gente percebe um desrespeito aos documentos que a gente já tem respaldando e direcionando as equipes, direcionando a estrutura, direcionando até o processo de educativo, inclusive que já tá lá nas Orientações Técnicas, tudo lá explícito, detalhado de como é que deve ter essa conduta e a gente vê que existe um desrespeito na execução. Então o grande problema que a gente tem hoje em João Pessoa é o desrespeito a execução, do que já tem nos documentos né? (V5)

Dessa forma, por mais que existam a legislação que prevê como deve ser a prestação dos serviços de acolhimento e que de certa forma busca unificar a prestação dos serviços a nível nacional, percebemos que a realidade da instituição de acolhimento irá depender do comprometimento da gestão municipal: “Tem a ver com a questão de gestão, porque à medida que, tipo, que foi mudando a gestão, a gente, tipo assim, todas as vezes que muda, na verdade, a gente vê, a gente percebe alguma melhoria ou algum retrocesso” (V3).

“A realidade das instituições de acolhimento no Brasil vai se diversificar em relação à gestão. Então se a gestão municipal ela for comprometida com as causas das crianças e adolescentes, ela tem um direcionamento diferente em termos de casa de acolhimento. Então a gente vai ter essas realidades bem distintas a nível nacional [...] Agora em João Pessoa especificamente né? Isso é muito precário, né? Aí a gente vai entrar nas fragilidades, né? A gente não tem os direitos fundamentais sendo efetivados nas casas de acolhimento, né?” (V6).

“É algo que tem a ver com a questão municipal que sempre interfere, por quê? Dependendo de quem está na gestão, ora o serviço ele vai ter... ele vai receber uma atenção melhor, ora não vai receber, né? E isso, assim, os profissionais eles sempre relatam, assim, que existe, no governo X houve sim uma valorização, foi disponibilizado mais recursos, e tendo mais recursos a gente pôde... é, não sei... ser beneficiado diretamente, mas, também, eu já ouvi muito dizer assim que independente da gestão de Fulano e, apesar de ter toda essa verba, mas não chegava da forma

deveria, tu tá entendendo? E, também, já ouvi muito falar que o representante Y, né? Cortou as verbas” (V5).

As circunstâncias que levam as crianças e adolescentes acolhidas não serem tratadas como Sujeitos de Direitos com Prioridade Absoluta, acontece em partes por questões culturais, estruturais e históricas, de uma sociedade que em um passado recente via as crianças e adolescentes provenientes de famílias pobres como o problema dos menores delinquentes, que só poderia ser resolvido com a retirada do convívio familiar e comunitário e colocação em instituições totais:

“Porque elas não são tratadas como sujeitos de direitos com prioridade absoluta? Aí é uma questão cultural... É uma questão histórica, sabe? Estrutural. É uma questão que perpassa, assim, a história do nosso país mesmo, assim, principalmente, as crianças que estão nessa situação, né? De acolhimento, vamos supor, elas na sua gênese, né? Elas eram tratadas como... primeiro a criança, historicamente, ela nem era tratada como gente, né verdade? Existe todo um processo, toda uma construção, né? Coletiva, até que a gente chegasse a construção do ECA, que foi quando ela passou a ser reconhecida, né? Como, realmente, uma pessoa em desenvolvimento, né? Que precisa de toda essa atenção, dessa prioridade absoluta, entendeu? Porque ela ainda tá em formação em todas as áreas da sua vida. Então assim, é algo muito recente, né? É algo muito recente e que realmente demanda tempo, pelo menos até agora, né? A gente percebe que existe muito preconceito em relação a criança e o adolescente” (V6).

Nos dias atuais, é notável a existência de avanços, a sociedade reconhece os direitos fundamentais da infância e juventude, mas ainda é persistente desconhecimento da situação das crianças e adolescentes provenientes de famílias em vulnerabilidade social. Muitas pessoas não sabem o que é uma instituição de acolhimento, não sabem os motivos que levam uma criança e um adolescentes a serem institucionalizados. Esse desconhecimento também é demonstrado no preconceito existente para com os acolhidos que muitas vezes são confundidos com menores infratores, como destacado na fala de uma das coordenadoras:

“Eu tenho medo, eu tenho medo deles saírem na rua e alguém sei lá, eles serem julgados ou incriminados por alguma coisa, porque eles não são, entende? Aí, que rola preconceito em todo canto, rola assim, que queira, que não queira, não rola. Entende? Sempre a gente encontra alguém que diga, ó, porque só o fato deu dizer a você, eu trabalho em um abrigo. criança e adolescente que sofreram violações de direito e eles fizeram o que pra tá lá? Pergunta logo, né? Eles têm algum comprometimento com a justiça? É? Isso é uma forma de preconceito, não é? (C1)

Esse desconhecimento da sociedade em relação aos serviços de acolhimento faz com que esse aspecto da sociedade seja “jogado para debaixo do tapete”. O Estado relega essas questões para um segundo plano e acaba por fazer o mínimo, quando faz. E a sociedade que deveria atuar no controle e fiscalização das ações do Estado garantindo a aplicação correta dos

recursos públicos e corrigindo as falhas da gestão pública, e na garantia que as crianças e adolescentes sejam tratados com prioridade absoluta nas instituições de acolhimento, não o faz, pois, nem mesmo conhece a realidade desses espaços:

“A sociedade não se interessa muito pelas instituições e, assim, como não tem essa pressão da sociedade, a fiscalização acaba não acontecendo. É por falta de conhecimento mesmo, né? Muitas pessoas não sabem nem que existe instituições de acolhimento, elas acham que existe orfanatos, né? E não que existe realmente instituições que acolhe crianças e adolescentes de forma temporária, que não existe só uma, que existe várias, que são custeadas pelo município, tem essa responsabilidade de custear alimentação vestimenta, profissionais, cuidadores. Não existe esse conhecimento, por parte da sociedade, então, se eles não têm conhecimento, eles não têm como, como cobrar ou exigir, né? [...] E a gente sente preconceito quando as pessoas, elas têm aquele primeiro contato, que elas escutam falar” (C2).

Isso desconsidera problemas futuros para as crianças e adolescentes acolhidas e para sociedade como um todo. Esses acolhidos saem com muitas fragilidades e a ausência de preparação da criança que se tornará um adolescente e que ao completar a maioridade será desligado das instituições de acolhimento traz consequências graves não só para o indivíduo, mas para toda a sociedade. Por ser proveniente de um contexto de vulnerabilidade social, um adolescente despreparado dificilmente conseguirá uma vaga no mercado de trabalho, sem renda esse adolescente provavelmente irá se envolver com as drogas e criminalidade. Na melhor das hipóteses, ainda que esse adolescente consiga um emprego, por ter um baixo nível de escolaridade, ele vai continuar em um ambiente de vulnerabilidade social, dependendo do Estado para obter os serviços básicos.

Nesse contexto, não podemos ser ingênuos de acreditar que a educação será a redenção para as crianças e adolescentes acolhidas. O que tem acontecido é que a educação tem sido um elemento que faz parte da sociedade e reproduz essa sociedade como ela está sendo determinada por seus condicionantes econômicos sociais e políticos. Dessa forma, a educação está centrada em ensinar os conhecimentos práticos, em habilidades e maneiras de fazer, visando a empregabilidade precária para os adolescentes acolhidos que ao saírem das instituições precisam de um trabalho. Contudo, o que essas crianças e adolescentes acolhidas precisam de uma educação transformadora que possa ser uma instância social na luta pela transformação da sociedade, na perspectiva de sua democratização efetiva e concreta, atingindo os aspectos não só políticos, mas também sociais e econômicos.

A partir das falas apresentadas nesse tópico, pudemos perceber que as instituições de acolhimento enfrentam diversas dificuldades na gestão dos recursos financeiros, dos recursos humanos e na intersetorialidade da rede. Uma parte dessas dificuldades se dar pelo não

cumprimento dos documentos legislativos que estabelecem como deve ser o funcionamento das instituições de acolhimento a nível nacional. Com isso, as instituições de acolhimento ficam à mercê as questões políticas e de uma gestão municipal comprometida para a prestação de um serviço coeso e planejado.

Em relação a educação nas instituições de acolhimento municipais da cidade de João Pessoa-PB, é percebido a existência de processos educativos não-formais, porém eles não acontecem porque existem uma intencionalidade educativa da gestão ou ainda porque existe uma valorização do papel de educador desempenhado pelos profissionais das instituições. Esses processos educativos não formais acontecem porque parte da sociedade que tem conhecimento sobre a realidade das crianças e adolescentes acolhidos se sensibilizou e resolveu de forma voluntária ofertar seus conhecimentos em prol dos acolhidos, como poderá ser observado no próximo tópico da análise dos resultados

### **4.3 Identificando os Processos Educacionais nas Instituições de Acolhimento**

A identificação dos processos educacionais nas Instituições de Acolhimento, permitiram entender o que é educação nas instituições de acolhimento, quais os tipos de educação encontrados nesses espaços e se essas formas de educação são efetivas para as crianças e adolescentes acolhidas. Para entender sobre os processos educacionais existentes nas instituições de acolhimento, iniciamos conversando com as coordenadoras (C1, C2, C3 e C4) das quatro instituições de acolhimento municipais que fizeram parte do recorte dessa pesquisa. Dando sequência conversamos com outros profissionais que atuam nas instituições de acolhimento – Assistente Social (A1) e Educadores (E1 e E2) – visto que todos os profissionais das instituições de acolhimento desempenham um papel educativo na vida das crianças e adolescentes acolhidas.

Durante essas conversas, por diversas vezes, foi comentado pelos profissionais que trabalham nas instituições de acolhimento sobre o auxílio e a influência educacional que é dada pelos projetos sociais e por organizações não governamentais (ONG's). Dessa forma, as informações apresentadas nesse segundo tópico da análise dos resultados foram provenientes das falas tanto das coordenadoras, educadores e assistente social, como também dos voluntários dos projetos sociais/ONG's.

A educação é um direito fundamental das crianças e adolescentes, previsto na Constituição Federal (1988), devendo ser assegurado pela família, pela sociedade e pelo Estado. Quando ocorre a violação dos direitos das crianças e adolescentes por suas famílias, os deveres inerentes aos pais de sustento, guarda e educação dos seus filhos é temporariamente transferido para as instituições de acolhimento. Com isso, o Estado assume ou pelo menos deveria assumir a total responsabilidade pela educação das crianças e adolescentes enquanto elas estiverem acolhidas, preparando-as com os conhecimentos necessários para viver em sociedade.

No entanto, percebeu-se na fala dos voluntários de maneira enfática que, a educação nas suas diversas formas vem sendo negligenciada nas instituições de acolhimento municipais de João Pessoa – PB:

“O Estado que deveria proteger é um Estado que ameaça, então a gente vê como as crianças e os adolescentes estão sendo ameaçados mesmo. Eles já vêm de uma situação vulnerável, quer dizer, botou dentro de um de um teto, deu uma comida mínima, pronto, já cumprido. O processo formativo, educativo não tem” (V5).

“Sempre houve negligências, sempre foi visto negligências em relação a educação. Em relação, a própria gestão ofertar um momento de reforço sabe? De acompanhar a criança, principalmente as crianças que estão lá acolhidas, porque tem essa deficiência pós escola, nunca houve [...] é uma deficiência gritante isso daí, eles sempre estão estudando, até porque eles... assim que a criança é acolhida, precisa né? Que seja vinculada essa questão dela permanecer estudando na escola que ela estava ou se não tiver como matricular em uma outra, mas a realização de atividades pós escola, não tem não, esse reforço nunca vi não” (V6).

“Então, assim, lá as crianças não sabiam ler, não sabia escrever, e não tinha, assim atividades educacionais, pouquíssimas vezes eu percebi a questão de ter um acompanhamento educacional além da escola, né? Aqui no projeto teve momentos que voluntários se prontificaram a dar esse reforço, né? Em português, matemática, mas, assim, as crianças têm uma deficiência muito grande intelectual e tem algumas que tem a problemática da saúde mental, que limita mais ainda” (V3).

A negligência nos processos educacionais é percebida pelos voluntários dos projetos sociais e organizações não governamentais conforme apresentado nas narrativas acima, contudo essa ausência também é identificada pelos próprios profissionais das instituições de acolhimento:

“Eu sou pedagoga de formação, mas eu tenho milhões de atribuição, infelizmente eu só posso dar uma ajudinha assim quando estou um pouco desocupada, mas eu não tenho disponibilidade de tempo para dizer que eu vou fazer um trabalho de continuação escolar com as crianças e adolescentes que eu não tenho, infelizmente” (C1).

“Essa questão da educação, do ensino, do acompanhamento, não tem como fazer isso de forma particular para cada um. Isso é impossível de ser feito. Então, acaba ou se fazendo com todos, e aí, cada um vai tirando sua dúvida, ou então, não se faz” (A1).

“Se a gente for se dedicar a ensinar, como é que vão ficar os outros? Porque assim, aqui também tem criança pequenininha, tem criança especial, que não anda e que não fala. Então, não tem condições, é muita coisa, né?” (E1).

Ambos, tanto voluntários quanto profissionais, atribuem essa falha com as questões educacionais à sobrecarga de atribuições que os profissionais possuem no cargo o qual desempenham nas instituições de acolhimento. Isso pode ser percebido na fala de um dos voluntários que ressalta: “Por isso que muitas vezes o coordenador não pode nem dar atenção a essas questões de escolarização porque ele fica tentando garantir o mínimo”. E na fala de outro voluntário que complementa: “os profissionais das instituições de acolhimento estão ali mais pra trabalhar os tramites burocráticos, que são muitos, do que trabalhar o lado mais educacional” (V2).

Diante do exposto nas falas dos profissionais e dos voluntários, é possível afirmar que as questões educacionais realizadas pelas instituições de acolhimento municipais da cidade de João Pessoa-PB, se restringem minimamente em garantir que as crianças e adolescentes estejam regularmente matriculados e frequentando uma instituição de ensino básico: “A casa de acolhimento possibilita que eles estejam na escola coisa que muitos deles antes da casa acolhimento estavam fora da escola. Então isso eu acho que é um elemento bom né? [...] Mas um suporte pedagógico nesse processo de ensinar não existe” (V5). Em outras palavras, as instituições estão preocupadas em garantir os processos educacionais formais, aqueles que compõe um “sistema educacional altamente institucionalizado, cronologicamente graduado e hierarquicamente estruturado que vai dos primeiros anos da escola primária até os últimos anos da universidade” (COOMBS E AHMED,1974).

No entanto, ainda podemos assegurar que essa preocupação é mínima, uma vez que não vem sendo realizado um acompanhamento pedagógico com as crianças e adolescentes por parte dos profissionais das instituições de acolhimento, que ficam esperando que todas as questões educacionais dos acolhidos se resolvam na escola: “eles vão para escola e volta e não estuda, nem um estudava quando chegava no acolhimento. Então, assim, era mesmo só matriculados, frequentando, né? E voltava para acolhimento e não tinha essa coisa de estudar e fazer as atividades” (E2).

Somado a negligência com os processos educacionais encontradas nas instituições de acolhimento, temos uma outra questão que envolve os problemas de escolarização identificados em quase todas as crianças e adolescentes institucionalizadas, como pode ser observado nas diversas passagens:

“As crianças e as adolescentes têm muitas dificuldades na questão escolar, porque tem deles que não sabem nem ler, nem fazer o nome, né? Inclusive temos uma adolescente de doze anos que não sabe ler e aprendeu a escrever o nome dela aqui com os voluntários” (E1).

“O outro elemento é a questão assim que é do próprio fato deles terem dificuldades em relação à escolarização então é uma dificuldade grande por exemplo de ler e interpretar um texto de conhecer as letras né? De se apropriar da leitura e da escrita a questão do analfabetismo do analfabetismo funcional né? Então isso é uma das dificuldades e que faz parte do projeto, tentar trazer ações que mediem essa superação, né?” (V5).

“Todos os adolescentes que eu acompanhei nas instituições de acolhimento, possuíam problemas escolares, seja dificuldade em matemática, inglês e português. As vezes a questão da disfunção idade-série, tem caso de adolescentes com quinze anos que ainda está no quinto ano e que não sabe escrever razoavelmente, né? A problemática de escrita e da matemática limita a aquisição dos outros conhecimentos porque é a base” (V1)

“Vou falar um pouco das dificuldades dos acolhidos, tem a questão intelectual das crianças, a questão da educação, o nível de escolaridade deles é, assim, é uma coisa que não é compatível com a idade, isso é uma característica que eu percebi desde o início. Existe, né? Essa discrepância, então, assim, as crianças, elas apresentam sim problemas, em relação a escolarização e isso atrapalha muito” (V6).

Tais relatos nos apresentam uma questão preocupante, principalmente para os adolescentes acolhidos, que não conseguem aproveitar as poucas oportunidades que surgem de concorrer a uma vaga de emprego ou mesmo de participar de cursos profissionalizantes, por conta da distorção idade-série. Isso demonstra o quanto essas crianças e adolescentes acolhidos precisam que os processos educacionais não sejam tão limitados como vem acontecendo atualmente nas instituições de acolhimento municipais da cidade de João Pessoa:

“Outro perfil que você falou dos meninos quando chegam, é a distorção de série. A gente sofre com isso, né? Que é eu recebo links de cursos, mas nunca se encaixa. Não só eles, não. Todos que passam aqui. Sim. Foram poucos que chegaram ao ensino médio [...] essa menina mesmo vai fazer dezessete anos e ainda está no quinto ano, é a quarta série, né?” (C3).

“Os adolescentes eles não estão prontos para ingressar no mercado de trabalho, primeiro porque tem adolescente de dezesseis anos que nem sequer é alfabetizado, então daí você já tira, hoje em dia é muito mais difícil a gente vive uma sociedade grafocêntrica, ou seja, focada na leitura e na escrita e mais do que isso focada na tecnologia. Então se ele não tem um domínio mínimo da língua portuguesa né? Da alfabetização como é que eles iam conseguir um emprego [...] também tem as questões emocionais, eles não sabem a dimensão do que é ter um trabalho sabe? Eu acho que eles não iam saber levar com seriedade” (V2).

“Os adolescentes em sua maioria não têm condições de encontrar um trabalho. Primeiro o trabalho vai exigir uma escolarização mínima, em sua maioria os adolescentes estão com distorção idade-ano. Inclusive tem situações de analfabetismo. Então aí já é um ponto que não contribui para que ele ao sair da casa ele seja direcionado a um trabalho. Até porque até o projeto o que é possível por exemplo o jovem aprendiz, ele tem alguns pré-requisitos eu não me engano eu não sei se mudou, mas o adolescente tinha que estar no nono ano e com determinada idade, quatorze a dezesseis anos, aí você não consegue esses dois critérios ele se demonstrem na faixa etária junto com a escolarização e junto a isso tem a fragilidade dele relação com as

“... pessoas, eles tem um percurso emocionalmente fragilizado que ele não pode não ter condições infelizmente de essa é a palavra que eu vou usar porque a gente está no sistema capitalista de competir uma pessoa que já vem de uma estrutura que ajuda a se expressar melhor, a falar, que não teve problemas emocionais, que o travesse, que o deixar, né, vulnerável. Enfim, então existem vários elementos que quando eles chegam aos dezoito anos, para eles se firmarem profissionalmente é muito difícil. Então a gente vê que hoje o que saem um ou dois é que a gente consegue ouvir falar que está continuando o seu processo formativo” (V5).

A distorção de idade-série é entendida por uma das voluntárias como um problema social que passa de pais para filhos, onde as famílias em situação de extrema vulnerabilidade social, possuem tantos direitos fundamentais negados que deixam a educação em último plano:

“A distorção de idade-série é uma questão social mesmo porque o que acontece você vem de uma família com uma história de vida bem desestruturada, que tem um disfunção idade-série pior que a sua, com muitos analfabetos [...] Aí existe toda essa dificuldade de estudar, o que é estudar quando se está abandonado na rua, né? Aí vem outra questão é melhor você está comigo trabalhando na feira do que está estudando, né? A gente tem que juntar dinheiro, tem que comer, né? O que é comer e estudar, né? O estudo vem depois de várias outras necessidades básicas que são prioritárias” (V1).

Essas questões deixam mais evidente a necessidade de as instituições de acolhimento serem um espaço que é perpassado pela educação em todas as suas formas. De acordo com Elage et al. (2018) as instituições de acolhimento precisam de processos educacionais que auxiliem os acolhidos a lidarem com sua história de vida, contribuindo para que eles adquiram consciência de si, fortaleçam sua identidade e construam seu lugar social. Os processos educacionais devem ainda favorecerem o desenvolvimento da autoestima, autoconfiança, a autonomia e a emancipação das crianças e adolescentes acolhidas.

Nesse processo, é importante ressaltar que a escola deixou de ser considerada a única responsável pela preparação do indivíduo para a vida. A educação “ultrapassa os limites do ensino escolar formal e engloba as experiências de vida, e os processos de aprendizagem não-formais, que desenvolvem a autonomia da criança” (GADOTTI, 2005, p.2). A educação não-formal é vista como “toda atividade organizada, sistemática, educativa, realizada fora do marco do sistema oficial, para facilitar determinados tipos de aprendizagem a subgrupos específicos da população, tanto adultos como infantis” (COOMBS E AHMED, 1974).

Sendo assim, surgem as ONG's e projetos sociais que assumem os processos educacionais não formais, em alternativa a negligência educacional encontrada nas instituições de acolhimento: “o trabalho realizado busca essa formação mesmo para a vida né? Para além da questão de escolarização, mostrando os diversos caminhos que a educação pode

proporcionar. E busca integrar essas crianças e adolescentes a sociedade, porque é um público excluído né?! Que não tem muita visibilidade né?” (V3).

A importância dos processos educativos realizados pelas ONG's e projetos sociais é reconhecido pelas instituições de acolhimento, conforme relatada por uma das coordenadoras:

“Em tempos normais a gente tem o apoio das ONG's e projetos sociais que tem dado um suporte muito bom para gente. É pena que é só uma vez na semana. Né? É uma pena. Porque se a gente pudesse ter mais dias seria maravilhoso, porque as crianças da casa e os adolescentes se identificam muito com esse trabalho, entende? As ONG's e projetos sociais nos ajudam demais em todos os sentidos” (C1).

Para os voluntários, as instituições de acolhimento são receptivas as atividades desenvolvidas pelas ONG's e os projetos sociais, porque elas acabam por ajudar na prestação do serviço ao desempenharem atribuições que são de responsabilidade das instituições de acolhimento: “Em regra eles adoram o trabalho que a gente faz na verdade, por quê? É um trabalho que, vamos supor, o Estado deveria [risos] muitas coisas que a gente faz é papel do Estado. Então o Estado acaba, tipo, não fazendo, negligenciando, faz da forma dele e aí a gente, muitas vezes, entra, né? [...] É um projeto maravilhoso, porque ele vai... ele tá fazendo um papel que a própria instituição ela tem que fazer, né?” (V6).

“No geral, eu acho as instituições de acolhimento gostam da nossa atuação, porque querendo ou não a gente está me suprimindo a necessidade deles, que eles têm que dar conta e não estão dando. Então a gente ajuda o trabalho deles, né? Mas se fosse para escolher, você quer ou não quer, eu acho que eles não iam querer porque a gente também vê muita coisa errada, eles estão mais expostos” (V2)

Percebe-se, nas falas dos voluntários, que apesar de gostarem das atividades realizadas pelas ONG's e projetos sociais, existe uma preocupação por parte dos profissionais das instituições de acolhimento em relação ao que vai ser observado pelos voluntários que acabam desempenhando o papel de fiscais da sociedade:

“Eles gostam sim, só que é uma questão de tipo, eles nunca estão só, né? Eles gostam que cheguem alguém lá para ter uma proposta pedagógica e social, mas existe essa preocupação, né? Do que vamos falar, do que vamos dizer [...] quando você vai na casa de alguém, geralmente avisa e a pessoa dá aquela repaginada, para receber. Se não vai ninguém, deixa rolar né? Então é isso que acontece nas instituições de acolhimento, se ninguém vai lá, eu acho que não teria nem o mínimo, né? Então isso foi um fator crucial para manter as ações durante a pandemia” (V1).

“Porque tem certas coisas que só entre nós mesmos que a gente vê mas a gente fica calado justamente para o projeto não ser impedido de está atuando, né? Pra poder nos dizer que a gente tá infiltrado e vai tá desvelando muitas sujeiras, muitas questões que

são problemáticas dentro da própria casa e a gente ser impedido de atuar. Então, eu vejo que há de fato uma omissão, né? Eles são omissos em relação as várias questões” (V5).

Por conta dessa preocupação, quando os voluntários identificam as negligências, buscam não confrontar os profissionais das instituições de acolhimento para que isso não impeça a sua atuação: “a gente também não pode intervir diretamente em tudo, porque senão o nosso trabalho pode cair por terra e a gente não pode ajudar nem o mínimo que seja” (V1).

Os voluntários quando questionados sobre qual o papel desempenhado por essas ONG’s e projetos sociais nas instituições de acolhimento e na vida dos acolhidos, as respostas foram as mais diversas. Alguns destacam que atuam diretamente com as pessoas vulneráveis, auxiliando no processo de aprendizagem, por meio do acompanhamento pedagógico das atividades escolares, o que acaba por contribuir para a formação de sujeitos que nem encontram sentido na educação:

“A gente fazia o que a gente chamava de acompanhamento pedagógico personalizado que é uma mediação pedagógica partindo das necessidades e dificuldades da aprendizagem dos adolescentes que a gente ficava responsável [...] o acompanhamento pedagógico personalizado é mais do que um reforço escolar, porque a gente sonda aquelas necessidades de aprendizado que a criança e o adolescente está tendo e trabalha além do que a escola passa, a gente leva atividades além, com o objetivo de complementar entendeu?” (V2)

Além do acompanhamento pedagógico, as ONG’s e projetos sociais desenvolvem oficinas de educação e saúde que são voltadas principalmente para os adolescentes acolhidos, cujas temáticas a serem trabalhadas surgiam da identificação das necessidades cotidianas das instituições de acolhimento. “realizávamos oficinas trabalhando com temas específicos que julgávamos serem importantes, como autonomia, relações interpessoais, educação socioemocional” (V2)

Eu comecei minha atuação voluntária trabalhando em quatro casas de acolhimento, realizando oficinas de leitura e escrita. E aí depois eu comecei a desenvolver a oficinas de educação e saúde [...] veio a pandemia, mas a gente continuou com o acompanhamento pedagógico e com as oficinas, só que na pandemia a gente mudou tudo né? A gente começou a fazer as cartilhas com várias informações com atividades pedagógicas sobre temas diversos, como: saúde mental, pandemia, ansiedade, alimentação” (V1).

“As nossas oficinas eram cinco: higiene corporal e ambiental, alimentação saudável, anticoncepção, direito a saúde e educação sexual, né? Com essas temáticas a gente falava um pouco do órgão sexual, do ciclo menstrual, escovação dos dentes, cuidados com a higiene de si mesmo, organização do guarda-roupa, troca de roupa de cama e tudo foi falado nesse sentido [...] identificamos uma deficiência em relação à higiene, em relação a você perceber que eles não têm um determinado conhecimento do direito a saúde e na questão de educação sexual mesmo, né? De você dialogar sobre

sexualidade, sobre métodos contraceptivos, né? Então buscamos levar esses conhecimentos para que eles desenvolvam uma autonomia de saúde também, né?” (V3).

“Eles trabalham oficinas voltadas mesmo para a educação doméstica, são temas do dia a dia deles mesmo, né, convivência diária, entre eles. Eles já trabalharam com higiene bucal, entendeu? Histórias de empatia, de amizade, de como lidar com o outro. Todas essas questões. Então, ajuda muito, com certeza, no processo educativo das crianças, né? Todas essas atividades que são trabalhadas com ele, né? tudo isso vai se somando ao processo educativo dele” (C3).

Outra forma de atuação das ONG's e projetos sociais é com o desenvolvimento de projetos de vida. A escolha dessa forma de atuação surgiu depois que os voluntários perceberam que as crianças e adolescentes não tinham referência e sonhos para o futuro, como pode ser percebido na fala de algumas das voluntárias:

“O papel do projeto é principalmente o apoio e ser referência de vida para eles [...] porque aquela casa, aquele pai, aquela mãe, mesmo tenham violados seus direitos, é a referência que eles têm. Então, quando eles são retirados daquele local e são colocados na instituição de acolhimento, onde eles não conhecem ninguém, a cama não é deles, a toalha não é deles, nada é deles. Então perdem referência e o nosso papel é fazer com que os acolhidos tenham com quem contar e alguém para se espelhar” (V4).

“Eu comecei a perceber, né? Que eles não tinham referência, aí eu fiz uma atividade, a gente criou lá no grupo todo, né? E eu pensei em fazer assim, não, vamos ver sobre essa questão, vamos tipo assim, despertar neles essa e tipo falando que ele sonha em alguma coisa, nem que seja, não sei, mas que eles coloquem isso na cabeça, né? E aí a gente começou a falar sobre profissão, eles não têm perspectiva nenhuma. ‘O que é que você quer ser? Num sei, num sei, num sei... Sim, mas qualquer coisa, policial, cozinheiro, manicure, pedicure, médico, juiz.’ Não, não tinha, eles nem pensavam nisso. Era uma coisa tão distante. E aí a gente tentava meio que trabalhar nisso e colocar, jogar semente de sonhos, incentivando, né? Que eles podem sonhar, que eles conseguem, através de estudos, esforço, é difícil, mas consegue. Então, assim, eu via muito isso, assim, que as crianças que, principalmente essas que pegou essa transição dessas legislações, né? Que eles podiam passar muito tempo acolhidos” (V6).

Uma das voluntárias traz o exemplo de como ocorre o desenvolvimento do projeto de vida: “nós realizamos o projeto de vida com os adolescentes, uma das atividades consistia em levá-los para a universidade pra que eles pudessem ter contato com o espaço, ter contato com os diferentes cursos, com as partes de assistencialismo, como é RU, a residência, como bolsas, para que eles pudessem desenvolver o interesse em participar do meio acadêmico, entendeu?” (V3).

As ONG's e projetos sociais durante a atuação nas instituições de acolhimento, perceberam a ausência de um trabalho em prol da autonomia dos adolescentes acolhidos:

“Uma questão que poderia avançar nas instituições de acolhimento é atentar mais para esses adolescentes acima de doze anos dá uma reforçada nessa parte do mercado de

trabalho, do desenvolvimento da autonomia. Já aconteceu de um adolescente completar dezoito anos e ir dormir na calçada da instituição de acolhimento, porque não tinha uma casa e nem um emprego. Então talvez se tivesse feito o trabalho preventivo, né? De ficar mais em cima dele, para ele se profissionalizar, conseguir um trabalho para ele, teria evitado essa situação [...] as casas poderiam também dar uma reforçada nessas atividades domésticas que ajuda muito na independência deles” (V4).

“A questão da autonomia, eu acho que é algo bem distante. Os profissionais das instituições de acolhimento não realizam um trabalho direcionado para trabalhar a autonomia dos adolescentes, sabe? A gestão não procurava cursos, não deixava eles pegarem um ônibus, não incentivava os adolescentes resolver seus próprios problemas, quando acontecia um problema era mais fácil castigar do que levar o acolhido a refletir do porquê o problema aconteceu e como aquele problema poderia ser resolvido” (V2).

“Os adolescentes eles eram bem dependentes da instituição para tudo, eles nem sequer levavam os adolescentes a se mobilizarem para tentarem construir a autonomia. Até porque a autonomia também ela é construída por parte da educação, né? E lá a educação é bem negligenciada” (V3).

“Eu lembro de um menino estava louco por um trabalho e a instituição de acolhimento não movia um dedo para tentar conseguir um trabalho para ele, nem como menor aprendiz, entendeu? Ele acabou por evadir da instituição de acolhimento, exatamente porque ele já estava chegando perto dos dezoito anos e imagina como estava a cabeça desse menino, eu não tenho nada na vida, eu vou morar onde, eu não tenho dinheiro para meu sustento, eu não tenho o que fazer. Infelizmente não encontrou na casa de acolhimento o que devia encontrar, não um apoio assistencialista, mais um apoio para vida, para a autonomia e daí o sistema mais uma vez falhou na vida desse adolescente” (V1).

“Os adolescentes completam dezoitos anos e saem das instituições de acolhimento. E aí, vão para onde? Vão para as ruas, se envolve com drogas, se envolve com o tráfico, se envolve com assalto, vai se envolvendo. Se você está com fome o que é mais urgente? Ter uma vida digna e não assaltar ou assaltar para comer? Eu acho que vale tudo quando se está ferindo a integridade, o direito humano essencial de comer e o direito à vida. Então assim, eu acho que a gente vem, mas nesse sentido de mostrar para eles que a vida do crime não é o único caminho que eles têm para seguir. Que na educação eles podem encontrar um acolhimento, que não vai ser a salvadora da pátria, mas que vai ajudar muito a enfrentar os desafios da vida que não serão poucos quando sair da casa de acolhimento, entendeu?” (V5).

A partir dessa ausência de processos educacionais que favoreçam o desenvolvimento da autonomia dos adolescentes acolhidos, as ONG's e projetos sociais assumiram para si essa responsabilidade e começaram a desenvolver essas atividades nas instituições de acolhimento, como descritas nas falas de uma das entrevistadas:

“A palavra-chave que define a contribuição é a educação para autonomia porque eles com a gente eles pegam ônibus, com a gente eles entregam currículo, vamos dando todo aparato porque ele tem que sair aos anos dezoito né? Tem que sair e às vezes nem tem um aparato para isso, porque a instituição de acolhimento não deve ter um caráter apenas assistencialista, tem que ter um caráter educativo para transformar e preparar ele pra vida depois da parte de acolhimento” (V3).

“O trabalho realizado pelo projeto veio como uma necessidade percebida, né? Quando adolescentes que ficavam retidos né? Nas casas de acolhimento, chegavam aos dezoito anos e não tinham orientação para o trabalho, orientação para lidar com a sua vida cotidiana, né? [...] E o projeto veio para complementar porque até então, as pessoas não tinham, vamos dizer essa preparação pedagógica, mas tinham uma disposição voluntária de fazer isso de forma diferente. Então, havia os cursos de

formação para os meninos, só que havia uma dificuldade de chegar ao conteúdo ao nível de escolaridade que os meninos estavam, né? Havia uma boa intenção, mas enquanto pedagoga eu percebia que não chegava junto ao processo formativo adolescentes porque o nível de escolarização deles estava aquém daquele nível de conhecimento né?” (V5).

“Antes do projeto, eles não queriam ir pra escola, depois dos projetos começaram a sentir um pouco mais de estímulo pra escola e não tinham que perspectiva de futuro, depois do projeto eles começaram a pensar no futuro, a querer entregar currículo, eles mesmos construíram o currículo junto com a gente em busca de empregos, se mobilizaram entendeu?” (V2).

Por fim, outra forma de atuação as ONG's e projetos sociais que favorecem as questões educacionais das crianças e adolescentes acolhidas é a formação dos professores das escolas que os adolescentes faziam parte. Esse trabalho era realizado porque muitos professores das escolas sequer conheciam o que era uma casa de acolhimento, não sabiam a dimensão e nem a realidade desses espaços. Então quando o aluno não tinha um bom comportamento na escola, os professores não consideravam os aspectos que estavam por trás, que influenciam muito no processo de aprendizagem: "a gente trazia não apenas o aspecto dos estudantes da casa de acolhimento para ajudar na relação entre professor e aluno, como também de professores de áreas específicas, como: matemática, português, ciências” (V2).

A partir das falas apresentadas nesse tópico, pudemos perceber que a educação é mais um dos direitos negligenciados pelas instituições de acolhimento, que acabam por resumir o seu papel educacional em um processo burocrático de matricular as crianças e adolescentes na escola e garantir que eles frequentem diariamente as aulas, deixando sob a escola a responsabilidade pela educação formal dos acolhidos. Os profissionais das instituições reconhecem o papel educativo que desempenham na vida dos acolhidos, porém relatam que a sobrecarga de trabalho impede que eles desempenhem suas funções educativas.

No entanto, essa realidade é preocupante quando somada a situação de distorção idade-série dos acolhidos, porque impede que as crianças e adolescentes consigam aproveitar as vagas de emprego e cursos que são oportunizados, devido a sua bagagem de dificuldades educacionais. Diante dessas circunstâncias, surgem as ONG's e projetos sociais que por meio da educação não-formal assumem os processos educacionais das instituições de acolhimento e atuam com o acompanhamento pedagógico das atividades escolares, oficinas com temas relevantes de saúde e educação, atividades visando desenvolver a autonomia, criação de projetos de vida, dentre outros processos educacionais.

Com isso, podemos afirmar que são realizados processos educacionais visando o desenvolvimento integral das crianças e adolescentes. Contudo, eles não são realizados pelas instituições de acolhimento que acabam por contar com a ajuda das ONG's e projetos sociais para garantir que as crianças e adolescentes tenham acesso ao direito a educação.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O objetivo desta pesquisa foi o de compreender o processo de gestão e educação nas instituições de acolhimento públicas para crianças e adolescentes que estão localizadas no município de João Pessoa. Para alcançá-lo alguns objetivos específicos foram traçados.

Em relação ao primeiro objetivo específico que foi caracterizar as instituições de acolhimento, buscou-se destacar as particularidades das quatro instituições de acolhimento municipais da cidade de João Pessoa-PB, quanto a prestação do serviço e o perfil do público atendido. Esse “retrato” dos serviços chamou atenção para o fato de a colocação das crianças e adolescentes em instituições de acolhimento está sendo uma regra e não última opção, com uma permanência que ultrapassa os 18 meses previstos pela legislação. Com isso, percebemos que apesar dos avanços na cidade de João Pessoa-PB ainda existe o descumprimento dos princípios da excepcionalidade e provisoriedade da medida protetiva. E ainda somado a isso, identificamos uma ausência de investimentos do Estado em políticas públicas voltadas a família que permitam que elas consigam exercer o seu papel de proteção, acabando por dificultar o processo de reintegração familiar.

Como já sabemos a ausência da reintegração familiar ou da adoção resulta em crianças e adolescente passando vários anos nas instituições de acolhimento, envelhecendo nestes locais e saindo apenas com o desligamento ao completar a maioridade. Diante disso, fica mais evidente que a prestação do serviço nas instituições de acolhimento não pode ser realizada de qualquer forma, visto que o ambiente de acolhimento e os profissionais que ali trabalham serão muitas vezes a única referência familiar de crianças e adolescentes. As instituições de acolhimento devem fornecer os cuidados básicos, mas além disso devem ter como objetivo auxiliar os acolhidos a construir seu lugar social. Para atingir esses objetivos que vão além do mero acolhimento, as instituições precisam se revestir de uma proposta educativa.

O segundo objetivo específico, se propôs a analisar os processos de gestão nas instituições de acolhimento. Por meio, deles pudemos entender como as diversas dificuldades

enfrentadas pelas instituições de acolhimento na gestão dos recursos financeiros, dos recursos humanos e na intersectorialidade da rede impedem dentre outras coisas que os profissionais desempenhem o papel educativo, já que eles estão dedicando seus esforços para garantir que o mínimo seja oferecido.

Por fim, o último objetivo específico teve como proposta identificar os processos educacionais nas instituições de acolhimento, buscou-se entender como se desenvolvia a proposta educativa nesses serviços. O que pudemos perceber nas conversas é a realização de diversos processos educativos não formais, como por exemplo: capacitação profissional para o primeiro emprego, orientação vocacional e a qualificação técnica, complementação da aprendizagem escolar, educação ambiental, sanitária, sexual e cívica, desenvolvimento pessoal e em relações humanas. Entretanto é importante destacar que a existência dos processos educacionais não-formais não é proveniente de uma intencionalidade educativa das instituições de acolhimento e nem de uma valorização os profissionais que desempenham esse papel educativo.

Essa realidade nos mostra uma fragilidade, visto que a educação é um direito fundamental das crianças e adolescentes, previsto na Constituição Federal (1988), devendo ser assegurado pela família, pela sociedade e pelo Estado. Na transferência dos deveres inerentes aos pais de sustento, guarda e educação dos seus filhos para as instituições de acolhimento, o Estado deveria assumir a total responsabilidade pela educação das crianças e adolescentes enquanto elas estiverem acolhidas, preparando-as com os conhecimentos necessários para viver em sociedade, o que não vem sendo percebido nas instituições de acolhimento municipais da cidade de João Pessoa.

Nesse sentido, retomando o problema que norteou esta pesquisa: “Como acontece a gestão e educação nas instituições de acolhimento públicas para crianças e adolescentes no município de João Pessoa” entende-se, a partir dos achados das narrativas que os processos de gestão influenciam para uma não formação dos espaços de educação não-formal. Os serviços de acolhimento não desempenham sua função educativa e nem dão condições para que essa proposta educativa seja desempenhada pelos projetos sociais e organizações não-governamentais.

Além dos vários problemas de gestão encontrados nas instituições de acolhimento, ainda foi identificada a inexistência do pilar mais importante para estas instituições que é a educação. Se uma gestão eficiente e eficaz não é atendida, fica difícil garantir o papel educativo. É complicado falar em educação, quando vários direitos básicos das crianças e adolescentes estão

sendo negligenciados, quando não ocorre o funcionamento adequado das instituições de acolhimento, conforme previsto nas legislações e normativas brasileiras que regem esses locais.

Dessa forma, em relação ao objetivo principal desta pesquisa, compreender o processos de gestão e educação nas instituições de acolhimento públicas para crianças e adolescentes que estão localizadas no município de João Pessoa, considera-se aqui como atendido satisfatoriamente diante da resposta ao problema de pesquisa.

De modo geral, acredita-se que esta pesquisa contribui para promover avanços nos estudos sobre a gestão de instituições de acolhimento; para trazer uma nova caracterização das instituições de acolhimento; para identificar os processos de gestão objetivando mitigar os problemas existentes; para ajudar os profissionais das instituições no entendimento do papel educativo que desempenham.

Contudo, aponta-se como limitação da pesquisa, o fato da impossibilidade de continuar as visitas nas instituições de acolhimento que participaram do estudo, devido à pandemia (COVID-19), bem como, por alguns educadores não se sentirem à vontade em ser entrevistados, nem todos os profissionais das instituições de acolhimento contactados quiserem participar da pesquisa. Outra limitação que pode ser levantada, seria o fato de as entrevistas terem sido realizadas apenas os profissionais das instituições de acolhimento e voluntários dos projetos sociais e organizações não governamentais, no sentido de não se ter uma visão de outros atores envolvidos nessa comunidade

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista Brasileira de Administração Pública*, v. 1, p. 77-87, 2007.
- ABRUCIO, F. L.; PEDROTI, Paula Maciel; PÓ, Marcos Vinicius. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, Maria Rita; Regina Pacheco. (Org.). *Burocracia e Política no Brasil : desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009
- ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia. (Org.). *Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. 1ed. RIO DE JANEIRO: FGV, 2010, v. 1, p. 27-71.
- ACIOLI, R. M. L. et al. Avaliação dos serviços de acolhimento institucional de crianças e adolescentes no Recife. *Ciência & saúde coletiva*, v. 23, p. 529-542, 2018.
- AFFELDT, F. et al. The potential of the non-formal educational sector for supporting chemistry learning and sustainability education for all students—a joint perspective from two cases in Finland and Germany. *Chemistry Education Research and Practice*, v. 18, n. 1, p. 13-25, 2017.
- ALENCAR, M. M. T. Transformações econômicas e sociais no Brasil dos anos 1990 e seu impacto no âmbito da família. In: SALES, Mione Apolinário; MATOS, Murilo Castro de; LEAL, Maria Cristina. (Org.). *Política social, família e juventude: uma questão de direitos*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010. p. 61-78.
- ANDION, Carolina. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. *Cadernos EBAPE.BR (FGV)*, v. 10, p. 01-19, 2012
- ANDREWS, Christina W.; BARIANI, Edison (Org.). *Administração pública no Brasil*. São Paulo: Ed. Unifesp, 2010
- ANDRIOLI, Aline; LÖHR, Suzane Schmidlin. Instituições de acolhimento e seu potencial educativo. *Revista Educação em Questão*, v. 49, n. 35, p. 203-227, 2014.
- ANHUCCI, Loren Pelik Kempe; SUGUIHIRO, Vera Lucia Tieko. A educação não formal e o atendimento à criança e ao adolescente. *Serviço Social em Revista*, v. 15, n. 1, p. 35-64, 2012.
- ARANTES, E. M. M. Rostos de crianças no Brasil. In: RIZZINI, I.; PILOTTI, F.; *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2011.
- ARIÈS, P. *História Social da criança e da família*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1981.

ASSIS, S.G.; FONSECA, T. M. A.; FERRO, V. S. (org.) Proteção social no SUAS a indivíduos e famílias em situação de violência e outras violações de direitos: fortalecimento da rede socioassistencial. Brasília: Fundação Oswaldo Cruz; Ministério do Desenvolvimento Social, 2018.

ASSIS, Simone Gonçalves de; FARIAS, Luís Otávio Pires. Levantamento nacional das crianças e adolescentes em serviço de acolhimento. São Paulo: Hucitec, 2013.

AVANCI, J. Q.; FERRO, V. S.; JACOBINA, O. M. P. (org.). A criança e sua família no contexto dos serviços socioassistenciais. Brasília: Fundação Oswaldo Cruz; Ministério do Desenvolvimento Social, 2018.

AZEVEDO, Andreia Matias. Educação como redenção, reprodução e transformação. Revista Educação, Cultura e Sociedade. v.4, n.2, 2014.

BAPTISTA, M. V.(org.) Abrigo : comunidade de acolhida e socioeducação. São Paulo : Instituto Camargo Corrêa, 2006.

BARROS, Ricardo; CAMARGO, J. M. & MENDONÇA, Rosane. O impacto do crescimento econômico e de reduções do grau de desigualdade sobre a pobreza. Rio de Janeiro, Ipea, 1997.

BATLLE, Ioannis C.. Non-formal education, personhood and the corrosive power of neoliberalism. Cambridge Journal of Education, v. 49, n. 4, p. 417-434, 2019.

BERNARDI, D. C. F. (org.) Cada caso é um caso : estudos de caso, projetos de atendimento. São Paulo : Associação Fazendo História : NECA – Associação dos Pesquisadores de Núcleos de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente, 2010.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988

\_\_\_\_\_. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Lei n.9.394, de 20 dez. 1996. Brasília, 31 p.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.509, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a adoção e altera a Lei nº 8.069 (Estatuto da Criança e do Adolescente) Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13509.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13509.htm). Acesso: 09/05/2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 1990.

\_\_\_\_\_. Lei ° 12.010, de 3 de agosto de 2009b. Lei da Adoção. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/112010.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112010.htm)>. Acesso em: 09/05/2020

\_\_\_\_\_. Norma Operacional Básica\_ NOB/SUAS. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2005a.

\_\_\_\_\_. Orientação Técnica para Elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA) de Crianças e Adolescentes em Serviços de Acolhimento. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, 2018.

\_\_\_\_\_. Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. Brasília: MDS, 2009a.

\_\_\_\_\_. Plano nacional de promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária. Brasília: Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, 2006.

\_\_\_\_\_. Política Nacional de Assistência Social\_ PNAS/2004. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome MDS. Secretaria Nacional de Assistência Social 2005b.

\_\_\_\_\_. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009c.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social (L.O.A.S.). Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8742compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742compilado.htm) >. Acesso: 09/05/2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio; WILHEIM, Jorge; SACHS, Ignacy (Org.). In: Brasil: um século de transformações. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. p. 222-259.

CALADO, K. V.; RIBEIRO, L. R.; AURINO, A. L. B. Cadastro Nacional de Adoção: avanços e desafios da política de proteção à criança e ao adolescente. In: AURINO, A. L. B. ET AL. Defesa, abandono e acolhimento de crianças e adolescentes: o paradoxo do estado (des) protetor João Pessoa: Editora da UFPB, 2016.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Aprova critérios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal para expansão qualificada e do Reordenamento de Serviços de Acolhimento para crianças, adolescentes e jovens de até vinte e um anos, no âmbito dos municípios e Distrito Federal. Resolução n. 23, de 27 de setembro de 2013. Diário Oficial da União, Brasília, 2013.

COOMBS, P. H. *The word educational crisis*. New York: Oxford University, 1968.

COOMBS, P. H.; AHMED, P. H. *Attacking rural poverty: how non-formal education can help*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1974.

COSTA, F. L. da, & Costa, E. M. L. da. (2016). Nova história da administração pública brasileira: pressupostos teóricos e fontes alternativas. *Revista De Administração Pública*, 50(2), 215–236.

COSTA, Frederico Lustosa. Brasil: 200 Anos de Estado; 200 Anos de Administração Pública; 200 anos de reformas. *Revista de Administração Pública (Impresso)*, v. 42, p. 829-874, 2008.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. A Política Nacional de Assistência Social e o Suas: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO, Berenice Rojas et al. *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*. São Paulo: Cortez, 2010.

DA SILVA, Marina Taís Gabriel; PÁDUA, Poliane Marta Rezende; DE OLIVEIRA GUIMARÃES, Matheus. Os impactos de experiências de contextos de vulnerabilidade social sobre os processos de aprendizagem: o aluno entre o enfeitamento e a escola. *Revista do Instituto de Ciências Humanas*, v. 15, n. 21, p. 59-80, 2019.

DE BRITO, Carolina Oliveira; ROSA, Edinete Maria; TRINDADE, Zeidi Araújo. O processo de reinserção familiar sob a ótica das equipes técnicas das instituições de acolhimento. *Temas em Psicologia*, v. 22, n. 2, p. 401-413, 2014.

DESSEN, Maria Auxiliadora; BRAZ, Marcela Pereira. Rede Social de Apoio Durante Transições Familiares Decorrentes do Nascimento de Filhos. Universidade de Brasília UnB Psic.: Teoria e Pesquisa vol.16, nº. 3 Brasília Set./Dez. 2000).

DIDONET, Vital. Plano nacional pela primeira infância. Brasília: Rede Nacional pela Primeira Infância, 2010.

ELAGE, Bruna et al. Formação de profissionais em serviços de acolhimento. São Paulo: Instituto Fazendo História, 2018.

ENGUITA, Mariano F. Centros, redes, projetos. In: *Caderno de Pesquisa Pensamento Educacional*. Curitiba: PPGGE Universidade Tuiuti, UTP, v. 4, n.7, 2009.

FALEIROS, E. T. S. A criança e o adolescente. Objetos sem valor no Brasil Colônia e no Império In: RIZZINI, I.; PILOTTI, F.; *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2011.

FERNANDES, R. S.; GARCIA, V. A. Educação não formal no contexto brasileiro e internacional: tensões que perpassam a formulação conceitual. *Revista Espaço Pedagógico*, v. 26, n. 2, p. 498-517, 2019.

FERNANDES, Silvia Reis. Concepções e práticas de avaliação vigentes em escolas públicas: a influência das políticas educacionais no trabalho dos professores. 2014. Dissertação (Mestrado em Educação) – PUC/Goiás, Goiânia, 2015.

FERRO, V. S; BITTENCOURT, A. A. D. (Org.). Serviço de acolhimento para crianças e adolescentes: proteção integral e garantia de direitos. Brasília: Fundação Oswaldo Cruz; Ministério do Desenvolvimento Social, 2018.

FREIRE, P. *Pedagogia do Oprimido*. 70. Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2019.

FREITAS, Rita de Cássia Santos; BRAGA, Cenira Duarte; BARROS, Nívea Valença. Famílias e Serviço Social: algumas reflexões para o debate. In: DUARTE, Marco José de Oliveira;

FURTADO, A. G.; VIEIRA, M. S. S. Família, Estado e Proteção Social. In: AURINO, A. L. B. ET AL. Defesa, abandono e acolhimento de crianças e adolescentes: o paradoxo do estado (des) protetor João Pessoa: Editora da UFPB, 2016.

GADOTTI, Moacir. A questão da educação formal/não-formal. *Sion: Institut International des Droits de 1º Enfant*, p. 1-11, 2005.

GARCIA, M. A. Constituição histórica dos direitos da criança e do adolescente: do abrigo ao acolhimento institucional. Florianópolis: UFSC, 2009.

GHANEM, E. Educação formal e não-formal: do sistema escolar ao sistema educacional. In: TRILLA, J.; GHANEM, E.; ARANTES, V. A. *Educação formal e não-formal: pontos e contrapontos*. São Paulo: Summus, 2008. parte 1, p. 59-89.

GOFFMAN, E. *Manicômios, Prisões e Conventos*. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1987.

GOHN, M. G. (2016). 'Educação não Formal nas Instituições Sociais'. *Revista Pedagógica*, 18(39), 59–75.

\_\_\_\_\_. Educação não formal e o educador social em projetos sociais. In: Vercelli L. A. (Org.) *Educação não formal: campos de atuação*, v. 11. Jundiaí, Paco Editorial: 2013. p. 11-32.

\_\_\_\_\_. Educação não-formal, participação da sociedade civil e estruturas colegiadas nas escolas. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 2006, vol. 4, n. 50.

\_\_\_\_\_. Educação não formal e o educador social: atuação no desenvolvimento de projetos sociais. São Paulo: Cortez, 2010

GUARÁ, I. M. F. R. Abrigo: comunidade de acolhida e socioeducação. In: BAPTISTA, M. V. (coord.). *Abrigo: comunidade de acolhida e socioeducação*. São Paulo: Instituto Camargo Corrêa, 2006.

GULASSA, M. L. C. R. (org.) *Abrigos em movimento : o processo de mudança vivido por cinco abrigos de crianças e adolescentes na Grande São Paulo*. São Paulo : Instituto Fazendo História : NECA - Associação dos Pesquisadores de Núcleos de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente, 2010.

HESPANHA, António Manuel. Centro e periferias nas estruturas administrativas do Antigo Regime. *Ler História*, n. 8, p. 35-60, 1986. Disponível em: < [www.hespanha.net](http://www.hespanha.net)>. Acesso em: 12 mar. 2014

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Levantamento Nacional de Abrigos da Rede SAC. Relatório de Pesquisa número 1. Brasília, outubro de 2003 (não publicado).

ITELVINO, L. S. et al. Formation of the social entrepreneur and formal and non-formal education: A study from narratives of life story. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, v. 26, n. 99, p. 471-504, 2018

IZAR, J. G. *A práxis pedagógica em abrigos*. São Paulo: USP, 2011. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-30082011-161330/en.php>>. Acesso em: 14 fev. 2015.

KIILAKOSKI, T.; KIVIJÄRVI, A. (2015). Youth clubs as spaces of non-formal learning: Professional idealism meets the spatiality experienced by young people in Finland. *Studies in Continuing Education*, 37(1), 47–61.

LA BELLE, T. J. "Formal, nonformal and informal education: a holistic perspective em lifelong learning." In: *International reviews of education*, vol.28, nº 2, 1982.

LEAL, Noêmia Soares Barbosa et al. *Sujeitos de direitos ou sujeitos de tutela?: memórias de jovens egressos sobre o acolhimento institucional em João Pessoa (2010-2015)*. 2016.

LEHER, Roberto. Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização: a educação como estratégia do Banco Mundial para o alívio da pobreza. 1998. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998

LIBÂNEO, José Carlos. Políticas Educacionais no Brasil: desfiguramento da escola e do conhecimento escolar. *Cadernos de Pesquisa*. v.46, n.149, 2016.

LUCKESI, Cipriano Carlos. **Filosofia da educação**. São Paulo: Cortez, 1994.

LUSTOSA DA COSTA, Frederico. 200 anos de Estado, 200 anos de administração pública, 200 anos de reformas. *Rev. Adm. Pública*, v. 61, n. 3, p. 269-286, jul./set. 2010.

MADJAR, N.; COHEN-MALAYEV, M. (2013). Youth movements as educational settings promoting personal development: Comparing motivation and identity formation in formal and non-formal education contexts. *International Journal of Educational Research*, 62(1), 162–174.

MAGALHÃES, Z. M. A. Feio não é bonito? Relatos de Experiências com a Produção de Arte Infantil em um Espaço de Educação Não Formal. In: Vercelli L. A. (Org.) *Educação não formal: campos de atuação*, v. 11. Jundiaí, Paco Editorial: 2013. p. 33-60.

MARCILIO, M. L. A roda dos expostos e a criança abandonada na história do Brasil: 1726-1950. In: Freitas, M. (Ed.), *História social da infância no Brasil*. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

MEDEIROS, Blenda Carine Dantas de; MARTINS, João Batista. O estabelecimento de vínculos entre cuidadores e crianças no contexto das instituições de acolhimento: um estudo teórico. *Psicologia: Ciência e Profissão*, v. 38, n. 1, p. 74-87, 2018.

MINAYO, M. C. S. **Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade**. 18 ed. Petrópolis: Vozes. 2001.

MOREIRA, Maria Ignez Costa. Os impasses entre acolhimento institucional e o direito à convivência familiar. *Psicologia & Sociedade*, v. 26, n. 2, p. 28-37, 2014.

MORGAN, T.; MORGAN, P.; KELLY, B. O. (2008). *Youth work in schools: An investigation of youth work, as a process of informal learning, in formal settings*. Research report. Northern Ireland: Department of Education.

MOTTA, Paulo Roberto. O Estado da Arte da Gestão Pública. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 53, n. 1, jan/ fev., 2013

NOGUEIRA, P. C. & COSTA, L. F. Mãe social. Profissão? Função materna? *Estilos da Clínica*, 10(19): 162-181, 2005.

OLIVEIRA, G. C. G de et al. A inclusão social através do acesso ao patrimônio, à cultura e à educação em espaços não formais. *Field Actions Science Reports*. The journal of field actions, n. Special Issue 3, 2011.

OLIVEIRA, R. C. S. (org.) *Quero voltar para casa: o trabalho em rede e a garantia do direito à convivência familiar e comunitária para crianças e adolescentes que vivem em abrigo*. São Paulo : AASPTJ – SP, 2007.

ONU, Organização das Nações Unidas. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Paris: Assembleia Geral das Nações Unidas, 1948. Disponível em <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>. Acesso em 13/04/2020.

PALHARES, José Augusto. Reflexões sobre o não-escolar na escola e para além dela. *Revista Portuguesa de Educação*, v. 22, n. 2, p. 53-84, 2009.

PAULA, A. P. Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social. *Revista de Administração de Empresas*. Vol. 45, nº1, jan./mar., 2005.

PAULA, L. Da “questão do menor” à garantia de direitos: discursos e práticas sobre o envolvimento de adolescentes com a criminalidade urbana. *Civitas*, 15(1): 27-43, jan.-mar. 2015. Dossiê: Políticas Públicas de Segurança e Justiça.

PEREIRA, Potyara. A. P. Estado e esfera pública. In: *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. 760p.

PEREZ, J. R. R.; PASSONE, E. F. Políticas sociais de atendimento às crianças e aos adolescentes no Brasil. São Paulo: *Cadernos de pesquisa*, v. 40, n. 140, 2010.

PINHO José Antonio Gomes. Reforma da Administração Pública no Brasil: A Resistência do “bunker” Patrimonialista e a Reforma Que Não Acontece. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, set./dez., 2016.

PINHO, José Antônio Gomes de. Reforma do Aparelho do Estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. In: *Organizações & Sociedade*. Salvador: EAUFBA, v. 5, número 12, maio/agosto 1998, p. 59-79.

PITON, I. M.; TUBS, M. A. W. Políticas públicas e sociais e educação não-formal em Lages, SC: educar para a cidadania?. *Roteiro*, v. 30, n. 2, p. 197-214, 2005.

POLL, L. S. M.; SANTIAGO, M. C. B.; NASCIMENTO, R.S. Relação entre Educação Formal e Não Formal: A Experiência do Museu Casa Fritz Alt. In: Vercelli L. A. (Org.) *Educação não formal: campos de atuação*, v. 11. Jundiaí, Paco Editorial: 2013. p. 11-32.

PRATTA, Elisângela Maria Machado; SANTOS, Manoel Antônio dos. Família e adolescência: a influência do contexto familiar no desenvolvimento psicológico de seus membros. *Psicologia em estudo*, v. 12, n. 2, p. 247-256, 2007

PRIORE, M. L. M. (Org.). *História das Crianças no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Contexto, 2010.

PROJETO, Diretrizes das Nações Unidas sobre emprego e condições adequadas de cuidados alternativos com crianças, apresentado pelo Brasil ao Comitê dos direitos da criança da ONU em Brasília. 2009.

RAMOS, Danielle Marques dos; NASCIMENTO, Virgílio Gomes do. A família como instituição moderna. *Fractal: Revista de Psicologia*, v. 20, n. 2, p. 461-472, 2008.

RAPOPORT, A.; DA SILVA, Sabrina Boeira. Desempenho escolar de crianças em situação de vulnerabilidade social. *Revista Educação em Rede*. [Em linha]. Disponível em < <http://ojs.cesuca.edu.br/index.php/educacaoemrede/index> >. [consultado em 20/07/2016], 2013.

RIZZINI, I. Meninos desvalidos e menores transviados: a trajetória da assistência pública até a Era Vargas. In: RIZZINI, I.; PILOTTI, F.; *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2011

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

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil: afinal do que se trata?** Rio de Janeiro: FGV, 2011.

ROGERS, A. (2004). 'Looking again at non-formal and informal education – Towards a new paradigm'. In *The Encyclopedia of Pedagogy and Informal Education*. Disponível em: [www.infed.org/biblio/non\\_formal\\_paradigm.htm](http://www.infed.org/biblio/non_formal_paradigm.htm). Acesso em: 23/08/2020

ROGERS, A. (2005). *Non-Formal Education: Flexible Schooling or Participatory Education?* Boston: Springer

ROMANS, M. Formação continuada dos profissionais em educação social. In: Romans, M.; Petrus, A.; TRILLA, J. *Profissão: educador social*. Porto Alegre: Artmed, 2003. p. 115-206

ROMI S.; SCHMIDA M. (2009) Non-formal education: a major educational force in the postmodern era, *Cambridge Journal of Education*, 39:2, 257-273

RONCAGLIO, Cynthia. A história administrativa serve como subsídio para a organização da informação arquivística ou vice-versa? *Revista Acervo*, v. 25, n. 2, p. 92-103, jul./dez. 2012.

SARTI, Cynthia Andersen. Famílias enredadas. In: ACOSTA, Ana Rojas; VITALE, Maria Amalia Faller. (Org.). *Família: redes, laços e políticas públicas*. 5. ed. São Paulo: Cortez: Coordenadoria de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais – PUC, 2010.

SILVA, Gustavo de Melo. Adolescente em conflito com a lei no Brasil: da situação irregular à proteção integral. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*. v. 3, n. 5, 2011.

SILVA, Simônia P. O processo de implementação das políticas educacionais e repercussões nas formas de gestão da escola e no processo de ensino-aprendizagem: o Pacto pela Educação em Goiás. 2014. Tese (Doutorado em Educação) - PUC Goiás, Goiânia, 2014.

SOARES, Márcia Miranda. Federação, democracia e instituições políticas. In: *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, número 44, 1998, p. 137-163.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, n.24, p. 105-122, 2005.

STAVRACAS, I. Educação Musical em Espaços Não Formais de Ensino. In: Vercelli L. A. (Org.) *Educação não formal: campos de atuação*, v. 11. Jundiaí, Paco Editorial: 2013. p. 61-86.

TEIXEIRA, L. R. *Administração pública brasileira*. Brasília: PNAP; Recife: UPE/NEAD, 2021.

TEIXEIRA, S. M. Família na Política de Assistência Social: avanços e retrocessos com a matricialidade sociofamiliar. *Políticas Públicas*, 13(2): 255-264, jul.-dez. 2009.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2004, 224p.

TRILLA, J. A educação não-formal. In: TRILLA, J.; GHANEM, E.; ARANTES, V. A. *Educação formal e não-formal: pontos e contrapontos*. São Paulo: Summus, 2008. parte 1, p. 15-58.

UNICEF, et al. Declaração Universal dos Direitos da Criança. Assembleia Geral das Nações Unidas, 1959. Disponível em [http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/declaracao\\_universal\\_direitos\\_crianca.pdf](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/declaracao_universal_direitos_crianca.pdf). Acesso em 13/04/2020.

VICENTE, M.C. O direito a convivência familiar e comunitária: uma política de manutenção de vínculo. Pg. 47-59. In KALOUSTIAN, S.M. (org.). *Família brasileira, a base de tudo*. 4ª ed. São Paulo: Unicef/Cortez, 2000

VON SIMSON, Olga Rodrigues de Moraes; PARK, Margareth Brandini; FERNANDES, Renata Sieiro. Educação não-formal: um conceito em movimento. *Visões singulares, conversas plurais*. São Paulo: Itaú Cultural, v. 3, p. 13-42, 2007.

YASUNAGA, M. (2014). *Non-formal education as a means to meet learning needs of out-of-school children and adolescents*. New York, NY: UNICEF and UNESCO Institute for Statistics.

YOUNG, Michael. Para que servem as escolas? *Revista Educação & Sociedade*. v. 28, n.101, 2007.

## APÊNDICE A - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)

Prezado (a) Senhor (a),

Esta pesquisa intitulada “Sujeito de Direitos com Prioridade Absoluta? **Como acontece a gestão e a educação nas instituições de acolhimento públicas para crianças e adolescentes no município de João Pessoa**”, está sendo desenvolvida pela pesquisadora Larissa Lira Guimarães, aluna do Curso de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Paraíba, sob a orientação do professor Dr. Marcelo de Souza Bispo.

O objetivo geral do estudo é compreender o processo de gestão e educação nas instituições de acolhimento públicas para crianças e adolescentes que estão localizadas no município de João Pessoa. E os objetivos específicos são: realizar uma caracterização das instituições de acolhimento; analisar os processos de gestão nas instituições de acolhimento; identificar os processos educacionais nas instituições de acolhimento.

A finalidade deste trabalho é promover avanços nos estudos sobre a gestão de instituições de acolhimento; trazer uma nova caracterização das instituições de acolhimento; identificar os processos de gestão objetivando mitigar os problemas existentes; e ajudar os profissionais das instituições no entendimento do papel educativo que desempenham.

Solicitamos a sua colaboração para participar desta entrevista, como também sua autorização para apresentar os resultados deste estudo em eventos e publicar em revista científica. Por ocasião da publicação dos resultados, seu nome será mantido em sigilo. Informamos que essa pesquisa não oferece riscos, previsíveis, para a sua saúde.

Esclarecemos que sua participação no estudo é voluntária e, portanto, o(a) senhor(a) não é obrigado(a) a fornecer as informações e/ou colaborar com as atividades solicitadas pelo Pesquisador(a). Caso decida não participar do estudo, ou resolver a qualquer momento desistir do mesmo, não sofrerá nenhum dano.

Os pesquisadores estarão a sua disposição para qualquer esclarecimento que considere necessário em qualquer etapa da pesquisa.

Diante do exposto, declaro que fui devidamente esclarecido(a) e dou o meu consentimento para participar da pesquisa e para publicação dos resultados. Estou ciente que receberei uma cópia desse documento.

João Pessoa, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 202\_\_.

\_\_\_\_\_  
Assinatura do Participante da Pesquisa

\_\_\_\_\_  
Assinatura da Testemunha

### **Contato com a Pesquisadora Responsável:**

Caso necessite de maiores informações sobre o presente estudo, favor ligar para a pesquisadora:

Larissa Lira Guimarães  
Telefone: (83) 9 – 9641-1446.  
E-mail: larisa\_lira@hotmail.com

**Endereço (Setor de Trabalho):**

Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA/ CCSA / UFPB.  
Telefone (83) 3216-7454.  
E-mail: secppga@ccsa.ufpb.br

Ou

Comitê de Ética em Pesquisa - CCS/UFPB  
Telefone (83) 3216-7791.  
E-mail: comitedeetica@ccs.ufpb.br

Atenciosamente,

---

Assinatura da Pesquisadora Responsável

Obs.: O sujeito da pesquisa ou seu representante e o pesquisador responsável deverão rubricar todas as folhas do TCLE apondo suas assinaturas na última página do referido Termo.

**APÊNDICE B - Características das modalidades dos serviços de acolhimento**

<b>SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO</b>				
<b>Aspectos/Modalidades de acolhimento</b>	<b>Abrigos Institucionais</b>	<b>Casas Lares</b>	<b>Repúblicas</b>	<b>Famílias Acolhedoras</b>
<b>1. Definição</b>	É o serviço oferecido em instituições destinadas ao acolhimento provisório de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar por meio de medida protetiva de abrigo.	É o serviço oferecido em unidades residenciais - nas quais pelo menos uma pessoa ou casal trabalha e reside no domicílio - destinadas ao acolhimento provisório de crianças e adolescentes afastadas do convívio familiar por meio de medida protetiva.	É o serviço que oferece apoio e moradia subsidiada a grupos de jovens que não tenham possibilidade de retorno à família de origem ou de colocação em família substituta e que não possuam meios para auto-sustentação.	É o serviço oferecido em residências de família acolhedoras cadastradas, destinadas ao acolhimento provisório de crianças e adolescentes afastadas do convívio familiar por meio de medida protetiva.
<b>2. Público-alvo</b>	Crianças e Adolescentes de 0 a 18 anos.		Jovens entre 18 e 21 anos.	Crianças e Adolescentes de 0 a 18 anos.
<b>2.1 Especificidades do público-alvo</b>	O serviço deve evitar especializações e atendimentos exclusivos - tais como adotar faixas etárias muito estreitas, direcionar o atendimento apenas a determinado sexo, atender exclusivamente ou não atender crianças e adolescentes com deficiência ou que vivam com HIV/AIDS.	O serviço é adequado ao atendimento a grupos de irmãos e a crianças e adolescentes com perspectivas de acolhimento de média ou longa duração. O serviço deve evitar especializações e atendimentos exclusivos.	O serviço é adequado para jovens em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social, com vínculos familiares rompidos ou extremamente fragilizados em processo de desligamento de instituições de acolhimento e que não possuam meios para auto-sustentação.	O serviço é adequado ao atendimento de crianças e adolescentes cuja avaliação da equipe técnica do programa e dos serviços da rede de atendimento indique possibilidade de retorno à família de origem, ampliada ou extensa.
<b>2.2 Número Máximo de Usuários</b>	20 crianças e adolescentes.	10 crianças e adolescentes.	6 jovens.	1 criança ou adolescente por vez, exceto quando se tratar de grupo de irmãos, quando esse número poderá ser ampliado.
<b>3. Características</b>	Esse tipo de serviço busca possibilitar à criança e ao adolescente constância e estabilidade na prestação dos	Esse tipo de serviço visa estimular o desenvolvimento de relações mais próximas do ambiente familiar, promover hábitos e atitudes de	Esse tipo de serviço oferece atendimento durante o processo de construção de autonomia pessoal e possibilita o desenvolvimento de	Esse tipo de serviço propicia o atendimento em ambiente familiar, garantindo atenção individualizada e convivência

	cuidados, vinculação com o educador/cuidador de referência e previsibilidade da organização da rotina diária.	autonomia e de interação social com as pessoas da comunidade. Possui menor número de crianças e adolescentes atendidos e a presença de uma pessoa ou casal que reside na casa lar juntamente com as crianças/adolescentes atendidos, sendo responsável pelos cuidados e pela organização da rotina da casa.	auto-gestão, auto sustentação e independência. Possui tempo de permanência limitado, podendo ser reavaliado e prorrogado em função do projeto individual formulado em conjunto com o profissional de referência.	comunitárias, permitindo a continuidade da socialização da criança e adolescente.
<b>4. Aspectos físicos</b>	O serviço deve oferecer um ambiente acolhedor e condições institucionais para o atendimento com padrões de dignidade.			
<b>4.1 Localização</b>	O serviço deve estar inserido na comunidade, em áreas residenciais.			
<b>4.2 Fachada e Aspectos gerais da Construção</b>	O serviço deve ter um aspecto semelhante ao de uma residência, seguindo o padrão arquitetônico das demais residências das comunidades na qual estiver inserida. Não devem ser instaladas placas indicativas de natureza institucional.			
<b>5. Recursos Humanos</b>	Se tratando de serviços de acolhimento desenvolvidos por organizações não-governamentais, a equipe técnica deverá pertencer ao quadro de pessoal da entidade ou, excepcionalmente, estar vinculada ao órgão gestor da Assistência Social ou a outro órgão público ou privado, sendo exclusivamente destinada para esse fim.			
<b>5.1 Equipe Profissional Mínima</b>	A equipe deve ser composta por: coordenador, equipe técnica, educador/cuidador e auxiliar de educador/cuidador.		A equipe deve ser composta por: coordenador e equipe técnica.	
<b>6. Infraestrutura</b>	Interno: quartos, sala de estar, sala de jantar/copa, ambiente para estudo, banheiro, cozinha, área de serviço, área externa (varanda, quintal, jardim), sala para equipe técnica, sala de coordenação/atividades administrativas e sala/espço para reuniões.	Interno: quartos, quarto para educador/cuidador residente, sala de estar, sala de jantar/copa, ambiente para estudo, banheiro, cozinha, área de serviço, área externa (varanda, quintal, jardim).  Externo: sala para equipe técnica, sala de coordenação/atividades administrativas, sala/espço para reuniões.	Interno: quartos, sala de estar/jantar ou similar, banheiro, cozinha e área de serviço.	Externo: sala para equipe técnica, sala de coordenação/atividades administrativas, sala de atendimento e sala/espço para reuniões.

